

# 菏泽鲁西新区发展规划

(2021—2025 年)

二〇二一年十一月



# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 前 言.....                     | 1  |
| 第一章 总体要求.....                | 2  |
| 第一节 发展基础.....                | 2  |
| 第二节 指导思想.....                | 3  |
| 第三节 基本原则.....                | 4  |
| 第四节 战略定位.....                | 5  |
| 第五节 总体布局.....                | 6  |
| 第六节 发展目标.....                | 7  |
| 第二章 打造黄河下游生态保护和高质量发展示范区..... | 11 |
| 第一节 构建生态保护格局.....            | 11 |
| 第二节 加强生态环境管控.....            | 12 |
| 第三节 集约高效节水用水.....            | 14 |
| 第四节 推进绿色低碳发展.....            | 15 |
| 第三章 建设中原城市群对接合作先行区.....      | 17 |
| 第一节 推动交通设施互联互通.....          | 17 |
| 第二节 搭建高端双向开放平台.....          | 18 |
| 第三节 提升开放经济发展能级.....          | 19 |
| 第四节 创新区域合作发展机制.....          | 20 |
| 第四章 培育鲁西崛起战略引擎.....          | 22 |

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| 第一节 | 做强生物医药产业集群.....    | 22 |
| 第二节 | 培育新一代信息技术产业集群..... | 26 |
| 第三节 | 提高科技创新能力.....      | 28 |
| 第四节 | 构筑人才集聚高地.....      | 29 |
| 第五章 | 激发改革发展活力.....      | 30 |
| 第一节 | 营造一流营商环境.....      | 31 |
| 第二节 | 深化经济领域改革.....      | 32 |
| 第三节 | 创新管理体制机制.....      | 33 |
| 第六章 | 推进产城融合发展.....      | 34 |
| 第一节 | 建设品质新区.....        | 34 |
| 第二节 | 建设智慧新区.....        | 35 |
| 第三节 | 建设韧性新区.....        | 36 |
| 第四节 | 建设人文新区.....        | 38 |
| 第七章 | 高标准建设起步区.....      | 40 |
| 第一节 | 优化功能布局.....        | 40 |
| 第二节 | 实施五大工程.....        | 41 |
| 第八章 | 加强规划实施保障.....      | 43 |
| 第一节 | 加大要素供给力度.....      | 43 |
| 第二节 | 强化重大项目支撑.....      | 44 |
| 第三节 | 统筹推进规划落实.....      | 45 |

## 前 言

菏泽市位于鲁苏豫皖四省交界地区，是山东辐射中西部地区的“桥头堡”，是我省融入国内大循环的重要节点。规划建设菏泽鲁西新区，是贯彻习近平总书记视察菏泽重要讲话精神、推动菏泽“后来居上”的重大举措，是落实黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的创新实践，是加快突破菏泽、鲁西崛起进程的具体行动。为打造区域融合发展战略支点，培育新的经济增长动力源，提升菏泽发展能级，编制本规划。

新区规划范围东至半堤镇东边界，西至吕陵镇杨湖路，北至日东高速和万福、皇镇街道北边界，南至佃户屯街道南边界。包括万福街道、丹阳街道、岳程街道、佃户屯街道、皇镇街道、陈集镇、半堤镇 7 个乡镇（街道）全域和马岭岗镇、吕陵镇、北城街道、牡丹街道、仿山镇、杜堂镇 6 个乡镇（街道）部分区域，面积 497.48 平方公里。新区设起步区，起步区东至石炭纪产业园东界、西至广州路、北至新石铁路、南至南外环路，包括丹阳街道、岳程街道、佃户屯街道、皇镇街道、陈集镇 5 个乡镇（街道）部分区域，面积 97.14 平方公里。

本规划是指导鲁西新区当前和今后一个时期开发建设和编制相关专项规划的重要依据。规划期至 2025 年，展望到 2035 年。

## 第一章 总体要求

### 第一节 发展基础

区位优势优越。菏泽市东融山东半岛城市群，北望京津冀，西连中原城市群，南汇淮河生态经济带，处于“增长三角”的核心区域，承东启西、引南连北，是山东服务和融入新发展格局的重要节点。新区位于菏泽市地理中心，资源要素丰富、产业集聚度高、环境承载力强，是区域经济发展高地，对周边县市辐射、带动、引领作用突出。

交通设施完善。“空、铁、公、水”综合交通网络加快构建，菏泽牡丹机场建成投用；京九铁路与新石铁路“十”字交汇，鲁南高铁菏泽段即将建成通车，雄商高铁菏泽段加快建设；济广、菏宝和德上等 6 条高速公路形成“米”字型框架；洙水河和新万福河航道直通京杭大运河，现代综合立体交通体系日趋健全。

产城融合度高。拥有现代医药港、高铁新城、陆港新城等 15 个产业集聚区，初步形成生物医药、新一代信息技术和高端装备制造为主导的产业体系。2020 年，地区生产总值达到 510 亿元，占全市的 15%；规模以上企业 215 家，实现主营业务收入 705 亿元；常住人口 71 万人，城镇化率达到 70%，城市基础设施配套健全，公共服务功能较为完善，以产兴城、以城聚产、产城一体化发展已具规模。

发展后劲充足。土地平整开阔，地质条件稳定，承载能力较

强，可利用土地占新区面积的 58.1%，重大平台、重大工程、重大项目落地空间充足。集聚了大唐网络 5G 产业山东总部基地、鲁西南大数据中心、步长生物医药产业园等一批经济社会效益好、科技含量高、示范带动强的重大项目。近三年列入省重点项目 76 个，具备跨越式发展的良好基础。

生态环境良好。林地面积 53.3 平方公里，占新区面积的 10.7%；人均公园绿地面积 13.2 平方米。空气质量持续改善，河道省控断面水质稳定达标，地表水好于Ⅲ类水比例达到 100%，万元地区生产总值能耗持续下降。万福河景观带、赵王河下游湿地和思源河生态修复等一批生态项目竣工投用。

## 第二节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，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精神，坚持稳中求进工作总基调，科学把握新发展阶段，坚定不移贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，以高质量发展为主题，以供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以绿色为发展底色，以满足人民对美好生活的需要为根本目的，积极探索高质量发展新路径、高水平开放新机制、高效能治理新模式，奋力打造黄河下游生态保护和高质量发展示范区、中原城市群对接合作先行区、鲁西崛起战略引擎，在省级新区建设中勇争先、作

示范、谱新篇。

### 第三节 基本原则

坚持改革创新。深化重点领域和关键环节改革，着力破解阻碍高质量发展的制约瓶颈。汇聚全要素创新资源，培育多元化创新主体，搭建融合式创新平台，引育高层次创新人才，打造区域性科技创新高地。

坚持生态优先。践行“绿水青山就是金山银山”理念，落实碳达峰、碳中和目标任务，严守生态保护红线，形成节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式，建设蓝绿交织、清新明亮、水城共融的美丽城市。

坚持开放引领。对接国际先进规则，构建开放型经济新体制，打造高水平开放载体，畅通国内国际双循环，增强发展动力活力，更深层次、更宽领域、更大力度推进全方位高水平对外开放。

坚持产城融合。增强规划、建设、管理的科学性、系统性和协调性，统筹推进园区开发、产业发展、基础设施建设等，实现现代产业、现代生活、现代城市“三位一体”有机融合，建成产城融合发展新样板。

坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，从全局和长远出发，科学谋划布局全域空间和近中远期开发建设重点，统筹开发时序，分清主次缓急，保持战略定力，一张蓝图干到底。



#### 第四节 战略定位

黄河下游生态保护和高质量发展示范区。深入实施黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，开展水资源保护和水生态修复，改善黄河流域生态环境，推动经济社会发展与生态资源承载能力相适应。坚持绿色、循环、低碳发展，推进绿色工艺、清洁生产、高端制造，培育特色优势产业集群，打造全省落实黄河流域生态保护和高质量发展战略的突破口，为黄河流域新旧动能转换探索路径、积累经验。

中原城市群对接合作先行区。发挥新亚欧大陆桥国际经济合作走廊、中原城市群重要节点作用，推进基础设施互联互通、产业协同创新发展、生态环境共保共治，加快空港、陆港、内河港等港口建设，促进“大物流、大通关、大口岸、大市场、大产业”融合发展，带动鲁南经济圈与中原经济区合作，增强山东向中西部地区辐射能力，构建双向开放新格局。

鲁西崛起战略引擎。做强创新引擎，搭建优质创新平台，培育一流创新主体，引进一批高端人才，激发创新创业动力活力。做强产业引擎，推动生物医药、新一代信息技术、高端装备制造等产业高端化、特色化、规模化发展。做强城市引擎，完善提升基础设施、公共服务、智能管理等城市功能，打造生态宜居薪新城市，引领鲁西地区加速崛起。

