

# 菏泽市牡丹区人民政府

## 关于印发牡丹区国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要的通知

菏区政发〔2021〕5 号

各镇人民政府，各办事处，区政府各部门：

《牡丹区国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》已经牡丹区第十八届人民代表大会第五次会议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

菏泽市牡丹区人民政府

2021 年 6 月 20 日

### 菏泽市牡丹区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

#### 第一章 “十三五” 发展回顾

“十三五”时期，面对复杂多变的经济社会发展环境和艰巨的改革发展维稳扶贫任务，全区上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的路线、方针和政策，深入学习贯彻十九大、十九届二中、三中、四中全会精神及习近平总书记系列重要讲话，特别是视察山东及菏泽重要讲话精神，牢固树立高质量发展理念，主动抢抓“突破菏泽、鲁西崛起”机遇，全力加快新旧动能转换，努力推动招商引资、产业转型、乡村振兴、城市建设、营商环境等重点工作，积极应对新冠肺炎疫情，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，经济社会保持了平稳较快发展，“十三五”规划确定的主要目标基本完成。

——综合实力明显提升。2020 年实现地区生产总值 371.8 亿元，是 2015 年的 1.5 倍，年均可比增长 8.6%，五年在全省县市区排名中前移 40 个位次；完成公共财政预算收入 22.5 亿元，是 2015 年的 1.6 倍，同口径年均增长 9.9%；完成固定资产投资 127.7 亿元，年均增长 8.8%；实现社会消费品零售总额 245 亿元，年均增长 8.8%；完成进出口总额 13.7 亿元人民币，年均增长 10%。三次产业比由 2015 年的 10.4:28.2:61.4 调整到 8.5:23.7:67.8。

——产业规模不断扩大。中国牡丹商贸城、银田农贸城、毅德商贸城、康庄服装市场、鲁西南建材市场、花卉大市场、义乌小商品城、汇丰农贸城等专业市场相继建成并规范提升。鲁商凤凰城、亿联世贸、中北新都心、绿地花都、中达逸景、大润发、东翼国际等商贸综合体先后运营。2020 年，实现市场交易额 729.6 亿元，年均增长 9.1%。电商企业发展到 3600 家，网店、微商近 3.9 万家；电商年交易额达到 600 亿元，年均增长 50%以上；淘宝村、淘宝镇分别发展到 39 个和 9 个，在全市排在前列。牡丹区被评为全省“十三五”服务业综合改革试点十大优秀县区。第三产业增加值达到 252 亿元，占比达到 67.8 个百分点。规模以上农副产品加工企业、市级以上龙头企业分别达到 55 家、28 家；农民专业合作社发展到 1889 个，增加 1016 个。千亩以上牡丹种植基地发展到 14 个，牡丹国家农业科技园区、国家农村产业融合发展示范园顺利通过国家验收，牡丹产业成为全区经济发展的特色产业。第一产业增加值达到 31.6 亿元。全区规模以上工业企业达到

117家，实现主营业务收入124亿元，工业“二次创业”加快起势。

——城乡基础设施更加完善。顺利完成三年棚改计划，成方连片棚户区基本消除，43个现代化小区拔地而起，数十万居民搬入新居。着力实施城市畅通工程，新建国花大道、西安路南延、北外环东延、昆明路南延等主次干道15条，打通八一路、青年路等断头路23条，提升改造黄河路、中华路、牡丹路、东方红大街、句阳路、曹州路等主干道路10条，渠化路口60余个。实施“四小工程”31个，新增绿地675万平方米，铺设热力管网89公里、雨污管网162公里。“三城同创”深入推进，“十项整治”持续深化，“红色物业”全面推开，油烟净化在线监测全市首创。城镇化水平达到55.4%，比2015年提高8个百分点，建设园区路网26公里，改造农村公路1924公里，改造窄危桥123座，城乡基础设施逐步完善。

——创新创业迸发活力。创新创业生态环境持续优化，专业化、技能型、多层次人才队伍不断壮大，研究出台人才新政10条，招引高层次人才670名，落地了浙大乡村振兴众创空间、国家级天华众创空间、济南果品研究院菏泽分院、山东中地大生态环境研究院等招才引智项目64个，人才要素加速聚集。出台支持返乡创业政策20条，在上海、北京率先设立返乡创业服务站，全国范围内现有返乡创业服务站30个。2.4万人返乡创业，领办、创办经济实体2万余家，带动5万人就近就地就业。

——生态环境持续改善。以环保攻坚助推产业转型升级，绿色发展理念更加深入人心。淘汰燃煤小锅炉605台、取缔整改“散乱污”企业306家，年可减少用煤7.2万吨。蓝天白云天数比2015年底增加30天，达到197天；PM2.5、PM10年平均浓度分别较2015年下降43.88%，33.11%。全面实行“河长制”，新建农村生活污水管网110公里，新增日污水处理能力4.3万吨，主要河流出境断面水质实现达标。人居环境质量持续改善，绿色、生态、美丽牡丹区新形象初步显现。

——各项改革扎实推进。坚持刀刃向内推进政府自我革新，55项改革顺利完成，5项改革试点通过验收。全面完成政府机构改革，优化职能部门23个，深入实施“企业吹哨、部门报到”，政务运转更加科学高效。深化“一次办好”改革，扎实推进流程再造，划转行政审批事项198项，精简申请材料156项，下放涉民许可事项8项，审批环节减少三分之一，初步实现“一站办理、一表申请、一网通办”。深化“互联网+税务”模式，全市率先运行减税降费综合监控服务平台。农村土地确权登记颁证、财税体制、工商注册制度、校长职级制等改革有序推进。

——民生福祉显著提高。2020年城乡居民人均可支配收入分别达到32179元、15441元，分别是2015年的1.45倍和1.6倍，年均分别增长8.5%、9.5%。积极构建产业扶贫、专项扶贫、社会扶贫于一体的大扶贫格局，8.7万贫困人口成功脱贫，129个省定扶贫工作重点村全部达标退出，李村镇郝寨村滩区群众乔迁新居，脱贫攻坚顺利通过验收，绝对贫困划上历史性句号。累计新增城镇就业6.1万人，困难群体就业3100人，农村劳动力转移就业12.2万人，城镇登记失业率控制在3.5%以内。社会保险体系进一步完善，社会保险参保率和待遇水平不断提高。社会救助水平进一步提高，城乡低保标准提高到每月460元和每年4200元。完成“全面改薄”工程，进一步加大教育投入，新增幼儿园97所，新建、改扩建城区中小学97所，56人以上大班额问题基本消除。深化医疗卫生体制改革，全面落实卫生惠民政策，改扩建区中医院、区中心医院等35处，在全市率先推行“先诊疗、后付费”模式。公共文化服务水平明显提高，完成区文化中心升级改造，新建乡镇综合文化站5个，新建提升村级综合性文化服务中心320个，“十三五”期间被评为“山东省文化强省建设先进县”。

同时，统计、史志、档案、残疾人、妇女儿童、外事侨务、民族宗教、应急管理、医保征收、退役军人安置、人民武装等工作都取得新成绩。

五年来，区委、区政府始终坚持党的领导，狠抓落地见效，化解重大难题，突破发展瓶颈，用拼搏跑出速度、用实干创造实绩、用奋斗书写初心，为不断“争先进位、走在前列”奠定了坚实基础。

## 第二章“十四五”发展环境

“十四五”时期，国际环境将更加复杂，国内形势更加严峻。将面临经济社会发展问题叠加、

困难增多、矛盾凸显的各种挑战，但总体上仍处于重要的历史机遇期、战略转型期、加快发展期。

从国际看,世界正处于百年未有之大变局,不确定性不稳定因素显著增多,全球经济深度调整,国际秩序加快重构,世界格局演变更加扑朔迷离。中美贸易摩擦,欧盟一体化进程严重受阻,中日、中韩关系受国际形势影响相对敏感脆弱。全球经济增长态势低迷,新冠肺炎疫情蔓延全球、世界人口增长放缓、债务规模不断攀升、潜在增长率下降,金融和资本市场剧烈波动,对全球产业链协同、供应链安全造成巨大冲击。全球治理模式面临重塑,世界安全形势更加复杂,政治分歧冲突加剧,协同治理难度持续加大,新动能、新材料、新能源、生命科学等领域新技术竞相涌现、渗透融合,技术创新周期、产业更迭周期不断缩短,推动生产生活方式颠覆性变革。

从国内看,中国特色社会主义进入新时代,由高速增长转向高质量发展新阶段,围绕更好满足人民日益增长的美好生活需要,经济社会发展将迎来结构性深刻变革。新冠肺炎疫情暴发以来,逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。提升供给体系质量,壮大中等收入群体,全面激发消费潜能,推动更高水平的供需动态均衡,将成为“十四五”时期的重要战略选择。人口结构深刻变革,我国将步入深度老龄化社会,鼓励人口合理增长、提高人口素质、改善养老服务,实现人口再平衡,为更长远发展积累新的人力资源,将成为“十四五”发展面临的重大课题。社会结构深刻变革,新冠肺炎疫情暴露出的基层治理、公共服务、公共安全应急保障等短板弱项需加快补齐。创新构建共建、共享、共治三位一体的新模式,将成为“十四五”时期社会发展的大趋势。

从全省看,发展正处在转型升级的紧要关口,经济结构深度调整期、瓶颈突破期和动能转换胶着期“三期”叠加,国家密集推动一系列重大战略、平台、政策在鲁布局,赋予我省动能转换、乡村振兴等重大使命,特别是黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家重大战略,为我省发展注入强劲动力。山东常住和户籍人口“双过亿”,来鲁境内外旅游人次连年居全国前列。社会消费品零售总额全国第二,“好品山东”全国驰名、畅销网络,庞大市场规模和巨大消费潜力,为我省稳增长、促转型提供强力支撑。产业体系完备、基础雄厚,拥有规模以上工业企业近3万家,焦化、钢铁、炼油等过剩产能加速出清,新技术、新产业、新业态、新模式等“四新经济”蓬勃发展,为我省经济结构深度调整奠定良好基础。

从全市看,政策机遇叠加优势明显,菏泽先后被列入中原经济区、淮河生态经济带、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略;“突破菏泽、鲁西崛起”和支持鲁南经济圈一体化发展等政策效应加速显现。全流程打造生物医药和高端化工“两大核心产业”,高品质提升农副产品加工、机电设备制造、商贸物流“三大优势产业”,大力度培育新能源新材料、新一代信息技术、现代服务业等“一批新兴产业集群”,全力构建了优势突出、相互支撑、集约发展的“231”特色产业体系。机场、高铁和高速公路等一批重大交通基础设施建设全面发力,文化、教育和医疗卫生等一批重大公共服务项目密集实施,有效投资拉动作用不断增强。菏泽正处于工业化、信息化和城镇化加快发展期,产业发展、信息融合和城市扩张潜力巨大。淘汰落后产能、过剩产能的“包袱”较轻,发展新兴产业空间较大,城市改造提升、新型基础设施建设和公共服务配套投资需求持续旺盛,经济拉动能力较强。

从全区看,我区城市建设进入加速期,服务业发展迈进转型期,工业发展进入培育期,一批高新项目相继落地,牡丹机场、鲁南高铁、雄商高铁、枣菏高速等重大基础设施密集实施,多方汇聚的竞争优势加速叠加,多年沉淀的基础优势集中释放,高质量发展的动力活力更加强劲。

同时,我区发展面临一些深层次的困难和问题:经济总量小,人均收入少,经济欠发达面貌仍没有得到根本改变;产业层次不高,创新驱动能力不足,传统产业转型升级和新兴产业培育任重道远;社会事业欠账较多,文化教育仍需持续加大投入,基层医疗卫生服务能力较弱;营商环境需要持续优化,土地、能耗、环境容量接近“天花板”,发展空间严重受限等等。

综合分析内外环境,时与势总体有利。“十四五”期间,我们有条件、有底气厚植发展优势,有办法、有能力挖掘发展潜力,有信心、有决心激活发展动能,推动牡丹区全面进入高质量发展的新阶段,经济、政治、社会、文化、生态等各领域实现突破性进展和结构性跃升。未来五年,一定是牡丹区爬坡过坎、羽化成蝶、涅槃重生的五年,一定是牡丹区焕发新气象、展现新作为、实现新突破的五年,一定是牡丹区“争先进位、走在前列”的五年。

## 第三章 “十四五” 指导思想、主要目标及 2035 年远景

### 第一节 指导思想

“十四五”时期是我区奋力“争先进位、走在前列”的关键五年。高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记视察山东、视察菏泽重要讲话和重要指示批示精神，坚定不移贯彻新发展理念，以党的建设为引领，以高质量发展为主题，以全面深化改革为动力，以工业化、城镇化“双轮驱动”为引擎，紧紧围绕“争先进位、走在前列”这一目标，培育壮大现代服务业、先进制造业“两大产业”，着力提升民生保障、生态环境、社会稳定“三个水平”，突出项目建设、城市建设、园区建设、乡村振兴“四个抓手”，全面强化党的建设、干部作风、营商环境、改革创新、扩大开放“五个保障”，扎实推动“六稳”“六保”落实落地，努力打造产业繁荣、生态宜居、文明富裕、幸福和谐牡丹区，开启新时代全面建设现代化区域性中心城市核心区新征程。

### 第二节 基本要求

——坚持党的全面领导。树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，切实把党的领导贯穿经济社会发展各方面和全过程，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局的能力水平，为推动高质量发展提供根本保证。

——坚持以人民为中心。始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，坚持共同富裕方向，持续加大民生投入，扎实办好民生实事，充分尊重群众意愿，切实维护群众利益，用实际行动做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——坚持新发展理念。始终把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，坚定不移走高质量发展之路，加快建设现代化经济体系，推进质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持深化改革开放。以深化改革激发发展新活力，以高水平开放提升发展竞争力，破除影响高质量发展、高品质生活、高效能治理的体制机制障碍，持续增强发展动力和活力。

——坚持优先发展重点产业。现代服务业和先进制造业是未来一个时期牡丹区经济命脉所系，是兴区之基和强区之本，必须大力实施服务业兴区和工业强区战略，加快建设现代服务业产业体系和先进制造业产业集群，加速释放高质量发展新动能。

——坚持争先进位、走在前列。准确把握牡丹区发展阶段，发挥特色优势，放大现实优势，挖掘潜在优势，培育新型优势，努力推动主导产业逐渐由跟跑、并跑到领跑，保持经济发展速度和惯性，力争比预期目标完成得更好，在区域发展中继续争先进位、走在前列。

