

德州市人民政府文件

德政发〔2022〕10号

德州市人民政府 关于印发《德州市新型城镇化规划 (2021—2035年)》的通知

各县(市、区)人民政府(管委会),市政府各部门、单位,各高等院校:

现将《德州市新型城镇化规划(2021—2035年)》印发给你们,请认真组织实施。

德州市人民政府

2022年8月5日

(此件公开发布)

德州市新型城镇化规划（2021—2035年）

城镇化是现代化的必由之路，是转方式、调结构，稳增长、扩内需，促改革、惠民生的黄金结合点。到2035年基本实现社会主义现代化，必须坚定不移、积极稳妥推进以人为核心的新型城镇化战略，持续提高智慧化、绿色化、均衡化、双向化发展水平。

《德州市新型城镇化规划（2021—2035年）》根据《山东省新型城镇化规划（2021—2035年）》以及《德州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》等要求编制，主要明确未来一个时期全市城镇化的发展目标、推进路径、战略任务和重大举措，统筹相关领域制度和政策创新，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 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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，统筹推进“五位一体”总体布

局，协调推进“四个全面”战略布局，完整、准确、全面贯彻新发展理念，紧紧锚定“走在前列、全面开创”“三个走在前”总遵循、总定位、总航标，坚持以人民为中心，以高质量发展为主题，以智慧化、绿色化、均衡化、双向化为引领，以区域协调和城乡融合发展为导向，以体制机制创新为动力，加快完善以人为核心的新型城镇化战略，着力解决发展不平衡、不充分问题，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，为富强活力幸福美丽的新时代社会主义现代化强市建设筑牢城镇化根基，为新时代社会主义现代化强省建设贡献德州智慧力量，为实现全体人民共同富裕提供强大内生增长动力。

第二节 基本原则

坚持党的全面领导。坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局的能力和水平，确保中央决策部署、省委工作要求在德州落地生根，为推动城镇化和城乡融合高质量发展提供根本保证。

坚持以人为本现代化。以人的城镇化为核心，促进人的现代化和城乡现代化相协调，不断破除制约人全面发展的体制机制障碍，建设现代城乡，不断满足城乡各群体的美好生活需要，不断增强人民获得感、幸福感、安全感，使全体居民共享城镇化成果，促进社会公平正义。

坚持要素流动双向化。树立城乡“一盘棋”理念，协调推进新型城镇化和乡村振兴战略，构建新型工农城乡关系，推动城乡要素双向有序流动、平等交换和公共资源合理配置。顺应产业变革趋势，主动运用信息化和先进技术手段，提升城乡治理总体效能。

坚持区域发展均衡化。适应双循环新格局，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极对接“一带一路”建设，主动融入京津冀协同发展、黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，纵深融入省会经济圈一体化发展战略，做大做强中心城区，加快建设天衢新区，增强对周边县（区）的辐射带动能力，提高区域协调和均衡化发展水平和能力。

坚持城乡发展绿色化。牢固树立绿水青山就是金山银山理念，统筹水林田湖草系统治理，突出绿色引领发展，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。

坚持全局发展系统化。坚持全局与局部相统一、当前与未来相协调、整体推进与重点突破相衔接，增强改革的系统性、整体性、协同性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

第三节 发展目标

顺应城镇化发展趋势规律，紧紧锚定全市国民经济和社会发
展“十四五”及 2035 年远景目标，以打造全国新型城镇化典范城
市、京津冀周边城镇化样板城市、全省城镇化“智慧化、绿色化、
均衡化、双向化”标杆城市为目标，加快完善“以人为核心”的新
型城镇化战略，促进城镇化与城乡融合高质量发展，为富强活力
幸福美丽的新时代社会主义现代化强市建设作出更大贡献。

到 2025 年，全市城镇化水平和质量稳步提升，实现经济总
量、人均增量、发展质量“三量齐升”，城乡发展差距进一步缩小。

——农业转移人口市民化质量显著提高。户籍制度改革走向
纵深，农业转移人口落户城镇更加便捷，常住人口城镇化率达到
60%左右，教育、住房、医疗、养老、社保等城镇基本公共服务
覆盖全部城镇常住人口，农民工就业创业能力稳步提升，就业质
量和收入水平同步提高，进城落户农民农村“三权”得到有效维
护，农业转移人口市民化实现更高质量发展。

——城镇化空间格局更加均衡。深度融入“一群两心三圈”全
省城镇化区域发展战略格局，“一核一轴、双翼多点”的市域城镇
化空间布局更加清晰，中心城区城市功能品质进一步提升，重大
基础设施支撑能力显著提高，天衢新区建设取得重要突破，县城
综合承载能力和治理能力明显增强，重点镇、特色镇等节点城镇
服务周边农民、带动乡村经济社会发展等功能不断完善，城镇化
布局结构日趋优化。

——城镇化产业就业支撑能力明显增强。新旧动能转换重大

工程深入实施，新动能成为引领经济发展主引擎，质量变革、效率变革、动力变革实现重大突破，市域产业功能布局不断优化，实现农业由大到强、工业由散到强、现代服务业由弱到强的整体跃升，实现“三个高于”，城镇化的产业就业支撑进一步巩固，地区生产总值年均增长6%，经济总量迈入全省第二方阵。

——城市可持续发展模式初步形成。内涵式、集约型、人文性的城市发展模式初步形成，国家级创新型城市、新型智慧城市、职教先进城市、区域医疗中心城市、文明城市、生态园林城市、市域社会治理现代化（试点）合格城市等“七城同创”取得显著成效，高效便捷、普惠智能的城市设施和服务体系初步建立，多元文化在城市交融升华，城市发展动力、潜力和活力进一步凸显，可持续发展模式初步形成，城市宜业宜居水平大幅提升。

——城市治理现代化水平大幅提升。定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的城镇化和空间规划体系基本建立，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，稳健可持续的城市投资建设模式基本形成，多元参与、固本强基，共建共治共享的精细化社会治理格局基本形成。

——绿色城镇化发展路径更加清晰。市域绿色城镇化发展格局基本形成，绿色低碳城市建设取得显著成效，生产生活方式绿色转型加快，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，生态环境持续改善，生态安全屏障更加牢固，建成京津南部、黄河中

下游重要生态功能区，生态文明建设迈上新台阶，为全市实现碳达峰碳中和作出更大贡献。

——城乡融合双向化体制机制基本建立。城乡要素双向流动的制度性通道基本打通，城市人才入乡机制初步建立，城乡统一建设用地市场基本建成，基本公共服务均等化水平加快推进，城乡统一规划建设运营的基础设施体系初步形成，城乡科技进步贡献率稳步提高，城乡居民共同富裕取得实质性突破，城乡居民收入比降至 1.7 以下。

到 2035 年，城镇化基本进入成熟阶段，区域协调和城乡融合发展取得更为明显的实质性进展，智慧城镇化、绿色城镇化、均衡城镇化、双向城镇化迈上更高水平，成功开创现代化强城强乡互促发展的新局面。全市常住人口城镇化率达到 72% 左右，城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立，基本公共服务均等化基本实现，现代化城市基本建成，与之相适应的治理体系全面建立，生态文明建设取得重大进展，城乡融合发展体制机制更加完善，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，城乡居民收入比降至 1.5 以下，全市人民基本实现共同富裕。

德州市新型城镇化主要发展指标一览表

序号	指标名称	2020 年 (基准值)	单 位	2025 年 (目标值)	2035 年 (目标值)
一、总体水平					
1	常住人口城镇化率	54.4	%	60 左右	72 左右
二、均衡发展					

2	城镇调查失业率	—	%	<5.5	—
3	城镇居民人均住房建筑面积	42	m ²	45 左右	50 左右
4	劳动年龄人口平均受教育年限	10	年	10.5	12.5
5	每千人口执业（助理）医师数	2.92	人	3.1	4.9
6	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位	0.2	个	4.5	—
7	社区养老服务设施配建达标率	25	%	100	100
三、智慧发展					
8	投运 5G 基站数量	1649	个	10000	—
9	5G 用户普及率	3.75	%	56	—
10	家庭光纤入户覆盖率	84.8	%	>85	100
11	数字校园建设覆盖率	96.2	%	100	100
12	公共区域智能监控覆盖率	95	%	100	100
13	政务服务电子证照使用率	30	%	70	100
14	“四新”经济增加值占比	28.2	%	38	48
四、绿色发展					
15	绿色建筑占新建建筑比例	90	%	95 以上	100
16	中心城区公交站点 500 米覆盖率	88	%	90 以上	100
17	城市再生水利用率	43.63	%	52	60
18	城市生活垃圾回收利用率	20.36	%	35	—
19	城市（县城）建成区绿化覆盖率	40.05	%	42	45
五、双向发展					
20	城乡居民人均可支配收入比	1.74	/	<1.7	<1.5
21	土地规模化经营比重	47.91	%	60	80
22	集体经营收入 10 万元以上村占比	63.75	%	80	100
23	行政村物流服务覆盖率	90.1	%	100	100

第二章 包容开放 促进农业转移人口全面融入城市

深化户籍制度改革，依法维护进城落户农民的土地承包权、

宅基地使用权和集体经济组织收益分配权，推进农业转移人口落户城镇，提升人口对城市发展贡献度。统筹推进基本公共服务均等化，实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，满足农业转移人口全周期、全方位需求，加快建设开放包容的新德州，促进农业转移人口全面融入城市。

第一节 全面深化户籍制度改革

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进的原则，推动稳定就业居住的农业转移人口率先落户，确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，提高户籍管理服务水平。

一、推进重点群体落户城市

落实国家和省户籍制度改革精神，全面放开市域城镇落户限制。对有意愿在我市城镇居住、就业的非本市户籍人员和本市户籍人员，全面取消城镇落户迁入条件限制。简化毕业生落户条件，大中专院校、职业院校（含技术院校）毕业生，可在单位、社区公共集体户或原籍申请登记常住户口，不受毕业时间、报到地点、迁移地址限制。简化进城农民落户审批手续，缩短办理时限。深化市域内迁户落户“一站式”办理。加强落户政策宣传，合理设置居住证、户籍迁移等办理网点，加强基层户籍民警配备，提高落户便利性。

二、实行经常居住地登记户口制度

在我市城镇定居1年以上且已在城镇办理居住证的外来人

口，按经常居住地登记户口；将在城镇购买商品住房并办理居住证的农村人口纳入常住人口管理。在我市投资经商、自主创业，有合法稳定经营场所、取得营业执照且依法经营的，可在经营场所或社区公共集体户申请登记常住户口。突破购房落户政策，对未取得房屋产权证明，但有证据证明该房屋是合法建筑且合法取得该房屋使用权的，本人及其共同生活的配偶、未婚子女、父母，可申请登记常住户口。健全完善户口登记制度，为实际生活、工作在城镇、无固定住所的外来人员落户提供便利。

三、深入实施居住证制度

加大居住证宣传力度，增加居住证办理数量，对符合居住证申领条件且本人自愿申领的，做到应发尽发。依托山东公安居住登记平台，优化网上申报居住登记流程，推出流动人口“二维码”申报居住登记，放开居住证申领条件，简化居住证申领手续，实现居住证当日领取。赋予居住证持有人在居住地享有义务教育、基本公共就业、基本公共卫生和计划生育、公共文化体育、法律援助和法律服务以及国家规定的其他基本公共服务等，以及办理出入境证件、换领补领居民身份证、机动车登记、申领机动车驾驶证、报名参加职业资格考试、申请授予职业资格及其它便利，不断扩大对居住证持有人的公共服务范围并提高服务标准。

四、建立现代化人口管理服务制度

落实国家和省有关要求，探索居住证与身份证功能衔接并轨的实现路径，健全以居民身份证号码为标识、与就业居住年限相

挂钩的基本公共服务提供机制，稳步实现基本公共服务由常住地供给、覆盖全部常住人口。加强人口管理信息化，推动电子证照、电子印章、电子档案信息系统建设，确保户口登记信息准确、唯一、权威。推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”，实现高频事项全市通迁通办。深化警务公开，广泛推行“容缺受理”“告知承诺”等。运用大数据技术，准确掌握全市人口数量规模、素质结构、城乡分布、迁移流动现状，定期发布全市人口报告。

第二节 实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖

践行“以人民为中心”的发展思想，顺应农业转移人口对美好人居环境、公平包容社会、全龄友好城市的需求，促进就业、教育、医疗、社保、养老、住房等城镇基本公共服务普惠共享。

一、完善公共就业创业服务体系

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，建设一批劳动力市场、人才市场、零工市场，持续优化公共就业服务。扩大公益性岗位安置，强化就业困难人员托底安置，确保零就业家庭动态清零。创新升级创业扶持政策，提标、扩面、降门槛，整合提升创业补贴和创业担保贷款政策扶持力度。健全就业形势研判和失业风险预警应对机制，防范化解规模性失业风险，“十四五”期间，年均城镇新增就业保持在5万人以上。加强农民工职业技能培训，深入实施“互联网+职业技能”培训，创新“线上+线下”培训模式。全面推行企业新型学徒制培训，广泛开

展新业态新模式从业人员职业技能培训。加强就业信息化建设，完善职业供求信息统计监测和公开发布制度，提高就业精准度。

二、保障随迁子女享有平等教育权利

根据常住人口规模分布，统筹各类教育设施资源科学布局，城市规划区内，原则上每1—1.5万人设立1所完全小学，每3—5万人设立1所初级中学。加快完善学前教育管理体制、办学体制和投入机制，增加普惠优质学前教育资源供给，到2025年，公办幼儿园在园幼儿占比达到52%以上，学前三年毛入园率达到90%以上。落实城镇中小学、幼儿园与居民住宅区同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，在旧城改造、新区开发和住宅小区建设过程中，同步推进城镇义务教育、学前教育学位扩容，确保普通中小学56人及以上“大班额”动态清零。完善义务教育就近招生入学政策，优化入学条件和材料审核方式，保障随迁子女公平享受义务教育。建立健全招生入学联动工作机制，加强教育、人力资源社会保障、公安、住房城乡建设等部门信息互通互验。鼓励高中阶段教育多样化发展，坚持职普比例大体相当，适度提高普通高中招生比例，到2025年，全市高中阶段毛入学率达到98%以上。

三、提高农业转移人口医疗卫生服务水平

增加中心城区医疗卫生资源供给，推进市东部医疗中心、市妇女儿童医院建设，新建市传染病防治中心，增强市精神卫生中心功能，增设市职业病防治医院。加强社区医院建设，常住人口

3 万以上的街道，至少设置 1 所社区卫生服务中心，每个县（市、区）至少建成 1 家社区医院。加快社区以上医疗机构标准化建设，持续推进镇街卫生院、社区卫生服务中心（服务站）等标准化建设，制定基本公共卫生服务细则，开通绿色通道，为农业转移人口提供优质化、精细化、便捷化的基本医疗卫生服务。指导鼓励各县级综合医院争创三级综合医院。将农业转移人口全部纳入社区卫生服务体系，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。

四、引导农业转移人口积极参保

加快构建基本养老保险、职业（企业）年金与个人储蓄性养老保险、商业保险相衔接的养老保险体系，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，在保基本基础上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，加快实现法定人员社保全覆盖。健全灵活就业人员社保制度，探索新业态人员参加社会保险保障方式，促进中小微企业和广大农民工、灵活就业人员、新就业形态人员、未参保居民等群体积极参保、持续缴费，促进和引导各类单位和符合条件的人员长期持续参保。深入实施全民参保计划，健全完善失业保险、工伤保险制度，到 2025 年，全市失业保险参保人数达到 50 万人。

五、满足农业转移人口养老服务需求

健全以社区居家养老为主体、以各类养老机构为支撑，以医、康、健、食、娱、学、养“七位一体”为内涵的现代养老服务新架

构，满足老年人“多层次、多样化、个性化、品质化”的养老服务需求。推进医养结合，鼓励社会资本新建医养结合机构，引导基层医疗卫生机构转型发展医养结合，积极发展医疗养老联合体或共同体。加强社区养老服务设施建设，高标准改造和建设一批街道敬老院和社区老龄公寓，到 2025 年，街道综合养老服务机构覆盖率、社区养老服务设施配建率达到 100%。规范发展机构养老，支持民办养老，制定服务考核标准，引入星级评定机制，考核结果作为项目委托、经费拨付和享受优惠的重要依据。加强养老机构管理服务人员培训，打造一支专业化的社会养老工作者队伍。大力发展“银发经济”，加快发展老年服装、食品和保健品、康复保健器材等涉老产业，建设老年服务产业园区和特色养老机构，繁荣老年消费市场。

六、向农业转移人口提供安全清洁可负担住房

加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，面向城镇非户籍常住人口实施安居计划。扩大城市租赁住房供给，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利。优化保障性住房供给模式和布局，结合旧城改造和新城新区开发，建设交通便捷、设施配套完备的保障性住房。提升农业转移人口集聚区居住配套设施水平，改善企业集体宿舍居住条件。扩大对农业转移人口租赁住房货币化补贴，提高其参缴住房公积金比例，探索灵活就业人员参加住房公积金制度和住房公积金支持租赁住房发展，增强租房购房能力。将居住年限和社保缴纳年限作为申请

