

附件

山东新旧动能转换综合试验区 建设总体方案

2018年1月

为全面贯彻落实党的十九大精神，按照党中央、国务院决策部署，进一步深化供给侧结构性改革，加快建设现代化经济体系，更好发挥山东在全国新旧动能转换中的先行先试作用，特制定本方案。

一、现实基础与重大意义

山东地处黄河下游，东临黄渤海，是我国由南向北扩大开放、由东向西梯度发展的战略节点，在全国发展大局中具有重要地位。改革开放特别是党的十八大以来，山东经济社会发展取得显著成就，同时也存在着发展不平衡不充分等一些突出问题。传统产业基础良好，服务业呈现加快发展态势，但产业结构总体偏重，传统动能仍居主导地位。新产业加速成长，“互联工厂”、个性化定制等新业态新模式不断涌现，但新兴产业总量偏小，新动能支撑经济增长的作用仍未充分发挥。去产能有序推进，积极探索破产重组、搬迁升级等有效做法，但化解过剩产能、淘汰落后产能的任务仍然繁重。制度红利逐步释放，发展环境不断改善，但动能转换的动力活力仍需培育。总体上，山东正处于新旧动能转换、经济转型升级的关键阶段，任务艰巨而繁重。

当前，全球新一轮科技革命和产业变革呈现多领域、跨学科突破新态势，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。山东经济结构与全国相似度高，典型示范性强，加快建设山东新旧动能转

换综合试验区（以下简称“试验区”），有利于增强山东经济创新力和竞争力，实现由大到强战略性转变，为在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中走在前列奠定坚实基础；有利于培育新增长点、形成新动能，带动北方地区协调发展，为促进南北发展格局优化提供重要支撑；有利于探索完善科技创新、制度创新、开放创新有机统一的推进机制，在重要领域和关键环节取得实质性突破，为全国新旧动能转换提供经验借鉴。

二、总体要求

指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻新发展理念，坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，以实体经济为发展经济的着力点，以新技术、新产业、新业态、新模式为核心，以知识、技术、信息、数据等新生产要素为支撑，积极探索新旧动能转换模式，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系，推动经济实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展，为促进全国新旧动能转换、建设现代化经济体系作出积极贡献。

试验方向。在因地制宜、依法依规开展试验基础上，探索优化存量资源配置和扩大优质增量供给并举的动能转换路径，探索建立创新引领新旧动能转换的体制机制，探索以全面开放促进新动能快

速成长，探索产业发展与生态环境保护协调共进，为扎实推进去产能、振兴实体经济、构建创新创业良好制度环境、发展更高层次开放型经济、形成绿色发展动能提供经验借鉴。

主要目标。到 2020 年，试验区在化解过剩产能和淘汰落后产能、培育壮大新技术新产业新业态新模式、改造提升传统产业等方面初步形成科学有效的路径模式，取得一批可复制可推广的新旧动能转换经验。化解过剩产能、淘汰落后产能阶段性任务基本完成，去产能走在全国前列。

到 2022 年，基本形成新动能主导经济发展的新格局，经济质量优势显著增强，现代化经济体系建设取得积极进展。新兴产业逐步成长为新的增长引擎，成为引领经济发展的主要动能；现有的传统产业基本完成改造升级，成为推动经济发展的重要动能；创新创业活力显著增强，创新型经济初步具备核心竞争力；新旧动能转换的体制机制进一步完善，动能转换制度体系基本建立；开放型经济新优势日益显现，动能转换潜力加速释放。通过试验区建设，带动全省全员劳动生产率由 2016 年的人均 10 万元提高到 14 万元，战略性新兴产业增加值占地区生产总值比重每年提高 1 个百分点以上，研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重由 2016 年的 2.3%提高到 2.7%左右。