### 第三节 2035 年远景

根据党中央决策部署，按照省委、市委、区委要求，2035年我国将基本实现社会主义现代化，我省将基本建成新时代现代化强省，我市将基本实现后来居上的目标。展望2035年，我区经济实力、综合竞争力大幅跃升，主要经济指标要稳居全市前列，赶超全省平均水平。牡丹区是菏泽中心主城区，坚持在全省县域发展中争先进位、全市综合考核中走在前列的目标不动摇，抢抓机遇，加压奋进，推动更高质量、更高水平、更高效益的发展；科技进步对经济增长贡献率显著提高，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系；基本实现治理体系和治理能力现代化，基本建成法治政府、法治社会和更高水平的平安牡丹区；国民素质和社会文明程度达到新高度，“一都五乡”城市品牌影响力显著提升；绿色生产生活方式广泛形成，生态环境根本好转；建成区域循环经济、内陆开放新高地，参与国际国内经济合作和竞争新优势明显增强；城乡居民人均收入迈上新台阶，基本公共服务实现均等化；人民生活更加美好，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，充分共享发展成果。

### 第四节 主要目标

锚定 2035 年远景目标，综合考虑牡丹区发展的机遇、优势、条件，坚持目标导向、问题导向、结果导向相统一，今后五年经济社会发展要努力实现以下主要目标。

——建设高质量发展引领区。主要指标持续稳定增长，发展质量效益持续提升，在全市经济总量跨入第一方阵、增速和人均保持第一方阵、综合考核稳居第一方阵，综合实力排名进入全省前 50 名。

——打造改革创新先行区。以改革创新为核心的时代精神扎根牡丹区大地，产权制度、要素市场等重点改革提速加力，高质量发展制度体系逐步完善，生产要素流动更趋合理，创新驱动能力显著增强，一流营商环境建设实现重大突破。

——建成现代服务业核心区。商贸物流、电子商务产业持续壮大，文化旅游产业提档升级，现代金融、医养健康加速起势，中心主城区楼宇经济、总部经济、文创经济、数字经济等现代服务业发展提速提质，实现现代服务业规模扩大、结构优化、层次提升。

——培育先进制造业集聚区。“一区四园”承载能力加快提升，专用车制造、机电装备、新材料等产业初具规模，产业链、供需链拉长延伸，数字化发展融合应用，高端人才向先进制造业聚集，高新技术产业产值占比大幅提高，现代制造业体系建设取得重大进展。

——创建生态建设示范区。国土空间开发保护格局得到优化，生态文明制度体系更加健全，能源资源利用效率大幅提高，污染物排放总量持续减少，林田湖水系统治理水平不断提升，城乡人居环境更加绿色宜居。

——建设幸福和谐首善区。城乡居民收入增速高于地区生产总值增速，农村居民收入增速高于城镇居民收入增速。文明程度不断提高，社会治理科学高效，居民就业更加充分，教育水平明显提升，社会保障体系更加健全，医疗健康体系逐步完善，脱贫攻坚成果巩固拓展，群众获得感、幸福感、安全感和满足感显著增强。

“十四五”时期经济社会发展主要指标表

指标（单位）	2020 年	2025 年	年均增速 （累计）	属性
经济发展				
1、地区生产总值增速（%）	6	-	6.5	预期性
2、常住人口城镇化率（%）	55.4	60.4	1	预期性
3、全员劳动生产率（%）	-	-	≥6	预期性
4、“四新”经济增加值占比（%）	35	45 左右	（10 左右）	预期性
创新驱动				
5、研发经费投入增长（%）	0.3	0.8	（0.5）	预期性

6、每万人口高价值发明专利拥有量（个）	1.8	3.9	〔2.1〕	预期性
7、数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重（%）	4	9	〔5〕	预期性
民生福祉				
8、居民人均可支配收入增长	5.5	7	7	预期性
9、城镇调查失业率（%）	3.5	<4	-	预期性
10、每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	3.8	3.9	〔0.1〕	预期性
11、基本养老保险参保率（%）	90	95	〔5〕	预期性
12、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数（个）	0	0.8	1	预期性
13、劳动年龄人口平均受教育年限（年）	10	10.5	〔0.5〕	约束性
14、人均预期寿命（岁）	80	80.5	〔0.5〕	预期性
绿色生态				
15、单位地区生产总值能源消耗降低（%）	20	完成省分解任务	-	约束性
16、单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	>5		-	约束性
17、空气质量优良天数比率（%）	64%		-	约束性
18、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例（%）	100		-	约束性
19、森林覆盖率（%）	7.1	7.6	〔0.5〕	约束性
安全保障				
20、粮食综合生产能力（亿斤）	13.5	12.5	-	约束性
21、能源综合生产能力（万吨标准煤）	-	-	-	约束性

## 第四章 加快打造现代工业新局面

坚持工业强区，政策向工业倾斜、资源向工业集中、要素向工业聚集，每年集中力量搞两三个“高、精、尖”好项目，推动产业发展示范带动，全面促进传统产业向“专、特、精、高”方向提升和转变，实施产业链长制，进一步建链、强链、补链，培育壮大现代农副产品加工、机电设备制造、新能源新材料产业集群，大力实施工业“二次创业”。

### 第一节全面提升现代农副产品加工业

依托丰富的农副产品资源优势，坚持以绿色、优质、安全为方向，以培育壮大龙头企业为抓手，进一步提升膨胀产业规模，引进打造一批带动能力强、科技含量高、财政贡献大、拥有知名品牌的农副产品加工企业，做大沙土食品、大黄集面粉加工、胡集木材加工产业集群，建设成为全国重要的现代农副产品加工基地。

食品加工业。依托佳美食品、沙土瓜子、鲜康农业、盛鑫源食品等龙头企业，进一步加大新产品研发和推广力度，运用先进加工技术，开发市场潜力大的果蔬制品。坚持标准化生产、集约化经营、精细化管理，加快沙土食品产业园、江正食品三期等重点项目建设。鼓励华瑞油脂、维特食品等企业研发功能性食品、保健性食品，延伸上下游产业链条，推进产品价值链提升。加快天邦粮油、华瑞面粉等重点企业发展，用好富硒小麦品质优势，以多元化市场需求为导向，瞄准日益增长的面包、蛋糕市场，针对性研发功能性产品。探索设立农产品质量安全检测中心，导入国际标准化管理体系，建立食品安全追溯体系，有效提高产品质量，确保食品卫生安全。

纺织服装业。推动德兰服装、丝芙特家纺等企业加快技术升级步伐，进一步延伸产业链条，打造集纺、织、染、面料、高档品牌服装制造于一体的全产业链纺织产业集群。支持卓越皮业、万成服饰等企业，加强研发设计，大力发展高支毛精纺面料、半精纺面料等高附加值产品。积极引入物联网理念和大数据分析技术，提高智能化生产能力，实现个性化定制和精准化生产。

林木加工业。坚持引进与培养并重，鼓励引导天荣家居、亚联、统和等骨干企业不断加大技改投入，积极研发新型环保板材，努力膨胀产业规模。围绕林木精深加工和综合利用，打造由原木到高端家具的产业链，建设全省重要的木材精深加工基地。支持天荣家居等企业利用“互联网+”和电商平台，开发定制家具，满足消费者个性化需求，拓展家居行业销售渠道。加快开发利用境外林木资源，实现林木加工业可持续发展。

#### 专栏 1：重点建设项目

沙土食品产业园、天下粮仓科教园、济铁物流园木材市场、李村茗澜创意服饰智能化生产、沙土任桥木材加工园区、岚桥国际木材产业园、江正食品三期、天荣定制家居智能化制造基地、尚雅创意家居、龙池牡丹产业园、大江食品二期

### 第二节 大力发展机电设备制造产业

深入对接市场需求，突出智能化、高端化和规模化特点，以京津冀、长三角机电设备产业转移为契机，加大招商引资力度，引进一批创新活力强、发展速度快的“瞪羚企业”、“独角兽公司”。加快广源铜带、高峰电机等中小企业的转型升级，以提质增效为目标，以提高产品竞争力为导向，大力发展智能制造、个性化定制、柔性生产、云制造等新兴模式，积极与西安交大等高校合作，持续推进一批重大关键技术突破，形成一批自主创新成果，加快装备、生产线和车间向自动化、数字化迈进，提升制造业整体技术水平。大力研发节能、环保、低碳新产品，培育一批“单项冠军”和“隐形冠军”。积极培育骨干龙头企业，加快华弘风电装备制造基地、专用车制造基地等项目建设，研发生产风电装备、集装箱式专用车等产品。加快泽铭医疗器械产业园项目建设，加强数字诊疗装备、体外诊断产品、高值耗材等重大产品攻关，推动医疗器械技术突破，打造医疗器械与装备新产业。

#### 专栏 2：重点建设项目

胡集创睿智能科技智能设备、中德（菏泽）智能制造产业园专用车制造、高峰电机二期、凌博生物医疗器材、都司东方纪元高端智能环保设备、中热博雅长虹低温空气源热泵生产基地、专用车制造基地、华弘风电装备制造基地、泽铭医疗器械产业园、亿华、英博尔

### 第三节着力培育战略性新兴产业

着眼新一代信息技术、新能源、新材料、绿色环保等产业，构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业集群。加快布局 5G、云计算、物联网、虚拟现实和人工智能等前沿信息产业，大力培育新技术、新产品、新业态、新模式，打造区域性大数据中心城市。

大力发展清洁能源，依托华润电力、无量光伏、三锐电力、宣力新能源等一批骨干企业，以发展清洁、绿色、低碳为方向，积极推动能源结构优化升级。加快风电资源开发利用，优化建设布局和开发时序，稳步推进宣力新能源三期、黄堽吉泽新能源、安兴吉兴新能源、国电投牡丹区风电、高庄新风能源二期等项目建设，争取早日投产，带动区域风电的可持续开发利用。加快生物质能开发利用，积极发展生物质成型燃料，着力推进生物质直燃和气化发电，加快光大二期垃圾发电、华润生物质耦合等项目建设，实现能源循环利用。加快太阳能开发利用，支持学校、医院和养老院等应用太阳能集热系统，鼓励公共建筑、公用设施、农村荒地、破废厂房和工业园区等采用分布式光伏发电，促进小留农业光伏、水兴能源农牧光伏、沙土农业光伏发展。大力推广地源和水源热泵技术，积极开发无机超导热管、地热测评等产品和新技术，拓展地热在发电、供暖和供热水等领域的应用空间。

大力发展新材料，加快石炭纪纳米材料产业园等项目建设，重点发展纳米梯度绝热材料、纳米颗粒与晶须复合材料、纳米球形硅微粉等高端材料，推动材料加工向材料制造转变，打造纳米新材料亿级产业基地。依托远东强亚、天盛纤维素等一批骨干企业，重点发展聚丙烯透明成核剂、纤维素醚等高端材料，研发突破一批核心技术，推广应用一批新型材料，着力解决新材料产品的同质化、低值化、环境负荷重等问题。

#### 专栏 3：重点建设项目

石炭纪纳米材料产业园、光大发电二期、华润电力二期、鲁润建材北汇和悦装配式建筑材料、菏建国创绿色装配式建筑产业园、力诺瑞特新能源材料装备制造产业园、广顺新能源三期、池高新能源电池、新风能源风电、浩风新能源风力发电、高庄新风能源二期、润鼎新材料二期

### 第四节全要素搭建产业载体

坚持把现有“一区四园”，作为产业发展的承接平台，进一步完善园区发展规划，明确产业定位，实行错位发展。集中全区土地、资金、人力等资源要素，强化牡丹开发区统领协调作用，加快推动菏泽陆港产业新城、吴店镇高端制造产业园、胡集镇特色产业园、沙土镇食品加工产业园、国家农村产业融合发展示范园、菏泽农高区等园区的建设步伐。

深化牡丹开发区体制机制改革。推行“管委会+公司”等管理模式，加快建立更加精简高效的管理体制、更加灵活实用的开发运营机制、更加激励竞争的人力资源管理制度，推动开发区回归本位、重塑优势。协助市高标准建设省级新区，用足用好国家农村产业融合发展示范园政策红利，擦亮牡丹产业招牌。

加强基础配套设施建设。克服土地、资金等各种制约因素，加快配套主干路网、供热供电、给排水、污水处理及其它公共服务设施。创新投融资机制、加大对产业园区建设的投入力度，每年筹措产业园区建设专项投资资金，作为引导基金重点投向服务配套设施建设领域，提高园区综合服务能力。探索多元化的产业园区建设运营模式，鼓励以政府和社会资本合作（PPP）模式进行产业园区公共服务、基础设施类项目建设。支持符合条件的产业园区开发运营企业在境内外上市、发行债券融资。

科学编制成片开发方案。以保障城镇发展建设用地为需求，依法依规实施土地征收，支持“一区四园”和城镇建设，促进当地经济社会可持续和高质量发展。坚持耕地保护和保障经济发展统筹推进，坚决遏制耕地“非农化”。科学安排农村占用耕地建房合理需求，稳妥有序推进农村乱占耕地建房问题整治。探索建立“田长制”，加强对耕地和永久基本农田的保护。

全面实行“飞地经济”。创新跨区域合作模式，打破原行政区划界限，形成区级负责配置资源、落地“四园”及重点园区项目归所属招商镇街、园区办公室及街道无条件服务的运转机制，加快建成布局合理、产业集聚、效益显著、各具特色的园区。

支持优势产业向园区集聚。推进产业结构从低附加值的初级加工向高附加值的下游精深加工环节延伸，在延伸产业链的同时注重提升价值链。以培育壮大产业集群为目标，瞄准产业集群缺失和薄弱环节，开展产业链招商。以大项目和龙头企业为牵动，进一步延伸产业链条，带动关联产业协同配套发展，实现产业集群发展。

#### 专栏 4：园区定位

**陆港产业新城：**按照国际化的建设标准，以高端花艺产业为特色，重点突破发展；以现代物流产业和商贸服务业为主导产业，不断培育壮大；以智慧能源产业为配套，加快创新型服务业发展，努力构建“1+2+1”开放创新型产业体系，形成全方位、多层次、宽领域、高水平的开放型经济发展新格局，建设成为鲁苏豫皖四省交界发展新引擎。

