

《**菏泽市国土空间总体规划 2021-2035**》
风险评估报告

菏泽市城市规划设计研究院

2023年3月

项目名称：《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035）》风险评估报告

项目委托单位：菏泽市自然资源和规划局

项目编制单位：菏泽市城市规划设计研究院

编制完成时间：二零二三年三月

前 言

重大行政决策风险评估是指重大行政决策的实施可能对经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位，在重大行政决策作出前，对决策事项可能引发的风险进行预测、研判，提出防范措施，评估决策草案的风险可控性。

重大行政决策包括重大公共政策、重大规划、重大公共建设项目、重大事项，具体为制定有关劳动就业、社会保障、教育科技、医疗卫生、文化体育等公共服务方面的重大公共政策和措施；制定有关市场监管、社会管理、生态环境保护等方面的重大公共政策和措施；制定经济和社会发展方面重要的总体规划、区域规划和专项规划；制定开发利用或者保护水、土地、能源、矿产、生物等重要自然资源的重大公共政策和措施；制定开发利用或者保护历史文化街区、传统村落、风景名胜区以及其他重要文化资源的重大公共政策和措施；决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项。

重大行政决策具有全局性、长远性、根本性、公众性等“四大特征”。“四大特征”具体来讲：全局性是事关本行政区域政治稳定、经济建设和社会发展大局的决策；根本性是对事物的发展和局势的变化起关键作用的决策；长远性是指需要逐步实施，涉及时空跨度较长的事项；公众性是指与广大人民群众密切相关、是群众关心的决策。

根据《山东省重大行政决策程序规定》，第三条第三款、第三十六条，制定经济和社会发展方面重要的总体规划、区域规划和专项规划，属于重大行政决策事项，应当评估决策草案的风险可控性。为切实从源头上规避、预防和消除《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035）》实施中可能出现的不利影响，特开展《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035）》的风险评估工作。

目 录

| | |
|--------------------------|-----------|
| 第一章 规划概况 | 1 |
| 1.1 规划背景 | 1 |
| 1.2 规划部分内容..... | 1 |
| 第二章 评估概况 | 8 |
| 2.1 评估目的 | 8 |
| 2.2 评估依据 | 9 |
| 2.3 评估原则 | 9 |
| 2.4 评估内容 | 10 |
| 2.5 评估方法 | 11 |
| 第三章 风险分析与评估 | 13 |
| 3.1 风险因素识别..... | 13 |
| 3.2 文献研究 | 15 |
| 3.3 各方征求意见及采纳情况..... | 17 |
| 3.4 舆情信息跟踪情况..... | 23 |
| 3.5 主要风险因素评估..... | 23 |
| 3.6 风险等级初判断..... | 30 |
| 第四章 风险防范措施 | 31 |
| 4.1 加强与国家省相关法规研究和衔接..... | 31 |
| 4.2 加强市县协同上下联动机制..... | 31 |
| 4.3 应急处置预案..... | 31 |

| | |
|-------------------------|-----------|
| 第五章 风险评估结论 | 33 |
| 5.1 主要风险因素..... | 33 |
| 5.2 初步风险评估..... | 33 |
| 5.3 风险防范措施和处置预案..... | 33 |
| 5.4 规划实施风险等级..... | 34 |

第一章 规划概况

1.1 规划背景

为落实国家、省区域协调发展战略和区域重大战略，优化国土空间开发保护格局，加强国土空间用途管制，健全国土空间规划体系并监督实施，提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，推动菏泽高质量、可持续发展，制定本规划。

规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和十九大以来的历次全会精神，全面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，全面落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略和山东省关于“突破菏泽、鲁西崛起”的战略部署。依据《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》、《山东省国土空间规划（2021-2035年）》（征求意见稿），结合菏泽市实际，编制《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》。本规划是菏泽市国土空间发展的指南和可持续发展的空间蓝图，是市辖区、下辖县编制国土空间总体规划、分区规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动，实施国土空间用途管制的基本依据。

1.2 规划部分内容

一、规划范围

菏泽市国土空间总体规划包括市域和中心城区两个空间层次。

市域为菏泽市行政区范围，总面积为 12155.27 平方公里。

中心城区范围包括牡丹区、定陶区和鲁西新区的现状城镇建成区

和规划城区及相关地区，总面积 573.8 平方公里。

二、规划期限

本次规划期限为 2021-2035 年。近期目标年为 2025 年，远期目标年为 2035 年，远景展望至 2050 年。

三、发展定位与城市性质

1、发展定位

与迈向“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的历史进程相适应，以实现“突破菏泽、后来居上”为总要求，着力把菏泽建设成为黄河流域生态保护和高质量发展示范区、山东省新旧动能转换示范区，鲁西崛起新高地和生态田园典范城。