三、试验区布局

根据资源环境承载能力、现有基础和发展潜力，加快提升济南、

青岛、烟台核心地位，形成三核引领、区域融合互动的动能转换总体格局。

三核引领。充分发挥济南、青岛、烟台三市经济实力雄厚、创新资源富集等综合优势，率先突破辐射带动，打造新旧动能转换主引擎。**济南**，高水平规划建设新旧动能转换先行区，集聚集约创新要素资源，发展高端新兴产业，打造开放合作新平台，建设现代绿色智慧之城，打造全国重要的区域性经济中心、物流中心和科技创新中心。**青岛**，发挥海洋科学城、东北亚国际航运枢纽和沿海重要中心城市综合功能，突出西海岸新区、青岛蓝谷等战略平台引领，打造东部沿海重要的创新中心、海洋经济发展示范区，形成东部地区转型发展增长极。**烟台**，发挥环渤海地区重要港口城市、国家创新型试点城市优势，积极培育新兴产业集群，打造先进制造业名城，建设面向东北亚开放合作新高地。以其他 14 个设区市的国家 and 省级经济技术开发区、高新技术产业开发区以及海关特殊监管区域等为补充，加强统筹规划，创新园区管理机制，明确产业发展定位和方向，打造若干经济增长点，形成区域新旧动能转换合力。

区域融合互动。突出三核引领作用，强化济南、青岛和烟台对周边地区的辐射带动能力，推进资源要素统筹配置、优势产业统筹培育、基础设施统筹建设、生态环境统筹治理。促进全省协调联动发展，健全产业合作利益分享机制，提高园区、企业、项目配套协作水平，实现产业有序转移和优化布局，提升经济发展一体化水平。

四、化解过剩产能拓展动能转换新空间

坚持分类施策、多措并举、标本兼治，综合运用市场机制、经济手段和法治办法，积极稳妥化解过剩产能、坚决淘汰落后产能，建立市场化调节产能的长效机制，促进各类要素资源优化配置。

明确去产能重点。妥善处理政府和市场、短期和长期、存量和增量、供给和需求关系，重点化解钢铁、煤炭、电解铝、火电、建材等行业过剩产能，保持合理的产能利用率。统筹推进钢铁产能优化升级和集中布局，依法依规加大生铁、粗钢去产能工作推进力度，支持钢铁企业转型开发高铁、核电、船舶、海洋工程等领域重大技术装备所需高端钢材产品，结合济钢产能化解调整和压减部分钢铁产能工作，建设日照先进钢铁制造产业基地。压缩煤炭生产规模，积极引导安全无保障、资源枯竭、赋存条件差、环境污染重、长期亏损的煤矿产能有序退出。加快推进煤矿企业兼并重组，提高行业集中度。清理整顿电解铝行业违法违规建设及盲目新增产能项目，采用替代关停方式留存高端产能、装备，引导企业规范健康发展，继续保持电解铝行业世界竞争力。推动火电、建材等行业减量减产，严控新增产能。加大小化工、小炼油整治力度，淘汰“小散乱”低端产能。加快淘汰低速电动车产能，严格治理低速电动车违规生产和违法使用，防范新能源汽车产业低水平盲目发展。

优化去产能路径。逐步提高环保、能耗、水耗、安全、质量、技术标准，加强财税、金融、价格、土地等政策的协调配合，通过

严格审批核准、严控新增融资、实施差别化水价电价等举措，依法依规倒逼落后产能加快退出。建立钢铁产能等置换指标市场化交易平台，开展产能置换指标交易。通过转型转产、搬迁改造等形式，支持企业跨地区、跨所有制兼并重组，严禁落后产能转移。加快城市更新改造，支持济南等城市开展城区老工业区搬迁改造，积极创建老工业区搬迁改造示范工程和示范区。充分利用多双边合作机制，鼓励优势产能多种方式“走出去”。

完善政策保障体系。创新职工安置、债权债务处理等去产能配套政策。健全企业主体与社会保障相衔接的职工安置机制，优化奖补标准，创新再就业措施，支持钢铁、煤炭、原油等产区打造创新创业平台。支持金融机构做好呆账核销和抵债资产处置，完善不良资产批量转让政策。按照市场化、法治化原则，对优化重组“僵尸企业”的市场主体，合理确定并购贷款利率、贷款期限。对母公司承担的关闭去产能企业及“僵尸企业”贷款，由债权人与债务人平等协商减息等相关债务重组方案，并按法律程序核准后生效。探索设立企业破产专项基金，多渠道筹集资金，专项解决“僵尸企业”及去产能企业破产启动经费和资产处置资金周转等问题。研究去产能和产业升级企业停产期间城镇土地使用税政策。