保障性住房的主要条件，优先保障举家迁移农业转移人口合理居住需求。

七、打造全龄友好城市环境

围绕儿童、青年、中年及老年等群体对城市生活的需求差异，针对性规划建设管理城市，努力满足各年龄阶段差异化需求，建成适合所有年龄居民生活的全龄友好型城市。

完善老龄宜养宜居友好环境。多渠道、宽领域扩大适老产品和服务供给，提升居家社区养老品质，强化养老机构服务能力。推动养老机构将服务逐步延伸至居家社区，推进医养有机结合，探索社区互助式养老。加强社区养老服务设施布局，加快建设分布式、多功能、专业化的社区养老服务设施。开展老年友好型社区创建，提升社区服务能力和水平，更好地满足老年人在居住环境、日常出行、健康服务、养老服务、社会参与、精神文化生活等方面的需要。

优化青年成才创业友好环境。设立青年支持专项资金，制定青年人才集聚计划，优化重点产业、重点技术领域和功能平台的人才引进结构。为青年群体提供具有较强吸引力的教育、创新创业、游憩和生活环境，打造适合青年人居住的时尚社区和公共服务设施。统筹人才引进、教育培训、创新创业、实习就业、社会福利、青年旅游、青年交流措施，使青年发展与城市发展实现有机融合和良性互动。

打造儿童健康成长友好环境。建立健全未成年人关爱保护体

系和民政公共服务体系，综合保护儿童成长安全。规划建设一批社区儿童公园、儿童运动中心等，拓展儿童服务阵地和公共活动空间。扩大普惠性幼儿园和托育服务供给，发展早教中心、婴幼儿综合性托育服务，拓展0—3岁婴幼儿照护服务设施供应渠道。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。加强儿童心理健康教育指导和诊断治疗，解决好课后“三点半”问题。

建设残障贴心便捷友好环境。推进全面无障碍城市建设，不断完善公共服务机构和公共场所无障碍设施，为残疾人提供便利贴心服务。实施“互联网+助残服务”，推广智能化家庭无障碍改造。完善残疾人就业支持服务体系、劳动权益保障制度和人才技能服务机制。深入推进公共服务信息无障碍建设，实现无障碍提供、传递、获取，打造更具包容性的无障碍城市。

第三节 提高农业转移人口带资进城能力

依法维护进城落户农民农村“三权”，探索建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益机制，有效释放农村集体产权和土地权能价值，提高农民带资进城能力。

一、维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，强化对农民土地承包权益保护，任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，都不得非法剥夺和限

制农户的土地承包权。依法维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能，保护进城务工农民的土地承包权益，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的前置条件。依法规范开展农村土地承包经营调解和仲裁，妥善化解历史遗留问题。探索更多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，充分释放农村土地资源活力。

二、深入推进宅基地“三权分置”

全面总结推广禹城试点经验，进一步探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置的具体形式和办法。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。严格落实“一户一宅”规定，研究“一户多宅”、面积超标、违法占用房屋（含宅基地）的有效解决办法，探索宅基地自愿有偿退出机制。适度放活宅基地和农民房屋使用权，鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和房屋，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，建设工业厂房、小型加工厂、农家乐、民宿庄园、旅游营地等项目，提高宅基地利用效率。对全家或部分家庭成员迁入城镇并落户的，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民主协商、少数服从多数等理由剥夺其合法权益。

三、深化农村集体产权制度改革

积极推进以股份合作制为主、多种形式并存的农村集体经济产权制度改革，探索集体资产股权转让、继承、退出以及抵押、担保的办法。加快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力。加强村集体经济组织成员管理，通过成员界定，切实维护农业转移人口集体经济组织成员身份，任何人不得以任何理由取消其集体经济组织成员身份。通过折股量化和颁发股权证书，确认农业转移人口对集体资产的拥有权和收益分配权，激发农民进城意愿，消除后顾之忧。

四、健全农村产权流转交易服务体系

在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上，引导和支持进城落户农民按照依法自愿有偿原则转让承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权、集体收益分配权。探索有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户向农村集体经济组织退出农户承包权、宅基地资格权、集体资产股权的具体办法。加快推进农村产权交易市场建设，以县级为中心，以乡镇为重点，完善县、镇、村三级交易服务网络，提供信息发布、业务受理、协议订立、价值评估、抵押融资、档案管理、投诉及纠纷受理处置等综合服务。规范推进农村资源性资产、经营性资产等流转交易。推广武城县农村集体资产股权质押贷款试点经验，继续推进农村土地承包经营权成为有效质押品。

第四节 推动农业转移人口融入城市社会

推广武城、齐河等市民化改革经验，建立市民化成本分担机制，倡导开放包容的城市文化，提高农业转移人口的市民身份认同感和归属感，为平原地区实现农业转移人口市民化提供“德州模式”。

一、建立健全农业转移人口市民化成本分担机制

加大对省级市民化奖励资金的争取力度，在市国土空间规划和年度用地计划安排中，充分考虑农业转移人口进城落户因素，合理安排城镇新增建设用地指标。立足全市经济社会发展基础，科学测算农业转移人口市民化成本，厘清政府和市场职能边界。政府主要承担义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本；企业要依法为建立劳动关系的农业转移人口缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用和住房公积金；农业转移人口积极缴纳个人承担的社会保险费和公积金部分，积极参加职业技能培训，不断提升自我发展能力。

二、保障农业转移人口合法权益

全面推行劳动合同制度，维护劳动者合法权益，2025年劳动仲裁案件调解率提高到65%。围绕解决拖欠农民工工资问题，摸清欠薪底数，突出工程建设重点领域，加大执法力度。引导法律援助机构为农民工提供劳动报酬、社保待遇等法律服务。逐步将农民工休息休假、劳动安全卫生、社会保险福利、劳动争议处理

等纳入保护范围。建立农民工专属投诉“绿色通道”，健全就业市场监管机制，依法消除企业“同工不同酬”等歧视行为。积极引导农业转移人口在流入地参加党组织，保障农业转移人口在流入地行使民主权利。加大农民工“高温津贴”“低温津贴”实施力度，引导企业进一步提高农民工待遇。

三、提升农业转移人口就业质量

深入实施就业优先政策，推动产业、企业、创业、就业“四业”联动，在新旧动能转换过程中提供更加充分更高质量的就业岗位，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，城镇调查失业率控制在5.5%以内。健全工资集体协商、正常增长和支付保障机制，切实增强农民工经济融入城市能力。落实最低工资标准和工资指导线制度，以农民工集中的中小企业为重点，推进行业性、区域性工资集体协商，将工资增长与职业技能、经济效益挂钩，确保农民工平均工资收入水平增长速度不低于本地地区生产总值增速。发展壮大人力资源服务业，简化优化人力资源服务许可流程，加强人力资源市场事中事后监管。实施人力资源服务行业促就业行动，培育一批骨干企业和诚信机构，促进市场化社会化就业。

四、加强对农业转移人口的帮扶关怀

深入挖掘“厚德、包容、创新、图强”的德州精神所蕴含的时代价值，不断激发农业转移人口主动融入城市、为城市服务奉献的主人翁热情。实施进城落户农民工温暖工程，组织开展“春风

行动”“情暖德州”等公益活动，提高农民工关爱和服务水平。依托社区党组织、基层群众自治组织、群团组织、社会组织等引导农业转移人口积极参加社区活动，加入社区志愿者队伍，鼓励其参与社区治理。发挥工会、妇联、共青团及志愿者组织等作用，帮助农业转移人口尽快适应城市生活。在农民工集中的产业园区建设公共文体空间，并提供心理咨询等服务。依托中小学校、职业院校等开展新市民培训，培养诚实劳动、爱岗敬业的作风和文明健康的生活方式，增强农业转移人口的“德州新市民”意识。

第三章 均衡协调 优化城镇化布局形态

落实“一群两心三圈”城镇化区域战略格局，借势黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，充分发挥德州处于京津冀城市群与省会经济圈交接的黄金区位优势，以“均衡城镇化”为方向，按照统筹协调、结构优化、布局合理、集约高效发展思路，实施“差异化”“倒虹吸”策略，推进北接南融、西联东达，积极融入区域发展大局，优化市域城镇空间布局，提升中心城区功能品质，全力建设天衢新区，实施“双镇百村”建设工程（打造10个中心镇、11个特色镇和100个中心村），促进全市新型城镇化均衡高质量发展。

第一节 积极融入区域发展大局

以区域协调发展为导向，积极对接京津冀协同发展战略，深度对接黄河流域生态保护和高质量发展战略，纵深融入省会经济圈一体化发展战略，全面推进德州市区域发展向更深层次、更高水平迈进。



图 1 德州市重大区域战略布局示意图

一、积极融入京津冀协同发展战略

紧抓京津冀协同发展战略向纵深推进机遇，放大山东半岛城市群门户优势，更大力度精准承接北京非首都功能疏解，拓展“一区四基地”功能。发挥现代农业、装备制造、生物医药等产业优势，深化招商引资、招才引智，高标准建设一批产业承接基地，积极承接京津冀高端产业协作。创新转化承接平台，加快推动“总部在京津、基地在德州，研发在京津、转化在德州”协同创新，高水平规划建设一批科技创新创业园及新型研发机构，打造对接京津冀协同发展的功能集聚区。

二、深度对接黄河流域生态保护和高质量发展战略

抢抓黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略机遇，以打造黄河流域中下游重要生态功能区为目标，加快推进黄河故道生态修复工程，建设黄河水乡国家湿地公园，按照全省统一部署共同打造百里黄河生态廊道。配合做好黄河水沙调控体系和机制建设，加强对辖区内黄河及徒骇河、德惠新河、马颊河等主要河道的动态监测和灾害预警，筑牢黄河流域的德州安全防线。坚持“四水四定”原则，统筹生产、生活、生态用水，不断提高黄河水利用效率。积极参与黄河科创大走廊和沿黄现代产业合作示范带建设，向西加强与沿黄城市能源和产业合作，向东深化与山东自贸区联动，推进黄河流域（山东）现代农业科学城建设。深挖黄河文化资源，讲好“德水安澜”“大禹治水”“导河入海”等德字号黄

河故事，打造黄河农耕文化高地。

三、纵深融入省会经济圈一体化发展战略

发挥紧邻省会的综合服务优势，全面全方位加密与济南联系度，深度参与省会经济圈建设，加快推进齐州黄河大桥、济南绕城高速二环线西环和北环德州段等基础设施建设，加快推动与济南基础设施互联互通、产业协同融合发展，加强教育、医疗、养老、文化等公共服务设施共建共享。实质性推进济德一体化发展，支持齐河县、禹城市、临邑县全面融入济南发展，打造纵深融入省会经济圈一体化发展先行区，提升德州在省会经济圈中的战略地位。用足用好全省支持“突破菏泽鲁西崛起”的政策机遇，积极推动与枣庄、聊城、滨州、菏泽等市协同发展，加快德州至商河段城际铁路前期工作，积极开展德州至聊城的高铁及城际铁路建设研究，畅联鲁西通道，打造鲁西崛起高地。

第二节 推动市域城镇化空间布局均衡化

聚焦富强活力幸福美丽的新时代社会主义现代化强市建设，加快构建“一核一轴，双翼多点”的空间布局，做大做强“一核”中心城区，全力打造“沿京沪线”一条经济发展轴，全面塑强“东北向宁乐庆片区、西南向武夏片区”两个联动发展片区，系统优化多个重点镇、特色小镇建设，推动形成“一核聚能、一轴隆起、双翼联动、多点支撑”的市域城镇化发展新格局。

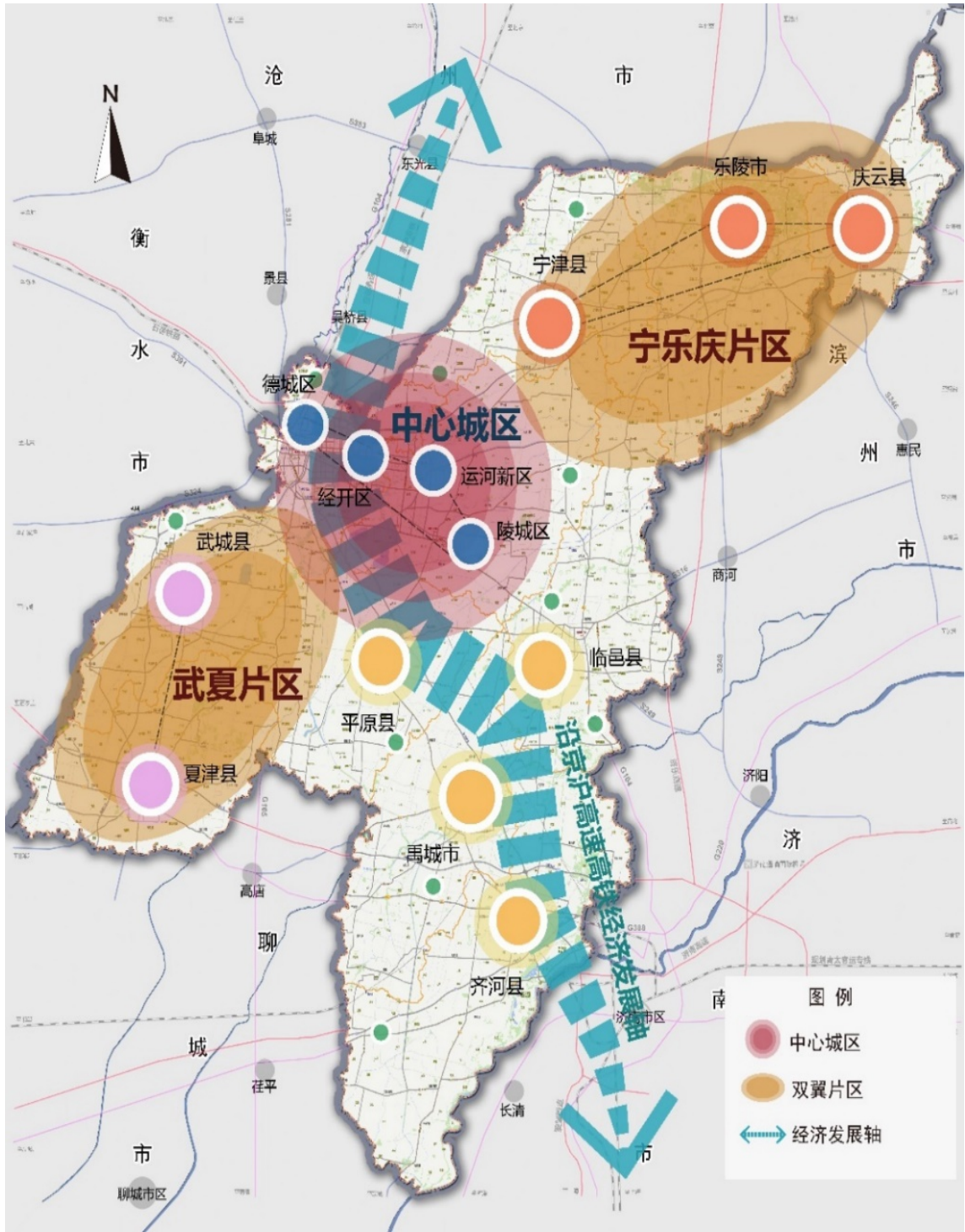


图 2 德州市“一核一轴，双翼多点”城镇化空间格局

一、做大做强德州中心城区

强化中心城区核心功能，提升区域吸纳集聚与辐射带动能力，打造全市新型城镇化与城乡融合发展的核心增长极。坚持中心城区东扩方向，以天衢新区建设为突破，推进德城区、天衢新区和陵城区联动发展，做大中心城区规模。加快德城区城市更新，形成行政文化、商贸物流和生活服务的中心区域。加快天衢新区新城建设，有效疏解老城区功能，打造新兴产业聚集区、科创研发中心及高品质休闲娱乐中心。支持城区东向发展，推动陵城区转型升级，缩小东西城区差距，实现德陵一体化均衡发展，打造德州历史文化底蕴集中展示地、新型工业集聚区。

二、打造“京沪向”发展轴

依托京沪高速高铁交通廊道，串联中心城区、平原县、临邑县、禹城市、齐河县等沿线县（市），打造德州经济社会发展主力带，构筑市域城镇化和城乡融合发展主轴线，形成辐射周边区域协调和城乡融合的强力发展轴。推进京沪沿线四个县（市）协同发展，主动承接南北方向技术扩散和产业转移，打造市域战略性新兴产业集聚带，成为我市对接京津冀城市群和省会城市群的主动脉。

三、塑强“东北、西南”两个联动发展片区

“东北翼”宁乐庆联动发展片区，以宁津县、乐陵市、庆云县为核心，打造向东北延伸，对接河北沧州、滨州、天津市的先行区域。“西南翼”武夏联动发展片区，以武城县、夏津县为核心，

打造向西南延伸，对接河北邢台、聊城以及河南省的前沿区域。统筹推进两个片区内县（市）联动发展，建设市域一体化发展的示范区，深化片区内交通互联、产业互融、政企互动、资源互享、要素互通，积极探索协同联动发展新路径，双片协同发力，共创市域经济和社会高质量发展双引擎，打造德州协同辐射周边双支点。

第三节 增强区域重大基础设施支撑能力

推进与市域城镇化相匹配协调的重大基础设施建设，增强区域内交通、能源、水利等重大基础设施支撑能力，构建布局合理、结构完善、功能完备的区域基础设施支撑体系。

一、构建综合交通体系

发挥京沪通道与鲁北通道节点城市优势，对接京津冀和省会经济圈综合交通布局，争取接入京津雄半小时通勤圈，打造周边大中城市1小时交通圈。实施一批跨区域的重大交通工程，构建以铁路、公路运输为主导的网络化、高效化、安全化、智能化现代综合交通运输网络。建设完善“五纵五横四射三连”国省道网、“四纵四横二连”高速公路网，实现县县“双高速”。重点建设德单高速德州至高唐段、滨德高速公路陵城北互通立交工程等项目，沿马颊河两岸建设东西走向公路大通道，建设德州到济南快速通道。加快完善铁路网布局，建设德州—商河铁路，高标准建设陵城、临邑高铁站，谋划研究德州—沧州、德州—聊城等铁路，加