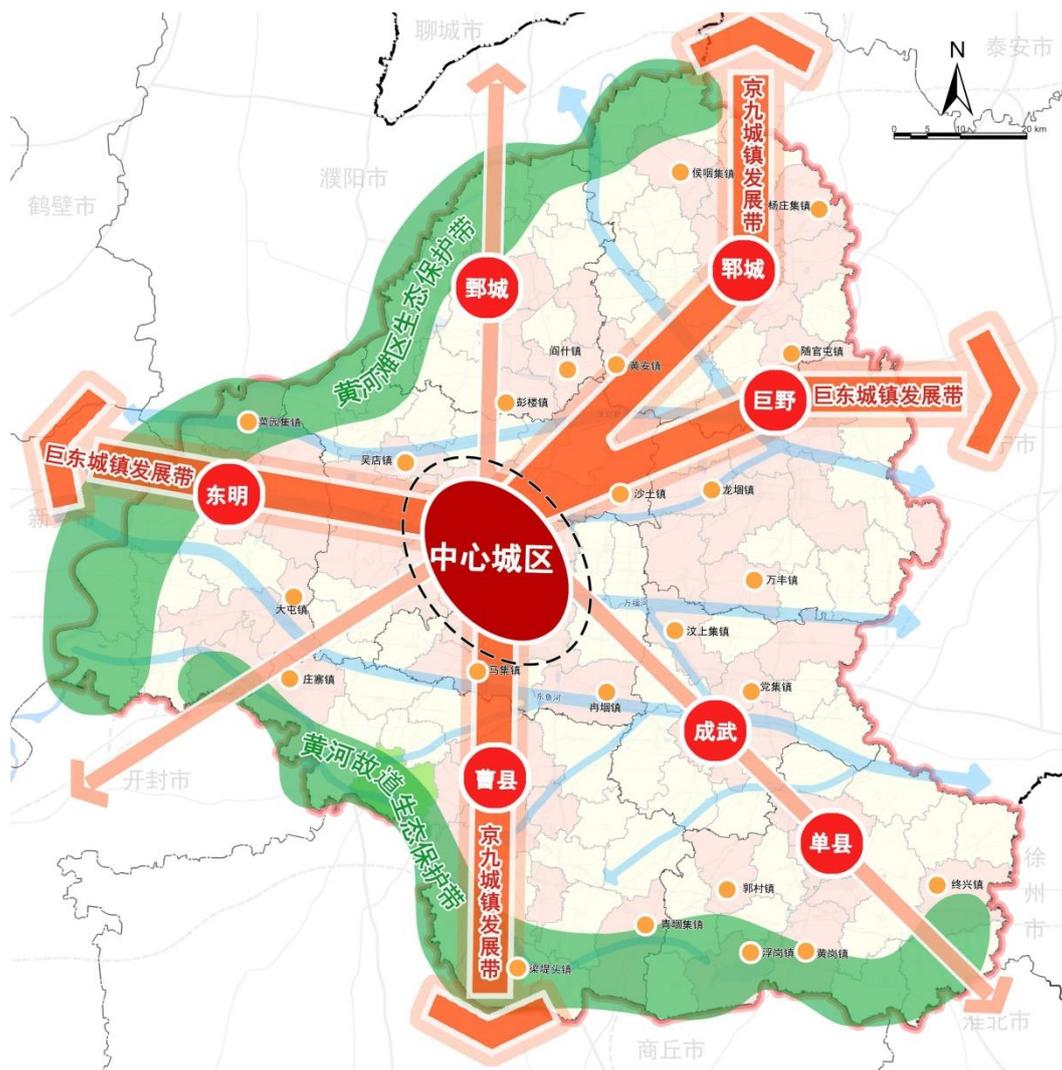
2、城市性质

中国牡丹之都、鲁苏豫皖交界区域中心城市、黄河流域生态保护和高质量发展节点城市、黄淮平原生态田园典范城市。

四、市域国土空间开发保护格局

尊重自然地理格局，统筹保护与发展，以黄河滩区和黄河故道为屏障、以菏泽市中心城市为核心、以区域交通为廊道、以县城和重点镇及重要产业园区为支撑，构建“一核四带、三廊三轴、多极多点”的国土空间开发保护格局。

一核：菏泽中心城区，全市新型城镇化发展的核心，提升人口集聚能力，增强区域辐射带动作用，引导周边县城全面融入菏泽中心城区一体化发展。



市域国土空间开发保护格局图

四带：东西向巨东城镇发展带和南北向京九城镇发展带；沿黄河和黄河故道两条生态保护带。

三廊：沿东鱼河、洙赵新河、万福河三条主要河流建设滨水生态廊道，通过流域治理、造林绿化、生态修复，提升生态品质。

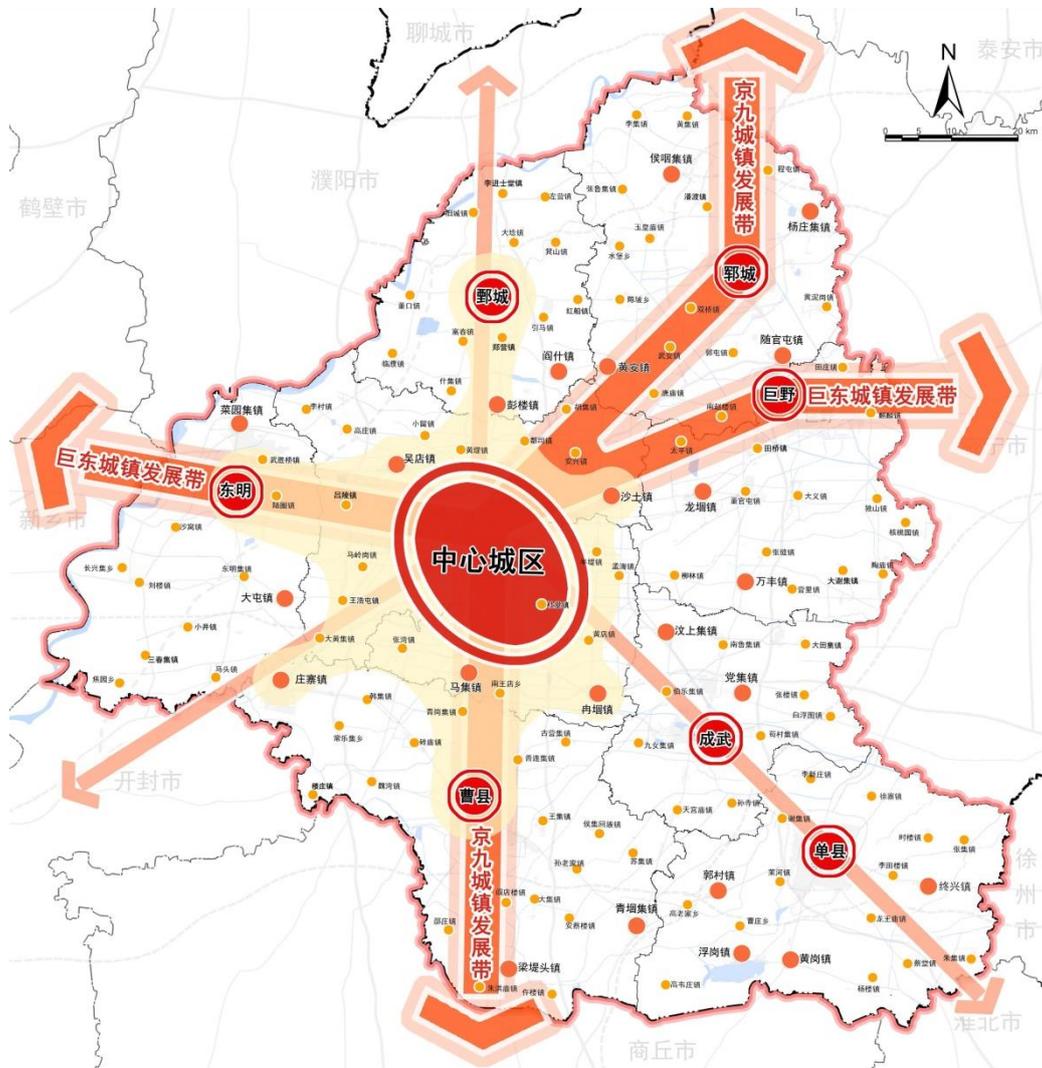
三轴：沿主要交通走廊串联各县城和重点镇，形成以中心城区为核心向外放射的三条城镇发展轴。

多极多点：城镇化发展增长极。积极壮大郟城、曹县、单县、巨野、东明、鄆城、成武等中小城市，培育庄寨、沙土、吴店等市级重点镇，作为市域重要增长极和新经济增长点，突破市域城镇空间“弱

中心、均质化”状态。

五、城镇体系空间格局

构建“一核两带、三轴多极”的城镇空间格局。



市域城镇体系规划图

一核：指菏泽中心城区，作为新型城镇化发展的核心，提升人口集聚能力，增强区域辐射带动作用，引导周边县城全面融入菏泽中心城区一体化发展。

两带：指巨东城镇发展带和京九城镇发展带。打造市域经济、产业、人口等要素集聚，东西联通的综合发展带。

三轴：指沿主要交通走廊串联各县城和重点镇，形成以中心城区

为核心向外放射的城镇发展轴。包括中心城区—成武、单县，中心城区—鄆城，中心城区—庄寨三条城镇发展轴。

多极：指城镇化发展增长极。积极培育东明、曹县、郓城、单县、巨野、鄆城、成武等中小城市以及庄寨、沙土等市级重点镇，打造市域重要增长极和新经济增长点，突破市域城镇空间“弱中心、均质化”状态。