## 第五节 总体布局

坚持核心引领、轴带展开、融合互动，推动各功能片区合理分工、功能互补、协同发展，构建“一核集聚、双轴统领、三区联动、多点支撑”的总体布局。

**一核：**即在新区主要建设用地空间建设公共服务核心区。发展商贸物流、金融保险、科技研发等现代服务业，完善文化、教育、医疗等公共服务功能，塑造复合型公共服务中心。

**双轴：**即产业创新发展轴和现代服务业发展轴。

产业创新发展轴从菏泽高新技术产业开发区延伸至空港片区，串联东中西部多个产业片区。

现代服务业发展轴从高铁新城东西向串联科创中心和新区公共服务中心等多个功能片区。

**三区：**即西部高新科创产业片区、中部产城融合片区、东部高铁及现代产业片区。

西部高新科创产业片区以菏泽高新技术产业开发区为主，重点发展生物医药、新一代信息技术、新能源新材料等产业，促进科技创新资源要素集聚。依托大学城和会展中心，重点发展文化教育、研发创新、会展经济，打造产教研一体化发展活力区。

中部产城融合片区包括老城综合服务片区、日兰高速以西产业发展片区等区域。京九铁路以东区域，重点发展新一代信息技术、高端装备制造、现代商贸物流等产业，积极培育高端商务、生活服务、楼宇经济等业态。京九铁路以西区域，重点发展文化

旅游、休闲康养、生态农业等产业，促进产城深度融合发展。

东部高铁及现代产业片区包括高铁新城、航空港区等区域，重点发展生物医药、高端装备制造、现代商贸物流等产业，积极培育高铁经济、临空经济、总部经济等业态，打造现代产业新高地。

多点：即若干个生产性和生活性服务节点。

着眼长远发展，在新区重要战略节点、重点功能区周边、建成区边缘等，合理规划战略留白区，实行城乡建设用地规模和建筑规模双控，作为生态留白、未来发展和重大事件预留用地。

## 第六节 发展目标

聚焦高质量发展，统筹开发时序，激发发展活力，实现“一年起好步、三年打基础、五年见成效、十年翻两番”，加快建成经济繁荣、功能完善、社会文明、生态宜居、人民幸福的社会主义现代化新区。

到 2025 年，形成与战略定位相适应的开发建设和运行管理体制。地区生产总值达到 1030 亿元以上、比 2020 年翻一番，研发经费投入年均增速 12%， “四新”经济增加值占比达到 40%，生态环境持续优化，现代综合立体交通体系基本建成，综合经济实力、双向开放水平、科技创新能力迈上新台阶，黄河下游生态保护和高质量发展的示范作用、中原城市群对接合作的引领作用、鲁西崛起的引擎作用初步显现。

到 2030 年，主要经济指标持续较快增长，经济总量在 2025 年基础上再翻一番，科技创新能力达到全省一流水平，产业竞争力达到全国一流水平，形成成熟完善的管理体制，建成内畅外联的现代综合立体交通体系，城镇化质量和水平显著提高，生态环境更加优良，基本建成绿色智慧、宜居宜业、彰显人文魅力的现代化新城。

到 2035 年，综合实力大幅跃升，主要经济指标达到全省一流水平，科技创新水平进入全省前列，营商环境达到全国一流水平，实现新型工业化、信息化、城镇化，形成具有国际竞争力的开放型产业体系，建成综合实力强劲、创新活力充沛、生活品质卓越的幸福之城。

新区“十四五”时期经济社会发展主要指标表

| 序号   | 指标名称                 | 单位  | 2020 年 | 2025 年  |           | 属性  | 备注 |
|------|----------------------|-----|--------|---------|-----------|-----|----|
|      |                      |     | 总量     | 总量      | 年均增速/[累计] |     |    |
| 共性指标 |                      |     |        |         |           |     |    |
| 1    | 地区生产总值               | 亿元  | 510    | 1030    | 15        | 预期性 |    |
| 2    | 地方一般公共预算收入           | 亿元  | 40     | 80      | 15        | 预期性 |    |
| 3    | “四新”经济增加值占 GDP 比重    | %   | 27     | 40      | [13]      | 预期性 |    |
| 4    | 实际利用外资               | 万美元 | 9800   | 30000   | 25        | 预期性 |    |
| 5    | 货物进出口总额              | 亿元  | 50     | 125     | 20        | 预期性 |    |
| 6    | 高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重 | %   | 40     | 45      | [5]       | 预期性 |    |
| 7    | 数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重 | %   | 7      | 12      | [5]       | 预期性 |    |
| 8    | 研发经费投入增长             | %   | —      | —       | 12        | 预期性 |    |
| 9    | 每万人口高价值发明专利拥有量       | 件   | 2      | 4       | [2]       | 预期性 |    |
| 10   | 常住人口城镇化率             | %   | 70     | 76      | [6]       | 预期性 |    |
| 11   | 城乡居民人均可支配收入增长率       | %   | 5      | 8       | 8         | 预期性 |    |
| 12   | 万元 GDP 能源消耗下降        | %   | —      | 完成省分解任务 | —         | 约束性 |    |
| 13   | 万元 GDP 二氧化碳排放量下降     | %   | —      |         | —         | 约束性 |    |
| 14   | 万元 GDP 用水量下降         | %   | [24]   |         | —         | 约束性 |    |
| 15   | 污水处理率                | %   | 97.9   |         | —         | 约束性 |    |
| 16   | 集中式饮用水水源水质达标率        | %   | 100    | 100     | —         | 约束性 |    |
| 17   | 城市应急指挥系统完成事件率        | %   | —      | 100     | —         | 约束性 |    |
| 特色指标 |                      |     |        |         |           |     |    |
| 18   | 生物医药产业主营业务收入         | 亿元  | 243    | 600     | 20        | 预期性 |    |
| 19   | 新一代信息技术产业主营业务收入      | 亿元  | 45     | 100     | 18        | 预期性 |    |
| 20   | 新区 GDP 占全市 GDP 比重    | %   | 14.6   | 22.1    | [7.5]     | 预期性 |    |

## 专栏 1：新区发展八大重点工程

(2021—2025 年)

**产业突破工程：**建设菏泽现代医药港、步长生物医药产业园、知和医药制剂等 60 个以上生物医药产业项目；大唐网络 5G 产业山东总部基地、东旭超薄柔性液晶玻璃、摩信科技智能传感器等 40 个以上新一代信息技术产业项目；凯维思轻量化、精进电动新能源汽车电动化动力总成、康沃高性能环保发动机等 30 个以上高端装备制造产业项目。到 2025 年，生物医药、新一代信息技术、高端装备制造等产业主营业务收入突破 1000 亿元，打造鲁西特色产业发展新高地。

**生态保护工程：**实施万福河、赵王河、洙水河等 10 条河流河道治理、生态修复、湿地保护工程，推进低碳生态工业园、循环经济产业园、污染土壤治理工程等项目建设，新建临济泽等郊野公园，建设生态景观、公园绿地、道路林荫等城市绿道，建立“蓝脉绿网”的城市水系结构。

**交通提升工程：**统筹推动铁、公、空、水交通基础设施建设，建成鲁南等 3 条高铁，力争规划建设菏泽至徐州高铁，建设阳新高速等 2 条高速公路、高速公路连接线，开辟菏泽至全国主要省会城市和旅游城市的国内直飞航线或中转航线，建设新万福河复航二期等工程。

**科技创新工程：**实施“1+10+6+120+150”行动计划，引进一批高层次人才，建成省级以上重点实验室等科技平台 10 个，建设山东高端化工研究院等研发机构 6 家，高新技术企业达到 120 家以上，科技型中小企业突破 150 家。

**教育强基工程：**新建扩建一批社区托育中心、幼儿园、小学、初中、高中阶段学校（含中职）、12 年一贯制国际学校等，提升齐鲁工业大学菏泽校区、菏泽学院、菏泽职业学院等 6 所高等院校人才培养能力和水平，打造一批高质教育园区，建成一批高端教学实验室，引进一批高水平名师名校长。

**文化普惠工程：**新建图书馆、文化馆、博物馆、非物质文化遗产展览馆等场馆，改扩建一批乡镇（街道）综合文化站、社区综合性文化服务中心，建设安邱堽堆遗址公园、青邱堽堆考古遗址公园，推动“一都四乡”等地域文化元素融入城市建设。

**康养惠民工程：**建成省公共卫生临床中心菏泽分中心等医院，改扩建一批社区卫生服务中心、卫生服务站，引进健康管理中心等医疗合作机构，打造恒然置业康养等养老服务园区，建成城市综合体育会客厅等一批体育设施。

**城市升级工程：**完善城区交通，新建长江路等城市快速通道，建设菏泽高铁站等综合客运枢纽站、城市公共智慧立体停车场，开通一批智能公交线路。打造智慧新城，建设 5G 网络、人工智能、物联网等一批新型基础设施，布局 5G 基站，建立“数字城管”运行体系、数字化环境在线监控系统等。提升城市韧性，健全综合防灾应急保障体系，建设地下综合管廊，新建改建污水处理厂和垃圾处理场(站)，海绵城市面积达到 60%以上。建设低碳新区，构建“源-网-荷-储”能源互联网，推进屋顶分布式光伏发电等，完善配电网、充电桩、储能等绿色公共出行系统，推进生态园区、绿色社区、低碳建筑等工程建设。