**吴店镇综合制造产业园：**进一步完善园区发展规划和功能定位，强化基础设施配套建设。以发展节能、低碳、环保机电产业为目标，促进传统机电企业优化升级。发展和应用“工业互联网+”模式，充分发挥创意家具小镇优势，借助电商平台，培植一批具有特色鲜明、灵活多样的家具企业集群。

**胡集镇高端特色产业园：**依托牡丹区胡集工业园，着力发展高端制造产业，做大做强创睿智能科技、华英无人机产业园等高新技术项目，重点打造集研发、生产、销售、服务于一体的新兴产业发展高地。立足木材加工产业传统优势，积极整合有效资源，不断淘汰落后产能，促进企业提质增效，加快林木加工行业转型升级，重点抓好亿林木业、亚联木业等骨干企业的培育，着力发展科技含量高、附加值高、发展潜力大的中小企业，促进木材加工企业向中高端、高质量发展迈进。

**沙土镇食品加工产业园：**全面提升园区载体能力，完善环保、交通、供气等基础设施，打造省市重点特色食品工业园区。通过“农户+企业”的生产模式，加强农副产品全面加工和利用，提高附加值，降低生产成本，增强农民收入和企业市场竞争力。进一步加大招商引资，优化营商环境，重点发展快速消费食品、果汁及蔬菜加工等产业。

**国家农村产业融合发展示范园：**依托尧舜、盛华等牡丹深加工龙头企业，采取政府引导、市场运作、企业带动的模式，大力发展油用牡丹规模化种植。坚持一二三产业融合发展，不断拉长牡丹产业链条，推动牡丹产业从过去单一的观赏种植，走向深层次、多领域、全方位综合利用之路。坚持科技创新引领，深化牡丹深加工产品研发，着力培大育强牡丹龙头企业。

## 第五章全力打造乡村振兴新样板

全面实施乡村振兴战略，大力发展现代农业，加快完善以城带乡、城乡融合的体制机制，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，努力开创农业农村发展新局面。

### 第一节 大力发展现代农业

构建现代农业产业平台。以国家农业科技园区、国家农村产业融合发展示范园、山东省农业高新技术产业开发区为载体，以提供都市区绿色、优质、安全农产品供给为目标，充分发挥资源禀赋、区位优势、历史文化、产业集聚等优势，围绕河道资源、田园资源和特色农业，优化调整农业结构，拓展“互联网+农业”、“精深加工+农业”、“旅游+农业”、“文化+农业”、“品牌+农业”等发展模式，推进农业产业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合，形成产业特

色鲜明、发展模式先进、示范作用显著的园区发展新格局，将平台建设成为全国知名、全省一流的现代农业先导样板区。

做大做强农业产业。依托粮油、水果、蔬菜、花卉苗木等传统特色优势产业，推动土地规模化利用和一二三产业融合发展，大力打造以现代农业、绿色农业、循环农业为核心的农业产业集群。加快粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区和现代畜牧业示范区建设，促进粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体发展，强化农产品区域品牌和国家地理标志建设，推进农村电商、物流服务业发展，培育农产品公共品牌，构建支撑牡丹区现代农业发展的产业体系。发展智慧农业，建立农业农村大数据体系，推动新一代信息技术与农业生产经营深度融合。

提高农业稳产保供水平。优化农业生产体系，严守耕地保护红线，巩固农业基础地位，充分发挥农业优势，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，以发展绿色生态农业为目标，以高标准农田建设为重点，实现粮食生产良种化、标准化、绿色化、机械化和服务全程化，引领粮食生产向绿色、高效方向发展，确保粮食稳定增产。深入实施重要农产品保障战略，实行粮食安全党政同责，探索建立粮食安全责任制和“菜篮子”负责制，确保粮、棉、油、糖、肉等供给安全。加快现代农业科技引领，突出农业机械化、信息化发展，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产力，持续提高农业综合效益和竞争力。深入实施质量兴农战略，提升农产品质量安全水平，加强农产品质量和食品安全监管，实现从农田到餐桌的全过程追溯管理，确保农产品抽检合格率稳定在98%以上。

健全现代农业经营体系。深化农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革，实现小农户和现代农业有机衔接，坚持家庭经营在农业中的基础性地位，发挥政府引导性作用，加快土地流转、股份合作、土地托管等方式促进农业规模化经营、创新式发展。培育壮大一批专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体，推动家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展，最终构建现代农业经营新体系，形成“政府+新型经营主体+农户”的新型农业经营机制。健全农村金融服务体系，大力发展农业保险，保障农民生产经营基础。探索实施农村集体经营性建设用地入市，盘活土地资源，增加村集体经营收入。定期调整农业园区一般耕地指标，用好土地流转政策，解决现代农村项目用地难的问题。

#### 专栏5：重点项目建设

国家农村产业融合发展示范园建设、小留滨河花果园、高庄现代农业产业园、胡集尚尧农业、吴店高效农业示范基地、山东省省级农业高新技术产业开发区

## 第二节塑强牡丹产业发展优势

充分发挥牡丹之都资源禀赋和产业优势，培育壮大牡丹“种苗繁育、花卉培植、精深加工、文化旅游”四大产业集群，创新牡丹产业新模式，发展牡丹“新六产”，打造全球最大的牡丹产业化发展高地。

牡丹精深加工业。充分发挥国家牡丹种质资源菏泽库和中国科学院菏泽牡丹院士工作站等科研院所力量，运用现代育种技术，搞好油用、观赏、药用等优良品种繁育。依托现有牡丹资源优势，发挥尧舜、龙池、悦如、冠宇、浩森牡丹等龙头企业带动作用，支持企业深化与清华大学、齐鲁工业大学、菏泽学院等高校产学研合作，不断强化深加工技术，推动牡丹产业向医药化工、日用化工、营养保健、食用菌、新材料应用、工艺美术、旅游观光等领域延伸，提升牡丹籽油、牡丹茶、牡丹化妆品、牡丹食品和牡丹保健品等系列产品质量，制定和完善牡丹系列产品标准体系，打响“国色天香、中华牡丹”国家品牌。开拓牡丹销售市场，把握“一带一路”发展机遇，用足用好现有扶持政策，发挥菏泽世界牡丹大会、国际牡丹文化旅游节宣传载体作用。全力挖掘牡丹产品市场需求，鼓励企业积极参加展览会、交易会等会展活动，努力拓展国内外市场。加快牡丹产业载体建设，提升国家农村产业融合发展示范园、国家农业科技园区带动能力，加快建设国家牡丹高新技术产业基地，争创国家级农业高新技术产业园区。

牡丹文化旅游。秉承“城区即景区”理念，实施“花卉进城”，科学规划布局旅游项目，完善“吃、住、行、游、购、娱”六大要素，构建牡丹文化旅游产业发展闭环。在环堤公园、中心公园、环城林带中规划建设牡丹主题景观，沿环堤河规划建设一批菏泽历史文化名人场馆，做

精做细曹州牡丹园、中国牡丹园、百花园、古今园等传统牡丹观赏区，加快七里河文化旅游带、“十里花廊”、牡丹古镇建设，规划新的牡丹集中观赏区，进一步擦亮菏泽牡丹旅游名片。发挥国际国花交易中心载体作用，创新办好世界牡丹大会、世界国花博览会、世界牡丹博览会、菏泽国际花艺博览会等活动，打响“中国牡丹之都”品牌，努力提高菏泽文化旅游的知名度、美誉度和影响力。

### 第三节加快城乡融合发展

统筹城乡规划，创新城乡基础设施一体化规划、建设、管理模式，构建城乡教育、卫生、文化、养老等公共服务统筹推进模式，促进农业转移人口同工同酬，实现就业、就学和社保等公共服务全覆盖。

深化户籍制度改革。实施差别化落户政策，全面推进居住证制度，促进农业转移人口举家进城落户，完善外来务工人员社保关系转移接续，妥善解决子女进城入学问题，全面实施财政资金、建设资金、用地指标与农业转移人口落户数量挂钩的“三挂钩”政策。以外来务工人员市民化、城边村原有居民市民化、农村就地转移就业人口市民化为重点，实现农业转移人口市民化。合理控制城镇开发边界，实行战略留白，为国家、省重大发展战略和城市可持续发展预留空间，力争2025年人口城镇化率达到60.4%。

大力推进“两新”融合发展。积极推进农村新型社区建设和新型小城镇建设融合发展，推动镇村联动发展格局。推动吴店镇、沙土镇、胡集镇等“两新”融合发展试点镇建设，总结可行性经验，着力培育一批人口规模在5000人以上的农村新型社区，打造乡村振兴龙头。强化区域综合服务能力，持续加大投入，补齐短板，实施供水、供电、管网等一体建设管护，引导公共教育、医疗卫生等资源向农村倾斜，把乡镇建成服务农民的区域中心。

实施乡村建设行动。加强乡村公共基础设施建设，继续把公共基础设施建设的重点放在农村，着力推进往村覆盖、往户延伸。实施农村道路畅通工程，大力推进“四好公路”建设，全面实施路长制，坚持以连接全区所有镇街政府驻地、重要产业基地、交通枢纽和旅游景区为目标，计划改造12条县道，改造18条乡道，改造村道路网755公里，着力打造“国省道为框架、县乡道为主体、村道路网为补充”的现代化农村公路网络。实施农村供水保障工程。加强稳定水源工程建设和水源保护，实施规模化供水工程建设和小型工程标准化改造，推进城乡供水一体化。实施乡村清洁能源建设工程，推进燃气下乡，支持建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气系统。发展农村生物质能源，加强煤炭清洁化利用。深入推进农村清洁取暖，对于偏远乡村，积极推广气代煤、电代煤或洁净煤等清洁采暖方式。实施村级综合服务设施提升工程，加强村级客运站点、文化体育、公共照明等服务设施建设。

实施农村人居环境整治提升五年行动。继续推进农村厕所革命，加快推广干旱、寒冷地区卫生厕所适用技术和产品，加强改厕后续管护机制建设。统筹农村厕所粪污和污水、黑臭水体治理，因地制宜建设污水处理设施。开展农村垃圾综合整治，加大城乡环卫一体化力度，完善农村生活垃圾处理市场化运作、源头化减量、资源化利用、无害化处理、数字化管理、法制化保障的工作机制，推广农村生活垃圾“户分类、村收集、镇转运、区（镇）处理”模式，推进农业生产废弃物资源综合利用，禁止城市向农村堆弃垃圾，防止城市垃圾“下乡”。2025年，全区所有村庄实现农村生活垃圾无害化处理，农作物秸秆综合利用率达到93%，畜禽粪污综合利用率达到91%以上。实施美丽乡村建设攻坚行动，充分尊重乡村发展规律和农民意愿，以保持乡村田园风貌为原则，高标准规划设计一批美丽村镇，开展美丽村居“四一三”行动，实施乡村振兴“十百千”工程，支持连片打造美丽乡村，提高村落斑块集聚度，力争“十四五”末建成一批特色鲜明、生态宜居的美丽乡村。

深化农村生活污水治理工程，编制生活污水治理专项规划，完善农村污水处理设施及配套管网的布局，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖，城市、镇区和园区周边的村庄接入城镇污水管网，禁止在集中式饮用水水源地保护区内设置排污口。实施村庄绿化亮化工程，充分利用村边荒地，荒滩等闲置土地，组织开展植树造林，湿地恢复等活动，加强街道、庭院、公共场所及“四旁”绿化，建设绿色生态村庄，推广使用节能灯具和新能源照明设备，科学设置照明设施间距，在村庄主要街道两侧和文化广场、学校、村民中心等重要场所安装照明设施，提高村庄公共照明使用效率。

## 第四节巩固拓展脱贫攻坚成果

保持帮扶政策总体稳定。从脱贫攻坚目标任务完成之日起，设立5年过渡期。过渡期内严格落实“四个不摘”要求，保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定，继续对脱贫享受政策人口进行帮扶，持续巩固脱贫攻坚成果，确保稳定脱贫不返贫。

巩固拓展脱贫攻坚成果。健全防止返贫致贫动态监测和帮扶机制，加强对脱贫享受政策户、边缘易致贫户，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户的动态监测，持续跟踪收入支出状况、“两不愁三保障”和饮水安全情况，及时采取针对性帮扶措施。推动脱贫人口稳定就业。扎实做好黄河滩区脱贫迁建后续帮扶工作。

持续推动扶贫产业发展。立足当地资源禀赋和产业基础，鼓励以镇街为单位实施乡村优势特色产业项目，注重产业后期培育，优化产业结构，延伸产业链条。加强扶贫资产管理和监督，分类摸清资产底数，明确所有权、放活经营权、保障收益权、落实监督权，促进扶贫资产长期良性运营、持续发挥效益。

## 第六章高端打造现代服务业新高地

坚持服务业兴区，推动商贸物流、文化旅游等传统服务提档升级，加快发展楼宇经济、总部经济、文创经济、数字经济、现代金融等新兴服务业。大力发展生产性服务业，推动生活性服务业向高品质和多样化升级，打造苏鲁豫皖四省交界地区现代服务业新高地。

### 第一节加快商贸物流业提档升级

依托城区中部、东部、北部三大商圈资源优势，引入大数据、云计算、区块链、人工智能等数字技术，加快传统商贸物流业转型升级，提高科技水平，到2025年，建成东连环渤海、西连中原城市群、北接京津冀、南接长江经济带的现代商贸物流基地。

着力提升商贸物流园区。提升整合现有商贸物流资源，引导小、散、弱的物流企业向商贸物流园区集聚发展。培植壮大万福河商贸物流园区、陆港新城物流园区、天华电商产业园区、中动总部经济园区等园区，提升改造“八大专业市场”，加快推进绿地花都、恒大帝景、中北新都心、佳和广场、亿联世贸等大型城市综合体建设，支持三信商贸、金霸电器、银田农产品物流等20家企业运用大数据、云计算、物联网等先进信息技术与商贸物流运营深度融合。创新物流资源配置方式，以基础设施改造和信息平台协同建设为抓手，提升商贸物流业信息化、智慧化水平，促其增强辐射带动能力。加快培育新零售业等新商业模式，利用数字信息技术应用推动实体零售由销售商品向引导生产和创新生活方式转变，推动线上和线下融合，激发现有商贸物流企业新动能。

