

济南市人民政府

济政字〔2023〕43号

济南市人民政府 关于印发济南市南部山区生态保护和高质量发展规划（2022—2035年）的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

现将《济南市南部山区生态保护和高质量发展规划（2022—2035年）》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府

2023年7月16日

(联系电话：市发展改革委战略规划处，51707109)

(此件公开发布)

**济南市南部山区
生态保护和高质量发展规划
(2022—2035 年)**

2023 年 7 月

目 录

前 言

第一章 发展背景

一、发展历程

二、发展基础

三、机遇挑战

第二章 总体要求

一、指导思想

二、主要原则

三、功能定位

四、发展目标

第三章 筑牢生态安全屏障

一、全面加强山体保护

二、着力提升水生态功能

三、提升森林生态系统质量

四、保护生物多样性

第四章 深度推进节水控水

一、系统优化水资源配置

二、提升水资源管理效能

三、全面建设节水型社会

第五章 加强污染系统治理

一、深化水污染防治

二、推进大气污染防治

三、加强土壤及固体废物治理

第六章 大力发展绿色经济

一、提高农业质量效益

二、推进全域旅游发展

三、繁荣发展康养产业

第七章 推动生态产品价值实现

一、完善确权评价制度

二、建立市场交易体系

三、构建保障支撑体系

第八章 统筹城乡融合发展

一、优化国土空间格局

二、提高城镇化发展水平

三、全面推进乡村振兴

第九章 完善基础设施网络

一、构建综合交通体系

二、提高能源通信设施水平

三、全面加强安全设施配套

第十章 提高基本公共服务水平

一、促进居民就业增收

二、提高教育发展水平

三、加快建设健康南山

四、完善社会保障体系

五、加强区域文化建设

第十一章 推动规划有效落实

一、加强组织领导

二、强化法治保障

三、完善规划体系

四、加大资金支持

五、跟踪督导落实

六、扩大社会参与

前 言

济南市南部山区是泉城的“水塔”“绿肺”“后花园”，是省级生态功能保护区，是泰山区域山水林田湖草生命共同体的重要组成部分，也是“强新优富美高”新时代社会主义现代化强省会建设的区域短板。近年来，济南市坚持共抓大保护、不搞大开发，推动南部山区保护发展取得长足进步，但由于规划管控不力、区域统筹不够，南部山区违法建设存量较多，生态安全面临较大威胁，同时经济社会发展水平处在全市后列，当地群众求美盼富愿望强烈，社会各界也尤为关注。

为深入践行绿水青山就是金山银山的理念，全方位、全地域、全过程加强南部山区生态保护和高质量发展，按照山东省委、省政府工作要求，严格依据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国环境保护法》《山东省规划环境影响评价条例》等法律法规规定，特编制本规划。规划范围为市南部山区管委会代管的仲官、柳埠、西营街道，国土面积 571 平方公里，2021 年末常住人口 20.4 万人。为保持重要生态系统的完整性、资源配置的合理性、文化保护传承弘扬的关联性，根据实际情况延伸兼顾到联系紧密的周边区域。

规划期为 2022 至 2035 年。

本规划在南部山区规划体系中起着统领作用，是指导当前和今后一个时期南部山区生态保护和高质量发展的纲领性文件，是制定实施相关规划方案、政策措施和建设相关工程项目的重要依据。

第一章 发展背景

一、发展历程

山东省、济南市对南部山区保护发展问题始终高度重视。特别是 2001 年以来，通过持续完善体制机制和加大投入治理力度，不断开创南部山区保护发展新局面。

（一）2001—2005 年。2001 年市政府批准建设南部山区重要生态功能保护区，2002 年上升为省级生态功能保护区。2003 年 6 月 26 日省委常委会（扩大）会议原则同意济南“东拓、西进、南控、北跨、中疏”的城市空间发展战略，提出“严格控制城市向南发展，将南部山区作为城市重点生态保护区”。五年间，重点实施了彩西路、港九路、港西路等公路高标准改造，建成开放红叶谷、九顶塔等景区，南部山区生态经济区建设取得初步进展。

（二）2006—2015 年。2006 年 10 月设立市南部山区管理办公室，为市发展改革委内设副局级机构，南部山区保护发展体制机制初步建立。为有效保护和合理利用南部山区资

源，全面发挥南部山区功能和作用，2010年3月市政府批复实施《济南市南部山区保护与发展规划》。2011年初《关于济南南部生态经济区保护与发展问题的议案》被确定为市十四届人大四次会议议案，9月市政府办公厅印发《关于济南南部生态经济区保护与发展问题的议案办理工作方案》，围绕生态保护和富民惠民制定了一系列政策措施，确定了到2015年的主要目标任务。

（三）2016年以来。为进一步加强南部山区生态保护和绿色发展，2016年8月组建成立市南部山区管委会，为市政府派出机构，主要承担南部山区生态保护和绿色发展职能，兼有公共服务、社会事务管理和市场监管等职能。2018年6月市政府印发实施《济南市南部山区生态补偿实施方案》，集中扶持一批生态建设重点项目。2020年7月市委十一届十一次全会明确提出“南控”要实现“南美”，与泰安市携手打造“大美泰山”生态共同体。在社会各界共同努力下，截至2021年，共拆除违法建设435万平方米，新划定自然保护地49平方公里，培育精品乡村旅游线路3条，发展民宿104家，135个贫困村、24539名贫困人口全部稳定脱贫，入围首批省级“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，生态保护和高质量发展取得明显成效。

二、发展基础

（一）生态本底良好。南部山区地处鲁中低山丘陵地带，

群山环抱、沟峪纵横，森林覆盖率达到 50.95%，幽静清爽、舒适宜人的森林小气候特征明显。区内泉水众多、水系发达，拥有锦绣川、锦云川、锦阳川、玉符河、泉泸河等主要河流 5 条，卧虎山水库、锦绣川水库等大中小水库 25 座。生物资源丰富，常绿类树种占到林地面积的 41%，对调节区域气候发挥着重要作用。

（二）特色农业优势突出。南部山区是“中国核桃之乡”和全市重要的林果产业基地，经济林面积稳定在 31 万亩左右，年林业产值 3 亿元以上，占全市的 10% 左右。特色种植稳步发展，金银花、猕猴桃等种植规模达到 5000 余亩，带动群众年人均增收 3000 元以上。“源味南山”农产品区域公用品牌知名度和影响力不断扩大，市级以上农业龙头企业发展到 17 家。

（三）文旅资源较为丰富。拥有森林公园 1 处、国家级森林康养基地试点建设单位 12 个，建成开放景区（点）12 家，省级及以上农业旅游示范点 5 处、省级旅游强镇 3 个、省级旅游特色村 4 个，旅游业直接从业人员 1 万余人，年接待游客达到 600 万人次。拥有济南战役山东兵团指挥所纪念地、济南市委市政府成立旧址等革命文物 11 处，以及四门塔、千佛崖造像、老庄大佛寺石刻造像等全国重点文物保护单位。

（四）基础保障更加扎实。基础设施互联互通步伐加快，

贯穿南北的济泰高速公路建成通车，省道 103 旅游公路拓宽改造加速推进，行政村通公交、通快递全面实现。创建乡村振兴齐鲁样板村 10 个、省级美丽乡村示范村 10 个，历城第一中学教育集团、南山医疗集团组建成立，文化、体育服务设施实现行政村全覆盖。入围国家城乡融合发展试验区，并在全省率先开展生态系统生产总值（GEP）核算，为生态产品价值实现打下了良好基础。

三、机遇挑战

（一）发展机遇。在习近平生态文明思想指引下，近年来我国绿色循环低碳发展取得显著成效，全社会崇尚生态优先、绿色发展的氛围日渐浓厚，绿水青山就是金山银山的理念更加深入人心。黄河流域生态保护和高质量发展、支持山东深化新旧动能转换建设绿色低碳高质量发展先行区等重大国家战略的实施，给南部山区生态保护和高质量发展带来重大契机。济南“东强、西兴、南美、北起、中优”城市发展新格局加快构建，使南部山区迎来了从“南控”向“南美”的深刻变革，拥有了生态保护与高质量发展协同推进的良好条件。更为重要的是，近年来济南市综合实力显著增强，治理体系和治理能力现代化步伐加快，为探索建立生态保护和高质量发展的“南山方案”提供了稳固有力的体制机制保障。

（二）问题挑战。南部山区地貌形态以低山丘陵为主，

森林生态系统质量不高，水源涵养能力不强，水土流失、地质灾害、生物灾害等易发多发。村居分布散乱，城镇规模较小，服务能级不足，常住人口城镇化率仅 19%。大量村庄被山体控制线紧密包围，生态限制型、高山陡坡型村庄占到 27.5%，统筹生态保护、基础设施建设和公共服务配套面临很大困难。发展内生动力不足，农业面临市场波动和自然灾害双重风险，旅游业同质化严重且“假日经济”特征明显，群众就地就近就业机会较少，人均地区生产总值仅相当于全市平均水平的 1/4。治理体系不完善，治理能力不强，区级财力规模小且主要来自市级财政转移支付，多元化投入机制尚未形成。

第二章 总体要求

一、指导思想

以习近平生态文明思想为指导，深入学习贯彻党的二十大和二十届一中、二中全会精神，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，坚持以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，深入践行绿水青山就是金山银山理念，以生态美、产业美、家园美、文化美为目标，突出生态文明建设、绿色产业发展、体制机制创新，打造“生态南山”“诗画南山”“富裕南

山”“幸福南山”“安全南山”，建设人与自然和谐共生的生态文明典范。

二、主要原则

（一）坚持生态优先、绿色发展。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，在确保生态安全前提下，增强优质生态产品供给能力，推动生态价值、生态资产转化为经济价值、物质资本，实现高水平保护与高质量发展协同推进。