## 第二章 打造黄河下游生态保护和高质量发展示范区

把绿色作为高质量发展的亮丽底色，把保护和修复黄河流域生态环境摆在重要位置，把水资源作为最大刚性约束，全面落实“三线一单”生态环境分区管控要求，坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路，在推进黄河下游生态保护和高质量发展上率先引领突破。

### 第一节 构建生态保护格局

打造生态绿网。以重要生态功能区为主体，以洙水河生态景观带、万福河生态景观带为骨架，以农林绿地、交通干线绿色通道为脉络，大力推进城镇绿化、农林绿网和绿色生态廊道建设，打造城乡一体的生态廊道体系，构建水林田城交融共生的人居新范式。依托鲁南高铁、日兰高速、济广高速等交通干线和赵王河、万福河、思源河等河道水系，建设生态景观廊道、城市公园、道路林荫、城乡林带等组成的城市绿道。依托洙水河湿地公园，实施湿地保护与修复、水土保持和生物多样性保育等生态工程，系

统推进柔性治水，构建河湖塘溪共生水网，建立“蓝脉绿网”的城市水系结构。

优化生态布局。以环堤公园、中央公园、七里河湿地公园等大型公园为核心，各类街心公园、口袋公园等为节点，绿色廊道为脉络，建设“城在绿中、园在城中、城绿交融”的生态新城，加快形成“两带两心、三园四廊”生态保护格局。“两带”指沿洙水河、万福河打造生态景观带；“两心”指依托大型水面和绿地公园，建设南湖水库景观中心和新区绿化景观中心；“三园”指在城郊主要生态空间，建设孟渚泽郊野公园、洙水河郊野公园和临济泽郊野公园；“四廊”指沿重要交通防护绿化带、生态水系，建设日兰高速—鲁南高铁交通防护绿化廊道、西城水库生态绿化廊道、京九铁路防护绿化廊道、济广高速防护绿化廊道。

## 第二节 加强生态环境管控

严守生态保护红线。优化生态空间、生活空间和生产空间，实现一条红线管控重要生态空间，合理布局开发建设活动，确保生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。推进山水林田湖草系统保护修复，加强森林资源保护管理，实施生物多样性保护工程，全面提升林地、湿地等自然生态系统稳定性和生态服务功能。建立生态安全监测预警体系，强化环境监测能力建设。实行生态环境损害责任终身追究制和环境污染事故追究制。

坚守环境质量底线。强化大气污染联防联控，推动空气质量



不断改善，到 2025 年，新区 PM<sub>2.5</sub> 年均浓度不高于 47ug/m<sup>3</sup>。实施水污染防治计划，持续推进河长制、湖长制、林长制，抓好地下水污染防治、城区黑臭水体治理，实施赵王河下游、万福河、洙水河等水环境综合治理工程，国控和省控断面水质达到国家、省考核目标。实施土壤环境分类管理，加强农业面源污染综合防治，推进土壤污染风险防控与修复。强化危险废物、医疗废物安全处置设施和收转运体系建设及监管，提升固体废物减量化、资源化、无害化水平。实行环境治理责任制，推行环境污染第三方治理，开展环境综合治理托管服务试点。加强环境风险管控，完善污染企业退出机制。

谨守资源利用上线。推进产业结构优化升级，降低能源消耗，提高资源利用效率。落实能源消费总量控制和煤炭消费减量替代要求，压减煤炭消费量，提高天然气等清洁能源使用比例。实施水资源分区管控，严控地下水开采，逐步削减地下水开采量。全面推进节约集约用地，划定城镇开发边界，严控城乡建设用地新增规模，推进土地整治和建设用地增减挂钩，控制城市建设用地总规模和城市开发强度。

制定环境准入清单。严格落实“三线一单”生态环境分区管控要求，强化空间布局约束、污染物排放、环境风险和资源利用效率等管控。制定新区、重点片区及环境管控单元三个层次的生态环境准入清单，细化优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元准入要求，环境管控单元内开发建设活动实施差异化管理。

### 第三节 集约高效节水用水

落实水资源保护制度。严控水资源开发利用强度，全面落实用水总量、用水效率、水功能区限制纳污“三条红线”，强化水资源承载能力在区域发展、产业布局等方面的刚性约束，加强用水定额管理和总量控制，坚决抑制不合理用水需求。严格划定河湖管理范围，加强魏楼、西城水库饮用水源保护区、水源涵养区等重点区域生态环境保护。强化水资源保护利用和水环境管理，确保新区建设不超越水资源保障条件和水环境承载能力。

创新水资源利用模式。科学制定水资源分配使用方案，创新水资源管理审批制度改革，加强重点监控用水单位取水用水情况监管，统筹利用地表水、地下水、再生水、外调水等水资源。实施思源河水质净化及中水回用、洙水河环境治理及中水回用、洙水河下游湿地水质净化等工程，建立水资源配置市场调节、水资源开发利用补偿、水资源交易、用水节水考核等机制，提高水资源利用效益。

大力发展节水型产业。实施财政补贴等政策，抓好农艺节水、管理节水、工程节水等，重点推广喷灌、微灌、滴灌等高效节水技术，大力发展节水型农业，打造高效节水灌溉区。建立高耗水行业用水超定额产能淘汰制度，加大工业节水技术改造，推广高效用水、循环用水、污（废）水再生利用等节水工艺，鼓励企业间串联用水、分质用水、一水多用和循环用水，积极发展节水型工业。新建改建杜堂、青水清等污水处理厂，建设一批节水标杆

企业和园区。到 2025 年，工业用水重复利用率达到 85%，再生水利用率达到 65%。

加快建设节水型新区。将节水落实到新区规划、建设、管理各环节，实现优水优用、循环循序利用。推进供水、排水等管网改造，推广建筑中水应用技术和节水器具，完善再生水利用设施，新建、改建、扩建工程必须安装节水型用水器具。注重发挥水价调节作用，限制洗浴、洗车等高耗水服务业用水，严格控制用水景观、娱乐水域面积。完善供水综合信息平台，推进供水分片区计量管理，提升供水管网自动化管理水平。到 2025 年，深层地下水全部禁采，现有深层地下水开采井全部关闭，浅层地下水开采量控制在 6300 万立方米以内。

#### 第四节 推进绿色低碳发展

严控“两高”项目建设。严格落实环保、安全、技术、能耗、效益标准，严格实施产能、煤耗、能耗、碳排放、污染物排放减量替代制度，禁止新建“两高”项目和化工项目。制定实施有保有压差别化的财政、金融、价格、土地等政策，推动落后产能依法依规退出。

推进产业绿色升级。强化能源消费总量和强度双控，推动工业清洁生产。鼓励行业龙头企业建设绿色工厂，推行产品绿色设计，优化产品结构，推进产品全生命周期绿色管理，构建绿色制造体系。支持生物医药、新一代信息技术、高端装备制造、商贸

物流等产业改造升级，鼓励华信制药、华星油嘴油泵等企业瞄准国际国内同行业标杆，全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等水平。支持济铁菏泽物流园等打造绿色物流园区。鼓励企业开展低碳行动，升级更新用能设备，提高能源利用效率。

壮大绿色环保产业。推行节能整体解决方案，加快发展合同能源管理、社会化监测等新业态。提升节能环保技术装备水平，推进节能改造和节能技术产业化，打造国家绿色产业示范基地，培育绿色环保产业龙头。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、废弃物资源化处理，打造生物医药、节能环保等循环经济产业链；规划建设建筑垃圾资源再生循环经济产业园，推进 100 万吨/年的装修垃圾处理生产线等项目。培育一批节能专业机构，规范节能服务市场，加快发展节能服务业。发展智能化回收，优化逆向物流网点布局，建立覆盖城乡、互联互通、运转顺畅的回收物流体系。

推行绿色生活方式。加快推进垃圾分类和资源化利用。按照有关标准配建陆港产业新城、万福河南、高铁站等垃圾处理场（站），建设绿色通道、绿色场馆、绿色景区，完善配电网、充电桩、储能等绿色公共出行系统，大力发展绿色休闲文化旅游。支持利用太阳能、浅层地热能、空气热能、工业余热等解决建筑用能需求，持续推进公共机构节能，开展低碳办公、低碳食堂、低碳交通、低碳信息、低碳文化等行动，打造绿色低碳新区。

