



# 济南市人民政府公报

**2022**

第15期（总第373期）



# 济南市人民政府公报

2022 年第 15 期

(总第 373 期)

主管主办：济南市人民政府

2022 年 8 月 5 日出版

## 目 录

### 【市政府文件】

济南市人民政府关于印发济南市新型城镇化规划

(2021—2035 年) 的通知

(济政发〔2022〕9 号) ..... (2)

### 【市政府办公厅文件】

济南市人民政府办公厅关于印发济南市加快推进大众创业

万众创新工作方案 (2022—2025 年) 的通知

(济政办字〔2022〕32 号) ..... (34)

济南市人民政府办公厅关于印发全市自建房安全专项整治

实施方案的通知

(济政办字〔2022〕33 号) ..... (43)

济南市人民政府办公厅关于印发 2022 年济南市黄河

防洪预案的通知

(济政办字〔2022〕34 号) ..... (49)

**济南市人民政府**  
**关于印发济南市新型城镇化规划**  
**（2021—2035 年）的通知**  
济政发〔2022〕9 号

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

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

济南市人民政府

2022 年 7 月 15 日

**济南市新型城镇化规划**  
**（2021—2035 年）**

2022 年 7 月

**目 录**

第一章 准确把握发展形势 科学确	平等包容发展氛围
定目标要求	一、加快农业转移人口落户城市
一、发展基础	二、推动城镇基本公共服务均等
二、发展趋势	化
三、指导思想	三、促进农业转移人口融入城市
四、主要目标	第三章 加快优化城镇化布局 健全
第二章 全面提升市民化质量 营造	完善现代城镇体系

- 一、融入山东半岛城市群建设
- 二、优化发展中心城区
- 三、拓展城镇化发展空间
- 四、补齐县城发展弱项短板
- 五、培育城镇化发展新节点

#### 第四章 深入推进智慧城镇化 高标准打造数字共享生态

- 一、前瞻布局新型基础设施
- 二、创新发展城市数字经济
- 三、建设精准智治数字政府
- 四、构建全民共享数字生活

#### 第五章 深入推进绿色城镇化 全力建设美丽宜居泉城

- 一、强化规划建设管理统筹
- 二、争创城市绿色发展示范
- 三、提升泉城生态安全韧性
- 四、彰显山水历史人文魅力

城镇化是现代化的必由之路，是解决“三农”问题的重要途径，是构建“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局的有力支撑，是推动新旧动能转换综合试验区建设的重要抓手。到 2035 年基本建成新时代社会主义现代化强省会，必须坚定不移、积极稳妥、高质量推进新型城镇化。本规划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，根据《山东省新型城镇化规划（2021—2035 年）》《济南市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》编制，主要明确全市新型城镇化的主要目标、重点任务和实

#### 第六章 深入推进均衡城镇化 扎实推进全民共同富裕

- 一、推进城乡基础设施一体发展
- 二、实现基本公共服务普惠共享
- 三、推动城乡社会治理协同高效
- 四、促进城乡居民逐步共同富裕

#### 第七章 深入推进双向城镇化 加快实现城乡融合发展

- 一、促进城乡要素双向自由配置
- 二、推动城乡产业协同融合发展

#### 第八章 建立规划保障机制 确保目标任务落实

- 一、加强党的全面领导
- 二、健全协调落实机制
- 三、组织开展监测评估
- 四、凝聚规划实施合力

施路径，是指导全市新型城镇化的宏观性、基础性、战略性规划，是其他相关规划编制的重要依据，规划期为 2021—2035 年。

## 第一章 准确把握发展形势 科学确定目标要求

### 一、发展基础

近年来，市委、市政府认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，抓住国家第三批新型城镇化综合试点和国家、省城乡融合发展试验区建

设重要机遇，更加注重以人为本、布局优化、品质提升、生态文明、文化传承和安全健康，推动涉及全市近千万常住人口的新型城镇化驶上科学、健康、正确轨道，为长远发展打下了坚实基础。

（一）农业转移人口市民化稳步推进。持续深化户籍制度改革，在副省级城市中率先实施“零门槛”落户，农业转移人口市民化制度通道全面打通，2020年常住人口城镇化率达到73.5%，高于全省平均10.4个百分点。推动常住人口公平享有城镇基本公共服务，就业促进体系不断完善，社会保障制度更加健全，农业转移人口随迁子女义务教育实现“全纳平等、应上尽上”，我市在2019年度中国城市流动人口社会融合排名中居第1位。加快完善农业转移人口市民化政策体系，“人地钱挂钩”配套政策落地生效，土地规模化经营率达到72.4%。

（二）城镇化空间格局稳步优化。积极争取国家和省支持，济南莱芜行政区划调整顺利完成，章丘、济阳完成撤市（县）设区。加快构建“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局，汉峪金谷、中央商务区、济南国际医学科学中心初具规模，新旧动能转换起步区建设全面起势，全市建成区面积达到839.7平方公里。稳步推进中小城市和小城镇建设，县城综合承载能力不断提升，章丘区刁镇入围全省新生小城市试点，商河县玉皇庙镇、莱芜区口镇入围全省重点示范镇。推动省会经

济圈一体化发展，区域共商共建共享机制逐步建立，济南都市圈规划建设正式启动。

（三）城市发展方式加快转变。持续提升综合承载能力，城市道路面积达到1.3亿平方米，集中供热面积近2.8亿平方米，建成5G基站设施1.7万余个。着力优化人居环境，空气优良天数比例达到62%，国控地表水考核断面优良水体比例优于“十三五”任务目标16.1个百分点，拆违拆临超过1亿平方米，建绿透绿479万平方米，整治改造老旧小区3617.7万平方米。保护弘扬城市特色，重点泉群保持常年喷涌，古城（明府城）、老商埠功能形象显著提升，成功入围东亚文化之都。不断提升城市治理水平，精细化治理机制和智慧化治理模式初步形成，公共卫生、公共安全、防灾减灾等安全发展设施加快完善。

（四）城乡融合发展扎实起步。建立健全体制机制，成立市城镇化暨城乡融合发展工作领导小组，加快形成覆盖全域、下沉乡村的城乡融合发展工作组织架构。制定国家、省城乡融合发展试验区市级实施方案和区县级方案，进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度初步建立，集体经营性建设用地入市破题展开，南部山区发布全省首个区县级生态系统生产总值（GEP）核算成果。抓好重点片区示范和典型项目引领，济南高新区中欧装备制造小镇建设的经验做法被国家发展改

革委推广，章丘区三涧溪村建设成为全国乡村振兴样板村。多措并举增加农民收入，城乡居民人均收入比 2.61，较 2015 年缩小 0.19。

同时也要看到，我市城镇化还面临一些问题，主要是：城镇化水平不高，常住人口城镇化率处在副省级城市和省会城市下游水平，农业转移人口市民化步伐不快；环境污染、交通拥堵、停车困难等问题仍较突出，创新城市、智慧城市、韧性城市、公园城市等先进理念需要创新落实；城乡融合发展潜力尚未有效激发，城乡居民收入差距依然较大；省会经济圈一体化发展还处于起步阶段，城市能级有待塑强。

## 二、发展趋势

今后一个时期，我国城镇化将迈入增速放缓的中后期阶段，新型城镇化将更加突出以促进人的城镇化为核心、以提高质量为导向。我省全面贯彻落实国家新型城镇化战略部署，创造性提出了智慧化、绿色化、均衡化、双向化的城镇化发展策略。分析外部形势，结合济南实际，未来我市新型城镇化将呈现以下趋势。

（一）城镇化水平将稳步提高。在重大国家战略和强省会战略共同推动下，近年来我市经济社会发展全面起势，山东半岛城市群龙头作用显著增强，黄河流域中心城市地位更加突出，周边地区人口向我市加快集聚仍将是未来区域人口迁移的主流。同时，我市常住人口城镇化率低于其

他副省级城市平均水平 8 个百分点以上，特别是户籍人口城镇化率偏低，城镇化潜力依然较大。

（二）济南都市圈建设将全面提速。国家提出实施现代化都市圈培育工程，《山东省新型城镇化规划（2021—2035 年）》提出以济南为中心，辐射带动淄博、泰安、聊城、德州、滨州、东营六市一体发展、协同发展、融合发展。在省会经济圈一体化发展框架下，我市与周边地区同城化发展将大大加快，现代化济南都市圈将加速形成。

（三）城市发展方式将加快转变。城市居民对优质公共服务、生态环境、健康安全等方面需求日益增长，城镇化面临的资源环境约束将愈加趋紧。我市建设用地资源有限，人均水资源占有量不到全国平均水平的 1/7，结构性根源性环保压力仍处高位，市政设施、公共服务、公共卫生、安全保障等领域面临不少弱项短板。要创新发展理念，建设新型城市，促进城市更加集约紧凑和健康安全宜居，更好满足人民美好生活需要。

（四）城市治理路径将更加智慧精准。信息技术正在推动生产方式、生活方式、社会结构发生深刻变革，人口老龄化也对城市发展提出诸多命题。要把握数字化、网络化、智能化融合趋势，加快改善治理理念、治理模式、治理机制、治理手段，深化信息技术在政务服务、社会治理、群众生活等场景的广泛应用，让城市更聪明

更智慧、更美好更温情。

（五）城乡融合发展将全面纵深推进。城乡融合发展是新型城镇化的内在要求，农业农村发展滞后是现代化强省会建设的明显短板。要抓住国家、省城乡融合发展试验区建设机遇，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，尽快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，从整体上加速农业农村现代化。

### 三、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，立足新发展阶段，完整准确全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，全面落实习近平总书记对山东、对济南工作的重要指示要求，创造性贯彻落实省委“六个一”发展思路和“六个更加注重”策略方法，以推动城镇化高质量发展为主题，以转变城市发展方式为主线，以农业转移人口市民化为重点，以智慧化、绿色化、均衡化、双向化为方向，深入实施以人为核心的新型城镇化，更好发挥在山东半岛城市群中的龙头作用，当好全省新型城镇化的排头兵，为新时代社会主义现代化强省会建设提供有力支撑。在工作中，应注重把握以下主要原则：

——坚持以人民为中心。把以人为本

作为新型城镇化的本质属性，深入贯彻“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，积极发挥人民群众积极性、主动性、创造性，让人民群众成为新型城镇化的积极参与者、最大受益者和最终评判者。

——坚持新发展理念。把新发展理念完整、准确、全面贯彻到新型城镇化全过程，促进高质量发展、高品质生活、高效能治理、高水平均衡相结合，提升宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文发展和数字化、网络化、智能化治理水平。

——坚持改革创新。遵循城镇化发展规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，创新引领性思想理念、关键性创新突破、标志性重大改革、带动性战略举措、典型性示范项目，探索新时代特大城市新型城镇化道路。

——坚持城乡融合。牢固树立城乡一盘棋理念，统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，筑牢农业农村现代化对新型城镇化的支撑作用，增强城镇对乡村的辐射带动作用，高水平重塑城乡关系。

——坚持系统观念。统筹空间布局、产业结构、人口规模，统筹经济、生活、生态、安全需要，统筹规划、建设、管理，努力框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，着力增强城市发展的持续性和宜居性。

### 四、主要目标

（一）到2025年主要目标。现代化强省会建设取得重大进展，新型城镇化质量显著提高，常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率分别提高到78.5%以上和65%左右。

——城市功能地位显著提升。全省新旧动能转换龙头、引领山东半岛城市群发展龙头地位更加突出，链接京津冀协同发展和长三角一体化发展的核心节点、引领黄河流域生态保护和高质量发展的核心增长极作用更加明显，国内大循环战略节点和国内国际双循环战略枢纽功能更加强劲。

——市民化质量显著提高。户籍制度改革纵深推进，农业转移人口市民化取得较大进展，城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口，外来人口全面融入城市的能力不断增强。

——空间布局持续优化。济南都市圈建设取得积极进展，“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局初步形成，中心城区功能品质显著提升，县城、小城镇发展水平和承载能力大幅增强。

——智慧城市建设走在全省前列。新型基础设施建设全省领先，城市运行效能和智慧化治理水平持续提升，智慧城市应用场景更加丰富，70%的区县建成四星级以上新型智慧城市。

——城镇化绿色转型成效明显。国土空间开发保护格局得到优化，能源资源利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持

续削减，环境突出问题得到有效治理，生态系统稳定性明显增强。

——城镇化均衡发展水平显著提升。依据常住人口规模配置公共资源机制基本建立，城乡统一规划建设管护的基础设施体系和统一制度标准的基本公共服务体系率先形成。

——城乡双向融合全面走深走实。有利于城乡融合发展的体制机制基本建立，人口实现自由流动、合理分布，要素实行双向流动、高效配置，城乡融合发展水平走在全省前列。

（二）到2035年主要目标。城市发展能级和辐射带动能力大幅提升，全国重要的区域经济中心、科创中心、金融中心、贸易中心、文化中心全面建成，国家中心城市地位基本确立。新型城镇化步入成熟阶段，农业转移人口市民化基本实现，城镇化发展质量走在全国前列。“东强西兴南美北起中优”城市发展新格局全面塑成，城镇规模结构科学合理，现代化济南都市圈全面建成。智慧化、绿色化、均衡化、双向化发展模式成熟定型，城市综合承载能力显著增强，功能品质更加完善，活力、魅力、吸引力全面彰显，治理体系和治理能力现代化基本实现。城乡发展差距显著缩小，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，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。

## 专栏1 新型城镇化主要目标

序号	指标名称	单位	2020年	2025年	2035年
一、智慧城镇化					
1	建成5G基站数量	万个	1.7	6	—
2	城市5G覆盖率	%	85.2	100	—
3	家庭光纤入户覆盖率	%	<40	>90	100
4	智慧校园建设覆盖率	%	95.1	100	—
5	智慧医院覆盖率	%	—	100	—
6	重点公共区域高清以上视频监控覆盖率	%	70	100	—
7	政务服务电子证照使用率	%	—	80	100
二、绿色城镇化					
8	环境空气质量优良天数比例	%	62	65.2	—
9	森林覆盖率	%	11.4*	13.7*	—
10	人均公园绿地面积	m <sup>2</sup>	12.2	13.5	15
11	城镇再生水利用率	%	35	50	65
12	城乡生活垃圾回收利用率	%	35	≥35	—
三、均衡城镇化					
13	城乡居民收入比	—	2.61	<2.5	1.8
14	职业技能培训人次	万人次	—	[100]	—
15	社区养老服务设施配建达标率	%	—	100	—
16	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位	个	—	5	—
17	每千人口拥有执业（助理）医师	人	4.4	5	6.2
四、双向城镇化					
18	年末常住人口	万人	924.2	1000	1100
19	常住人口城镇化率	%	73.5	>78.5	>85
20	户籍人口城镇化率	%	59.8	65	73
21	集体经济收入10万元以上行政村占比	%	66.5	100	—
22	具备条件行政村农村物流服务覆盖率	%	—	100	—

注：①加“〔〕”指标为五年累计数。②带\*的是根据自然资源部、国家林业和草原局《关于共同做好森林、草原、湿地调查监测工作的意见》（自然资发〔2022〕5号）调整后数据，不包括园地中的经济林。

## 第二章 全面提升 市民化质量 营造平等包容 发展氛围

坚持把农业转移人口市民化作为首要任务，以农业转移人口为重点，兼顾其他非户籍常住人口，加快户籍制度改革和城镇基本公共服务均等化，使全体居民公平共享更高品质的城市生活。

### 一、加快农业转移人口落户城市

按照尊重意愿、存量优先、带动增量的原则，畅通农业转移人口在城市落户通道，显著提高户籍人口城镇化水平。

（一）持续深化户籍制度改革。落实以经常居住地登记户口制度，完善多渠道落户选择，清除落户隐形限制，确保有意愿、有能力、有条件的农业转移人口在城市便捷落户，促进各类人才和劳动力社会性流动。继续优化落户手续和办理流程，加强政策宣传解读，推进户口、居民身份证办理“无纸化”“免填单”，探索推进省会经济圈户口通迁。建立现代化人口管理服务制度，强化实有人口动态管理，加快建设电子证照和电子档案。

（二）维护进城落户农民的农村权益。巩固完善农村基本经营制度，保持农村土地承包关系稳定并长期不变，做好房地一体宅基地确权登记颁证，巩固农村集体产

权制度改革成果，合理确认集体经济组织成员身份。落实进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益有关规定，不得以退出土地承包经营权、宅基地资格权和使用权、集体资产股权作为农民进城落户条件，不得强制农民三项权益相互关联退出。坚持农民主体地位，维护农民合法权益，深化农村产权交易、农业融资担保、产权信息管理“三台共建”模式，放活土地经营权，拓展土地经营抵押权能。

（三）拓宽外来人口集聚渠道。实施更加开放的人口政策，畅通产业就业聚人、优质服务引人、优美环境留人途径，加快壮大人口规模、优化人口结构，构建与现代化强省会功能地位相匹配的人口发展格局。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。扎实推进创新创业，大力实施“创业泉城”工程，完善融通创新生态，吸纳外源性劳动年龄人口。打造青年发展友好型城市，持续深化校地合作，“十四五”时期落户青年人才60万人以上。瞄准千亿级人力资本产业，推动人力资本服务与人力资源服务联动发展，建设黄河流域国家级人力资本产业园。

### 二、推动城镇基本公共服务均等化

加快构建政府主导、覆盖全民、可持续发展的城镇基本公共服务体系，努力使同城居民享有普遍均等的基本公共服务。

（一）完善基本公共服务提供机制。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、就医结算、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。

（二）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。

（三）提供可负担的住房保障。健全

多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，完善长租房、保障性租赁住房、公租房、共有产权住房政策。加快发展住房租赁市场，完善长租房政策，扩大小户型、低租金保障性租赁住房供给，打造线上租房平台，制定房屋出租基本设施配置标准，推动租购住房在享受基本公共服务上具有同等权利。完善公共租赁住房准入、使用、退出和运营管理，健全动态调节和租金定价机制。扩大对非户籍人口租赁住房的货币化补贴，提高其参缴住房公积金比例。探索农村集体经营性建设用地建设租赁住房的路径，支持利用存量建设用地建设农民工集体宿舍，配套制定规范标准。

（四）健全农业转移人口市民化配套政策。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。合理划分市、区县分担责任，健全支持农业转移人口市民化的财政转移支付制度，完善财力性转移支付办法，提高区县基本财力保障机制资金分配中常住人口计算比例，积极争取中央和省预算内资金、专项建设债券和开发性金融机构等支持。落实“人地挂钩”机制，健全城镇建设用地增加与吸纳农业转移人口数量挂钩政策，增加人口流入较多区县的公共服务设施用地供给，保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求。

三、促进农业转移人口融入城市

提高农业转移人口就业能力，增强城市认同感和归属感，确保实现进得来、留得下、发展好。

（一）提高农业转移人口就业能力。实施就业优先战略和更加积极的就业政策，加大招聘工作岗位归集和信息发布力度，畅通招聘岗位信息对接和劳务合作渠道。统筹农业转移人口培训政策，推广技能储备培训模式，将农业转移人口纳入职业技术教育体系。全面推行终身职业技能培训，有针对性地加大农业转移人口就业技能提升、岗位技能提升和职业转换培训、创业培训力度，组织开展服务标准化专业技能培训。完善农业转移人口创业专项政策支持，推进创业孵化基地、众创空间等创业平台建设，完善创业担保贷款、创业补贴等支持政策，落实好支持创业孵化基地、众创空间发展相关税收优惠政策。

（二）扩大农业转移人口社会参与。秉持“进了济南门，就是济南人”理念，帮助和支持农业转移人口融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入城镇。加强社区建设、社区治理和服务创新，引导农业转移人口和其他非户籍常住人口参加社区活动和参与社区治理。保障农业转移人口在党代表、人大代表、政协委员中的比例，积极引导其参加党组织、群团组织和社会团体。发挥好工会等群团组织沟通联系作用，开展关爱农业转移人口行

动。建立健全农业转移人口参与法规规章和公共政策制定机制，广泛听取意见建议。

### 第三章 加快优化 城镇化布局 健全完善 现代城镇体系

按照“融、优、拓、补、培”的总体思路，坚持因地制宜、分类指导，统筹都市圈、中心城区、县城和小城镇建设发展，构建疏密有致、梯次发展、分工协作、功能完善的城镇化格局。

#### 一、融入山东半岛城市群建设

围绕全省“一群两心三圈”城镇化空间布局，塑强创新策源、要素配置、贸易枢纽、高端服务、人文汇聚等作用，不断增强核心竞争力和辐射带动力。

（一）提升城市功能。着力提高创新功能、经济功能、服务功能、社会功能、生态功能，推动区域经济效益整体提升，增强高质量发展动力源作用。创建国家技术创新中心、产业创新中心、制造业创新中心、临床医学研究中心等创新平台，吸引国内外一流大学、科研院所、跨国公司设立研发机构，建设专业化中试基地，打造科技成果转移转化高地。深入落实工业强市战略，实施战略性新兴产业集约化发展工程，加快建设总部经济高地、著名文

化旅游目的地和国际消费中心城市，积极推进要素市场化配置改革探索。科学配置公共资源，加快完善多层次社会保障体系，推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化，持续推动民生改善和共同富裕，显著提高人民群众幸福指数。统筹推进市域社会治理现代化，完善城市安全常态化管理和应急管理体系，做实做细“网格化”，加快创建全国文明典范城市和国家安全发展示范城市。优化国土空间开发格局，强化城市空间开发管控，保护修复自然生态系统，统筹老城提升与新区开发，统筹硬件建设与城市管理，积极探索特大城市加快转变发展方式新路径。