（二）坚持协调联动、共同富裕。强化区域政策工具创新，强化财政收支和产业发展市级统筹，强化基础设施供给和基本公共服务保障区域联动，更好保障南部山区发展机会，推动南部山区加快赶上全市平均发展水平。

（三）坚持统筹谋划、协同推进。立足于生态系统的整体性，坚持共同抓好大保护、协同推进大治理，建立健全总分结合、协同联动的工作机制，上下齐心、有关区协力，共同开创南部山区生态保护和高质量发展新局面。

（四）坚持政府主导、社会参与。落实源头严防、过程严管、后果严惩的生态环境保护制度，建立健全有利于生态保护和高质量发展的体制机制，引导社会资本积极参与，形成共促南部山区生态保护和高质量发展的强大合力。

三、功能定位

（一）生态功能涵养区。强化南部山区在全省生态安全中的重要地位，严守生态保护红线，加强国土空间管控，统

筹实施山水林田湖草一体化保护和系统治理，综合提升“水塔”“绿肺”“后花园”功能，为全省生态安全提供重要屏障。

（二）绿色发展示范区。以生态系统生产总值与地区生产总值协同发展为导向，不断增加南部山区生态物质产品、生态文化服务、生态调节服务价值，拓展绿水青山向金山银山的转化途径，为山区绿色经济发展提供示范和借鉴。

（三）城乡融合试验区。结合国家城乡融合发展试验区建设，协调推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，建立健全以人为核心的基础设施供给机制和基本公共服务保障机制，探索山区系统治理实施路径，为全市城乡融合发展积累经验。

四、发展目标

（一）到 2025 年。生态保护和高质量发展取得明显进展，节约资源、保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式初步形成。国土空间开发保护格局不断优化，生态环境质量持续改善，生态系统稳定性明显增强。生态产品价值实现取得实质性进展，经济发展水平和居民收入水平稳步提高。新型城镇化和乡村振兴扎实推进，基础设施和公共服务实现较大改善。

（二）到 2030 年。国土空间开发保护格局全面确定，生态安全屏障更加坚强有力。生态产品价值实现走到全国同类

地区前列，绿色发展水平显著提高，绿色经济体系基本形成。新型城镇化和农业农村现代化取得较大进展，基础设施和基本公共服务体系更加健全，人民群众获得感、幸福感、安全感显著增强。

（三）到 2035 年。绿色低碳生产生活方式广泛形成，人与自然和谐共生的美丽南山高水平建成。生态系统实现良性循环，优质生态产品稳定供给能力全面提升。绿色经济体系全面塑成，绿色低碳发展达到国内先进水平。新型城镇化和农业农村现代化基本实现，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。

专栏 1 生态保护和高质量发展主要指标

指标名称	现状值	目标值			属性
		2025 年	2030 年	2035 年	
1 生态保护红线面积（平方公里）	184.05	184.05	184.05	184.05	约束性
2 山体控制线面积（平方公里）	421.12	421.12	421.12	421.12	约束性
3 永久基本农田保护面积（平方公里）	16.27	16.27	16.27	16.27	约束性
4 森林覆盖率（%）	50.95	力争稳中有升			预期性
5 地下水埋深（米）	5.45	完成市下达任务			约束性
6 主要污染物减排（%）	—	完成市下达任务			约束性
7 畜禽粪污综合利用率（%）	91.4	≥91.4	≥93	≥95	预期性
8 生态环保投入占地区生产总值比重（%）	—	5	8	13	预期性
9 市级及以上文物保护单位数量（个）	20	≥20	≥20	≥20	预期性
10 省级以上非遗项目数量（个）	2	3	4	5	预期性

指标名称	现状值	目标值			属性
		2025年	2030年	2035年	
11 人均公共文化服务设施面积（平方米）	—	0.47	0.49	0.5	预期性
12 乡村博物馆/展示馆（家）	8	20	50	75	预期性
13 市级及以上文明村比例（%）	79	92	96	97	预期性
14 市级以上农业龙头企业（家）	17	22	26	30	预期性
15 农产品“三品一标”数量（个）	17	20	25	30	预期性
16 旅游总收入（亿元）	70.2	100	160	250	预期性
17 A级及以上景区（家）	5	6	7	10	预期性
18 年集体收入50万元以上村庄比例（%）	68	75	85	92	预期性
19 常住人口城镇化率（%）	19	25	36	45	预期性
20 居民人均可支配收入年均增长率（%）	—	高于全市平均水平			预期性
21 农村生活污水处理行政村比例（%）	40	100	100	100	约束性
22 农村无害化卫生厕所普及率（%）	90	95	100	100	预期性
23 骨干绿道长度（公里）	8	80	130	225	预期性
24 每千人口医疗卫生机构床位数（个）	3.5	6.3	7	7.5	预期性
25 养老机构护理型床位占比（%）	—	60	65	≥65	预期性

第三章 筑牢生态安全屏障

牢固树立山水林田湖草生命共同体理念，遵循自然生态原理，运用系统工程方法，加快培育健康稳定、功能完备的山区生态系统，更好维护区域生态安全。

一、全面加强山体保护

(一) 严格实施山体管控。深入落实《济南市山体保护办法》，遵循生态优先、永续利用、科学规划、分类管理、损害担责、生态补偿的原则，强化重点山体保护名录及保护控制线刚性约束，利用遥感影像、矢量数据等资料，“一山一档”建立完善山体档案。压紧压实山体保护属地责任，全面推行区、街道、村三级“山长”负责制，负责组织实施山体保护工作，落实国有林场、集体经济组织等山体权属单位及承包经营权人、使用权人的具体看管义务。严格山体保护执法管理，加大对破坏植被、开山采石、违法占地等侵占和破坏山体行为的打击力度。

专栏 2 重点山体保护名录

站子山、官山、大孤雄山、凤凰岭、火龙寨山、黄寨山、香炉石顶山、将军帽山、葫芦崖顶山、轿子岭山、白云洞山、刀刃子山、鸡冠子山、转头崖山、土屋山、卧虎山、红头山、邱家庄山、平坊山、狮子山、光光顶子山、双尖子山、磨脐山、双头山、黑山顶山、南跑马岭、南峪山、老虎窝、天马顶山、岱密西山、南和尚帽山、三岔山、长城岭、梯子山、黄鹿泉山、北跑马岭、青岗寨山、双腰山、大高尖山、小高尖山、南楼斗岭、上藕池山、四界首山、南天门山、西营马鞍山、王老顶山、穆阁寨山、黑山寨山、黄山尖、八大岭山、杨家寨、贾家山、康王顶、郭而庄山、透明山、露水岭、南石门山、普山、子房洞山、攥头山、八大岭东山、泥淤泉西山、菜峪沟西山、青阳台山、柏树崖山、蔡家东山、观音洞山、关山、窝棚顶山、金銮殿山、仲宫凤凰山、砬子寨山、黄石崖山、蝎子寨山、柳埠凤凰山、桃尖山、柳埠孤山、黄巢西山、柳埠金牛山、四角咀山、观官山、萝卜尖山、楼斗岭、柳埠马头山、山门轿子山、会北坡东山、龙门山、黄尖子山、黑牛寨、历城马鞍山、会仙山、磨峪顶山、孤子山、东岭山、耙头山、油楼寨山、黄花山、天马寨山，共 98 座。

(二) 合理利用山体资源。加强资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，限定山体资源开发利用范围，规范开发利用活动。在严格保护基础上，除依法批准的交通、水利、林业、电力、消防、通信、气象、地震监测、景观游赏等公共服务设施和公共基础设施外，不得进行与生态功能保护无关的生产和开发活动。积极发挥山区特色，适度发展森林康养、生态旅游产业，推动畜牧养殖、林下经济发展与生态建设工程紧密结合，拓展当地居民增收空间。

(三) 持续推进山体修复。按照“谁管理谁负责、谁开发谁修复、谁破坏谁治理”的原则，落实山体修复责任，逐步提高森林覆盖率和水源涵养能力，恢复山体自然景观和生态功能，到2025年完成历史遗留矿山生态修复105.29公顷。健全完善专业监测与群测群防相结合的地质灾害监测预警体系，加强地质灾害隐患和风险区双管控，提高地质灾害隐患点“人防+技防”比例，实施崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害综合治理、搬迁避让工作，逐步消除地质灾害隐患点。

二、着力提升水生态功能

(一) 加强河湖空间管控。严格落实河湖生态保护红线，深入推进水域动态管控、水域调查、水域保护规划和重要水域划定与公布等工作。加强河湖岸线特殊管制，严格控制河湖岸线开发建设，开展河湖岸线生态化改造与生态缓冲带修

复，保护河滩和岸线植被。强化河长制、湖长制，健全完善责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制。实施河湖智慧管理工程，运用卫星遥感、无人机巡航等先进技术强化河湖监控，实现河湖监管全域化、体系化、智能化。

（二）综合整治水环境。依据河流本底条件，以“三川”和玉符河生态廊道为重点，加强截水控流、生态治理、水源保障、岸线修复、景观功能提升等建设，推进水生植被恢复，积极构建“水下森林”系统，打造“有河有水、有鱼有草、人水和谐”的美丽河湖。实施湿地面积总量管控，禁止侵占自然湿地等水源涵养空间，确保湿地面积不减少、功能不退化。

（三）抓好地下水保护。坚持“涵源至上”，严控泉水直接补给区、重点渗漏带、城市河道水系、城市山体四条保泉生态红线，严格落实建设项目泉水区域环境影响评价制度。以玉符河流域为重点，推进重点渗漏带修复和跨区域泉水泉域补给区生态修复，积极开展小城镇海绵城市建设试点，提升增蓄促渗能力。实施地下水开采总量控制和取用水计划管理，对年许可水量大于1万立方米的取水户安装远程在线计量监控设施。