着力打造区域物流通道建设。依托公路、铁路和航空等资源优势，培育壮大菏泽陆港产业新城商贸物流承载能力，形成辐射鲁苏豫皖交界地区的物流大通道，打造国家级商贸物流服务型枢纽。加快济铁物流园多式联运项目建设，支持申报国家级多式联运示范工程，着力构建以设施高效衔接为基础、以站场快速转运为重点、以各种联运形式竞争发展为路径、以信息资源整合共享为支撑的多式联运组织体系，提高物流资源利用率。发挥海关监管场站、保税物流中心（B型）载体作用，形成“境内关外”口岸平台，打造外向型经济发展高地。合理规划布局消费物流配送节点，开展城乡高效配送专项活动，构建城乡双向畅通的区乡村三级物流配送网络，加快与京东、申通协作，实现自然村物流配送网点全覆盖。强化公用型城市配送节点和社区配送设施建设，畅通城乡物流配送“毛细血管”。

着力畅通城乡双向联动消费渠道。坚持培育农村消费市场，巩固扩大电子商务发展优势，强化与阿里、京东、菜鸟物流等电商企业开展多种形式的合作，推动“互联网+”在农业、流通等领域广泛应用。鼓励三信、天华等本地电商企业强化与农产品合作社合作，共同建设农村网络购物平台，把特色农产品销售到城区，把农村消费品、农业生产资料销售到乡村，形成城乡商贸物流双循环。依托菏泽学院、区职教园区、博雅电商职业学校，继续培育一批懂业务、会经营、能带头的农村电商实用人才。

## 专栏 6：重点建设项目

陆港产业新城、万福河商贸物流园、天华智慧经济产业园、牡丹商贸园区、东翼国际金茂城、奥莱国际公园奥特莱斯商业街、银田冷链物流中心、陆港韵梦小镇海普易购电商平台、济铁菏泽物流园二期、菏泽申通快递转运中心、菏泽邮政仓储物流中心、凯旋豪庭都市中心、银田农贸城改扩建、毅德城二期、佳和广场、三信冷链、智联合国贸物联网产业园、中国供销菏泽国际商贸城、天翔银都电商产业园

### 第二节 加快文旅产业提质增效

深入挖掘和开发曹州古城、红色文化、民俗文化、书画艺术、武术戏曲、非遗等文化旅游资源，以全域旅游为目标，将牡丹文化、黄河文化、祖源文化、临济文化、红色教育和生态休闲等特色资源优势转化为文旅产业发展优势，擦亮“花城、水邑、林海、商都”品牌，构建起全域布局、全景打造、全业融合的旅游新格局，着力打造高品质旅游目的城市。到 2025 年，旅游人数达到 800 万人次以上，旅游综合收入达到 40 亿元以上。

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，加强社会主义精神文明建设，宣传和弘扬社会主义核心价值观，推动崇文尚义、正直勤劳等传统美德融入现代生活，汇聚形成向上向善、诚信友爱的文化自觉。实施文艺作品质量提升工程，广泛开展群众性文化活动，更好满足群众多样性公共文化服务需求。传承弘扬中华优秀传统文化，推动戏曲、武术、书画、民间艺术等文化元素传承发展，推动文化和旅游融合发展。

历史文化旅游。深度挖掘胡集伏羲、尧舜等历史文化，推动成阳故城遗址保护开发，加快建设华夏伏羲文化园、尧舜祭祀园、徐河景观带，全力打造中华上古文明文化窗口展示区。深度挖掘李村临济佛教文化精髓，融合新时代社会主义核心价值观，开发出禅学文化产品，建设世界临济文化研究中心，打造全国知名“修心”地。加快黄河文化研究，挖掘梳理黄河文化历史意义、传承谱系和时代价值，讲好“黄河故事牡丹区篇”，延续历史文脉，全面保护、传承、弘扬黄河文化，着力打造黄河风情旅游园区。

乡村休闲旅游。实施乡村旅游提升工程，打造乡村振兴齐鲁样板菏泽先行区，画好新时代山东“富春山居图”牡丹区板块。创新乡村旅游业态，以果园、田园、菜园、花园、林园、特色乡村等为依托，积极发展李村黄河风情旅游园区、何楼生态旅游农业园区、小留乐活小镇等农业旅游项目，实现农事活动体验、乡村文化体验、休闲游乐、养生养老等服务功能，带动农业产业链延伸和价值链提升。探索“公司+村集体+家庭农场”等运营模式，推进休闲农业和乡村旅游融合发展。坚持乡村旅游标准化、个性化并重，推进安兴高效生态观光农业基地、高庄千亩梨花园、大张果蔬现代农场和小留大田牡丹园、皇镇万亩大田牡丹观光园等乡村特色旅游目的地提升发展，打造乡村文化旅游融合发展精品项目。

红色精品旅游。深入挖掘大黄集、王浩屯、沙土红色文化资源优势，开展革命文物调查征集，组织牡丹区红色文化重大课题研究。加大对沙土战役、大杨湖战役等旧址、文物、烈士墓群、革命事迹进行保护和发掘，打造一批“重点红色文化旅游”经典景区。创新红色旅游发展模式，坚持把红色旅游与爱国主义、革命传统教育等相结合，改进创新红色旅游宣讲和展陈方式，组织开展各类具有庄严感和教育意义的主题纪念活动，打造“红色+乡村”、“红色+文创”、“红色+民俗”等红色旅游复合型产品，助推红色旅游高质量发展。

提升旅游质量。采用“旅游+”新模式，促进餐饮、住宿、交通、娱乐、购物、体验等配套设施全面优化升级，实现旅游景点与旅行社、餐饮、购物、娱乐等协同发展。加快文化旅游和设计服务与农业、工业融合发展步伐，逐步完善研发设计、产品生产和推广销售等文化创意产业链，积极发展具有自主知识产权的艺术设计、网络视听和动漫游戏等文化时尚产业。

发展智慧文旅。强化科技赋能，推动互联网、物联网、大数据、云计算、现代信息技术、人工智能、AR/VR/MR、卫星导航、5G 技术等同文旅产业实体经济深度融合，配合省市部门推进文旅信息资源整合，建设平台集约统一、信息共建共享、产品满足供给、宣传有机协同、服务全面有效的公共服务体系，推动文旅公共服务智慧化、景区管理智慧化、企业运营智慧化，激活文化旅游“一江春水”。

## 专栏 7：重点建设项目

牡丹古镇、方特文化科技创意产业园、七里河文化旅游带、曹州牡丹园、华夏伏羲文化园、徐河景观带、黄河风情旅游园区、菏泽老城区复兴、黄河风情源田园农旅、国际国花博览园、国花牡丹园、中动文化产业园、盛世芍花花卉园、百花园提升改造、环堤公园、赵王河上游生态公园、腾讯（菏泽）数字 IP 产业园、万福河景观带

### 第三节加快医养健康提质增量

全面深入实施健康中国战略，紧抓新一轮科技革命和产业变革机遇，推进新旧动能转换重大工程，满足人民群众健康服务需求，促进经济发展和民生改善良性互动，加快打造医养健康新高地。

**医疗服务。**进一步优化医疗资源配置，实施“双创双提双满意”行动计划，聚焦聚力卫生健康事业高质量发展，构建与经济社会发展水平相适应、与居民健康需求相匹配的整合型医疗卫生服务体系。到 2025 年，每千人口执业（助理）医师数达到 3.9 人。加快医疗服务创新发展。支持牡丹健康城、牡丹区中心医院、牡丹区人民医院新院区等重大项目建设，提升医疗服务水平。加快康复医疗发展，支持医疗机构重点开展神经、骨科、老年、儿童等康复服务，推广康复医学先进适宜技术。加强中西医协同推进，支持发展中医特色康复服务。

**健康养老。**充分发挥生态环境等综合优势，完善老龄健康政策支持体系，做优以医养结合为重点的健康养老产业。推进医养结合，加快建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、覆盖全体老年人的健康养老服务体系。深入推进机构医养结合，支持城区医院和乡镇卫生院，重点向康复、护理和养老服务延伸，转型发展成为收治高龄、重病、失能、部分失能老年人的医养结合机构。开展社区居家健康养老服务，完善社区医养服务设施，推进与卫生、助残等公共服务设施统筹布局、互补共享。支持枫叶正红、佰寿康等社会力量管理运营社区医疗养老服务机构和设施，培育一批品牌化、连锁化、规模化的龙头企业，使社会力量成为提供社区医养服务的主体。大力发展智慧养老服务，开展健康养老大数据的深度挖掘与应用，创新发展慢性病管理、居家健康养老、个性化健康管理、互联网健康咨询、生活照护等健康养老服务模式。探索制定老年教育发展规划，扩大老年教育资源供给，拓展老年教育发展路径，加强老年教育支持服务，促进老年教育可持续发展。

**健康食品。**加快健康食品生产开发，完善健康食品标准体系，满足人民群众日益增长和不断升级的安全、多样、健康、营养食品消费需求，推动健康食品产业高质量发展。积极发展功能性农产品。深入开展果品、蔬菜等标准园创建活动，重点扶持高庄草莓、皇镇山药、沙土甘蓝芦笋等无公害农产品基地建设，打造高端绿色农产品生产基地。支持晶辉生物、悦如牡丹、沙土维特食品等企业，加快转型升级，开发以天然植物、动物为原料的系列中成药饮剂片剂、健康养老保健品营养品、新一代牡丹医药等保健品。

### 第四节加快教体产业蓬勃发展

坚持把教育事业放在优先位置，推行素质教育，提高教育质量，办好人民满意的教育，让每一个人都有人生出彩的机会；坚持以增强人民体质、提高人民群众健康水平为根本出发点，广泛开展全民健身运动，培育体育产业，推动教体产业蓬勃发展。

**教育培训业。**注重发挥教育培训的社会功能，支持发展市场化教育培训业，大力发展各种人才紧缺领域、专业技能、语言类、兴趣型的教育培训产品。推进各类培训机构整合社会资源，向专业化、精细化、连锁化和品牌化发展。

**特色教育。**大力推动职业教育产教融合发展，鼓励职业院校紧密对接“3+3”产业体系，合理设置专业；推动校城融合发展，支持菏泽学院筹建菏泽大学和菏泽医学专科学校适时升格为本科院校。全面实施教育信息化 2.0 行动计划，发展在线教育，构建与教育现代化相适应的教育信息化体系。完善特殊教育保障机制，实施特殊教育学校办学条件标准化建设工程和特殊教育资源教师建设工程，建立残疾儿童信息档案数据管理平台，推行个别化教学，提升特教中心办学水平。

体育健身。深入推进全民健身与全民健康深度融合，大力开发具有消费引领性的健康运动项目，积极推广覆盖全生命周期的运动健康服务，构建健康运动产业生态圈。实施体育医疗康复产业发展行动计划，依托专业医疗机构和运动休闲基地，加快科学健身指导体系建设，培育体育康复产业。继续举办菏泽国际马拉松赛等运动主题赛事活动，进一步提升国际影响力。大力培育健身休闲、竞赛表演、场馆服务、体育中介、体育培训与教育、体育传媒等体育服务业，支持各地打造一批优秀体育俱乐部、协会等体育社会组织。

要素保障。落实城镇居住区配套幼儿园建设,提高公办幼儿园、普惠幼儿园占比,重点解决农村学前教育资源短缺问题,确保优质普惠学前教育资源供给。加大师资补充力度,完善教师培养培训体系,培养一批名师、名校长。鼓励支持学校集团化发展,推行城乡学校结对帮扶,提升义务教育整体办学水平。支持和规范民办学校发展,引进知名教育机构,提高社会力量办学水平。加强城乡学校建设用地供给,建立教育资金投入保障机制,扩大普惠性学前教育资源,推动义务教育优质均衡发展。

## 专栏 8: 重点建设项目

牡丹区二十一中中华路校区重建、解放北路小学、吴店张楼小学及幼儿园、南城张楼田口学校、成阳学校、菏泽外国语学校二期、菏泽市职教园区、菏泽医专扩建、菏泽学院三期、天香学校、华夏翰林学校

## 第五节加快生产性服务业积蓄成势

发挥城区商业综合体崛起优势,规划建设中华路、牡丹路等现代服务业街区,大力发展电子商务、现代金融、直播经济、文化创意、夜间经济等新兴服务业。推动传统服务业向现代服务业转型发展,加快发展健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政、物业等服务业,加强公益性、基础性服务业供给,推进服务业标准化、品牌化建设。

电子商务。做好扩面增量、提质增效、品牌打造、集聚发展四篇文章,加快天华、银田、毅德等电商产业园提档升级,巩固提升猪八戒网、大龙网、田田圈等服务平台优势,支持天华等企业利用数字技术、信息技术和智能技术等新技术,加快发展电商平台经济,抢占未来电商产业发展制高点。借助阿里、京东等电商平台,培育壮大天荣家居、牡丹家纺、食在花乡、菏泽牡丹等电商品牌,加速推广“互联网+牡丹”的销售模式,加大鲜切花出口力度,争取在十四五时期内王桥牡丹产业销售额达到十亿元,打造区域性互联网特色牡丹产业品牌。利用猪八戒网、大龙网流量优势,鼓励佳美食品、卓越皮业等企业涉足和拓展跨境电子商务,支持陆港产业新城建设国家跨境电商示范基地。加快打造具有鲁苏豫皖交界区域竞争力、具有全国较大影响力的电子商务中心城市和全国农业物联网应用示范区。

现代金融。推进银行业加快转变发展方式,创新业务模式。支持证券期货业多元化创新发展,做大资产证券化、融资融券、资产管理等业务。支持基金、融资租赁、消费金融和财务公司等非银行金融机构发展。积极推进金融商务区规划建设,鼓励金融机构在菏设立分支机构,支持符合条件的民营企业设立民营银行。鼓励银行业加快转变发展方式,支持菏泽农商行主板上市,助力本地银行腾飞发展。

直播经济。积极推动与各类新媒体融合应用,与淘宝直播、抖音、快手等平台深化合作,引进蚂蚁星球、宏人文化等知名MCN机构,通过直播、短视频等方式销售特色产品,打造直播生态供应链。加快皇镇直播小镇、菏泽会展中心直播基地、轻链直播基地等项目建设步伐,推进鲁西南花卉大市场、万象城金街、花都商品城、中北步行街等直播基地装修营业,推动天华电商园、龙池生物科技、何楼多肉、高庄东头葡萄等直播基地运营,打造直播电商产业集群。开展直播电商从业人员个性化专业化技能培训,对市场经营户、商贸企业、工业企业等开展普及型培训,提升新人主播的专业水平和带货能力,力争提供从素人到网红再到带货达人的全方位服务,构建直播电商人才支撑体系。