六、城市空间布局与用地结构

1、城市规模控制

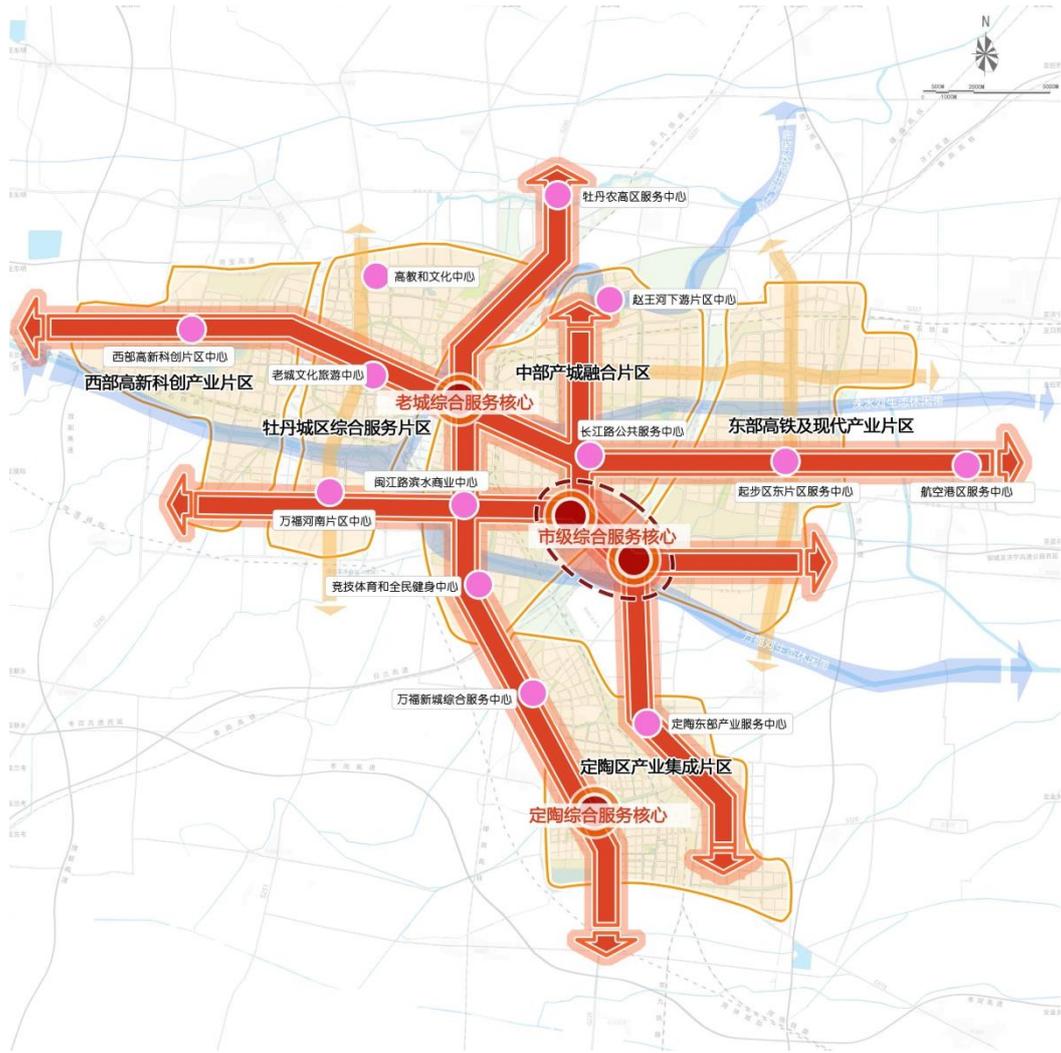
规划至 2035 年，中心城区常住人口力争达到 180-200 万人，实际服务人口按 220-240 万人左右进行控制。

2、中心城区空间结构

坚持集约紧凑、组团发展，优化完善城市功能，通过重点功能片区建设，全面提升中心城区的综合承载能力。规划形成“一核集聚、多点支撑、四轴统领、五区协同”的空间结构。

一核集聚。南湖水库北侧规划服务城区东部的市级综合服务中心，重点培育面向城市服务需求的文化、体育、商业等综合服务功能；高铁商务中心重点培育面向城市和区域服务需求的商务商业、企业总部、文化博览等专业化和特色服务功能。双心联动，共同打造菏泽中心城市新的城市发展核心，带动城市向东、向南拓展。

多点支撑。规划形成市级、片区和社区级三级公共服务中心体系，分级配置、均衡布局。



中心城区空间结构规划图

四轴统领。沿人民路南北向和沿长江路、中华路东西向是两条现状城市传统功能拓展轴，支撑和串联城市五大功能片区；规划进一步加强沿轴带的快速路网和公共交通通达能力，便捷各个功能片区交通联系，沿两条轴带培育若干片区级综合服务中心和专业化服务中心。以规划新的市级综合服务中心和高铁商务中心为核心，依托漓江路、闽江路、南外环路和万福河景观带，打造东西向联动发展轴，加强与万福河南岸何楼片区的交通和功能联系；依托南京路、广州路及思源河景观带，向北打造现代公共服务和活力轴；依托广州路、上海南路和范阳路，向南加强对定陶北部城区的辐射带动和功能协同，推动荷

定一体化发展。

五区协同。围绕主导功能，推动组团和片区特色发展。打造西部高新科创产业、牡丹城区综合服务、中部产城融合、定陶区产业集聚、东部高铁及现代产业等五大城市功能片区。

第二章 评估概况

2.1 评估目的

开展重大决策风险评估，对于促进科学决策、民主决策、依法决策，预防和化解社会矛盾，促进城市高质量发展具有重要意义。

2018年6月25日，国务院印发的《国务院工作规则》明确要求，“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的法定程序，增强公共政策制定透明度和公众参与度”。2019年1月21日，习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上强调：“防范化解重大风险，是各级党委、政府和领导干部的政治职责，大家要坚持守土有责、守土尽责，把防范化解重大风险工作做实做细做好。”习近平总书记的重要讲话，深刻阐释了防范化解重大风险的重大理论和实践问题，彰显了深沉的忧患意识和强烈的历史担当，对我们防范化解重大风险，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，具有重大现实意义和长远指导意义。

为贯彻《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令第713号）、《山东省重大行政决策程序规定》（山东省人民政府令第336号）等文件精神，切实从源头上规避、预防和消除重大行政决策实施中可能出现的不利影响，规范政策决策的合理性，保障科学民主决策，更好地确保重大行政决策的顺利实施，对《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》的实施进行科学、系统地分析，对可能引发的风险

进行预测、研判，提出防范措施。

2.2 评估依据

编制《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》所涉及的法律法规与政策标准、相关规划与基础资料等规划依据，仍是本次风险评估的主要依据。除此之外，风险评估依据涉及以下文件。

- 1、中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》（中办发〔2012〕2号）；
- 2、中共中央《关于全面深化改革重大问题的决定》（2013）；
- 3、中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014）；
- 4、中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015）；
- 5、菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划（2019-2035年）工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8号）
- 6、《重大行政决策程序暂行条例》（2019）；
- 7、《山东省重大行政决策程序规定》（2021）；