### 第三章 建设中原城市群对接合作先行区

发挥新区作为山东向西辐射“桥头堡”和中原城市群向东开放“第一站”优势，提升双向开放水平，建设区域综合交通枢纽，强化辐射带动作用，打造高能级对接合作平台，以高水平开放促进高质量发展。

#### 第一节 推动交通设施互联互通

统筹推动铁、公、空、水交通基础设施建设，打造现代综合立体交通体系，实现与中原、长三角、京津冀等城市群的高效连接。到 2025 年，建成国家综合性立体交通枢纽，与国内主要城市形成“123 小时交通圈”，即 1 小时可达济南、郑州、青岛、徐州，2 小时可达北京、上海、西安、武汉、合肥、南京、杭州、天津、太原，3 小时可达广州、昆明、成都、沈阳、哈尔滨等城市。

轨道交通。建成鲁南高铁菏曲段、荷兰段和雄商高铁菏泽段。力争规划建设菏泽至徐州高铁。提升郑州铁路局算王庄货运站和济铁菏泽物流园服务能力，打造区域性铁路枢纽节点。

高速公路。建成阳新高速菏泽段，改建日兰高速新区通行段为城市快速路，建设济广高速、日兰高速、菏宝高速等连接线和长江路快速通道，构建四通八达的高速公路网。

民用航空。开辟菏泽至全国主要省会城市和旅游城市的国内直飞航线或中转航线，发展航空客运和货运物流。加强与京津冀、长三角、珠三角机场群联动，构建快捷航空通道。

内河航运。建设新万福河二期等内河航道及航运港口，连通京杭大运河，打造空港、陆港和内河港等交通枢纽节点的疏运通道。

## 第二节 搭建高端双向开放平台

建设区域性物流中心。依托济铁菏泽物流园、现代智慧物流港、传化公路港等，联合青岛港、日照港等沿海港口，加强和郑州国际物流中心对接，发展面向中原、关中平原等城市群“公铁水”多式联动、中转分拨业务，加快形成辐射内陆、引南连北的枢纽型物流集散中心。推动保税物流中心（B型）升级为综合保税区，建设涵盖保税物流、维修加工、报关报检、铁路物流、供应链增值服务等功能于一体复合型现代物流枢纽。规划建设菏泽牡丹机场空港物流园区，布局适应航空货运的冷链仓储和普通仓储设施，发展空公、空铁等联运业务。吸引快递龙头企业设立区域性货运分拨中心，鼓励知名电商平台设立区域空运仓储分拨中心。依托公路物流园区，拓展物流衍生服务和快递、快运业务。

打造高标准贸易平台。建设山东自贸试验区济南片区、青岛片区联动创新区，完善菏泽现代智慧物流港、传化公路港、中铂物流园等功能，建设大型物流企业区域总部，打造一批具有区域影响力和市场竞争力的物流园区、骨干企业、优质品牌。复制推广自由贸易试验区、国家级新区、国家自主创新示范区和全面改革创新试验区经验做法，推动国际贸易“单一窗口”建设，培育一

批外贸综合服务平台。落实简化申报等便利通关政策，优化口岸营商环境，建成进出口商品集散地。大力发展工业电商、农业电商和跨境电商等，建设直播网红孵化基地、特色产品直播业务中心，培育省级跨境电商集聚区，促进电子商务迭代升级，打造“中国农产品电商之都”品牌。

举办高规格展会论坛。以牡丹为媒，以菏泽国际会展中心等为载体，加强与中原城市群城市合作，高质量举办世界牡丹大会、菏泽国际牡丹文化旅游节、中国林产品交易会等重要展会，形成“会展+产业+功能区+投资促进”的大会展格局。支持有影响力的国际论坛、展会落户，提升新区知名度、美誉度和吸引力。

### 第三节 提升开放经济发展能级

提高对外贸易质量。完善菏泽内陆港保税物流中心（B型）、陆港产业新城功能，建设航空口岸、粮食口岸、花卉口岸、进出口商品展销中心、中外合作产业园等项目，打造中原城市群对外贸易引领区。深耕“一带一路”沿线市场，强化与日韩区域经贸合作，构建与日韩产业链合作联动发展新机制，促进生物医药制品、高端机电设备和优质农副产品等出口。实施进口促进战略，积极参与博鳌亚洲论坛、进博会等国际知名活动，支持企业扩大先进技术、高端装备和关键零部件进口。建设区域性跨境电商运营中心、物流中心、结算中心、跨境电商产业园等。支持建设省级进

口贸易促进创新区，形成集商品进口、保税仓储、分拨配送、展示销售、零售推广及售后服务等于一体的贸易服务链。

提高利用外资水平。全面落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，打造中原城市群利用外资新高地。开展境外精准招商，引导外资重点投向生物医药、新一代信息技术、现代服务业等领域，承接国际产业转移，共创产业园区。鼓励外资研发机构参与科技创新平台建设和科技计划项目，支持外商投资企业建设技术中心等创新载体。完善外商投资促进、项目跟踪服务和投诉管理机制，提升外商投资服务能力。

提高对外合作能力。支持企业参与共建“一带一路”，开展国际产能和装备制造合作，融入全球产业链价值链体系。支持优势企业拓展海外市场，推动生物医药、新一代信息技术、高端装备制造等产能和服务走向国际市场，带动优势产业全球布局。推动企业在海外设立离岸创新中心、研发中心、成果转化中心，汇聚创新资源，融入全球创新网络。支持企业加强与日韩、东盟等国家和地区在科技创新、数字经济、科技金融、服务业开放、供应链金融等领域合作。

#### 第四节 创新区域合作发展机制

加强产业对接合作。以产业延链补链强链为抓手，深化与中原城市群在生物医药、新一代信息技术、先进材料等方面的产业合作，组建产业发展联盟，制定产业发展技术规范，支持设立对



接中原城市群产业园区，与河南商丘、濮阳等市建设产业承接转移示范区，推动形成资源共享、优势互补的上下游合作关系，打造鲁豫合作桥头堡。加强和郑洛新国家自主创新示范区、郑汴“双创”走廊对接合作，共建一批产业合作与科技成果转移转化平台、科技创新园区，加快技术转移服务一体发展，推动创新成果到新区转化应用。鼓励各类资本、机构以“区中区”“园中园”模式开展园区共建。

大力发展“飞地经济”。发挥新区成本、要素、枢纽等综合优势，积极探索政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”合作模式。在郑州等地设立研发飞地、人才飞地、离岸创新中心，实施科研及孵化前台在外地（境外）、生产及转化后台在新区的“双飞地”发展模式。支持县区在新区设立“飞地园区”。创新“飞地经济”利益分享机制，对“飞地经济”项目、“飞地园区”形成的财税收入与“转出地”政府、机构依法依规进行合理分享。

推动区域共治共享。加快区域食品药品检验检测中心建设，促进资源共享和检测结果互认，建立健全食品药品安全信息交流和跨区域执法办案协作等机制。实施生态环保联防联控，加强大气污染预警预报和会商联动，完善重污染天气应急工作机制，开展城市水污染防治协作。放大世界牡丹大会效应，支持菏泽与洛阳携手做大做强牡丹国际品牌，鼓励文化旅游企业互相投资，推行文化旅游一卡通，联合推出省际、市际历史文化游、自然生态

游、研学体验游等精品旅游线路。促进社会事业融合发展，加强与中原城市群高校合作交流，推进教联体、医联体等建设。

## 第四章 培育鲁西崛起战略引擎

发挥政策叠加、区位优势、人口红利等优势，全面落实“突破菏泽、鲁西崛起”战略部署，构建现代产业体系，推动科技经济深度融合，打造鲁西崛起新高地。

### 第一节 做强生物医药产业集群

明确发展目标。重点打造生物医药核心产业，大力发展生物药，持续发展化学药，创新发展现代中药，积极发展医疗器械等。到 2025 年，生物医药产业主营业务收入达到 600 亿元，建成全国一流的生物医药产业集聚区。

大力发展生物药。加快现代医药港和生物医药产业园建设，推动生物药全产业链发展。围绕最新治疗靶点，发展针对肿瘤、免疫系统、心血管、感染性等疾病的抗体药物和新型疗法，推进双特异抗体、抗体偶联药物、纳米抗体等新型抗体创新成果转化及产业化。支持发展新型基因工程重组蛋白、三代胰岛素、GLP-1 类似药、长效制剂等新品种、新剂型，吸引干细胞、基因疗法等行业知名企业落地。推进生物药培养基、蛋白抗体、蛋白酶及生物类似药等项目产业化，建设重组蛋白和细胞因子、生物活性肽、头孢固体制剂等项目。鼓励国内外龙头药企开展药物中试、临床