（二）培育打造济南都市圈。以济南为中心，以1小时通勤圈为基本范围，编制实施都市圈发展规划，构建便捷高效的通勤圈、梯次配套的产业圈、便利共享的生活圈。加快建设以济南为中心的“米”字型放射通道和连接周边城市的环形通道，促进干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”，共建“轨道上的都市圈”。加快绕城高速公路二环线闭合，推进普通国省道改扩建，加强中心城区与周边市和区县的客运联系。统筹区域工业低温余热利用，研究实施“莱热入泰”“泰热入济”等供热管网项目，推进都市圈供热一体化。立足都市圈资源禀赋和产业基础，强化高端产业引领功能，加快构建以战略性新兴产业和

先进制造业为引领、现代服务业为重点、现代农业为保障的产业体系，推动形成一批具有竞争力的产业集群。加强产业分工协作，建立利益分享机制，探索“双向飞地”“异地孵化”“共管园区”等跨区域产业合作新模式，共同打造现代产业链供应链。推进基本公共服务便利共享，推动建设一批公共休闲空间。统筹大泰山地区生态保护修复，加强黄河、大汶河、小清河、东平湖等重要水系安全防护和生态治理。强化同城化发展机制建设，切实提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性。

（三）推动三大经济圈对接融合。完善济青“双核”联动发展机制，协同推进国家自由贸易试验区、自主创新示范区、城乡融合发展试验区、人工智能创新应用先导区、物流枢纽联盟建设，共建创新力、竞争力强劲的济青科创制造廊带。发挥济南都市圈、青岛都市圈作用，促进省会经济圈与胶东经济圈开展陆海联动和科技、产业等紧密合作，在户口迁移、就业社保、文化医疗、住房保障等公共服务上实现互认互通。以基础设施互联、产业协同发展为重点，加强与鲁南经济圈的对接。

## 二、优化发展中心城区

统筹规模经济效益和生态健康安全需要，分类确定老城区、新城区的功能定位、发展重点和开发策略，率先形成高质

量集约发展新路径。

（一）老城区。二环路以内区域，以突出泉城风貌和历史文化为核心，以改善人居环境为导向，坚定不移实施“中优”策略，全面加快中央商埠区建设，加快保护更新、业态迭代、内涵提升，促进瘦身健体、减量增效。保护弘扬泉城特色，强化历史文化名城保护，抓好古城（明府城）、老商埠、洪家楼、泺口、上新街等片区保护整治和改造提升，实施小清河—黄河区域再开发，力争“十四五”时期基本完成棚户区 and 城中村改造。有序推动一般制造业、传统农批市场批发功能等外迁，发展总部办公、现代金融、商务服务、创意设计等高端产业业态。抓好快速路、主干路、次干路、支路建设改造，完善并加快西南部路网规划建设，加密轨道交通线网，构建立体化交通网络。加密停车设施和公共充换电网络，探索推进社区综合服务设施“一点多用”，完善一刻钟便民生活圈。

（二）东西部新城。二环路 with 绕城高速公路合围区域，以集聚高端要素和促进产城融合、职住平衡为方向，重点布局科技服务、现代物流等生产性服务业和高端制造环节，加快产业兴城、品质聚人，构建“两翼齐飞”发展格局。做强做优东部中央商务区、奥体政务片区、济南高新区中心区、汉峪金谷等片区，打造经济密度最高、辐射能力最强、最具现代化国际

大都市功能形象的核心区域。加快建设济南国际陆港、济南东站—济钢片区和临空经济区，打造以枢纽经济、通道经济、先进制造等为主要特色的产业新城。全力全力推进中央活力区、济南国际医学科学中心建设，打造产业集聚、生态优美、宜居宜业、医疗康养的活力之城，带动西部地区加快振兴。

（三）新旧动能转换起步区。聚焦“四个新”目标定位和“五个着力”重点任务，汇全省之智、举全市之力加快开发建设，到 2025 年基本形成现代化新城区框架，到 2035 年基本建成绿色智慧宜居新城区。编制实施“1+4+16+N”规划体系，强化基础设施支撑、公共服务配套和高端产业引领，加密过黄河通道，加快导入行政、教育、医疗、文化等优质资源，重点打造新一代信息技术、高端装备制造、新能源新材料和现代服务业“3+1”产业体系，建设黄河流域生态保护和高质量发展引领示范区。始终把水资源节约集约利用放在重要位置，建设全国节水典范城市引领区。全方位全过程贯彻绿色发展理念，保障 70% 左右的蓝绿空间，率先建设全国碳中和绿色城区。按照未来城市发展理念，实行数字城市与现实城市同步规划同步建设，推动智能化治理向智慧化治理跃升，建设全球领先的数字孪生城区。

### 三、拓展城镇化发展空间

立足区域特色资源和产业基础，推动区县差异化定位和特色化发展，提升综合承载能力，构建新型城镇化的重要支撑空间。

（一）打造长清、章丘、济阳三个主城片区。加快中心城区基础设施向周边延伸，支持三区提升发展能级和承接中心城区部分功能疏解，共同打造现代化国际大都市的核心功能区。长清区发挥自然、文化、教育等资源优势，彰显公园城市理念，推动文昌、大学城、创新谷三大片区融合发展，建设山水魅力城区和区域科教高地。章丘区发挥济青科创制造廊带战略节点作用，西融中心城区、东接周村淄川，建设科创新城、智造高地、文旅名城、生态绿城、康养福地。济阳区突出先进制造业和生产性服务业，与济南新旧动能转换起步区城市科创区、临空经济区形成“三足鼎立”、相互支撑发展格局，建设北部高质量发展主城片区。

（二）建设莱芜—钢城省会城市副中心。按照共建共享共赢理念，统筹区域基础设施建设和公共服务设施配套，增强服务当地、带动周边能力。莱芜区坚持制造业规模化、特色化、集群化发展，完善区域通勤圈、产业圈、生活圈配套融合，加快补齐基础设施弱项短板，建设黄河流域先进制造业中心和省会城市副中心主要承载区。钢城区突出钢铁产业特色，创新转型发展，加快绿色建筑、高端装备智造产

业集聚，提升城市综合能级和服务功能。

（三）提升平阴、商河县城承载能力。着力推进以县城为重要载体的城镇化建设，发挥城乡融合发展纽带作用，培育发展特色优势产业，增强自我发展能力，加快建设农业转移人口就地就近城镇化的重要阵地。平阴县持续做优智能铸造、绿色建材、绿色能源等产业，放大玫瑰、阿胶资源优势，建设康养、精致、魅力之城。商河县发挥特色农业优势，加快工业化步伐，推动县城与经济开发区相互支撑、联动发展，建设带动鲁北地区崛起的重要桥头堡。

#### 四、补齐县城发展弱项短板

坚持多予、少取、放活方针，加强市、区县两级联动，增强县城承载能力，促进县乡村功能衔接互补。

（一）强化重点领域设施建设。按照县城建设客观规律，以需求为导向，加快公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。加强公益性、准公益性项目谋划，推动公益性、准公益性与其他有经济效益的建设内容合理搭配，策划一批现金流健康的经营性项目，做实县城城镇化补短板强弱项项目库，制定用地、资金等支持计划和解决方案。加大财政性资金支持力度，创新资金投入方式与运营模式，调动金融资本和工商资本投入积极性。规范有序推进政府和社会资本合作

（PPP）模式，积极试点基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

## 专栏 2 县城补短板强弱项重点工程

公共服务设施提标扩面：健全完善医疗卫生设施、教育设施、养老托育设施、文化体育设施、社会福利设施、社区综合服务设施。

环境基础设施提级扩能：完善生活垃圾处理设施、健全污水集中处理设施、改善县城公共厕所。

市政公共设施提档升级：优化市政交通设施、完善市政管网设施、发展配送投递设施、推进县城智慧化改造、更新改造老旧小区。

产业配套设施提质增效：完善产业平台配套设施、健全冷链物流设施、提升农贸市场水平。

（二）加大县域发展支持力度。继续完善县域发展政策体系，适时评估政策措施效果，推进市与区县财政事权和支出责任划分改革，激发区县干事创业积极性、主动性、创造性。实施县域经济发展攻坚行动，大力支持县域特色产业集群培育，支持县域符合条件的开发园区优化管辖范围。优化县域经济发展资金安排，重点支持主导产业培育和特色产业策划招引，助力引进落地龙头型、基地型重大产业项目，增强自身经济韧性。加强产业发展市级统筹，建立市域产业协作联动机制，引导产业优化布局、合理集聚。促进政策协调和工作协同，完善高质量发展指标体系、标准体系、统计体系和绩效评价体系。

### 五、培育城镇化发展新节点

推进小城镇和特色小镇建设，增强产业和人口集聚能力，完善均衡协调的新型城镇化结构。

（一）分类引导小城镇发展。坚持规

模适度、突出特色、强化功能，加强用地和财政性建设资金保障，重点推进刁镇全省新生小城市试点，打造殷巷、玉皇庙、东阿、雪野、马山等综合性小城镇，引导农村人口有序向小城镇转移。推动大中型搬迁安置点与周边小城镇统一规划建设，合理引导村（居）人口向小城镇周边集聚。下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障为重点，推进经济发达镇行政管理体制改革。

（二）规范健康发展特色小镇。准确把握发展定位，合理谋划空间布局，加强质量效益管理，做精做强主导产业，培育建设一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的精品特色小镇，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。严格特色小镇清单管理，加强监测监督监管，实行动态评估调整，防止重复建设、贪多求全、走样变形。

有效防控各类潜在风险，坚决守住合规 安全生产的底线。  
用地、生态环保、债务防控、房住不炒、

### 专栏 3 纳入省清单管理的特色小镇

商河县玉皇庙镇玻璃智造特色小镇：聚焦特种玻璃制造、智能建材—玻璃幕墙制造、印刷包装，打造先进制造类小镇。

济南高新区中欧装备制造特色小镇：聚焦新一代信息技术、高端装备制造，深度融合现代物流等临空指向性产业，打造先进制造类小镇。

商河县贾庄高端精纺特色小镇：聚焦纺织服装，以功能性差别化纤维纱线为主导产品，打造先进制造类小镇。

雪野旅游区养生休闲度假特色小镇：聚焦特色休闲旅游，延展休闲度假养生产品链、产业链和价值链，打造文化旅游类小镇。

长清区归德建筑产业化特色小镇：聚焦先进装备制造、生物科技、节能建筑科技，前瞻布局先导产业，打造先进制造类小镇。

马鞍山清宁康养森林特色小镇：聚焦“森林+”创新发展模式，建设以康养休闲为核心功能的生态产业区，打造文化旅游类小镇。

## 第四章 深入推进智慧 城镇化 高标准打造 数字共享生态

以数字化、网络化、智能化驱动生产方式、生活方式、治理方式变革，加快建设数字社会示范城市和中国智慧名城。

### 一、前瞻布局新型基础设施

加快数字基础设施建设和基础设施智能化升级，适度超前布局泛在连接、智能融合的“网、云、端”数字设施，为新型城镇化发展提供强大技术支撑。

（一）夯实数字基础设施底座。升级打造先进网络基础设施，大力推进 5G 独

立组网，协同推进 5G 网络和千兆光网超前部署建设。拓展确定性网络应用场景，强化第六代互联网协议（IPv6）网络的终端协同创新发展，提高 IPv6 网络接入覆盖率，到 2025 年实现县级以上城市家庭千兆接入能力和商务楼宇万兆接入能力全覆盖。聚焦通信、导航、遥感三大领域，前瞻布局卫星互联网、量子互联网等未来网络设施，建设地面信息港核心基地，加快低轨通讯卫星系统组网应用，打造天地一体化信息网络骨干节点。建设中国算谷，提升国家超算济南中心和浪潮算力供给能力，打造一批绿色数据中心，形成区域一体化算力服务体系。

（二）打造工业互联网平台体系。稳

步推进“星火·链网”超级节点（济南）建设运营，建成开通国家级互联网骨干直连点。建设一批国家工业互联网标识解析二级节点，开展标识解析创新应用推广，打造一批特色鲜明、亮点突出、可复制可推广的行业应用标杆。深化平台行业赋能，做优做强山东未来网络研究院、浪潮云洲“双跨”平台，鼓励龙头企业打造特定行业平台。推动创新研究机构建设，支持校企联合开展智能化装备、工业协议解析、边缘计算系统等技术产品研发，提升工业互联网创新研发能力。围绕典型场景、重点行业、产业集群和产业园区，构筑工业互联网应用示范高地。发挥协会、联盟等专业服务机构作用，组织开展峰会、论坛、对接会等宣传推广活动，优化工业互联网产业生态。

（三）培育数字经济平台发展新优势。做强济南高新区大数据、人工智能、信息技术创新应用等核心产业，打造全国信息技术引领区。推动山东数字经济产业园、山东黄河数字经济产业园、明湖国际信息技术产业园、创新谷等重点园区快速发展，布局人工智能、物联网、AR（增强现实）/VR（虚拟现实）等应用场景。打造规模以上企业全覆盖的产业大数据平台，实时感知产业经济运行特征，促进产业高质量发展。

## 二、创新发展城市数字经济

实施以大数据智能化为引领的创新驱动战略，发挥城市集聚创新要素载体作用，深化数字赋能，推动数据与产业深度融合，为智慧城镇化植入可持续发展基因。

（一）加快数字经济集聚区建设。积极推进齐鲁科学城规划建设，构建“产研院创新圈、超算中心创新圈、中科院济南科创城创新圈、山东大学创新圈”四圈联动格局，打造国家战略科技力量核心承载区，推动大科学装置建设实现新突破，争取承担一批国家重大科技专项、“科技创新 2030—重大项目”。促进大数据产业基地建设，支持济南高新区国家级及市中区省级大数据产业集聚区加快发展，形成“研发+龙头+配套”垂直整合的全产业链。深入推进人工智能“双区”同建，建设提升人工智能计算中心、人工智能岛、龙山人工智能谷等重大载体。加快国家实验室济南基地建设，推动泉城实验室、济南微生态生物医学省实验室、济南粒子科学与应用技术省实验室等建设。高水平建设科创金融改革试验区，加快私募基金集聚区建设，积极招引培育股权投资、天使投资、创业投资等基金业态，大力发展金融科技，构建一流科技创新生态系统。

（二）培育壮大市场创新主体。大力实施高新技术企业培育行动计划，加快科技企业梯次培育，加大首台套（首版

次、首批次）应用支持力度。支持企业创建省级以上产业创新中心、技术创新中心、制造业创新中心等创新平台，鼓励企业、新型研发机构牵头组建创新联合体。健全对初创企业的扶持政策，完善科技型中小企业—高新技术企业—瞪羚企业—（准）独角兽企业的梯次培育体系，形成若干创新型领军企业群。增强龙头企业对产业链、供应链、创新链的整合能力，带动提升中小微企业创新能力和专业化水平，打造大中小企业协同创新、资源共享、融通发展的产业生态。强化创新资源优化整合，支持行业骨干企业、科研院所、行业协会联合，打造多领域创新服务平台，建设一批领先的标杆性产业公共服务平台，极大优化数字化创新发展生态。

（三）推进数字产业化和产业数字化。大力实施数字经济引领战略，强化数字产业化引领，进一步壮大软件与信息技术服务、新一代信息技术装备、人工智能、工业互联网、云计算、大数据、信息技术应用创新等优势产业；加快集成电路、卫星导航、超高清视频等基础产业发展；培育壮大量子信息、区块链等前沿新兴产业。加快产业数字化转型升级，推动重大科技研发成果、新一代信息技术与传统产业转型深度融合，推动传统产业智能化高端化服务化。提升工业数字化水平，着力推进两化深度融

合，大力发展先进制造业；加快发展智能建造，强化智能建造技术研发应用，建立完善智能建造产业生态；推进物流、金融、电子商务等生产性服务业数字化转型，深化发展智慧文旅、智慧广电等数字生活性服务业，开展服务业数字化提升行动。

### 三、建设精准智治数字政府

以数据创新应用驱动政府服务转型，构建城市智慧中枢系统，全面提升城市管理和社会治理水平。

（一）打造创新智能“数智济南”。推动云计算、物联网、大数据、人工智能等新一代信息技术在城市管理中的应用，建设实时感知、综合决策、智能调控的“城市大脑”。加快建设国家人工智能创新应用先导区和国家新一代人工智能创新发展试验区，深入实施“AI泉城”赋能行动，探索构建“城市智能体”，推动与省一体化大数据平台和综合指挥平台互联互通。持续完善泉城链平台，推进省会经济圈和黄河流域一体化区块链平台建设，构建区域性区块链“联盟链”。完善城市管理综合指挥调度系统，建立健全大数据辅助决策长效机制，推动信息技术在监测预警、安全防控等领域深度应用，深化大数据在社会态势感知、综合分析、预警预测、辅助决策等领域的示范应用。

（二）促进数字政务智慧高效。加快

政府数字化转型，推进“互联网+政务服务”建设，推动政务服务事项标准化、规范化、便利化。深化政务服务“一网通办”，完善多端一体化网上政务服务体系，打造全天候服务型“掌上政府”。深化企业开办退出、工程项目审批、不动产登记、生产经营、招标采购等涉企服务改革，使“跑一次”成为上限、“不用跑”成为常态。健全完善市企业服务中心功能，实现市场主体、惠企政策、公共资源智能化匹配，更好推进惠企政策“免申即享”。推进“无证明城市”建设，推广应用电子证照、电子印章，创新“就近办”模式，持续优化提升“泉智办”一体化自助服务终端功能，打造全市政务自助服务体系。到 2025 年，电子证照在政务服务中的使用率达到 80%，依申请政务服务事项可网办率达到 100%。

（三）优化数据共享管理水平。建设完善上下级联、左右互通、高速连接、智能分发的一体化大数据平台，构建大数据平台区县子节点，形成具备秒级传输能力的数字高速通道；强化数据统筹管理，加强部门自身数据资源整合，严格产数、聚数、通数、用数流程，加强数据质量监管，推进数据资源全量汇聚市一体化大数据平台。鼓励公众和社会机构运用公共数据进行创新和开发利用，实施“泉城链+全景应用”行动，打造

“数据不出云、业务全上链、链上全监管”数据可信共享新模式。完善数据资源登记和流通制度，促进数据要素市场化流通，充分释放数据经济价值和社会价值。加强网络安全保障体系建设，强化数据安全监管，保障数据资源安全有序流通和应用。

#### 四、构建全民共享数字生活

打造一批具有引领性的数字化应用场景，民生服务、社会治理领域数字化水平全国领先，实现对城市治理各类事项集成化、协同化、闭环化处置，实现“一数赋能”“济数智用”。

（一）推进教育资源智慧化配置。推进“互联网+教育”，开展智慧校园建设行动，提升教学、管理、科研、服务等各环节信息化水平。加快建设智慧课堂，打造智能教学空间，推动 5G 教学终端设备及 AR/VR 教学数字内容研发，结合 AR/VR、全息投影等技术实现场景化交互教学，打造沉浸式课堂。健全网络化、数字化、个性化、终身化教育体系，探索和创新数字教育资源供给模式，推动教学资源上云，加快优质教学资源共享。通过同步课堂、教师网络研修等方式，持续扩大优质教育资源覆盖范围，推进城乡教育资源共建共享、均衡发展和网络家庭教育全覆盖。

（二）健全医疗社保信息化体系。推进基层医疗卫生机构信息化建设，完善基

层医疗卫生综合信息系统功能，推动基层医疗卫生机构与二三级医院实现电子健康档案、电子病历、医学影像等信息共享。加强医疗健康新型基础设施部署，丰富5G技术在医疗健康行业的应用场景，提升智慧医疗水平。建立健全城乡一体化医疗保障信息化平台，构建“互联网+医保+医疗+医药”综合保障服务体系。完善线下大厅、网办大厅、自助终端、移动APP等社保服务系统，构建线上线下结合、上下层级贯通的社保服务体系。完善智慧养老服务，形成涵盖个人、家庭、养老服务机构、社区及专业医疗机构间的养老服务大数据，提供智慧化、个性化、多样化、便利化养老服务。

（三）促进文体服务智能化匹配。丰富智慧文体服务，推动公共文化服务基础设施数字化建设，提高公共图书馆、文化馆、博物馆等数字信息化水平。积极探索“互联网+公共文化”服务新模式，不断延伸公共文化服务方式和服务领域，实现对公众文化产品的普惠供给和精准投放。推进全民健身智慧化建设，加强体育场馆信息化建设，利用数据手段提高资源配置效率，为大众提供线上预约、人脸识别、科学健身方案指导等智能化网络服务。加快智慧文旅发展，推动“文旅云”平台建设。

（四）打造智慧交通服务网络。发挥“交通大脑”作用，依托综合交通运行管

理平台，推动交通出行监测预警自动化、应急处置智能化，提升交通运行效率。加快路网优化分析，推动非现场执法等应用系统建设，提升监管服务信息化水平。加强智慧公交建设，完善公交大脑系统，积极探索开展无人驾驶公交试验。整合停车资源，开发智慧停车应用，实现资源统筹利用和信息精准推送。推进济潍高速、京台高速济南段智慧高速示范项目建设，打造智慧高速改扩建示范项目。

（五）推进乡村智慧化融合发展。推进数字基础设施向乡村延伸覆盖，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，建设全国数字乡村示范区。稳步提高村庄5G信号覆盖率与使用普及率，加快乡村物联网建设部署。推进“宽带乡村”工程，到2025年80%以上家庭具备千兆接入能力，农村固定网络接入能力和速率基本达到城市同等水平。加快推进数字乡村建设，有效融合数字技术与农业产业体系、生产体系、经营体系。实施智慧社区（村居）提升工程，到2025年建成智慧社区（村居）试点400个左右。