2.3 评估原则

一、依法依规

依据法律法规和政策规定开展重大决策风险评估工作，切实维护群众合法权益。评估工作涉及国家秘密的，应遵守《中华人民共和国保守国家秘密法》其实施条例等规定。

二、科学准确

充分发扬民主，全面分析论证，准确把握社情民意、职能部门意

见，客观公正地作出评估结论，科学运用评估结果。

三、突出重点

以经济发展、社会稳定、环境影响等可能造成不利影响的重大决策为重点，将评估工作作为防范化解风险的重要措施，坚持查防并重，既注重查找风险隐患，又重视同步化解矛盾。

四、兼顾效率

统筹考虑维护社会稳定和经济发展需要，既要最大限度减少和防范重大决策可能引发的社会风险，又要为重大决策顺利实施创造有利条件。

2.4 评估内容

根据《山东省重大行政决策程序规定》（省政府令第 336 号），结合本规划实际，重点围绕重大行政决策事项的下列风险进行评估估计。

一、合法性方面

开展国土空间规划的必要性，与国家省市相关决策部署的相符性；项目决策部门是否有相应的项目审批权并在权限范围内进行审批，是否按要求取得相关前置审批文件等。

二、合理性方面

是否符合大多数群众的利益，坚持以人民为中心，优化国土空间功能和布局，实现高质量发展；是否制定涵盖各相关部门的协作机制，研究规划重大问题，共同推进规划编制工作。

三、可行性方面

是否本着因地制宜、多方参与的原则开展规划编制。

四、可控性方面

是否建立规划实施保障评估制度；规划成果是否规范有效。

五、社会稳定风险

包括可能引发社会矛盾纠纷、群体性事件或者其他社会安全事件的情形。

六、公共安全风险

包括可能造成人身伤害、财产损害或者其他危害公共安全的情形。

七、生态环境风险

包括可能造成重大环境污染、生态环境破坏或者次生自然灾害等不良影响的情形。

八、财政金融风险

包括可能造成大额财政资金流失、带来重大政府性债务、导致区域性或者系统性金融风险隐患的情形。

九、舆情风险

包括可能产生大范围的严重负面评价的情形。

2.5 评估方法

1、文献研究：研究相关政策法规、技术规范，研究编制技术要求。

2、民意调查：线上面向社会开展征求意见工作，了解广大市民意见，确保收集意见的真实性和全面性。

3、相关部门意见征询：征求各相关职能部门的意见。

4、舆情监控：监控草案公示后网络舆情走势及正负面观点。

5、专家咨询：举办专家咨询，邀请不同领域专家技术把关。

第三章 风险分析与评估

3.1 风险因素识别

根据国家、省、市建立国土空间规划体系统一部署要求、山东省自然资源厅印发《山东省市县国土空间总体规划编制导则（试行）》、菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划（2019-2035年）工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8号）等文件要求，以及《山东省重大行政决策程序规定》（2021），从合法性、合理性、可行性、可控性、社会稳定风险、公共安全风险、生态环境风险、财政金融风险、舆情风险等九个方面制定风险指标体系，共涉及 17 项具体风险因素。

主要风险因素识别表

| 风险类型 | 序号 | 风险因素 | 具体说明 |
|-------|----|----------------|---|
| 合法性方面 | 1 | 相关法律体系 | 开展国土空间规划的必要性，与国家省市相关决策部署的相符性 |
| | 2 | 决策权限审批程序 | 项目决策部门是否有相应的项目审批权并在权限范围内进行审批，是否按要求取得相关前置审批文件 |
| | 3 | 底线约束绿色发展 | 坚持保护优先、集约节约，在资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价的基础上，优先划定不能进行开发建设空间范围，严格落实上级规划的管控性要求和约束性指标，严守生态安全、国土安全、粮食安全和历史文化保护线，推动形成绿色发展方式和生活方式。 |
| 合理性方面 | 4 | 人民为中心 高质量发展 | 是否符合大多数群众的利益，坚持以人民为中心，优化国土空间功能和布局，统筹生产、生活、生态空间，增加开敞空间和公共活动空间，改善人居环境，实现高质量发展、高品质生活。把群众满意度作为衡量规划水平的标准。 |
| | 5 | 同步推进统筹协调 | 是否制定涵盖各相关部门的协作机制，研究规划重大问题，共同推进规划编制工作。各 |

| | | | |
|--------|----|----------|--|
| | | | 级国土空间总体规划编制是否同步推进，自上而下、上下联动；是否协同划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。 |
| 可行性方面 | 6 | 因地制宜分类指导 | 决策事项是否与本地经济社会发展水平相适应，规划编制是否尊重规律，前瞻谋划，科学分析，根据自然禀赋、人文特色、城市发展阶段特征和需求，有针对性地开展规划编制工作。 |
| | 7 | 多方参与科学决策 | 按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的工作组织方式要求，是否由市政府成立规划编制领导小组，主要领导为组长、相关部门负责人为成员，协调重大事宜、论证规划成果，对规划重大问题进行协商决策。 |
| | 8 | | 是否组建具备相应资质及专业能力技术团队：注重专业化与综合性相结合，选择不同领域专业背景的技术人员，组建规划编制技术团队，承担规划编制技术工作。 |
| | 9 | | 是否建立公众参与机制，建立健全多方协商机制，扩大公众和社会各界参与程度，确保规划方案形成过程中以多种方式广纳民意、集中民智、凝聚共识。 |
| 可控性方面 | 10 | 规划成果规范有效 | 是否符合相关规范标准要求的深度，是否通过专家评审 |
| | 11 | 阳光规划 | 是否接受群众的监督，积极采纳社会公众、相关部门的意见 |
| | 12 | 实施机制切实有效 | 是否提出规划实施措施和机制，保障国土空间规划体系的实施与完善。 |
| 社会稳定风险 | 13 | --- | 是否为大多数群众支持，是否会引发社会矛盾、引起群体性事件。 |
| 公共安全风险 | 14 | --- | 可能造成人身伤害、财产损失或者其他危害公共安全的情形 |
| 生态环境风险 | 15 | --- | 是否存在生态保护指标制定不合理；生态保护红线区的划定是否切合实际。 |
| 财政金融 | 16 | --- | 是否会造成政府债务增加、超出政府偿债能力；是否会造成财政支出扩大、收入降低、出现财政赤字。 |

| | | | |
|----------|----|-----|-------------------|
| 风险 | | | |
| 舆情 风险 | 17 | --- | 可能产生大范围的严重负面评价的情形 |

3.2 文献研究

一、国土空间规划作为生态文明建设的重要抓手

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出安排，国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据。2019年5月23日中共中央、国务院下发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），就建立国土空间规划体系并监督实施等系列问题作出部署。全国上下都在推进相关地域内的国土空间规划。党的十八大以来，生态文明建设被提到了前所未有的高度。2015年中共中央、国务院印发的《生态文明改革总体方案》提出“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”；2018年3月，国家机构改革方案出炉，在原有国土资源部的班底上组建自然资源部，统一行使山水林田湖草及土地等自然资源的空间管制职能，将分散在多个部门的空间规划职能都划归到新组建的自然资源部，建构国家空间规划体系；《若干意见》的正式公布，标志着国土空间规划体系的“四梁八柱”基本形成。可以预见，国土空间规划体系将成为推进生态文明建设的重要手段以及国家治理体系和能力现代化的必然要求。