五、发展新兴产业培育壮大新动能

以新一代信息技术、高端装备、新能源新材料、现代海洋、医养健康等产业为重点，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济

深度融合，打造先进制造业集群和战略性新兴产业发展策源地，培育形成新动能主体力量。

新一代信息技术产业。重点突破高性能计算、人工智能、传感器、虚拟现实、基础软件等关键核心技术，强化示范应用。推进量子通信技术研发和产业化。完善“互联网+”生态体系，开展数字经济发展相关试点。支持有条件的地区创建国家大数据综合试验区，鼓励建设新型智慧城市。完善云计算和大数据产业链，加强工业、政务、商贸、文化、旅游、健康、海洋等领域的大数据应用，做强信息安全、地理信息产业。

高端装备产业。着力推动高端装备创新发展，突破轨道交通、工程机械、农机装备、动力机械等领域关键技术与核心部件，打造制造业创新中心，提高综合集成水平。支持发展高端发动机、高效电机、自动变速器、高端液压件、高精度减速器等动力装备。加快建设高速列车国家技术创新中心。加快通用飞机发展，建设国家通用航空产业综合示范区。壮大数控机床产业，建设国内领先的高端数控机床产业基地。以智能制造为主攻方向，发展工业机器人、特种机器人和医疗健康、教育娱乐等服务机器人，开展装备制造业标准化试点和智能工厂、数字车间示范。支持有条件的城市创建“中国制造 2025”国家级示范区，努力建设国际领先的高端装备制造基地。

新能源新材料产业。大力发展新能源电池和汽车电控技术，重点推进氢燃料电池产业化关键技术攻关和示范应用，支持青岛等有条件的城市发展新能源汽车。探索新能源汽车分时租赁、储能电池充换电、分布式能源等新模式。大力发展可再生能源，推动烟台核电产业技术创新平台建设。推动海洋能示范工程建设。做大做强碳纤维、石墨烯、生物基材料、高分子材料、无机非金属材料、磁性材料等新材料产业，提高行业技术创新能力和关键材料自给率，建设国内领先的新材料研发中心和产业基地。

现代海洋产业。以智慧海洋为引领，坚持陆海统筹，打造海洋经济示范区，高水平建设“海上粮仓”、国家级海洋牧场示范区，加快发展深远海、远洋和极地渔业，实施“透明海洋”工程，加快大洋海底矿产资源勘探及试开采进程。壮大海洋生物、海洋高端装备等产业，支持青岛、烟台等打造海洋生物医药产业集群，建设海洋经济创新发展示范城市。支持青岛建设海上试验场。创新发展海洋信息、涉海商务等海洋服务业。推进海水淡化规模化应用，建设全国重要的海水利用基地。发展新一代深海远海极地技术装备及系统。

医养健康产业。深入实施健康中国战略，打造全方位全周期健康服务产业链。聚焦生物医药、海洋药物、中药、生物医学工程等领域，推进国家综合性新药研发技术大平台、国家创新药物孵化基地建设，加快开发满足重大临床需求的创新药物和医疗器械。研究

规划建设国家医疗健康大数据区域中心，加快建设济南市国际医学科学中心。构建移动医疗、远程医疗等诊疗新模式，发展智慧医疗，建设智慧医院。积极应对人口老龄化，支持建设医疗养老联合体，增加医疗养老设施和服务供给，支持山东创建全国医养结合示范省。

六、提升传统产业改造形成新动能

加强技术改造和模式创新，推动传统产业优化升级，加快发展现代服务业，瞄准国际标准提高装备技术水平，形成支撑经济发展的新动能。

高端化工产业。加大化工产业技术创新、优化整合力度，加强园区的环保基础设施建设，开展循环化改造，实现近零排放，推动绿色化、规模化、集约化发展，提高上下游全产业链协同创新能力。加快推动化工企业进入园区集聚发展，支持在符合条件的重点石化园区设立海关特殊监管区域。优化发展新型煤化工和精细盐化工，推动传统化工转型。