## 第五章 深入推进绿色 城镇化 全力建设美丽 宜居泉城

坚决贯彻习近平生态文明思想，将

绿色发展理念全面融入城镇化发展全过程，加快形成集约紧凑低碳的城市发展模式、产业结构和生活方式，促进人与自然和谐共生。

### 一、强化规划建设管理统筹

综合考虑人口、经济、生活和生态需要，统筹城市规划、建设、管理，推动城市精明增长，提升城市功能品质。

（一）增强国土空间规划约束功能。加快编制全市国土空间总体规划，划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，逐步建立“多规合一”规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，尽快实现国土空间开发保护“一张图”。完善控制性详细规划，统筹人口集聚、产业发展和公共服务配套建设，合理确定重点片区容积率、绿地率等规范性要求。开展城市地下空间利用研究，制定实施地下空间总体规划，引导市政设施隐性化、地下化、一体化建设。强化国土空间规划权威，建立国土空间规划审查备案制度，健全用途管制制度，完善社会公众、新闻媒体等监督机制。

（二）提升城市建设品质。坚持居住体验优先，加强城市设计和色彩管理，提升建筑设计艺术品质，彰显“山泉湖河城”独特都市风貌。开展完整居住社区设施补短板行动，因地制宜改造建设市政设施和公共服务设施，增加绿化节

点和公共开敞空间。推广以公共交通为导向的开发（TOD）模式，打通道路微循环，规划建设骑行、步行和复合类慢行系统，完善无障碍设施，新建居住区实行街区制。推进绿廊、绿环、绿楔、绿心等绿地建设，推动公园场景与城市空间融合，到 2025 年城市建成区绿地率达到 37%。推进城市信息模型（CIM）、建筑信息模型（BIM）技术在勘察、设计、施工和运营维护全周期的一体化集成应用，打造建筑互联网。健全城市更新政策体系，探索可持续的城市更新模式，强化规划、项目、资金、安置房源市级统筹。

（三）切实加强城市管理。建立健全“城市体检”评估机制，优化城市体检信息平台，抓好体检成果转化，实现城市精细化管理。推进“路长制”常态化，加强环境综合整治，抓好城市照明和户外广告牌匾管理。巩固提升拆违拆临成果，到 2025 年无违建街镇比例达到 90% 以上。完善城市管理综合指挥调度系统，加强大数据分析挖掘，精准合理调配城市管理资源，实现城市管理精细化精准化高效化。

### 二、争创城市绿色发展示范

坚持绿水青山就是金山银山理念，以碳达峰碳中和要求倒逼全面绿色转型，不断厚植新型城镇化的生态底色。

（一）加强环境治理设施建设。加快

城镇生活污水处理设施建设改造，重点实施城郊结合部和新城区污水处理设施建设工程，到2025年，全市城市污水日处理能力达到230万吨，建制镇生活污水集中处理率达到75%。加快推进城市排水“两个清零、一个提标”工作，巩固城市黑臭水体治理成效，加大城市污水处理厂再生水回用力度，到2023年，历下区、长清区、章丘区、钢城区、平阴县、商河县、济南高新区完成整县（区）制雨污合流管网清零，40%的城市污水处理厂出水达到地表水Ⅳ类标准；到2024年，全市所有区县雨污合流管网全部清零；到2025年，60%的城市污水处理厂出水达到地表水Ⅳ类标准，城镇再生水利用率达到50%；到2035年，城镇再生水利用率达到65%。加强危险废物、医疗废物等安全处置设施建设，适当提高冗余水平。推进生活垃圾分类网点和废旧物资回收网点“两网融合”，适度超前建设生活垃圾焚烧处理设施，2023年年底，生活垃圾焚烧处理率达到90%以上，基本实现生活垃圾“零填埋”。

（二）加大节能降碳力度。开展碳达峰碳中和制度设计和系统谋划，编制出台碳达峰行动方案，推动低碳、近零碳排放试点示范。以绿色复苏为统领，深入开展新一轮“四减四增”行动。加强能耗总量和强度“双控”，严控新上高耗

能项目，制定重点企业减煤计划，争取“十四五”时期煤炭消费零增长。抓好国家整县（区）分布式光伏规模化开发试点建设，推进“中国氢谷”建设，实施“氢进万家”科技示范工程建设，有序开展核能小堆供热研究，推进山东能源互联网产业集聚区建设。深化工业领域节能，到2025年创建市级以上绿色工厂不少于200家、绿色工业园区（产业集群、产业集聚区）不低于15个。加大既有建筑节能改造力度，大力推广装配式建筑，“十四五”时期新增绿色建筑5000万平方米以上，城镇新建民用建筑中绿色建筑比例保持100%。

（三）健全环境治理机制。严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责，完善市、区县两级领导体制、工作机制和生态环境损害责任终身追究制，完善各区县、街镇环境质量排名办法。实施以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入清单为核心的“三线一单”环境管控体系。坚持源头防治、综合施策，实施空气质量全面改善行动，统筹推进细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制，实施氮氧化物和挥发性有机物协同治理。统筹水资源、水生态和水环境，强化河流断面水质考核，加强污染源头防控，确保国控和省控断面水质达标。编制实施水生态环境保护规划，推进流域差异化治理。强化土壤污

染风险管控和修复，实施水土环境风险协同防控。

（四）促进资源节约集约利用。全方位贯彻“四水四定”原则，强化源头控制节水、分行业全过程深度节水和节水机制建设，开展适水评价，到2025年基本建成节水典范城市。强化新增建设用地指标调控，建立健全低效用地再开发激励机制和存量建设用地退出激励机制，盘活存量建设用地，加大低效用地再开发力度。落实工业用地“亩产效益”评价机制，适度增加混合用地供给。推进“无废城市”建设，编制“无废城市”建设方案。实施建筑垃圾等大宗固体废弃物综合利用，推进城市污泥无害化处置和资源化利用。

（五）倡导绿色低碳生活。提高公民环保意识，引导全社会践行绿色生活、绿色消费理念，加快形成绿色生活方式。积极培育绿色消费市场，推行政府绿色采购制度。开展绿色生活绿色消费统计，定期发布城市和行业绿色消费报告。推进城市社区基础设施绿色化，推广节能家电、高效照明产品、节水器具，强化社区生活垃圾分类投放，坚决制止餐饮浪费行为。深化公交都市建设，健全完善绿色交通体系，推广绿色出行方式，加快城市轨道交通网建设，增加慢行系统，鼓励使用节能和新能源汽车。统筹推进公交车更新换代，除应急救援车辆

外，新增城市公共汽车全部采用新能源汽车。开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区等创建，探索实行碳普惠和个人碳账户积分试点。

（六）探索生态产品价值实现机制。建立生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的利益导向机制，探索政府主导、社会参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。建立生态产品调查监测机制，开展全市生态产品调查，建立生态产品目录清单。深化自然资源资产产权制度改革和资源有偿使用制度，开展自然资源统一确权登记，推动自然资源资产所有权和使用权分离，适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能。推广南部山区生态系统生产总值（GEP）核算做法，科学评估各类生态产品的潜在价值量，探索构建生态系统生产总值核算评价体系，创新推出一批生态产品价值实现典型案例。

### 三、提升泉城生态安全韧性

坚持人民至上、生命至上，统筹城镇化高质量发展和安全危机防控，着力构建城市安全发展体系。

（一）加强生态安全屏障建设。统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，提升生态系统质量和稳定性，构筑泰山生态屏障区，推进黄河生态风貌带建设，打造一批生态廊道和

生态节点，形成“南山北水多廊多点”生态格局。推动跨区域泉群泉域和南部山区生态保护修复项目，强化入侵生物监控和预防、泉域重点渗漏带保护。加强生态防护林建设，完善林长制管理，持续开展国土绿化工程，加强农田防护林网建设，到 2025 年全市森林覆盖率达到 13.7%。完善水系生态体系，推进美丽幸福河湖建设。实施生态气象保障重点工程，开展以遥感为主的生态环境气象监测评估，加强生态气象服务业务建设，提升生态保护修复服务能力。

（二）增强城市防洪排涝能力。统筹城市排水管网、城市河道、调蓄水面等排水防涝设施建设，构建生态措施和工程措施结合的系统排水防涝体系。全面整治侵占和破坏黄河河道的违法违规行为，提高堤防建设标准和主槽排洪输沙能力，确保黄河安澜。加强中小河流治理，完成小清河防洪综合治理、徒骇河干流治理等工程，推进巨野河东支流、玉带河、锦水河、浪溪河等综合治理工程，以及大涧沟、小汉峪沟、龙脊河、韩仓河等河道防洪除涝综合治理工程。贯彻“渗、蓄、滞、净、用、排”理念，系统化全域推进海绵城市建设。完善城市空白区排水系统，动态消除城区积水点。加强实时监控系統、预警预报系统、决策调度系统和防洪工程安全监测系统建设。

（三）提升城市安全运行水平。完善责任全覆盖、管理全方位、监管全过程的安全生产综合治理体系，建立健全企业生产安全事故隐患排查治理制度，深入排查和有效化解各类安全生产风险。深化安全生产责任制，推行安全生产“责任保险+安全服务”模式。强化和改进危险化学品、特种设备等重点行业监管，建立高危行业、重点工程、重点领域的风险监测和预警制度。完善安全生产失信行为联合惩戒制度，健全安全生产“黑名单”责任追究制度。强化食品药品安全源头治理和全程监管，筑牢食品药品安全底线。强化城市安全保障，维护水利、电力、供排水、油气、交通、通信、网络等重要基础设施安全。

（四）完善应急防控救援体系。加快构建集应急预案、预测预警、应急指挥、应急队伍、应急物资保障、应急工作规范等为一体的城市应急管理和救援体系，全面提升防灾减灾救灾能力。开展自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全风险调查和分级分类评估，建设自然灾害综合风险和综合减灾能力数据库。完善自然灾害监测预报预警机制，构建空地一体化监测体系。加强应急物资储备体系建设，打造高效可靠的灾备中心。壮大社会救援力量，构建以综合性消防救援队伍为主、专业力量协同、社会力量辅助的应急救援体系。加快构建生物

安全风险防控和治理体系，推进疾控中心标准化建设，实现疾病预防控制监测预警网络区县全覆盖。推动大型公共建筑预设平疫结合改造接口，建成生物安全三级（P3）实验室。

（五）推进平安济南建设。坚持总体国家安全观，强化依法治理、系统治理、智慧治理，有效应对非传统领域安全风险，全力保障政治安全、社会安定、人民安宁、网络安靖。建好用好济南总体国家安全观教育培训基地和主题馆，增强全民国家安全意识。落实重大决策社会稳定风险评估机制，有效防范和妥善处置群体性事件，加强重大舆情和突发事件舆论引导。创建社会治安防控体系建设示范城市，建设完善“智慧公安大脑”，推动空地一体化智慧警务建设，抓好智慧安防小区建设。推动警力下沉、重心下移、保障下倾，加强政法工作基层基础建设。

#### 四、彰显山水历史人文魅力

充分挖掘黄河文化、泉水文化、历史文化等丰富内涵，延续历史文脉，融入现代元素，塑强城市品牌，让文化基因生生不息、代代传承。

（一）传承弘扬优秀传统文化。加强文化遗产保护利用，打造齐长城国家文化公园，规划建设大辛庄商代国家级遗址公园，提升城子崖龙山文化遗址公园、东平陵故城汉代遗址公园建设展示水平。

深度挖掘整理黄河文化资源，建立黄河文化资源数据库和黄河非物质文化遗产资源库，建设黄河文化博物馆。大力挖掘名士文化资源，推进以“二安”为代表的诗词文化保护传承和活化利用。实施活态非遗传承工程，加快戏曲曲艺大码头建设，办好中国非物质文化遗产博览会，打造非物质文化遗产展示中心。

（二）延续泉城独特城市文脉。统筹大千佛山片区保护提升，积极创建国家5A级旅游景区。严格泉水补给区、泉水出露区建设管控，加强泉水资源普查，加大泉池修复力度，实施天下第一泉风景区连片扩容和名泉泉水景观打造提升工程，建设泉水博物馆，加快“泉·城文化景观”申遗。升级改造泉城广场、南门大街—司里街片区，高标准规划建设大明湖—护城河游览步道贯通工程。保护整治芙蓉街—百花洲、将军庙历史文化街区，做优老商埠区“一园十二坊”景观，复兴大观园街区，强化文物保护单位、历史建筑、工业遗产保护修缮。

（三）实施城市品牌建设行动。坚持向上向善，弘扬社会新风尚，凝聚社会正能量，持续提升城市文明程度。继承和发扬忠厚正直、豁达真诚、崇礼尚义、勇敢坚韧、勤劳智慧的优良传统，不断凝聚淳朴善良、包容开放、厚重大气、开拓创新的都市品格，打造“天下泉城 中国济南”城市品牌。推进政务诚信、商务诚信、社会

诚信和司法公信建设，完善公共信用信息平台，加大守信联合激励和失信联合惩戒力度，实施“信易+”工程，高水平建设全国社会信用体系建设示范城市。

（四）推动文化旅游融合发展。整合文化旅游资源，以文促旅、以旅彰文，培育文化与旅游融合的新业态、新产品。统筹整合黄河文旅资源，推出黄河文化旅游精品线路，策划举办黄河文化旅游主题活动。谋划推进商旅文融合特色街区建设，推动泉城国际旅游标志区建设，丰富产品体系和业态布局，开发更多人与泉水亲密接触的主体场景。加快四门塔文化保护建设，推进浆水泉、雪野等旅游资源保护开发。办好文化和旅游惠民消费季活动，打造更多高品质休闲文化旅游街区和全域旅游示范区（县）。实施旅游景区质量提升工程，提升文旅服务标准化和国际化水平。

## 第六章 深入推进均衡 城镇化 扎实推进 全民共同富裕

发挥好新型城镇化辐射带动作用，促进城乡全方位对接统筹，加快实现城乡居民共同富裕。

### 一、推进城乡基础设施一体发展

把公共基础设施建设重点放在乡村，

统筹机制建设、工程建设和要素保障，促进城乡公共资源均衡配置。

（一）建立健全体制机制。坚持先建机制、后建工程，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。统筹布局综合立体交通网、现代物流网、能源保障网、市政公用设施网、现代水网、新型基础设施网、农村基础设施网等“七网”设施，推动向城郊村和规模较大中心镇延伸，推进城乡客运服务一体化。健全分级分类建设投入机制，统筹市、区县两级力量，充分发挥市属国企作用，以政府投入为主建设公益性强、经济效益差的设施，以企业投入为主建设经营性设施，鼓励社会资本和农民参与。健全统一管护机制，在明确产权归属基础上由产权所有者建立管护制度、落实管护责任，保障基础设施长期发挥效益。

（二）强化乡村发展资金保障。健全“三农”财政投入稳定增长机制，统筹整合涉农资金，逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例，发挥好资金使用效益。鼓励金融机构开展涉农贷款业务，建立土地经营权抵押贷款“项目池”承接机制，支持涉农融资担保公司发展，推进农业保险增品扩面提标。推动农村集体资产股权质押贷款试点增量扩面，拓宽农村集体经济组织及其成员集体股权融资渠道。创新完善农村集体经济实现形式和运行机制，稳慎推进集体经营

性建设用地入市，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。

（三）实施乡村建设行动。保护传统村落和乡村风貌，合理优化村庄布局，分类制定发展策略，积极稳妥推进“多规合一”实用性村庄规划编制。提升农房设计建造水平，精心调配空间布局，逐步实现寝居分离、食寝分离和净污分离。统筹布局道路、供水、排水、供电、通讯等设施，改善农村基础设施条件。健全农村人居环境整治长效机制，深入

开展农村人居环境整治提升五年行动，推动村容村貌整体提升。引导公共教育、医疗卫生等资源向农村倾斜，加快补齐农村公共服务短板。开展美丽乡村示范创建活动，到2025年区县级以上美丽乡村示范村覆盖率达到30%以上。

## 二、实现基本公共服务普惠共享

以义务教育、卫生健康、文化体育、社会保障等为重点，加大统筹力度，办好民生事业，改善人民生活。

### 专栏4 基本公共服务提升工程

**基本公共服务标准化行动：**按照不低于国家、省标准，制定实施《济南市基本公共服务标准》，明确服务对象、服务内容、服务标准、牵头负责部门及支出责任。

**城乡基本公共服务均等化行动：**实施乡村建设行动，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，增加农村教育、医疗、养老、文化等服务供给。

**公共服务多元化供给行动：**改革供给方式，逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模，推动供给主体和供给方式多元化，鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与公共服务供给。

**公共服务品质升级行动：**做大做强生活性服务业，推动健康、养老、托育、文化、旅游、体育、家政等重点领域服务业向高品质和多样化升级。提升服务便利化水平，充分运用大数据、云计算、人工智能、物联网等新技术手段，为群众提供更加智能、更加便捷、更加优质的公共服务。

（一）推进教育资源均衡配置。保障财政投入，不断改善各级各类学校办学条件。根据人口流动和城镇化趋势，统筹城乡学校建设，科学规划、调整优化城乡义务教育学校布局。实施教育强镇筑基行动。全面提升幼儿园办园质量，扩大优质学前教育覆盖面。完善城乡一

体协同发展机制，深入推进学区制改革、城乡联盟、名校托管、集团化办学等模式，推动优质学校向薄弱学校输出优秀管理团队、优质教师资源和先进办学理念。

（二）完善卫生健康服务体系。实施公立医院高质量发展工程，推动高水平

医院有序向新城区和基层扩容延伸。推进社区医院和镇村一体化村卫生室建设，开展基层特色科室建设。实施服务能力提升“双十百千育才计划”，推行“县管镇用”“镇管村用”管理机制，加强基层卫生人才配置。加强卫生应急队伍建设，组建社区卫生服务中心和镇卫生院基层卫生应急小分队，到2025年基层卫生应急队伍建设覆盖率达100%。完善分级诊疗体系，网格化推进城市医疗联合体和紧密型县域医疗卫生共同体建设，到2025年制度体系和发展模式基本成熟，县域就诊率巩固在90%以上，基层医疗卫生机构诊疗量占比达到60%以上。

（三）加强公共文化服务供给。优化公共文化设施布局，新建城市规划馆、党史方志馆等省、市公共文化场馆。完善公共图书馆、文化馆总分馆制和综合文化站（文化服务中心）建设，推动基层公共文化服务设施全覆盖。加强文化广场建设，到2025年每个镇（街道）至少设置一处文化广场。推广“互联网+公共文化”数字化服务，搭建信息技术服务平台。推进泉城书房建设，到2025年市、区县两级高品质泉城书房达到50个，探索推进泉城文化驿站建设。引导各类文化服务向基层倾斜，组织开展艺术家、志愿者服务基层等活动。

（四）提高城乡社会保障水平。按照国家和省统一部署，扩大社会保险覆盖

面，推进社保转移接续手续更加便捷高效，健全基本养老保险筹资和待遇调整机制，完善被征地农民参加基本养老保险制度。加大“城乡两栖流动人口”权益保障力度。加快养老服务专业化、规范化、标准化水平全面提升，推进镇（街道）综合养老服务中心建设，到2025年，每个镇（街道）至少建设一处综合养老服务中心并实行社会化运营，城市社区养老服务设施覆盖率和配建达标率均达100%，农村养老服务设施覆盖率不低于80%，区县级失能照护服务机构实现全覆盖。巩固提升基本医疗保险覆盖率，加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助协同互补，建立健全门诊共济保障机制，鼓励发展多种类型的商业健康保险。落实低保标准与居民基本生活费用支出挂钩的动态调整机制，逐年提高低收入家庭的低保扶持标准，放宽外来转移人口在居住地申请低保的准入条件。

### 三、推动城乡社会治理协同高效

坚持共建共治共享，提升城乡治理社会化、法治化、专业化、智能化水平，打造人人有责、人人尽责、人人享有的城乡社会治理共同体。

（一）促进社会治理重心下沉。充分发挥基层党组织战斗堡垒作用，健全党组织领导、基层政府主导、人民群众为主体的基层社会治理框架。完善“街巷吹哨、部门报到”“一门办理、一站服

务”工作机制，到2025年，城市社区“一窗受理、全科服务”模式推行率达到100%，城乡社区综合服务设施实现高标准全覆盖。探索“五社联动”工作机制，提升网格化管理服务水平和智慧社区建设水平。推进市域社会治理现代化试点城市建设，建设用好一站式矛盾纠纷调解中心。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，持续开展信访突出问题专项治理。推进城乡社区协商制度化、规范化，健全协商成果采纳落实和反馈机制，实现城乡社区协商议事平台全覆盖。深入开展法治乡村“十个一”行动，加强法律援助和司法救助。扎实推进“出彩人家”建设，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

（二）健全社区管理服务机制。深化城市基层党建示范市建设，构建基层党建网、社会管理网、公共服务网三网合一的精细化基层管理服务平台。统筹推进城乡社区综合服务设施标准化建设，开展“新时代新社区新生活”社区服务质量提升行动，创建全省、全国和谐社区建设示范单位。推进城市社区居委会规范设立环境和物业管理委员会，督促业委会和物业服务企业履行职责，改进社区物业服务管理。推进社区减负，建立社区行政事务准入制度，明确准入事项权责范围和经费标准。加强社区工作者队伍建设，推动落实和完善城市社区

工作者岗位等级薪酬体系。

（三）完善多元参与治理格局。培育发展各类社会治理主体，构建以党建引领、政府主导、企业、社会组织、居民多方共治的联动机制，实现政府治理、社会调节、居民自治良性互动。采取购买服务、项目委托等形式，鼓励引导社会力量参与社区公共服务、便民利民服务和社会管理。培育规范化行业协会商会、公益慈善组织、城乡社区社会组织。支持和发展社会工作服务机构与志愿服务组织，促进志愿服务制度化常态化。

#### 四、促进城乡居民逐步共同富裕

拓展居民就业创业增收空间，鼓励诚实劳动、辛勤劳动、创新创业增收致富，在城镇化高质量发展中扎实推动共同富裕。

（一）健全居民收入增长机制。深化企事业单位工资收入分配改革，健全工资合理增长机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套体系。完善生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，鼓励企业创新按要素贡献参与分配的办法。健全机关事业单位和国有企业薪酬制度和岗位绩效工资制度，落实高层次人才收入分配激励机制。完善最低工资制度，根据国家和省统一部署，稳步提高企业退休人员养老金标准，城乡居民基础养老金标准力争达到全省首