二、“以人为本”国土空间规划创造出最好的人居环境

“以人为本”的国土空间规划是以满足人的理性和物性为指导原

则的规划。它的起点在人（人的正常理性、人的共通物性）；终点也在人（人与人之间自存与共存平衡的人居环境）。因此规划的实践要考虑“人”与“居”的关系。人是一种“身份”的理念——通过聚居去追求空间接触机会者。“人”可以是“个人”也可以是“个体”（如家庭、企业、社团等）。如果是个人，他的基本属性是年龄、性别、生命阶段等；他的偶然属性会是经济条件、社会地位、教育水平等。如果是个体（如企业），它的基本属性也是年龄（主要是规模大小）、性别（主要是业务类别）、生命阶段（主要是发展阶段）；它的偶然属性会是资本实力、行业地位等。基本属性决定追求空间接触的机会；偶然属性支配追求的能力与方式。基本属性不可变，特定的性别、年龄、生命阶段有特定的空间接触追求，如有小孩的家长一定会为孩子追求好学校。他的收入、教育水平、居住环境不会改变这个追求，这些只是追求的约束和条件，是他的偶然属性，可以改变。规划的作用就是改变这些偶然属性，特别是他的空间条件和约束，去提升他的空间接触机会。把理性“人”以最小气力追求最高自存与共存平衡，表现在国土空间规划上就是人通过聚居去追求空间接触机会的最优化。具体来讲：一是“通过聚居”是因为人是理性的群居动物，知道在聚居之中自存与共存会相得益彰，会使他生活得更美好；二是“追求空间接触机会”是因为空间接触是美好生活的必要条件（当然这包括追求正面空间接触和避开负面空间接触）；三是“最优化”就是自存与共存的最高平衡。换句话，“以人为本”的国土空间规划就是以尊重人的尺度，按自存与共存平衡的法则去建设和管理合适的“居”。

因此，“以人为本”国土空间规划就是以自存与共存的平衡（满足人的理性）为原则和以人的尺度（满足人的物性）为衡量，去创造个人和整体空间接触的最优化。创造的杠杆是通过国土空间的使用和分配。

三、国土空间规划体系下部门、地方政府利益博弈待解

《若干意见》的正式出台标志着我国国土空间规划体系从国家到乡镇，从总体规划到专项规划的“五级三类”规划体系正式形成，但是对于不同层级的各类空间规划的具体内容及编管流程并没有做明确规定，涵盖国家、省、市、县、镇五级的总体规划内容上的差异，传统的控规及专项规划如何应对国土空间规划改革的需求等也成为目前讨论的焦点。

部门利益博弈下的“多头规划”。政府机构改革后，空间规划在国家机构职权配置上相互割裂、“多头规划”的障碍客观上已经被消除，但现行有效的规划仍然是在现行法律制度框架下建构起来的。在国家层面的法律法规清理、修改、废止及新的立法工作未完成之前，做到规划于法有据，就牵涉到不同部门主导下的规划衔接问题。

地方政府不合理竞争背景下的区域规划。规划制定权事关政府事权划分，尤其是在对产业政策的引导、区域内空间要素的配置、自然资源的开发利用、重大基础设施建设等诸多关系的宏观调控方面，地方政府在利益面前难以保持理性和克制，政府间的不合理竞争便随之产生。

3.3 各方征求意见及采纳情况

一、公众意见征询

2023年1月3日至2月4日，为广泛听取公众意见，进一步提高规划的科学性、合理性，对《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》草案，在菏泽市人民政府网站、菏泽市自然资源和规划局网站分别进行公示，面向社会各界公开征询意见。



菏泽市人民政府 首页 要闻动态 政务公开 政务服务 政民互动 走进菏泽 数据开放

请输入要搜索的内容 按一下

首页 > 政务公开 > 规划计划 > 空间规划 > 正文内容

| | | | |
|-------|--|-------|-------------|
| 索引号: | 11371700M828548944/2023-27739 | 分 类: | 空间规划 |
| 发布机构: | 菏泽市自然资源和规划局 | 成文日期: | 2023年01月03日 |
| 标 题: | 关于公开征求《菏泽市国土空间总体规划（2021—2035年）》（草案）意见的公告 | 发布日期: | 2023年01月03日 |
| 内容概述: | 关于公开征求《菏泽市国土空间总体规划（2021—2035年）》（草案）意见的公告 | 公开方式: | 主动公开 |
| | | 效力状态: | 有效 |

关于公开征求《菏泽市国土空间总体规划（2021—2035年）》（草案）意见的公告

字号：大 中 小 浏览量：124 分享到：

根据《中共中央国务院关于加强国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共山东省委山东省人民政府关于加强国土空间规划体系并监督实施的通知》等文件精神，我市组织编制了《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），目前，《规划》已形成草案，为广泛听取公众意见，进一步提高规划的科学性、合理性，现对《规划》草案进行公示，面向社会各界公开征求意见。

一、公示时间：2023年1月3日—2月4日。

二、公示渠道：菏泽市人民政府网站、菏泽市自然资源和规划局网站。

三、公众意见反馈途径

联系邮箱：hzqfgh@hz.shandong.cn
联系电话：0530—5899961 联系人：刘先生
邮寄地址：菏泽市华融519号，菏泽市自然资源和规划局国土空间规划科

[《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》草案公示](#)
[草案原文](#)

菏泽市人民政府网站公示信息



首页 > 政务公开 > 规划计划 > 空间规划 > 正文内容

| | | | |
|-------|--|-------|-------------|
| 索引号: | 11371700MB2854894A/2023-27739 | 分类: | 空间规划 |
| 发布机构: | 菏泽市自然资源和规划局 | 成文日期: | 2023年01月03日 |
| 标题: | 关于公开征求《菏泽市国土空间总体规划(2021—2035年)》(草案)意见的公告 | 发布日期: | 2023年01月03日 |
| 内容概述: | 关于公开征求《菏泽市国土空间总体规划(2021—2035年)》(草案)意见的公告 | 公开方式: | 主动公开 |

关于公开征求《菏泽市国土空间总体规划(2021—2035年)》(草案)意见的公告

字号: 大 中 小

浏览量: 125

分享到:

根据《中共中央办公厅关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共山东省委山东省人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的通知》等文件精神,我市组织编制了《菏泽市国土空间总体规划(2021-2035年)》(以下简称《规划》)。