现代高效农业。深化农业供给侧结构性改革，促进农村一二三产业融合发展，构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，为农业现代化建设探索路径。加快划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，推进高标准农田建设，实施渤海粮仓科技示范工程和种养业良种工程，巩固山东保障粮食安全的重要地位，保障重要农产品供给。加快发展智慧农业、定制农业、体验农业等新业态，建

设农村电商、云农场、冷链物流等支撑体系，加快推进特色农产品优势区建设，促进农业特色产业做大做强。落实食品安全战略，加大对出口食品农产品质量安全示范区建设的支持力度，进一步提升示范效应，带动提升内销农产品质量。加快建设黄河三角洲农业高新技术产业示范区。

文化创意产业。建立文化走向世界新平台新机制，增强文化自信和软实力。健全现代文化产业体系和市场体系，推动文化创意、设计服务与装备制造业、消费品工业深度融合，培育新型文化业态。加快建设大运河文化带，弘扬墨子文化创新精神和鲁班文化工匠精神，传承创新齐鲁文化，推进优秀传统文化创造性转化、创新性发展。支持创建建筑设计创新平台、时尚服装设计创新创业平台等。鼓励创建对外文化贸易基地和国家级文化产业示范园区。支持济南、青岛建设影视文化消费先行体验区。

精品旅游产业。创新旅游发展机制，推动旅游业与农业、工业、教育、文化、体育、城乡建设以及上下游产业融合发展。扩大高质量、个性化旅游精品供给，完善旅游服务体系。支持低空飞行、旅游演艺、生态休闲、康体健身等旅游新业态项目建设，支持青岛等城市开展邮轮旅游。积极创建全域旅游示范省，加强旅游市场综合整治，严厉打击旅游失信行为，全面提升“好客山东”品牌价值和影响力。

现代金融服务。增强金融服务实体经济能力，加快发展普惠金融，规范发展小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司，深入开展新型农村合作金融试点，支持按程序开展普惠金融改革，探索完善区域普惠金融服务体系。鼓励符合条件的国内外金融机构在试验区设立分支机构。拓宽股票、债券、私募股权等直接融资渠道，促进多层次资本市场健康发展。支持青岛加快建设财富管理金融综合改革试验区，培育发展财富产品专业市场。在符合条件的前提下，支持济南开展金融服务实体经济改革创新、烟台开展基金管理服务专项改革创新。支持符合条件的地区开展现代保险服务创新试点、知识产权保险试点和债券市场产品创新。强化金融交易市场、金融综合经营、互联网金融等领域监管，积极发挥地方资产管理公司在不良资产处置工作中的作用，完善金融安全防线和风险应急处置机制。

七、深化改革激发动能转换活力

强化顶层设计、系统谋划和协同推动，构建促进新动能加快成长、传统动能改造提升的政策体系和制度环境，大幅提高资源配置效率和全要素生产率。

创新市场主体健康发展机制。发挥国有企业在动能转换中的引领带动作用，加快国有经济结构调整、创新发展、布局优化，推进国有企业战略性重组。积极发展国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，开展地方国有企业混合

所有制改革试点，探索分类分层推进混合所有制改革的路径模式。开展地方国有控股混合所有制企业员工持股试点，优先支持科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股，建立健全股权流转和退出机制。改革国有资本授权经营体制，推动国有资本做强做优做大。全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，激发各类市场主体活力。加快推进中小企业服务体系 and 信用担保体系建设。支持民营企业建立现代企业制度，开展规范化公司制改造，实现企业产权多元化、治理规范化、管理科学化。

创新要素市场配置机制。坚持有效市场与有为政府相结合，提高资源配置效率。探索知识、技术、信息、数据等新生产要素配置机制，完善政府信息公开和企业信息披露制度，推动数据资源开放共享。加快构建规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系。健全资源性产品价格形成机制，深化电力、油气体制改革，推进交通运输价格等改革。根据党中央、国务院统一部署，有序开展国有建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点，创新国土资源节约集约方式。经山东省人民政府依法委托，济南、青岛、烟台市人民政府可行使部分县（市、区）的农用地转用和土地征收方案审批权。深化投融资体制改革，依法开展企业投资项目承诺制，探索以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约

