

山东省人民政府

鲁政字〔2023〕209号

山东省人民政府

关于印发山东省县域经济高质量发展 三年行动方案（2023—2025年）的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《山东省县域经济高质量发展三年行动方案（2023—2025年）》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真

贯彻落实。

山东省人民政府

2023 年 11 月 11 日

（此件公开发布）

山东省县域经济高质量发展三年行动方案

（2023—2025 年）

为全面贯彻党的二十大精神，进一步激发县域发展活力动力，深化新旧动能转换，推动县域经济绿色低碳高质量发展，制定本行动方案。

一、主要目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以高质量发展为主线，力争用 3 年的时间，推动强县进位、弱县赶超，全省县域经济总量、产业层次、财政实力均有较大提升，关键性改革取得重要突破，城乡区域发展差距不断缩小，生态环境质量持续改善，综合竞争力显著增强。到 2025 年，地区生产总值 1000 亿元以上的县（市、区）达到 30 个、700 亿元以上的达到 50 个，县域一般公共预算收入稳步提升，超百亿元县（市、区）数量实现突破，政府债务风险总体可控。

二、重点任务

（一）实施经济强县领跑计划。发挥胶州、龙口、荣成、邹城、寿光 5 个“千亿”县（市）带动作用，支持一批基础好、潜力大的县（市）加快补齐短板弱项、着力增强内生动力、加速实

现千亿突破，引领全省县域经济高质量发展跑出“加速度”。对新实现“千亿县”目标的，当年度优先推荐为高质量发展先进县。（省发展改革委牵头，省有关部门配合）

（二）实施特色强县示范计划。2023—2024年，围绕工业、现代农业、生态文明、科技创新、对外开放、现代流通和文旅等领域，分别认定一批特色强县，实施财政激励政策。（省工业和信息化厅、省农业农村厅、省生态环境厅、省科技厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省财政厅牵头，省有关部门配合）

（三）实施百县图强计划。以136个县（市、区）为主体，省级统筹、市负主责，指导县域综合比较优势和承载能力，找准发展方向，明晰发展路径，推动经济迈上新台阶，形成竞相发展、错位发展、联动发展良好态势。（省发展改革委牵头，省有关部门配合）

（四）实施薄弱县跨越计划。确定20个左右薄弱县，在安排省级重点项目、转移支付资金等方面加大倾斜力度；确定10个左右县域，实行省政府领导同志包保机制，由省政府部门、省属企业、省属高校或科研院所等组成对口帮扶小组，推动加快跨越发展。（省政府办公厅、省发展改革委、省财政厅牵头，省教育厅、省国资委等有关部门配合）

（五）实施特殊类型县振兴计划。积极争取中央转移支付资金，落实省级转移支付资金，加大对革命老区、重点生态功能区等支持力度。支持符合条件的县域申报采煤沉陷区综合治理、独

立工矿区搬迁改造、产业转型升级示范区项目，支持革命老区有序承接产业转移。（省财政厅、省发展改革委牵头，省自然资源厅、省工业和信息化厅、省能源局配合）

三、重要举措

（一）实施产业升级优势再造工程。

1. 培育优势产业集群。力争到 2025 年，培育省级及以上战略性新兴产业集群 50 个左右、省级“雁阵形”产业集群 200 个左右、先进制造业集群 20 个左右、中小企业特色产业集群 150 个左右，90%以上县域形成 1—2 个产值百亿元以上、具有较强竞争优势的产业集群。（省发展改革委、省工业和信息化厅牵头）

2. 推动传统产业技改升级。聚焦冶金等六大传统优势产业，持续推进工业领域“万项技改”“万企转型”，技改投资年均增长 6%以上，占工业投资比重稳定在 50%以上，年均滚动实施投资 500 万元以上技改项目 1 万个左右。深化数字赋能，规模以上工业企业关键业务环节全面数字化率超过 70%。（省工业和信息化厅牵头）

3. 推进产业链融链固链。实施“十链万企”标志性产业链融链固链行动，打造 200 家左右产业生态主导型链主企业，开发一批融链固链服务平台，同步布局建设质量基础设施，编制配套需求、合作意向和断链断供风险三张清单，常态化举办国家省市县四级对接活动，推进区域资源共享和企业协同配套。（省工业和信息化厅、省市场监管局牵头）