（四）持续加强水土保持。系统实施荒山荒坡治理、植树造林、水源涵养等工程，因地制宜建设小水库、塘坝、谷

坊，优化水土资源配置，提高水土流失防治水平，2022—2025年完成水土流失治理面积43平方公里。开展生态清洁型小流域建设，重点实施柏树崖、金刚纂、火石沟、四邱、双天河、岭角、降甘、石棚、大会等小流域综合治理工程。

三、提升森林生态系统质量

（一）加强林地保护。实行最严格的林地管理制度，严格执行占用征收林地定额管理制度。实施荒山造林及林分改造，持续开展疏林地补植、低效林改造、迹地更新，精准提升森林质量。修复过熟林地，全面推进中幼林近自然抚育，推动森林覆盖率稳中有升。在有条件的区域开展封山育林，多元化保护和增加森林资源。实施生态公益林提质工程，建立生态公益林建设、管护责任督查制度和资金使用管理监督制度。提升森林火灾综合防控能力，形成完备的预防、扑救和保障体系。

（二）推进生态景观林带建设。坚持自然演替为主、人工促进为辅，采用新造、补植、改造、丰育等定向培育措施，丰富造林树种品种和层次，提高观赏树种、花卉彩叶等植物覆盖率，逐步形成多林种、多树种、多色彩、多层次的林相结构。依托省道103、县道056、港西路以及锦云川等河道提升工程，打造开放式、多功能、多体验，有特色亮点又真正惠民便民的精品绿道。

四、保护生物多样性

(一) 加强自然保护地管理。协同保护泰山国家级风景名胜区，编制实施药乡国家级森林公园、柳埠地方级自然保护区等自然保护地发展规划，发挥波罗峪、八里峪、锦云山等重要生态节点功能，谋划新建锦绣等地方级自然保护地。自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。推动建立统一规范高效的管理体制、财政投入为主的多元化资金保障制度，加强自然保护地生态环境监督考核，增强自然保护地生态系统多样性、稳定性、持续性。

(二) 强化生物物种保护。以 184.23 平方公里南部山区生物多样性优先区域为主，开展中华结缕草、白肩雕等濒危稀有物种和种质资源本底调查，加强生物多样性观测站建设，建立基于空间定位的生物多样性保护台账。持续开展松材线虫病、美国白蛾等有害生物监测预警、预防控制，加强野生动物疫源疫病防控。强化野生动植物保护监督，严厉打击破坏野生动物资源违法犯罪行为，禁止非法野生动物交易。

第四章 深度推进节水控水

坚持以水定绿、以水定地、以水定人、以水定产，全面实施深度节水控水行动，以节约用水保障发展空间。

一、系统优化水资源配置

（一）加快水网体系建设。科学调度拦蓄地表水，保护补充地下水，充分用好客水资源，提升水资源安全保障水平。推进骨干水网建设，抓好卧虎山、锦绣川、兴隆、浆水泉、孟家“五库联通”工程管护，建设卧虎山水库至锦绣川水库连通调水项目，构建形成战略性输水通道，更好融入全市统一水网。挖掘地表水资源开发利用潜力，在不影响行洪的前提下，策划实施“三川”等河道拦蓄工程，建设完善储水设施，提高雨洪水资源利用效率。加强中小型水库建设改造，提高水库调蓄能力，谋划实施黄巢等水库增容工程。

（二）提升城乡供水质量。按照“宽备窄用”原则，建设锦绣川、高而、黄巢、白炭窑水厂和西营供水站，配套完善原水和供水管线，保障南部山区城镇驻地用水需求。实施农村供水保障提升工程，推进单村和联村供水建设，在具备条件的村庄推进规模化水厂供水管网延伸和城乡供水一体化建设，保证农村自来水供应全区域、全时段覆盖，到2025年全面解决部分村庄群众“吃水难”问题。

（三）加强非常规水源开发利用。加强仲官、西营、柳埠等污水处理厂出水水质管控，配套建设再生水深度处理工程和再生水利用管网，构建再生水回用管网系统，满足市政、绿化及工业企业再生水配置需求。研究实施河道有水工程，支持在有条件的城镇污水处理厂排污口下游建设人工湿地等生态设施，利用再生水补充河道生态基流，提高河道水

动力、恢复河道自然生态系统多样性。

二、提升水资源管理效能

(一) 强化水资源刚性约束。实行用水总量和用水效率双控，严格建设项目水资源论证和节水评价，坚决抑制不合理用水需求。建立水资源预警长效机制，制定预警管理办法，搭建预警平台。全面实行取用水计划管理、精准计量，实行常规水和再生水取水许可制度，严控新增取水审批。加强取水、输水、制水、供水、排水等全链条智慧化、差别化、精细化管控，严肃查处无证取水、超量取水、超用水定额取水等违法违规取水行为。

(二) 创新水资源高效利用机制。科学核算水资源承载能力，构建适水发展评价指标体系，留足生态用水，合理分配生活、生产用水，促进产业发展、城镇建设与水资源条件相适应。探索设置分行业用水效率准入门槛，编制产业负面清单，源头限制高耗水产业发展。依托市水资源管理平台建设，推进水资源管理信息互通共享。建立基层用水统计管理制度，加强农业、生活、生态补水三类用水户涉水信息管理。推进水资源使用权确权，探索开展水权、排污权交易，用好财税杠杆，发挥价格机制作用。

三、全面建设节水型社会

(一) 深入推进工农业节水。推进工业节水改造示范项目建设，引导开展节水标杆企业、污水零排放企业创建工

作。严格高耗水行业节水管理，实施企业计划用水管理，开展节水诊断、水平衡测试、用水效率评估，增强企业节水能力。推进适水种植、量水生产，引导居民因地因水选择种植作物，扩大低耗水和耐旱作物种植比例，加强田间集雨设施建设。推进农业节水技术改造，推广低压输水管道，喷灌、滴灌、微灌等精准灌溉节水设施，以及水肥一体化、覆盖保墒等高效节水灌溉技术，实现增产增效不增水。推广畜禽渔业节水技术，实施规模养殖场节水建设改造。

（二）大力推动城乡生活节水。将节水落实到城乡规划、建设、治理等环节，加快推进城镇供水分区计量管理，实现优水优用、循环循序利用。实施城镇供水管网更新改造工程，协同推进二次供水设施改造和专业化管理，推广供水管网压力控制技术，降低管网漏损率。开展政府机关、学校、医院等公共机构节水技术改造，加快普及和推广节水器具，到2030年节水型公共机构覆盖率达到70%。加强节水保泉宣传教育，开展节水进单位、进企业、进小区、进校园、进乡村活动，建设具有泉城特色的水主题教育实践基地，切实增强全社会节水意识。

第五章 加强污染系统治理

实行最严格的生态环境保护制度，实施科学、精准、依法治污，纵深推进蓝天碧水净土保卫战，持续改善环境质量。

一、深化水污染防治

(一) 综合整治流域污染。深入推进河长制管理，明确河流水系保护等级，完善河道管理联动机制。加强入河排污口整治和管理，按照省监测方案和市监测计划要求加快实现实时水质全面感知、动态监控。实施卧虎山水库下游周边截污治污工程、玉符河沿河截污治污工程，开展重点河流生态护岸改造及底泥清淤疏浚，控制河道内源污染，增强水体环境容量和自净能力，确保玉符河卧虎山水库（出口）国控断面年均值稳定达到Ⅱ类。

(二) 深度治理工农业水污染。严控工业废水未经处理或未有效处理直接排放，确保工业污染源全面达标排放。落实“肥药两制”改革，减少化肥农药使用量，实施测土配方施肥，全面推广低毒低残留农药，开展农作物病虫害绿色防控和统防统治，强化畜禽养殖污染治理。建设生态沟道、污水净塘、人工湿地等氮、磷高效生态拦截净化设施，推进农田退水循环利用。全面实行排污许可制，规范排污单位信息公开和信用等级评价制度，依据评价结果实施分级分类监管。

(三) 全面治理城乡生活污水。完善城镇污水集中处理设施，加快实施仲官污水处理厂配套调蓄工程，新建调蓄池并强化一级处理设施，调蓄强降水时期超出处理能力的冒溢水量。积极推进城镇雨污分流，逐步消除管网收集空白区，减少雨污混流现象。实施农村生活污水处理设施标准化工程，

加强污水收集与处理设施建设，推动适度规模治理和专业化管理维护，到 2023 年农村生活污水处理行政村比例达到 100%。加强污水处理设施定期巡查及水质定期监测，逐步解决污水直排问题。

（四）加强饮用水水源地保护。按照国家规范要求，开展卧虎山水库、锦绣川水库饮用水水源保护区环境状况和污染风险调查评估，建立饮用水水源地风险预警体系，编制饮用水水源地突发环境事件应急预案。开展饮用水水源地安全保障达标建设，严格落实一级保护区隔离工程，推进有条件的区域实施二级保护区物理或生态隔离。建立健全农村饮用水水质监测制度，全面完成“千吨万人”以上饮用水水源保护区划定和规范化建设，编制“一源一策”保护方案。

二、推进大气污染防治

（一）强化源头污染防控。贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，深入调整南部山区产业、能源、运输、农业投入与用地结构，协同推进降碳、减污、扩绿、增长。强化产业准入管理，严格落实建设项目环境影响评价制度，严格禁止高污染、高耗水、高耗能项目进入南部山区。开展企业清洁生产领跑行动，依法实行强制性清洁生产。

（二）抓好重点领域污染防治。全面加强施工扬尘、道路扬尘和堆场扬尘精细化管控，严格落实施工工地“八项扬尘防治措施”，加快建立“洒水、冲刷、清洗、清扫、捡拾”五

位一体道路保洁控尘模式。推进移动源污染综合治疗和淘汰更新，推进机动车“车路油”精细化管控及更新替代工程，推动电动汽车充换电设施建设。持续推进清洁取暖，加大清洁能源宣传推广力度。健全区、街道、村三级秸秆焚烧网格化监管体系。强化餐饮服务企业油烟排放规范化整治，加强对烧烤区域的管理。探索建立大气氨规范化排放清单，加强大气氨排放控制。按照市级有关要求，及时启动重污染天气应急响应，加大应急响应期间检查力度，督促重污染天气应急减排责任落实。