束为核心的管理模式。支持利用现有资金渠道设立新旧动能转换基金，加大对重点产业、关键领域的投入力度。

创新财税激励约束机制。推进省以下财政事权和支出责任划分改革。中央财政统筹“蓝黄两区”（山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲高效生态经济区）扶持政策给予财力补助，对试验区在化解过剩产能、培育壮大新动能等方面予以支持。在地方政府债务风险可控的前提下，按程序依法适度核增地方政府债券额度。加强财政资金统筹使用，缓解临时性财政收支压力。规范地方政府举债融资，探索发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券，严禁违规担保，严禁利用政府和社会资本合作（PPP）、政府投资产业基金等变相举债，建立地方债务风险终身问责、倒查责任制度。结合税制改革方向，统筹研究支持新旧动能转换的税收政策。研究选择部分国家重点扶持的战略性新兴产业和新旧动能转换重点行业（项目），按程序先行先试临时性的期末留抵退税政策。结合服务贸易创新发展试点工作，研究探索服务贸易发展的税收政策安排。

创新绿色发展机制。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，深化生态文明体制改革，构建国土空间开发保护制度，以主体功能区规划为基础，加快推进“多规合一”，完善配套政策，推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地。建立市场化、多元化生态保护补偿机制，完善生态环境监管体制。实施海洋生态修复工程，实施入海污染物总量控制制度。建立节能减排指标体系、监测

体系和考核体系。提高污染排放标准，健全环保倒逼企业转型发展的体制机制。完善污染防治区域联动机制，京津冀大气污染传输通道城市享受京津冀大气污染防治协同治理政策。在确保群众温暖过冬的前提下，加快散煤污染治理。加快货运交通结构调整，提高铁路货运比例。加强工业集聚区水污染治理设施建设，提高危险废物安全处置能力。支持开展碳市场相关工作。开展泰山山水林田湖草生态保护修复工程建设试点。支持资源型地区经济转型发展。加大绿色金融改革创新力度。全面推行环境高风险企业投保环境污染强制责任保险。落实好环境保护、节能节水专用设备投资抵免企业所得税设备目录。

创新城乡融合发展机制。推进以人为核心的新型城镇化，推进山东半岛城市群构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。统筹城市综合承载能力，坚持以水定城、产城融合，合理控制特大城市人口规模和发展边界。支持济南、青岛、烟台等市合理调整行政区划。开展建筑业改革发展综合试点，积极推进相关城市开展地下综合管廊试点。大力实施乡村振兴战略，探索城乡基础设施一体化规划、建设、管理模式，完善城乡公共服务统筹推进机制。扩大县域经济社会管理权限。深化农村土地制度改革，扎实推进农村集体产权制度改革，保障农民财产权益。建设一批以产业为依托的特色小镇，引导农业人口就地就近转移。加大对沂蒙等革命老区的支持力度，壮大优势产业和特色经济，培育经济发展内生动力。

八、创新驱动增强动能转换动力

坚持创新是引领发展的第一动力，深入实施创新驱动发展战略，完善创新创业制度体系，强化创新创业载体建设，提高创新资源配置水平，推动经济增长动力加快向创新驱动转换。

强化企业创新主体地位。引导各类创新要素向企业集聚，使企业成为创新决策、研发投入、科研攻关、成果转化的主体。鼓励企业牵头建设产业技术创新联盟，实施企业创新创业协同行动，支持大型企业开放供应链资源和市场渠道，开展内部创新创业，带动产业链上下游发展，促进大中小微企业融通发展。完善国有企业科技创新考核机制，激发国有企业创新活力。加强中小微企业创新扶持力度，在服务贸易创新发展试点城市，对科技型中小企业实际发生的职工教育经费支出不超过工资薪金总额 8% 的部分准予税前扣除。

加快重大创新平台建设。突出关键技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，鼓励试验区企业和科研机构积极承担和参与国家重大科技项目。加强创新基础能力建设，在人工智能、生命科学、量子技术、纳米科技、空天海洋、检验检测认证等领域规划建设制造业创新中心和技术创新中心等。建设超算中心，研究建设大洋钻探船等科研创新平台。推进青岛海洋科学与技术试点国家实验室建设。加快重大创新平台、大型科研仪器设备和专利基础