文化创意。立足于历史、民俗和牡丹等文化资源,依托天华新媒体广告产业园,加快方特文化科技创意产业园等项目建设,大力发展创意设计、新兴媒体、动漫游戏、数字音视频、广播影视、出版发行、工艺美术、演艺娱乐等产业,培育一批优势明显、特色突出的文化创意企业,建

立完善一批集创意研发、企业孵化、人才培养于一体的文化创意园区。实施“文化+”工程，深入挖掘牡丹区历史故事、圣贤名言、民歌曲艺、民间传说等资源，推出一批演艺文化精品。

科技服务业。以市场为导向，以企业为主体，围绕研发、设计、创业、科技咨询等重点领域，引导高端科技要素和科技服务机构加快集聚，鼓励各类中介机构和社会力量参与各类科技服务活动，促进科技服务业专业化分工，产业链上下游互动，建设一批商业模式先进、辐射带动能力强的科技服务龙头品牌，打造具有较强竞争优势的科技服务业集群。

数字经济。以“数字产业化、产业数字化”为主线，编制数字经济发展规划，围绕企业、园区、项目、人才等，绘制数字经济产业地图，为数字经济发展提供方向。鼓励菏泽学院、齐鲁工业大学、区职教园等院校，加强与华为、阿里、腾讯、京东、平安等知名企业合作，进行联合攻关，在数据采集、清洗、存储、挖掘、分析、可视化算法等方面突破一批关键技术，形成一批技术先进、应用广泛的大数据产品，深化大数据在各行业应用，培育新的经济增长点。加快一二三产业数字化转型发展，大力发展数字农业、智能制造、智慧服务，推进产业数字化，为实体经济插上腾飞翅膀。启动实施中小企业数字化培育行动，挑选一批市场前景好、发展潜力足的中小企业，通过政策引导、资金支持、技术扶持等手段，帮助中小企业数字化转型发展。

夜间经济。用足用好繁荣夜间经济政策措施，依托银座和谐广场、佳和广场、东方红大街、曹州牡丹园、环堤公园等资源，培育夜间文化休闲、演艺体验、特色餐饮、购物娱乐等新业态。新建亿联世贸中心万国风情街、菏泽大润发商业步行街等六个步行街，提升改造牡丹商业步行街、万象夜市等三个步行街，坚持“服务与监管”并重的原则，既要服务个体工商户规范经营，又要强化质量、卫生等方面的监管，营建放心的消费、娱乐氛围，打造城区夜经济样板街。鼓励重点街区及商场、超市、便利店延长营业时间，积极促进夜间产品多元化，发展“夜间经济区”。引导市民转变消费观和经营观，进一步培养壮大夜间经济消费人群，形成夜间经济集群。

总部经济。发挥中心城区优势，加快引进跨国公司地区性总部或派出机构、国内大企业地区性总部或分支机构落户牡丹区。扶持综合实力强的企业进一步做大做强，积极拓展异地业务，进一步拓展市场空间和资源空间，打造本土总部企业。合理规划建设新型商业街区、城市综合体，集中布局商务、商贸、科技金融等城市核心商务区。加快对现有高档商务楼宇的招商工作，引进各类现代服务业企业、研发中心、营销中心、结算中心等，重点打造一批特色楼宇经济，推动城市高端生产性服务业和现代生活性服务业共同发展，提升中心城市集聚辐射带动功能。

## 专栏 9：重点项目建设

菏泽国际金融商务区金融科创产业集群、黄堍生润电子商务、方特文化科技创意产业园、菏泽玫瑰园健康小镇、亿联世贸中心万国风情街、菏泽大润发商业步行街、中北新都心商业步行街、曹州老城、食光里时尚餐饮、中达逸景广场、牡丹商业步行街改造、万象夜市改造、文化城步行街改造、天翔银都电商产业园

## 第七章着力打造宜居宜业新城镇

坚持统筹兼顾、内外互动、建管同步，配合市级部门做好科学规划城镇规模和布局，加快推进城市空间拓展优化，不断提升城镇建设管理水平，形成以中心城区为龙头，省市重点镇为纽带，打造小城镇和新型农村社区为支点的多层次城镇体系，全力建设彰显“本地人留恋、外地人向往”的城市魅力。

### 第一节推动中心城区建设提速

协助抓好城市设计。积极主动参与城市规划设计，坚持产城融合发展，合理布局产业集聚区、商业服务区和生活居住区，加快发展信息服务、金融保险、文化创意等现代服务业，积极培育共享经济、总部经济等新业态，努力打造人才聚集之地、创新创业之城。

大力实施安置房“三年攻坚”行动。加快推进在建项目，多路径推进回迁安置。继续采取购买存量商品房的方式，推动征收居民回迁加速、房地产业回暖向好。强化历史文化保护、老城区风貌塑造，推进“存量更新”，对老旧小区实施高标准改造，推动海绵城市、韧性城市建设，加

快形成生态宜居的生活社区。

加快中心城区基础设施建设。积极发展城市轻轨、快速通道等大容量交通设施，贯通、改造、升级一批城市道路，打通道路微循环，着力提高通行效率。推动BRT快速公交建设，实现城区快速通达。建设城市停车设施，加强充电、加气和公交站点等设施建设。健全和完善基础配套设施、公共医疗卫生和教育机构。大力推进人文城建、生态城建，完成牡丹区青少年活动中心、老年活动中心建设，丰富城市绿化纹理，加快丹华公园建设，高品质打造赵王河公园及下游湿地、万福河景观带，建设城市公园绿地建设，抓好沿河沿路和组团间绿化。协同市实施“水系连通”工程，开发改造“三湖七河”。全面推进“治乱”、“治脏”、“治污”、“治违”、“治差”，加大黑臭水体治理力度，扩大供水、供热、污水等管网覆盖面。加快城市污水处理和再生利用设施建设，开展生活垃圾分类，推动海绵城市、韧性城市、无废城市建设，争创国家节水型城市、全国绿化模范城市等荣誉称号，保持全国双拥模范城、国家园林城市等荣誉称号，创建全国文明城市、国家卫生城市。

强化新型智慧城市建设。注重在科学化、精细化、智能化上下功夫，推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，形成以数据驱动为主的城市综合治理新模式，让城市运转更聪明、更智慧。转变经营城市理念，优化用地结构，盘活存量建设用地，推动土地利用方式由增量规模扩张向存量效益提升转变，提高土地综合利用效率。到2025年，建成鲁苏豫皖四省交界地区的区域性中心城市。

#### 专栏 10：中心城市重点片区项目

恒大项目、金融商务中心、魏海安置区、翟羊庄片区、穆楼片区项目（观澜项目）、李岷片区项目、嘉利学府、慧聪城、奥斯卡东南储备地块、南城-张楼田口片区、郭大千片区、候店黄口片区、三信地块、句阳路片区、体育公园片区、毛庄北路片区、付堂片区、付堤口片区、重庆路片区、腾讯地块、洪湾片区、菏泽医专新校区安置区、杨庄毛胡同片区、曹州古韵、方特北片区、朱官庄片区、

## 第二节推动城市内涵功能提升

加快城市文化建设。推进“硬件”建设和“软件”建设相结合方式，打造一批“文化景点”、“文化长廊”，在市区绿地、公园中植入传统文化、古城文化符号，营造优良城市文化氛围；加强对社会主义核心价值观的宣传力度，倡导争做文明市民良好氛围，开展创建“文明社区”活动，继续推广“红色物业”模式，构建以社区为主体的文明、清洁、卫生、绿色小区，基本建成垃圾分类处理系统，促进城市文明卫生全面提升。

加快城市文明素质提升。以创建“全国文明城市”和“国家卫生城市”为抓手，加强社会主义精神文明建设，大力弘扬社会主义核心价值观，传扬和继承优秀传统文化，提高居民卫生健康和防疫意识，坚持城市建设和文明卫生同步提升。深化文明城市、文明校园、文明行业、文明单位等创建，推动品德礼仪课程进课堂，提升窗口单位优质服务水平。积极落实《菏泽市文明行为促进条例》，按照法律法规等有关规定，加大对公共场所不文明行为劝导和惩戒力度，不断提高市民文明素质和城市文明程度。

强化城市管理精细化。坚持“城市管理应该像绣花一样精细”，走内涵式、集约化、智能化城市发展道路，着力提高城市承载能力、建设品质和公共服务水平，加快形成布局科学合理、功能优化完善、集聚辐射能力强的城市格局。推动城市管理向城市治理机制转变，大力实施“三化、三治理、两提升、两创建”行动，扎实推进社会诚信体系建设，持续提升城市精细化管理水平。完善城市管理执法体制，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制。以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台。建强队伍、延伸触角，推动治理服务全面拓展，着力提升社区党组织领导力。健全“下呼上应”等机制，着力提升党建引领基层治理水平。深化街道管理体制改革的，推进赋权增能减负。

推进城市管理智慧化，大力推进“数字化+街长制+轨迹化”城市管理模式，强化大数据应用，做强“城市大脑”。建设智慧停车管理平台，实现“一张网”管理全城，一个App停遍全城。

### 第三节推动小城镇建设提质

科学推进城镇统一规划。坚持多规合一，通盘考虑城镇和乡村发展，统筹谋划产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境保护等主要布局，科学推进城镇规划一体化，在空间形态上塑造城市特征明显、乡村特色突出、田园乡村与现代城镇各具特色且交相辉映的城乡发展形态。

有序推进城乡人口流动。发展城镇化坚持以人为本，以基本公共服务均等化为关键，构建城区、小城镇和农村新型社区等空间载体，提升城镇人口集聚功能。差异化推进村庄协调发展。根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，分类推进村庄建设。开展乡村振兴示范村创建，持续推进乡村振兴精品线路打造。

推动小城镇建设。以重点镇、示范镇、特色小镇为基础，推进沙土镇、吴店镇重点镇建设。推动小城镇建设提速，按照“20有”的标准完善基础设施和公共服务设施配套建设，加快培育特色产业，做大做强财源支撑，努力打造一批特色鲜明、产城融合、环境优美、宜居宜业的现代化经济强镇，着力提升城镇对经济发展的支撑和承载能力。

深入实施“扩权强镇”。深入推进镇（街道）行政管理体制改革，大力实施扩权强镇，尽可能把资源、服务、管理放到基层，实现基层权力给基层、基层事情基层办、基层事情有人帮办，全面提高基层服务水平和效能。强化镇政府社会管理和公共服务职能，建立综合服务平台，设立便民服务中心，加强乡镇中小学、乡镇卫生院、农技推广站等基础设施建设。推动“最多跑一次”改革向基层延伸，真正把乡镇建成服务农民的区域中心。健全重点镇工作机制，科学编制重点镇国土空间规划，全力推动重点镇高质量发展，形成县域经济新一轮发展的强劲增长极。

#### 专栏 11：小城镇重点片区项目

亚太医疗、雍华府、中棉项目、汽车城、玉江源、华瑞面业、金普物流、皇镇公交车站基础设施、宝能汽车、鑫俸源汽车、城投工业地产、安兴工业园、即食阿胶、立泰石油、虎运牛肉项目、皇东管桩、成阳新城、东方纪元、昊华搪瓷、鲜康农业、正新食品、中京生物质发电、增鑫能源、中鼎再生资源、若军加油站、鲁博新能源

### 第四节 协助建设省级新区

严格按照市委、市政府要求，对标国内一流新区，高标准协助建设菏泽新区。加快推进陆港产业新城主导产业发展，协助市级部门搞好基础设施建设，完善园区功能，增强园区承载力。配合市级部门抽调精干人员，组建管委会，指导日常工作开展。积极融入新发展格局，主动对接长江经济带、京津冀协同发展和中原经济区，串联山东半岛城市群和中原城市群，推动产能有效合作，发展贸易新业态，建设高能级开放平台，打造区域循环经济、内陆开放新高地。

## 第八章实施创新驱动发展战略

坚持把创新摆在经济社会发展全局的核心位置，以深入实施创新驱动发展战略为抓手，以建设创新平台为载体，以创新人才发展体制机制为目标，强化企业创新主体地位，加大领军人才和创新团队引进力度，努力形成具有区域竞争力的人才优势，全力构建区域创新体系，为推动我区“争先进位，走在前列”提供新动力。

### 第一节加快建设创新平台体系

围绕重点领域和重点产业发展，坚持政府引导、企业牵头，联合高校、科研院所共同搭建投资主体多元化、建设模式多样化、运行机制市场化、产学研紧密合作的新型科研创新平台，推进科研院所、高校、企业科研力量优化配置和资源共享。

加快创新平台建设。支持有条件的高新技术企业和规模以上企业创建重点实验室、院士工作站及新型研发机构等创新平台，最大限度激发企业主体创新活力，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，促进资本、人才、信息等创新要素高效合理流动。积极出台鼓励创新的政策举措，完善创新支持、创新风险防范、创新失败退出和后续扶持等方面的制度和政策。大力弘扬企业家精神，鼓励和支持企业家发挥创新带动作用。对新获批建设国家和省级重点实验室、国际科技合作基地、省技术创新中心、院士工作站、新型研发机构等创新平台的企业给予经费补助。

加强融资平台建设。建立以政府为主导的投资平台，充分发挥政府资金的引导和放大效应，发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进投资机构和社会资本进入地区产业投资领域，推动地区创业创新和产业升级，帮助小微企业快速成长。完善现代企业制度，健全内部决策程序，建立债务风险预警机制，提高平台公司的债务偿付能力。推进融资平台创新发展，采取参股控股等多种渠道融资方式，组建专业化金融服务团队，增强信用评级，不断膨胀整体规模和提升效率。同时，加大对融资平台的监管，督促平台公司完善信息披露制度，建立健全考核激励机制，完善责任追究制度。

建设“亩产效益”综合评价管理服务平台。利用菏泽市工业企业综合评价管理服务平台，开展工业企业亩产效益综合评价工作，着力提升亩均效益。加快推进以“亩产效益”功能为核心，涵盖“经济运行”、“政策超市”、“互联互通”、“工业电商”等功能的服务板块，提高功能定位，优化服务流程，打造成以企业为核心、产业为主线、多方合作、多级联动、共建共享的工业企业数字化管理服务平台。

## **第二节 建立和完善人才创新机制**

实施人才优先发展的战略布局，坚持人才资源优先开发、人才结构优先调整、人才投资优先保证、人才制度优先创新。制定人才投入、科研和创业支持、管理服务政策，构建先进的创业孵化机制、创业金融服务体系和科研创新环境。