强山东省与京津冀铁路主客运通道的联系，提升德州东站区域铁路枢纽功能。加快航道航空建设，积极协调推进京杭运河黄河以北段复航和徒骇河通航前期工作，加快推进德州民航机场前期工作，规划布局通用机场。

二、打造现代能源体系

持续优化能源设施布局，着力增强市域能源供给和保障能力。深入推进电力供给侧结构性改革，重点建设以 500 千伏电源点为中心、220 千伏环网为主网架的坚强区域电网，加快实现与济南、滨州、聊城等市电网互联互通，推进电网技术、功能、形态全面升级，打造更加智慧、绿色、安全、友好的电力能源互联网。大力推进天然气基础设施建设，打造“四纵四横”市域天然气管网，统筹推进管道枢纽中心和储备调峰能力一体化建设，打造区域性储气调峰中心。积极扩大天然气利用，进一步提高城乡居民天然气覆盖率。完善油气储输网络，依托大型跨区域油气输送管线，新建或更新改造一批输送管线。加快建设山东天然气环网德州段、中俄东线天然气管道德州段项目，探索成立鲁北天然气交易平台，增强全市油气保障能力。

三、推进现代水网建设

加快“五横三纵二十库、一泉百湖千河通”全域水网建设，强化黄河水、长江水“双水源”供水保障，转变用水方式，提高节水水平和用水效率，打造功能齐备、贯通互济、协调高效的一体化现代水利体系。深入实施潘庄、李家岸灌区续建配套与现代化改

造及重点中型灌区节水改造，建设水利感知网和水利信息网，建设智慧化、精细化、现代化灌区。深入实施国家节水行动，加快工业节水及农业灌溉节水改造。加强水空间管控和洪水风险管理，新建抗旱水源、大中型水库增容等工程，推进德州恩县洼滞洪区建设，实施三千流防洪治理工程，加强水闸水库除险加固，夯实防洪抗旱综合水利保障体系。

第四节 提升中心城区功能品质

坚持高起点规划、高质量建设、高标准管理，加快实施城市更新行动，东靠新区引领、西靠运河引爆、德陵一体发展，推进中心城区设施修补、功能完善、特色塑造和品质提升，建设宜居宜业、宜产宜游的现代化城市。

一、推动城市赋能升级

依托河流穿城而过的优势，优化中心城区空间布局和功能结构，推进中心城区由“运河时代”向“高铁时代”跨越。围绕提升城市运行效率，加快盘活低效存量土地资源，提高城市空间集约高效利用水平。强化德城区、天衢新区和陵城区同城意识，实施差异化发展策略，系统增强中心城区行政、商业、商务、科创等核心功能，实现职住平衡，推动中心城区赋能升级，建设布局合理、功能完善、产城融合的大城市。

二、增强城市宜居性

坚持精明增长，转变城市开发建设方式，以城市更新为统领，

统筹推进中心城区“四改一拆”。贯彻绿色人本理念，优化城市设计，实施空间立体性、平面协调性和风貌整体性的城市规划与空间管控，进一步彰显城市的鲁北平原特色风貌。完善提升长河公园、明月湖公园、人民公园、动植物园等公共空间的休闲娱乐功能，以苏禄王御园景区为核心谋划建设东盟主题文化片区，打造以东方朔文化为依托的智圣东方文化园，打造一批城市特色文化和休闲空间，提高城市文化品味，彰显德州人文城市品牌魅力。建设“四河八岸”城市景观带和交通大通道，打造林水相依、水绿交融、城水互动的生态宜居城市。

三、提升综合服务能力

统筹“城市、组团、社区”三级公共服务供给，合理布局区域性、功能性重大公共服务设施，规划建设中央商务区、金融聚集区、文化科技中心、国际会展中心、体育公园，打造中心城区社区基础教育、医疗、便民配套等“15分钟生活圈”。优化基础设施布局，完善提升市政设施管网，进一步提高天然气、供热管网覆盖面。完善市、区、街道、社区四级城区管理体系，优化城管综合执法，建设完善城市“大脑”，健全城市治理体系，提高城市管理的科学化、精细化、智慧化水平。

第五节 强势建设天衢新区

抢抓省级新区建设契机，深入实施《德州天衢新区发展规划（2021—2025年）》，加快启动核心区建设，实施“十大重点工

程”，推动“六大板块崛起”，着力打造全市乃至全省的高质量发展引领区、创新发展先行区、产城融合示范区和深化改革试验区。

一、明确定位目标

坚持“创新引领、战略融入、生态优先”理念，创新区域一体化发展新机制、产城融合发展新模式、产业转型升级新路径，建设对接京津冀协同发展先行区、鲁北智慧活力新城区、新能源新材料产业示范基地，打造区域融合战略支点，形成山东新的经济增长极。到 2025 年，天衢新区地区生产总值计划突破 650 亿元，“四新”经济增加值比重超过 50%，常住人口突破 50 万人，城镇化率达到 76%，绿色低碳、文化繁荣、智慧宜居的现代化城区基本建成；到 2035 年，地区生产总值占全市的 30% 以上，“四新”经济占比 85% 以上，充分汇聚国际国内高端要素和创新资源，全面建成综合实力强劲、创新活力凸显、人民幸福满意、产城深度耦合、城市品质卓越的新城区。

二、优化总体布局

顺应城镇组团化发展趋势，构建“一轴、两翼、三组团”的新区布局。一轴，串联以行政办公区为核心的政务文化中心、以德州高铁站为核心的新区科创中心、以马颊岛生态园为核心的新区商务中心，打造“西北—东南”向的产城融合发展主轴。两翼，以赵虎镇、边临镇为主体的东北发展翼，形成集田园休闲、现代康养、生态研学、高端食品加工等于一体的生态经济引领区；以抬头寺镇为主体的西南发展翼，打造都市生态观光区。三组团，

以长河街道、宋官屯街道为主体的减河西发展组团，形成绿色产业集聚区；以袁桥镇、京津冀协同发展产业园和马颊岛生态园为主体的高铁新城组团，建设京津冀鲁科创中心、会展中心，打造智造科创集聚区和新区商务中心；以陵城经济开发区为主体的陵城发展组团，建设国内领先的新材料研发、生产基地。

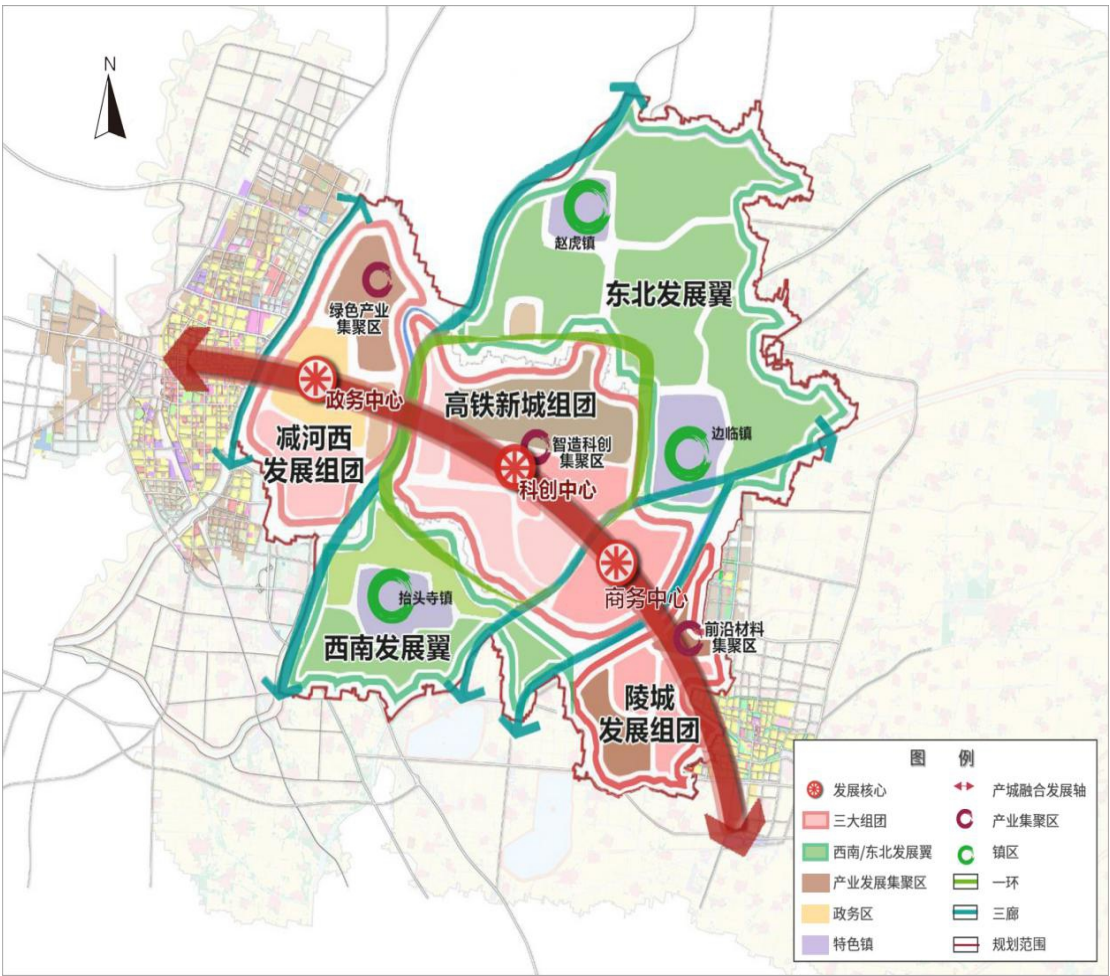


图 3 天衢新区总体布局图

三、提高对接京津冀协同发展能力

充分发挥对接京津冀协同发展门户作用，积极承接北京非首都功能疏解，主动服务雄安新区建设，推动德州由服务保障转为双向流通。培育先进制造业基地、特色型物流基地、功能总部集聚基地以及区域性金融中心、现代化会展中心等“两中心三基地”，定向引进与相关龙头企业及产业链配套项目，打造京津冀产业承接地。创新科技协作模式，创建市级以上创新创业共同体，探索“研发在京津、转化在新区”的科技协作模式。推动农产品由“原字号”向“制成品”升级，打造京津冀鲁区域食品保障供应基地和“放心农场”。加快建设山东省职业教育创新发展试验区，打响“大德工匠”品牌，建设产教融合、产才融合型城市。推进马颊河生态岛绿色发展，实现生态环境保护高质量发展。

四、打造鲁北智慧活力绿色新城区

坚持产城融合理念，建设京沪高铁线上宜居宜业、品质突出的新城区，打造时尚活力的现代之城、智慧融合的未来之城、蓝绿交织的美丽之城。加快信息化新型基础设施建设，健全内外高效联通的交通网络，稳定清洁高效的电热气能源供给，打造便捷高效新城。提升制造业、农业等产业智慧化水平，推进教育医疗、养老社保等智慧化服务有效覆盖，建设智慧化城市管理信息平台，打造智慧融合新城。加强传统文化保护传承，融入现代文化元素符号，提升公共服务档次，打造时尚活力新城。擦亮水绿相依的城市底色，建设蓝绿交织的生态系统，彰显中西合璧的建设风格，打造绿色美丽新城。完善城市防灾减灾设施体系，建设功能复合、智慧高效的地下综合管廊，强化城市水安全保障，打造

安全韧性新城。

五、培育壮大三大主导产业

围绕新能源、新材料和电子信息产业，加快培育壮大新动能，创新产业融合发展新路径，全面实施“强链、延链、补链”工程，建设高能级产业生态圈，全力打造“3大产业门类+16条细分赛道”的现代产业体系。新能源产业，打造风电装备、太阳能多元化利用、氢能和燃料电池、地热能利用、储能产业等5条细分赛道，到2025年规模以上企业数量、主营业务收入分别达到20家、50亿元。新材料产业，打造核防护材料、高性能纤维材料、先进金属材料、膜材料等4条细分赛道，2025年规模以上企业、主营业务收入达到50家、200亿元。电子信息产业，打造新一代存储器、新型传感器、光电制造、半导体材料、芯片制造、封装测试、数字经济等7条细分赛道，2025年规模以上企业、主营业务收入达到10家、200亿元。

六、激发科技创新潜能动力

强化创新核心地位，集聚区域创新资源，植入创新基因，激发创新活力，推动科教产深度融合。依托德州人才创新园、中元科技创新创业园、产品质量标准计量研究院等平台，高水平建设鲁北科创中心、中国（德州）知识产权保护中心、京津冀科技创新园、马颊岛国际科创社区等一批科技创新载体。推动省级以上技术创新中心、产业创新中心、新型研发机构、院士工作站和重点实验室等在新区布局落地，培育一批科技创新企业主体，引导鼓励企业加大科技研发投入，优化新区创新创业环境生态，培植

科技创新“德州优势”，全力打造国际化科创基地、区域性科创中心。

第六节 加快县城城镇化建设

充分发挥县城连接城乡的纽带作用，科学确定各县（市）功能定位，优化县（市）城镇化空间结构和产业布局，完善基础设施和公共服务配套，加快补齐县城短板弱项，构建适应人口和产业集聚要求、功能完备高效的基础设施和公共服务体系，建设“精致县城”。

一、明确各县（市）功能定位

明确县城功能定位，发挥比较优势，优化发展路径，提高县城综合竞争力，推动县城城镇化高质量发展。

禹城市：以国家级高新区为依托，全力培强高端装备、医养健康、新能源新材料三大主导产业，提升“徒骇河时代”支撑能力，建设济南北部重要协作区、高端制造业新城、徒骇河生态文化名城、区域性流通枢纽城市，聚力打造双向融入先行区、大禹文化生态城和新旧动能转换示范区。

乐陵市：联合周边县域推动基础设施、产业集群、旅游资源互联互通互享，建设京津冀优质农产品供应核心基地（国际食品产业园区）、山东省万亿级体育产业集群前沿阵地（国家体育产业园区）、绿色化工产业园区、高端装备制造集聚高地、红色文旅融合发展示范区，打造县级区域性中心城市、德州东部经济增

长极、以红色康养枣乡为特色的生态园林城市。

宁津县：积极推动家具、电梯、体育器材等特色产业集聚发展，培育壮大现代高效农业，充分挖掘杂技和蟋蟀文化，重点打造面向京津冀鲁的优质农产品供应基地、特色先进制造业基地，打响宁津特色文旅品牌，建设环渤海开放合作示范县。打造北方现代特色制造业基地、乡村振兴齐鲁样板示范区、全省传统文化传承发展新高地、德州市“卫星城”和生态宜居城市。

齐河县：充分借势黄河流域生态保护和高质量发展战略与省会经济圈一体化发展战略，积极发展以生态宜居为核心的文化旅游产业，加快发展新能源汽车、医养健康、高端装备制造等主导产业，建设现代化新型工业强县、绿色优质高效农业大县、享誉全国文旅名县，打造黄河流域生态保护和高质量发展样板城市、省会经济圈休闲旅游目的地、济南市“卫星城”、生态康养名城。

临邑县：聚焦先进装备制造业、化工新材料、无机非金属材料、医疗防护、食品深加工等产业，培育发展新兴产业，加快传统产业崛起，提升现代服务业水平，推动产业集聚集群发展，深度融入济南新旧动能转换先行区建设，打造全国智慧农业示范区、京津冀协同发展区新型城镇化示范县、山东省城乡融合发展试验区、黄河流域高质量发展（临邑）示范区、济德一体化发展排头兵，主动融入“双循环”发展新格局。

平原县：做强医养健康、绿色化工、农副产品精深加工三大主导产业，大力发展现代物流业，打造“公铁水”多式联运的“一带一路”战略节点，以桃园三结义等历史典故为依托，发展文化

旅游产业，形成京津冀鲁独有的三国文化城市品牌，打造鲁西北交通枢纽节点城市、三国文化魅力新城、德州都市区副中心、京津冀优质农产品供应基地、现代宜居田园城市。

武城县：加快推进产业数字化、产业智慧化，以智能制造为主攻方向，依托中央空调、新材料、汽车及汽车零部件等优势产业，进一步延伸产业链、提升价值链，打造高端装备及新材料为引领的京津冀协同发展先行样板、全域新型城镇化样板区、现代园林城市。

夏津县：依托纺织服装等产业基础，发挥全球重要农业文化遗产品牌优势，做大做强纺织服装、高端装备、农副产品深加工、文化旅游产业，打造中国纺织服装名城、高端装备智造新城、农副产品深加工产业示范基地、世界桑产业基地，建设中国最大的绿色纺织新材料产业基地。

庆云县：大力发展智能装备及成套装备、体育器材、电子信息制造等产业，打造“一轴一带五游园”的全域旅游新格局，建设协同发展示范区和新旧动能转换先行区，中国北方重要的电子商贸名城、绿色制造及医养健康（体育）产业基地、人文旅游胜地、鲁冀重要节点城市、美丽富饶的生态园林城市。