三、加强土壤及固体废物治理

（一）全面实施土壤污染防治行动。实施耕地土壤污染溯源排查和整治，以农用地土壤超筛选值、农产品质量超标集中区为重点，全面开展土壤污染源排查整治。细化农用地土壤分类管理，实施针对性污染整治和安全利用，确保优先保护类耕地面积不减少、土壤环境质量不下降，全面落实安全利用类和严格管控类耕地利用和管控措施。到 2025 年，土壤环境风险得到有效管控，受污染耕地安全利用率达到省定目标。

（二）深化固体废物治理。新建仲官生活垃圾分类处置中心，全面实行生活、旅游垃圾分类，到 2025 年城乡生活垃圾无害化处理率达到 100%。加强再生资源回收体系建设，推行生产企业逆向回收，实施建筑垃圾等大宗固体废弃物综合利用。全域推进秸秆全量化综合利用，统筹推进废旧农膜回收，

健全完善农药包装废弃物回收利用体系和长效机制。加强管控巡查，禁止倾倒、堆放、填埋城市生活垃圾、工业固体废物和危险废物，禁止建设工业固体废物和危险废物集中贮存、处置设施、场所和生活垃圾填埋场，确保泉域地下水安全。

第六章 大力发展绿色经济

坚持绿色经济、绿色环境、绿色发展理念，牢固树立大农业观、大食物观、大旅游观，积极培育“农业+”“旅游+”“康养+”等新业态新模式，加快塑造具有南部山区特色的绿色经济体系。

一、提高农业质量效益

(一) 推动都市农业高质量发展。以满足济南中心城区市场需求为导向，以蔬菜、林果、畜牧等为重点，探索特色种植奖补办法，着力打造一批绿色田园片区，建设全市重要的名优特色农产品供应基地。推进装备农业和智慧农业发展，加大自动化、智能化装备推广力度，利用物联网、大数据等手段，建设一批蔬菜、花卉园艺等植物工厂。强化科技支撑，加强与山东农业大学等高校院所的产学研深度合作，打造一批农业科技创新中心和农业科技联盟合作示范基地。构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系，因地制宜发展林药、林菌、林蜂、林禽等林下种养产业。

(二) 促进农业全产业链发展。紧扣“粮头食尾”“农头工尾”，适度发展农产品加工业，促进原产地初加工、精深加工及综合利用协调发展，使产业增值环节更多留在南部山区、增值收益更多留给南部山区居民。优化农产品市场网络布局，完善产地批发市场、农贸市场建设，健全电子商务和快递物流配送体系，推进大型零售企业与农户、基地对接，深化“菜篮子”直通车直销配送模式。壮大新型农业经营主体，培育一批带动能力强的农业龙头企业，推动家庭农场、农民专业合作社规范化发展，支持建设现代农业产业园、农业产业强镇、优势特色产业集群等园区载体。

(三) 积极拓展农业多种功能。依托田园风光、乡土文化、民俗风情等资源优势，围绕多功能拓展、多业态聚集、多场景应用，突出精品、创意、生态等特色，积极开发休闲观光、田园养生、研学科普等综合体验项目。建设郊野公园、生态农庄等农旅场所，打造景观农业、观光采摘、休闲垂钓、特色动植物观赏等设施。发挥生态资源优势和农耕文化，建设一批自然学校、环境教育基地和中小學生研学基地。坚持高标准规划、规模化开发，推进凤凰谷等田园综合体建设。

(四) 实施品牌精品培育行动。加强大樱桃、珍珠油杏、核桃、香梨等特色农产品品质管理，适当扩大种植规模，做大做强“源味南山”地域特色公用品牌。积极培育中药材市场，与山东省中医药研究院合作共建中草药种植生产示范基

地。举办特色农产品专业会展，促进农业与旅游、文化、节庆活动深度融合。探索设立品牌消费体验馆、电商直播基地、产地品牌创新工场，打造沉浸式、体验式、互动式营销场景。

二、推进全域旅游发展

(一) 优化旅游业发展格局。充分挖掘旅游资源，重点打造“两核、三轴、四区”全域旅游发展格局，擦亮“悠然见南山”文旅品牌。“两核”，结合省道 317 及规划建设的济枣高铁南山站，建设仲官、柳埠旅游集散服务中心。“三轴”，依托济泰高速、济枣高铁周边景区打造“北接泉城南连泰山”的区域旅游发展主轴，依托省道 103 形成南北次轴，依托省道 317 形成东西主轴。“四区”，以高端山居休闲度假和特色体验为方向，打造生态自然度假旅游片区、文化体验旅游片区、主题游乐旅游片区和泰山运动休闲旅游片区。

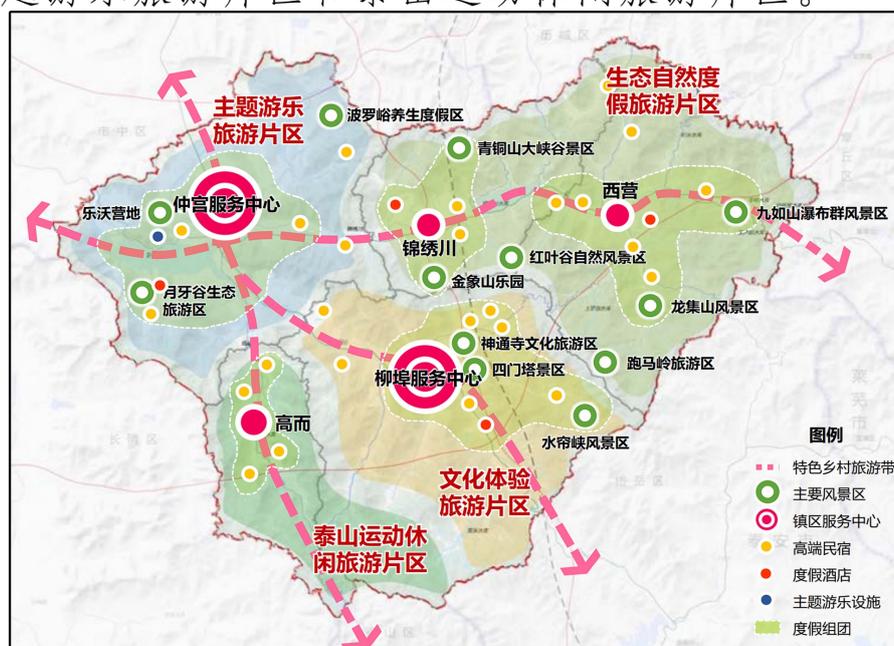


图 1 全域旅游发展示意图

(二) 推动旅游业特色化发展。对接济南都市圈休闲需求和大泰山生态保护要求，挖掘利用生态环境、产业休闲、特色村镇等优势资源，深度推进旅游资源整合和旅游产品组合。统筹整合锦绣川水库周边自然景观和人文资源，打造集住宿、购物、餐饮和娱乐等功能于一体的锦绣文旅综合体。以马拉松、山地越野、自行车等项目为突破，大力发展山地户外运动、健身养生、拓展训练、冰雪运动等体育旅游，推动旅游与体育健身融合发展。坚持高端化与大众化并重、快节奏与慢生活兼具，建立特色旅游产品体系，持续开发山水揽胜游、红色革命游、乡村风情游、文化遗产游等精品旅游线路。

专栏 3 精品旅游线路

山水揽胜游：依托九如山瀑布群、红叶谷、水帘峡等自然风光，加强泉水资源保护，积极融入大泰山旅游区，推动生态与生活深度融合，实现生态价值最大化。

红色革命游：依托济南战役山东兵团指挥所旧址、算盘革命遗址、佛峪革命遗址等革命遗迹，发挥葫芦峪革命教育拓展基地作用，开展革命教育培训，打响“红色山区”革命旅游品牌。

乡村风情游：分类引导自然风貌型、历史文化型、特色种植型、民俗风情型四类村庄特色化发展，保护古村落，保护特色民居，建设田园综合体项目，开展采摘、品鉴活动，多样发展乡村旅游。

文化遗产游：借助四门塔风景区、九顶塔风景区等资源，弘扬多元融合、重礼尚文、务实开放的原生态鲁中文化，提升文化体验。

(三) 支持民宿产业发展。促进民宿高端化、品牌化、特色化发展，重点打造柳埠、西营民宿集群，推动旅游模式由观光游览向休闲度假转变，加快建设全省重要的旅游生活休闲体

验区。严格落实《南部山区民宿联审制度》，利用居民合法住宅、村集体用房、农林场房等闲置资源，采取“社会资本+村集体+农户”模式，引导条件成熟的村庄大力发展生态旅游型、历史文化型、特色农业型和美丽乡村型等民宿。推动成立民宿行业协会，建立民宿信用体系，实行优质民宿资源统一管理、统一营销，提升南部山区民宿产业市场竞争力。

（四）提高旅游综合服务水平。实施精细旅游服务、精致旅游管理，建立健全“吃住行游购娱”全链条服务体系，加强旅游市场监管服务，构建良好自然生态环境、人文社会环境和放心旅游消费环境，实现全域宜居宜业宜游。搭建智慧旅游公共服务平台，建立旅游资源信息库，形成“一键游南山”网络服务体系，积极谋划“一票游南山”。以九如山瀑布群、红叶谷等景区为节点，设置综合性旅游服务区。支持生态停车场建设，解决旅游旺季和高峰期“停车难”问题。推动主要景区免费WiFi、通信信号全覆盖，建立完善环卫设施体系。