位。探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入，拓宽增加财产性收入渠道。实施扩大中等收入群体计划，以高校和职业院校毕业生、技能型劳动者、农民工等为重点，不断提高中等收入群体比重。

（二）实施农民收入倍增行动。加快推广“订单收购+分红”“土地流转+优先雇佣+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，让农户分享加工、销售环节收益。鼓励发展党支部领办创办农民专业合作社等经济组织，鼓励集体经济组织及成员依法依规以自营、出租、入股、联营等方式，将盘活的农村集体建设用地及空闲农房用于发展健康养老、乡村民宿等。持续推进农业保险扩面、增品、提标，稳步扩大大宗农产品保险覆盖面。巩固拓展脱贫攻坚成果，建立解决农村相对贫困的长效机制，健全防止返贫监测和帮扶机制。

（三）强化农村就业创业服务。健全覆盖城乡的就业创业服务体系，促进农民工就地就近就业，支持通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等多种形式实现灵活就业。选择一批农业企业、农民专业合作社、农产品加工和物流园区等作为基地，为农民就业创业提供服务。支持农民工、高等院校毕业生、退役士兵和科技人员等返乡下乡人员在农村创新创业。开展农业转

移人口免费创业培训、技能培训，实施高素质农民培育。发挥社会化服务组织作用，开展生产托管、农技指导、产品营销等服务。落实城乡劳动者平等就业制度，营造农民工工资性收入增长环境，加强农民工劳动保障权益维护。

## 第七章 深入推进双向 城镇化 加快实现 城乡融合发展

统筹推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，全面形成工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。

### 一、促进城乡要素双向自由配置

健全以工促农机制，破除城乡二元格局，引导要素更多向乡村流动，构建农业农村优先发展的长效机制。

（一）加快推进乡村人才振兴。选优配强村级班子，推动农村带头人队伍整体优化提升，打造“头雁队伍”。完善乡村人才引育用留机制，引导专业技术人才、创新人才、乡村（社区）规划师和产业实用人才等返乡入乡创业。实施“雁归工程”，建立在外能人信息库，鼓励济南籍知名人士等柔性回乡创业。开展乡村振兴人才市场化配置试点，鼓励村集体经济组织推行合伙人制度，引进工程师、新知青、艺术家等各类急需人

才和团队，开展深度合作。重视乡村人力资本开发，加强农村实用技术、经营、管理人才培养，造就一批“数字农民、职业农民、技术农民”。畅通入乡返乡落户渠道，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。

（二）深化农村土地制度改革。完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度，探索推进土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营。深化农村宅基地制度改革，加快房地一体宅基地确权颁证，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。开展统筹城乡住房保障制度改革试点，探索农村宅基地退出与城镇住房保障联动机制。健全农村集体经营性建设用地入市制度，制定农村集体建设用地和农用地基准地价，逐步实现集体土地与国有土地同地同权同价。建立统一规范的县域农村产权流转交易平台，规范农村退出权益制度，以土地资源管理为重点，加大对土地流转价格机制监督管理，健全土地流转价格形成机制。

（三）促进科技成果入乡转化。加强种质资源、耕地保护和利用等基础性研究，争创国家区域性畜禽基因库、国家区域性良种繁育基地、国家级种质资源库，培育壮大一批“育繁推”一体化种

业企业。规划建设一批农业高新技术产业开发区、农业科技园区、现代农业产业园等创新创业载体，示范推广立体农业、设施农业、智慧农业模式。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，推广“产品+技术”“社会化服务+技术”等市场化农技推广服务供给模式。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，健全科技成果入乡转化服务体系。

（四）畅通城乡市场供需体系。完善城乡一体化农产品流通基础设施建设，推进农产品市场和大型公益性一级农产品批发市场建设，完善县乡村三级商业网络。引导大型流通企业向乡村延伸供应链网络，优化商品供给，营造点多面广、监管有力的县域市场环境。建设镇商贸中心和农村社区综合性服务网点，丰富适合农村消费的商品和服务供给，打通绿色农产品入超、优质工业品下乡最先和最后“一公里”。鼓励发展社团电商等新模式，培育壮大农村电商市场主体，打造农产品直播产业基地（产业带），培育一批农村电商示范镇、示范村。

（五）稳妥推进城乡融合发展试验区建设。以国家、省城乡融合发展试验区

建设为突破口，支持区县城乡融合差异化发展，有重点地实施人口自由迁徙、城中村改造合作、农村权益流转等试验任务，形成以试验带动全局的城乡融合发展新模式。健全完善项目策划和动态管理机制，抓好试验区平台载体建设和重点项目谋划储备及落地。建立完善城乡融合发展试验区改革创新容错机制，

支持区县联动创新，对国家、省、市下放的经济社会管理权限，制定区县级配套管理办法。到2025年，城乡生产要素双向自由流动的制度化通道基本打通，城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小，试验区的引领示范带动效应充分释放，形成一批可复制可推广的典型经验和体制机制改革措施。

### 专栏5 城乡融合发展试验区

国家城乡融合发展试验区：试验范围包括市中区、历城区、长清区、章丘区、济南高新区、市南部山区，试验任务是建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、建立农村集体经营性建设用地入市制度、搭建城中村改造合作平台、搭建城乡产业协同发展平台、建立生态产品价值实现机制。

省城乡融合发展试验区：试验范围包括济阳区、商河县、济南新旧动能转换起步区，试验任务是建立城乡有序流动的人口迁移制度、搭建城乡产业协同发展平台、建立城乡基础设施一体化发展体制机制、建立城乡基本公共服务均等化发展体制机制。

#### 二、推动城乡产业协同融合发展

立足城乡资源禀赋特点和三次产业形态差异推动乡村特色产业和农业全产业链发展，提升城乡产业协同发展水平。

（一）畅通城乡产业协同发展联系渠道。推行农业特色产业“链长制”，争创一批国家级园区载体平台和大企业原料基地。实施农产品加工升级行动，延长农产品产业链条，培育章丘大葱、平阴玫瑰、莱芜生姜、济阳果蔬、商河花卉等百亿级加工产业集群，引导农副产品加工企业向县城、基地、园区布局，建设一批精深加工基地和加工强县、专业村镇。培育农业生产性服务业和智慧农业、生物农业、共

享农业、文创农业等新业态，建设田园综合体、农业公园等新载体，提升城乡产业联系。发挥“旅游+”带动作用，实施乡村休闲旅游业提质行动，打造推介乡村旅游精品线路，创建一批乡村休闲旅游示范区县、美丽休闲乡村、乡村旅游重点村。

（二）搭建城乡产业协同发展平台。立足特色小镇和小城镇优势条件，着力发展特色产业，积极培育产业集群。鼓励镇村利用集体经营性建设用地，探索建设高标准产业发展设施。加快打造章丘三涧溪冷链仓储物流平台、济南新旧动能转换起步区太平科技农业生态农业基地等重点平台，促进城乡产业实现

“平台内小融合、多平台大融合”。提高农业园区建设水平，探索实施“园区+平台公司”模式，促进乡村多产业、多业态融合发展。打造城乡融合发展试验先行区，支持区县创新探索体制机制，推动城乡生产要素跨界流动和高效配置，贯通城乡产业融合发展全链条。

（三）提高粮食和重要农产品供给保障能力。严守耕地红线和永久基本农田控制线，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，强化农业科技和装备支撑，加快建设全程、全面、高质、高效农机化示范市。加强粮食生产能力建设，实施高标准农田建设工程和耕地质量提升工程，加快灌溉体系现代化改造。发挥种质资源、育种技术、种业经济优势，实施种业自主创新提升工程，推进全国首个“主要农作物核不育育种体系产业化”项目，建设国家农作物品种展示评价中心，高质量打造“中国北方种业之都”。

（四）着力发展现代农业。推动卫星遥感、地面物联网、智能传感等信息技术在大田种植、设施园艺、畜牧养殖等领域的融合应用，深度推进机械化信息化融合，推广应用新型智能农机装备，推行“互联网+农机作业”，加快农业规模化经营。持续强化农产品数字化管理，推进农产品质量安全全周期可追溯监管，释放优质农产品价值潜力。扶持壮大农民合作社、农业龙头企业和家庭农场，

发展多种形式的适度规模经营。实施农业全产业链培育计划，推进原产地初加工、精深加工及综合利用加工协调发展，培育一批国家级优势特色产业集群。加强绿色食品、有机农产品和地理标志农产品认证管理，做大做强“泉水人家”农产品区域公用品牌，到2025年“三品一标”产品达到1400个以上，省级以上农产品品牌达到50个。

## 第八章 建立规划保障机制 确保目标任务落实

坚持党对城镇化工作的全面领导，建立规划实施组织和制度保障体系，有效激发各方面活力和创造力，形成推进新型城镇化的强大合力。

### 一、加强党的全面领导

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，增强把握新发展阶段、完整准确全面贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局的政治能力、战略眼光、专业水平。坚持把党的全面领导落实到新型城镇化各环节全过程，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和各级干部的积极性、主动性、创造性。规划实施中的重大事项

和重大调整，按程序报市委、市政府。

## 二、健全协调落实机制

完善新型城镇化和城乡融合发展工作推进协调机制，统筹重大政策研究制定，协调解决重大问题，督导重点工作推进。围绕本规划确定的主要目标和重点任务，分阶段制定试点示范方案和具体推进计划。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，建立完善新型城镇化重点项目清单。各区县、市政府各部门要根据本规划确定的目标任务和政策措施，结合实际制定具体落实方案。

## 三、组织开展监测评估

强化规划实施全过程管理，定期对本规划实施进度及实施效果开展阶段评估，按要求开展年度评估、中期评估和终期评估。加强城镇化统计，运用大数

据、遥感等辅助手段，开展年度动态监测与跟踪分析，及时发现和解决规划实施中的问题，必要时对本规划进行修订。建立典型引领机制，对城镇化工作突出的区县予以通报表扬，并在资金、政策等方面给予支持。

## 四、凝聚规划实施合力

发挥本规划宏观引导和统筹协调功能，完善财政、金融、土地等配套政策，在人口、产业、基础设施、公共服务等规划、政策制定中落实本规划要求，强化政策协同保障。激发全社会参与规划实施的积极性，支持社会各界建言献策，鼓励高校院所开展新型城镇化研究，营造全社会共同推动新型城镇化的良好氛围。

（2022年7月15日印发）

# 济南市人民政府办公厅 关于印发济南市加快推进大众创业万众创新 工作方案（2022—2025年）的通知

济政办字〔2022〕32号

各区县人民政府，市政府有关部门（单位）：

经市政府同意，现将《济南市加快推进大众创业万众创新工作方案（2022—2025年）》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府办公厅

2022年7月11日

# 济南市加快推进大众创业万众创新 工作方案（2022—2025年）

大众创业万众创新是深入实施创新驱动发展战略、推动新旧动能转换和经济结构转型升级的重要抓手。为推动新业态发展，激发各类创业创新主体活力和创造力，打造创业创新良好生态，特制定本方案。

## 一、总体要求

抢抓新旧动能转换综合试验区、中国（山东）自由贸易试验区、黄河流域生态保护和高质量发展三大国家战略交汇叠加机遇期，加快实施创新驱动发展战略，以“创在济南”为品牌核心，以建设区域创新中心、科创金融改革试验区为契机，促进金融与“双创”深度融合，赋能创业创新和高质量发展。进一步发挥济南高新区、浪潮集团国家双创示范基地的引领带动作用，依托高校院所、科研机构、科技型龙头企业，大力发展新兴科技服务业态，完善技术创新服务体系，探索构建创业要素集聚化、创业载体多元化、创业服务专业化、创业活动持续化、创业资源开放化的生态体系，打造辐射黄河流域、影响全国的“双创”品牌。

## 二、重点任务

（一）建设创业创新平台，增强支撑能力。

1. 打造创业创新公共服务平台。加强“双创”示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设，到“十四五”末，各类“双创”载体平台超过400家。打造济南新旧动能转换起步区黄河流域大学生创业孵化基地，为黄河流域创业大学生提供链条式、综合性、专业化服务，引领大学生创业人数1万人以上，帮助对接科技服务资源、产业资源、技术资源，实现创新无鸿沟、创业无障碍。充分发挥省级创业创新示范综合体“章丘项目”示范带动作用，着力打通人才链、资金链、产业链和创新链，实现全要素集聚，更好促进创新创业。发挥“科创中国”供需双方直接对接网络服务平台作用，鼓励全市企业、科研院所、高等院校、金融机构等组织通过平台反映需求、获取资源、寻求合作。到2023年年底，组织不少于3000家企业在平台注册开展供需对接，争取“科创中国”服务示范项目不少于10个。（责任单位：市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市科协、章丘区、济南新旧动能转换起步区按职能分工负责）

2. 发展创业创新区域平台。充分发挥自贸试验区济南片区的示范带动作用，

落实《关于促进中国（山东）自由贸易试验区济南片区高质量发展进一步增强创新示范作用的若干措施》《济南市自贸制度创新工作正向激励、履职容错和失职问责“三位一体”促进办法（试行）》等政策措施，积极探索创业创新体制机制、服务模式等新模式新方法，先行先试，为创业创新制度体系建设提供可复制、可推广的改革创新模式经验。发挥软件在新旧动能转换中的关键支撑作用，打造“双创”与软件产业创新、资本、人才等深度融合的升级版新模式，构筑“双创+软件名城提档升级”的良好生态体系。以济南市建设科创金融改革试验区为着力点，打造服务科技创新的融资体系、服务创新创业的投融资高地、服务中小微企业发展的金融组织体系。到“十四五”末，科创金融产品和服务创新力度持续增强，科创金融生态环境持续优化，科创金融资源要素市场更加完善，覆盖科技创新全周期的金融生态链基本形成，服务创业创新作用发挥明显。（责任单位：市工业和信息化局、市地方金融监管局、自贸试验区济南片区、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班按职能分工负责）

3. 建好重大科创载体平台。全力推进中科院济南科创城项目一期工程建设，加快建设电磁混合驱动超高速试验轨道、大气模拟系统等大科学装置。促进已落地的中科院科研机构开展重大关键技术攻关和先进成果转移转化，推动孵化一批高新

技术企业，提升产业创新能力。构建多层次实验室体系，加快推进合肥国家实验室济南基地、山东省实验室和“一带一路”联合实验室建设，构建国家、省、市实验室梯次发展格局，注重打造实验室建设后备力量。引导新型研发机构高质量发展，持续推进山东产业技术研究院、山东高等技术研究院、国家超级计算济南中心等平台载体做大做强，充分发挥科技引领带动作用。鼓励国内外知名高校、科研院所合作建设科研创新平台，争取2022年内新增省级以上研发机构20家。（责任单位：市科技局、市发展改革委）

（二）推行“双创+”模式，激发新动能。

4. 推行“双创+产业链”。产业链链长单位牵头会同相关部门和重点企业，逐链、逐环梳理产业链上中下游情况，精准绘制产业链图谱，分链条列出企业名录和核心技术清单，明确培育重点和突破方向。依托产业链龙头骨干企业，横向联合高校和科研院所等研发机构，纵向联合产业链上下游企业，整合创新资源，依托产业链企业的重点实验室、工程研究中心、企业技术中心、软件工程技术中心等研发平台，瞄准产业链断点、堵点、卡点，聚焦前沿引领技术、颠覆性技术，开展研发创新，打造一批具有核心技术和规模优势的新产品、新品牌。鼓励产业链“链主”企业开放资源、场景、应用和需求，持续推进创新链产业链“双链”融合，促进产业持续创新发展。（责任单位：产业链链

长单位、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局)

5. 推行“双创+产业园区”。将产业园区与“双创”结合，在开发区、工业园区、产业园区和特色园区搭建共享型“双创”服务平台，建设示范基地、创业创新孵化器、众创空间等“双创”载体，汇聚园区企业科技成果转化、人才等信息资源，开展创业创新活动。通过树立“共享”与“众创”理念，借助“互联网+”等技术工具，增强企业和“创客”的互动性和共建的实时性，提高园区公共资源的共享程度。支持园区建设技能实训平台、知识产权服务平台、研发检测平台等公共技术服务平台，为企业提供创新创业资源。“十四五”期间，每个区县（含代管镇、街道的功能区，下同）建设不少于 2 家“双创”示范园区（基地），引领带动其他产业园区，不断优化“双创”生态。（责任单位：各区县、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

6. 推行“双创+骨干企业”。通过企业成立的众创空间等“双创”平台载体，将管理架构由层级型组织转向平台型组织，将财务管理、人力资源、供应链、技术研发等部门变为公共服务平台，为内部员工创业创新提供公共服务，形成独具特色的骨干企业带动员工“双创”的新模式。发挥双创示范基地、创新创业共同体的引领示范作用，支持骨干企业与高校、协会、联盟、重点企业共同举办创业创新

活动和“揭榜挂帅”等技术需求专项对接活动，开放重点龙头企业创新资源、场景应用及供应链市场，面向合作机构发布创新需求，推动产学研联合发展和技术成果商业化落地。“十四五”期间，各类创业创新基地平台累计总数超过 400 家。（责任单位：各区县、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

7. 推行“双创+高校”。深入推动校地融合发展，激发高校创新主体的积极性和创造性，联合与区域特色产业紧密相关的具有高水平学科的高校，按照“产业+学科”模式推动创新资源集成、科技成果转化、科技创业孵化和创新人才培养，为企业高质量发展赋能。实施服务高校院所科技成果转化行动，提供科技成果转化一站式、生态化全流程服务，到 2025 年，科技成果转化平台服务高校院所达到 100 家；实施孵化育成体系提升行动，加强高校院所“双创”示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设，建设一批科技成果转化中试示范基地，支持建设“开放式大学科技园”，到 2025 年，备案认定省级科技成果转化中试示范基地达到 50 家；实施高校重大科技成果转化行动，支持高校院所常态化组织高价值科技成果遴选活动，到 2025 年，遴选推介高价值成果达到 200 项。（责任单位：市科技局、市教育局）

（三）创新体制机制，优化创业创新环境。

8. 完善公平竞争的市场环境。持续强化优化营商环境制度供给，清理取消企业在资质资格获取、招投标、政府采购、权益保护等方面存在的差别化待遇。强化公平竞争审查刚性约束，按照“谁制定、谁审查”的原则，开展政策措施公平竞争审查，做到应审尽审，探索创新独立公平竞争审查模式，推动建立第三方评估制度。加强和改进反垄断与反不正当竞争执法，围绕重点领域，配合上级市场监管部门加大反垄断监督执法力度。（责任单位：市市场监管局）

9. 深化商事制度改革。持续推进“放管服”改革，提升政务服务“双全双百”工程，深化“一网通办”“一链办理”，实现企业开办全流程一环节、零成本、半天办结。研究出台工程建设项目审批制度改革优化提升方案，持续推进工程建设项目审批制度改革。建立优惠政策精准推送机制，实行标签化管理。深化“证照分离”改革，全面应用电子证照，逐步实现电子印章与电子营业执照全面同步发放，提高企业开办便利化水平。（责任单位：市行政审批服务局、市大数据局）

10. 提高科技服务供给质量。聚焦科技成果“供给端”“吸纳端”，提供一站式、生态化全流程服务，打通科技创新要素向企业集聚、科技成果向企业输出通道。加大专业化技术转移人才培养力度，培育一批懂科技、精业务、善服务的技术经纪人人才团队。鼓励中小微企业、创新创业团队和“创客”开展创新创业活动，

资助其向高校、科研院所及其他服务机构购买用于创新发展的管理咨询、研发、中试、检验检测、创业辅导、投资融资等专业服务。（责任单位：市科技局）

11. 建立健全尽职免责机制。秉持鼓励创新、宽容失误的理念，对双创主体和管理主体在科技体制改革和创新创业工作中出现探索性失误，但已勤勉尽责、未谋取私利、未违反法律法规的禁止性规定、未造成重大损失和社会负面影响的，经过相应的决策程序，可免除相关责任，不作负面评价。突出正向激励导向，完善双创工作容错纠错程序，形成“容错申请、调查启动、调查核实、组织认定”的全链式工作流程，畅通容错免责渠道。（责任单位：各区县及相关部门单位）

12. 加强创业创新知识产权保护。制定济南市知识产权强市建设示范城市实施方案（2022—2024年），进一步完善政策体系。聚焦市场主体和创新主体需求，开展知识产权行政执法专项行动。建立知识产权纠纷调处机制，完善新领域新业态知识产权保护制度。开展知识产权领域信用分级分类监管，完善知识产权侵权纠纷检验鉴定技术支撑体系。持续推进知识产权服务千企工作，进一步提升专利预审服务质量，加强战略性新兴产业预审服务。支持鼓励有条件的区县创建国家级知识产权快速维权中心。加强知识产权国际合作，探索建立海外知识产权维权援助中心。推进建立济南新旧动能转换起步区、中国（山东）自由贸易试验区济南片区知识产

权纠纷海外维权机制。充分发挥中国（济南）知识产权保护中心和山东省知识产权公共服务平台的作用，争创国家知识产权强市建设示范城市。（责任单位：市市场监管局）

（四）优化财税政策，强化创业创新扶持。

13. 强化资金和政策保障。根据创业创新需要，统筹安排财政资金，强化资金预算执行，组织协调预算绩效管理。扶持双创示范基地、孵化器、众创空间等载体开展创业创新活动，扶持高校毕业生、退役军人和返乡农民工等优质创客广泛开展创业活动，在办公用房、用水、用能等方面适当给予支持，减轻创业创新负担。（责任单位：市财政局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

14. 落实普惠性税收措施。落实扶持小微企业发展的各项税收优惠政策和科技企业孵化器、大学科技园、研发费用加计扣除、固定资产加速折旧等税收优惠政策，落实创业投资企业和天使投资个人有关税收政策，落实促进高校毕业生、残疾人、退役军人、登记失业人员等创业就业税收政策。（责任单位：市税务局）