二、提高县城产业集聚能力

实施县城工业“增品种、提品质、创品牌”行动，“一县一策”推进产业升级，“一县一情”完善产业生态，“一县一品”打造产业品牌。以产业园区为平台，培育特色优势产业，引导产业向园区聚集、园区向县城集中，支持符合条件的产业园区扩区升级，配

套完善基础设施，增强综合服务功能，将产业园区建成新型城区。支持县城与高等院校、科研院所创新合作，建立战略合作关系。对新认定的国家级企业技术中心、创新创业示范基地等，给予政策、资金等扶持，引导小微企业应用新技术，发展新业态，培育一批科技“小巨人”企业。推动符合条件的省级产业园区转型升级为省级高新技术产业开发区。大力优化县域营商环境，完善政务服务生态，鼓励各县（市）积极争创全国绿色发展百强县市、全国营商环境百强县、全国投资潜力百强县。

三、加快县城补短板强弱项

完善县城市政公用设施和公共服务设施配套，完善县城基础设施网络，提升公共服务功能，增强县城人口承载能力。推进市政公用设施提档升级，完善交通、通讯、给排水、供热、供气、配送等基础设施。推进公共服务设施提标扩面，统筹规划建设教育、医疗、养老和社区服务设施，确定产权归属，配齐专业人员，落实管护责任，着力增加优质公共服务供给。推动环境卫生设施提级扩能，加快推进垃圾无害化处理、污水集中处理和县城公共厕所全覆盖。推进产业设施提质增效，完善产业平台配套设施、冷链物流设施和农贸市场。支持国有平台公司在县城周边建设小微企业创业园，提供标准化厂房和配套服务，实现小微企业“拎包入住”，降低企业经营压力，带动农民就地就近就业。

第七节 推进中心镇、特色小镇和中心村建设

以糜镇、房寺镇、铁营镇、柴胡店镇、祝阿镇、德平镇、恩城镇、鲁权屯镇、宋楼镇、尚堂镇等 10 个镇为重点，强化中心镇支撑作用，重点培育发展一批大镇强镇、特色镇和中心村，为全市城乡融合发展提供载体示范和标杆引领。

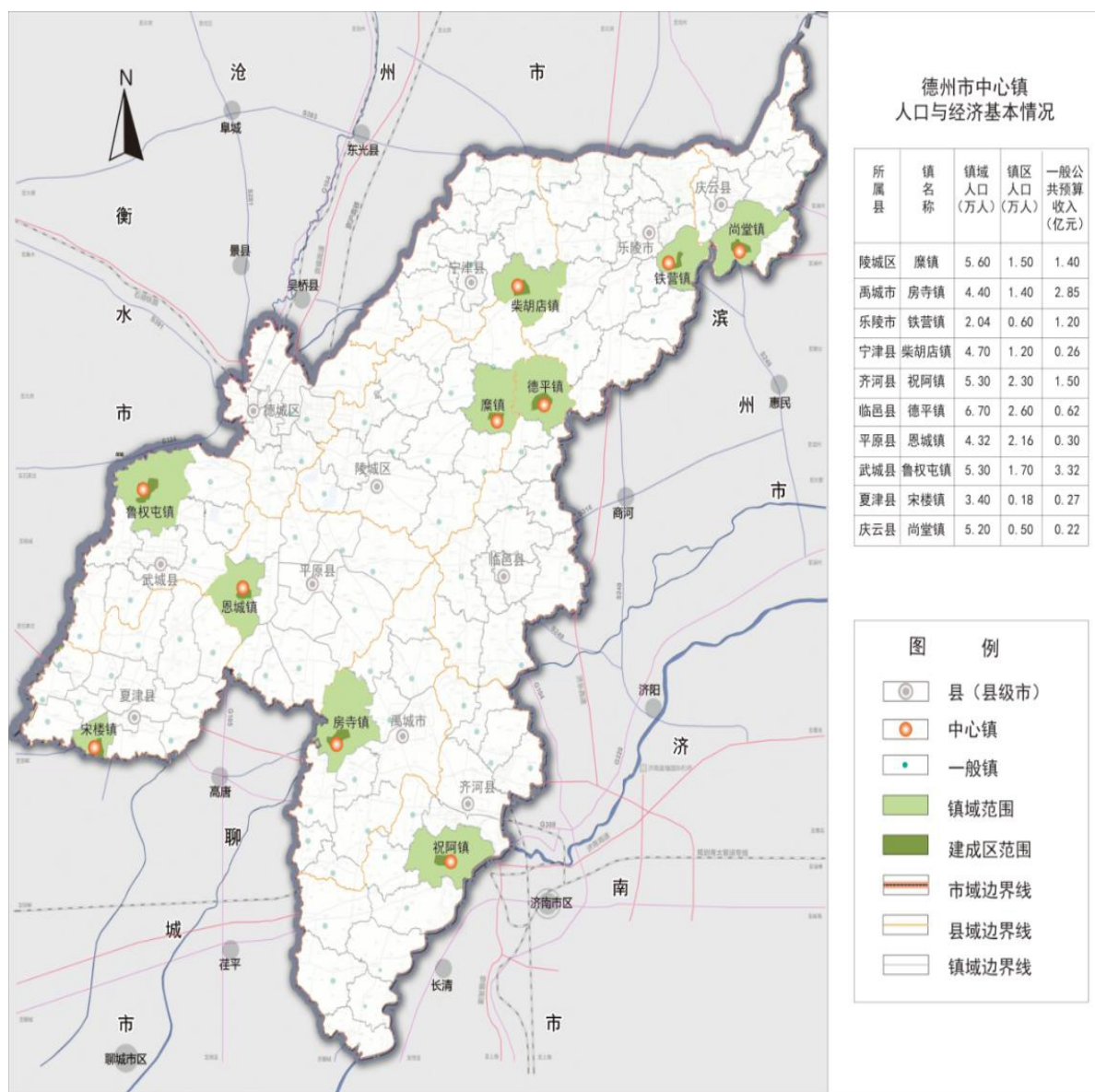


图 4 德州市中心镇空间布局和发展现状图

一、精准化确定中心镇培育目标任务

加强中心镇与县城发展的统筹规划与功能配置，按照县域副中心的功能定位，突出人口集聚，重点培育 10 个中心镇，全力建设成为产业振兴引领镇、公共服务先行镇、乡村文明样板镇、共同富裕示范镇，打造县域经济社会新的增长极，到 2035 年，镇驻地人口规模达到 3—5 万人、辐射带动周边 10 万人，产业园区营业收入达到百亿级以上，容纳就业 1 万人以上，建成县城“卫星镇”和现代化新型小城市。近期重点实施“强镇固基三年行动计划”（2022—2024 年），确保中心镇在规划编制、规模扩大、设施完善、服务提升、生态宜居、经济发展、治理高效等领域取得显著进展。2024 年年底前，镇驻地常住人口增长 20% 以上；基础设施达到省级及以上重点镇标准，建成区垃圾无害化处理率、污水处理率均达到 100%，绿化覆盖率达到 35% 以上；公共服务达到省级及以上优良水平；规划建设一处 1000 亩以上的产业园区、培育形成 1 个以上 10 亿级优势特色产业集群，镇域经济增速高于所在县及全市平均水平；建成基层党建红旗乡镇，创建省级及以上文明镇，80% 以上所辖村创建为市级以上文明村。

二、长效化扩大中心镇镇区规模

引导中心镇驻地周边村、园区村有序向镇区集中，规划建设一批城镇聚合型社区。按照城市居住区标准，高水平配套社区基础设施、公共服务设施和便民商业设施，做到同步设计、同步施工、同步投入使用。推广使用经济、适用、节能和体现平原特色

的社区住宅设计方案，通过空间布局、小品雕塑、建筑风格、建筑符号等体现德州地方特色，打造中心镇魅力人居空间，吸引周边村庄人口向城镇社区集聚。开展中心镇与周边村设施普查，根据中心镇和周边村庄空间布局、建设现状和人口分布特点，以基础设施和公共服务设施能够连接到的村庄为重点，加快连接镇村的基础设施和公共服务设施建设，推进更多周边村庄与中心镇建成区实际连接。积极推进周边规模小、带动能力弱的乡镇与中心镇合并，拓展中心镇发展空间。

三、品质化提高中心镇综合承载能力

高质量做强产业支撑。在中心镇集中建设发展产业园区，优化整合周边镇、村劳动力、土地、资金、金融等生产要素，引导镇域内和周边乡镇的企业向中心镇园区集聚。坚持园区与镇区基础设施共建共享，推动产城一体、镇园融合。积极承接大中城市产业转移，各县（市、区）要结合产业结构调整，将适合在小城镇发展的优质产业项目，优先安排在中心镇园区。优化产业发展环境，中心镇园区可享受省级经济开发区的各项优惠政策。

高标准配套基础设施。按照统一规划、适度超前、统筹兼顾、确保重点的思路，参照小城市建设标准，加快完善镇区路网、水网、电网，有条件的建设集中供热、供气管网，加强 5G、光纤、雨污分流、污水和垃圾无害化集中处理等设施建设，形成适应人口和产业集聚需求、完善高效的设施体系。推进中心镇基础设施向周边农村延伸，促进镇域基础设施一体化，提倡和鼓励中心镇

与周边乡镇设施共建共享。保护好平原、河流、林地等自然景观和古建筑、老街巷、特色民居等人文景观，突出地域文化特色，精心设计建设改造核心街区、重要建筑群、重点建筑物，打造一批建筑精品。

高水平完善公共服务。持续扩大公共财政对中心镇社会事业投入，按照省级规范化标准，建设中小学校、幼儿园、敬老院，有条件的可建设职业培训学校和乙级以上综合性医院。积极推进县域优质教育、医疗等资源向中心镇覆盖，引导县城重点中小学在中心镇设立分校，鼓励县城优秀教师、校长到中心镇交流、任职。提高中心镇卫生院硬件设施和技术水准，建立深化与上级医院合作机制。完善便民商业服务设施，高水平布局建设餐饮住宿、商业零售、快递金融等商业网点，提升中心镇公共服务质量和功能。

高效率增强治理能力。提高中心镇管理效能，赋予中心镇县级审批职能，严格实行中心镇党委书记由市委管理，根据发展需要，合理配置经济发展、社会事业、城镇规划建设管理方面的机构，科学调配和引进专业人员，建立健全中心镇政府管理机制。推进相对集中行政执法权向中心镇延伸，提高镇区专业化、精细化、智慧化管理水平。深入开展镇区环境综合整治，加大生态保护力度，打造美丽村居、美丽河湖、美丽廊道、美丽田园，形成清洁绿色、碧水蓝天、宜居宜业的人居环境，建设生态宜居城镇。提高中心镇基层党建工作水平，打造过硬基层党支部。

四、差异化发展一批特色强镇

把发展实体经济、促进产业集聚作为小城镇特色化发展的首要任务，坚持错位发展、集约发展，根据地理区位、资源禀赋、历史沿革、经济基础等条件，从交通、产业、商贸、农业、文化旅游等不同领域，明确功能定位和主导产业，拉长产业链条，促进产供销一条龙、科工贸一体化，形成“一镇一品”的专业经营格局，差异化培育发展一批工业强镇、商贸名镇、农业大镇和文旅特色小镇，打造具有较强竞争力和带动辐射力的特色大镇、强镇。

专栏 1：德州市特色小镇发展定位
<p>工业强镇：袁桥镇、林子镇、边临镇、华店镇、时集镇、崔口镇。</p> <p>商贸名镇：赵官镇、临南镇、兴隆镇、德平镇、杨安镇、老城镇、香赵庄镇、林子镇、梁家镇、十里望回族镇。</p> <p>农业大镇：抬头寺镇、焦庙镇、王杲铺镇、安仁镇、李家户镇、黄夹镇、临南镇、理合务镇、翟家镇、德平镇。</p> <p>文旅特色小镇：黄河涯镇、苏留庄镇、四女寺镇、神头镇、大柳镇、朱集镇、辛店镇、王打卦镇、林子镇、兴隆镇。</p>

五、规范化培育一批特色小镇

立足区域特色资源禀赋和产业基础，以微型产业集聚区为空间单元，推进多元功能聚合，加快培育一批产业型、生态型、文旅型特色小镇，重点培育 10 个左右产业上“特而强”、机制上“新而活”、功能上“聚而合”、形态上“精而美”的特色镇，推进生产生活生态“三生融合”、产业社区文化旅游“四位一体”，成为创新创业高地、产业投资洼地、休闲养生福地、观光旅游胜地，打造宜

业宜居宜游的新型空间和县域内城乡融合发展新支点。

重点发展特色产业，聚焦产业细分门类，选择最有基础、最具潜力的门类作为主导产业，打造形成具有核心竞争力的特色产业。做强做精特色产业集群，特色产业投资占总投资比例原则上不低于 60%，培育竞争优势强的领航企业。加大支持力度，探索地方政府发行专项债券用于建设有回报效益的特色镇产业配套设施、公共服务设施、市政公用设施等项目建设，支持符合条件的特色小镇投资运营企业发行企业债券，缓解资金不足难题。挖掘现有特色资源，依托齐河黄河国际生态城、夏津黄河故道森林公园、乐陵千年枣林游览区等景区，完善“吃住行游购娱”六大功能，拉长旅游产业链，完善消费基础设施配套，培育打造一批精品旅游特色小镇。严防房地产化倾向，除原有传统民居外，特色小镇建设用地中住宅用地占比原则上不超过 30%。

六、标准化打造一批中心村

坚持示范引领、提高标准，因地制宜、分类指导，市场运作、多方参与，高起点规划建设一批美丽村居，到 2024 年，在全市范围内培植 100 个中心村，将其打造成全市镇村建设的排头兵和美丽宜居乡村样板。围绕“走平坦路、喝干净水、上卫生厕、住整洁房、居优美乡村，树文明新风、享和谐社会”等任务目标，加快美丽村居建设，建设完善水、电、气、暖、网络、通讯、交通、金融、购物等公共设施，实现村居设施城镇化、村居建设标

准化、村居环境优质化，建成一批宜居、宜业、宜游的美丽乡村。大力发展农业生态化、规模化、标准化和产业化经营，规划建设辐射范围3公里左右的承载区域性农业社会化服务机构、农民合作社联合社功能园区，培植壮大优势特色产业，延伸农业产业链条，提高农业生产效率，到2024年，村集体经济收入超过50万元。提高中心村社会治理水平，尊重农民意愿，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理长效机制，建设平安乡村，建成基层党建红旗村，打造省级及以上文明村。

第四章 转型升级 增强产业就业支撑能力

坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，围绕在建设先进制造业强市、中国食品名市、特色体育名城、现代物流枢纽城市、国家营商环境创新（试点）城市等“五个走在前”，深入实施新旧动能转换重大工程，优化市域产业功能布局，搭建城乡产业协同发展平台，打造城乡高效分工、错位发展、相互融合的现代产业体系，夯实新型城镇化和城乡融合发展的产业基础和就业支撑。

第一节 优化市域产业功能布局

立足培育“541”产业体系，优先壮大七大先进制造业，统筹推进市域产业布局优化完善和产业结构转型升级，加快实现市域

产业质量变革、效率变革、动力变革，提高产业综合竞争力，打造冀鲁边界的区域经济发展高地。

一、优化产业发展布局

根据城市资源环境承载能力、要素禀赋和比较优势，统筹产业布局和园区建设，优化区域要素资源配置，避免同质竞争和重复建设，加快推动产业链条由“短”到“长”、产业层次由“低”到“高”、产业布局由“散”到“聚”，构建横向错位分工、纵向分工协作的区域产业总体格局，培育发展各具特色的县域经济和产业体系。深耕细作“十强”产业，绘制主要产业图谱，明确各县（市、区）发展主攻方向，每个县（市、区）重点培育2—4个主导产业，打造一批百亿级企业、千亿级产业。

专栏2：德州市各县（市、区）重大产业布局

1. 德城区：绿色化工、新材料、现代高效农业
2. 陵城区：高端装备、纺织服装、农副产品深加工
3. 禹城市：高端装备、医养健康、新能源新材料产业
4. 乐陵市：高端装备、医养健康、绿色化工、现代物流产业、现代高效农业、文化旅游产业
5. 宁津县：高端装备、医养健康、现代高效农业
6. 齐河县：高端装备、医养健康、新一代信息技术、文化旅游产业
7. 临邑县：先进装备制造业、化工新材料、无机非金属材料、医疗防护、食品深加工产业
8. 平原县：医养健康、绿色化工、现代物流、现代高效农业
9. 武城县：高端装备、新能源与节能环保、新材料产业
10. 夏津县：高端装备、纺织服装、现代高效农业、文化旅游产业
11. 庆云县：高端装备、医养健康、新一代信息技术、文化旅游产业
12. 天衢新区：高端装备、医养健康、新一代信息技术产业、新材料、新基建产业

二、做大做强产业链条

分行业编制龙头企业、配套企业和核心技术产业链条清单，深入实施以“强链、建链、补链”为核心的产业链培育工程，加快推进一批强链补链重点项目，积极打造产业生态、创新生态、人才生态、金融生态，重点培育以集群为核心的产业链、以企业为主体的创新链、以需求为导向的人才链、以金融为支撑的资金链，推动产业链、创新链、人才链、资金链良性互动、深度融合。实施“强链”工程，巩固提升新能源、新材料、纺织服装、现代食品、医养健康等产业优势，培育核心技术、拳头产品和标准体系，提升产业引领力和市场占有率。实施“建链”工程，聚焦战略性细分产业，招引国内外龙头企业和行业领军企业，布局一批高端装备、智能制造、节能环保等核心产业项目，集聚上下游配套企业，形成全新产业链。实施“补链”工程，聚焦“基础薄弱产品链”“不安全产品链”，设立核心零部件、高附加值中间产品、最终产品供需对接平台，增强关键零部件和核心材料配套能力。