CRO（合同研发组织）服务和 CDMO（合同研发生产组织），与国内外龙头企业、CMO（医药生产外包服务）企业共建符合 cGMP（动态药品生产管理规范）标准抗体药物平台，打造全国一流的生物药基地。

持续发展化学药。发挥“一港四园”原料药及中间体创新研发和产业化配套优势，重点发展大宗原料药和专利原料药。聚焦“重大新药创制”国家科技重大专项，建设合成抗菌类药物、神经系统疾病用药、眼科疾病用药等项目，支持恶性肿瘤、慢性肝病、自身免疫性疾病等重大疾病和临床急需创新药研发，发展适应精准医疗需求的小分子靶向药。引进先进制剂生产技术，建设脂质体制剂、高复杂缓控释制剂、儿童用药研发平台等项目，发展抗肿瘤、抗感染、心脑血管等新型化学药物制剂，研制缓控释、透皮吸收、粘膜给药新剂型、新产品，以及儿童等特殊人群适用的制剂改良药。发展临床需求大、市场前景好的仿制药、改良型新药和部分创新药，加快绿色制造和过程控制等新技术应用，打造国内重要的化学药生产基地。

创新发展现代中药。发挥菏泽全国重要道地中药材种植和集散基地优势，加强丹皮、丹参、郗半夏等国家中药材战略储备，建立中药材种质资源库。开展中药饮片、中药新药生产技术、工艺和生产控制研究，围绕本地中药重点项目开展技术攻关，强化中药经典名方筛选、挖掘、创新，开发一批具有自主知识产权的中药新产品和技术成果。建设步长中药现代化集成、澄果智慧中

药、了未元中药制剂等项目，扩大中药配方颗粒、中药饮片、中成药等生产规模，发展膏剂、丸剂、片剂、胶囊剂、注射剂等中药制剂，培育“丹红注射液”“稳心颗粒”等知名品牌。布局中药保健品、日化品，促进中药提取物研发、检测、加工业态融合发展，建设菏泽中药产业园、医药健康产业园和药食同源成果转化基地。完善中药生产技术和生产过程质量控制体系，加快中药材和中成药生产、流通、使用追溯体系建设。发展中医药事业，提高中药临床疗效和科研水平。推进与国内外植物药、汉方药知名研发生产企业合作，打造北方现代中医药城。

积极发展医疗器械。聚焦体外诊断类、医学影像类、植（介）入类产品等领域，重点发展第三方诊断服务外包、医学影像设备、智能康复辅助器、辅助医疗检测设备、生物3D打印机等高性能诊疗设备，加快中硼硅医用玻璃产业园、亿达康医疗器械制造、恒禧医用护具等项目建设，打造全省高端医疗器械生产基地。支持高端医疗器械核心零部件、手术机器人、医用独立软件研发，建设海天智能康复机器人、天宝牡丹医疗器械等项目，推进高端医疗器械国产化。瞄准神经和心血管、骨科、口腔、眼科等细分领域，建设山东丹天口腔医疗器械等项目，发展导管、穿刺针、鞘管等植（介）入器械。拓展分子诊断、即时检验、化学发光等新兴领域，建设奕谱科技全癌筛查试剂等项目，突出发展诊断试剂等。建设公共卫生防护新材料等项目，发展高阻断、抗菌自洁净、非PVC复合膜等医用包装材料，打造全国高端医用包装材料基地。

打造医药科技平台。高标准建设现代医药港上海离岸研发中心、了未元医药北京离岸研发中心、上海公共卫生临床中心成果转化平台、山东省生物医药产业创新创业共同体，支持建设省级生物医药重点实验室，支持政企共建药学研究中心、药物安全性评价中心、药物临床试验基地等公共技术服务平台。建设医药物流中心、进口药品销售中心等项目，打造集医药贸易、检验检测服务、总部金融结算于一体的复合功能平台。搭建生物医药产业区域合作载体，打通产业链上下游，实现生物医药产业跨区域合作。筹建生物医药产业创新联盟，开展重大项目联合攻关，联合申请重大科技专项。

打响医药菏泽品牌。支持药企打造道地药材品牌，申报中国驰名商标、地理标志证明商标，培育一批生物医药知名产品、企业品牌和独角兽企业、上市公司，打造“名品+名企+名产业+名产地”。鼓励企业“抱团出海”，开展医药制造和研发合作，促进科技成果双向转移转化，共建生物医药生态圈。举办国际国内顶级学术峰会、创新成果交流论坛、创新创业大赛等，提升生物医药产业知名度、影响力。

## 专栏 2：生物医药产业重点项目

**加快建设**菏泽现代医药港、步长生物医药产业园、万通国九堂医药健康产业园、了未元智慧大健康产业园、生物医药大健康产业园、医养健康食品产业园、山东诺荷 CDMO 生产基地、东旭中硼硅医用玻璃产业园、品味食品药食同源成果转化与示范基地、澄果智慧中药、公共卫生防护新材料、知和大药厂医药制剂、山东简道制药医药制剂、近岸蛋白重组蛋白和细胞因子、华阳医药中间体、亿达康医疗器械制造、天宝牡丹特殊膳食食品及医疗器械、太爱肽小分子肽、海天智能康复机器人等项目。

**开工建设**菏泽医养健康产城融合园区、菏泽医药物流中心、功能营养膳食集成中心、山东荷成新药制剂产业化、储亿生物科技、泽宇生物医药制剂、山东科成特殊溶媒高复杂缓控释制剂、山东创新药物研究眼科制剂、恒禧医用护具、万家康中药材等项目。

**引进培育**科成医药儿童用药平台、颐德药业进口药品销售、奕谱科技全癌筛查试剂盒、天泰生物医药制剂、澳斯康生物药 CDMO、山东丹天口腔医疗器械、山东泰祐医美等项目。

## 第二节 培育新一代信息技术产业集群

明确发展目标。加快培育特色优势突出、技术含量高、竞争力强的新一代信息技术产业体系，在大数据、5G、工业互联网等领域集聚一批具有引领性的技术、产品和企业。到 2025 年，新一代信息技术产业实现主营业务收入 100 亿元以上。

培育发展大数据产业。围绕大数据采集、传输、存储、分析、交易、应用、安全等环节，依托鲁西南大数据中心等，发展数据资源服务、数据清洗、数据云存储、数据交换等新模式，打造覆盖鲁西、辐射中原的大数据产业集聚区。加快大型系统性能评测、分布式海量数据存储与管理领取等技术应用，引进、培育专业的数据采集与处理龙头企业，建设共性技术攻关、公共服务支撑等

平台，构建数据汇聚、融通、服务协同生态圈。推动大数据行业运用与实体经济深度融合，发展政务、金融、医疗、制造、智慧生活等大数据行业新业态。

培育壮大 5G 产业。瞄准 5G 终端、基站、场景应用等产业重点环节，吸引无线射频芯片研发及生产企业落户，支持 5G 光通信激光器及模块和功率器生产项目建设。发挥大唐网络 5G 产业山东总部基地带动优势，围绕 5G 相关设备制造，发展天线、射频器件、光纤光缆等电子信息产业。开展 5G 应用示范，建设 5G 基站 1200 个以上，推进 5G 设备生产企业与智能终端企业、电信运营商合作，打造 5G 产业集聚区。

培育提升智能终端产业。聚焦平板电脑、智能手机、智能穿戴设备等领域，引进培育一批软件开发、系统集成、运维服务企业。建设石墨烯生物传感器、UTG 超薄柔性液晶玻璃等项目，发展传感器、显示模组、外壳模组等元器件，打造智能终端产业发展高地。支持企业进行数字化、网络化、智能化更新和改造，开展“智慧车间”“智慧工厂”试点，打造人机物全面互联的物联网体系和行业创新应用标杆。

### 专栏 3：新一代信息技术产业重点项目

**加快建设**大唐网络 5G 产业山东总部基地、粤海星河智能终端产业园、鲁西南大数据中心、菏泽智能触控平板玻璃生产基地、鸿泰胜手机及其他电子配件制造、众腾电子手机及产品配套、美华 5G 光通信激光器及模块和功率器件生产、旭呈电子显示触控和主板及产业链生产、电信窄带物联网及配套、摩信科技智能传感器、山东中厦石墨烯生物传感器、铂晶电子扩建、康莱米电子、创新智佳科技、顶米电子科技、华盈电子、东泰宝数码等项目。