创新人才工作体制机制，切实解决人才队伍建设和工作中的重点问题，打造尊重人才、见贤思齐的社会环境，营造创新、宽容失败的工作环境，打造待遇适当、无后顾之忧的生活环境，完善公开平等、竞争择优的制度环境，进一步优化人才发展环境。坚持人才制度先行创新、人才资源先行开发、人才投资先行保障，向用人主体放权、为人才松绑。健全高层次人才创业扶持政策，努力在重大项目布局、科研基础设施建设、科研经费投入与使用、税收、人才奖励、人才生活保障等方面取得新的政策突破，切实打造政策洼地。健全创业金融服务体系，实现区内人才与资本的深度契合。同时，持续加强对人才典型和先进事迹的宣传表彰，营造鼓励创新、尊重知识、重视人才的浓厚氛围，激励各类优秀人才脱颖而出。

强化政府科技服务职能，提升科技管理服务能力，依靠改革激发创新活力，重点推进科技创新治理、科技任务组织实施、创新激励和保障、知识产权保护和服务、科技人才评价等改革。完善项目管理监督机制，实施中长期项目绩效评价，提高科研经费使用效益。加强知识产权保护和运用，促进创新成果向现实生产力的转化。改进科技评价体系，弘扬科学精神和工匠精神，广泛开展科学普及活动，加强青少年科学兴趣引导和培养，提高全民科学素质。

## **第三节 加强人才引进和培育**

大力引进高端人才。实施“归雁兴区”战略，加大育才引才力度，打造人才聚集高地。加强高层次人才队伍建设，积极参与享有国务院特殊津贴专家和省泰山产业领军人才等工程。聚焦主导产业，编制人才规划，建立人才资源库，充分利用中国国际人才交流会、“海洽会”和“山东名校人才直通车”等招聘会，引进一批海内外高层次人才。建立完善人才服务绿卡制度和人才服务联席会议机制，为高层次人才在落户、配偶随子女入学等方面提供绿色通道，对急需的紧缺高层次外籍专业人士，给予就业期限、技术移民、永久居留等便利政策。

大力培育专业性、行业性人才市场，引进培育风投机构、孵化器中介组织，为用人单位在人才引进等方面提供更专业化服务，探索推进人力资源服务产业园区建设。深化人才领域“一次办好”改革，优化医疗保障、子女教育、人才落户等方面服务，完善“人才贷”“创业贷”等扶持政策，做好承诺服务事项落实，塑造人才服务新理念。

加快人才培养力度。突出“高精尖缺”导向，实施人力资源提升工程，完善多层次人才队伍建设。

壮大知识型、技能型、创新型劳动者大军,弘扬工匠精神、劳模精神,造就一批高水平工匠和标志性服务模范。改革创新型人才培养模式,调整优化人才培养结构,加强前沿新兴、复合交叉和专业领域人才培养。探索实施“政府+高校+行业企业”合作模式,聚焦主要产业,发挥齐鲁工业大学、菏泽学院、菏泽职教园、区职教园等高校作用,注重人才创新意识和创新能力培养,开展技术技能培训、创业创新培训,培养一批文化教育、医疗卫生和科技推广等方面人才。

#### **第四节 提升企业技术创新能力**

强化企业创新主体地位,实施高新技术企业和科技型中小企业“双倍增”行动,支持企业牵头组建创新联合体、建设共性技术平台、承担重大科技项目,促进创新要素向企业集聚,让企业挑起技术创新的大梁。强化科技集中攻关,实施重大科技创新攻关,围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,引导各方面在科技创新攻关上集中发力、持续用力。加快培育高新技术企业、科技型中小企业等技术密集型、创新型企业,在新能源新材料、高端装备制造、牡丹深加工等重点产业、关键领域新增一批企业单项冠军和专业化“小巨人”。引导和鼓励企业制定创新发展战略,培育自主品牌,着力培育一批创新实力雄厚、技术优势突出的集团型企业。

### **第九章 持续推进经济领域改革**

坚持向经济领域改革要动力和活力,在改革中提速发展和深度融合,充分激发市场在资源配置中的决定性作用,持续释放市场活力和社会创造力。

#### **第一节 健全要素市场体系**

加强要素市场制度建设。健全要素市场运行机制,完善要素交易规则和服务体系。创新土地要素管理,稳妥推进城乡建设用地增减挂钩。加快推进“亩产效益”评价改革,大力清退“僵尸企业”,盘活存量土地和低效用地。强化技术要素供给,推进应用技术类科研院所市场化、企业化改革,完善科技和金融结合风险补偿机制,促进科技成果转化,激发科研人员活力。培育数据要素市场,推动数据共享开放,提升社会数据资源价值。发挥资本要素市场作用,大力推进企业股份制改造,提高直接融资比重,增加有效信贷供给,提高制造业、中小微企业及三农融资可得性。

打造要素交易平台。支持各类所有制企业参与要素交易平台建设,推进综合性要素交易。鼓励要素交易平台与各类金融、中介机构合作,形成涵盖产权界定、价格评估、流转交易、担保、保险等业务的综合服务体系。构建要素价格公示、发布和动态监测预警体系,有效维护市场价格秩序。提升要素交易监管水平,健全交易风险防范处置机制,增强要素应急配置能力。

#### **第二节 有序推进国有企业改革**

全面摸清国有资产家底,理清管理体制机制,建立健全国有资产管理情况报告和监督制度。不断增强国有企业的竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。加快国有资本布局调整,聚焦战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等功能,调整存量结构,优化增量投向,确保国有资产保值增值,推动区属国有资本向先进制造业、优势企业、核心主业集中。

抓好健全市场化经营机制。持续深化劳动、人事、分配三项制度改革,破除利益固化的藩篱,真正实现管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减。强化国有企业的市场主体地位,大力推行经理层成员任期制和契约化管理,全面推进市场化用工,完善市场化薪酬分配机制,灵活开展多种方式的中长期激励,加快实施更加多样、符合市场规律和企业实际的激励措施。

提升自主创新能力,加大研发投入,完善协同创新体系。引导国有企业在关键核心技术研发、科研成果转化应用等方面展现更大作为。加快剥离非主营业务和低效无效资产,深入推进“处僵治困”工作,进一步巩固“减压”工作成果。

#### **第三节 大力发展民营经济**

着力推进民营企业创新发展。坚持目标导向、问题导向,优化发展环境,构建亲清政商关系,促进非公有制经济健康发展。坚持以提高发展质量和效益为中心,立足已有基础和比较优势,从

破解制约自身发展的突出问题着手，有效推动以质量和效益为核心的科技创新，不断推进产品、业态、商业模式创新，稳步增强企业自身的科技创新实力，实现适应经济发展新常态的战略性调整。加快民营企业创新平台建设，力争“十四五末”培育一批科技“小巨人”、瞪羚、独角兽企业。

加强企业家队伍建设。弘扬企业家精神，深入挖掘“商圣文化”，实施“卓越企业家工程”，开展优秀企业家评选，打造一支战略型、创新型、高素质的一流企业家队伍。大力弘扬企业家精神，引导民营企业家弘扬创新精神、工匠精神，心无旁骛深耕主业。搭建涉企政策解读平台，建立“非请勿扰”诚信管理机制，依法平等保护民营企业产权和企业家权益，提振企业家发展信心，形成一批知名品牌，打造一批知名企业。深入开展企业家金融信用宣传教育活动，扎实推进社会信用体系建设，营造守信光荣、失信可耻、守信得益、失信难行的良好信用环境。

#### **第四节 构建现代财政金融体制**

加强财政资源统筹，增强财政保障能力。优化区与镇街财政事权和支出责任，理顺区以下财政分配关系，增强基层公共服务保障能力。健全预算管理体系，加强中期财政规划，提升财政管理水平。推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。加强政府债务管理，严控债务上限，缩减债务规模。完善政府投资决策机制，增强政府投资决策水平，提高政府投资效益。完善金融机构体系，鼓励金融机构来区设立分支机构，全力推进金融商贸区建设。大力发展普惠金融，鼓励银行业创新信贷产品。加快征信体系建设，进一步优化金融生态环境。提升金融服务现代化水平，畅通企业融资渠道，提高融资效率。支持菏泽农商行主板上市。充分发挥政府资金引导作用，积极探索设立政府引导基金、产业发展引导基金等，助力产业发展、城市建设和重点项目建设。

### **第十章 全面融入新发展格局**

#### **第一节 全力开展招商引资**

牢固树立“抓招商就是抓发展，谋项目就是谋未来”的意识，把招商引资作为落实产业规划布局、支撑经济高质量发展的“一号工程”，咬定目标、开拓创新、狠抓落实，开创招商引资和项目建设工作新局面。

创新招商机制。建立产业招商链长制，根据“3+3”产业发展方向，延伸产业链，建立区、镇街两级“产业招商链长制”。推行“一个重点产业、一条产业链、一个链长、一个工作专班和一套工作方案”的工作推进机制。创新园区招商运营机制，充分发挥“一区四园”招商引资主阵地、排头兵作用，加快园区体制机制改革，实行“管委会+公司”园区运营新模式，推动园区招商向市场化、专业化转变。积极落实园区产业用地政策，加强园区存量用地二次开发，促进低效闲置土地的处置利用。构筑项目全周期服务机制，坚持把帮扶解困、履约践诺作为重要抓手，紧盯目标不放松，压实责任抓落实，全力促进招引项目落地。按照“一项目、一团队、一方案、一抓到底”的原则，从项目对接、洽谈、落地到开工、建设、运营提供全周期保姆式服务，对项目推进中遇到的困难限时办复。

协同三大招商力量。用好政府平台招商，加大“节会招商”工作力度，利用国际牡丹节、林交会、无人机大会等会展活动，用好“主场优势”，积极邀请有合作意向的企业代表参会，开展点对点精准招商。有效扩大项目储备，高标准做好项目推介书，针对性举办特色招商推介。用活市场主体招商，坚持目标导向、成果导向，通过购买服务、给予专项资金补助等有偿方式，委托中国工业设计研究院、华英管理公司等专业招商中介机构，开展“中介招商”。鼓励本地各类企业、金融机构、咨询服务机构等市场主体，开展“以商招商”“资本招商”“专业机构招商”，项目落地后给予相应资金补助。用足社会力量招商，加快完善招商网络，强化返乡创业服务站和异地菏泽商会的招商职能。充分调动多方积极性，与境内外非政府经济组织、社会团体、各类商协会保持紧密联系，加大我区招商引资宣传推介力度。搭建与在连高校、科研院所合作平台，引进域外资本参与科研成果在我区孵化、转化，推动“科技成果转化招商”。编制《菏泽市牡丹区在外精英名录》，通过上门拜会、组织恳谈会、联谊会等方式，积极与曾在我区学习、工作、生活过的企业家、社会知名人士和国内外友人建立友好联系，推进“校友招商”“乡情招商”。

实施四大招商活动。实施“产业链条建补强固延”行动，结合产业优势基础和发展需要，梳理产业链缺失环节，紧密围绕产业链建链、补链、强链、固链、延链有针对性开展招商工作。区

级层面注重规划引领和产业链生态圈建设，吴店、皇镇、胡集、沙土等四个园区围绕“强龙头、补链条、建集群”，重点开展针对国内外行业龙头企业、新领军企业和细分节点企业的产业定向招商，加快形成产业链成链基础。街道办事处重点发展楼宇经济、总部经济等现代服务业，其他镇街聚集区主导产业链上下游企业，进行针对性招商。新上工业类项目进入园区，实行“飞地经济”，税收归招商镇街。实施“存量资源扩增腾转”行动。开展“存量招商”，通过落实减税降费、用地用能优惠、技术改造补贴等政策支持，激发存量企业扩大再生产的信心和潜能，引导有条件的企业加大要素投入、增资扩建项目；支持各类企业增资扩股，进一步提升金融服务招商工作的能力和水平，借力资本市场服务企业发展，帮助、辅导企业通过境内外上市、股权投资、并购重组等方式有效进资；推进要素空间腾笼换鸟，对投入产出效益比低、亩均税收达不到区要求目标的，限期提升整改或收回，提升各类资源要素的综合使用效率；推动“沉睡”资源焕发活力，加快盘活批而未供、供而未用的土地资源和闲置的楼宇厂房资源，对利用价值较大的，由区属国有平台公司评估购买后再进行招商，尽快形成供地、入驻条件；对暂时陷入困境但市场前景良好且有再生希望的“困境企业”，积极寻求通过债务重组、消化库存、司法重整等方式恢复生机。

实施“产业转移承接合作”行动。主动对接京津冀协同发展战略。重点招引央企、国企的区域性、功能性总部和承接北京非首都功能疏解产业项目。主动对接长江经济带发展战略。紧紧抓住山东与上海对口合作的有利契机，积极承接长江经济带装备制造业项目转移，加快融入长三角产业链供应链体系。主动对接粤港澳大湾区发展战略。进一步加强与广东、港澳地区在先进装备制造领域的全方位合作。实施“对外开放扩面深耕”行动。充分发挥保税物流中心（B型）的优势，积极利用新发展格局下国内外产业链供应链重构的发展机遇，探索对日韩开放合作，深挖双方在高端装备制造、新能源、新材料、信息技术、节能环保等产业领域的合作空间。加强与“一带一路”沿线国家的广泛对接。找准与俄罗斯、中亚地区、中东欧国家产业合作切入点，深度融入共建“一带一路”贸易体系。

## 第二节着力挖掘释放内需潜力

促进消费扩容提质。推行错峰休假和弹性作息制度，落实带薪休假制度，扩大节假日消费。促进住房消费健康发展。积极实施扩大内需，推动生产、分配、流通各环节更多依托国内市场，形成供给与需求动态平衡、投资与消费良性互动的长效机制，提升依靠内需健康发展的能力。加快培育新一代消费热点，推动线上线下消费有机融合、双向提速。加强消费基础设施建设，规范提升发展便利店、连锁超市、24小时营业店等社区商业，打造一批社区便民商圈。以冷链物流示范城市建设为抓手，加强冷链物流基础设施标准化、信息化建设。完善“互联网+”消费生态体系，建设智慧超市、智慧街区、智慧商圈。扩大城乡消费市场，推动电子商务企业整合社区商业资源和便民服务设施，实现社区商业与城市便民服务、社区政务、物流配送互联互通。