信息等资源面向社会开放共享，推动部省联动、企业科研院所协同实施重大科技项目。

打造区域创新发展载体。加快建设山东半岛国家自主创新示范区，深入推进创新型城市建设，支持创建国家级高新区。深入推进创新创业，支持国家“双创”示范基地、国家小型微型企业创业创新示范基地、国家中小企业公共服务示范平台建设，培育一批创业孵化示范基地和农村创新创业示范基地，支持青岛创建工业互联网创新中心。实施军民融合发展战略，支持青岛（古镇口）创建国家军民融合创新示范区，培育形成一批军民结合、产学研一体的创新平台和创新示范载体，提高军民融合发展助推新旧动能转换的能力。

健全科技成果转化机制。强化科技与经济、创新成果与产业对接，发展线上线下结合的科技成果交易，推进科技成果转移转化。强化知识产权创造、保护、运用，支持开展知识产权综合管理改革试点和重点产业专利导航试点。支持建立知识产权保护中心，完善知识产权质押融资市场化风险补偿机制。开展知识产权区域布局试点，推进青岛知识产权运营服务体系和国家知识产权服务业集聚区建设。在山东开展国家标准化综合改革试点，支持济南、青岛建设国家检验检测认证公共服务平台。根据国家统一部署，积极开展促进科技与金融结合试点，探索投贷联动试点，构建覆盖创新链条各个环节的科技金融服务体系。科技人员转让科技发明、专利技术等，

在计算个人所得税时不能准确计算财产原值的，由税务机关依法核定财产原值。完善财政、金融、保险等支持首台（套）重大技术装备研发、检测评定、示范应用的体系和政策，健全促进创新产品研发应用的政府采购机制。

九、扩大开放释放动能转换潜力

加快完善法治化、国际化、便利化的开放环境，构建开放型经济发展新体制，推动形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局。

深度融入“一带一路”建设。强化青岛、烟台等海上合作战略支点作用，推进与海上丝绸之路沿线国家和地区港口城市间的互联互通，加强在港口建设经营、海洋经济、能源资源、商贸物流、金融服务、人文交流、生态环保等领域合作。深化与丝绸之路经济带沿线国家和地区交流合作，依托新亚欧大陆桥、中蒙俄等国际经济走廊布局建设境外经贸合作区和重点项目。加快东亚海洋合作平台建设。支持试验区企业加强与境外高新技术和先进制造业企业投资合作，在境外设立研发中心，提高技术研发和生产制造能力。扩大农业对外合作，支持龙头企业开展农林牧副渔等领域互利共赢的投资合作。推动企业稳妥参与境外油气、矿产等能源资源勘探和开发，提高利用和配置全球资源的能力。

塑造开放型经济发展新优势。在济南、青岛、烟台三市，依托国家级新区、国家级经济技术开发区、国家级高新技术开发区和海

关特殊监管区域，充分借鉴自贸试验区改革试点经验，加快体制机制创新。深化贸易便利化改革，大力发展跨境电子商务、外贸综合服务、保税展示交易等外贸新业态、新模式。扩大服务业对外开放，大力发展服务外包产业，支持烟台创建服务外包示范城市。加快在试验区建设电子口岸，推广国际贸易单一窗口、一站式作业、一体化通关。支持青岛汽车整车进口口岸开展汽车平行进口试点。创新引资引智引技方式，对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。

创新区域开放合作模式。积极对接京津冀协同发展战略，主动承接北京非首都功能疏解及京津产业转移。加强环渤海地区合作，繁荣发展湾区经济。密切与长三角、珠三角、东北地区等的经济联系，构建区域间协作发展机制。加强与国内创新型、引领型企业合作，在先进技术、高端人才、重大项目引进等方面实现新突破。

十、加强保障强化动能转换支撑

全面提升政府服务效能，深入实施人才优先发展战略，合理布局重大基础设施，为新动能加速成长、新旧动能接续转换提供坚实的支撑保障。

建设稳定公平透明可预期的营商环境。持续深化“放管服”改革，建设包容创新、审慎监管、运行高效、法治规范的服务型政府，构建形成亲清新型政商关系，推进治理体系和治理能力现代化，营造宽松便捷的市场准入环境、公平有序的市场竞争环境、安全放心