三、推动产业集群化发展

加快产业集群化园区化发展，围绕医养健康、新能源汽车、应急装备、绿色化工等特色优势产业，全力打造国家级体育产业基地、国家级应急装备产业园、中国新能源汽车产业城。有序推进化工企业向五个化工园区集中，全面提升化工园区规范化、智能化、安全化、绿色化水平，打造省内一流绿色化工产业园。加快布局、集中建设全省重要的新能源新材料基地。加大国家级绿

色产业示范基地建设力度，将德州高新技术产业开发区建设成为经济快速发展、资源高效利用、环境优美清洁、生态良性循环的绿色产业示范园。推动沿京沪高铁轴的县（市、区）打造新能源汽车、新材料、新一代信息技术、高端装备、现代物流等新兴产业集聚轴。推动沿鲁冀边界的县（市、区）打造体育器材、医养健康、纺织服装、新型复合材料等特色产业带。

四、培育一批龙头企业

围绕“十强”产业优势领域，通过引进新建、整合重组等方式，培育一批骨干企业和高成长性企业，强化平台支撑、政策集成和要素保障，推进“个转企”“小升规”，形成领军企业辈出、龙头企业引领、骨干企业带动、大中小企业协同发展的格局。实施骨干企业领航行动，重点培育“双 50 强”和“链主”企业，大幅提高领军企业的引领带动能力、科技创新能力、市场开拓能力、品牌创建能力、产业链整合能力。健全完善领导帮企、专家诊企、政策惠企、金融助企服务体系，全面提升企业核心竞争力，培育一批辐射带动能力强的龙头企业和成长速度快的创新型企业，加快培育一批单项冠军、瞪羚企业、独角兽企业和专精特新“小巨人”企业。

第二节 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，提升产业带动

就业质量和水平。

一、积极发展就业力强的产业

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，优先投资就业带动能力强、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。在县城和小城镇适度发展一批劳动密集性产业，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。

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引导基金扶持、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，优先支持受疫情影响的重点群体，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、推进多渠道灵活就业

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。支持劳动者依托互联网平台就业，平台就业人员购置生产经营必需工具的，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。

四、支持重点人群就业

实施德州就业促进行动，落实高校毕业生就业创业促进计划、毕业生基层成长计划、青年见习实习计划等，实现50万大学生在德就业创业。拓展农村劳动力转移就业渠道，落实农民工在就业地平等享受就业服务政策，鼓励就地就近就业和返乡创业。加强退役军人就业安置服务保障，扩大公益性岗位安置，鼓励支持劳动者通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等形式实现灵活就业。推动人才资源服务平台智慧化建设，推动建立省会经济圈公共就业与人才服务联盟，满足劳动者多层次就业需求。加强与市主要劳务输入地信息和服务精准对接，深化与京津、济青等地区的劳务协作。

第三节 搭建城乡产业协同发展平台

坚持土地规模化、组织企业化、技术现代化、经营市场化、服务专业化，搭建一批城乡产业协同发展平台，推进一二三产融合发展，积极培育乡村经济新业态新模式，探索农村劳动力就近就业新模式、新路径。

一、加快农业园区化发展

开展农业“百园千镇万村”创建，做大做强农业龙头企业，发展农业生产加工基地，建设一批有原料基地、有企业带动、有科技引领、有服务配套的现代化综合农业产业园区。依托我市农业产业和产品优势，布局发展一批农产品精深加工园区，精心培育一批农产品综合加工园区，着力打造一批畜禽水产深加工园区。强化现代农业园区的示范带动效应，推动建设百亩以上连片高效农业基地。大力发展生态循环农业，不断扩大无公害产品、绿色食品、有机食品生产，重点打造全市东部高效特色农业发展示范区、中部农牧结合循环农业示范区、西部两型特色农业发展示范区。优先保障现代农业产业园的农副产品加工、农产品冷链、物流仓储等项目建设用地需求。加大农业物流体系建设支持，农产品骨干冷链物流基地、区域性农产品产地仓储冷链物流设施、“互联网+”农产品出村进城工程试点县等项目，优先向现代农业产业园所在县（市、区）安排。

二、健全农业全产业链

探索农业“全环节提升、全链条增值、全产业融合”的发展路径，跨界配置农业和现代产业要素，着力培植一批农业“新六产”新型示范主体，培育一批百亿级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，推动科技、人文等元素融入农业，发展体验农业、发展创意农业、功能农业等，充分开发农业多种功能和多重价值。推进农业与加工流通业融合，发展中央厨房、

直供直销、会员农业等。鼓励农业龙头企业与互联网企业合作，建立产销衔接服务平台，培育一批网络化、智能化、精细化的现代“种养加”生态农业新模式等。依托自然风光、农耕文化、乡村节庆和名优农产品等特色资源禀赋，打响运河风情、黄河生态、温泉养生、田园农耕、历史民俗等乡村旅游品牌，重点开发黄河故道森林公园、50万亩枣林、宁津蟋蟀等乡村特色旅游产品。建设一批具有时尚美学、文化体验、智慧智能特色的农村产业融合项目，培育“商业+旅游+文化”多元化消费场景。

三、完善农产品流通体系

推进农产品加工流通业提档升级，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，加强农产品物流骨干网络建设。支持农产品冷链物流信息化、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，加快推进夏津县千喜鹤农产品冷链物流及仓储设施等项目建设。推进电商快递进村入厂，争创国家示范物流园区、全国农村电商快递协同发展示范区。探索“互联网+菜篮子”等新模式，加快农村站点设置、物流整合、综合服务中心建设，做好人才培养、设施采购、品牌创建等，健全农村电商公共服务体系，到2025年，电商服务覆盖80%以上的行政村，畅通农产品出村进城和工业品下乡双向流通渠道。

第五章 智慧创新 建设以人民为中心的现代城市

坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求，合理安排生产、生活、生态空间，深入实施城镇建设智慧化、绿色化行动，加快建设创新、智慧、韧性、人文的新型城市，努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游良好环境，为人民创造更加幸福美好的城市生活。

第一节 打造“治理有数、智惠有德”的新型智慧城市

顺应数字化、信息化发展趋势，立足德州城市发展实际，抢占数字赋能新赛道，推动新一代信息技术与城市治理、公共服务、产业发展深度融合，建设以人为本、需求引领、数据驱动、特色发展的新型智慧城市，努力打造治理高效、服务优质、群众满意的“数智德州”城市名片。

一、加强数字基础设施建设

前瞻布局 5G、物联网等新型基础设施，持续推动交通、能源、市政等传统基础设施数字化升级，构建“泛在连接、高效协同、全域感知、智能融合、安全可信”的数字基础设施体系。

畅通信息通信网络。实施“双千兆”网络系统工程。全面提速 5G 网络布局和商用步伐，建成高质量、大规模独立组网 5G 网络，实现在重点企业、产业园区、商务楼宇等场所深度覆盖以及城区、

镇区和重点行政村功能性覆盖，全面支撑各领域 5G 应用场景。推动公共资源向 5G 基站免费开放，到 2025 年，全市投运 5G 基站超过 1 万个，5G 用户普及率达到 56%。扩容升级光纤网络，优化骨干网络结构，布局大容量光通信高速传输系统，提升网络传输承载能力。加快 IPv6 规模部署，统筹推进全市骨干网、城域网、接入网 IPv6 升级，推广全面支持 IPv6 的移动和固定终端，持续提升 IPv6 端到端贯通能力。推动智慧广电网络建设，建立面向 5G 的移动交互广播电视传播网络。

布局全域感知的智能终端设施。大力发展物联网，加大 NB—IoT 网络部署力度，实现城区普遍覆盖，室内、交通路网、地下管网、现代农业示范区等应用场景深度覆盖。加快物联网终端部署，围绕城市管理、民生服务、公共安全、医疗卫生等领域，利用窄带物联网、增强机器类通信、远距离无线传输等物联网通信技术，积极部署低成本、低功耗、高精度、高可靠的智能化传感器，提升社会治理和公共服务科学化、精细化水平，推动“万物互联”发展。

推动基础设施智能融合升级。加快城市交通信号灯、电子标识等智能升级，应用绿波带、交通诱导屏等智能管控方式，提升通行效率。完善智能调度系统、电子站牌、扫码乘车等智慧公交项目。完善智能泊车综合管理系统，实现停车诱导信息统一归集和发布。大力推广“多表合一”，强化电力、天然气、热力管网等各类能源网络信息系统的互联互通和数据共享。推进“互联网+”

充电设施建设，构建车桩相随、智能高效的充电基础设施体系。支持现有电力塔杆、通信基站、交通指示牌、监控杆、路灯杆等各类公共挂高资源开放共享和数字化改造，鼓励新建集智慧照明、视频监控、交通管理、环境监测、5G通信、应急求助等功能于一体的智慧杆柱。

二、优化数字公共服务供给

加强普惠便捷、精准智能的数字化公共服务体系建设，以教育、医疗、养老、文旅等领为重点，推动新一代信息技术与公共服务深度融合，切实提升市民获得感、幸福感、安全感。

拓展智慧教育服务。充分整合优质数字教育资源，搭建智慧教育云平台，深化教育大数据应用，构建形成运作科学、协同精细、流程优化的智慧教育管理服务体系。整合提升各类教学平台和工具，打造智能教学空间，实现智能辅助教学和个性化学习服务。推动优质数字教育资源共建共享，打造具有区域特色的智慧校园示范学校。推进“三个课堂”建设应用，加快跨区域优质教学资源共享，实现网络家庭教育全覆盖。

优化智慧医疗服务。加快推进“互联网+”医疗建设，深化医疗大数据应用，鼓励发展互联网医院，提供在线问诊、网上配药等服务。完善全民健康信息平台，加快实现电子健康档案、电子病历和医学影像信息共享、检查检验结果互认。推进医疗保障信息平台建设，加快医保数据共享互通，实现医保业务网上能办、异地可办、一次办好。发挥大数据在公共卫生监测预警方面的应

用，整合现有疫情防控居民健康登记系统、电子健康档案，打造全市大数据疫情防控管理平台。

推广智慧养老新模式。立足老龄化社会趋势，推进“互联网+”与养老服务深度融合，运用大数据提升智慧养老服务水平。创新智慧养老服务模式，推动线上线下养老服务资源联动，推广老年人远程监测、健康咨询等智慧居家养老服务。优化老年人日常交通出行、就医、消费等智能服务，开展智能化产品应用培训及智能技术教育，提升老年人数字技能。培育智慧健康养老产业，支持智慧养老机构建设，为老人提供居家社区养老、机构养老、康养结合、医养结合等全方位养老服务。

丰富智慧文旅休闲服务。提升文化服务数字化水平，整合提升数字图书馆、数字文化馆、数字博物馆等公共文化数字资源。加强体育场馆信息化建设，推广场馆设施资源共享模式，实现线上预约、人脸识别、体温筛查、流量监测、安全预警等智能化运营管理与服务功能。加快媒体深度融合，做强新型主流媒体，构建全媒体传播体系。加快文旅行业大数据创新应用，推动景区和文化、娱乐场所等互联网售票、电子验票和无感入园。

三、提高政务服务智慧化水平

丰富政务服务渠道。升级平台功能，建设“一个门户、一部手机”政务服务“新基建”，推动更多政务服务事项“一链办”“并联办”，打造全方位、全覆盖“一件事一次办”集成服务体系。

加快数字政府建设。顺应经济社会数字化、网络化和智能化

发展趋势，建设统一开放的应用支撑体系、共建共享的数据资源体系、集约高效的基础设施体系、严密可靠的安全保障体系，全面构建“互联网+政务服务”新格局，建设“24小时不打烊”的网上政府。

推进政务服务体系建设。统筹构建“办德好”“德企通”“德监管”“德政易”等“德品牌”政务应用体系，促进政务服务“一次办好”、惠企政策智能兑现、综合监管规范精准、机关办事高效协同，全面提升政府运行效能，到“十四五”末，政务服务能力进入全省“第一方阵”。在市县乡三级网络全覆盖基础上，推动社区（村）按需接入，通过设立村（社区）便民代办点、部署政务服务自助服务终端等方式，为群众提供“家门口的政务服务”，将政务服务、公共服务的受理延伸下沉至基层，打通政务服务“最后一公里”。

优化一站式政务服务平台。加快推进流程再造和“一次办好”改革，完善一体化政务服务平台，持续优化“一网通办”。深化电子证照、电子印章、区块链技术应用，推动政务服务“秒批秒办”“免证办”“掌上办”，率先创建“无证明城市”。加快升级投资项目在线审批监管平台，推进商事登记全程电子化，便利企业投资经营。推进“12345”政务热线平台与各类业务系统全面对接，实现“一链流转、一次办结”。

四、提升“数智善治”能力

加快市县两级城市运行管理中心建设。构建“数字城市运行

图”，推进社会治理数字化转型，探索人工智能、大数据、物联网等新信息技术在社会治理领域的创新应用，打造精准治理、有效监管、多方协作的社会治理新模式。

完善“数智”基层治理体系。围绕提升治理效能，整合现有各部门网格，建立“党建引领、多网合一”四级贯通的基层社会治理体系网格治理体系。整合市场监管、生态环境、城市管理、应急管理等部门网格，统筹接入建设、环境、安全、治安、信访领域相关平台资源，提升基层治理和服务群众工作的精准性和高效性。完善综治信息系统功能，开展基于大数据技术的智能化应用，拓展到各个业务场景，推动各领域公共服务向基层社区延伸，为社区居民提供多场景、一站式综合服务。

构建智慧监管体系。搭建德州市场监管一体化平台，建立包含业务数据采集库、数据信息资源池和监管数据共享库的市级市场监管信息数据库体系。深化大数据在食品安全、药品安全、特种设备等领域应用，形成“共性基础平台+业务子系统”的智慧市场监管架构。完善应急管理综合应用平台和骨干指挥网络，整合应急、公安、消防、气象、交通、城管等信息资源，建成智能感知、快速反应、精准指挥、科学决策的国内领先数字应急指挥体系。

深化区域智慧协同。积极推动德州与周边城市的数字应用联动发展，形成“双循环”战略下德州市内陆对外开放新格局。发展跨区域数字应用，加强与京津冀鲁区域重点城市信息资源的对接

能力，加快与周边城市在政务、民生、治理等重点领域的数字应用联动，持续拓展民生服务和治理应用的跨区域联动，推进政务服务“跨区域通办”。推进数字应用跨区域协同，发挥大数据在政府公共决策、信用体系、社会保障、污染防治、应急处置协同应对的支撑作用，加强数字应用规划建设与周边城市对接，提升各领域跨区域协作水平。

第二节 打造安全可靠的韧性城市

坚持人民至上、生命至上，统筹传统安全与非传统安全，强化城市安全治理和风险控制，全面提升城市运行的功能韧性、过程韧性、系统韧性，构筑城市安全常态化管控和应急保障体系，着力建设更加安全、更具韧性的城市。

一、构建城市韧性治理格局

强化城市应急管理的综合性和系统性，健全分级负责、属地为主、统筹协调、分类管理的应急管理体系。制订市县两级风险目录，全面落实城市运行风险管控的主体责任、领导责任、监管责任和属地责任。完善不同类型风险的调查评估、应急预警、联动处置、协调保障等工作机制，在风险处置中实现统一指挥、发挥专长、通力协作，推进市、县、镇、村四级应急管理工作有机衔接、纵向贯通。建立健全社会组织、慈善团体、志愿者等社会力量高效参与城市安全风险防范治理的机制和政策，营造“城市安全人人有责”的社会氛围。

二、筑牢城市生命安全防线

以更多采取分布式、并联式建设为导向，强化交通物流、通讯保障、能源供水等各类城市生命线的综合韧性，提升应对灾害事故等突发事件冲击时基本功能维持和快速复原的效能。加快完善水、电、气、路、管网等城市生命线系统，结合城市更新，全面进行查漏补缺补短，不断完善城市安全功能和结构。充分运用现代信息技术，推进城市安全运行“一网统管”，对城市生命体进行实时监测研判预警，第一时间感知风险动态。加强粮食物资储备能力建设，优化本地和外地粮食储备加工保障基地布局，建立市场调节储备与应急物资储备多元格局，确保突发事件下主副食品市场供应量足价稳。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疫情救治机制。加快强县级综合医院（含中医院）、疾控中心标准化建设，提高传染病科室诊疗能力、重症监护室（ICU）救治能力，预留应急空间，强化平战结合，满足公共卫生应急需要。

三、着力清除城市运行重点隐患

强化对城镇供热燃气安全生产的监察力度，加快改造材质落后、漏损、违规交叉、占压高压管线违规穿城等影响安全的供热、燃气管网，对20年以上的天然气管道应改尽改。扎实推进海绵城市建设，加强对铁路沿线、地下空间的全面评估排摸，完善雨水管网布局，建立雨污分流、高效处理的城市排水系统，到2025年。至少35%的降雨实现就地消纳和利用，消除城市内涝隐患。

深化“食安德州”建设，提升食品、药品安全保障能力，完善药品全过程管理系统，逐步实现食品“从农田到餐桌”全过程追溯管理。围绕危化品生产、经营、存储、运输、使用等环节，实现安全设施、关键装置及从业人员全要素实时监控。推进老旧建筑消防设施增配改造和消防综合演练，加强电气火灾、电动车消防安全和消防通道障碍物等火灾隐患排查，着力化解消防安全隐患。