15. 发挥政府采购支持作用。完善促进中小企业发展的政府采购政策，加强对采购单位的政策指导和监督检查，督促采购单位改进采购计划编制和项目预留管理，增强政策对小微企业发展的支持效果。加大对创新产品和服务的采购力度，

把政府采购与支持创业发展紧密结合起来。（责任单位：市财政局、市政府各相关单位）

（五）搞活金融市场，实现便捷融资。

16. 完善科创金融组织体系。加快发展专业化科创金融机构，鼓励驻济银行机构设立科创金融事业部、科技分（支）行等科创金融专营（特色）机构，增加科技信贷投入。引导符合条件的保险公司设立科创保险专营（特色）机构，提高对科技项目研发、推广、应用等环节的风险保障和损失补偿。支持发展以科创金融为特色的地方金融组织，新设1家政府性科创融资担保公司。力争在5年时间内打造科创金融专营（特色）机构30家以上，面向创新、创业开发金融产品。（责任单位：市地方金融监管局、市科技局、市财政局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市融资担保集团有限公司、市财投基金集团有限公司）

17. 大力发展天使投资、创业投资。设立济南市天使投资引导基金、创业投资引导基金，注重发挥财政资金的杠杆作用，通过市场化方式吸引形成创业投资资金，重点支持种子期、初创期科技创新型企业。探索对重点投向种子期、初创期科技创新型企业的政府引导基金，实施尽职免责制度，允许设置不同的容错率和考核期限等，不对单个项目盈亏和短期收益进行考核。每年面向社会、学校（高校）、

研发机构三个层面，组织开展以“创新、创业”为主题的路演活动 60 场以上。积极推行资本招商、以企招商模式，强化与各类股权投资机构的协同沟通，着力引进一批优质投资项目。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市科技局、市工业和信息化局、市地方金融监管局、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市投资促进局、市财投基金集团有限公司按职能分工负责）

18. 创新科创金融服务模式。建立完善覆盖科技创新全周期的金融生态链，通过“天使投资、创业投资+信贷服务创新+科创担保增信+知识产权和科技保险服务+上市发债融资”等多种措施，为科技创新型企业提供全链条、全周期金融服务。优化金融辅导和管家服务，及时将有意愿的科创企业纳入金融辅导，在符合条件的科技园区、创业创新共同体等开展“金融管家”试点，整合银行、证券、保险、基金、地方金融组织等资源，进一步优化金融辅导体系，将现有金融辅导队数量扩充至 200 支以上，每年辅导企业扩容增速达到 30% 以上，合理化融资需求满足率达到 100%，金融辅导工作总体满意率达到 100%。鼓励金融机构将人力资本作为融资授信依据，创新开发“人才贷”等专属信贷产品，建立风险补偿机制，实现人才赋能。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市地方金融监管局、市市场监管局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务

济南市金融改革发展工作专班按职能分工负责）

19. 拓宽科创企业融资渠道。实施企业上市“倍增计划”，深入推进科创企业上市挂牌后备资源培育。以北交所开市为契机，研究探索对“专精特新”企业提供支持的方式方法，引导其在北交所上市、新三板挂牌。高标准建设黄河流域资本市场路演中心，打造“海右”系列企业上市服务品牌和平台，定期组织专业机构为上市后备企业提供服务活动，帮助对接优质投融资资源。鼓励符合条件的企业多渠道发行双创孵化专项债券、创新创业公司债券、双创专项债务融资工具等。争取区域性股权交易市场在济设立“齐鲁科创板”，对优质挂牌企业给予支持。打造集投资机构、金融机构、中介服务机构、路演大厅等于一体的科创金融核心区，并依托双创示范基地、创业孵化基地等载体，打造 3—5 个科创金融示范区。（责任单位：市地方金融监管局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、历下区政府）

（六）加大人才引育力度，激发创新创业活力。

20. 大力引育科创人才。深入推进院士智力集聚计划、高端外专计划等人才引进计划。建设黄河人才特区，对急需紧缺的特殊科研人才开辟专门渠道，采取“一事一议”方式，在住房政策、子女教育等方面给予支持，实现精准引进。深入推进

“金蓝领工匠”集聚计划，探索技术移民、人才飞地等柔性引才方式，加大急需紧缺高技能人才引育力度。推进各类领军型技能人才选拔项目实施，鼓励各行各业广泛开展技能大赛。加快建设优质技能人才培养载体，培养、集聚能够解决企业关键操作技术和生产工艺难题的高水平技能人才。（责任单位：市教育局、市科技局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局按职能分工负责）

21. 强化专业技能人才培养。打造济南市“金蓝领”培训项目，每年参加技师、高级技师等级培养的企业职工不少于1000人。加快产教融合型学徒制培训，到2025年，全市培养企业新型学徒职工不少于1万名，全市职业院校通过实施现代学徒制等措施，培育“齐鲁工匠后备人才”1.5万名左右。实施职业院校专业化、特色化建设工程，力争用5年时间，建设高水平中职学校5所左右、高水平高职院校2所左右和高水平中职专业30个左右、高水平高职专业2个左右。实施技工教育优质校建设工程。力争用5年左右时间，建设技工教育优质校（专业群）2所，遴选优质市级技能大师工作站，建设齐鲁技能大师特色工作站。“十四五”期间，争取每年创业培训10万人以上，开展补贴性职业技能培训人数100万人以上，高技能人才总量达到50万人。（责任单位：市教育局、市人力资源社会保障局、市科技局、市总工会按职能分工负责）

22. 完善人才培育和激励评价方式。

完善大学生创新创业课程体系，引进国外先进课程体系，增设中小企业经营专业。每年分期分批开展科技创新政策、业务知识培训，提升孵化载体运营管理人员政策理论水平、业务知识能力和孵化服务效率。全面推行企业技能人才自主评价，到2023年，努力实现全市规模以上企业实现全覆盖目标，实现企业技能人才职业技能等级自主认定。建立专项能力考核项目发布制度，力争到2025年，公开发布专项职业能力考核项目不少于50项。建立健全人才动态评价及结果应用体系，完善人才奖励、政策性退出和失信惩戒机制。（责任单位：市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局按职能分工负责）

（七）加强“双创”文化建设，打造蓬勃“双创”生态。

23. 搞好“双创”政策宣讲。举办“双创”政策集中宣传活动，宣传讲解中央及省、市创新创业文件精神及政策法规，宣传相关扶持及优惠政策，提高广大群众的知晓度和参与度。以双创示范基地、创业孵化基地和众创空间等为载体，开展“双创”政策宣传，对创业补贴、创业融资等系列优惠政策进行解读，在全社会营造浓厚的创新创业氛围。通过电视、网络等多媒体手段，宣传创新创业相关政策，总结推广典型经验，让现有的“双创”主体增强信心、用好政策，让潜在的“双创”主体有榜样学习、有经验借鉴。（责任单位：市发展改革委、市教育局、

市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市地方金融监管局、市科协按职能分工负责)

24. 开展多样“双创”活动。举办“双创”活动周、齐鲁大学生创业创新行动、济南市创业大赛等活动，不断激发全社会创业创新热情。支持浪潮集团等企事业单位开展“金点子”大赛、“校企行”等活动，鼓励企业向大学生开放创业资源，提高大学生创业参与率。实施留学人员来济创业启动支持计划，优化留学回国人员创业创新环境。开展创业创新巾帼行动，实施返乡入乡创业带头人培育行动，培养一批具有发展潜力和带头示范作用的返乡入乡创业人员。组建创业指导专家等志愿者团队，每年落实“3个10”专项任务，即组织10场创业义诊活动、服务10家创业孵化基地、培育10名创业之星。（责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市农业农村局、市科协等单位按职能分工负责）

25. 打造“双创”品牌。大力弘扬“善于创新，勇于创业”的“双创”精神，构建具有济南特色的“创新引领、尊重知识、追求卓越、人才为重”的“双创”文化氛围，树立坚韧不拔的企业家形象，打造“尊重创业精神、宽容创业失败”的宽松创业环境，激发大众的创业创新热情。以济南高新区、浪潮集团国家级双创示范基地为引领，以“创在济南”为品牌核心，培育一批双创示范基地、创业孵化器

等“双创”载体，广泛开展大众创业万众创新活动，打造辐射黄河流域、影响全国的“双创”品牌。（责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市地方金融监管局、市科协按职能分工负责）

### 三、保障措施

（一）加强统筹协调。建立推进大众创业万众创新工作联席会议制度，由市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科协、济南高新区等部门（单位）组成，联席会议统筹全市创业创新工作，及时解决遇到的困难问题，推动创业创新工作加快发展。联席会议办公室设在市发展改革委，主要负责协调、联络、调度等日常工作。（责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科协等相关单位）

（二）加强政策联动。在分类梳理我市支持创业创新相关政策的基础上，根据形势任务变化，完善创业创新全流程支持政策体系，及时更新出台支持“双创”“人才新政”等政策措施，从创业创新培训、场地租金补贴、中介服务外包费用补助等方面给予支持，降低创业创新成本和门槛。（责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场

监管局、市地方金融监管局、市科协等相  
关单位) 协等相关单位)

(三) 加强督导落实。进一步明确各项任务的责任部门及责任人,各责任单位各负其责,协同合作,分阶段、分目标推进工作落地落实。充分发挥“双创”工作联席会议机制作用,根据工作需要,及时召开联席会议,总结工作推进情况,分析存在的短板,解决痛点堵点问题,打通政策落实“最后一公里”,确保“双创”工作落地见效。(责任单位:市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科

- 附件: 1. 济南市加快推进大众创业万众创新工作任务分工表  
2. 济南市推进大众创业万众创新工作联席会议制度主要任务、组成人员及工作机制  
3. “双创+”模式图

(2022年7月11日印发)

注: 本文附件详见济南市人民政府网站

## 济南市人民政府办公厅 关于印发全市自建房安全专项整治 实施方案的通知

济政办字〔2022〕33号

各区县人民政府,市政府各部门(单位):

《全市自建房安全专项整治实施方案》已经市政府同意,现印发给你们,请认真组织实施。

济南市人民政府办公厅

2022年7月14日

# 全市自建房安全专项整治实施方案

为深入贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示精神，扎实推进我市自建房安全专项整治工作，制定本实施方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立以人民为中心的发展思想，按照党中央、国务院决策部署，省委、省政府有关要求以及市委、市政府工作安排，统筹发展和安全，深刻吸取事故教训，对全市自建房开展全面排查整治，切实消除隐患，坚决防范重特大事故发生，着力保障人民群众生命财产安全和社会稳定。

## 二、工作目标

按照“三管三必须”和“谁拥有谁负责、谁使用谁负责、谁主管谁负责、谁审批谁负责”的原则，压实“四方责任（产权人主体责任、使用人安全责任、相关部门监管责任、党委政府属地责任）”，远近结合，标本兼治，压茬推进，边排查边整治，边巩固边提升。2023 年 6 月底前，完成全市自建房摸底排查工作，建立台账清单；2024 年 6 月底前，基本完成整治工作，消除重大隐患；力争 2024 年 12 月底前建立城乡房屋安全管理长效机制，确保房屋使用安全。

## 三、工作要点

（一）排查整治范围。排查整治工作覆盖全市行政区域内全部自建房，着重排查位于城乡结合部、城中村、安置区、学校医院周边、工业园区、集贸市场和工矿、景区、库区、铁路国省道两侧、劳动密集型企业项目周边等重点区域的自建房，重点整治“四无（无正式审批、无资质设计、无资质施工、无竣工验收）”自建房，擅自改变结构、加高加层、开挖地下空间等违法改扩建的自建房，擅自改变使用功能、违规用于生产经营特别是改建改用于人员密集场所的自建房，以及临近使用年限的老旧自建房。

## （二）排查整治内容。

1. 采集基本信息。准确采集自建房地址、产权人（使用人）、层数、高度、面积、建造年代、结构类型、房屋用途、设计方式、施工方式、抗震设防、安全鉴定、隐患类型等信息，录入自建房安全专项整治信息归集平台，确保房屋基本信息详细准确。

2. 排查房屋安全状况。根据《自建房结构安全排查技术要点（暂行）》《山东省经营性自建房安全隐患排查技术指南（试行）》规定，开展房屋地址、地基基础安全和地上部分结构安全排查，梳理房屋周边是否存在地质灾害隐患，有无抗震

构造措施，有无变形损伤、墙体裂缝、地基沉降、屋面塌陷等问题，是否存在结构严重损坏、可能失稳失载、影响使用安全等状况。

3. 明确房屋使用情况。坚持实事求是的原则，根据房屋实际情况判定是否存在擅自改变使用功能、改变结构、加高加层、开挖地下空间等改扩建行为；是否存在违规将自住房改作生产经营用途的现象；经营性自建房是否依法办理经营许可、落实场所安全要求等。

4. 查验相关手续。做好自建房合法合规情况审核，对涉及自建房的土地性质、用地许可、规划许可、施工许可、消防审验、竣工验收等手续按规定实施查验，并做好信息登记。

#### 四、实施步骤

（一）“百日行动”阶段（2022年8月底前）。根据省、市关于开展经营性自建房安全专项整治百日行动有关要求，按照“条块结合，以块为主”的工作思路，对全市经营性自建房开展安全隐患排查整治，确保不落一户、不落一栋、不留盲区，做到安全隐患快查快改、立查立改，违法违规行为即查即纠、严查严处，在百日内取得明显成效，坚决消除既有经营性自建房安全隐患。

（二）全面摸排阶段（2023年6月底前）。各区县（含济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换起步区，下同）按照“先急后缓、先大后小”原则，对全市

自建房开展全面排查整治。

1. 排查初判。在产权人（使用人）全面自查的基础上，由镇政府（街道办事处）组织排查初判，按照“一楼一册、一户一档”标准建立自建房排查台账，确保排查信息真实、准确、有效。台账需经产权人（使用人）签字确认。

2. 评估鉴定。各区县负责对排查初判结果实施复核评估和判定，对存在安全隐患的自建房开展安全检测鉴定。

3. 建立台账。各区县要根据自建房性质，分类建立自建房底数台账和隐患台账，经政府主要负责同志签字并加盖公章后报市自建房安全专项整治工作领导小组办公室备案。同时依托自建房安全专项整治信息归集平台，实时上传排查整治数据，实现自建房管理信息化、数字化。

4. 严格管控。排查初判和复核评估应有具备资质的专业服务机构参与。发现自建房存在重大安全隐患的，立即依法依规采取管控措施。

（三）全面整治阶段（2024年6月底前）。严格落实产权人（使用人）整治责任，结合自建房评估鉴定情况，逐一制定整治方案，明确整治措施和时限，整治完成一户、销号一户，确保按时全部整治完毕。

1. 对存在结构倒塌风险、危及公共安全的自建房，立即停用并疏散群众，封闭处置、现场排险，该拆除的依法拆除。

2. 对一般性隐患立查立改、随时消

除。对存在设计施工缺陷的自建房，采取除险加固、限制用途等措施及时予以处理。

3. 对因建房切坡造成地质灾害隐患的，按照“谁引发谁治理”的原则，由责任单位（责任人）采取工程治理、避让搬迁等措施。

4. 对未取得土地、规划和建设等手续或存在擅自改建加层、非法开挖地下空间等行为的，依法依规严厉查处。

5. 对严重危及公共安全且拒不整改构成犯罪的，或故意隐瞒房屋安全状况、使用危房作为经营场所导致重大事故的，依法依规追究其责任。

各区县在排查整治过程中要做好法律咨询、司法调解、维护稳定等工作，研究制定困难群众自建房解危整治有关奖补政策。对暂时不具备采取工程整治措施条件的自建房，应当及时采取管控措施，隐患未彻底消除前不得继续使用。

（四）健全长效机制（2024年12月底前）。

1. 加强审批监管。强化对新建自建房的审批管理，同步落实自然资源和规划、住房城乡建设、农业农村、公安、消防、市场监管等部门在用地、规划、建设、经营等环节的安全监管责任，通过部门联动实现房屋安全闭环管理。严格自建房转用于经营的审批，对存在违法建设、违法违规审批问题的，一律不得用于生产经营；对拟改造为宾馆饭店、民宿、影

院、网吧等人员密集经营场所的，改造前应取得房屋安全鉴定报告。

2. 强化基层建设。进一步压实各级各有关部门（单位）的房屋安全管理职责，依托村镇建设、农业综合服务、不动产登记等机构，统筹自建房质量安全监管。加强镇（街道）乡村建设管理机构建设和房屋安全管理队伍建设，配齐配强专业技术人员，明确属地责任，充分发挥城管、村（社区）“两委”、物业前哨探头作用，健全房屋安全管理员和网格化动态管理制度，发现隐患后督促产权人（使用人）及时整改、消除。

3. 优化制度体系。推动健全农村房屋建设管理和城镇房屋安全管理相关规定，完善房屋质量安全强制性标准，加强房屋安全鉴定机构和从业人员管理，研究建立房屋定期体检、房屋养老金和房屋质量保险等制度。

4. 加强信息化建设。依托自建房安全专项整治信息归集平台，加快建设房屋安全管理信息系统，利用空天地一体化监测手段，实现房屋全链条、全要素统一上图入库，实施房屋全生命周期管理，提升房屋安全动态监测、智能预警、应急救援水平。

## 五、保障措施

（一）加强组织领导。按照“市负总责、部门分工负责、区县抓落实”的工作方针，构建市县镇村四级联动、齐抓共管的格局。各区县要结合各自实际，深入研

究、科学制定本辖区自建房安全专项整治实施方案，确保各项任务落实到位。

（二）压实各方责任。一是主体责任。要严格落实房屋产权人和使用人的主体责任，严格规范其使用行为。二是属地责任。各区县要认真落实“区县主导、街镇主责、村居主办”的责任体系，推动管理重心下移，加强日常巡查和管理，坚决遏制产生新的违法违规自建房建设。三是行业部门监管责任。各行业主管部门要按照“三管三必须”原则，对本行业监管范围内自建房安全实施监管。四是技术服务机构责任。要对技术服务机构加强管理，规范评估行为，对出具虚假报告的机构依法追究法律责任。

（三）强化技术支撑。各级住房城乡建设部门要按照公开公平公正的原则，按规定及时公布本级技术服务机构名录和专家库。各区县可采取政府购买服务等方式，委托具备资质的第三方技术机构承担房屋研判、评估、鉴定、加固等关键性技术支撑工作。

附件

## 自建房安全专项整治行业部门监管责任

一、住房城乡建设部门负责会同相关部门（单位）对经营性自建房加强全面监管，牵头组织开展专项整治工作，排查自建房结构安全问题，建设房屋安全管理信

（四）做好资金保障。市区两级财政要按照财政事权和支出责任，将自建房安全隐患排查整治相关费用列入本级预算，推动排查整治工作扎实有序开展。

（五）健全督查机制。建立定期调度通报和常态化督导机制，对工作进展缓慢、推诿扯皮、排查不实、整治不力的，按规定采取通报、约谈等措施；对失职失责等情形严重的，依法依规严肃问责，发现涉嫌违纪违法的问题线索及时移送调查处置。

（六）加大宣传力度。充分利用网络、新媒体、电视台等渠道，积极开展房屋使用安全知识科普宣传工作，曝光典型事故案例，积极发挥群众监督作用，畅通投诉举报渠道，鼓励设立有奖举报机制，充分调动群众参与的积极性，营造良好氛围。

附件：自建房安全专项整治行业部门  
监管责任

息系统，推进信息共享，健全全链条监管机制。

二、宣传部门负责指导全市自建房安全专项整治的宣传报道工作。

三、民族宗教部门负责指导宗教活动场所加强安全管理，督促相关单位做好宗教活动场所自建房安全排查整治工作。

四、发展改革部门负责指导开展自建房安全隐患排查整治中涉及项目立项问题的整治查处工作。

五、教育部门负责指导区县教育行政部门、中小学校（含幼儿园）做好相关自建房安全隐患排查整治工作。

六、工业和信息化部门负责指导相关单位做好标准厂房和 M0 建设项目相关自建房安全隐患排查整治工作。

七、公安部门负责开展“九小场所”和居民住宅的消防日常监督检查工作，指导旅馆业、特种行业许可证复核及其他隐患问题查处工作；督促相关单位做好看守所、拘留所等场所的自建房屋建筑安全隐患排查整治工作。