专栏 4 南部山区旅游公共服务体系

“零距离换乘”综合交通枢纽：以济枣高铁南山站为核心，构建高铁、高速、省道等无缝衔接的快速对外交通体系。以旅游集散中心为依托，建立覆盖核心景区和主要旅游线路的公共交通体系及个性化定制交通服务体系。

智慧旅游公共服务平台：覆盖全部核心旅游资源，为游客提供游前行程规划、信息服务与综合查询、旅游攻略推荐，游中语音导游、地图服务、虚拟导览、交通智能导引以及游后的互动、评价，提供统一受理、分级处理的旅游投诉处置渠道，打造一站式沉浸式服务体验。

三、繁荣发展康养产业

(一) 打造优质康养产业载体。充分依托区域优质资源，科学谋划布局，依托凤凰谷等片区规划建设以养老、养生、文化、体育、旅游等产业为核心的康养产业综合体，打造生态休闲养生基地。在西营街道建设集康养、养老于一体的康养综合体，积极开发中高端养老市场，推动形成专业化康养服务品牌。依托南部山区森林生态资源、景观资源、食药资源和文化资源，支持建设一批特色康养基地。

(二) 提升康养产业服务能级。开发中医药观光、中医药文化体验、中医药特色医疗、中医药疗养康复等康养旅游产品，推广“订单式”养生服务模式，精准提供特色化、个性化服务。依托药乡森林养生基地、跑马岭生态康养基地等，推广生态养生、风土民俗养生、运动养生服务，开发森林浴、森林运动等多类型森林康养产品。建立养生科研培训基地，研发培育创新型养生产品与业态，塑造集生态、运动等为一体的高端养生品牌。组织举办养生节庆活动，加大对外宣传力度。

(三) 完善康养产业发展支撑。实施“全民健身”“合理膳食”“休闲运动产业提升”“农产品绿色健康”“老年健康促进”等行动，构建“休闲+康养”支撑体系。以医疗型、保健型和改善环境型养生树种为主体，加快营造景观优美、生态优良、绿色安全、健康宜居的森林康养环境。探索生态

环境与健康管理路径，开展康养指数（HPI）研究，在游客出行、民宿定价、康养产学研发展、康养金融产品开发等方面开展场景应用，实现对优质生态环境价值转化的量化指导。

第七章 推动生态产品价值实现

建立完善生态产品价值实现的政府机制、市场化机制、社会参与机制，稳步推动“绿水青山”向“金山银山”转化。

一、完善确权评价制度

（一）健全自然资源产权制度。完善自然资源资产产权体系，丰富自然资源资产使用权类型，合理界定出让、转让、出租、抵押、入股等权利归属。加快自然资源统一确权登记，清晰界定自然资源资产产权主体，划清所有权和使用权边界，开展森林碳汇、农业碳汇等确权工作。鼓励和引导林权所有者采取转包、出租、合作、入股等方式流转林地经营权和林木所有权，支持林权流入方与林农建立紧密的利益联结机制。开展生态产品信息普查和基础信息调查，制定生态产品目录清单。建立生态产品动态监测制度，打造生态产品信息云平台。

（二）健全生态产品价值核算机制。健全 GEP 核算标准体系，完善以生态产品实物量为重点的生态产品价值核算办

法。优化生态物质产品、生态调节服务和生态文化服务的核算范围和方法，推进 GEP 核算标准迭代升级。推进 GEP 核算常态化，探索 GEP “六进” 机制。统筹生态环境监测网络，建立部门协同的标准化核算数据监测体系。

专栏 5 GEP “六进” 机制

进规划：将 GEP 总量目标作为预期性指标纳入各项规划，科学评估、合理设定生态保护和经济发展目标，确保实现 GDP 和 GEP 规模总量比例协同增长，构建全面衡量绿色发展绩效的指标体系。

进决策：将 GEP 指标纳入重大事项决策、重要项目安排、大额资金使用等决策综合评价体系，作为决策的重要指引和硬约束，构建以提升绿色发展水平为核心目标责任体系。

进项目：按照生态优先、总量平衡原则，研究建立项目 GEP 影响评价体系，积极发展生态旅游、生态农业、生态服务业和生态高新技术产业项目，探索建立“生态占补平衡”办法。

进交易：优化健全基于 GEP 核算的生态产品政府购买机制，完善生态补偿实施办法，出台基于 GEP 核算的生态产品市场交易制度，构建多元主体、多个层次的市场交易体系。

进监测：探索利用卫星遥感等数字化技术，实时跟踪掌握各类自然资源的数量、质量、分布、保护和开发利用变化情况，开发 GEP 核算数据报送、自动核算功能，实现对 GEP 构成因子的全方位监测。

进考核：探索建立与生态产品质量和价值相挂钩的财政奖补机制，赋予 GEP 绝对值、增长率指标一定考核权重，将包含 GEP 核算相关指标的自然资源资产负债表编制纳入生态文明制度体系。

（三）建立生态价值应用机制。建立生态产品价值核算结果发布制度，适时评估生态保护成效和生态产品价值变化。引进高水平专业咨询机构，增强生态资产资本化和产业

化技术支撑，研究制定生态资源产业化方案，探索建立针对重点生态资源的产业化预评估机制。推动生态产品价值核算结果在生态保护补偿、生态环境损害赔偿、经营开发融资、生态资源权益交易等方面的应用。

二、建立市场交易体系

(一) 推进生态产品供需对接。建设南部山区生态产品交易中心，推进生态产品供给方与需求方、资源方与投资方高效对接。加强和规范平台管理，发挥电商平台资源、渠道优势，推进更多优质生态产品以便捷的渠道和方式开展交易。健全多主体共商共建机制，创新生态产品经营利益联结模式，形成利益共享、风险共担的责任共同体、利益共同体。

(二) 创新生态产品交易模式。引导统一开展对各类生态产品的产权交易，对分散、零碎的生态产品进行产权收储和资源提升、资源项目增信、全过程风险控制能力提升。实施生态产品价值增值工程，探索气候资源开发等创新生态产品。探索林业碳汇交易机制，推动建立林业碳汇有偿使用和交易制度，加快实施南部山区林业碳汇生态补偿项目。推动交易收益合理分配，探索以生态资源使用权、土地承包权(经营权)、房屋和设备使用权以及集体积累资金，作价出资或入股生态产品市场经营开发主体，保障群众获得普惠性收益。

专栏 6 探索气候资源开发生态产品

厘清南部山区气候资源特点优势，针对性开展普查、评估、监测工作，对生态气候资源要素和生态气候养生资源适宜性进行综合分析评估；探索开展气象景观预报服务、深化开展花期等物候指数预报服务；深化部门联动形成创新合力，强化气象、旅游、农业等部门合作，创新设计气候产品，打造气象主题景区、气象养生基地等，构建部门联动共推生态发展大格局。

（三）健全生态产品补偿方式。完善纵向生态保护补偿制度，积极争取提高林地生态补偿，探索设立生态文明建设调节资金。创新市域范围内生态补偿横向转移支付制度，探索资金补偿、产业扶持、技术援助、人才支持等多元化市场化补偿方式。探索建立基于生态产品价值核算的生态占补平衡机制，将开发建设活动的生态负外部性纳入开发经营成本，明确损害赔偿范围、责任主体、解决途径，推进生态环境损害成本内部化。探索“亩均十”生态公益林补偿机制，促进生态补偿与生态产品贡献度相适应。

（四）系统推进生态环境导向的开发模式（EOD）。按照生态环境治理项目与关联产业一体化实施、项目整体收益与成本自平衡、不增加地方政府隐性债务等有关要求，围绕流域综合治理、农村人居环境整治、生态产品价值实现和乡村振兴等领域，加强 EOD 生态治理类和产业类项目策划储备，依法依规做好立项审批。根据工作基础和发展需要，积极推动沿河综合治理项目、农村人居环境改善项目、

康养社区项目、农村饮水安全提质工程配套项目等重点项目先行落地。

三、构建保障支撑体系

(一) 优化管理服务体系。完善政府生态环境保护职能，健全完善权责清单。深化政府信息资源规范化标准化信息化，推进政府信息公开平台与政务服务平台融合，构建横向联通部门、纵向贯通街道的协同办公应用平台和移动政务应用平台。加强南部山区区属平台公司运营和管理，形成统一化、全面化、绿色化、规模化运营模式，完善经营制度和收益分配机制，打造成为生态资源资产化、资产资本化的实施主体。

专栏 7 数字赋能生态交易行动

多维盘活森林资源：建立森林资源资产流通平台，打造森林资源资产流转数据库，为供需双方提供公益林、商品林、碳汇等生态资产和生态产品集成信息，实现在线查询、对接、咨询、流转、交易、备案等功能。

探索打造空间信息数据库：建立全覆盖、全信息、多尺度、多时相、多元化的“空天地一体化”空间信息数据资源库，实现生态实况“实时监控”、环境风险“态势感知”。

(二) 创新有效奖惩机制。构建覆盖企业、社会组织和个人生态积分体系，并根据积分提供生态产品优惠服务和金融服务。鼓励企业开展生态环保科技创新，支持生态环保企业技术研发和产业化示范。建立企业和自然人的生态信用档案、正负面清单和信用评价机制，探索建立生态信用行为与金融信贷、行政审批、医疗保险、社会救助等挂钩的联动

奖惩机制。健全完善生态信用修复机制，加强生态信用修复信息共享。

（三）加大绿色金融支持力度。按照市场化、法治化原则，推动金融机构和政府性融资担保机构为生态产品经营开发主体提供融资贷款和担保服务。鼓励企业和个人依法依规开展水权和林权等使用权抵押、产品订单抵押等绿色信贷业务，探索“生态资产权益抵押+项目贷”模式。开展碳排放配额抵（质）押融资、“光伏贷”“古屋贷”等创新金融业务，开发生态产品权益、收益与信用相结合的专项金融产品。探索生态产品资产证券化路径和模式，支持生态农业、生态旅游、生态环境整治等行业周期长、可形成稳定现金流的企业发行资产支持证券。加强对生态产品价值实现和绿色金融改革创新的研究，破解理论技术瓶颈。