持续优化消费环境。优化收入分配结构，扩大中等收入群体规模，制定鼓励消费的政策措施，提升群众消费能力。发挥金融对拉动消费的促进作用，鼓励消费金融产品创新。实施网络消费、服务消费、品牌消费和民生领域消费放心工程，健全产品、服务质量治理体系，切实维护消费者权益。完善消费产品和服务标准，开展服务业质量提升专项行动。建立健全消费者信息保护、数据交易、开发利用等相关制度，加强信用信息公开和消费者权益保护，畅通消费者维权渠道，配合实施“放心消费在菏泽”创建活动。

扩大精准高效投资。充分发挥投资对优化供给结构的关键性作用，以“两新一重”项目为重点，优化投向、保持投速、提高投效，持续增强发展后劲。围绕基础设施完善，积极布局5G、人工智能、数据中心等新基建，完善提升河道治理、农业节水等水利工程，优化提升清洁煤电、新能源、输变电等能源基础设施。围绕民生短板补齐，加快建设医疗健康、公共卫生、应急保障、普惠教育、文化体育、养老服务等项目，提升基本公共服务供给能力。围绕城乡融合发展，加快实施城镇基础设施扩能增效、保障性安居、美丽乡村建设等工程，全面改善城乡生产生活条件。围绕生态环境治理，实施生态修复、湿地保护和环境综合整治等工程，完善环保技术、设备和产业体系，提升资源集约节约利用水平。发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。

## 第三节搭建高水平对外开放平台

主动融入和服务国家、省对外开放大局，增强开放本领，创新合作方式，高标准搭建对外开放平台，调整优化外向经济布局，积极推动外经外贸高质量发展。

搭建对外开放平台。坚持便利化、配套化、集约化原则,以内陆港和会展等特色平台为抓手,着力完善载体功能,切实增强对外开放能力。发挥济铁菏泽物流园海关监管场站、保税物流中心(B型)功能区作用,不断扩大运营范围、提高规模效益,积极申建山东自贸试验区菏泽片区。充分利用日韩商务周、香港山东周、儒商大会等,以菏泽国际会展中心为载体,高质量开展“双招双引”活动,打造国际合作高端平台,提高客商和群众体验度,提升城市美誉度和影响力。

优化外向经济布局。积极融入“一带一路”沿线国家建设,持续开拓东盟市场,推动科技、文化、经贸等多领域交流合作。加快境外营销网络建设,实施“互联网+外贸”工程,着力发展跨境电商、外贸供应链管理等新模式,支持皇镇建设跨境电商产业园,创建国家级跨境电子商务综合试验区。完善外贸运营机制,推动国际产能合作、境外市场开发、“海外仓”建设。

推动外贸外资高质量发展。坚持以质取胜、效益优先和市场多元化战略,创新外经模式,优化贸易结构,提升发展外向度。引导卓越皮业、佳美食品、盛鑫源、鲜康农业等外贸龙头企业,以国外市场为导向,加快产品研发投入,提升产品质量,拓展销售渠道。优化外商投资环境,支持国际资本参与教育、医疗、养老、文化等公共服务建设,积极引进国际高端教育、医疗资源,支持采取合作办学办医、设立分支机构等形式,建设一批教育医疗合作品牌,引导中高端服务消费回流。

## 第十一章全力打造最优营商环境

树牢“营商环境就是生产力”的理念,大力推进制度创新、流程再造、效能革命,打造审批环节最少、办事效率最高、客商获得感最强的一流营商环境。

### 第一节优化精简高效政务环境

深化“放管服”改革,严格执行权力清单、责任清单、负面清单制度,全面落实行政审批“2号公章”。持续深化“一次办好”改革,坚决破除各类显性和隐性壁垒,开展常态化调查评估,推进政务服务标准化、规范化、便利化。

加快政务服务标准化。全面实施行政许可、行政给付、行政确认、行政裁决、行政奖励、其他行政权力等依申请行政权力事项和依申请办理的公共服务事项流程再造,编制业务手册和办事指南,推出一批面向企业和群众的主题式服务流程标准。

加快建设数字政府。推进“智慧+政务服务”,完善数据联动机制,推进与政务服务、不动产登记、法院执行等信息平台对接,促进基础信息、监管信息、信用信息跨部门跨行业归集共享和开放公开,实现互联互通,形成“一个平台一个号、一张网络一朵云”。实施政务服务事项办理出入口向统一平台集中工程,实现事项受理、审查、决定、收费、咨询等全流程在线办理,依申请行政权力事项和公共服务事项办理在政务服务平台上“一处填报、全网用、一网通办”,推出一批“秒批、秒办”事项。

深化“一窗受理”集成服务。推进政务服务大厅全领域无差别“一窗受理”改革,健全“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”服务机制,建立健全“容缺受理”、帮办代办、“吐槽找茬”、窗口无权否决机制,进一步压缩企业开办、用地审查、不动产登记、办税等时限,提高审批效率。

优化完善特色政务服务品牌。建立健全“企业吹哨、部门报到”制度,完善接哨、交办、督办、回复等各项制度,高效解决企业反映的问题,确保企业满意。积极开展引导服务,公共服务窗口单位配备引导员,开展贴心引导服务,提升群众满意度。开展延时、错时、预约、网上服务开展“特事特办、急事急办”工作制度、中午错时、下午延时、节假日预约、全天候“山东政务服务网”网上服务行动,优化营商环境。执行行政审批与监管信息双向反馈机制,优化区镇两级政务服务场所功能布局,探索突破受理层级限制,实现区镇两级受理互通,构建全领域、跨层级、无差别的“一窗受理”体系,推动政务服务向基层延伸,打造牡丹区政务服务特色品牌。

营造宽松有序市场环境。完善市场经营包容审慎的监管工作机制,拓宽个体私营经济服务领域,营造良好非公经济发展环境,充分激发市场主体活力。全面推进“双随机、一公开”综合监管,加强价格执法、反垄断和反不正当竞争执法、网络和广告执法,不断完善信用约束和信用监

管机制。

## 第二节构建守信践诺人文环境

推进诚信政府建设。政府部门带头守信践诺，认真履行政府向社会作出的政策承诺和签订的各项合同、协议，不以政府换届、相关责任人更替等理由毁约，把政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系，坚决杜绝政府不守信用承诺、新官不理旧账等现象。

推广信用承诺制度。建立健全市场主体信用承诺制度，鼓励市场主体主动向社会公示信用承诺书。完善市场主体信用分级分类管理办法、评价标准和实施细则，推行企业“信用承诺制度”，完善失信责任追究体系，在行政许可、政府采购、招标投标、劳动就业、申请政府资金等领域，率先使用信用信息和信用产品，着力增强契约精神。健全守信“红名单”、失信“黑名单”制度，完善信用联动奖惩机制，强化信用信息运用，加快推进决策、执行、管理、服务和结果全过程公开。

加强行业信用建设。将信用分级分类结果运用到“双随机、一公开”监管中，随机抽查的比例频次、被抽查概率与抽查对象的信用等级、风险程度挂钩，实现对守信者无事不扰、对失信者严惩不贷。发挥行业协会商会优势，建立会员信用记录、开展信用评价，将评价结果向社会公开，方便社会公众查询诚实守信的经营单位，知晓失信信息，使守信者获得更多交易，失信者被行业淘汰。

## 第三节建设公平公正法治环境

坚持法治思维和底线思维，加快推进政府治理体系和治理能力现代化，让政府施政始终沿着法治轨道前行。认真落实权力清单、责任清单、负面清单制度，推进严格执法、公正司法、全民守法。

建设法治政府。持续有效开展法治政府示范创建，加强基层法治体系建设，推动党政主要负责人切实履行推进法治建设第一责任人职责。制定重大行政决策事项目录、标准并向社会公开，规范重大行政决策流程，推进行政决策科学化、民主化、法治化。健全依法决策机制，积极推行法律顾问制度，充分发挥律师等专业法律工作者在决策前和决策中的咨询、顾问作用，建立重大决策合法性审查机制，健全决策跟踪评价制度。进一步完善行政权力制约监督机制，深入推进严格规范公正文明执法。

推进严格司法。落实办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，严格执法过错责任追究，切实维护司法公正。严格实行非法证据排除规则，健全落实冤假错案防范和纠正机制，健全律师会见犯罪嫌疑人、被告人制度，完善侦查阶段听取辩护律师意见制度，落实行政机关负责人出庭应诉制度。

加强法律宣传与公共服务。深入开展“八五”普法教育和法治宣传，提升国家机关工作人员法治思维和依法行政能力，全面提高公民法律意识，营造全社会尊法学法守法用法氛围。建设区、镇（街）、村（社区）三级公共法律服务平台，实现城乡公共法律服务广泛覆盖。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助，保障依法维权和纠纷化解渠道便捷顺畅。大力推广民营企业法律服务工作站，常态化开展企业“法治体检”，建立企业自律自助体系，推动形成依法经营、守序发展的市场环境。开展“优化法治营商环境满意示范乡镇（街道）、单位”评选创建活动。

# 第十二章持之以恒推进绿色发展

坚持绿水青山就是金山银山理念，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的绿色发展道路，加快建设人与自然和谐共生的生态牡丹区。

## 第一节完善生态文明体系

牢固树立生态优先、绿色发展导向，将生态文明建设融入经济社会发展决策全过程，用经济和环境“双指标”综合评价发展质量。全面建立资源高效利用制度，强化约束性指标管理，开展能源、水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。推动土地节约集约高效利用，严格控制城镇新增建设用地规模、农村居民点等集体建设用地规模，综合提升土地利用效能。促进绿色生产和消费，完善

绿色产业发展支持政策,建立和完善绿色金融体系,有效发挥绿色金融的资源配置功能,推动以市场导向的绿色技术创新,促进绿色低碳循环发展。统筹推进自然资源资产产权制度改革,推动自然资源统一确权登记,建立自然资源资产核算评价制度,全面实施国土空间监测预警和监管机制。完善区际利益补偿机制和生态补偿机制,健全生态环境监测和评价制度,落实生态保护责任清单,深入推进生态环境保护综合行政执法改革,全面提升生态效益。

## **第二节强化生态环境治理**

深入打好污染防治攻坚战,建立健全地上地下、陆水统筹的生态环境治理制度。强化大气污染防治攻坚,以治理挥发性有机物和氮氧化物为抓手,聚焦机动车、生产生活、扬尘等领域,协同控制PM2.5、PM10和臭氧空气质量指数,推动空气质量持续改善。加强水污染治理和水资源保障,坚持河湖长制,统筹治理河道及两岸生态环境。加强工业和生活污水治理,推进污水管网全覆盖,基本消除黑臭水体,改善水环境质量。持续推进土壤污染治理与生态修复,加强土壤环境监测、评估、预防和执法体系建设,加强农业面源污染综合防治,推进化肥农药减量化。加强医疗废物、危险废物收集处理,重视新污染物治理。实施绿化扩面行动,完善林长制体系,强化森林、湿地等生态资源管护。

## **第三节推动绿色低碳发展**

贯彻国家碳中和、碳达峰发展战略。大力推广绿色经济模式,健全环境治理企业责任体系,加大清洁生产推行力度,加快建设资源节约型、环境友好型城市。推动能源生产和消费革命,持续推进“四减四增”“四上四压”清洁能源重点工程,推动煤炭消费减量替代和清洁高效利用,实行单位能耗效益评价,促进能源消费转型升级。全面推进工业、建筑、交通等重点行业和重要领域绿色化改造,大力发展新能源和可再生能源。支持发展装配式建筑、绿色建筑等,推广使用可再生能源以及建筑工程方面新技术、新产品。鼓励资源综合开发回收利用,重点推进原材料减量化、能源梯级利用、水资源循环利用、废弃物资源化处理,完善再生资源回收体系,打造循环经济产业链。积极推动垃圾分类回收,实现镇街垃圾分类处置全覆盖。完善节水节材倒逼机制,推广高效节水设备、工艺和技术,着力提高工业节水效益。实施节水灌溉技术开展化肥减量增效、农药减量控害、有机肥增施替代行动,推动节水农业和生态农业发展。以绿色产品供给、绿色公交设施建设以及相关技术创新为重点,大力推进绿色消费。将环境教育全面融入国民教育体系,大力创建“两山”实践创新基地。引导各类资本参与环境治理,提高环保技术装备、新型节能产品和节能减排专业化服务水平。

## **第四节实施综合治污工程**

坚决打赢污染防治攻坚战,严守环境质量底线,确定污染物排放总量限制,完善污染防治区域联动机制,协调推进环境污染综合防治。统筹推进大气、水、土壤、固体废物、危险废物、医疗废物和农业农村污染防治。实施覆盖所有固定污染源的企业排污许可制度,落实排污者治污主体责任。持续抓好秋冬季大气污染防治,积极推进农村清洁能源取暖“双替代”工程,强化大气污染联防联控,严格执行国家、省大气污染物排放标准,制定工业污染企业调整退出目录,抓好重点区域、行业、企业和时段污染防治,科学实施氮氧化物和挥发性有机物协同治理,推动空气质量持续改善。加强城区扬尘治理,严控渣土运输污染。完善流域“治用保”治污体系,持续推进河长制、湖长制,实行水功能区限制纳污管理,加强饮用水水源地保护,抓好地下水污染防治、城区黑臭水体治理,推动天上水、地表水、特殊水、外来水、地下水“五水共享”,实现治污水、防洪水、抓节水、保供水“四水共治”。实施农用地土壤环境分类管理,加强农业面源污染综合防治,推进土壤污染风险管控与修复试点示范,提高农业副产品、农村废弃物资源化、能源化利用水平。加强危险废物、医疗废物安全处置设施建设和收转运体系建设及监管,规范塑料废弃物回收利用,提升固体废物减量化、资源化、无害化水平。推行环境污染第三方治理,鼓励园区、小城镇开展环境综合治理托管服务试点。建立完善天地体化环境监测、风险防范及预警体系,打造生态环境智慧监管平台。

## **第五节推动黄河流域生态保护和高质量发展**

统筹生态保护、自然景观、城市风貌建设,强化沿黄生态环境综合整治和生态系统修复保护,塑造以绿色为本底的沿黄城市风貌。加快完善黄河安澜工程,强化水利工程建设,完善河道整治节点工程,对个别河道进行改建加固,提高防洪能力,稳定河势。提升防洪信息化水平,加快信