八、民政部门负责指导养老院、幸福院等农村养老服务设施加强安全管理，督促相关单位开展养老机构自建房安全隐患排查整治工作。

九、司法行政部门负责指导相关单位做好监狱等场所的自建房整治，配合制定城乡房屋安全管理等有关政策，强化法制保障。

十、财政部门负责统筹保障自建房安全隐患排查整治工作所需经费。

十一、人力资源社会保障部门负责指导相关单位做好技工院校和职业技能培训

机构自建房安全隐患排查整治工作。

十二、自然资源和规划部门负责指导区县开展地质灾害易发区的地质灾害隐患排查工作，依法依规做好城市房屋违法建设清查中涉及用地、规划方面的政策指导。

十三、城管部门负责指导相关单位做好自建房安全整治专项行动中涉及违法违规建设项目的行政处罚工作。

十四、交通运输部门负责指导相关单位做好交通场站及所属场所自建房安全隐患排查整治工作。

十五、水务部门负责指导相关单位做好自建水务工程管理用房，所属河道、库区范围内自建房的安全隐患排查整治工作。

十六、农业农村部门负责指导相关单位做好农村宅基地管理和农村人居环境整治工作。

十七、园林和林业绿化部门负责指导相关单位做好所属公园（景区）、林场内自建房安全隐患排查整治工作。

十八、商务部门负责指导相关单位做好全市城市商贸流通经营场所自建房安全整治工作。

十九、文化和旅游部门负责指导相关单位做好相关设施的自建房安全管理工作。

二十、卫生健康部门负责指导医疗场所加强自建房安全管理，督促相关单位做

好医疗卫生机构自建房安全隐患排查整治以及疫情防控政策指导等相关工作。

二十一、应急部门负责开展房屋安全突发事件应对处置工作，会同相关行政管理部门对违法建设行为导致的生产安全事故依法依规实施调查处理和追责问责。

二十二、国资管理部门负责指导国有企业做好所属自建房安全隐患排查整治工作。

二十三、市场监管部门负责指导开展自建房涉及的食品经营许可证复查工作，按照推动将房屋安全鉴定作为自建房办理相关经营许可开展经营活动的前提条件。

二十四、体育部门负责指导开展体育场馆安全管理工作，督促相关单位做好体育场馆和体育类培训机构自建房安全隐患排查整治。

二十五、人防部门负责配合做好人防

工程自建房屋设施安全隐患排查整治工作。

二十六、行政审批服务部门负责提供有关建设审批手续合法性的政策指导，并配合做好自建房整治查处工作。

二十七、信访部门负责指导相关单位做好自建房安全整治专项行动相关信访事项处置工作，按规定提供涉及自建房安全隐患线索。

二十八、大数据部门负责配合开展自建房安全整治的信息化和大数据处理工作。

二十九、消防救援部门负责指导开展人员密集场所的房屋消防安全管理，配合做好涉及消防问题的整治查处工作。

（2022年7月14日印发）

## 济南市人民政府办公厅 关于印发2022年济南市黄河防洪预案的通知

济政办字〔2022〕34号

有关区县人民政府，市政府有关部门（单位）：

《2022年济南市黄河防洪预案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府办公厅

2022年7月16日

## 2022 年济南市黄河防洪预案

为保障我市黄河防洪安全，根据《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国防汛条例》《黄河防御洪水方案》和国家防总、黄河防总有关规定，结合我市实际，制定本预案。

### 1 济南黄河概况

#### 1.1 河道情况

黄河济南段上起平阴县东阿镇后姜沟，下止济阳区仁风镇老桑家渡，河道长 183.35 公里，纵比降约万分之一。槐荫区北店子以上河道右岸为长平滩区，河宽一般 2—7 公里。2020 年年底，按照防御黄河 11000 立方米/秒洪水的标准，建成长平滩区护城堤 33.881 公里，其中平阴段 4.635 公里，长清段 22.96 公里，槐荫段 6.286 公里。北店子以下为受工程约束的弯曲型窄河道，河宽一般 0.5—2 公里，最窄处为槐荫区曹家圈险工 17 号坝，两岸险工坝岸间 444 米。济南河段总的特点是河道上宽下窄，目前平槽流量约 4800 立方米/秒。在济南河段汇入的支流，自上而下有浪溪河、玉带河、龙柳河、锦水河、安栾河、清水沟、南大沙河、北大沙河和玉符河，支流流域面积 2443.99 平方公里。

#### 1.2 工程情况

##### 1.2.1 堤防工程

我市黄河共有各类堤防 188.788 公里，其中临黄大堤 172.594 公里，北展堤 14.98 公里，其他堤 1.214 公里。

##### 1.2.2 险工

我市黄河共有险工 23 处 919 段坝岸，工程长度 38.503 公里，护砌长度 39.094 公里。其中，槐荫区 3 处 100 段坝岸，工程长度 5.329 公里，护砌长度 3.956 公里；天桥区 4 处 220 段坝岸，工程长度 9.325 公里，护砌长度 10.591 公里；历城区 3 处 104 段坝岸，工程长度 4.254 公里，护砌长度 4.9 公里；济南高新区 5 处 184 段坝岸，工程长度 5.657 公里，护砌长度 6.125 公里；章丘区 2 处 8 段坝岸，工程长度 1.559 公里，护砌 1.025 公里；济南新旧动能转换起步区 2 处 78 段坝岸，工程长度 3.31 公里，护砌长度 3.858 公里；济阳区 4 处 225 段坝岸，工程长度 9.069 公里，护砌长度 8.638 公里。

##### 1.2.3 控导工程

我市黄河共有控导工程 51 处 834 段坝岸，工程长度 72.34 公里，护砌长度 71.24 公里。其中，平阴县 13 处 148 段坝岸，工程长度 13.37 公里，护砌长度 13.44 公里；长清区 16 处 349 段坝岸，工程长

度 32.83 公里，护砌长度 33.35 公里；槐荫区 1 处 5 段坝岸，工程长度 0.214 公里，护砌长度 0.088 公里；历城区 2 处 32 段坝岸，工程长度 3.046 公里，护砌长度 2.583 公里；济南高新区 3 处 30 段坝岸，工程长度 2.962 公里，护砌长度 2.536 公里；章丘区 6 处 84 段坝岸，工程长度 7.272 公里，护砌长度 6.917 公里；济南新旧动能转换起步区 7 处 144 段坝岸，工程长度 9.971 公里，护砌长度 10.04 公里；济阳区 3 处 42 段坝岸，工程长度 2.587 公里，护砌长度 2.195 公里。

#### 1.2.4 顺堤行洪（滚河）防护工程

我市黄河共有顺堤行洪（滚河）防护工程 2 处 12 段坝岸，工程长度 8.438 公里，护砌长度 0.84 公里。其中，章丘区刘家园滚河防护工程 1 处 9 段坝岸，工程长度 7.618 公里，护砌长度 0.75 公里；济南新旧动能转换起步区周孟潜坝 1 处 3 段坝岸，工程长度 0.82 公里，护砌长度 0.09 公里。

#### 1.2.5 水闸

我市黄河共有各类水闸 18 座。其中引黄涵闸 11 座，设计引水流量 225 立方米/秒。

#### 1.2.6 河道范围内其他工程

（一）铁路大桥 3 座，分别为曹家圈黄河铁路大桥、京沪高速铁路济南黄河大桥、济南泺口黄河铁路大桥；

（二）公路大桥 10 座，分别为国高青

兰线泰安—聊城段东阿黄河公路大桥、平阴黄河公路大桥、长清黄河公路大桥、齐河黄河公路大桥、京台高速公路济南黄河大桥、济南建邦黄河公路大桥、济南黄河公路大桥、济南黄河凤凰大桥、青银高速公路济南黄河大桥和济阳迎宾黄河公路大桥；

（三）公铁两用桥 1 座：石济铁路客运专线公铁黄河大桥；

（四）穿黄隧道 1 处：济泺路穿黄隧道；

（五）黄河浮桥 16 座；

（六）在建桥梁 6 处，分别为聊泰铁路黄河公铁桥、济南绕城高速公路二环线西环段黄河大桥、郑济高铁长清黄河大桥、济南齐鲁大道北延跨黄河大桥、G104 济南黄河公路大桥扩建、济南绕城高速公路二环线北环段跨黄河大桥。

（七）穿堤管线 1 处：槐荫区济平干渠睦里穿堤工程。

#### 1.3 滩区社经情况

我市黄河滩区总面积 441.09 平方公里（最大淹没面积 381.45 平方公里），其中耕地 35.63 万亩；涉及 26 个镇（街道），443 个行政村，29.43 万人，其中黄河滩区内居住 12.67 万人。平阴县、长清区黄河滩区面积 330.22 平方公里，占全市滩区总面积的 75%，对应泺口 11000 立方米/秒流量，蓄滞洪水 11.49 亿立方米左右，对保障济南以下窄河段防洪安全

有重要调蓄作用。

#### 1.4 洪水特性和防洪标准

##### 1.4.1 历史大洪水情况

1949 年以来，黄河下游花园口站发生 10000 立方米/秒以上流量较大洪水的有 7 年，共计 10 次，其中 1958 年、1976 年和 1982 年洪水灾情较为严重。

1958 年洪水，花园口站洪峰流量为 22300 立方米/秒，泺口站洪峰流量为 11900 立方米/秒，水位 30.45 米（1985 高程，下同），济南黄河滩区全部漫滩，淹没耕地 27.29 万亩，受淹村庄 218 个、房屋 1.98 万间，17.37 万人受灾。

1976 年洪水，花园口站洪峰流量为 9210 立方米/秒，泺口站洪峰流量为 8000 立方米/秒，水位 30.50 米，济南黄河滩区全部漫滩，淹没耕地 50.84 万亩，受淹村庄 423 个、房屋 3.69 万间，32.18 万人受灾。

1982 年洪水，花园口站洪峰流量为 15300 立方米/秒，泺口站洪峰流量为 6010 立方米/秒，水位 30.05 米，济南黄河滩区全部漫滩，淹没耕地 18.90 万亩，受淹村庄 234 个、房屋 1.58 万间，14.82 万人受灾。

1996 年洪水，由于河床淤积，河道萎缩，花园口站发生 7860 立方米/秒的洪水，泺口站洪峰流量为 4700 立方米/秒，水位 30.6 米，为有实测资料以来的最高水位，济南黄河滩区除部分高滩外大部分

漫滩，淹没耕地 15.22 万亩，受淹村庄 128 个、房屋 1.37 万间，9.46 万人受灾。按照当时价值计算，直接经济损失为 2.27 亿元。

根据 1950—2010 年受灾情况统计结果，60 年间黄河下游滩区共遭受 27 次不同程度的漫滩。

##### 1.4.2 洪水类型及洪水特性分析

黄河洪水起源于暴雨降水，下游的大洪水主要来自中游的河口镇至龙门区间（简称河龙间）、龙门至三门峡区间（简称龙三间）、三门峡至花园口区间（简称三花间）。

按照洪水来源区，分为上大洪水、下大洪水、上下较大洪水等 3 种类型。上大洪水是指以三门峡以上的河龙间和龙三间来水为主形成的洪水，其特点是洪峰高、洪量和含沙量大，对黄河下游防洪威胁严重。如 1843 年调查洪水，花园口洪峰流量 33000 立方米/秒；1933 年实测洪水，花园口洪峰流量 20400 立方米/秒。下大洪水是指以三门峡至花园口区间干流及支流伊洛河、沁河来水为主形成的洪水，具有洪峰高、涨势猛、洪量集中、含沙量小、预见期短等特点，对黄河下游防洪威胁最为严重。如 1761 年调查洪水，花园口洪峰流量 32000 立方米/秒；1958 年实测洪水，花园口洪峰流量 22300 立方米/秒。上下较大洪水是指以三门峡以上的龙三间和三门峡以下的三花间共同来水组成

的洪水，此类洪水的特点是洪峰较低，历时长，含沙量较小，对下游防洪也有一定威胁。如 1957 年 7 月洪水，花园口、三门峡洪峰流量均为 13000 立方米/秒。

此外，对黄河下游防洪不利的洪水还有支流大汶河来水。大汶河洪水主要由暴雨形成，洪峰形瘦、含沙量小，历时 2—4 天。1964 年 9 月 13 日，戴村坝站实测洪峰流量 6930 立方米/秒，1918 年临汶站历史调查洪峰流量 7400 立方米/秒。大汶河洪水首先进入东平湖老湖区，然后通过陈山口、清河门闸北排，经庞口闸入黄河。大汶河大洪水与黄河大洪水一般不会相遇，但黄河大洪水与大汶河中等洪水有遭遇的可能。大汶河洪峰形状尖瘦、含沙量小，如与黄河洪水相遇，将影响东平湖对黄河洪水的分滞洪量，增加黄河济南窄河段的防洪压力。

#### 1.4.3 河道排洪能力分析

我市河道上宽下窄，目前平槽流量约 4800 立方米/秒，设防流量为泺口站 11000 立方米/秒，对应水位 33.43 米；根据 2021 年秋汛洪水水位表现，设定泺口站警戒水位 28.97 米，较 2021 年降低 0.79 米。根据山东黄河河务局公布的 2022 年流量水位关系，推算出济南黄河各站 2022 年防洪设计水位、警戒水位（表 2）。

对照 2021 年防洪设计水位—流量关系，2022 年，济南河段 39 个控制站作出部分调整。其中，平阴县桃园至长清区姚

河门共 8 个站，水位在 2000—6000 立方米/秒流量级作出不同程度的下调；长清区桃园水位在 4000 立方米/秒降低 0.01 米；长清区董苗、章丘区刘家园到下界共 5 个站，各流量级水位全部与 2021 年持平；长清区孟李魏至济南高新区河套圈之间 18 个站，水位在 2000—8000 立方米/秒流量级作出不同程度的下调；济南高新区陈孟圈与济阳区沟阳之间 5 个站，水位在 2000—5000 立方米/秒流量级作出不同程度的下调。北店子至赵庄站 2000—3000 立方米/秒流量级下调幅度最大，相应水位较 2021 年下调了 0.10 米。

## 2 防洪形势、防洪任务和重点

### 2.1 防洪形势

受全球气候变化和人类活动影响，我国气候形势愈发复杂多变，水灾害的突发性、异常性、不确定性更为突出，局地突发强降雨、超强台风等极端事件明显增多。据气象部门预测，2022 年夏季黄河流域干流以及支流渭河、汾河、沁河、伊洛河等降雨偏多 3—5 成，可能发生较大洪水。如上游发生较大洪水，运用东平湖分洪，我市河段将达到或接近设防标准。

鉴于我市“二级悬河”不利局面依然存在，部分河段不利河势持续发展，部分脱河工程重新靠河，部分控导工程建设标准偏低、布局不够合理，新建、改建河道工程未经过大洪水考验，部分病险水闸还未实施除险加固，且受 2021 年黄河中下

游秋汛洪水影响的部分黄河工程抗洪能力未得到完全恢复，我市黄河防洪形势面临较大压力。

## 2.2 洪水风险分析

当花园口站发生流量超过 15000 立方米/秒洪水时，泺口站相应流量 10000 立方米/秒，黄河滩区将全部漫滩，淹没面积达 57.23 万亩，其中耕地 35.63 万亩，经济损失约 88.73 亿元。全市有 3.37 万人需要外迁，其中仅长清区黄河滩区就需外迁 3.24 万人，防洪保安全任务艰巨。

## 2.3 防洪任务

花园口站发生 22000 立方米/秒洪水时，经东平湖分洪，控制艾山站下泄流量不超过 10000 立方米/秒，黄河济南段防洪标准为泺口站 11000 立方米/秒，确保大堤不决口；遇超标准洪水，尽最大努力减轻洪水影响。

## 2.4 工作原则

（一）黄河防御洪水遵循统筹兼顾、蓄泄兼筹、工程措施与非工程措施结合、局部服从全局的原则。

（二）当发生设计标准内洪水时，运用水库适当调控，合理利用河道排泄，适时运用标准内蓄滞洪区分滞洪水，加强工程防守，确保防洪安全。

（三）当发生设计标准以上洪水时，充分运用水库拦蓄，利用河道强迫行洪，及时启用蓄滞洪区分滞洪水，充分发挥防洪工程体系的作用，采取必要措施，确保

重点防洪目标安全。

（四）在确保防洪安全的前提下，兼顾水库、河道减淤和洪水资源利用。

## 2.5 防洪重点区域

（一）槐荫北店子至历城霍家溜河道狭窄弯曲，河宽一般 1 千米左右，是黄河下游著名的窄河段之一，泺口站防洪水位比济南市工人新村地面高出 10 余米，是典型的“二级悬河”河段，防洪任务十分艰巨。

（二）章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段易发生顺堤行洪等险情。

（三）新修坝岸未经过洪水考验，部分险工、控导坝岸根石不足，易出现墩蛰、垮坝等重大险情。

（四）如遇大洪水，长清顾小庄至桃园控导工程之间有滚河的危险。

（五）当泺口站流量超过 5000 立方米/秒时，洪水沿玉符河倒灌入腊山分洪沟，位于腊山分洪沟桩号 7+250 处的宋庄闸具有双向挡水作用；由于超高不足，发生大洪水时，黄河大堤起点与 220 国道、宋庄闸工程交接处仍可能出现过水，风浪较大时也可能沿闸漫溢。

（六）临黄堤上 11 座引黄涵闸多建于 70 年代，经涵闸安全鉴定，其中 9 座为“三类”闸，2 座为“二类”闸，发生大洪水时防守难度较大。

（七）黄河滩区居住人口多，当艾山

站流量达到10000立方米/秒洪水时，有3.37万人需临时外迁，迁安任务重。

（八）河道内在建桥梁的施工栈桥梁底高程仅能安全通过6000立方米/秒流量洪水，有形成行洪障碍的危险。

### 3 组织指挥体系

济南市防汛抗旱指挥部（以下简称市防指）在济南黄河河务局设黄河防汛办公室（以下简称市黄河防办），负责黄河防汛日常工作。

#### 3.1 行政首长黄河防汛职责

（一）完善济南市黄河防汛相关政策规定，做好《山东省黄河防汛条例》等规定的宣传贯彻。开展执法检查，保障相关政策措施落地落实。

（二）根据黄河流域综合规划、防洪规划等相关规划，协调筹集资金，动员社会各方力量，加快推进黄河防洪工程体系建设。维护黄河防洪工程体系良好状态，保持河道行洪能力，协同推进黄河防洪非工程体系建设，不断提高黄河洪水防御能力。

（三）负责组建济南市黄河防汛指挥及办事机构，保障必要工作条件和工作经费，协调解决黄河防汛抗洪工作中的重大问题，推动黄河防汛各项工作顺利开展。

（四）加强黄河防汛能力建设，认真落实行政首长负责制，协调解决相关资金和应急资金，用于黄河防洪工程修复、防汛队伍建设、防汛物资（设备）筹集和预

置抢险力量、料物、设备与险情抢护等防汛活动。组织开展黄河防汛业务与技术培训，加强实战演练，督促防汛指挥机构负责人熟悉黄河防汛业务、有关人员掌握岗位技能，不断提高指挥决策水平和实战能力。

（五）组织制定市级黄河洪水防御预案（包括防洪、防凌、滩区运用预案、超标洪水应对方案和滩区迁安救护预案），按程序报批并督促落实相关措施。

（六）组织做好黄河行洪区、滩区安全设施的建设与管理工作，制定相应的政策措施和管理办法。根据防洪安排及时组织转移区内人员。按规定做好黄河滩区运用补偿相关工作。

（七）督促指导黄河洪涝灾害多发区县级以上基层政府以及村组与社区建立综合防灾减灾网格化体系，落实群测群防减灾措施，健全转移避险分片包干责任体系，保障监测预警平台运行维护经费，确保正常运行。

（八）根据我市黄河汛情特点，提前研究部署黄河防汛抗洪工作；组织开展黄河防汛检查，督促各级各部门全面落实防汛责任、检查督察、监测预报预警、工程运行、预案编制、抢险预置、分洪滞洪、抢险救援、人员转移安置、生活救助、灾后恢复重建等措施。

（九）根据黄河汛情发展和预测预报情况，组织指挥当地相关部门（单位）、

团体、群众等参加黄河工程巡查防守、抢险救援、后勤保障等抗洪抢险行动；根据汛情险情需要，组织协调群防队伍、综合性消防救援队伍和社会力量等参加抗洪抢险救援，做好相关保障工作；贯彻落实上级指令和洪水调度要求；遇设计标准范围内洪水，确保黄河防洪安全；遇超设计标准洪水，采取一切必要措施，避免因洪水造成人员伤亡事故发生，努力减轻洪水灾害损失。

（十）黄河洪涝灾害发生后，立即组织各方力量迅速开展救灾，及时协调安排救灾款物，保障灾区群众生活，做好卫生防疫，尽快恢复生产，组织实施因灾倒损民房的恢复重建，确保社会稳定。协调做好黄河水毁工程修复，尽快恢复工程抵御洪水能力。组织开展灾情统计、调查评估和补偿工作。

（十一）组织开展宣传教育工作，增强干部群众的水灾害忧患和风险意识，普及减灾避险知识，提高干部群众参与防汛抗洪工作的主动性。防汛抗洪过程中，及时向上级有关部门报告有关情况，组织发布有关信息，组织做好宣传报道和舆论引导，及时回应社会关切。

（十二）对济南市黄河防汛抗洪工作负总责，全力保障人民群众生命安全，最大程度减轻洪涝灾害损失。

### 3.2 市防指黄河防汛职责

市防指负责组织领导全市黄河防汛工

作，贯彻实施国家防汛法律法规和方针政策，执行国家防总、省防指和市委、市政府决策部署，统筹全市黄河防汛工作，指导监督黄河防汛重大决策的贯彻落实，组织、协调、指导、指挥黄河重大水灾害应急处置工作。

### 3.3 市防指成员单位黄河防汛职责

市防指各成员单位应当结合自身防汛职责，制定黄河防汛抗洪相关保障预案（方案）或措施，并于每年6月底前报市防指备案。

济南警备区承担黄河抗洪抢险、营救群众、物资转移等重大任务；承担其他黄河防汛抢险任务。

市委宣传部负责指导协调全市黄河防汛抗洪工作宣传、新闻发布和舆论引导工作，指导发生灾情的地方和相关部门做好新闻发布和舆论引导调控工作；协调新闻媒体做好黄河防汛工作新闻宣传，积极开展黄河防汛知识普及和公益宣传；协调新闻媒体及时向公众发布黄河汛情预警、防汛应急响应等信息；承担其他黄河防汛抢险任务。

市委网信办负责做好黄河洪涝灾害舆情引导调控工作，防止发生涉灾重大网络舆情炒作事件；按照统一部署，协调新闻媒体及时向公众发布黄河汛情预警、防汛应急响应等信息；承担其他黄河防汛抢险任务。

市水务局负责组织开展入黄支流水情

监测、汛情共享、洪水预警预报等工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市应急局负责组织协调黄河重大洪涝灾害应急救援工作；组织调度全市应急救援队伍，统筹应急救援力量建设；协调黄河较大洪涝灾害及次生地质灾害的防汛抢险、险情处置工作；组织指导协调灾情（含人员伤亡情况）核查统计上报、损失评估、灾害救助等工作，依法统一发布灾情；会同相关单位协调开展紧急转移安置受灾群众和灾害救助，统筹重要应急物资的调拨和紧急配送，管理、分配和监督依法依规使用救灾款物；承担其他黄河防汛抢险任务。