四、提升自然灾害防治能力

开展气象灾害、地面沉降、森林火灾和有害生物等自然灾害分类型、分区域风险普查，提升全市灾害监测预警能力。加强乡镇（街道）、村（居）应急避灾站点建设，推进公园、绿地、广场、体育场（馆）、操场、人防等设施的应急避难标准化改造，配备相应标志标识，加快建设一批应急避难场所。实施救援救助能力提升工程，强化专业装备配备和专业训练演练，引导社会力量参与应急救援。提升全社会的安全意识和应急能力，支持发展巨灾保险、责任保险。加快市县镇三级防灾减灾科普宣传教育基地建设，推动防灾减灾知识和技能进学校、入企业、下基层，强化公众安全意识，提高全民安全素养。

第三节 打造地域文化彰显的人文城市

挖掘传承优秀传统文化资源，保护开发自然地理风貌，打造德州特色文化品牌。加强公共文化服务体系和文化市场体系建设，推动文化事业和文化产业协调发展，积极培育新型文化业态

和消费模式，扩大优质文化产品供给，丰富居民文化生活。

一、塑造特色鲜明的德州文化品牌

以鲁冀特色人文精神为核心，充分挖掘历史悠久、底蕴深厚的古色文化，传承董子文化、齐鲁文化、运河文化等地域文化，彰显城市独特的文化个性和文化品质。发掘城市文化资源，深化“古运河文化”“水文化”对城市风貌的影响，凸显水城文化特色，在保护的基础上，做到天人合一、城文融合，传承有序、利用高效，打造德州“水城一体”的城市特色，加强城市特色风貌和历史文化遗存保护，重点打造现代城市风貌、古运河文化风貌、东部绿色生态风貌、黄河文化风貌四大风貌区，打造千年运河古貌原真城市、世遗文化展示优秀城市、国际文化融合典范城市，让德州在大运河国家文化公园中占有一席之地，让“大德之州·好运之河”成为城市新名片。

二、构建区域协同的文旅融合空间格局

坚持“做强一轴、拓展两翼、强化一个核心、打造三大节点”的空间开发理念和模式，打造主题鲜明、区域协同、错位发展的文旅融合新格局。做强一轴，即做强“京津冀德济”发展轴，成为“山水圣人”中华文化枢纽轴线上的文化和旅游发展高地。拓展两翼，西翼（运河翼），形成大运河国家文化公园中的精品文化产业带；东翼（黄河翼），打造黄河文化产业带。强化一个核心，即强化中心城区引领，塑造城市风貌，建设环城市游憩带的核心圈层，构建京南休闲特色城市。打造三大节点，将乐陵市打造成

为德州东西向文化旅游带上的重要中心城市和环渤海文化旅游带上的重要节点城市；将齐河县打造成为德州—济南文化旅游产业带上的枢纽城市；将夏津县打造成为德州—聊城文化旅游带上能够辐射河北客源的重要节点城市。

三、打造文化事业和文化产业双高地

统筹城市公共文化设施建设与利用效能提升，开展公共文化机构总分馆建设，着力增加公共文化资源供给，建设市域公共文化服务高地。加快媒体深度融合，构建全媒体传播体系，建强用好县级融媒体中心。繁荣发展文化产业，打造一批基础设施完善、公共服务平台健全、产业辐射带动能力强的新型商业文化载体，大力发展文化旅游商贸综合体，培育“互联网+文化”“文化+演艺”“文化+康养”等文化生产、消费新模式、新业态和新亮点，推动线上、线下文化消费融合提速，全面释放文化消费市场新动能，打造区域文化产业发展高地。

第六章 共建共治 提升城市治理现代化水平

充分发挥市场在配置资源方面的决定性作用和更好发挥政府作用，强化规划引领和导向约束作用，树立全周期管理理念，建立健全城市空间、社会、资金等领域治理体制机制，全面推进城市社会治理体系和治理能力现代化。

第一节 优化城市空间治理

充分发挥规划对城市发展的引领管控作用，优化国土空间开发保护格局，统筹城市空间利用，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升。

一、发挥城镇化规划导向作用

发挥新型城镇化规划对城镇化和城乡融合发展的战略导向和约束作用，强化城镇化规划在市域人口集聚、产业布局和资源分配的引导作用，优化市域劳动力、土地、资金、项目等城镇化全要素技术布局，提高市场化配置资源能力和效率。建立健全全域统筹和分类引导相结合、刚性和弹性相结合、专业和公众参与相结合的规划实施和管理机制。增强新型城镇化规划对公共预算、要素配置等政策的宏观引导、统筹协调功能，打破地域分割和行政壁垒，增强规划弹性。整合数字化城市治理信息平台，综合运用现代信息技术、卫星遥感等，实施人口规模及密度、跨城迁移情况动态监测。引导城市管理者自觉运用法治思维和法治方式治理城市，严格执行城市规划、建设、管理行政决策法定程序。

二、构建国土空间开发保护格局

坚持生态优先、高质量发展、高品质生活、高水平治理“一优三高”原则，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，完成德州市国

土空间规划报批，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机制。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。

三、推进规划管理体制改革

构建覆盖城市规划、建设、管理全过程的法律法规体系，严格规划变更程序，实现规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋，确保规划的严肃性和权威性。实施“阳光规划”制度，推行规划政务公开，扩大公众参与，接受社会监督，促进规划管理科学、民主、公开、高效。完善规划评估考核机制，对规划确定的约束性指标以及重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务，要明确责任主体、实施进度要求，确保如期完成。以县域为单位，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，严格执行规划责任追究制度。

四、统筹利用城市内部空间

统筹城市地上地下空间综合利用，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”。实施城市更新行动，开展城市体检评估，推进老旧小区和棚户区（城中村）改造，完善基础设施和公共服务配套，增加绿化节点和公共开敞空间，实现建成区“城中村”清零。新建住宅推广街区制，打通城市道路微循环。加快现代社区建设，开展完整居住社区设施补短板行动，因地制宜改造和建设市政基础设施和公共服务设施，打造一刻钟便民生活圈。

第二节 健全城市社会治理体制机制

加强和创新社会治理，完善城市基层社区治理体系，防范化解城市治理风险，消除公共安全隐患，提升城市科学化、精细化、智能化治理水平，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，推进市域社会治理现代化。

一、加强城市社区治理

深入推进“和谐幸福社区”创建，以创新社区治理模式、提升服务功能、激发居民自治活力、致力改善民生为重点，努力建设服务完善、管理高效、文明祥和、平安稳定、生态宜居的城市社区。推动党组织向社区延伸，创新“流动党支部”等模式，积极推动党建引领社区治理，建立健全社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源“五社联动”机制。打造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”社区党群服务中心，把居住社区建设成为满足人民群众日常生活需求的完整单元。建立面向社区的治理资源统筹机制，完善财政资金、社

社会资本、慈善捐赠共同参与的社区建设筹资机制，将更多资源下沉到社区，增强社区统筹资源调配自主权。落实“3岗18级”薪酬待遇体系，按照每300户居民配备1—2人的标准充实社区工作者队伍。推行社区“一窗受理、全科服务”模式，培养全科社区工作者队伍。

二、防范化解城市社区矛盾风险

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的深度融合，运用社区论坛、微博、微信、公众号等新媒体，充分发挥网格员作用，引导社区居民积极参与社区治理。建立常态化协商议事机制，畅通公众表达合理诉求通道。坚持和发展新时代“枫桥经验”“陵县模式”，持续开展“治重化积”专项行动，创建信访工作示范县（市、区）、平安乡镇（街道）和“三无”村居、社区、网格，建设“平安德州”。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，推广村（社区）“法律顾问+专职人民调解员”工作模式，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。持续抓好城市“三无小区”治理工作，全面推进“智慧安防小区”建设。

三、提升城市综合运行管理能力

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，注重运用法治思维和法治方式解决城市治理突出问题。以提高城市运行效率、安全水平和城市包容性为目标，全面提升城市管理系统化、智慧化、精细化水平和市民参与度。开展城市体检，以绣花功夫加强城市管理，健全市政公用设施常态化管护机制，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。健全城市管理体系，综合设置管理执法机构，规范执法行为，改进执法方式，提高执法素养。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，支持老旧小区引入市场化物业服务。发挥德州物业管理党建优势，深化红色物业创建，评比星级物业党建示范点。

四、健全城市公共安全防控体系

健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾和应急救援能力。全面梳理城市治理风险清单，建立和完善城市安全运行管理机制，健全信息互通、资源共享、协调联动的风险防控工作体系，实现对风险的源头管控、过程监测、预报预警、应急处置和系统治理。加快社会治安防控体系建设，提高运用现代科技强化治安防控能力，推动从被动“堵漏洞”向主动“防风险”转变。建立健全跨地区、跨部门、跨层级联动执法机制，推进落实依法治理和应急处置措施。开展执法规范化建设，规范执法自由裁量权，着力解决执法不规范、不透明、不文明、不作为等突出问题。探索建立同社会治理现代化和城乡基层治理体系相适应的风险防控型警务新模式，强化以大

数据、公安派出所、城市快警、农村辅警、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机制。

第三节 创新城市财务全周期平衡机制

适应城市经济社会管理职能权限，建立健全政府引导、市场运作的多元化、可持续的投融资机制，加强城市财政资金预算管理，最大限度地调动各方面积极因素，降低行政成本，保障城市经济发展和社会公共事业的健康发展。

一、建立投资与回收相匹配的投融资机制

根据城市建设项目的不同属性，按照盈利性、准公益性、公益性等标准，分类设计与建设运营周期相匹配的城镇建设投融资方案。扩大财政股权投资运作，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。优化债券发行人和投资者结构，提升发行主体信用，支持引导保险资金、社保基金等长期投资者加大配置力度。鼓励开发性、政策性金融机构按照市场化原则定位，加大中长期贷款投放规模和力度，支持新型城镇化建设。适时设立德州市城镇化发展基金，撬动社会资本参与基金运作，打造一批城镇化标志性、引领性项目。建立健全风险缓释机制，提升城市政府主体信用，降低融资成本。完善市政公用设施价格收费机制，合理提升公用事业收费标准，鼓励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

建立健全多元化、可持续的投融资模式，发挥财政资金引导作用，在能源、交通、水利、环保等基础设施和教育、卫生、养老、文化、住房保障等公共服务领域，鼓励采用政府和社会资本合作模式（PPP），吸引社会资本参与。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，优化信贷评审方式，积极提供融资支持。鼓励项目公司发行项目收益债券、项目收益票据、资产支持票据等。推广基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点，广泛筹集项目资本金，降低实体经济杠杆，推动基础设施投融资市场化、规范化发展。

三、提高行政管理效率

围绕最大程度降低行政管理成本，整合优化城市管理服务机构设置和人员编制，规范权责事项和 workflows，构建面向人民群众、符合基层事务特点的基层管理体制。理顺市、县权责关系，调整优化市县权责划分，最大限度向县级下放审批事项，推进“市县同权”，提升县域要素聚集能力。持续实施扩权强镇，对行政管理体制改革试点镇、重点示范镇等大镇强镇，赋予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。

第七章 绿色低碳 深化城乡生态文明建设

坚持绿水青山就是金山银山理念，围绕建设美丽新德州和京津冀南部、黄河流域中下游重要生态功能区的目标，切实将碳达峰碳中和部署要求贯彻到新型城镇化和城乡融合全过程、各领域，加快建立健全市生态文明保护制度体系，全力推动城镇化绿色低碳、提质增效。坚决打好污染防治攻坚战，加强与京津冀联防联控，持续改善生态环境，加快形成节约资源和保护环境的集约紧凑低碳发展模式、产业结构和生活方式，助力经济社会全面绿色转型发展。

第一节 打造绿色城镇化发展新格局

坚持环境治理与生态修复并重，以保护优先、自然恢复为主，构建市域生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性，守住自然生态安全边界，实现人与自然和谐共生。

一、构建市域生态安全格局

对接融入黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，结合主体功能区战略实施，以平原、河流、湿地、森林等为骨干，以重要生态功能区为节点，构建“一廊两带相贯穿，绿珠蓝脉落玉盘”的生态环境基底，推动形成“点线相连、源廊贯通”的市域生态安全格局，打造生态绿色、美丽宜居的幸福家园，建设山东省北部、京津冀南部、省会经济圈重要的生态绿肺和功能区。

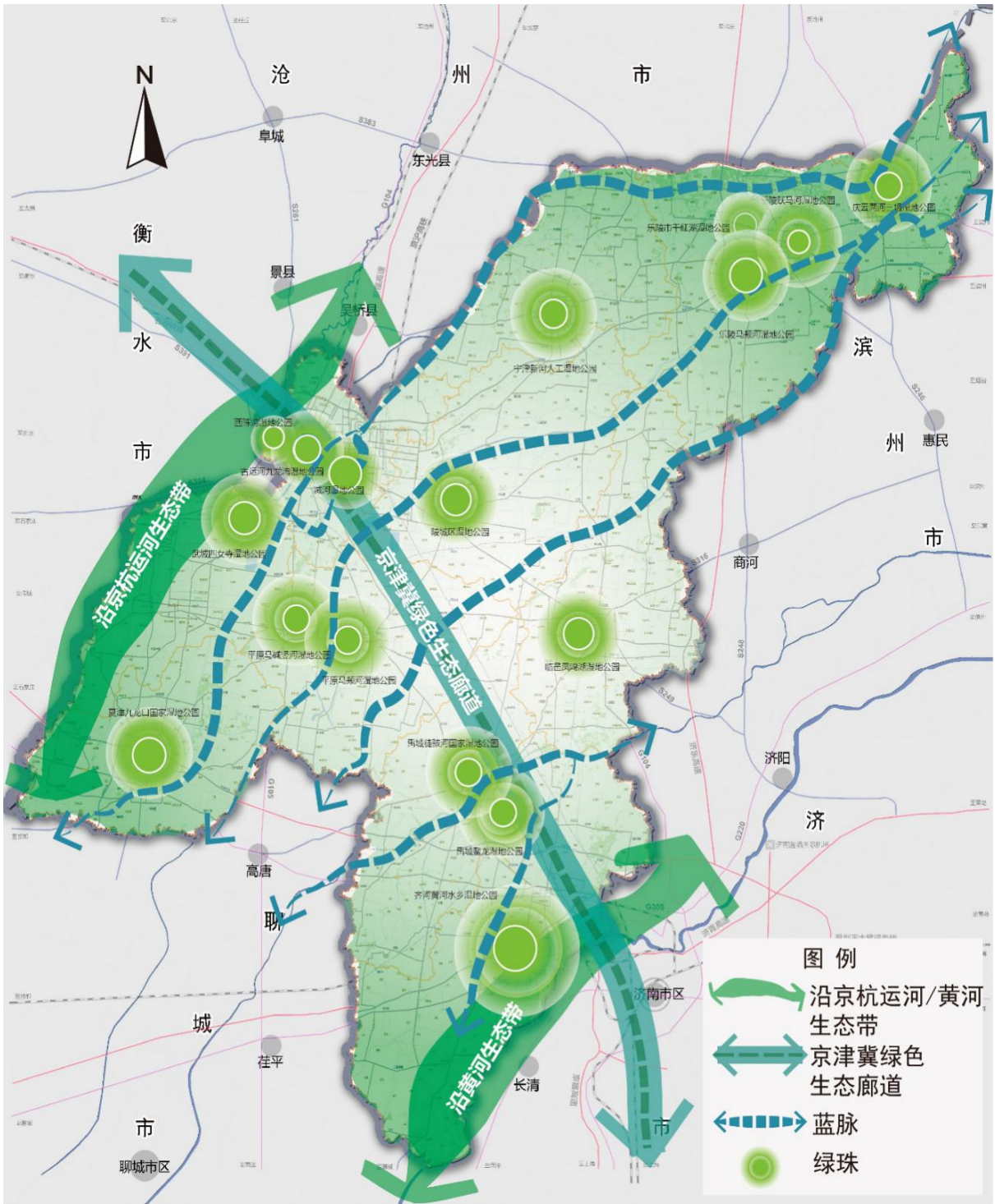


图5 “一廊两带相贯穿，绿珠蓝脉落玉盘”生态环境基底

专栏 3：德州市生态基底和重要生态功能节点

一廊：京津冀绿色生态廊道。

两带：沿京杭运河生态带，沿黄河生态带。

绿珠：齐河黄河水乡湿地公园、减河湿地公园、禹城徒骇河国家湿地公园、夏津九龙口国家湿地公园、庆云两河三堤湿地公园、乐陵跃马河湿地公园、乐陵马颊河湿地公园、德城区西陈沟湿地公园、陵城区湿地公园、宁津新河湿地公园、临邑邢侗湿地公园、武城四女寺湿地公园、平原马颊河湿地公园、平原马碱竖河湿地公园、禹城鳌龙湿地公园、古运河九龙湾湿地公园、乐陵市千红湖湿地公园。

蓝脉：运河、岔河、减河、漳卫新河、马颊河、徒骇河、德惠新河、温聪河。

二、优化土地资源利用保护

立足全市国土空间和资源禀赋，统筹城镇、农业、生态等空间布局，形成主体功能特色明显、土地开发高质高效、自然资源集约节约的国土资源开发保护新格局。建立完善城镇化地区、农业主产区、重点生态功能区开发控制制度，划定和严守生态红线，实行最严格的源头保护、损害赔偿和责任追究制度，健全生态环境质量改善约束机制。加强规划区域和建设项目布局论证，根据环境资源承载能力，合理确定区域功能定位、空间布局和发展导向。加大基本农田保护力度，对已经划定的永久基本农田，实行最严格保护，切实确保面积不减少、土壤环境质量不下降。