息化建设,实施防洪安全监测系统工程,实现工程可视化管理。强化水资源监管,以“节水优先”为根本,落实最严格的水资源管理制度,加强监管督查力度,杜绝“农水工用”和跑冒滴漏现象的发生,使有限的黄河水资源真正实现节约、集约利用。保护传承弘扬黄河文化,加快牡丹区李村黄河生态提升等项目建设,培育一批黄河文化为主题的文旅项目,讲好新时代“黄河文化新故事”。

## 第十三章着力改善民生福祉

牢固树立以人民为中心的发展理念,坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,健全基本公共服务体系、社会保障体系、社会治安体系,积极办好民生实事,使改革发展成果更多更公平惠及广大人民群众。

### 第一节 提高居民收入水平

研究制定全区居民人均可支配收入持续稳定增长行动计划,拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道,扩大中等收入群体规模,提高低收入群体收入。深化工资制度改革,健全工资合理增长机制,稳步提升最低工资标准。建立收入监测机制,完善税收、社保、转移支付等再分配调节机制,缩小收入分配差距,取缔非法收入。完善生产要素由市场决定报酬的机制,推进国有企业工资分配制度改革,鼓励多劳多得、优绩优酬。健全健全公务员工资正常增长机制和事业单位岗位绩效工资制度。深化工资收入分配制度改革,规范收入分配秩序,提高劳动报酬在初次分配中的比重,健全以税收社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制。

### 第二节 强化就业优先政策

完善就业优先政策,千方百计稳定和扩大就业。建立健全就业公共服务体系、人力资源市场体系、劳动关系协调机制、职业技能培训和创业培训制度,全面提升公共就业服务水平。构建重点群体就业支持体系,突出抓好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业。健全失业监测预警机制,着力做好各类困难人员就业帮扶和托底安置,确保零就业家庭动态清零,用好失业保险基金。建立健全统一开放、竞争有序的人力资源市场体系,鼓励开展职业技能培训和创业培训,全面提升公共就业服务水平。依法保护劳动者合法权益。实现更充分、更高质量的就业,实施高校毕业生就业创业促进计划、青年见习计划和“三支一扶”计划,建设大学生创业孵化基地,鼓励高校毕业生多渠道就业创业;大力开发基层就业岗位,拓展基层公共服务领域就业空间,促进农村富余劳动力有序外出就业和就地就近就业;大力推进退役军人就业创业,积极推行创业和终身职业技能培训,全方位提升人力资本质量和劳动者就业创业能力全面实行“企业订单、劳动者选单、培训机构列单、政府买单”培训模式,强化职业技能培训与人力资源市场需求的对接度。提升各镇街返乡创业园区承载力,加快提档升级,鼓励创业孵化基地等各类乡创平台,为返乡创业人员提供低成本、多要素、便利化创业服务,引导优秀人才、优势产业回牡丹区发展。

### 第三节 加强公共卫生体系建设

完善传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统,改进不明原因疾病和异常健康事件监测机制,提高评估监测敏感性和准确性,建立智慧化预警多点触发机制,健全多渠道监测预警机制,提高实时分析、集中研判能力。落实各项防治措施,统筹应急状态下医疗卫生机构动员响应、区域联动、人员调集,建立健全分级、分层、分流的重大疫情救治机制,确保人民群众得到有效的公共卫生服务。推进医药卫生体制改革,坚持公立医院的公益性,建立符合医疗行业特点的人事薪酬制度。优化医疗卫生机构布局,健全上下联动、衔接互补的医疗服务体系,完善基层医疗服务模式,发展远程医疗。进一步放宽准入条件,大力引进优质医疗资源,引导社会资本进入高端医疗服务领域,打造国内一流医疗服务综合体。探索采取社办公助方式,通过支持学科建设、派出管理技术团队、组建医疗联合体等形式,扶持一批基础较好、有一定技术优势、群众认可度较高的社会医疗机构。推动智慧医疗发展。鼓励医疗机构开展云计算、物联网、嵌入式软件、无线传感、人工智能、移动医疗 APP 等新一代信息技术应用,向患者提供智慧门诊、智慧病房、智慧医技、智慧管理、智慧后勤等智慧医疗服务。促进“互联网+医疗健康”发展,构建覆盖诊前、诊中、诊后的线上线下一体化医疗服务模式。支持医疗联合体运用互联网技术,加快实现医疗资源上下贯通、信息互通共享、业务高效协同,推动构建有序的分级诊疗格局。加强医疗质量监管,完善纠纷调解机制,构建和谐医患关系。

## 第四节健全社会保障体系

构建覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，健全全民参保信息系统、失业保险制度，实现职业人群工伤保险全覆盖。建立以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的医疗保障制度体系。完善机关事业单位养老保险制度，落实渐进式延迟法定退休年龄政策。建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度，提高特殊群体保障水平。健全分层分类、城乡统筹的社会救助体系，提高下岗困难职工保障水平，做好农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务工作，兜牢基本民生保障底线。完善全民社保信息，实现“一网通办”、“一次办好”；规范落实被征地农民养老保险政策，不断提高城乡居民基础养老金标准；扩大失业保险覆盖面，基本实现职业人群工伤保险制度全覆盖；完善最低生活保障制度，建立健全特困人员救助供养标准自然增长机制，鼓励社会力量参与社会救济、社会救助和志愿服务活动；完善分级分类带量采购机制，健全医疗服务价格动态调整机制，深化医保目录管理改革，建立严密有力的医保基金监管机制。

## 第五节加强和创新社会治理

健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，深入推进党建引领向社区治理深化，推动社会治理和服务重心向基层下移，完善基层治理的应急机制、服务群众的响应机制和打通抓落实“最后一公里”的工作机制。加强综合执法队伍建设，统筹多元主体参与基层社会治理，实现共建共治共享。健全农村、社区组织体系，推进基层治理创新，强化社区服务功能，提升网格员队伍服务能力，实行“多网融合，一网多能”，推进网格化服务管理规范化、精细化。统筹完善社会基本服务体系，着力维护老年人、残疾人、妇女儿童、青少年等重点群体权益，让社会大家庭更温馨和谐，弘扬尊老敬老、养老爱老文明风尚，不断提高老年人口生活质量，积极构建老年友好型社会。持续完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，加快建设一批社区日间照料中心、农村幸福院、特困人员供养机构和护理型养老机构等。实施扶残维权工程，为残疾人提供免费的法律服务。健全残疾人帮扶制度和托养照料、康复服务、培训就业体系，完善城乡无障碍设施，提高残疾人生活质量。加强儿童福利设施建设，加大政府购买服务力度，着力提升儿童福利保障、关爱服务及未成年人保护水平，健全农村留守儿童关爱体系和困境儿童保护体系。完善妇女健康服务体系，提高妇女参政议政能力，支持妇女创业就业，加大贫困单亲母亲帮扶救助力度，统筹推进城乡妇女发展。突出党管青年，倡导青年优先发展理念，加大青年人才选培力度，深化“村村都有好青年”选培计划，实施好“青鸟计划”，持续壮大青年人才队伍。健全青少年权益保护机制，依法打击侵害青少年合法权益的行为。

## 第十四章防范化解社会重大风险

始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，补短板、堵漏洞、强弱项，全面加强安全能力，为经济社会发展筑牢安全底线。

### 第一节 夯实生物安全保障

更加关注生物安全对经济社会发展、人民生命健康、生态环境产生的危害和潜在风险，坚持平时与战时结合、预防和应急结合、科研和救治防控结合，加强疫病防控和公共卫生科研攻关体系和能力建设，构建全区生物安全风险防控和治理体系。强化生物安全法治保障，研究出台传染病防治、野生动物保护、动物防疫、全民公共卫生、医疗废物管理等办法，全面提高生物安全法治化水平。强化生物安全事件发生、发展与成灾态势分析，优化预测预警措施与筛选，加强生物安全技术保障，强化专业人才储备，提高应对突发重大公共卫生事件、防范化解生物安全风险的能力。健全优化重大疫情救治体系，建立健全分级、分层、分流的救治机制，推进疾控中心体制机制改革和标准化建设工程。

### 第二节 守牢金融安全底线

统筹利用金融风险防控监测大数据平台，加强重点领域风险研判分析和金融运行监测预警处置，推动担保圈破圈断链。做好地方法人金融机构的风险化解，严控互联网金融、房地产、保险等领域风险。加强对小额贷款公司、民间资本管理公司等地方金融组织的监管。分类施策处置企业金

融风险,划分不同风险类型和风险等级,力争把风险损失降到最低。加大不良资产处置力度,推进重点企业市场化债转股。推动上市挂牌公司规范运作,健全企业法人治理结构和内控制度。有序化解政府隐性债务风险,分类推进融资市场化转型。扎实推进金融信用体系建设,严厉打击恶意逃废金融债务行为,推动不良贷款率持续下降,不断优化金融生态。

### **第三节 打造网络安全体系**

建设网络安全监测保障平台,提升网络安全整体防护能力,营造清朗网络空间。加强网站、平台类关键信息基础设施安全防护,强化网络安全信息收集分析,制定网络安全事件应急预案,增强应急响应能力。加强和创新互联网内容建设,强化对数据资源和网络信息的保护。强化密码技术应用,提升大数据安全保障水平。坚持网络安全教育、技术、产业融合发展,形成人才培养、技术创新、产业发展的良性生态。开展网络安全宣传教育和“平安网络”建设,推进网络安全“进机关、进网站、进企业、进社区、进校园”。加强网络生态综合治理,构建多方参与、多手段结合的综合治网格局。推进网络执法体系建设,加强重点领域专项整治,依法依规清理网上有害信息,严厉打击网络违法犯罪。

### **第四节 强化社会风险防控**

坚持专群结合、群防群治,提高社会治安立体化、法治化、专业化、智能化水平,形成问题联治、工作联动、平安联创的工作机制,锻造平安牡丹区“金招牌”。优化提升天网工程、雪亮工程,构建“数据驱动、情报支撑、智能破案、云端打击”新机制,完善扫黑除恶长期机制,集中打击恶劣违法犯罪活动,严防危害公共安全突发事件。深化严打暴恐活动专项行动,持续推进反恐防范标准体系建设,完善区反恐处突指挥体系,最大限度铲除暴恐活动滋生的土壤。完善公民安全教育体系,推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。坚持社会共治,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。创新完善乡村治理、基层治理,推动社会治理和服务重心向基层下移,完善信访制度,建立信访积案常态化化解机制,提高社会治理效能。

### **第五节 提升安全生产水平**

牢固树立“安全第一,生命至上”的意识,牢牢守住安全生产底线,全面落实安全生产责任,深入排查治理各领域各环节安全生产隐患,切实维护人民群众生命财产安全。坚持系统治理、精准施策,突出抓好危险化学品、交通运输、工业园区、城市建设、危险废物、食品药品等领域安全整治。健全安全生产管理隐患排查和风险防控体系,构建全程覆盖、运转高效的安全监管服务格局,坚决遏制重特大事故发生,持续巩固安全稳定的良好态势。

### **第六节 增强应急保障能力**

坚持预防为主、平战结合,健全公共卫生、食品药品、自然灾害、事故灾难、社会安全等监测预警、风险研判和应急救援机制。建设以应急指挥中心为中枢的应急指挥平台系统,建立救援队伍、专家、物资、装备等应急资源“一张图”,形成贯通全区的事事故灾害应急指挥网络。全面加强防汛、抗旱、地震、消防、人防等能力建设,强化应急物资产能保障,提升应急装备现代化水平,构建科学实用的应急预案系统,开展常态化应急疏散演练,引导社区居民开展风险隐患排查治理,筑牢防灾减灾救灾人民防线。整合军地资源,推进军民融合深度发展,加强全民国防教育,持续争创全国双拥模范城,增强国防动员能力。

## **第十五章 规划保障措施**

做好“十四五”时期各项工作,必须坚持党的全面领导,落实中央巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果的意见,教育引导广大党员干部坚持共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想,为党和人民事业不懈奋斗。充分调动一切积极因素,广泛团结一切力量,形成驰而不息的奋斗合力,心无旁骛推动牡丹区争先进位、走在前列。

## 第一节全面加强党的领导

提高政治站位，加强对党的忠诚教育，严明政治纪律和政治规矩，推进政治监督具体化、常态化。推动全区各级党组织和广大党员干部增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，把党的领导贯彻到经济社会发展全过程各方面。坚决扛起全面从严治党主体责任、监督责任，提高党的建设质量，完善权力运行和监督制约机制，构建全覆盖的责任制度和监督制度，把严的主基调长期坚持下去，营造风清气正的良好政治生态。支持人大、政协依法履行职能，发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，完善大统战工作格局，汇聚发展合力。全面贯彻新时代党的组织路线，落实好干部标准，以提高治理能力为重点，加强领导班子和干部队伍建设，建立健全干部担当作为的激励和保护机制，着力锻造一支与实现“两个一百年”奋斗目标相适应的忠诚、干净、担当的高素质专业化干部队伍。

## 第二节全面强化作风建设

倡树“认真细致、敬业奉献、团结共事、务求实效”的工作作风，引导广大党员干部干事创业、砥砺前行，以奋发有为的精神状态投身“十四五”时期各项工作。坚持把项目建设作为检验干部作风的“试金石”，落实干部包保责任，强化服务项目导向，坚持一线解决问题，自觉在推进项目建设上找准定位，主动作为。加强对敢担当、善作为干部的激励保护，提升干部干事创业精气神。严格落实中央八项规定及实施细则精神，持续纠治“四风”，营造风清气正的良好政治生态。持续纠治形式主义、官僚主义，切实为基层减负。完善党和国家监督体系，强化对公权力运行的制约和监督。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。着力提高广大干部特别是年轻干部政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力。

## 第三节健全规划制定和落实机制

科学编制牡丹区“十四五”相关专项规划，构建定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。实施动态监测评估，完善中期评估、总结评估等机制，提高规划执行力和落实力。健全政策协调和工作协同机制，强化规划的权威性和约束性，确保“十四五”规划各项部署落到实处。以提升组织力为重点，突出政治功能，高标准完成村（社区）“两委”换届工作，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，推动基层党组织全面进步、扎实过硬。

全区各级党组织和广大党员干部群众，要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，改革创新、锐意进取、凝心聚力、砥砺前行，顺利完成“十四五”规划各项任务，加快建设宜居宜业、文明富裕、幸福和谐牡丹区，为实现2035年远景目标奠定坚实基础、为全面建设社会主义现代化国家新征程做出更大贡献！