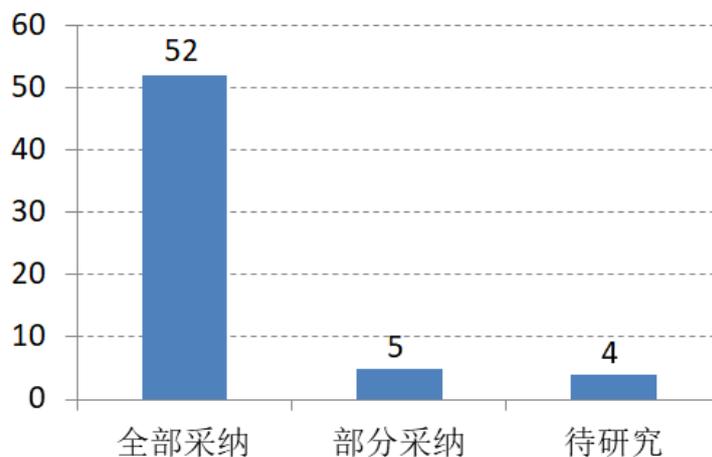
目前,《规划》已形成草案,为广泛听取公众意见,进一步提高规划的科学性、合理性,现对《规划》草案进行公示,面向社会各界公开征求意见。

- 一、公示时间:2023年1月3日—2月4日。
 - 二、公示渠道:菏泽市人民政府网站、菏泽市自然资源和规划局网站。
 - 三、公众意见反馈途径
- 联系邮箱:hzgtkjgh@hz.shandong.cn
联系电话:0530—5899961 联系人:刘先生
邮寄地址:菏泽市中华路659号,菏泽市自然资源和规划局国土空间规划科

[《菏泽市国土空间总体规划\(2021-2035年\)》草案公示](#)
[草案解读](#)

菏泽市自然资源和规划局公示信息

征询意见期间,收到 34 位公众对《菏泽市国土空间总体规划》(草案)的反馈意见,意见和建议共计 61 条。规划项目组全部予以采纳意见和建议 52 条,需要对接有关部门或相关规划进一步研究的意见和建议 5 条,对 4 条意见和建议的部分合理性内容予以采纳。



公众意见采纳情况

待研究意见及情况说明汇总表

| 序号 | 公众意见 | 采纳情况 | 备注说明 |
|----|---|------|---|
| 1 | 沪太高铁和菏泽至新乡城际、菏泽至枣庄城际示意图完全无法实施，菏泽东站只有雄商高铁和日兰高铁站场，已经饱和无法接入其他铁路，需要新增菏泽新南站，建议考虑万福河以南区域，研究与城市组团的联动开发，带动菏泽跨河发展。 | 待研究 | 现有城际铁路进东站方案依据菏泽市交通局提供市域综合交通规划图；下一步需对接市交通局，进一步研究 |
| 2 | 快速路路网需调整，完全不符合菏泽实际和城区布局。东西向：泰山路全段、黄河路全段（包含中段）、长江路全段、漓江路全段（建议西段纳入，新城区空间限制少可线位北移）；南北向：昆明路、人民路、广州路、上海路、定胡路。 | 待研究 | 需对接市综合交通专项规划，研究后再行优化调整 |
| 3 | 菏泽城市特色仍为古城，新时期菏泽城市开发建设未形成特色空间，路网形式是其中原因之一。万福河以南、日兰高速以东两大城市新区，路网规划应体现城市特色，方格网加局部形式变化，体现城市发展轴线和地域文化空间特色。 | 待研究 | 规划路网需结合现状及城镇开发边界后统筹考虑 |
| 4 | 城区交通枢纽增加菏泽新南站，接入规划的沪太高铁和菏泽至新乡城际、菏泽至枣庄城际。 | 待研究 | 规划城际铁路选线及场站布局需进一步对接市交通局 |
| 5 | 希望菏泽和其他县城都有快速路或绕城快速路。 | 待研究 | 需对接市综合交通专项规划，研究后再行优化调整 |

部分采纳意见及情况说明汇总表

| 序号 | 公众意见 | 采纳情况 | 备注说明 |
|----|--|------|--|
| 1 | 公示稿图纸底图缺乏蓝绿空间，交通等要素体现不足，图纸美观性缺失，与其他普通地级市成果存在明显的差距，建议图集图纸严格把控质量，考虑重新制作。 | 部分采纳 | 现有图纸表达参照《市级国土空间总体规划制图规范(试行)》，下一步在规范表达基础上可考虑适当增加图纸表达美观性 |

| | | | |
|---|--|----------|----------------------------------|
| 2 | 公示稿——3.2 打造优质高效的农业空间中的农业空间图中出现了牡丹区和定陶区行政区划错误。存在中心城区和市域城际铁路线路不一致等问题，成果过于粗糙。 | 部分 采纳 | 调整农业空间图，规划城际铁路选线及场站布局需进一步对接市交通局 |
| 3 | 公示稿虽不深入细节，但足以发现整个规划成果质量不高，空话套话较多，研究不深入，建议规划院及时调整项目组成员，把控好成果质量，对规划成果认真负责。 | 部分 采纳 | 公示稿仅为草案，非规划最终完整成果；正式成果会严格按规范要求制作 |
| 4 | 希望把乡镇的主干道升级下，未来车辆会持续增加，乡镇主干道变为双向四车道刻不容缓；同时，发展主干道沿线经济带，带动乡镇经济 | 部分 采纳 | 建议在下位乡镇国土空间总体规划中具体落实 |

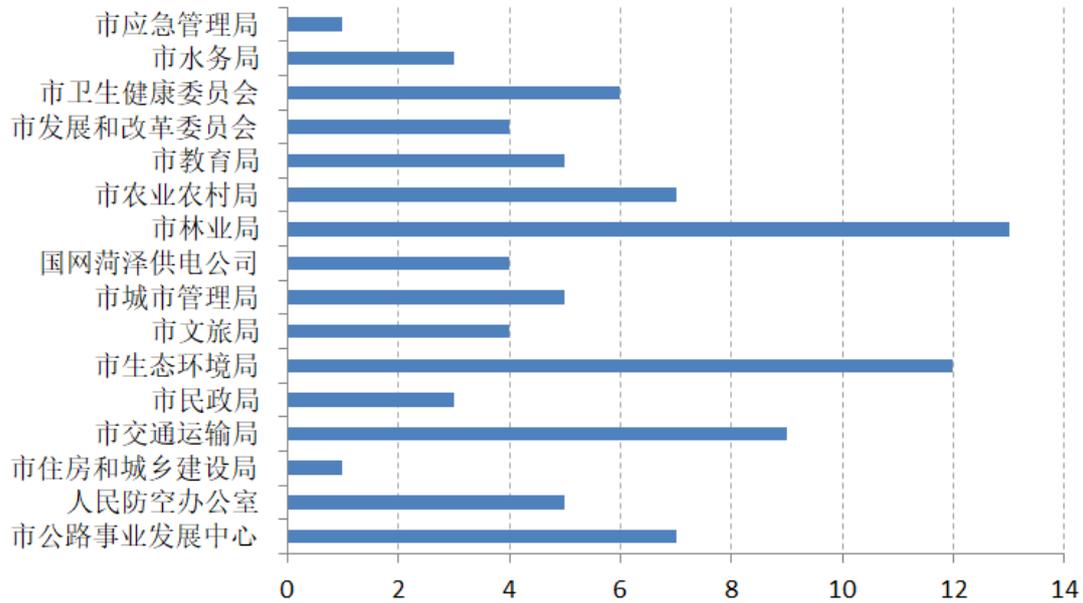
二、部门意见征询

为有效推进菏泽市国土空间规划总体规划编制，同步统筹划定“三区三线”，共向 26 个市直部门开展征求意见工作。26 个市直部门分别为市公路事业发展中心、人民防空办公室、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市民政局、市生态环境局、市文旅局、市城市管理局、国网菏泽供电公司、市林业局、市农业农村局、市教育局、市发展和改革委员会、市卫生健康委员会、市水务局、市应急管理局、市工信局、市司法局、市统计局、市科技局、市人社局、市地震监测中心、市商务局、市政府研究室、市体育局与市医保局。