**开工建设**智佳智能产业园、瑞科智能终端及智能制造、星格尔智能终端制造、东旭 UTG 超薄柔性液晶玻璃、高科技半导体器件及模块生产、精密智能马达及光学玻璃生产基地等项目。

**引进培育**大数据应用、5G、电子信息、智能终端、工业互联网等领域项目。

## 第三节 提高科技创新能力

**搭建科技创新平台。**建设山东省中原技术交易市场，打造线上线下科技成果交易平台，加速科技成果向现实生产力转化。打造金光彩众创空间、清华一启迪之星国家级孵化器、加速器等创新载体，完善“众创空间+孵化器+加速器+产业园”的全链条孵化生态体系。布局一批重点实验室、院士合作协同创新平台，引导校企共建重点实验室、工程研究中心等，支持山东高端化工研究院、菏泽牡丹产业研究院、凯维思轻量化制造技术创新中心等载体建设。以大学科技园为主阵地，建设高校技术转移转化中心，探索建立虚拟实验室等综合性科技服务平台。通过奖励补助、项目资助等，支持规模以上企业与高校、科研院所共建研发平台。

**加强核心技术攻关。**以菏泽入选“科创中国”试点城市建设为



契机，构建“政产学研金服用”协同创新机制，落实科研经费“包干制”，实施首席专家“组阁制”。支持企业与海内外院士开展技术合作，畅通成果转化落地渠道，打通制约产业发展的难点堵点。围绕生物医药、新一代信息技术和高端装备制造等产业，梳理技术链条，编制关键核心技术动态清单，开展前瞻性技术研究，集中突破一批“卡脖子”技术。

培育一流创新主体。实施高新技术企业和科技型中小微企业“双倍增”行动，发展壮大一批科技型中小企业，打造创新型企业集群。实施重大产业创新发展工程、重大应用示范工程和重大创新成果产业化工程，加快形成一批拥有自主知识产权的品牌企业。落实科创板上市培育制度，支持科技型企业开展规范化股改。依托山东省大型科学仪器设备共享服务平台，组织检测服务进企业，促进科研仪器、实验设施等向科技型中小企业开放共享。到 2025 年，高新技术企业达到 120 家以上，科技型中小企业突破 150 家。

#### 第四节 构筑人才集聚高地

引进高端急需人才。实施更加开放便利的人才引进政策。围绕重点领域、重点产业人才需求，绘制“人才引进地图”和“人才需求目录”，建立创新人才港等高层次人才引进资源库和服务平台。加强离岸人才创新中心、人才飞地等建设，探索推进创新攻关“揭榜挂帅”机制，加大人才柔性引进使用力度。对高层次外籍专业人才，在就业期限、技术移民、永久居留等方面给予便利。实施“汇

智中国牡丹之都，助力新旧动能转换”招才引智行动，试行首席科学家（工程师）制度，引进 50 个以上产业领军人才团队，擦亮“中国科协海智基地（菏泽）”品牌。

培养技能型人才。大力弘扬工匠精神，发挥菏泽人力资源充沛优势，实施知识更新工程和技能提升行动，加强创新型、应用型、技能型人才培养，壮大高水平工程师和高技能人才队伍。深入实施“归雁兴菏”战略，鼓励菏泽籍高端人才到新区创新创业，高标准建设市级返乡创业园区、中软创客创业孵化基地等各类双创平台。加强企业家队伍建设，打造一支具有鲜明时代特征、民族特色、世界水准的企业家队伍。加强与“双一流”高校合作，以委托培养、培训进修等形式，联合开展人才培养。

提升人才服务水平。打造“人才一站式”直通服务平台。对紧缺急需高端人才，即来即议、按需支持，在薪酬待遇、科研资助等方面实行“一人一策、一事一议”。优化完善高层次人才服务绿色通道，对全职引进的领军人才提供就医“绿色通道”和年度健康体检等服务，其直系亲属就读新区优质中小学、幼儿园采取“一事一议”方式予以解决。符合认定标准的外籍和港澳台地区高层次人才及其配偶、未成年子女，可直接申请永久居留。实施人才安居工程，规划建设人才公寓 2000 套以上。

## 第五章 激发改革发展活力

发挥新区改革“尖兵”作用，突出重点领域，紧盯关键环节，

大胆试、大胆闯、自主改，加强改革系统集成和示范引领，着力培育新动能、激发新活力、塑造新优势。

## 第一节 营造一流营商环境

便捷高效政务环境。围绕企业和个人全生命周期，实现各类高频事项集成办、极简办、全域办。推动新区全部政务服务事项纳入省政务事项管理系统。完成“跨省通办”和“全省通办”事项清单落地。提升“一网通办”水平，深化“一窗受理”改革，依申请政务服务事项网办率达到100%，综合受理窗口设置比例达到80%以上。

公平竞争市场环境。严格实施市场准入负面清单制度，落实“全国一张单”管理模式。强化信用风险分类结果与随机抽查结合运用，提升市场监管精准化水平。开展失信主体清理整治，健全信用权益保护和信用修复机制。对新产业新业态实行包容审慎监管，动态调整“不罚”“轻罚”清单、行政事业性收费和实行政府定价的经营服务性收费目录清单。

规范透明法治环境。推进商事审判制度改革，建立简易程序转普通程序机制和庭前会议制度。规范招标投标规则制定程序，畅通异议提出渠道，推进远程异地评标。强化知识产权保护，建立重点市场关注名录。强化执法规范和依法行政，严格执行重大决策目录管理制度，深入推进依法行政。

## 第二节 深化经济领域改革

完善要素配置机制。优化土地要素供给，推行长期租赁、先租后让、弹性年期供应等灵活产业用地方式，新增工业用地全部以“标准地”方式供应，对工业用地实行全生命周期管理，探索新型产业用地（M0）制度。发挥资本市场作用，推进企业股份制改造，提高直接融资比重。强化技术要素供给，推进鲁南药物研究院等应用技术类科研院所市场化、企业化改革。培育数据要素市场，推动数据共享开放，提升数据挖掘、开发和应用能力。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。

激发市场主体活力。深化国有企业“三项制度改革”，推进企业重组整合。推进混合所有制改革，实现国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、优势互补。放开民营企业准入限制，破除招投标壁垒，减轻税费负担，搭建企业公共服务平台，健全“企业吹哨、部门报到”等纾危解困长效机制。鼓励民营资本参与国企混改和重大基础设施建设。

推进投资体制改革。整合提升新区平台公司资信等级，增强市场化融资能力。推进工程领域区域评审、承诺审查、模拟审批、监管前置、补齐出证的审批和监管模式创新。实行企业投资项目审批承诺制，推进工程建设项目审批多审合一、多规合一、多评合一、多介合一、多测合一、多证合一改革。推行 PPP、BOT 等合作建设模式，吸引社会资本参与新区基础设施、产业园区和公

共服务项目建设运营。

### 第三节 创新管理体制机制

健全组织机构。采取“一个平台、一个主体、一套班子、多块牌子”的体制架构，实行“大部制、扁平化”管理模式，依托现有机构做好新区建设管理工作。保留菏泽高新技术产业开发区、菏泽经济开发区牌子。实行“管委会+平台公司”运行机制，管委会负责新区政策制定、发展规划、行政审批、投资促进等，平台公司负责新区土地开发、投融资、基础设施建设等工作。探索推进法定机构试点。

完善管理体制。在原菏泽高新技术产业开发区、菏泽经济开发区内的新区工作人员，可按照“总量控制、不增编制、因事设岗、以岗定人、精干高效”原则，实行聘任制，通过公开竞聘、合同管理，以岗定薪、绩效考核，实现干部由“身份管理”转向“岗位管理”，按照“岗位+业绩”双重原则确定市场化薪酬机制。

扩大放权赋能。省级管理权限能够下放的，依法依规下放到新区。与开发区体制机制改革创新和清理规范有机衔接，根据相关法律法规、政府授权或委托履行组织领导、发展规划、协调服务、招商引资等经济发展及与其密切相关的社会事务管理职能，把优化营商环境作为首要任务，着力强化经济管理和投资服务职能。依法依规开展乡镇（街道）代管事宜，实现“新区事新区办”。探索新区体制机制创新路径，加强改革系统集成，赋予新区更加

充分的改革自主权，优先开展国家和省重大改革创新试点。

## 第六章 推进产城融合发展

坚持以产兴城、以城聚产、产城互动，围绕主导产业发展，健全基础设施，加强城市管理，完善公共服务，实现产业与城市融合发展、人口与产业协同集聚。

### 第一节 建设品质新区

提升新型基础设施。加快 5G 网络建设和应用推广，实现中心区域、重点产业园区、交通枢纽等重点区域连续覆盖。实施“5G+工业互联网”工程，优先在数字经济园区、现代产业集聚区等建设低时延、高可靠、广覆盖的网络基础设施，重点培育一批行业级、企业级工业互联网平台，打造“云行菏泽”品牌。部署互联网协议第 6 版（IPv6），推进下一代互联网、广播电视网、物联网建设。推动交通运输、能源资源、市政管理等传统基础设施数字化升级，形成服务优质、生态完善、可靠安全的“网、云、端”供给格局。