4. 提升园区发展能级。深化新一轮开发区管理制度改革，修订完善开发区（园区）主导产业目录。培育一批产值过 50 亿元的中小微企业特色专业园区、过百亿元的县域特色专业园区。支持发展成效明显的园区申建国家级经开区、高新区、农高区。支持打造园区“飞地”，落实税收分享政策。（省发展改革委、省商务厅、省科技厅、省财政厅牵头）

5. 推动服务业转型升级。实施生产性服务业百企升级引领工程，到 2025 年，省级现代服务业集聚区达 120 家、服务业创新中心达 200 家。发挥省服务业发展引导资金作用，对重点企业、项目、平台载体和发展成效明显的区域进行支持。推进县域商业三年行动计划，打造一批全国县域商业“领跑县”。支持城市中心区发展总部经济、金融服务业、人力资源服务业，辐射带动周边县域协同发展。（省发展改革委、省财政厅、省商务厅牵头，省地方金融监管局、省人力资源社会保障厅配合）

6. 建设新型基础设施。深化“工赋山东”行动，累计打造 300 个以上省级工业互联网平台。加快 5G、千兆光网、数据中心等建设应用，打造一批新一代信息技术与制造业融合发展试点示范。加快实现充电站“县县全覆盖”、充电桩“乡乡全覆盖”，到 2025 年，整县分布式光伏规模化开发容量达到 2000 万千瓦以上。（省工业和信息化厅、省大数据局、省能源局牵头）

（二）实施科技创新能力跃升工程。

1. 促进区域协同科技创新。大力培育济青科创智造廊带，

推进“科创+产业+金融”深度融合。支持县域间创新合作，促进创新主体共享共用专家人才、创新平台、科技设施、科研数据、技术验证中试环境等创新资源。（省科技厅、省工业和信息化厅、省地方金融监管局牵头）

2. 充分发挥企业主体作用。支持企业牵头实施重大关键技术攻关项目，加力支持科技型企业融资，遴选推荐一批重点企业和项目，推动全国性银行和政府投资基金对接签约和投放。支持以市为单位发布“揭榜挂帅”科技项目榜单，支持毗邻县域联合发布榜单。（省科技厅、省发展改革委牵头）

3. 加快培育高水平科创平台。加快建设省技术创新中心、重点实验室、新型研发机构、产业创新中心、工程研究中心、企业技术中心等创新平台。在县域建设院士工作站，推广“科技镇长团”“博士服务团”模式。到2025年，培育新增3个以上国家创新型县（市），打造一批产业创新型乡镇。（省科技厅、省发展改革委牵头）

4. 加速推进科技成果转化。完善技术市场体系，每年针对县域组织100场次以上科技服务活动。实施科技计划成果“进园入县”行动，定期征集发布先进适用技术和产品。建立科技成果转化信贷支持体系，加强专利代理机构、科技中介服务机构绩效管理。鼓励县域与省内外高校建立对口合作机制，打通科技成果落地“最先一公里”和“最后一公里”。（省科技厅、省市场监管局、省教育厅牵头）

（三）实施生态优先绿色发展工程。

1. 推进绿色低碳转型发展。推进绿色低碳高质量发展先行区试点企业、园区、综合性区域建设，打造一批近零碳城市、园区，深入推进生态工业园区建设。实施碳金融发展三年行动，发挥碳金融项目库作用，建立重点能耗行业企业碳账户，拓展多场景应用。（省发展改革委、省生态环境厅牵头）

2. 促进生态产品价值实现。创新开展生态产品价值核算，支持试点县健全生态产品价值实现机制。健全横纵结合的生态补偿机制，推进县际流域横向生态补偿制度落实。支持有条件的县探索用能权、用水权市场化交易，开展生态环境导向的开发（EOD）模式试点。（省发展改革委、省财政厅、省生态环境厅、省水利厅牵头）

3. 加强生态保护修复治理。加强泰沂山区、昆嵛山、东平湖、南四湖、大汶河等重点区域和重点河湖生态保护修复，推动山水林田湖草沙生态保护修复工程建设，推进蓝色海湾整治行动和海岸带保护修复工程，加快建设科学绿化试点示范省。（省自然资源厅、省发展改革委牵头，省生态环境厅配合）