其中，市公路事业发展中心、人民防空办公室、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市民政局、市生态环境局、市文旅局、市城市管理局、国网菏泽供电公司、市林业局、市农业农村局、市教育局、市发展和改革委员会、市卫生健康委员会、市水务局、市应急管理局等 16 个市直部门有具体反馈意见。规划编制项目组全部予以采纳。

市工信局、市司法局、市统计局、市科技局、市人社局、市地震

监测中心、市商务局、市政府研究室、市体育局与市医保局等 10 个部门无意见。



16 个市直部门意见反馈情况汇总图

16 个具体反馈意见部门的意见采纳情况汇总表

| 序号 | 部门名称 | 意见数量 | 采纳情况 |
|----|-----------|------|------|
| 1 | 市公路事业发展中心 | 7 | 采纳 |
| 2 | 人民防空办公室 | 5 | 采纳 |
| 3 | 市住房和城乡建设局 | 1 | 采纳 |
| 4 | 市交通运输局 | 9 | 采纳 |
| 5 | 市民政局 | 3 | 采纳 |
| 6 | 市生态环境局 | 12 | 采纳 |
| 7 | 市文旅局 | 4 | 采纳 |
| 8 | 市城市管理局 | 5 | 采纳 |
| 9 | 国网菏泽供电公司 | 4 | 采纳 |
| 10 | 市林业局 | 13 | 采纳 |
| 11 | 市农业农村局 | 7 | 采纳 |
| 12 | 市教育局 | 5 | 采纳 |
| 13 | 市发展和改革委员会 | 4 | 采纳 |
| 14 | 市卫生健康委员会 | 6 | 采纳 |
| 15 | 市水务局 | 3 | 采纳 |
| 16 | 市应急管理局 | 1 | 采纳 |

三、专家论证意见

2023年3月14日，菏泽市自然资源和规划局组织召开《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》重大行政决策专家咨询论证会。邀请有关方面的专家对中国城市规划设计研究院编制的《规划》成果进行论证。专家组听取了规划编制单位中国城市规划设计研究院关于《规划》成果的汇报，审阅了相关资料和图件，进行了质询、讨论。

专家组一致认为《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》立足于本地实际及未来发展需求，突出菏泽特色和优势，对全市国土空间开发保护利用做出了系统性、前瞻性安排。《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》指导思想明确、工作基础扎实、规划思路清晰、规划内容较为齐全，基本符合国家和省国土空间规划编制相关要求，一致同意《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》的决策事项。

为进一步完善《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》成果，专家组提出了三条意见建议，规划编制项目组严格按照专家意见进行一步修改完善规划成果。

3.4 舆情信息跟踪情况

自2023年1月3日公开征求社会公众意见以来，各大新闻媒体、微信公众号（订阅号）积极转发《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035年）》征求意见的相关信息，并未发现引起不良舆情。

3.5 主要风险因素评估

综合考虑文献研究、部门意见、公众建议、专家评审意见以及舆情信息跟踪情况，逐一识别判断风险因素。

一、合法性评估

1、相关法律体系

规划编制是有必要的。原法定规划菏泽市城市总体规划、菏泽市土地利用规划的规划期限已过，对菏泽市域的发展建设指导性降低。本规划是对菏泽市域范围内国土空间开发保护做出的总体安排和综合部署，是指导城乡各类开发建设活动、开展国土空间资源保护利用与修复、制定空间发展政策和实施国土空间规划管理的蓝图，是编制相关专项规划和详细规划的依据。因此编制《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035）》是有必要的。

规划编制有据可依。政策方面，2019年5月，中共中央、国务院下发建立国土空间规划体系的《若干意见》，要求从总体规划到专项规划的“五级三类”规划体系，全国部署推进国土空间规划。技术标准层面，山东省自然资源厅印发《山东省市县国土空间总体规划编制导则（试行）》、菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划（2019-2035年）工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8号）。在2018年，国家机构改革、规划体系重构之后，现行法律体系下编制《菏泽市国土空间总体规划（2021-2035）》是有据可依的。

初步判断，相关法律体系方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

2、决策权限、审批程序

菏泽市国土空间总体规划编制工作严格按《中共山东省委山东省人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的通知》、山东省自

然资源厅印发《山东省市县国土空间总体规划编制导则（试行）》、菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划（2019-2035年）工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8号）等相关文件要求开展，各项前置审批基本按照相关规定和流程进行。

初步判断，在决策权限、审批程序方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

3、底线约束、绿色发展

《山东省市县国土空间总体规划编制导则（试行）》要求“明确提出各县（市）永久基本农田、生态保护红线、耕地保有量、城乡建设用地规模、国土开发强度等主要约束性指标”、“健全耕地保护责任制度，切实落实耕地保有量、永久基本农田保护面积等控制目标和任务要求，划定永久基本农田保护区，确定永久基本农田储备区”。

目前，菏泽市“三区三线”已按照国家要求按时保质完成了划定，并通过上级有关部门的审核。

初步判断，底线约束、绿色发展方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

二、合理性评估

1、人民为中心、高质量发展

菏泽市国土空间总体规划编制坚持以人民为中心，规划编制阶段通过全方面开展公众意见征集调查，通过菏泽市人民政府网站、菏泽市自然资源和规划局网站等多渠道报道宣传国土空间总体规划草案，广泛听取市民对于规划编制的意见建议并认真研究。

初步判断，在以人民为中心、高质量发展方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

2、同步推进、统筹协调

菏泽市市县镇三级国土空间总体规划编制同步推进，自上而下、上下联动，协同划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，各级政府、相关部门之间相互协作，共同研究规划重大问题。充分考虑了各方对产业政策的引导、区域内空间要素的配置、自然资源的开发利用、重大基础设施建设等诸多关系的宏观调控方面的各自发展诉求，有利于规划方案后续的落地实施。

初步判断，在同步推进、统筹协调方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

三、可行性评估

1、因地制宜、分类指导

菏泽市国土空间总体规划编制及相关专题研究针对菏泽市现有的空间底线、空间结构效率、空间品质、城镇规模等级与职能特点、各类自然禀赋、人文特色等进行扎实的梳理研究，通过了专家评审。

初步判断，在因地制宜、分类指导方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

2、多方参与、科学决策

根据菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8号），成立了菏泽市国土空间规划委员会，主要市领导任主任、副主任，相关部门负责人为成员，负责统筹

协调解决规划编制中的重大问题。菏泽市国土空间规划委员会下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局。为推动工作开展，组建规划编制工作组，由相关部门业务人员组成，集中办公，提高效率。