建设地下综合管廊。统筹各类市政管线规划、建设和管理，构建“以干线管廊为骨架、支线管廊为支撑、缆线管廊为补充”的管廊体系，实现市政管线集约化、现代化和智慧化。对标国际国内先进管廊设计运营理念，打造高度集成的信息化管理、智能化运维体系，提升管廊运营管理智能化水平。

构建现代能源体系。坚持合理布局、适度超前、桩站先行，

加快电动汽车充电基础设施建设，到 2025 年，建成 100 个以上城市公共电动汽车充电站。推行屋顶分布式光伏发电、生物质发电等，稳步提升新能源占比。推进氢能源技术研发应用，实施天然气制氢、光伏发电制氢和风电制氢等示范项目，推动中鲁氢能源产业园建设。落实碳达峰、碳中和目标任务，实行能源消耗总量和强度“双控”，推进能源结构、产业结构、交通体系向绿色低碳转型。

## 第二节 建设智慧新区

产业智慧化。依托鲁西南大数据中心，采用具有在线、智能、交互特征的新业态新模式，推动数字技术全方位、全链条赋能产业升级。扩大“数字乡村引领乡村振兴”品牌影响力，全力推进“智慧乡村”“数字乡村”建设。加快发展智能制造，积极应用新技术、新模式，建设一批数字车间、智能工厂、智慧园区等。推动在线技术服务平台建设，促进知识共享、成果转化和知识产权交易。

生活智慧化。依托一体化政务服务平台和大数据平台，推进出行、医疗、家政、教育、娱乐、运动、餐饮、养老等领域的数字化应用。完善提升智慧教育公共服务和医养护一体化信息平台，加快智慧图书馆、智慧文化馆、智慧档案馆、智慧体育馆等设施建设。建设“互联网+生活性服务业”创新试验区，鼓励生鲜电商、社区电商、新零售等新模式健康快速发展，培育数字消费新增长点。

管理智慧化。搭建城市信息化管理平台，打造新区“城市大脑”，实现政务服务“一网通办”、城市运行“一网通管”。汇聚 GIS、BIM 及业务数据，建设城市信息模型（CIM）平台。整合户籍、居住、就业、教育、社保、养老、出入境等各类服务事项和业务办理信息，完善线上线下一体化政务服务平台。融通大数据分析技术、社区网格化管理和城乡社区组织，建设菏泽智慧平安网格平台。建立数字化环境在线监控系统，对空气、河流、土壤进行全天候监测。

### 第三节 建设韧性新区

强化设施韧性。构建多级多要素的防灾系统，增强城市基础设施建设的冗余度与模块化特征。建设移动基站、封闭环卫仓等移动公共设施模块。加强基础设施智能化改造，增强城市交通、电力、燃气、信息、应急物资储备等“生命线”系统抗冲击和快速修复能力。完善防洪减灾、排水防涝等公共设施，开展万福河、洙水河、赵王河等 10 条河流河道治理，提升河道防洪标准，满足城市防洪要求；扩建刘楼水库，合理布局一批水厂，提高供水保障能力；实施新区河道与市级骨干河道的水系连通工程，加强万福河新区段综合治理等水生态保护与修复工程，打造集防洪、供水、生态等多功能于一体的现代水网，增强水资源优化配置和水旱灾害防御能力。

强化生态韧性。坚持标本兼治，强化源头治理、系统治理，



新建单位和小区全部实行雨污分流，建成单位和小区加快实施雨污分流改造，道路排水管网全部实行分流制建设，河道、坑塘实施截污纳管工程，构建全过程雨污分流排水体系，实现活水循环、污水入厂、清水入河，杜绝污水入河和水体返黑返臭。以解决城市内涝、雨水收集利用、黑臭水体治理为突破口，建设海绵城市，加大城市降雨就地消纳和利用比重，实现小雨不积水、大雨不内涝、水体不黑臭。因地制宜采取屋顶绿化、雨水调蓄与收集利用、微地形等措施，提高建筑与小区的雨水积存和蓄滞能力，增强道路绿化带雨水消纳能力。到 2025 年，新区海绵城市面积达到 60% 以上。

强化社会韧性。加大公共卫生应急设施投入力度，提升预防控制、应急救治、物质保障等能力。加强城乡社区建设，发挥基层群众性自治组织的作用，提升社区危机响应能力。宣传推广应急知识，加强安全教育，普及突发情况下的生存技能，举行自然灾害、疾病传播等救灾演练。

强化安全韧性。健全公共安全体系，提高安全保障水平。建立安全风险信息管理平台，加快重点产业安全改造升级。贯彻安全生产措施，压实企业责任，强化风险管控，建立污染风险评估和应急管理决策支持平台，实现安全设施、关键装置及从业人员全要素实时监控。针对洪水、地震、火灾、疫情等突发事件，科学布局应急逃生通道、避难场所，推进公园、广场、地下空间等设施的应急避难标准化改造，建立高效疏散救援系统。

#### 第四节 建设人文新区

提升优质教育水平。推进义务教育一体化进程，新建扩建一批小学、初中、12年一贯制国际学校等教育设施。提升高中阶段教育普及水平，建设菏泽高新技术产业开发区实验学校、陆港产业新城高中等普通高中。深化产教融合、校企合作，加快发展职业教育，推进职教集团（产教联盟）、绿创科创园中德职业技术学校建设，打造国家级产教融合实训基地、共享性智能（仿真）实习实训基地。提升齐鲁工业大学菏泽校区办学条件，建成菏泽学院三期工程、菏泽医学专科学校新校区、菏泽家政职业学院新校区。

提升康养服务水平。优化医疗资源布局，推进医疗机构提档升级，建成省公共卫生临床中心菏泽分中心、市立医院新院区、市妇女儿童医院等，改扩建陈集、皇镇、吕陵等社区卫生服务中心和卫生服务站，引进私立医院、国际医院、健康管理中心等医疗合作机构。探索名医工作室准入、外请专家坐诊等区域合作医疗模式，推进优质医疗资源共享。实行“互联网+”医疗便民惠民服务，开展面向居民的家庭医生签约、健康管理等智能化服务，建立公共卫生管理和紧急医学救援网络。多渠道增加养老服务供给，重点发展护理型养老床位，建设数字医疗养老健康产业园、圣泽温泉颐养小镇、星月湖康养中心等10个养老服务园区，加快形成“低端有保障、中端有市场、高端有选择”的养老服务格局。

提升文体服务水平。拓展全民健身公共空间，建设城市综合

体育会客厅、市体育公园、牡丹体育馆等，打造一批笼式足球场、灯光篮球场、网球场、羽毛球场等街角健身空间。推动文体场馆管理体制和运营机制改革，提高场馆设施专业化管理水平和服务效能，鼓励文化馆、图书馆、美术馆、博物馆、社区文化活动中心等公共文化设施错时、延时开放。

提升社区服务水平。建设社区中心、邻里中心、街坊中心，打造开放便捷、尺度适宜、配套完善的“15 分钟生活圈”，完善三级公共服务设施体系，到 2025 年，15 分钟社区公共服务设施覆盖率达到 100%。创新社区“微治理”，推动“互联网+”与社区服务的深度融合，构建设施智能、服务便捷、管理精细、环境宜居的智慧社区。

#### 专栏 4：城市建设重点项目

**城区交通：**新建长江路（西安路至上海路）快速通道、机场东西连接线、机场南北连接线，实施淮河路东延、成都路南延、南京路南延、定胡路南延北延、电厂西路北延、科技大道南延北延，提升改造 G327、临港路、漓江路，建设高铁、机场、火车站等客运综合枢纽站和一批城市公共智慧立体停车场，开通中华路—广州路—漓江路走廊、牡丹路—人民路走廊、黄河路走廊等快速公交系统。

**智慧新城：**建设 5G 网络、人工智能、物联网等一批新型基础设施，布局一批 5G 基站，建立“数字城管”运行体系、数字化环境在线监控系统等，完善电子政务云平台。

**韧性城市：**健全综合防灾应急保障体系，建成救灾及应急物资保障园区等，建设地下综合管廊、雨污水管网、供水管网、供热管网、燃气管网，改造提升雨污合流制管网。

**低碳新区：**建设低碳生态工业园、绿源循环经济产业园，实施天然气制氢、光伏发电制氢和风电制氢等示范项目。

## 第七章 高标准建设起步区

立足精准定位、产城融合、示范引领，高层次规划，高水平建设，高效能管理，推进起步区早出形象、早见成效，打造成为先行发展试验区、科技创新引领区、生态宜居样板区。到 2025 年，实现地区生产总值 225 亿元以上，“四新”经济增加值占比达到 43%。