（四）实施乡村振兴赋能增效工程。

1. 稳定提升农业综合产能。推进种业扶优和主要粮油作物大面积单产提升行动，开展“吨粮”“吨半粮”生产能力建设，挖掘设施农业、标准化规模畜禽养殖、深远海养殖和盐碱地综合开发潜力，打造农业标准化生产基地和智慧农业应用基地。（省

农业农村厅牵头)

2. 培强新型农业经营主体。引导社会力量建设新型农业经营主体服务中心，鼓励家庭农场组建农民合作社、农民合作社办企业。深化农业社会化服务创新试点，探索农业社会化服务新场景、新模式、新路径。到 2025 年，农民合作社省级以上示范社达到 4000 家。(省农业农村厅牵头)

3. 培育农业全产业链。实施数字农业突破行动，促进农业重大技术协同推广，实施农业龙头企业提振行动，提升农产品精品品牌，打造一批农业全产业链重点链和典型县。建设县域物流配送中心和乡镇商贸中心，布局农产品产地冷藏保鲜服务网络，培育一批农村特色电商产业带。(省农业农村厅、省商务厅牵头)

4. 稳慎推进农村宅基地改革。探索宅基地“三权分置”有效实现形式，在充分保障农民宅基地合法权益的前提下，支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等多种方式盘活闲置宅基地和闲置住宅。开展农村产权流转交易规范化建设试点。(省农业农村厅牵头)

(五) 实施民营经济增量提质工程。

1. 持续优化营商环境。严格落实“非禁即入”，清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施，主动融入全国统一大市场。推进“好品山东”品牌建设，创建不少于 30 个省级质量强县。加强政务诚信建设，持续开展失信政府机构清理整治。每年认定 10 个左右民营经济高质量发展先进县。(省发展改革委、省市场监管

局、省工业和信息化厅牵头)

2. 培育壮大市场主体。建立民营龙头企业培育库，实施规上企业培育壮大行动，力争实现县域省级“专精特新”企业全覆盖。建设省优质中小企业梯度培育平台，实施个体工商户分型分类精准帮扶。大力弘扬企业家精神，按规定加大评选表彰力度。

(省工业和信息化厅、省市场监管局牵头)

3. 聚焦产业精准招引。推进精准化产业化招商，建立省级重点民间投资项目库，形成拟向民间资本推介的重大项目、产业项目和特许经营项目清单。用好“选择山东”云平台，落实重大外资项目要素保障和财政支持政策，提升引进外资水平。(省发展改革委、省商务厅、省财政厅牵头)

(六) 实施改革攻坚开放扩容工程。

1. 深化扩权强县改革。深入推进重点事权综合改革试点，持续简化“直报直管”工作流程。指导市县落实政府权责清单制度，动态调整权责清单。深化基层管理体制改革，提升基层编制资源使用效益，依法将基层管理迫切需要且能有效承接的经济社会管理事项下放镇（街）。(省发展改革委、省委编办牵头，省有关部门配合)

2. 优化外向型发展模式。支持企业参加境外“百展计划”，对各市组织的重点类展会给予资金支持。重点打造10个省级农产品出口产业集聚区和10家以上省级服务贸易特色服务出口基地。发展“跨境电商+产业带”模式，打造一批县域跨境电商园

区。（省商务厅、省农业农村厅牵头）

3. 融入重大区域战略。加大对沿黄县域防洪安澜、水资源集约节约利用等支持力度。支持县域深度融入“一群两心三圈”发展格局，鼓励县域间横向协作，促进毗邻县域一体化发展，支持省际交界地区县域探索开展跨省合作。支持符合条件的县域承担国家要素市场化配置综合改革省级联动试点。（省发展改革委牵头）

4. 强化城镇化载体功能。每年滚动实施 200 个以上城镇化补短板强弱项重点项目，加快构建高效便捷的综合交通体系，到 2025 年，基本实现“县县双高速”，推动 60% 的县域达到新型智慧城市四星级以上标准。深入推进国家和省城乡融合发展试验区建设。（省发展改革委、省交通运输厅、省大数据局牵头）