第八章 统筹城乡融合发展

结合国家城乡融合发展试验区建设，加强国土空间分类管控，推进城乡要素配置合理化、城乡公共服务均等化和城乡产业发展融合化，加快建设魅力特色城镇和宜业宜居和美乡村。

一、优化国土空间格局

（一）空间管控。强化国土空间分区规划约束力，分类完善财税、投资、产业、人口、环境等政策管控和支持体

系。加强城镇开发边界管制，自然保护地、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。建立国土空间基础信息平台，健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制，加强对国土空间开发保护行为的监督检查和执法督察。

(二) 生态空间。以生态保护红线为本底，建立生态控制线分级分区管控机制，明确严格清退、严控新增、正负面清单、建议逐步清退（叠加）、禁止改扩建（叠加）五类建设管控要求。依法依规逐步清退侵占生态保护区域的现状城乡建设用地，对重要和脆弱生态区内的村庄有序实施生态搬迁。发挥卧虎山水库、锦绣川水库和柳埠地方级自然保护区生态涵养功能，以“三川”水生态体系为主干，串联泉水保护重点区、次级生态廊道和重要生态节点，构建“三川四脉、一区三核六片”生态安全总体格局。

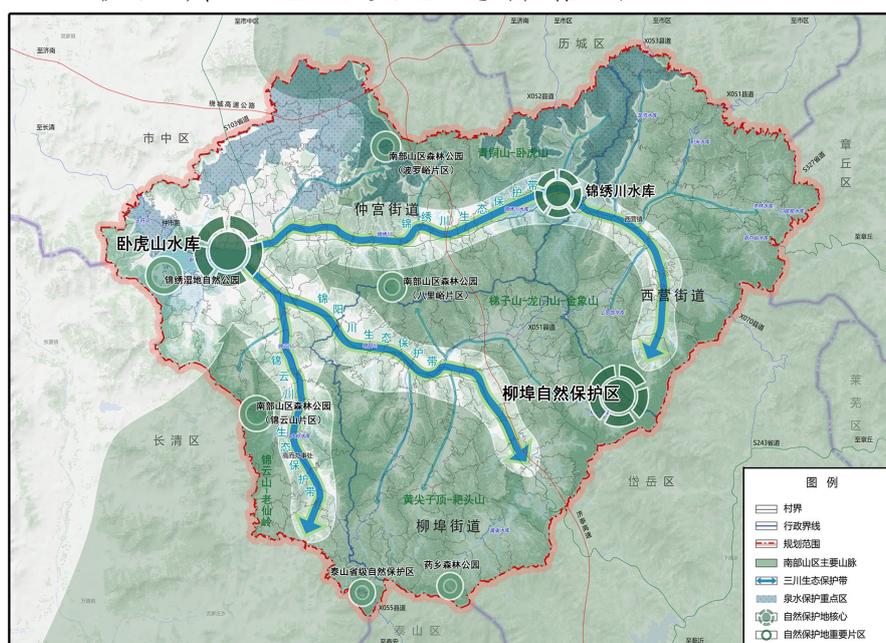


图 2 “三川四脉、一区三核六片”生态空间示意图

(三) 农业空间。坚持最严格的耕地保护制度，守住耕地保护红线，严格保护永久基本农田，稳妥推进农用地综合整治和宜耕后备土地资源开发，坚决夯实粮食安全根基。依据发展现状和都市农业发展方向，重点优化形成“一廊通四区、六谷寻源味”农业格局。“一廊”，沿省道 103 联通沿线农业片区，打造优势农业发展廊。“四区”，抓好资源整合，因地制宜形成粮蔬生产区、林果优势区、花药栽培区和林业发展区。“六谷”，依托山间谷地打造六条源味农谷，发展特色优质农产品。

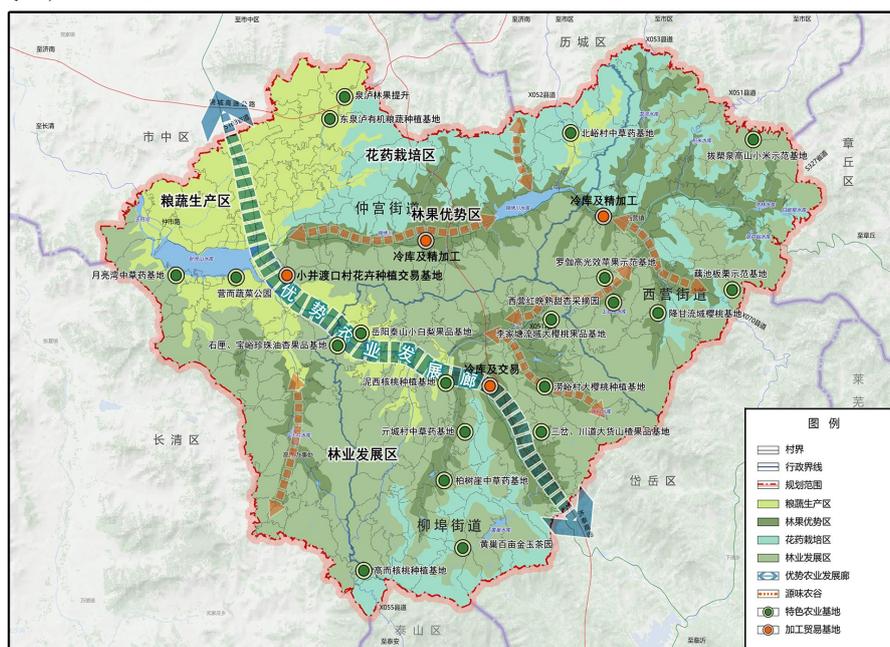


图 3 “一廊、四区、六谷”农业空间示意图

(四) 城镇空间。综合考虑资源环境承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，推动各类政策性资源加快向按常住人口规模分配转变，重点打造形成“一主四副”城镇空间格局。坚持遏增量清存量，加快

健全完善“以控为主”的新增违法违章建设防控体系，继续抓好存量违法违章建设清理整治，到2035年南部山区建设用地规模控制在55平方公里以内，其中城镇建设用地规模14.62平方公里以内。提升仲官街道驻地承载能级，打造南部山区人口集聚、经济发展以及提供公共服务、旅游服务的中心，增强柳埠、锦绣川、西营、高而小城镇集聚服务功能。

专栏8 “一主四副”功能定位

仲官——综合服务中心城镇：充分利用济南中心城区近郊区位优势，开展城镇更新，完善基础设施，提高公共服务水平，打造南部山区综合性小城镇。

柳埠——文化旅游综合服务型城镇：依托国家级生态文化旅游名镇，发挥神通寺、四门塔、千佛崖、九顶塔等文化资源，以隋唐文化体验、山水文化体验为主题，打造泰山北麓高端文化旅游区，建设南部山区行政与公共服务中心。

锦绣川——康养度假城镇：发挥交通区位优势，挖掘区域山水文化资源，联动周边景区，承接济南主城区对外交往、文化休闲等功能，打造康养度假城镇，积极培育科创、会议交往功能。

西营——高端山居康养城镇：服务周边九如山、积米峪、拔槲泉、黄鹿泉等景区和民宿集聚区，布局康养、康体等健康产业，打造高端山居休闲度假服务中心。

高而——特色山地运动旅游服务集散中心：依托锦云川户外休闲登泰体验路线，联动周边花卉种植基地、农业观光园、十八盘度假民宿，打造区域特色山地运动旅游服务集散中心。

二、提高城镇化发展水平

(一) 加快农业转移人口市民化。以符合条件的农业转

移人口为重点，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。坚持农民主体地位，维护农民合法权益，保障进城农民农村土地承包经营权、林权、宅基地使用权和集体收益分配权，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，使农业转移人口完全纳入城镇基本公共服务体系。加快建立健全政府主导、多方参与的农业转移人口市民化协同推进机制、成本分担机制和奖励机制。

（二）提升城镇功能品质。加快推进城镇更新、老旧小区提升，推动实施仲官、锦绣川等片区综合开发，建设融合自然生态元素、特色地域文化的高品质社区。优化城镇市政设施建设布局，解决交通出行、供排水、垃圾处理等问题，推进口袋公园、社区公园建设，增加运动场地和休憩设施。推动主次干道沿线绿化改造和景观提升，健全精细化管理机制，推进“路长制”管理和“行走城管”常态化。优化布局便利店、智能快递柜、冷链生鲜配送柜等便民设施。巩固提升拆违拆临成果，打造无违建街道。加大综合执法力度，强力整治乱搭乱建、乱摆乱放、无序经营等违法违规行为。

（三）高效配置城乡建设用地资源。保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需要，支持成熟度高、达到供地条件的城乡融合项目用地需求。稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，规范农村集体建设用地和农用地基准地价，在符合

规划和用途管制前提下，逐步实现集体土地与国有土地同地、同权、同价。拓展新型产业发展用地模式，在符合规划和用途管制前提下，适当引入 M0、M1 产业用地，支持研发、创意、设计、中试、检测等新型产业业态发展。适度增加混合用地供给，支持不同产业用地类型合理转换，促进土地复合利用。探索推动南部山区在市域范围内发展消薄型、产业型、生态补偿型等飞地经济，积极破解南部山区项目落地难题。

三、全面推进乡村振兴

（一）优化村庄规划布局。编制实施南部山区街道控制性详细规划，积极稳妥推进村庄“多规合一”实用性村庄规划编制，力争到 2024 年实现城镇开发边界外村庄规划全覆盖。按照集聚提升类、特色保护类、城郊融合类、搬迁撤并类等类型，研究制定南部山区村庄优化布局方案，合理确定村庄发展、国土空间保护开发、人居环境整治等目标要求。推进农村建设用地整理，统筹考虑土地利用、产业发展、集中居住、村落形态、文化传承等因素，推动农村土地利用结构由单一化农用模式向多元化利用模式过渡。