三、推动建立区域协调机制

积极主动加强与省会经济圈、京津冀通道城市等对接，协调推进生态环境协同治理，联合开展生态环境保护修复和环境污染联防联控，共同促进区域环保设施共建共享、生态环境共治共保。推动建立健全区域环评会商机制，协同实施重大项目环评工作。

联合开展区域大气污染防治，建立流域水污染防治协调联动机制，共同推进固体废物治理。推动建立区域污染应急联动机制，深化环境监测预警合作，协同应对跨区域突发污染事件，共同打造黄河下游生态保护和高质量发展示范区。

第二节 建设绿色低碳城市

以绿色低碳发展为导向，倡导精明增长理念，加快转变传统粗放式城市建设扩张模式，深入开展“30·60 德州践行”，积极推进“全域公园化”，加快打造集约紧凑的绿色低碳城市，努力走出平原地区“金山银山”的路子。

一、构建绿色交通体系

实施绿色出行行动，优先发展城市公共交通，建设步行系统、自行车系统和公交系统配套组合的绿色交通体系，积极发展引进“共享单车”“共享汽车”等新型公共交通工具租赁模式。健全低碳交通配套设施，科学布局建设一批加气站、加氢站、标准化充换电站（桩）等公共设施，促进混合动力、纯电动、燃料电池汽车等新能源车辆广泛应用，到 2025 年，全市新增和更新公交车辆新能源占比达到 100%。持续优化运输结构，加快发展以低排放车、新能源车为主的中短途货运工具，推进大宗长途货物运输“公转铁、公转水”，建设公路绿色服务区、绿色铁路站、生态航道等绿色交通设施廊道。加快打造齐河县区域性绿色综合交通枢纽，积极参与济齐有轨电车、济南地铁 7 号线规划设计建设，协

同推进济德绿色低碳交通一体化进程。

二、推进城市绿色低碳转型

将城市建设融入到自然环境，统筹规划城市公园绿地、风景林地、防护绿地布局，显著提高城市绿色空间比例。科学种植常绿树种，力争建成区常绿树占比达到**45%**以上。按照绿色、生态、低碳、宜居理念，规划布局建设一批住宅生活区、工业区和休闲娱乐区，促进居住和就业的就近平衡，减轻城市交通通勤压力。推广透水地面、雨水回用等绿色低碳技术，加快推进海绵城市建设。大力发展装配式建筑和装配式装修，新供应建设用地按比例建设装配式建筑，政府投资或者以政府投资为主的建筑工程全面按照装配式建筑标准建设，到**2025**年，新增建筑中装配式建筑占比超过**50%**。积极发展超低能耗、净零能耗、低碳建筑，推动浅层地热能、空气能、太阳能光电等在建筑中的应用，大力推广应用绿色建材，稳步提升建筑节能低碳水平。深入开展既有居住建筑节能改造、既有公共建筑能效提升、可再生能源建筑应用，全面降低城市建筑能耗。

三、倡导绿色低碳生活方式

树立全面节约理念，将绿色低碳教育纳入国民教育体系，大力倡导简约适度、绿色低碳的消费模式和生活方式。加快建设低碳社区，优化社区土地使用空间、功能布局和生活服务圈，推进社区生活方式、运营管理、楼宇建筑、公共设施、生态环境等绿色低碳化。组织开展多种形式的绿色低碳宣传教育和实践体验活

动，鼓励引导城市居民积极参与低碳社区建设与管理。开展低碳家庭创建活动，大力推广节水器具、节电灯具、节能家电、绿色家具，鼓励市民选用低碳节能节水家电产品以及简约包装商品，引导步行、自行车、公共交通等低碳出行方式。开展节约型机关、绿色学校、低碳医院等创建活动，宣传推广“义务植树”“光盘行动”等绿色环保行为，鼓励公众参与绿色志愿服务，使绿色消费、绿色出行、绿色居住成为德州市民的自觉行动，共同打造绿色低碳生活新风气。

第三节 加强环境污染治理

以改善环境质量为目标，以解决大气、水、土壤污染等突出问题为重点，推进精准科学依法治污。持续实施大气污染防治行动，加强水污染治理修复，强化土壤污染治理，打好蓝天、碧水、净土保卫战，加强农村废弃物资源化利用，有效增加优质生态环境产品供给，促进人与自然和谐共生。

一、持续改善空气质量

坚持源头防治、综合施策，加强通道城市大气污染协同治理和联防联控，落实“四减四增”五年行动，强化多污染物协同控制和区域协同治理，基本消除重污染天气。加强细微颗粒物（PM_{2.5}）和臭氧（O₃）协同控制，实施季节性差异化管控措施，夏治臭氧、冬治采暖区污染，有效降低污染峰值，到2025年，全市PM_{2.5}浓度下降10%，有效遏制臭氧浓度增长趋势，空气质量优良率达

到 70%。大力推进重点行业挥发性有机物（VOCs）治理，加快推进水泥等非电行业超低排放改造，巩固燃气锅炉低氮改造成果。强化移动污染源综合防控，加强新生产机动车和非道路移动机械环保达标监管。推进建筑工地、工业企业堆场等重点区域扬尘精细化管控，加强餐饮油烟污染治理，严格烟花爆竹禁限放管理，促进全市大气质量持续改善。

二、开展水环境治理和水生态修复

推广乐陵水污染治理、水生态修复、水资源保护“三水共治”经验，深化全域“生态美丽河湖”建设，全力提升地表水优良水体比例。加强饮用水水源地周边生态保护和环境综合治理，坚决杜绝工业污水未达标排放，提高园区工业废水集中处理能力。充分利用农田水利工程和支流河道，运用“小微湿地”净化农田退水污染。提高城镇污水收集处理能力，以区（县）为单位，整建制实施老城区雨污分流工程，新建城区全部实行雨污分流，确保城区污水全面收集、雨水高效利用排放。全面加强雨污管网维护，及时排查泄露隐患，2025 年年底前全部完成管网改造任务。建立完善黑臭水体治理长效机制，全面消除城市黑臭水体。深入实施河湖生态治理，到 2025 年，全市累计治理河道 550 公里以上。全面实施水生态修复工程，推进黄河、运河流域水系治理管护，重点实施黄河故道、徒骇河、马颊河等河道生态修复和湿地保护提升项目，实现河道生态功能稳定恢复、湿地面积稳中有增，到 2025 年，全市湿地保护率达到 60% 以上，水土保持率达到 85% 以上。

三、综合治理土壤污染

深入实施土壤污染防治行动计划，健全土壤环境监测体系，实现土壤环境质量监测点县（市、区）全覆盖。加强农用地土壤污染源头管控，加快农业面源污染防治，深入开展化肥减量增效、农药减量控害行动，全面实现节水、减肥、控药一体化治理。强化畜禽养殖污染防治，大力推广“种养平衡”、生态养殖、排泄物资源化利用等模式，推进全市规模养殖场粪污资源利用设施配建全覆盖，到 2025 年，全市畜禽粪污综合处理利用率达 100%。加强秸秆收储利用体系建设，推广秸秆精细化还田、秸秆养殖食用菌等综合利用技术，加强农膜污染治理。持续推进工业企业土壤污染监管、改良与修复工程，严格建设用地风险管控和治理修复，严厉打击固废、危废、医废非法收运、倾倒、掩埋处置等违法行为。

第四节 提高资源利用效率

全面贯彻碳达峰碳中和要求，编制碳排放达峰规划和行动方案，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用，加快建设资源节约型和环境友好型社会，努力打造绿色发展德州样板。

一、落实碳达峰碳中和重大战略

编制实施碳达峰碳中和规划和行动方案，构建清洁低碳、安全高效的能源体系和产业体系。稳步推进碳排放权交易，推动发

电行业率先实现线上交易，推动水泥、钢铁等行业有序进入全国碳排放市场，充分发挥市场机制的降碳作用。大力发展清洁能源、节能环保等绿色新兴产业，推广合同能源管理等服务模式，建设国家绿色产业示范基地。发挥德州太阳谷技术和产品优势，提高太阳能应用范围。实施可再生能源替代行动，构建以新能源为主体的新型电力系统，大幅提升可再生能源消费比重，完成省下达可再生能源电力消纳责任权重任务。加强重点排放单位温室气体排放报告核查，组织开展碳排放配额分配，对清缴履约进行监督管理。

二、构建绿色循环经济体系

构建绿色循环型产业体系，提高资源利用效率，推行重点产品绿色设计，强化重点行业清洁生产，推进园区循环化、绿色化发展。加强城市废弃物协同处置，推进垃圾分类处置全覆盖，积极建设无废城市。积极推进工业固体废物资源综合利用评价，提高工业固体废物综合利用水平。加快农业循环经济发展，建立推广循环型农业生产方式，加强农林废弃物资源化利用，提高废旧农用物资回收利用水平，打造循环型农业发展先行区。健全城乡废旧物资回收网络，推进废旧物资回收网点和生活垃圾分类网点“两网融合”，推动再生资源回收利用，大力发展再制造产业，提高再生资源加工利用水平，健全资源循环利用市场体系。

三、推进资源节约集约利用

深入实施节能、节水、节地、节矿、节材行动，大幅降低重

点行业和企业能耗、物耗。积极推进能源生产和消费革命，坚决遏制全市高耗能、高污染和资源性“两高一资”项目盲目发展，严格控制能源消费总量，大幅提高能源利用效率。强化煤炭消费总量控制，实施煤炭消费减量替代，降低煤炭能源消费比重。大力发展新能源，坚持集中式与分布式并举，统筹推进光伏、风电、氢能、生物质能、地热能等可再生能源发展，到 2025 年，全市非化石能源占一次性能源消费总量比重达到 20%。健全源头控制节水、过程减损节水、末端高效用水体制机制，创建国家节水典范城市。提高城市土地利用效率，统筹利用地上地下空间，提高土地开发密度。鼓励土地混合利用，合理配置城市生产、生活、生态空间，建设精明增长的紧凑城市。建立完善建设用地指标控制体系，城市新增建设用地标准按照国家、省有关规范从严控制，市、县（市）人均新增建设用地标准分别不超过 100、110 平方米，镇人均新增建设用地标准不超过 120 平方米。提高各类园区项目用地准入门槛，建立“亩产效益”评价体系和考核机制，提高土地产出水平。

第五节 推进生态文明制度建设

实行最严格的生态环境保护制度，建立健全资源有偿使用和生态补偿机制，加快构建导向清晰、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的生态环保体制框架。

一、健全生态环境治理体系

完善环境保护、节能减排约束性指标管理，健全生态环境目标评价、绩效考核和责任追究制度，建立健全生态环境现代综合治理体制机制和政策体系。探索开展产业园区生态环境政策集成改革试点，打造园区综合治理政策合力。加强企业环境治理责任制度建设，严格执行重点排污企业环境信息强制公开制度。健全排污许可证制度，强化固定污染源全过程管理、多污染物协同控制，实现固定污染源排污许可全覆盖。完善环保信用评价制度，广泛开展绿色等级评定。建立生态环境风险防控机制，推进生态环境风险实时化、常态化管理，构建全过程、多层次、可量化的生态环境风险防范体系。

二、完善生态环境监管体系

建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，制定并严格落实独立调查工作制度，独立进行环境监管和行政执法。发挥市污染防治综合监管平台作用，实现重点区域、重要水域监测点位全覆盖。健全生态环境损害赔偿制度，加大生态环境公益诉讼力度，严格落实生态环境损害责任终身追究制。完善生态环境保护司法机制，严格环境监督执法，强化环境执法队伍建设，提升环境综合执法和动态监管能力，依法严厉打击环境违法行为。建设天地一体、上下协同、信息共享的全市生态环境监测网络，建立生态环境监测信息统一发布机制，推进大气、水域、土壤等生态环境信息公开。开展环境治理全民行动，加强行业自律、舆论监督、公众监督等环境治理的社会监督。

三、创新资源有偿使用和生态补偿制度

加快自然资源及其产品价格改革，建立健全居民生活用电、用水、用气等阶梯价格制度。建立完善重要水源地、蓄滞洪区、水生态修复治理区、湿地、森林资源等的生态补偿机制，加大补偿力度，扩大补偿范围，提高补偿标准，建立着眼于长期保护和修复的多层次、全方位生态补偿长效机制。扎实推进资源税、环境税改革，落实生态环境保护税收返还优惠政策，建立“政府补贴+第三方治理+税收优惠”的协调联动机制。培育发展节能环保市场，健全节能量、用水权、用能权、排污权、碳排放权等市场交易制度，完善各类市场政策体系，规范环保产权交易活动。

第八章 双向互促 推进城乡深度融合

立足农业大市基础优势，以协调推进乡村振兴和新型城镇化为抓手，以缩小城乡发展差距为目标，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，以京津冀协同发展片区（德城区、陵城区、禹城市、临邑县、平原县、武城县）省级城乡融合发展试验区建设为突破，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、设施融合、服务融合、经济融合和科技融合，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，在打造乡村振兴齐鲁样板中率先突破。

第一节 推进城乡要素双向自由流动

坚决破除制约城乡要素流动的体制机制障碍，建立健全城乡统一的要素市场，推动人、地、钱等要素更多流向乡村，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置。

一、引导城市人才入乡

优化升级人才政策，启动实施新一轮德州市现代产业领军人才工程，深化提升“假日专家”工程。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。提高乡镇事业单位专业技术高级岗位比例，对基层急需且自愿到乡镇事业单位工作的硕士以上学历或具有副高以上职称技术人才，可直接聘用到上一层技术岗位。“十四五”期间实现乡镇工作人员平均收入高于县直同职级人员 20% 以上目标。支持城市二级及以上医院在职或退休医师到基层医疗卫生机构多点执业。深化科技副职对接选派，建立高等院校、科研院所等专业技术人员到乡村挂职、兼职和离岗创新创业制度，鼓励其通过兼职方式为农户、新型农业经营主体等提供增值服务，合理取酬，所得收入不纳入本单位绩效工资管理。面向京津冀鲁高等院校、科研院所，选聘一批高层次人才到全市乡镇（街道）挂任科技副镇长。

二、鼓励在外优秀人士返乡创业

实施“五类人员”回乡创业工程，设立专项资金，支持退休人员、企业技能人员、外出经商人员、退役军人、高校毕业生回乡创业带动就业。允许符合条件的在原户籍地或就业创业地落户，

保障其参与乡村自治、住房使用、土地流转经营等相关权益。在德州籍人才聚集的主要城市，建设5—10家返乡创业服务站，每家给予5万元资金支持，对成功引进返乡创业的服务站给予1万元/人奖补；对返乡创业人员，给予个人合伙创业最高60万元、小微企业最高300万元的创业担保贷款。加快创业孵化基地建设，建设返乡创业园，落实奖补政策，定期举办全市创业大赛，单独设立返乡创业板块，选树一批返乡创业带头人。鼓励农村集体经济组织吸引人才加入，以合资、合作、投资入股等方式引进人才，“十四五”期间，全市吸引社会各界返乡创业人才2.5万名。实施“归雁工程”，建立德州籍在外人才信息库，吸引德州籍知名人士柔性回乡。

三、稳慎探索农村集体经营性建设用地入市

加快城乡统一的建设用地市场建设，统一交易规则和交易平台，完善城乡基准地价、标定地价制定与发布制度，形成与市场价格挂钩的动态调整机制。集体经营性建设用地在符合规划前提下，可用于工业、商业服务等经营性用途。探索建立公平合理的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，合理确定调节金征收比例。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。探索与国开行等合作开展乡村低效闲散土地综合整治。推动城中村、城边村、村级工业园等可连片开发土地依法依规整治入市，推进集体经营性

建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体、分割转让。

四、推进城乡低效闲置土地高效利用

推广禹城土地制度改革、平原整村拆迁连片整治经验，运用市场化机制盘活存量土地和低效用地。落实促进盘活存量建设用地的税费制度，全面推进土地资源存量盘活与新增指标“增存挂钩”机制，以奖励容积率、专项补贴等方式鼓励低效用地“二次开发”。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。引导城乡建设用地增减挂钩节余指标在市域范围内跨县调剂使用。推进农村宅基地“三权分置”，农民的宅基地使用权可依法由城镇户籍子女继承，探索城市居民权属农村房屋的翻建与更新、城乡合作建房新模式，探索城镇开发边界外特别是相对偏远村庄农民宅基地权益有偿退出机制，有效盘活利用闲置宅基地和闲置农房，创新实践宅基地制度改革“德州路径”。

五、健全财政支农机制

加大财政支农力度，建立健全“三农”财政投入稳定增长机制。健全完善涉农资金统筹整合长效机制，确保县级整合资金规模不低于农林水支出科目预算安排数。加大政府债券对城乡融合支持力度，重点扶持符合条件的成长性好、带动力强的城乡融合典型项目，提高债券资金使用效益。提高土地出让收入用于农业农村比例，“十四五”末，全市土地出让纯收益用于农业农村比例

达 50% 以上。

六、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、民办公助等方式，引导工商资本进入农产品种养加工、乡村旅游、农村生活性服务业等领域。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，引导建立风险保障金制度。引导市域各商业银行加大对城乡融合相关企业的中长期贷款投放规模，支持整体打包立项的城乡联动建设融资项目。优化农业信贷担保补助政策，确保政策性担保项目担保费率不超过 0.8%。完善乡村金融服务体系，建设农村信用信息数据库，完善守信激励和失信惩戒机制，建设“诚信乡村”。建立市支农支小差异化监测指标体系，确保普惠型涉农贷款增速不低于各项贷款增速。