5. 持续增进民生福祉。完善就业支持体系，每年城镇新增就业 110 万人以上，不断扩大中等收入群体规模。每年新建改扩建幼儿园和中小学校各 200 所以上，到 2025 年，力争建设 200 所左右县域医疗服务次中心，街道综合养老服务机构覆盖率、社区养老服务设施配建率达 100%，基本养老保险参保率达 96%。多层次开展先行先试，鼓励各地探索实现共同富裕的有效路径。（省人力资源社会保障厅、省教育厅、省卫生健康委、省民政厅、省发展改革委牵头）

（七）实施资源要素保障支撑工程。

1. 完善用地管理制度。完善建设用地二级市场转让、出租、

抵押制度。支持盘活存量低效建设用地，探索依法协商收回、协议出让等出清渠道。深化农村集体经营性建设用地入市试点，鼓励采取多种方式盘活农村集体建设用地。每市至少确定一个县域作为试点，对参与“亩产效益”综合评价的企业，实施城镇土地使用税差别化政策。（省自然资源厅、省财政厅牵头，省税务局、青岛税务局、省工业和信息化厅配合）

2. 强化人才发展支撑。建立省市县三级人才卡协同服务优秀人才机制，扩大青年人才发展微生态建设试点范围，探索适合县域特点的柔性引才机制。深化实施重点扶持区域引进急需紧缺人才、科技副职挂职项目。支持县域根据产业发展规划建设高水平职业院校（含技工院校）、职业技能实训基地。（省委组织部、省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省科技厅、省教育厅牵头）

3. 提升财政政策效能。深化省以下财政体制改革，清晰界定省以下财政事权和支出责任，合理安排共同财政事权转移支付，完善重大民生政策支出分档分担办法。优化省对下转移支付制度，健全县域财力长效保障机制。发挥政府引导基金作用，通过设立园区基金、项目基金等方式增加股权投资供给，吸引社会资本投入。合理分配新增政府专项债券，稳步化解存量债务。进一步强化财政预算约束，实现债务规模与偿债能力相匹配，严控政府违法违规举债融资。（省财政厅牵头）

4. 深化金融政策支持。深化金融辅导、金融伙伴机制，推

动金融管家试点扩面提质。推进上市公司孵化聚集区试点建设，落实多层次资本市场奖补政策，推动上市空白县尽早实现“破零”。支持县域在供应链金融、普惠金融、绿色金融、金融支持科技创新、新市民金融服务等领域持续优化发展。深化信用信息应用，大力推进“信易贷”工作。（省地方金融监管局、省财政厅、省发展改革委牵头，中国人民银行山东省分行、国家金融监督管理总局山东监管局、省工业和信息化厅、省科技厅、山东证监局配合）

5. 优化环境容量配置。实行能耗总量弹性管理，支持可再生能源优先在发生地使用，形成的可再生能源消费量依规不纳入当地能耗双控考核。强化省级重点项目能耗保障，对涉及国家重大生产力布局的项目，积极争取国家支持能耗单列。在绿色能源发电聚集区因地制宜布局储能设施。鼓励排污单位实施减排措施，形成的可替代总量指标优先用于本单位新建项目。（省发展改革委、省能源局、省生态环境厅牵头）

四、组织保障

（一）提高政治站位，加强组织领导。坚持党对县域经济工作的领导，建立健全工作机制，抓好行动方案的具体落实，省政府有关部门要逐项制定落实举措。各市要建立相应工作机制，协调解决县域经济发展中遇到的困难问题。

（二）实施差异化评价，强化正向激励。每年差异化评价认定一批县域经济高质量发展先进县和进步县，予以通报表扬，在

安排省重大项目时同等条件下优先支持，对表现突出、实绩明显的干部，在提拔使用和职级晋升中重点考虑。

（三）推动试点先行，促进更高水平安全发展。分类开展县域经济高质量发展试点，实行“点单式服务”“清单式推进”。统筹好发展和安全的关系，着力化解防范各领域重大风险，筑牢发展安全屏障。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院。
各民主党派省委，省工商联。

山东省人民政府办公厅

2023 年 11 月 13 日印发