（二）增强乡村发展活力。深化农村集体产权制度改革，发展镇一级产业经济联合组织，促进农民分享集体经济增值收益和就地就近就业创业。引导国有企业、高校及科研院所发挥资金、技术、人才和品牌优势，全方位开展与集体经济

的对接帮扶与深度合作，加快农村集体产业转型升级。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，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。鼓励金融机构开展农村承包土地经营权、农村集体资产股权和农民住房财产权抵（质）押贷款业务。

（三）实施乡村建设行动。遵循乡村发展规律，保障农民实际利益，分类制定建设发展具体举措。强化基础设施建设，加强道路、供电、供水、通信等一体化建设管护。加快补齐农村基本公共服务短板，引导公共教育、医疗卫生等资源向农村倾斜。深入推进农村清洁取暖、厕所革命、生活垃圾处理和污水治理、散埋乱葬和传统墓葬点整治，健全农村人居环境整治长效机制。开展美丽乡村示范创建活动，到2025年美丽乡村示范村比例达到30%。

（四）提高乡村治理水平。深化拓展“莱西会议”经验、“浦江经验”，加强村级组织配套建设，用好“第一书记”队伍，推进党支部规范化标准化建设，提升农村基层党组织服务能力。深化村民自治实践，健全党组织领导下的村级事务运行机制，完善“四议两公开”等民主决策程序，加强村民委员会规范化建设，建立健全村务监督委员会。深入开展法治乡村“十个一”创建活动，加强对农民的法律援助。提升乡村德治水平，引导农民向上向善、孝悌和睦、重义守信、

勤俭持家。

（五）巩固拓展脱贫成果。深入实施全市“万人下乡、千村提升”工程，加大对集体经济薄弱村的帮扶力度。健全完善农村低收入人口帮扶机制，加强动态监测和精准帮扶，健全农村社会保障和救助制度。保持财政投入力度总体稳定，完善社会力量参与帮扶机制，发挥好各项政策措施的叠加效应。强化扶贫项目资金资产监管，加强就业产业扶持和后续配套设施建设，激发低收入人口内生发展动力，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作，确保不发生规模性返贫。

第九章 完善基础设施网络

强化基础设施建设区域联动，创新基础设施建设运营模式，打造适度超前、功能完善、安全坚固、一体衔接的基础设施体系。

一、构建综合交通体系

（一）提升交通联系便捷度。积极推动济枣高铁建设，高水平建设南山站，打造区域性综合交通枢纽。实施南绕城高速改扩建工程，推动济南绕城高速公路二环线南环段建设。推动省道317拓宽改造并延伸对接长清区，打通柳埠—西营隧道连接线，延伸县道053（北龙湾村）至中心城区凤凰路，延伸仲市路向西至长清区大学路，延伸仲兴路向北至中心城区二环南路，提升县道051、052、055、056道路等

级，打造“一环五射”干线公路网络。提档升级“村村通”道路，加强农村公路安全生命防护工程整治提升，确保“四好农村路”全覆盖。

（二）发展“旅游+”特色公交。坚持公交优先，优化调整区内公交线路，提高公交线网密度和站点覆盖率。规划建设仲官、柳埠、西营、锦绣川四大公交枢纽，构建“快线、普线、旅游”三层特色公交体系，探索“交通+旅游”等一体开发模式。积极谋划布局南部山区至济南中心城区的轨道交通，构建轨道交通、快速公交、观光专线、社区巴士等相结合的客运交通体系。

二、提高能源通信设施水平

（一）强化能源供给保障。全面推进城镇、中心村电网和农业生产供电设施改造升级，加快实施仲官龙山路电力管沟工程，积极推进双拥 110kV 变电站建设，谋划绣川 110kV、西营 110kV、门牙 35kV 变电站建设，提高农村电网信息化、自动化、智能化水平。落实“自愿不强制、试点不审批、到位不越位、竞争不垄断、工作不暂停”的工作要求，支持开展屋顶分布式光伏开发试点，因地制宜发展集中式光伏。加强充电基础设施建设，打造“镇镇通”“村村通”模式。推动城镇燃气工程建设，构建天然气、电力、新能源多元发展的清洁供热系统。

（二）加强通信设施建设。完善智慧南山顶层设计，加

快城乡信息基础设施和智慧南山大数据建设，构建支持智慧南山建设的信息汇集通道。运用北斗导航系统、物联网、人工智能、区块链等前沿技术，建立集生态环境展示、生态状况预警、生态应急处置、生态标准认证、生态数据应用、生态信用建设于一体的“智慧南山”综合治理大数据平台。推动 5G 基站布局，加大农村地区宽带网络建设，进一步扩大无线局域网在重要公共区域的热点覆盖。

三、全面加强安全设施配套

（一）加强森林防火体系建设。依托山东省公安厅综合训练基地，建设南部山区综合性防灾基地，打造集预警、救援、环保、农业等功能于一体的中心设施。完善森林消防体系，规划建设柳埠、仲官、西营二级消防站，升级改造森林消防站，新建森林防火指挥中心、森林防火直升机临时停机坪，航空消防覆盖率达到 100%。依托山泉、泄洪沟建设塘坝、蓄水池等储水设施，实施跑马岭、天麻岭林区等重点区域引水上山工程。

（二）提高水旱灾害防御能力。实施病险水库动态化除险加固，消除水库运行安全隐患，恢复和增强调蓄能力。细化河湖水库防御洪水方案、超标洪水防御预案、水利工程抗旱应急预案等，探索建立全过程、高质量、精细化管理的立体防洪排涝体系，抓好积米峪、龙湾等山洪沟治理，南部山区防洪标准全面提高到 20 年一遇。以信息化监测预警系统

为基础，健全突发水旱灾害事件应急处理机制，建设水旱灾害物资储备库。

专栏 9 基础设施重点工程项目

交通：柳埠—西营隧道连接线、省道 103 旅游公路、大南环高速、济莱公路、省道 317 拓宽改造、省道 317 西延、港九路拓宽改造、港西路改建、仲兴路新建提升、县道 051 改造提升、县道 055 改造提升、县道 056 改造提升等；规划新建济枣高铁及南山站；新建柳埠客运交通枢纽、锦绣川客运交通枢纽、仲宫公交枢纽、西营公交枢纽等；新建红叶谷自然风景区停车场等。

能源：110kV 双拥变电站、110kV 仲宫北变电站、110kV 绣川变电站、110kV 西营变电站、35kV 门牙变电站、35kV 新农村变电站等；仲宫龙山路电力管沟工程、新增 110kV 电力架空路线 115 公里、35kV 电力架空路线 81 公里；新建柳埠街道、西营街道燃气调压站等。

通信：新建仲宫柳埠通信局所机房；新建通信通道 1121 公里、5G 基站 3000 个。

安全：新建森林防火指挥中心 1 座、森林防火直升机临时停机坪 3 处，新建锦绣川特勤消防站，扩建高而、西营一级消防站，扩建仲宫消防站；治理积米峪、龙湾等山洪沟；新建应急避难场所 44 处、急救医院 1 处、救护站 5 处。

第十章 提高基本公共服务水平

坚持尽力而为、量力而行，增强基本公共服务的均衡性和可及性，扎实推进共同富裕，让当地群众更多更好分享生态保护和高质量发展的成果。

一、促进居民就业增收

(一) 努力实现就近就地就业。实施就业优先战略，大

力发展旅游、康养等劳动密集型产业，持续增加居民就业机会。以街道为重点，以当地群众、小微企业为重点服务对象，打造“线上就业E站”和“线下就业驿站”服务模式，搭建精准就业供需对接平台。探索发展劳务合作社，服务对接旅游、康养等产业用工需求，承接农业农村基础设施建设、住房改善等工程项目，更大力度开发乡村公益性岗位。制定促进创业优惠政策，多形式开展就业创业培训，实现有劳动能力低收入农户补贴性技能培训全覆盖。加强就业动态监测，加大困难人员就业援助，动态消除“零就业”家庭。

（二）多渠道增加居民收入。完善农民增收专项政策，全力推动产业强农、就业富农、改革促农、消费助农、金融支农。推动乡村整体经营，建立健全各类主体与小农户相互补充、优势互补、分工协作的利益联结合作机制，增强乡村内生发展活力和农户自主增收能力。探索通过土地等要素使用权、收益权以及生态环境补偿等渠道，增加居民财产性、转移性收入。完善先富带后富的帮促政策制度，用好社会保障、转移支付等再分配手段，增加低收入群体收入，扩大中等收入群体。

二、提高教育发展水平

（一）统筹发展各类教育。以街办中心幼儿园为依托，构建“广覆盖、保基本、有质量”的学前教育公共服务体系，增加优质普惠性学前教育资源供给，到2025年普惠性

学前教育资源覆盖率达到 90% 以上。加强中小学校建设改造和布局优化，持续加大优质教育资源供给，办好“每一所家门口的学校”，保障符合条件的进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。充分利用南部山区生态优势资源，大力发展学生素质教育、拓展教育，开展生态环保教育进课堂活动。

（二）大力提升办学质量。推动基础教育集团化、品质化、品牌化，提升历城一中教育集团办学水平。实施“名校长、名教师、名班主任”工程建设，持续开展“教坛新秀”“骨干教师”梯次培养，提升教师教书育人能力素质。加快农村义务教育学校取暖、食堂、运动场地等薄弱环节改善，支持配建风雨操场。构建泛在智慧学习环境，加快普及教育教学管理、学习智能终端，通过多种方式加快数字化课程资源建设。建立健全教育评估监测机制，定期开展教育评价。