市发展改革委负责协助相关基建项目积极争取防灾减灾救灾省以上投资支持；指导协调黄河重大防汛抢险工程及水毁工程基建项目立项审批上报工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市教育局负责组织、协调和指导本系统黄河防汛救灾工作，保障师生人身安全；组织开展师生避险转移、防汛安全知识宣传教育和培训演练，提高自我防护能力；做好校舍设施安全隐患排查整治工作，提前组织受威胁区、危险区师生转移并妥善安置，协助提供受灾人员转移安置场所；承担其他黄河防汛抢险任务。

市工业和信息化局负责做好黄河防汛抢险无线电频率保障工作；协调济南通信网络保障中心做好抢险现场通信保障工

作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市公安局负责指导沿黄公安机关加强黄河汛期抢险救援交通秩序维护、治安管理和安全保卫工作；指导灾区公安机关维护灾区社会治安秩序，依法严厉打击扰乱防汛秩序、破坏防汛设施等违法行为；配合妥善处置因黄河防汛抗洪引发的群体性事件；加强灾区及周边道路管控和疏导；协助相关部门（单位）做好群众撤离或转移工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市财政局负责会同有关部门（单位）向中央申请救灾救助资金；承担其他黄河防汛抢险任务。

市自然资源和规划局负责指导做好黄河防汛抢险应急取土等相关手续办理工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市住房城乡建设局负责指导灾区开展因灾毁损房屋的安全性鉴定和修复工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市城管局负责在雨前及时清扫和运输道路上的垃圾杂物；雨后及时清扫道路，尽快恢复路面清洁；承担其他黄河防汛抢险任务。

市交通运输局负责做好黄河防汛抗洪工作的交通运输保障，协调解决相关重大问题；协调相关单位落实黄河防汛物资及紧急避险人员运输车辆的储备、调集和运输工作，保障黄河防汛指挥车辆、抢险救灾车辆公路畅通；组织开展所辖通航水域水上交通安全监管和交通事故调查工作；

加强对所辖黄河浮桥的管理，督促黄河浮桥经营企业制定度汛预案，并定期组织演练；配合黄河河务等相关部门（单位）督促黄河浮桥经营企业按要求拆解浮桥；加强对浮桥安全的日常督查；承担其他黄河防汛抢险任务。

市农业农村局负责农业防灾、减灾和救灾工作；指导黄河滩区农业紧急救灾、农田排涝和灾后生产恢复工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市园林和林业绿化局负责督导区县（含济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换起步区，下同）依法办理黄河防汛抢险急需林木采伐等相关手续；承担其他黄河防汛抢险任务。

市商务局负责协调灾区群众和救灾人员重要生活必需品应急调度供应；承担其他黄河防汛抢险任务。

市文化和旅游局负责指导、协调各级文化和旅游部门，督导各旅行社和沿黄 A 级旅游景区、博物馆等文化和旅游企事业单位做好黄河汛期安全防范、转移避险、应急处置等工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市卫生健康委负责指导沿黄各区县做好灾区医疗卫生救援和疾病预防控制等工作。灾害发生后，及时组织调配医疗卫生救援力量支援防汛抢险现场和灾区，开展医疗救治和疾病预防控制工作，控制疫病发生和流行；承担其他黄河防汛抢险任

务。

市市场监管局负责做好黄河防汛突发事件发生期间的商品质量监督管理工作，维护市场稳定；承担其他黄河防汛抢险任务。

市人防办根据市防指指令，利用防空警报参与发布城市防汛红色预警和黄河防汛Ⅰ级应急响应启动信号；承担其他黄河防汛抢险任务。

市公安局交警支队负责组织黄河防汛抢险道路管制、现场道路封闭警戒、交通秩序维护疏导；会同交通运输部门做好因降雨、台风等引发影响黄河防汛抢险的交通安全突发事件的应急处置；承担其他黄河防汛抢险任务。

市气象局负责做好沿黄天气气候监测和预测预报工作，从气象角度对影响汛情的天气形势和降水情况等作出监测、分析和预测预报；对重要天气形势和灾害性天气及时作出预警和滚动预报，并向市防指及有关成员单位提供气象信息，参与重大气象灾害应急处置；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南黄河河务局负责加强济南段黄河防洪工程的日常管理，密切监测黄河防洪工程运行安全状况；起草《济南市黄河防洪预案》；及时提供黄河汛情、工情及险情等信息，做好防洪调度；制定并监督实施我市黄河防汛抢险措施；组织开展黄河花园口站与泺口站流量均低于 4000 立方

米/秒且无漫滩、无重大险情时防洪工程应急处置和水毁工程修复；强化黄河抗洪抢险技术指导，协同做好大洪水时黄河防汛抢险工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

市水文中心做好全市雨情、水情的监测及报讯工作，负责发布雨情、水情等信息；承担其他黄河防汛抢险任务。

南水北调东线山东干线有限责任公司济南管理局负责做好南水北调东线山东干线济南段工程的巡查防守、济平干渠玉符河倒虹穿堤工程的巡查防守、济平干渠工程左堤过路涵闸封堵等工作，确保南水北调工程安全运行；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南广播电视台负责做好黄河防汛抢险救灾工作的宣传报道，按照市防指要求及时向公众发布雨情、水情、工情、灾情以及防汛预警、应急响应等信息，报道防汛救灾活动，向社会宣传防汛、抢险和自救知识；承担其他黄河防汛抢险任务。

市消防救援支队负责组织指挥各级消防队伍参加黄河应急抢险救援工作，承担抗洪抢险、营救转移群众、物资转移等重大任务；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南城市投资集团有限公司、济南城市建设集团有限公司负责保障涉黄河、跨汛期施工工程的施工安全，做好已建项目汛期的安全运营；按要求编制度汛方案并组织演练；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南轨道交通集团有限公司负责协调所属在建涉黄河工程相关责任单位做好安全度汛工作，编制度汛方案并组织演练；做好轨道交通汛期安全运营工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南文旅发展集团有限公司负责加强所属沿黄景区汛期安全管理工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南水务投资集团有限公司负责保障涉黄河跨汛期施工工程的施工安全；编制度汛方案并组织演练；承担其他黄河防汛抢险任务。

中国铁路济南局集团有限公司济南工务段负责保障所辖涉及黄河的铁路设施的防洪安全，及时对损毁铁路设施实施抢修；督促相关单位清除铁路建设中的碍洪设施；协调保障各类防汛抢险物资铁路的应急运输；做好铁路系统各项防汛工作；承担其他黄河防汛抢险任务。

济南供电公司、莱芜供电公司负责保障所辖涉及黄河电力设施的防汛安全，以及黄河防汛突发汛情处置现场的应急电力供应；承担其他黄河防汛抢险任务。

中石化山东济南石油分公司负责筹集储备黄河防汛抢险所需的柴油、汽油等燃料；承担其他黄河防汛抢险任务。

武警济南支队负责开展黄河抗洪抢险工作，解救、转移或者疏散受困人员，抢救、运送重要物资等；承担其他黄河防汛抢险任务。

#### 4 防汛队伍与防汛物资

##### 4.1 防汛队伍

黄河防汛队伍由黄河专业队伍、群众防汛队伍（包括企业职工，下同）、综合性消防救援队伍、社会力量、中国人民解放军和武装警察部队等组成。

##### 4.1.1 黄河专业队伍

黄河专业队伍是防汛抢险的技术骨干，由各级黄河河务部门负责组织训练。主要负责黄河防洪工程建设和日常管护，水情、工情测报，黄河水工程调度和防汛抢险技术支撑等工作。

##### 4.1.2 群众防汛队伍

群众防汛队伍是黄河防汛抢险的主力军，由各级政府及本级防指统一领导和指挥，当地人武部门负责组织和训练，黄河河务部门负责技术指导。承担堤线防守、巡堤查险、抢险、运料、迁移安置以及洪水后的水毁工程修复等任务。

群众防汛队伍由一、二线组成。一线队伍由沿黄镇（街道）群众或企业职工组成；二线队伍由沿黄区县后方镇（街道）群众或企业职工组成。防守力量配备与群防队伍上防标准详见表 3、表 4：

##### 4.1.3 综合性消防救援队伍

在党委、政府统一领导下，根据全市应急救援力量联调联战工作机制，综合性消防救援队伍由应急管理部门负责统筹，由各级防指调用参与黄河抗洪抢险工作，承担防范化解重大安全风险、应对处置各

类灾害事故的重要职责。

##### 4.1.4 社会力量

社会力量由各级应急部门负责统筹协调。社会力量主动联系参与黄河抗洪抢险工作时，由各级黄河河务部门安排防守任务，参与抗洪抢险所需工具及保障物资自行解决。

##### 4.1.5 中国人民解放军和武装警察部队

中国人民解放军和武装警察部队是抗洪抢险的突击力量，主要承担重大险情抢救、分洪闸前围堰和行洪障碍的爆破、群众紧急迁安救护等任务。解放军、武警部队参加抗洪抢险按照部队调动程序办理。

#### 4.2 防汛物资

##### 4.2.1 国家常备防汛物资

截至 2021 年 5 月底，济南黄河河务局共储备有常备防汛物资 13 种，其中防汛石料 29.07 万立方米、铅丝 77.39 吨、麻绳 69.90 吨、编织袋 9.74 万条、帐篷 16 顶、活动房 8 座、土工布 4.67 万平方米、复膜编织布 1.55 万平方米、救生衣 1285 件、冲锋舟 6 艘、发电机组 404 千瓦、抢险照明车 11 台、木桩 7700 根。

国家常备防汛物资由各级黄河河务部门负责调度运用。在本区县范围内动用国家常备防汛物资的，由区县黄河防汛办公室负责调拨，并报上级黄河防办备案；在全市范围内区县间调拨的，由市黄河防办负责，并报省黄河防办备案。在国家常备

防汛物资调度运用过程中，一般险情按照批准的抢险电报动用；遇重大紧急险情的，可边用料、边报告，随使用、随补充。

动用中央防汛物资的，按规定申请调用。

根据黄河防洪抢险需要，各级政府应当及时补充黄河防汛抢险石料和物资等。

#### 4.2.2 机关和社会团体储备物资

全市机关和社会团体储备物资任务包括铅丝 294 吨、编织袋 44.83 万条、绳类 21.98 万公斤、帐篷 890 顶、木桩 1.62 万根、油锯 503 把、钢管 5691 根、砂石料 4987 吨、土工布 27.69 万平方米、复膜编织布 6.62 万平方米、发电机 1360 千瓦、照明设备 1155 台套、救生衣 1.54 万件、挖掘机 311 台、装载机 216 台、推土机 160 台、自卸车 509 台、吊车 56 台、平板拖车 56 台、运输车 436 辆、客车 235 辆、手持照明灯 1.07 万个、雨具 1.60 万件。

机关和社会团体备料的调用应当坚持属地管辖原则，由同级防指负责统筹。必要时上级防指（总）可调用下级防指所管辖的防汛物资。

#### 4.2.3 群众备料

全市群众备料储备任务包括柳秸料 1108 万公斤、木桩 8.03 万根、铁锨 1.37 万把、斧头（锯、镐）等 0.45 万把、运输车辆 1307 辆。按照料物品种、数量、

联系人、存放地点、运输方式五落实的要求，进行登记造册。

群众备料的调用应当坚持属地管辖原则，由同级防指负责统筹。必要时上级防指（总）可调用下级防指所管辖的防汛物资。

### 5 防洪调度会商

接到强降雨预报、洪水预报和发生洪水或出现较大以上险情后，市黄河防办应当及时组织会商，研究提出抗洪抢险救灾相关意见，为市防指会商做好准备。抗洪抢险决策部署由市防指召开会商会议研究确定。

#### 5.1 会商内容

接到洪水预报后，主要会商汛情预测、防御措施、防洪部署，以及迁安救护、队伍上防、物资供应等准备工作；洪水期间主要会商汛情发展、巡查观测、防守抢险、物资供应、灾区群众迁移安置等事宜；洪水后期主要会商查险抢险、水毁工程修复及善后事宜。

#### 5.2 会商程序

由黄河河务部门综合汇报黄河水情、工情、险情及防洪部署，明确市防指成员单位应承担的工作，提出抗洪抢险建议措施等。市防指各成员单位根据黄河汛情和抢险救灾需要，汇报本单位抗洪抢险救灾工作情况、下一步工作打算和相关意见建议。防汛专家对各单位提出意见实施评估，并提出相关建议，报市政府主要领导

决策。市防指各成员单位及区县防指必须坚决执行领导决策，及时反馈执行情况。

## 6 各级洪水防御措施

### 6.1 一般处置原则

一般处置原则是指根据防洪需求在每一个流量级下都可能要实施的措施，包括：

（一）设置驻守点。在重点防洪工程和易出险坝岸设置帐篷或活动板房，安排人员 24 小时不间断巡查值守。

（二）水情测报和汛情传递。各级黄河河务部门及时准确地传递洪水通报或预报，区县黄河河务部门按要求做好辖区内险工、控导水尺水位观测工作。市防指及时发布汛情通报和预警信息。

（三）引水管理。当河道流量达到 5000 立方米/秒时，各引黄水闸原则上不得引水。

（四）黄河滩区群众迁安救护。市防指根据洪水情况，发布汛情及搬迁命令，沿黄各级防指组织黄河滩区群众迅速撤离，洪水漫滩后调用部分船只，协助群众撤离。市防指有关成员单位按照自身职责做好黄河滩区群众的迁移安置、治安保卫、防疫救护和食物供应等工作。

（五）物资供应、信息通信、供电等保障。各级黄河防办负责统筹调度国家常备防汛物资。沿黄各级防指负责开展机关团体储备物资和群众备料的筹集和调运工作。市防指有关成员单位按照自身职责做

好社会防汛物资的应急生产和调运、电力供应、宣传报道、舆论动员、通信保障等工作。

（六）河道清障与非防洪建设项目防守。沿黄各级防指负责组织清除行洪障碍。当预报花园口流量达到 3000 立方米/秒以上时，已架设浮桥必须做好拆解准备；各级各有关部门（单位）负责督促浮桥管理单位按规定拆解浮桥，并做好安全监管工作。

当花园口站洪峰流量超过 6000 立方米/秒时，市防指有关成员单位应当加强对涉河公路、铁路桥梁和河道内输电设施的观测和防守，及时拆除辖区内在建公路、铁路大桥的施工便桥和影响行洪的临时设施。

（七）防汛督查。各级防指派出防汛督查组 and 抢险工作组，对各级各有关部门（单位）的防汛抗洪工作实施督导，确保各项措施落实到位。

（八）退水期工作部署。洪水回落时易发生堤防滑坡、险工墩蛰等险情，应当加大观测力度，关注河势、工情变化，增加根石探测和堤防临河坡的巡查次数，对根石缺石严重的坝岸及时加固。

（九）沿黄各级政府要加强对防洪一线新冠肺炎疫情防控工作的组织领导，视情在防洪工程上堤道路设立新冠肺炎疫情防控检查站或实施封闭管理。上堤防汛队伍由所在地政府负责落实新冠肺炎疫情防

控措施。

## 6.2 各级洪水防御措施

黄河花园口站发生 4000 立方米/秒以下（“以下”不含本数，“以上”含本数，下同）洪水时，原则上由黄河河务部门负责组织查险、抢险和调度。因河势突变，防洪工程发生重大险情的，参照《济南市黄河防汛抗旱应急预案》（济汛旱字〔2020〕11 号）实施防御措施；因济南以上河段加水，泺口站流量超过 4000 立方米/秒的，参照泺口站对应流量实施防御措施。

### 6.2.1 花园口站发生 4000—5000 立方米/秒洪水情形

当花园口站发生 4000 立方米/秒流量级洪水时，预计到泺口站洪峰流量为 3500 立方米/秒左右，此流量状态下我市黄河防汛压力较小。在此状态下，应当做好工程巡查防守、浮桥拆解和涉河安全监管等工作。

（一）水情预测。本级洪水到达艾山站的时间约为 70 小时，流量 3500—4200 立方米/秒，水位 39.25—39.84 米；到达泺口站的时间约为 85 小时，流量 3500—4200 立方米/秒，水位 28.25—29.05 米，我市全部槽内行洪。

（二）工情、险情预测。我市险工、控导工程主坝全部走溜，部分坝岸易出现根石、坦石坍塌险情。

（三）灾情预测。当花园口站发生流

量 5000 立方米/秒洪水，且济南以上河道无特殊加水时，我市黄河全部主槽行洪，不发生漫滩。

## （四）防御措施。

1. 指挥调度。市防指副指挥或市黄河防办主任主持召开防汛会商会议，研究部署防汛抗洪工作，并及时向市政府、省黄河防办报告。期间，市黄河防办根据汛情适时召开防汛会商会议，研究提出防汛抢险救灾的建议意见，并向市政府、市防指报告。沿黄各级防指领导靠前指挥，按照防洪预案开展抗洪抢险救灾工作，重点做好防洪调度、巡查观测、防守抢险、浮桥拆解、物资供应等工作，并及时上报汛情。

2. 工程观测与防守。一线黄河职工应当加强防洪工程、引黄水闸巡查防守，实施河势工情观测和根石探测。沿黄有关防指视情调集防汛队伍、综合性消防救援队伍加强防守，各黄河专业抢险队和民兵黄河抢险队做好抢险准备。沿黄各级政府应当在重要险工险段预置抢险力量、料物和设备。

### 6.2.2 花园口站发生 5000—6000 立方米/秒洪水情形

当花园口站发生 5000 立方米/秒流量级洪水时，预计到艾山站洪峰流量为 4200 立方米/秒左右。在此流量状态下，应当做好工程巡查防守、险情抢护、防汛物资供应等工作。

（一）水情预测。本级洪水到达艾山站的时间约为 70 小时，流量 4200—5000 立方米/秒，水位 39.84—40.50 米；到达泺口站的时间约为 85 小时，流量 4200—5000 立方米/秒，水位 29.05—29.86 米。我市部分低滩漫水，部分防洪工程出险，部分临黄堤偎水，偎堤水深 0.5—1.5 米，最深处达 2 米，防汛处于警戒状态。

（二）工情、险情预测。我市控导工程个别坝（垛）可能漫顶走溜；险工主坝全部靠溜，部分坝岸根石顶开始漫水，漫顶水深约 0.2 米。易出现控导工程滑坡、坍塌、土坝体冲刷揭顶，险工根石走失，堤身渗水，水闸闸门漏水、土石结合部渗水等险情。新建的胜利控导工程、大王庙控导工程、大柳店控导上延工程、燕刘宋控导上延工程及改建的险工坝岸易发生根石走失、坦石坍塌及墩蛰等险情。

（三）灾情预测。当花园口站发生流量 6000 立方米/秒洪水时，我市黄河滩区漫滩面积 3.56 万亩；淹没耕地 1.04 万亩。

#### （四）防御措施。

1. 指挥调度。市防指副指挥或市黄河防办主任主持召开防汛会商会议，研究部署防汛抗洪工作，并及时向市委、市政府和省黄河防办报告。期间，市黄河防办根据汛情适时召开防汛会商会议，研究提出防汛抢险救灾的建议意见，并向市委、市政府、市防指报告。沿黄各级防指领导靠前指挥，按照防洪预案开展抗洪抢险救

灾工作，重点做好防洪调度、巡查观测、防守抢险、浮桥拆解、物资供应和滩区群众迁安救护等工作，并及时上报汛情。

2. 工程观测与防守。一线黄河职工应当加强对防洪工程、引黄水闸的巡查防守，实施河势工情观测和根石探测。沿黄有关防指调集群众防汛队伍、综合性消防救援队伍加强防守；各黄河专业抢险队和民兵黄河抢险队按要求指导、投入险情抢护。洪水偎堤堤段和重要险工、控导、水闸工程严格执行《山东省黄河防汛巡堤查险办法》等规定，加强河势工情观测和根石探测，做到及时发现、抢护险情。

沿黄各级政府应当在重要险工险段加大抢险和预置料物设备力度，做好防洪工程夜间照明工作。

3. 应急分水。按照上级要求，在充分论证的基础上，视情利用引黄水闸实施应急分洪。

#### 6.2.3 花园口站发生 6000—8000 立方米/秒洪水情形

当花园口站发生 6000 立方米/秒流量级洪水时，预计到泺口站洪峰流量为 5000 立方米/秒左右。在此流量状态下，应当做好工程巡查防守、险情抢护、防汛抢险物资供应等工作。

（一）水情预测。本级洪水到达艾山站的时间约为 75 小时，流量 5000—6600 立方米/秒，水位 40.50—41.70 米；到达泺口站的时间约为 90 小时，流量 5000—

6400立方米/秒，水位29.86—31.01米。我市滩区由部分漫滩过流逐渐发展到大部分漫滩过流，部分防洪工程出现较大险情，临黄大堤偎水深度一般2.0—3.0米，最深处可达3.5米以上。防汛处于紧张状态。

（二）工情、险情预测。我市临黄大堤全部偎水，险工靠主溜坝岸范围逐步扩大，出险坝岸增多，根石将严重走失，可能出现坝岸坍塌、墩蛰等险情；部分控导工程漫顶走溜；平工堤段临河坡易发生风浪淘刷、堤坡坍塌和顺堤行洪等险情；水闸易发生闸门漏水、土石结合部渗水、管涌等险情。新建的胜利控导工程、大王庙控导工程、大柳店控导上延工程、燕刘宋控导上延工程及改建的险工坝岸易发生根石走失、坦石坍塌及墩蛰等险情。

长清顾小庄至桃园控导工程之间有发生“滚河”危险，进而影响下游河势变化；章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段可能出现顺堤行洪；当艾山站流量超过5000立方米/秒时，洪水沿玉符河倒灌入腊山分洪沟，腊山分洪沟7+250处的宋庄闸具有双向挡水作用，有效地降低黄河大水倒灌风险。