多学科的综合型专业团队作为技术保障。采取“总牵头单位+专家咨询+专题研究单位”的模式。总牵头单位由（中规院）承担，由山东省城乡规划设计院等不同领域的专业技术单位共同开展工作，项目经验丰富，提供了良好的技术支撑。规划方案形成过程中以多种方式广纳民意、集中民智、凝聚共识。社会公众、相关部门反馈的意见和建议，经过深思熟虑、论证研究后做出是否采纳的决定，并撰写了意见采纳情况的说明。

初步判断，多方参与、科学决策方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

四、可控性评估

1、规划成果规范有效

本规划自 2019 年启动编制，历经近四年的时间对菏泽市现状实际、未来发展均有较好的认知与研究，以上位规划、编制导则等相关技术文件为依据，并通过专家评审。

初步判断，规划成果规范有效方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

2、阳光规划

本规划编制过程中，向社会公众、相关部门发布草案成果，广泛征求意见，并经论证研究后积极采纳社会公众、相关部门的意见和建

议。

初步判断，阳光规划方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

3、实施机制切实有效

菏泽市国土空间总体规划方案从“加强党的领导”、“规划传导与用途管制”、“建设国土空间基础信息平台及‘一张图’实施监督信息系统”、“规划全生命周期管理”、“制定近期行动计划”、“强化政策保障”等方面，立足菏泽市国土空间治理的职能和权限，提出了有针对性和可操作性规划实施保障措施。

初步判断，在实施机制切实有效方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

五、社会稳定风险

规划编制项目组始终坚持“以人民为中心”的思想，以“高质量发展”为视角，编制规划方案。本规划在菏泽市人民政府网站、菏泽市自然资源和规划局网站广泛征求社会公众意见期间，公众共计反馈意见 61 条，每条意见均是站在菏泽市长远发展的角度提出建议，未出现诋毁诽谤规划内容、谋取自我利益、反对本规划方案决策以及其他可能涉及社会矛盾、群体性事件等方面的信件，能够被广大人民群众所接受。在规划的实施过程中，出现矛盾纠纷、社会群体性事件的概率较小。

初步判断，在社会稳定风险方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

六、公共安全风险

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，是市辖区、下辖县编制国土空间总体规划、分区规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动，实施国土空间用途管制的基本依据，对造成人身伤害、财产损害的可能性较小。

初步判断，在公共安全风险方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

七、生态环境风险

本规划编制以菏泽市人民政府《关于印发菏泽市“十四五”生态环境保护规划的通知》（菏政发[2021]11号）为依据，形成规划草案后，主动积极向生态环境主管部门征求意见，并按照其反馈的意见修改完善规划成果。划定菏泽市生态保护红线时，积极征求相关部门意见，最终划定成果报上级部门并征得同意。

初步判断，在生态环境风险方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

八、财政金融风险

根据我市国土空间总体规划编制内容，结合实际，制定了菏泽市国土空间总体规划编制经费预算和规划信息系统经费预算。为保障国土空间总体规划编制工作的顺利进行，规划编制预算报市政府审批并纳入市政府财政预算，不会造成政府债务增加、超出政府偿债能力，不会造成财政支出扩大。

初步判断，在财政金融风险方面，所产生的风险的概率较低，影

响程度较小，风险等级较小。

九、舆情风险

2023年1月3日通过菏泽市人民政府网站、菏泽市自然资源和规划局网站，发布公开征求意见的公告。自发布公告以来，定期跟踪查询媒体网络舆情，暂未发现相关负面评价的情形。

初步判断，媒体舆情风险方面，所产生的风险的概率较低，影响程度较小，风险等级较小。

3.6 风险等级初判断

综合上述合法性、合理性、可行性、可控性、社会稳定风险、公共安全风险、生态环境风险、财政金融风险、舆情风险等九个方面、共计17项具体风险因素的分析评估，各项社会风险较小。根据《山东省重大行政决策程序规定》风险等级划分情况，对本规划实施的主要风险因素进行初步判断，初步判断规划在未采取风险处置措施前，风险等级为低风险。

第四章 风险防范措施

4.1 加强与国家省相关法规研究和衔接

及时跟踪国家、省有关国土空间规划的法规条例、理论研究和技術指引的更新，认真研究领会，根据有关法规和条例的最新要求，在下层次规划中予以落实，确保国土空间有序开发、合理保护。

4.2 加强市县协同上下联动机制

强化市县协调，建立常态化的协调机制和制度。在产业政策的引导、区域内空间要素的配置、自然资源的开发利用、重大基础设施建设等诸多关系的宏观调控方面，引导规划强制性指标的落地与实施。

4.3 应急处置预案

在全面落实风险防范和化解措施的同时，依据菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划（2019-2035年）工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8号），构建风险管理联动机制、加强防范预警及动态监管。

坚持维护菏泽市国土空间规划委员会在风险管理中的主导地位，建立以各成员部门共同参与的风险管理联动机制，各部门根据自身职能权限，定期排查、调处、化解不稳定因素，及时发现和掌握容易引起群体性事件的苗头性、倾向性问题。要严格落实责任，做到及时、全面、有效地把不稳定因素消除在萌芽阶段。要充分关注利益相关方反映强烈的问题，认真听取各方的意见，按照法律法规研究解决利益相关方反映的问题。对发现的不稳定因素及时进行规律分析，研究处

置对策，制定相应的处置方案，做到防范于未然，集中力量严防涉稳重大事件的发生。

第五章 风险评估结论

5.1 主要风险因素

采用文献研究、民意调查、相关部门意见征询、舆情监控、专家咨询等方法，依据《山东省重大行政决策程序规定》（省政府令第 336 号），结合本规划实际，从合法性、合理性、可行性、可控性、社会稳定风险、公共安全风险、生态环境风险、财政金融风险、舆情风险等九个方面制定风险指标体系，共涉及 17 项具体风险因素。

5.2 初步风险评估

根据《山东省重大行政决策程序规定》风险等级划分情况，对本规划实施的主要风险因素进行初步判断，初步判断规划在未采取风险处置措施前，风险等级为低风险。

5.3 风险防范措施和处置预案

加强与国家省相关法规研究和衔接，根据有关法规和条例的最新要求，在下层次规划中予以落实，确保国土空间有序开发、合理保护。

加强市县协同上下联动机制，引导规划强制性指标的落地与实施。

在全面落实风险防范和化解措施的同时，依据菏泽市人民政府《关于印发菏泽市国土空间总体规划（2019-2035 年）工作方案的通知》（菏政发〔2019〕8 号），构建风险管理联动机制、加强防范预警及动态监管。各部门根据自身职能权限，定期排查、调处、化解不稳定因素，及时发现和掌握容易引起群体性事件的苗头性、倾向性问题，做到及时、全面、有效地把不稳定因素消除在萌芽阶段。

5.4 规划实施风险等级

根据《山东省重大行政决策程序规定》风险等级划分情况，对本规划实施的主要风险因素进行初步判断，认为规划在未采取风险处置措施前，风险等级为低风险。本规划实施过程中，采取相应的风险防范措施后，规划实施造成的风险将会进一步得到有效控制或降低，风险等级为低风险。

因此，本规划实施的风险等级属于“低风险”范畴。