（三）深化教育综合改革。推进中小学校长职级制，推进专家治校、教育家办学，完善校长评价标准，扩大学校在教学、人事、经费等方面的办学自主权。继续深化中小学教师“县管校聘”改革，推动全市师资资源均衡配置，探索教师编制跨区域跨层级调剂周转使用。推动新时代教师队伍建设改革，探索实行教师积分制管理，完善教师绩效激励政策。积极开展课堂教学改革，以“双减”政策为契机，加强德智体美劳全面培养，注重心理健康教育，全面提升学生综

合素质。

三、加快建设健康南山

(一) 加强医疗卫生服务体系建设。支持济南市南山人民医院建设，加强与济南市中心医院共建“医联体”，推动基本公共卫生服务一体化、均等化。完善街道卫生院、社区(村)卫生室等基层医疗卫生服务网络，加强全科医生和乡村医生队伍建设，构建农村地区“30分钟重点疾病救治服务圈”和“15分钟健康服务圈”。依托南山医疗集团，谋划建设南部山区危重孕产妇救治中心。

(二) 健全公共卫生应急体系。完善医防融合、平战结合的疾病预防控制体系，加强以重大疫情防控体系、救治体系、应急保障体系为主的公共卫生体系建设。加快疾控中心建设，推动社区卫生服务中心和镇卫生院发热哨点诊室标准化建设。完善突发公共卫生事件监测预警处置机制，健全医疗救治、科技支撑、物资保障体系，提高应对突发公共卫生事件能力。

四、完善社会保障体系

(一) 推动社会保障扩面提质。实施全民参保计划，提高社会保险覆盖面。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，支持符合条件的户籍人员在农民专业合作社、家庭农场和合作联社就业期间，参加本区城镇职工基本养老保险、基本医疗保险。加大定点零售药店和特殊疾病患者的

医疗保障力度，稳步增加南部山区医疗保险定点零售药店。加强社保信息化平台建设，提供便捷、优质、高效的社保经办公共服务。完善预防、补偿、康复“三位一体”制度，健全工伤预防常态化工作机制，扩大失业保险覆盖面。健全完善社会救助体系，积极开展困难群众救助。

（二）强化“一老一小”服务保障。完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，优化养老服务设施布局，开展薄弱养老机构改造，鼓励全市养老服务企业积极拓展南部山区养老服务市场。发展银发经济和智慧养老，打造“南山养老，银发无忧”养老品牌。大力发展普惠托育服务体系，完善3岁以下婴幼儿照护服务政策制度和标准规范，支持鼓励社会力量和企事业单位开办托育机构，增加普惠性托位供给。

（三）提升重点人群服务水平。优化妇女就业和发展环境，保障妇女在就业创业、职业发展、技能培训、劳动报酬、职业健康与安全等方面权益。建立健全困境儿童关爱救助保障机制，全面落实困境儿童基本生活保障，建立农村留守儿童关爱服务体系，切实推进未成年人救助保护体系建设。积极推动残疾人康复服务，全力促进残疾人就业。完善退役军人就业创业工作体系，依法维护退役军人合法权益。

五、加强区域文化建设

（一）强化先进文化引领。深入开展学习贯彻习近平新

时代中国特色社会主义思想主题教育，打造特色理论宣讲平台和传播基地，推动党的创新理论进企业、进农村、进机关、进校园、进社区。加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育和爱国主义、集体主义、社会主义教育，弘扬党和人民在各个历史时期奋斗中形成的伟大精神。加强红色文化保护与传承，修缮保护济南市委市政府旧址、济南战役山东兵团指挥所纪念地等红色文化遗址遗迹。

（二）传承发展传统文化。充分挖掘农业多功能性，深入发扬农耕文化，加强特色村落规划引导，讲好南部山区品牌故事。加强泉水文化景观保护，加大泉水村落保护力度，充分保持单体建筑地方特色，延续泉水村落建筑群完整性。保护传承木板大鼓、柳埠荆雕等非物质文化遗产，发掘保护民间文学、传统医药、民俗等优秀传统文化，保护利用四门塔、千佛崖造像、齐长城遗址等代表性历史遗存。

（三）加强精神文明建设。实施精神文明建设工程，全面推进文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园创建活动。加强公民社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，发挥道德楷模示范作用。弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育，推动形成艰苦奋斗、勤俭节约的社会风尚。提升“书香泉城”主题活动影响力，加强“农家书屋”图书更新、升级改造。健全志愿服务体系，广泛开展志愿服务关爱行动。弘扬诚信文化，

推进美德信用建设。

第十一章 推动规划有效落实

坚持和完善党领导南部山区生态保护和高质量发展的体制机制，以钉钉子精神推进规划实施机制化、清单化、项目化，推动本规划确定的蓝图变为现实。

一、加强组织领导

坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，全面落实党中央决策部署、省委工作要求、市委工作安排，切实把党的领导贯穿于南部山区生态保护和高质量发展各领域各方面各环节。南部山区管委会要履行主体责任，落实好本规划确定的各项目标任务，分阶段制定实施推进方案。全市有关区（县）、市直部门单位要牢固树立“一盘棋”意识，切实加大对南部山区生态保护和高质量发展的支持力度。

二、强化法治保障

开展南部山区保护治理立法基础性研究，制定《济南市南部山区生态保护和绿色发展条例》，将南部山区保护治理中行之有效的普遍性政策、机制、制度等予以立法确认。落实《济南市名泉保护条例》，加强对《济南市山体保护办法》实施情况的评估。加强南部山区行政综合执法队伍建设，提高执法工作水平。

三、完善规划体系

编制实施南部山区国土空间分区规划、生态环境保护规划和基础设施规划，深化开展全域土地综合整治、旅游、农业、水利等专题研究。发挥重大项目支撑作用，建立南部山区生态保护和高质量发展项目库，健全完善项目策划储备机制和“要素跟着项目走”的保障机制，切实增强项目建设实效。

四、加大资金支持

统筹全市公共财政资源，稳步增加市级财政转移支付，利用好横向生态补偿资金，重点用于支持南部山区各类生态保护与治理工程。积极争取中央、省预算内资金支持，加强与政策性、开发性金融机构的战略合作，做好地方政府专项债券项目筛选储备。增强政府投资引领作用，更好吸引社会资本参与。

五、跟踪督导落实

强化对本规划实施的全过程管理，建立健全目标责任制，科学制定时间表、路线图、任务书，进展情况及时向市委、市政府报告，重大事项随时报告。结合形势发展变化，引入第三方机构参与，定期对本规划实施进展及实施效果开展阶段性评估，确有必要调整的，按程序报市委、市政府审定。

六、扩大社会参与

加强预期引导，搭建宣传平台，畅通沟通渠道，鼓励高

校院所参与开展重大研究，引导社会力量积极助力南部山区生态保护和高质量发展。及时总结、提炼、推广工作中的典型案例和经验做法，更好营造全社会共同推进南部山区生态保护和高质量发展的良好氛围。

附件

规划环境影响评价

根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《环境影响评价技术导则与标准》《规划环境影响评价条例》《山东省规划环境影响评价条例》等相关法律法规和标准规范，对本规划进行环境影响评价如下。

一、与生态环境保护法律法规的协调性分析

本规划深入践行绿水青山就是金山银山的理念，准确把握重在保护、要在治理的战略要求，在对南部山区水环境、土壤环境、大气环境充分调研基础上，以资源环境承载力为基准，突出生态文明建设、绿色产业发展，提出生态功能涵养区、绿色发展示范区、城乡融合试验区功能定位，制定森林覆盖率、地下水埋深、主要污染物减排等绿色生态指标，要求筑牢生态安全屏障、深度推进节水控水、加强污染系统治理、大力发展绿色经济、推动生态产品价值实现，着力建设人与自然和谐共生的生态文明典范。总体上看，本规划与相关生态环境保护法律法规相符合。

二、对环境可能造成影响的分析

本规划实施对南部山区生态环境产生的影响主要体现在资源利用、生态影响、污染排放和气候变化等方面。规划实

施中产业发展、基础设施及公共服务设施建设等，需占用一定数量的土地和消耗部分的物资资源，会对山体、植被、水域等产生一定的影响；各类企业、平台机构、服务系统运行及项目施工将产生废气、污水、噪声和固体废物等污染物。经济社会活动将消耗能源，产生一定规模碳排放。

三、预防或减轻不良环境影响的措施

严格遵守环境保护法律法规。严格执行《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国噪声污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《规划环境影响评价条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《建设项目环境保护管理条例》等法律法规。

完善监管保障体系。强化环境保护制度，严格执行“三线一单”制度和环境保护“三同时”制度、水土保持“三同时”制度。对相关建设项目依法依规开展环境影响评价，未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设。强化事中事后监管，不断提升监管工作规范化、精准化、智能化水平。

严格控制污染物排放。严格执行排放标准，控制废气、污水和固体废弃物排放，积极推广新能源、节能环保设备，

增强工程技术能力。积极研发运用先进清洁生产技术和废弃资源综合利用技术，推进绿色转型发展，降低本规划实施对土地资源、水资源、生态环境的不良影响。

重视环境风险防范。构建环境风险防范体系，制定环境污染事故应急预案，完善环境风险事故预防和应急处置机制，落实环境风险防范的主体责任，多措并举、形成合力，切实预防本规划实施过程中对生态环境产生的不利影响。

四、环境影响评价的结论

本规划深入贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，坚持生态优先、绿色发展原则，在确保生态安全前提下，着力增强优质生态产品供给能力，积极发展绿色产业，统筹城乡融合发展，推动生态价值、生态资产转化为经济价值、物质资本，与资源环境承载力相匹配、与生产生活生态相协调，实现了高水平保护与高质量发展协同推进，能够助力南部山区建设成为人与自然和谐共生的生态文明典范。