当艾山站流量超过6000立方米/秒时，长平滩区护城堤部分交通桥涵可能开始过水，应注意防守。

（三）灾情预测。当花园口站发生流

量8000立方米/秒洪水时，我市黄河滩区漫滩面积42.85万亩；淹没耕地25.47万亩；53个自然村进水，15个自然村被水围困，1.30万人需迁移安置。

#### （四）防御措施。

1. 指挥调度。市防指指挥或常务副指挥靠前指挥，主持召开防汛会商会议，研究部署防汛抗洪工作，并向市委、市政府和省黄河防办报告。市黄河防办根据汛情增加会商频次，研究提出防汛抢险救灾的建议意见，并向市委、市政府、市防指报告。沿黄各级党委、政府领导靠前指挥，按照防洪预案指挥调度本辖区抗洪抢险救灾工作，重点做好防洪调度、巡查观测、防守抢险、物资供应、后勤保障和滩区群众迁安救护等工作，并及时上报汛情。各级黄河河务部门充分发挥辅助政府决策的参谋作用，必要时可从防指成员单位抽调业务人员。

2. 河势、工情观测与工程防守。根据汛情变化，黄河河务部门运行观测人员增加河势溜向观测、险工根石探摸次数；对受风浪淘刷、偎水较深、顺堤行洪的堤段重点加强巡堤查险；密切关注引黄水闸土石结合部的工程情况，及时发现各种险情。根据根石探摸情况，及时对险工坝岸采取抛石、抛笼加固等措施，特别是靠主溜的重点坝岸，可视情采取抛大块石或抛笼固根措施；控导工程漫顶前采取柳石护顶、土袋石块压顶等防护措施。

对可能发生“滚河”的长清顾小庄至桃园控导工程之间，加大控导工程防守和滩岸防护力度；对可能发生顺堤行洪的章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段，在加强现有顺堤行洪防护工程防守的同时，视情采取防冲、防浪等措施。

对有可能发生风浪险情的堤段，使用土工布全线盖护，在重点部位实施挂柳等防浪措施。

当水闸土石结合部出现较严重渗水或管涌险情时，可采取临河截渗、背河反滤导渗、封闭背河养水盆围堤等措施。对未修做养水盆围堤的睦里排水闸、杨庄、老徐庄、土城子和邢家渡引黄闸，视情临时修做养水盆。

北店子水闸提水泵站，由济南清源水务有限公司负责将泵池充水至最高水位，以减缓渗水比降。

预报艾山站可能出现流量超过 6000 立方米/秒的洪水时，在洪水到来前，应当及时将宋庄闸下闸挡水。槐荫区防指要严格落实管理责任，责成腊山分洪工程宋庄闸建设管理单位做好防汛准备工作，组织抢险队做好黄河大堤起点与 220 国道、宋庄闸工程交接处的防护和抢险准备。

槐荫区防指应当加强济平干渠睦里穿堤工程的巡查防守，根据洪水进展情况采取相应的加固、抢护措施。

对堤防、险工、水闸出现的各类险

情，要迅速、及时抢护，防止险情扩大；对无预案方案的突发险情，按照因地制宜、快速高效的原则制定方案，全力组织抢护；对出现的各类险情，采取抢护措施后，均应增派人员实施监测、加固和防守。

预报艾山站流量超过 6000 立方米/秒时，平阴县、长清区、槐荫区防指应当对所辖护城堤发生过水的交通桥涵加强防守，必要时实施封堵。

3. 防守部署。按照专群结合的原则，一线群众防汛队伍按照相关标准上堤防守、抢险，堤防按照每千米 4 个基干班布防；全市一线 24 支护闸队、28 支镇（街道）民兵抢险队全部上堤参加抢险，一线后勤保障队伍 5959 人负责后勤保障；38 支企业黄河抢险队根据工程出险情况由市防指统一调度投入重点抢险。

根据汛情发展，按规定请求中国人民解放军和武装警察部队参加抗洪抢险。

黄河专业抢险队全部上岗到位，做好群众防汛队伍查险、抢险的技术指导工作。

6.2.4 花园口站发生 8000—10000 立方米/秒洪水情形

当花园口站发生 8000 立方米/秒流量级洪水时，预计到泇口站洪峰流量为 7800 立方米/秒左右。在此流量状态下，应当全力做好巡堤查险和险情抢护，确保堤防安全。

（一）水情预测。本级洪水到达艾山站的时间约为80小时，流量6600—8200立方米/秒，水位41.70—42.68米；到达泺口站的时间约为95小时，流量6400—7800立方米/秒，水位31.01—31.82米。我市滩区大部分漫滩过流，部分防洪工程出现较大险情，临黄大堤偎水深度一般3.0—4.0米，最深处可达5.0米以上。防汛处于紧急状态。

（二）工情、险情预测。我市临黄大堤全部偎水，险工靠主溜坝岸范围逐步扩大，出险坝岸增多，根石将严重走失，可能出现坝岸坍塌、墩蛰等险情；花园口10000立方米/秒时，控导工程全部漫顶走溜并弃守，可能会发生揭顶、整坝冲失险情；平工堤段临河坡易发生风浪淘刷、堤坡坍塌和顺堤行洪等险情；水闸闸门严重漏水，土石结合部易产生渗水、管涌等险情。

长清顾小庄至桃园控导工程之间有发生“滚河”危险，进而影响下游河势变化；章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段可能出现顺堤行洪；当艾山站流量超过5000立方米/秒时，洪水沿玉符河倒灌入腊山分洪沟，腊山分洪沟7+250处的宋庄闸具有双向挡水作用，能够有效降低黄河大水倒灌风险。

当艾山站流量超过6000立方米/秒时，长平滩区护城堤部分交通桥涵可能开

始过水，穿堤水闸可能发生漏水，部分低洼堤段开始偎水。

（三）灾情预测。当花园口站发生10000立方米/秒洪水时，我市黄河滩区漫滩面积51.79万亩；淹没耕地32.99万亩；129个自然村进水，11个自然村被水围困，2.60万人需迁移安置。

（四）防御措施。

1. 指挥调度。市防指指挥、常务副指挥、各副指挥及成员及时会商，研究部署防汛抗洪工作。市防指各成员单位及时反馈工作情况。成立前线指挥部，市防指领导带队赴重点防洪河段现场指挥抗洪抢险。沿黄各级党委、政府领导靠前指挥，按照防洪预案指挥调度本辖区抗洪抢险救灾工作，重点做好防洪调度、巡查观测、防守抢险、物资供应和滩区群众迁安救护等工作，并及时上报汛情。

2. 河势、工情观测与工程防守。根据汛情变化，增加河势溜向观测、险工根石探摸次数；对受风浪淘刷、偎水较深、顺堤行洪的堤段，重点加强巡堤查险；密切关注水闸土石结合部的工程变化情况，及时发现各种险情。

根据根石探摸情况，及时对险工坝岸采取抛石、抛笼加固等措施。控导工程漫顶前采取柳石护顶、土袋石块压顶等防护措施，尤其是新建的胜利控导工程、大王庙控导工程、大柳店控导上延工程、燕刘宋控导上延工程，要做好坝岸防护，防止

出现揭顶、整坝冲失险情。

对可能发生“滚河”的长清顾小庄至桃园控导工程之间，提前做好控导工程防守与滩岸防护工作；对可能发生顺堤行洪的章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段，在加强现有顺堤行洪防护工程防守的同时，视情采取防冲、防浪等措施。

对有可能发生风浪险情的堤段，使用土工布全线盖护，在重点部位采取挂柳等防浪措施。

当水闸土石结合部出现较严重渗水或管涌险情时，可采取临河截渗、背河反滤导渗、封闭背河养水盆围堤等措施。对未修做养水盆围堤的睦里排水闸、杨庄、老徐庄、土城子和邢家渡引黄闸，视情临时修做养水盆。

北店子水闸提水泵站，由济南清源水务有限公司负责将泵池充水至最高水位，以减缓渗水比降。

预报艾山站可能出现流量超过 6000 立方米/秒的洪水时，在洪水到来前，应当及时将宋庄闸下闸挡水。槐荫区防指要严格落实管理责任，责成腊山分洪工程宋庄闸建设管理单位做好各项防汛准备工作，组织抢险队做好黄河大堤起点与 220 国道、宋庄闸工程交接处的防护和抢险准备，视情采取闸前屯堵或加修子堰等措施。

槐荫区防指应当加强对济平干渠睦里穿堤工程的巡查防守，根据洪水进展情况，采取相应的加固、抢护措施；平阴县、长清区、槐荫区防指对所辖护城堤交通桥涵、穿堤水闸全部实施封堵，并加强对全堤段的巡查防守。

对堤防、险工、水闸出现的各类险情，要迅速、及时抢护，防止险情扩大；对无预案方案的突发险情，按照因地制宜、快速高效的原则制定方案，全力组织抢护；对出现的各类险情，采取抢护措施后，应当增派人员实施观察、加固和守护。

3. 防守部署。按照专群结合的原则，一线群众防汛队伍全部上堤防守；全市一线 24 支护闸队、28 支镇（街道）民兵抢险队全部上堤参加抢险，一线后勤保障队伍 5959 人负责后勤保障；38 支企业黄河抢险队根据工程出险情况由市防指统一调度投入重点抢险。根据防守情况，险要堤段增调部分二线力量加强防守，根据需要抽调部分人员协助一线基干班巡堤查险，部分人员负责防汛物料运输。机关干部负责做好群防队伍组织管理工作。

根据汛情发展，按规定请求中国人民解放军和武装警察部队参加抗洪抢险。

黄河专业抢险队重点做好群众防汛队伍抢险的技术指导工作。

6.2.5 花园口站洪峰流量 10000—22000 立方米/秒情形

当花园口站发生10000立方米/秒流量级洪水时，预计到泺口站洪峰流量为7800立方米/秒左右。在此流量状态下，应当全力做好巡堤查险和险情抢护，人员转移，确保堤防安全。

（一）水情预测。本级洪水到达艾山站的时间约为85—90小时，流量8200—10000立方米/秒，水位42.68—43.67米；到达泺口站的时间约为103小时，流量7800—10000立方米/秒，水位31.82—32.93米。我市滩区从大部分漫滩逐步发展到全部漫滩过流，多数防洪工程出现重大险情，临黄大堤偎水深度一般4.0—5.0米，最深处可达6.0米以上。防汛处于危急状态。

考虑艾山以下沿途加水，预计泺口站洪峰流量将达到11000立方米/秒，水位33.43米，由于艾山以上采取了分、滞洪措施，洪峰过后，滞蓄洪水将重新泄入黄河河道，我市河段高水位洪水过程将会延长，临黄大堤偎水持续时间较长。

（二）工情、险情预测。我市各类防洪工程均受到严重威胁。控导工程全部漫顶走溜，可能出现揭顶、整坝冲失等险情；险工坝岸根石严重走失，坝岸坍塌、墩蛰等险情随时可能发生；堤防工程可能出现裂缝、脱坡、管涌、顺堤行洪、漏洞等严重险情；水闸工程可能出现土石结合部渗水、管涌、漏洞、结构物裂缝等严重险情。

长清顾小庄至桃园控导工程之间有发

生“滚河”危险，进而影响下游河势变化；章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段可能出现顺堤行洪；当艾山站流量超过5000立方米/秒时，洪水沿玉符河倒灌入腊山分洪沟，腊山分洪沟的宋庄闸下闸挡水后，闸门可能出现漏水险情，腊山分洪沟宋庄闸设防水位较2022年黄河设防水位高约1.37米，超高不足。长平滩区护城堤交通桥涵全部过水，穿堤水闸可能发生漏水险情，护城堤全线偎水。各险点险段、顺堤行洪堤段、各险工受主溜顶冲和冲刷的坝岸、引黄水闸均需作为防守关键。

（三）灾情预测。当花园口站发生12370立方米/秒、相应泺口站流量10000立方米/秒洪水时，我市黄河滩区全部漫滩，漫滩面积57.23万亩；淹没耕地35.63万亩；146个自然村进水，11个自然村被水围困，3.37万人需迁移安置。

（四）防御措施。

1. 指挥调度。发生本级洪水时，黄河防汛抗洪成为全市的中心任务，需全市党政军民齐动员，全力以赴投入抗洪斗争。成立由市委、市政府、中国人民解放军、武警部队及市直有关单位主要负责同志组成的抗洪指挥中心，统筹全市防汛抗洪工作。根据汛情，由市委、市政府牵头成立一定数量的前线指挥部，赴重点防洪河段现场指挥抗洪抢险。沿黄各区县均应

以党、政、军主要负责同志为主，组成前、后方两套领导班子，指挥抗洪抢险。

2. 河势、工情与工程防守。根据汛情变化增加河势溜向观测、险工根石探摸次数，随时掌握河势、工情变化情况；对受风浪淘刷、偎水较深、顺堤行洪堤段，重点加强巡堤查险，并扩大背河巡堤查险范围；密切关注水闸土石结合部的工程变化情况，及时发现各种险情。

该流量级洪水，防洪工程在高水位运行状态下，堤防、险工、水闸工程发生严重险情可能较大。

根据根石探摸情况，及时对险工坝岸、特别是主坝采取抛石、抛笼加固等措施。对控导工程采取柳石护顶、土袋石块压顶等防护措施，尤其是新建的胜利控导工程、大王庙控导工程、大柳店控导上延工程、燕刘宋控导上延工程，应当做好坝岸防护，防止出现揭顶、整坝冲失险情。

对可能发生“滚河”的长清顾小庄至桃园控导工程之间，提前做好控导工程防守和滩岸防护工作；对可能发生顺堤行洪的章丘区刘家园险工至下界堤段，济南新旧动能转换起步区辛家至吉家、周孟至大柳店堤段，在加强现有顺堤行洪防护工程防守的同时，视情采取防冲、防浪等措施。

对有可能发生风浪险情的堤段，使用土工布全线盖护，在重点部位实施挂柳等防浪措施。

当水闸土石结合部出现较严重渗水或管涌险情时，可采取临河截渗、背河反滤导渗、封闭背河养水盆围堤等措施。对未修做养水盆围堤的睦里排水闸、杨庄、老徐庄、土城子和邢家渡引黄闸，视情临时修做养水盆。

北店子水闸提水泵站，由济南清源水务有限公司负责将泵池充水至最高水位，减缓渗水比降。

预报艾山站可能出现流量超过 6000 立方米/秒的洪水时，在洪水到来前，应当及时将宋庄闸下闸挡水。槐荫区防指要严格落实管理责任，责成腊山分洪工程宋庄闸建设管理单位做好各项防汛准备工作，组织抢险队做好黄河大堤起点与 220 国道、宋庄闸工程交接处的防护和抢险准备，视情采取闸前屯堵或加修子堰等措施。

槐荫区防指应当加强济平干渠睦里穿堤工程的巡查防守，根据洪水进展情况，采取相应的加固、抢护措施。平阴县、长清区、槐荫区防指应当对所辖护城堤交通桥涵、穿堤水闸全部实施封堵，并加强全堤段巡查防守。

对堤防、险工、水闸出现的各类险情，要迅速、及时抢护，防止险情扩大；对无预案方案的突发险情，按照因地制宜、快速高效的原则制定方案，全力组织抢护；对出现的各类险情，采取抢护措施后，应当增派人员实施监测、加固和防

守。

3. 防守部署。一、二线群众防汛队伍全部上堤防守，做好巡堤查险、抢险、运料和工程加固等工作。38支企业黄河抢险队由市防指统一调度投入重点抢险。全市机关、团体、大中学校、厂矿、企事业单位干部职工及城镇居民均应做好参加抗洪抢险的准备。

根据汛情发展，按规定报请省防指，请求中国人民解放军和武装警察部队参加抗洪抢险。

黄河专业抢险队重点做好群众防汛队伍抢险的技术指导工作。

#### 6.2.6 花园口站发生22000立方米/秒以上超标准洪水情形

当花园口站发生22000立方米/秒洪水时，预计泺口站洪峰流量11000立方米/秒，在此流量级状态下，我市黄河防汛处于特别危急状态，应当全力防守、全力抢险，确保堤防不决口。

花园口站发生超过22000立方米/秒洪水时，要严格按照国务院批复的《黄河防御洪水方案》采取应对措施，具体参考《济南市黄河防御超标准洪水预案》（济汛旱字〔2020〕10号）。

发生该量级洪水时，黄河抗洪抢险工作成为全市压倒一切的中心任务。在国家、省、市的领导下，全党全民齐动员，做到要人有人、要物有物，全力以赴投入抗洪抢险。根据需要逐级申请，调集更多

的部队支援抗洪抢险，尽最大努力争取堤防不决口，千方百计减轻灾害影响、减少经济损失。

沿黄党政军民、各行各业要在上级的统一领导下，服从命令，听从指挥，齐心协力，尽最大努力夺取黄河防汛抗洪胜利。

#### 6.3 应急响应

根据黄河花园口站与黄河济南段泺口站流量，分为4级应急响应。

（一）Ⅳ级应急响应。黄河花园口站发生4000—5000立方米/秒的洪水，或泺口站发生4000—5000立方米/秒的洪水，或堤防、水闸工程出现较大险情，或险工、控导工程发生重大险情。

（二）Ⅲ级应急响应。黄河花园口发生5000—6000立方米/秒的洪水，或泺口站发生5000—6000立方米/秒的洪水，或堤防、水闸工程发生重大险情。

（三）Ⅱ级应急响应。黄河花园口发生6000—8000立方米/秒的洪水，或泺口站发生6000—8000立方米/秒的洪水，或黄河滩区发生部分漫滩（30%—60%），或堤防、水闸等工程发生多处重大险情。

（四）Ⅰ级应急响应。黄河花园口发生8000立方米/秒以上的大洪水，或泺口站发生8000立方米/秒以上的大洪水，或大部黄河滩区漫滩（60%以上），或堤防、水闸等多处工程发生重大险情，或堤防可能出现决口。

## 7 保障措施

### 7.1 通信保障

依照黄河河务部门需求，市工业和信息化局协调各基础电信运营企业和铁塔公司，在黄河河道管理范围重点区域内设置一定数量的 5G 基站，确保黄河抢险救灾现场指挥、视频监控调度、防汛会商、无人机视频连线等信息化防汛抢险技术顺利应用；黄河水旱灾害发生后，协调济南通信网络保障中心启动应急通信保障预案，迅速调集力量抢修损坏的通信设施，确保黄河防汛抗洪抢险救灾通信畅通。

### 7.2 应急队伍保障

应急部门和消防救援队伍组织指挥各类应急救援力量实施救援。发生洪水时，所在区县应急部门向同级政府提出调动中国人民解放军、武警参加抢险支援需求，按规定办理申请；发生洪水灾害时，各类专业应急抢险队伍按照防指指令赶赴现场抢险救灾。

### 7.3 应急物资保障

各级政府应当组织有关部门（单位）做好黄河防汛抗旱物资储备管理工作。各级防指统筹本级黄河防汛抗旱应急物资调拨工作，各存储单位接到调令后，及时将所需物资运抵指定地点。抢险消耗防汛物资数量较大，剩余国家常备防汛物资无法满足抗洪需求的，所在地区县政府应当及时补充抢险物资。

### 7.4 人员转移保障

黄河滩区群众转移工作由各级政府负责。平阴县、长清区、天桥区防指应当认真修订完善本辖区黄河滩区迁安救护预案，明确组织机构、撤退路线、运输工具、本级防指成员单位职责分工以及相关保障措施，突出科学性和可操作性，并认真组织实施演练。人员转移命令下达后，各区县、镇政府（街道办事处）、村（居）委会按照预案做好人员转移安置工作。

### 7.5 供电保障

济南供电公司、莱芜供电公司负责对所辖涉黄河防洪工程电力设施实施运检，紧急情况下及时调用移动供电设备，为防汛抗洪工作提供照明。

### 7.6 医疗保障

卫生健康部门负责做好灾区疾病防治工作，组织医疗卫生救援队伍赴灾区指导、参与卫生防疫和伤病员救治工作。

## 8 附则

各级各有关部门（单位）要结合自身职责，参照本预案编制本辖区、本行业黄河防洪预案和工程抢险方案，认真组织学习演练，确保黄河防洪安全。

（2022 年 7 月 16 日印发）

注：本文附表详见济南市人民政府网站



# 《济南市人民政府公报》简介

《济南市人民政府公报》是由济南市人民政府主办，济南市人民政府办公厅承办并编辑出版的政府出版物，是市政府信息公开的法定载体。

《济南市人民政府公报》系统、准确地刊载：市政府规章；市政府及市政府办公厅文件；经法制机构合法审查的部门规范性文件等。

根据《中华人民共和国立法法》等有关法律法规规定：在《济南市人民政府公报》上刊登的政府规章和规范性文件文本为标准文本。市政府及其部门制定的规范性文件应在《济南市人民政府公报》全文发布。

《济南市人民政府公报》为 A4 开本，半月刊，全年 24 期。赠阅到全市各级政府、村（居）民委员会，县级以上图书馆、档案馆、行政服务大厅等公共场所。

登陆济南市人民政府网站（[www.jinan.gov.cn](http://www.jinan.gov.cn)）政府公报专栏、《济南市人民政府公报》微网站（<http://zfgb.wap.jinan.gov.cn>），或扫描二维码均可查阅市政府公报发布的相关文件。



微网站

---

**济南市人民政府公报**

2022 年第 15 期  
8 月 5 日出版

主管主办：济南市人民政府  
编辑出版：济南市人民政府公报编辑部  
印刷单位：济南市政府机关政务保障  
中心文印部  
内部刊号：鲁联内资（2009）第 1351 号

地 址：济南市历下区龙鼎大道 1 号  
邮 编：250099  
联系电话：0531-66607646  
网 址：<http://www.jinan.gov.cn>  
电子信箱：[sdjngb@jinan.gov.cn](mailto:sdjngb@jinan.gov.cn)

---