第二节 加快城乡基础设施互联互通

把公共基础设施建设重点放在乡村，深入实施乡村建设行动，推进农村清洁取暖、厕所革命、垃圾处理、污水治理、绿化美化“五个攻坚”，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

编制完善国土空间规划体系，实现规划“一张图”。在县、乡镇级国土空间规划中，统筹城镇和乡村发展，合理优化村庄布局。

开展村庄分类动态评估，严格动态优化调整，根据不同类型村庄发展需要，有序推进村庄“多规合一”实用性规划编制。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设施体系。

二、加快城乡基础设施一体化建设

推进城镇基础设施向农村延伸，实施县乡农村公路提质增效行动，到 2025 年，全市乡村路网新建、改造农村道路 3000 公里，基本完成农村公路 2020 年年底存量四、五类桥梁改造，县乡公路中等以上比例不低于 70%。持续推进村内通户道路硬化，实施农村公路向休闲旅游区、农业产业园、居民居住点等节点延伸。鼓励城市公交线路向郊区延伸，打造城际、城市、城乡、农村公共客运四级网络。推进城乡规模化供水工程升级改造和城市供水管网延伸，加快村内管网建设和一户一表改造，构建城乡一体的供水保障体系。开展农村生活垃圾分类，统筹规划建设城乡垃圾收运处置体系，加快全国农村生活垃圾分类和资源化利用示范县建设，“十四五”期间新建 60 个农村生活垃圾处理终端设施。推进城镇污水管网向农村延伸，2025 年年底前，全市 55% 以上的行政村完成生活污水治理任务。推进农村清洁供暖，到 2025 年农村地区平均清洁取暖率达到 75% 以上。开展城乡绿化美化创建与农田林网建设工程，推进乡村绿化，积极创建国家森林乡村、

省森林乡镇、省森林村居。全面开展农村人居环境综合整治，集中实施市县乡美丽示范村居三级联片治理，建设立足乡土社会、体现现代文明、宜居宜业宜游的“鲁派民居德州篇”建筑群落，打造一批美丽宜居乡村示范片区。

三、推进城乡基础设施一体化管护

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。通过财政补助、使用者付费、社会筹资等渠道落实准公益性设施管护经费。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。推行农村小型公共基础设施“自选、自建、自管、自用”模式。建立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，持续推进农村改厕规范升级和后续管护，整合管养资源，提高管养效率。

四、促进城乡基础设施提档升级

围绕“巩固、增强、提升、畅通”，提升全市农村基础设施发展质量、系统效益和利用效率。依托现代技术手段，促进农村基础设施与农村关联产业融合发展。依托原有基础设施网络，大力发展农村旅游经济、现代农业等，加强互联网、大数据、人工智能等技术在农村传统基础设施领域应用，推动乡村地区5G、人

工智能、物联网等新型基础设施建设，满足智慧农业、数字农村等建设需求。探索基础设施智慧化管理模式，搭建城乡供水、污水处理、供气、集贸市场、消防等一体化管理平台，提高城乡基础设施智慧化、精细化管理水平。深入实施“宽带乡村”“掌上乡村”工程，加快“信息进村入户”，提高农村地区光纤宽带接入能力，构建面向农业农村的综合信息服务体系，推动乡村管理服务数字化。

五、健全城乡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、省级支持、市级统筹、县（市）负责的城乡基础设施一体化建设机制。对乡村道路、水利、公交、环保和邮政等公益性强、经济性差的设施，建设投入以政府为主；对乡村供水、垃圾污水处理和农贸市场等有一定经济收益的设施，积极引入社会资本；对乡村供电、电信和物流等经营性为主的设施，建设投入以企业为主。鼓励县（市）或乡级将城乡基础设施项目整体打包，实行一体化开发建设，建立由产权所有者负责的城乡基础设施运营长效机制。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 促进城乡公共服务普惠共享

推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，提高农村地区教育、医疗、文化、社保、治理等服务水平。

一、推进城乡优质教育资源均衡配置

实施德州乡村义务教育薄弱环节改善与能力提升工程，优化市域乡村学校布局，到“十四五”末，基本解决义务教育“农村”弱的问题。实施农村幼儿园建设与提升工程，充分利用乡村闲置中小学校舍附设或改建幼儿园，扩增乡村普惠性学前教育资源。组织城区优质学校分类别、分层次对乡村地区学校开展“一对一”结对帮扶。推进乡镇寄宿制学校建设，改善城乡学校办学条件。实施中小学教师“县管校聘”改革，建立义务教育学段教师农村学校服务期制度。做好农村学校特级教师岗位计划实施，为每个农村义务教育学区选聘1名乡村特级教师。实施农村中小学校长能力提升计划，“十四五”期间实现农村校长培训全覆盖。用足用好中小学教师临时周转编制专户，对中小学校人员编制总体超编，又确需补充教师的，使用临时周转编制专户予以补充。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，确保教师工资待遇不低于当地公务员平均水平。

二、健全城乡医疗卫生服务体系

优化城乡医疗硬件资源配置。大力吸纳优质医疗资源，争创

国家区域医疗中心。鼓励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，积极推进县级医院与乡镇卫生院、村卫生站等组建紧密型县域医共体，加快陵城紧密型县域医共体试点建设。建立“基层首诊、双向转诊、上下联动、急慢分治”分级诊疗制度，到“十四五”末，县域就诊率达到 90% 以上，基层就诊率达到 65% 以上，基本实现“大病不出县、小病不出乡”。引导各县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。积极推进乡镇卫生院标准化建设，到 2025 年，全部乡镇卫生院达到国家基本标准，25% 以上达到国家推荐标准。统筹村卫生室布局，以 2.5 公里服务半径为宜，建成以中心村卫生室为主体、一般村卫生室和村卫生室服务点为补充，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，建成一批健康村镇。

加强乡村医疗卫生人才队伍建设。设立基层首席公共卫生医师，为每个镇街卫生院配备 1—2 名专兼职公共卫生医师。落实镇街卫生院人员编制标准，2023 年年底，以县（市、区）为单位空编率降至 5% 以下。积极推行乡村医生“县招乡管村用”，以县（市、区）为单位按照服务人口 1—1.5‰ 配备，到 2025 年，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 50% 以上。建立村医准入和退出机制，建立村医养老保险及岗位风险保障体系，提升乡村医生养老保障水平。完善基层医疗卫生机构绩效工资政策，基层医疗机构可自主调整基础性和奖励性

绩效工资比例。

三、提高乡村传统文化保护和公共文化服务水平

挖掘董子文化、大禹文化、黄河文化、运河文化、红色文化等资源，讲好德州乡村故事。依托吴钟八极拳、扒鸡、黑陶、剪纸、蟋蟀、戏曲、杂技等非物质文化遗产，培育一批陶瓷村、剪纸村、传统民俗表演村、手工艺制作村等特色非遗村落。加大对历史文化古镇、古村、古村落和历史建筑、古树名木等摸排调查力度，对历史文化遗产全部建立档案，划定乡村建设的历史文化保护线。完善公共文化服务网络，构建市县乡村四级公共文化服务阵地，扎实开展新时代文明实践中心（所、站）主阵地建设，打造省级乡村文化样板镇村建设示范点。深入开展送演出下基层、农村电影放映、冬春文化惠民等活动。采取市县乡村四级联动，举办民间文艺展演、广场舞大赛等群众文化活动，开展好农民艺术节、农民书画展、农民秧歌大赛等品牌活动。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，丰富乡村精神文化生活。推进农村移风易俗，充分发挥村规民约、村民组织组织作用，探索建立奖惩机制，革除陈规陋习。建立基本殡葬服务保障制度，提高政府基本殡葬服务供给能力。

四、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，支持符合条件的失地农民、乡村医生等参加企业职工基本养老保险，畅通市内外人员在企业

职工基本养老保险和居民基本养老保险间的转移接续，到 2025 年，全市养老保险参保率达到 90% 以上。稳步提高居民基本医保和大病保险筹资标准。完善城乡低保标准与消费支出挂钩的自然增长机制，到 2025 年，全市城乡低保标准分别占上年度人均消费支出的 25—35%、35—45%，城乡低保标准持续缩小。在乡镇（街道）全面建立临时救助备用金制度，健全市县乡村四级救助服务机制，在全市建立申请救助一门进、反馈结果一口出的“莲藕式”社会救助体系，打响“德州大救助”全国民生工作品牌。

五、提升乡村治理水平

实施农村区域党建联合体提质增效行动，完善融合机制，力争年内覆盖 80% 以上的村，提升基层治理效能。实施村庄融合发展行动，“十四五”末实现村庄深度融合，扎实做好村级建制调整“后半篇”文章。做好村改社区基层党建和治理难题集中攻坚，着力构建规范科学的运行机制。实施村级治理“阳光工程”，健全完善阳光报告会等制度体系，加强对村干部特别是“一肩挑”人员管理监督。开展村级党组织分类推进整体提升行动，利用三年时间推动全市农村基层党组织全面进步、全面过硬。实施“头雁领航·群雁齐飞”雁阵工程，抓好村党组织、基层治理、产业振兴三支带头人队伍建设，实施农村基层干部乡村振兴主题培训计划，稳妥推行村党组织书记专业化管理，不断推动村干部干事创业能力。开展乡村治理示范村镇创建，监督减轻农民负担和“一事一议”筹资筹劳。优化完善农村基层党组织设置，全面推动村

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”的数字化乡村综合服务平台。深入开展“民主法治示范村（社区）”创建，大力推广武城法院“家事审判”经验，积极调处化解乡村矛盾纠纷。

第四节 推动城乡居民共同富裕

聚焦农民增收，因地制宜发展乡村富民产业，拓宽增收渠道，着力增加农村财产性、经营性和转移性收入，确保农村居民人均可支配收入增速高于城镇。

一、健全农民持续增收体制机制

推动建设统一规范的城乡人力资源市场，在乡镇（街道）开展就业创业服务中心试点，在村（社区）组建就业服务站，完善农民工资性收入增长环境。广泛开展新生代农民工培训，建立农民工工资支付监管平台，全面实施劳动合同制度，落实劳动用工实名制管理。健全农民经营性收入增长机制，实施新型农业经营主体和服务主体“三百”提升工程，重点培植 100 家农民专业合作社、100 家家庭农场、100 家农业社会化服务组织，打造亮点精品。实施家庭农场能力提升行动整县试点，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。开展“百企联百村、共奔富

裕路”行动，探索共同富裕的“德州样本”。

二、完善农业支持保护制度

创新涉农财政性建设资金使用方式，支持符合条件的农业产业化规模化项目。围绕农产品精深加工、农业特色镇、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，对农业产业强镇、齐鲁样板示范区、现代化产业园建设等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金合作等方式撬动金融和社会资本。履行好政府再分配调节职能，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。

三、健全农业保险制度

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，逐步扩大补贴规模，支持县（市、区）开展地方特色农产品保险，对县级财政保费补贴总额的 60% 给予奖补支持。选择 1—2 个县开展试点，探索利用财政资金开展棉花目标价格保险。做好大灾保险试点和特色农产品保险试点工作，拓展藜麦、金丝小枣等地方优势特色农产品保险险种，提高承保理赔效率，健全查勘定损机制。探索农产品期货+保险试点。健全农产品市场价格风险保障机制，推动农业保险向保完全成本、保价格、保收入转型。

四、推进乡村消费升级

加快发展乡镇生活服务业，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。升级“快递进乡”，加强农产品分拣、加工、包装、预冷等一体化集配设施建设，打通绿色农产品入超、优质工业品下乡最先和最后一公里。优化农村消费环境，建立健全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。落实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。开展“汽车下乡”促销活动，鼓励有条件的县（市、区）给予奖补。

第五节 深化城乡科技融合

充分发挥科技创新对城乡发展的引领作用，设计完善农业科技成果转移转化制度及农业科技成果入乡转化路径，构建支撑城乡融合发展的科技创新体系。

一、加快科技入乡步伐

充分利用城市现代科技改造提升乡村传统产业，实现城乡经济多元化和农业全产业链发展。鼓励涉农企业、科研院所和协会整合创新资源，聚力攻克一批农业关键核心技术和装备产品，强化耕地质量监测、标准化种养、动植物疫情防控等领域技术支撑，示范推广立体农业、设施农业、智慧农业与精准农业模式，促进农产品安全高品质生产，加快农业科技成果向生产力的转化。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模式。健全农业科技常下乡、常在乡的服务长效机制。探索公益性和经营性农技推广融合发展机制。

二、加强城乡科技人才培育

立足德州城乡融合发展需求，培育一批转化型、管理型科技人才。优化德州“乡村之星”工程，鼓励成立乡土人才协会，促进乡村技能型实用人才脱颖而出。定期举办市县两级乡土人才传统技艺大赛、创新创业大赛和农副产品加工职业技能竞赛等活动，建立“以赛代评”机制。实施“卓越农林人才”培养计划，加大中等职业教育免学费、助学金等政策资助力度。依托院士工作站、博士后科研工作站、省级专家服务基地等大力引才。围绕现代高效农业需求，整合德州学院、市农科院等科研院校力量和涉农部门中级以上专业技术职称人才队伍，建立现代农业专家库，择优设立市级乡村振兴专家服务基地。开展农民职业教育培训计划，鼓励农民参加国家职业技能鉴定，落实新型职业农民职称政策，“十四五”期间，全市新培育生产经营型、专业技能型、专业服务型职业农民 1.5 万名。

三、完善城乡科技平台

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，支持山东德州（乐

陵)国家农业科技园区创新发展。创建一批省级农业高新技术产业示范区、农业科技园区和现代农业产业园,支持有条件的省级农业科技园区创建国家农业科技园区和国家农业高新技术产业示范区。加强与中科院试验站、中国农科院等科研单位合作,推进农业重点实验室和技术创新中心建设,提高农业装备科技化水平。支持农业科技创新联盟、重点行业产业公共技术创新中心和产业技术创新联盟、重点实验室、生物产业基地、孵化器、众创空间等科技转化平台向乡村延伸。支持有条件的涉农企业建设产业研究院、院士工作站、博士后工作站、工程技术研究中心等。

四、促进城乡科技成果转化

深化涉农领域产学研合作,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。支持驻德高校和科研院所开展职务科技成果权属改革,探索赋予科研人员科技成果所有权。积极推动云计算、物联网、大数据、移动互联网、GIS地理信息、人工智能等技术在农业、林业、渔业和水利中的应用,促进数字农业和智慧农业成果转化。建设农产品及农产品加工专业镇、专业村、农产品加工示范园区和物流园区,推进农产品产后初加工、高值化综合利用、农产品冷链物流、产品质量安全控制等关键技术集成与示范。

第九章 实施保障

坚持党的领导，健全规划实施的组织和制度保障体系，强化责任落实，加强监测评估，制定行动计划，切实形成新型城镇化与城乡融合发展的强大合力，保障本规划各项目标任务顺利推进。

第一节 加强党的全面领导

深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，努力提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局的政治能力、战略眼光和专业水平。发挥党委（党组）领导作用，提高把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，坚持把党的全面领导落实到规划制定实施的各环节、全过程，充分发挥各级党组织和党员的领导作用和战斗堡垒作用，为推进新型城镇化与城乡融合发展提供坚强政治保证和组织保障。规划实施中的重大事项和重大调整必须报市委、市政府审定。

第二节 强化组织协调

合理确定市政府与各县（市、区）政府（管委会）分工，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，指导推进省级

城乡融合试验区建设，监督检查规划进展情况。各有关部门、单位要切实履行职责，根据本规划提出的各项任务和政策措施，研究制定具体实施方案。各县（市、区）政府（管委会）要全面贯彻落实本规划，建立健全工作机制，因地制宜制定符合本区域实际的城镇化规划和具体配套措施。

第三节 健全推进机制

坚持系统思维，进一步增强规划实施的系统性、协同性，优化整合人口、产业、土地、投融资、住房、生态环境等方面的规划与政策，加强相关政策规划之间的衔接配合，形成推进新型城镇化与城乡融合发展的政策合力。建立规划实施分工落实机制，细化分解规划发展目标和重点任务，制定年度实施计划，明确牵头单位、完成时限、预期效果和工作责任。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免责机制，调动广大干部特别是基层干部的积极性、主动性和创造性。建立规划实施公众参与机制，充分发挥工青妇、民主党派、各类协会等作用，广泛宣传城镇化与城乡融合发展的政策措施，凝聚全社会共识和力量。

第四节 加强监测评估

建立健全规划动态监测预警和实施监管机制，加强对规划实施的跟踪监测，建立规划年度监测、中期评估和终期评估相衔接、

定量评估与定性评估相配套、政府自我评估和第三方评估相结合的监测评估体系。将本规划确定的指标任务纳入相关部门和县（市、区）发展综合评价和绩效考核，建立城镇化激励约束机制，对规划任务落实快、城镇化推进成效好的部门、单位和县（市、区），根据有关规定给予表扬奖励，对工作进展缓慢或态度消极的，给予诫勉约谈。加强规划实施的法律监督和民主监督，建立健全重大事项请示报告制度，保障规划有效实施。

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市
监委，市法院，市检察院。

各民主党派市委（总支），市工商联。

德州市人民政府办公室

2022年8月5日印发