### 第一节 优化功能布局

统筹生产、生活、生态，依据菏泽市国土空间总体规划，科学规划形成“一核双心、三轴三带、五片区”的起步区功能布局，率先发展“一核双心”产城融合示范区。

**一核：**即新区综合服务中心，构筑毗邻万福河的城市发展新中心，提供高品质公共服务。

**双心：**即依托菏泽现代医药港打造产业引领中心，围绕高铁新城打造高铁商务中心。

**三轴：**即连接高铁商务中心和新区综合服务中心的东西向服务业功能轴线，依托长江路打造的東西向产业功能轴线，以及连接新区中心和起步区北部产业片区的南北向产城融合功能轴线。

**三带：**即沿万福河和洙水河打造滨河生态休闲景观带，以及沿日兰高速—鲁南高铁形成的绿化隔离带。

**五片区：**即由交通干道及生态绿化带分隔形成的五个功能片区，包括一个中央商务区、四个产业片区。中央商务区，依托新

区综合服务中心和高铁新城，突出发展高端商务、科技创智、总部经济、枢纽经济等现代服务业，打造新区行政、金融、商务、文化和科教中心。生物医药产业片区，依托菏泽现代医药港，布局现代中药、化药制剂、生物制品、医疗器械、大健康产品和药品上市许可持有人（MAH）总部等功能区。新一代信息技术产业片区，依托智佳智能产业园等，推动信息技术赋能行业转型升级，打造鲁苏豫皖交界地区数字经济创新发展高地。高端装备制造产业片区，依托鲁航智能装备产业园和相对完善的汽车零部件产业链条，打造国内先进的高端装备制造产业集群。现代物流产业片区，依托陆港产业新城、济铁菏泽物流园、菏泽内陆港保税物流中心（B型）等，打造国内重要的物流枢纽。

## 第二节 实施五大工程

产业强基提量工程。聚焦生物医药、新一代信息技术、高端装备制造等重点产业，按照“龙头企业—产业链—产业集群”的发展思路，招引产业链上下游企业，提高产业链聚集度。建设精进电动动力总成产业化基地、瀚邦装备制造产业园、智能机器人产业园等项目，壮大一批具有国际市场竞争力的骨干企业，培育新能源新材料、绿色建筑、现代物流等产业集群。实施细分领域小巨人培育计划，力争每个领域培育一家主营业务突出、竞争力强、成长性好的专精特新企业。到2025年，规模以上工业企业达到100家，实现主营业务收入500亿元以上。

创新能力补板工程。建立柔性引才用才机制，支持企业采取股权、期权及分红等激励措施，引进和培养高端创新人才、创意设计人才、企业管理人才和高素质职业技能人才。建设知识产权“一站式”综合服务平台和知识产权试点园区。提升菏泽新世纪科技城、菏泽土发科技园等载体建设水平，深化与国内外知名高校院所合作，加强协同创新能力建设。推动建立智能制造创新中心、医药公共检测与中试平台、新能源汽车工程技术研发和公共服务平台等一批共性平台。到 2025 年，规模以上企业实现研发机构全覆盖，新增重点实验室、企业技术中心、工业设计中心等各类技术研发机构 100 家以上。

基础设施提升工程。优化对外交通大循环，畅通区内交通微循环，加快建设至牡丹机场、高铁东站和内河港口等连接线及综合客运枢纽站；完善集散道路网络，实现城市道路网密度不低于 8 公里/平方公里。将日兰高速新区通行段改为城市快速路，打造起步区发展中轴线。布局“快线+干线+支线”三级公交网络，推进智能公交系统建设。加快热源和配套管网建设，优化充电设施布局。实施城市千兆宽带网络接入工程。

美丽城市建设工程。开展城市品质提升行动，着眼于城市空间形态、建筑形态、街区形态以及几何线、天际线、轮廓线等，统筹提升整体风貌。实施架空线缆入地工程，逐步消除通信、监控、低压电力等架空线缆“蜘蛛网”。推进拆围透绿、见缝插绿、见空补绿、裸土覆绿，实施万福河景观带、洙水河下游湿地、思

源河提升改造等工程。到 2025 年，城市绿地率达到 40%以上，规范处理架空线缆 100 公里以上。

发展机制优化工程。深化“双随机、一公开”监管，拓展公众参与市场治理的范围和渠道，健全以信用为基础的新型监管机制。依托政务服务大厅和网上平台，整合线上线下服务资源，开展政务服务“数字审批”试点。推进“标准地”制度，将固定资产投资强度、单位能耗标准、亩均税收等具体指标纳入土地出让条件。推进投融资平台资产证券化，调整政府资金投资方式，推行“大专项+任务清单”机制。

## 第八章 加强规划实施保障

坚持统筹推进、突出重点、精准发力，推动要素向新区汇集、项目向新区布局、政策向新区倾斜，形成新区建设高速、高效、高质发展的强大合力，确保规划任务目标顺利实现。

### 第一节 加大要素供给力度

强化用地保障。将新区纳入菏泽市国土空间总体规划，统筹考虑确定建设用地规模。菏泽市土地利用指标优先保障新区合理用地需求，城乡建设用地增减挂钩节余指标优先在新区调剂使用。探索建立“市场+行政”调控机制，推动更大范围内资源统筹优化配置。

强化财政保障。市级财政统筹安排专项转移支付资金、专项

扶持资金、地方政府债券向新区倾斜。新区设立后 5 年内，产生的各项税收、非税收入、基金收入就地解缴和留成，除必须解缴中央、省级外，其余全部归新区财政使用。新区土地出让地方收益全部返还。

强化金融保障。鼓励境内外金融机构在新区设立分支机构和运营中心，引导社会资本在新区设立小额贷款公司、融资性担保公司和典当行。鼓励天使投资、创业投资和各类产业投资基金加大对新区创新创业支持力度。支持市属国有企业、投资企业在新区设立融资租赁公司。支持新区开展综合金融改革创新，放宽社会资本准入，开展产业投资基金、创业风险投资、金融产品创新等方面改革试验，鼓励各商业银行单列新区信贷规模并加大信贷投放力度。

## 第二节 强化重大项目支撑

科学策划论证项目。围绕发展目标、发展重点，每年策划论证、筛选确定一批带动作用大、技术含量高、市场效益好的重大项目，纳入市经济社会发展规划和国土空间规划项目库管理，支持列入省级重点建设项目。建立重大项目动态调整机制，实施项目退出和增补制度。

加大项目招商力度。紧盯世界 500 强、中国 500 强和行业领军企业，瞄准生物医药、新一代信息技术、高端装备制造等重点产业，抓好产业链招商、专业化招商和园区招商等，形成对内对



外双向招商大格局。聚焦“招商、落地、建设、竣工”四个环节，完善引进奖励、成长激励、要素保障等政策体系，搭建企业信息库、政策信息库、服务事项信息库等平台，提高项目落地率、开工率、竣工率。

优化项目管理服务。建立重大项目绿色通道，实行首问负责制、承接地代办制，全程跟踪服务，在规划布局、资源保障、市场融资等方面予以支持。强化重大项目调度督导、进展监控、结果评价等，实行领导包保、专班推进和“要素跟着项目走”机制，强化资金、土地、能耗等要素统筹和精准对接，把“规划图”变成“施工图”，把“时间表”变成“计程表”，推动储备项目早开工、在建项目早竣工、竣工项目早达效，实现“竣工一批、开工一批、储备一批、谋划一批”。

### 第三节 统筹推进规划落实

提高政治站位。增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚决贯彻党中央决策部署，落实全面从严治党主体责任，加强干部队伍建设，强化干部监督管理，增强干部队伍活力，完善上下贯通、执行有力的组织体系，为新区高水平建设和高质量发展提供根本保证。

健全推进机制。建立新区规划建设协调配合机制，研究制定新区重大规划、重大政策，统筹推进重大工程、重大项目，安排部署新区建设各项重点任务，及时解决新区建设发展中的重大问

题。省有关部门在重大生产力布局、政策扶持、资金安排、体制创新等方面给予倾斜支持。

完善规划体系。坚持以发展规划为统领，以菏泽市国土空间总体规划为基础，以控制性详细规划为重点，以专项规划为支撑，强化城市设计，确保各类规划在发展目标、空间布局、政策取向、重大项目等方面协调一致，形成全域覆盖、分层管理、分类指导、多规合一的规划体系，做到“一张蓝图绘到底”，维护规划的严肃性和权威性。

强化督导评估。加强规划实施情况跟踪分析，加大督促检查力度，适时组织开展规划实施情况评估。搭建新区国土空间基础信息平台 and 数字规划建设管理平台，建立“实施—监测—评估—维护”机制，根据规划实施和环境变化适时进行动态评估与调整修编，提升规划的适应性。完善社会监督机制，鼓励公众参与规划实施和监督。