的市场消费环境。统筹考虑各类机构设置，科学配置政府部门及内设机构权力、明确职责，推进大部门制改革、实行扁平化管理和综合行政执法，形成科学合理的行政管理体制。加大商事制度改革力度，深化“先照后证”改革，扩大“证照分离”改革试点范围，全面推进“多证合一”改革，推行企业登记全程电子化和电子营业执照。创新灵活高效的监管模式，鼓励安全、智慧、绿色的新技术新产业新业态新模式加快发展。加快法规制度适应性变革，完善快速响应和精准服务机制，建立支持市场主体创新创业、发展壮大的生态系统。赋予省级及以下政府更多自主权，推进新兴经济领域的权责下移试点。推广“互联网+政务服务”，全面实行并联审批、阳光审批、限时办结等制度。加强社会信用体系建设，完善跨地区、跨部门、跨领域的守信联合激励和失信联合惩戒机制。深化事业单位改革，建立事业单位编制省内统筹使用制度，完善政府购买服务机制。

健全充满活力的人才支撑体系。建设知识型、技能型、创新型劳动者大军，培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。支持引进世界一流大学和特色学科，开展“一流大学、一流学科”建设，完善高校治理结构。紧紧围绕国家战略和经济社会发展对高端人才的需求，探索建立高校学科专业、类型、层次和区域布局动态调整机制，促进学科专业交叉融合，加快推进新工科建设，加强面向新技术新产业新

业态新模式的学科专业建设。支持依托现有资源，加快康复类、能源类高层次人才培养。加快发展现代职业教育，扩大非学历教育和职业培训，建设职业教育创新发展试验区和一批公共实训基地，培养高素质实用型技能人才。创新人才引进服务机制，吸引国家“千人计划”、“万人计划”领军人才落户，放宽外籍高层次人才到山东工作条件限制，支持国内外高校、科研机构在试验区设立新型研发机构和中试基地，建设国家级博士后创新创业基地和专家服务基地，支持青岛国际院士港等平台建设。加强新型高端智库建设。发展专业性、行业性人才市场，放宽人力资源服务业准入限制，鼓励发展高端人才猎头等专业化服务机构，建设专业化、市场化、国际化的职业经理人队伍。激发和保护企业家精神，大力营造尊重、关怀、宽容、支持企业家的社会文化环境。弘扬劳模精神和工匠精神，大力营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气。

完善智能安全的基础设施网络。统筹公路、铁路、航空、港口等交通基础设施建设，完善山东省高速铁路网，加快推进京沪高铁辅助通道、京港（台）通道、沿海通道等山东段重点工程建设。支持济南机场升级改造，建设青岛新机场，新建和迁建一批支线机场。优化港口功能定位，以资本为纽带、以市场为导向整合港口资源，打造现代化港口群。支持青岛建设国际性港口城市。推进京杭运河山东段升级改造，实施小清河复航工程，优化济南跨黄河桥隧布局。推动交通与物流融合发展，开展多式联运、国际中转集拼业务等试

点。加快信息基础设施建设，推动互联网骨干节点升级，实施宽带接入网、城域网升级改造，实现互联网协议第 6 版（IPv6）大规模部署和商用，推动海底光缆系统建设，支持青岛建设国际通信业务出入口局，建设济南至互联网国际出入口局的数据专用通道。实施国家节水行动，强化用水需求和过程管理，进一步优化水资源配置格局，科学推进黄水东调应急供水等重点工程建设，增强水安全保障能力。

十一、组织实施

山东省人民政府要切实加强对本方案实施的组织领导，明确责任分工，加大改革创新力度，编制试验区发展规划，建立相关指标体系，加强对新旧动能转换的统计监测，扎实推进试验区建设，重大项目按程序报批。国务院有关部门要按照职能分工，加强对本方案实施的支持和指导，帮助解决方案实施过程中的问题。在试验区推行国家级新区、国家自主创新示范区和全面改革创新试验区可复制推广的政策措施。国家发展改革委要加强对方案实施情况的跟踪分析和督促检查，会同山东省人民政府适时开展方案实施进展情况评估，及时总结提炼可复制可推广的经验成果，重大问题及时向国务院报告。