济宁市采煤塌陷地综合治理规划（2021-2030年）执行情况评估报告（征求意见稿）

根据国务院《重大行政决策程序暂行条例》《山东省重大行政决策程序规定》《山东省重大行政决策后评估办法》等规定，市自然资源和规划局对2022年列入市政府重大行政决策事项的《济宁市采煤塌陷地综合治理规划（2021-2030年）》（以下简称“规划”）执行情况进行了评估，具体情况报告如下：

一、评估的过程和方式

（一）评估对象基本情况。为深入贯彻市委、市政府耕地保护、生态保护和相关流域高质量发展战略，有序推进全市采煤塌陷地治理工作，根据省、市有关文件要求，市自然资源和规划局编制了《济宁市采煤塌陷地综合治理规划（2021-2030年）》，2022年6月25日，以市政府名义正式印发。主要内容有：一是更新规划基期数据。以2020年为基期，详述了全市采煤塌陷地的范围、塌陷程度、积水区域、稳沉现状以及治理情况。二是预测分析了2021-2025年规划期各年度的塌陷地范围和稳沉面积，并对2030年展望期末的塌陷地面积作出预估。三是明确规划期各年度治理任务，根据省治理规划安排，本次规划确定：到2022年全市稳沉和历史遗留塌陷地治理率达100%；到2025年全市稳沉塌陷地治理率达到100%、未稳沉塌陷地治理率达到30%。同时确定了重点工程和时序安排。四是科学划分治理功能分区，提出了环济宁主城区周边、南四湖-大运河生态修复保护带、6条主要河流生态修复廊道、农业修复治理功能区，简称“一环两带六廊多片”分区治理功能格局。

（二）评估时间范围。自2022年6月《规划》正式实施起，至2025年6月。

（三）评估方式。根据有关规定，结合实际情况，抽调人员对《规划》的执行情况进行评估，评估过程中实地调研了《规划》执行以来实施的部分采煤塌陷地治理工程，邀请了部分县市区自然资源和规划主管部门及煤炭企业有关人员就文件执行情况进行座谈，并开展问卷调查，征询了意见和建议，确保评估结果的合理性。

二、《规划》执行的基本情况

（一）决策内容与现行法律、法规、规章和上级政策规定一致情况。根据市委、市政府关于耕地保护、生态建设等一系列安排部署，在深入梳理分析上级法规政策、学习借鉴外地治理先进经验的基础上，经逐县逐矿调研分析，结合济宁实际和发展规划以及黄河流域和南四湖流域高质量发展等重大区域战略编制了《规划》，编制过程符合规范性文件的制定程序，内容与现行法律、法规、规章和上级政策规定基本一致。

（二）决策实施结果与决策制定目的的符合程度。规划实施后，市自然资源和规划局根据《规划》确定的年度治理计划，结合塌陷地现状调查成果，落实具体项目、地块，压实治理责任，并实行挂图作战，精细台账化管理，按节点调度督导，临期提醒、逾期警示，全面强化工作推进力度。2021年，累计治理稳沉采煤塌陷地45.52万亩（含历史遗留塌陷地11.65万亩），完成省、市两级规划确定的目标任务；2022年，累计完成稳沉采煤塌陷地治理51.43万亩，其中历史遗留采煤塌陷地12.56万亩，稳沉和历史遗留塌陷地治理率均为100%，顺利完成《规划》确定的阶段性任务目标；2023年全市治理稳沉塌陷地2.73万亩，2024年治理稳沉塌陷地2.68万亩，均完成上一年度新增稳沉采煤塌陷地治理率达100%的目标。根据《规划》和每年更新调查数据，2025年全市需治理稳沉塌陷地2.04万亩，截至2025年6月，已治理完成1.58万亩，年底可完成上一年度新增稳沉采煤塌陷地治理。此外，按照《规划》划分治理功能分区，因地制宜，科学制定治理方向，有序推进重点工程实施，有力的推进了全市采煤塌陷地治理进程，激活了矿区发展新活力，推动了美丽乡村和生态建设，实现了将塌陷包袱向发展资源的转化。综上，《规划》实施的结果符合编制的目的。

（三）决策实施的成本效益分析。《规划》实施期内，结合生态保护、耕地保护新形势和产业转型升级要求，因地制宜，分类施策，探索形成了农业复垦、生态修复、产业利用等治理模式，并筛选治理项目，示范推广，全面提升了采煤塌陷地治理效益，实现了矿区稳定、绿色发展、产业转型、生态文明“四位一体”的工作目标。一是保护了耕地资源。通过实施土地平整、客土回填等方式最大限度恢复了塌陷耕地的农业耕种条件和土壤肥力，保护了十分珍稀的耕地资源。二是修复了生态环境。通过实施湿地、水系连通等工程，全市在主城区周边、邹城等地形成了大面积生态绿地，形成显著的蓄滞洪能力和碳汇增量。三是加速了产业转型。积极引入光伏发电、现代农业、生态旅游、特色养殖等产业项目，有效带动了周边居民就业，提升了治理的经济效益，推动了采煤矿区产业接续和转型升级。四是助力了美丽乡村建设。通过综合治理，矿区环境条件得到全面改善，矿区群众生产、生活环境焕然一新。

（四）实施对象对决策的接受程度。根据座谈会和问卷调查情况，有关县（市、区）和煤矿企业表示《规划》有效整合了上级政策要求与地方实际，为塌陷地治理提供了清晰路径，部分区域依托《规划》框架，成功实施了一批具有示范效应的治理项目，提升了地方治理能力与形象，也提高了企业主动参与治理的积极性，对《办法》接受程度较高。

（五）决策实施与经济社会发展的符合程度。《规划》实施深度融入全市高质量发展战略布局，在产业结构调整、乡村振兴推进、国土空间优化等方面发挥显著支撑作用，符合济宁市经济社会发展要求。一是产业转型方面，《规划》有效引导塌陷区资源盘活与产业升级。微山县利用塌陷积水区规模化发展光伏发电，实现生态修复与清洁能源生产融合，兖州区等地通过塌陷地治理释放的集中连片空间，成功吸引宁德时代等新能源龙头企业落地，有效带动了区域产业链延伸与新旧动能转换。二是沿南四湖生态带则依托湿地景观资源，培育生态文旅、康养休闲等新业态，成为资源型地区绿色转型的示范，如鹿洼采煤湿地公园，集农业、水产、光伏、旅游等为一体，带动湖区三产收入增长明显。三是乡村振兴领域，《规划》通过耕地恢复与农业设施升级，筑牢粮食安全根基，在金乡、汶上等农业主导型县域的项目中恢复高标准农田，促进了农业发展。四是服务重大战略方面，《规划》有效衔接黄河流域生态保护与高质量发展要求，通过多条生态廊道建设，修复塌陷区河道岸线，增强南水北调东线水源涵养能力；在任城区岱庄煤矿、嘉祥县梁宝寺煤矿塌陷地建设平原水库项目，实现汛期蓄滞洪作用，减轻下游防洪压力。

（六）决策实施带来的影响和可预期的长远影响。《规划》从系统治理角度出发，对全市采煤塌陷地综合治理的方向、时序和布局进行了优化，构建了高质量发展和国土空间高效利用的治理格局，将持续为全市采煤塌陷地治理工作发挥长远的支撑保障作用。

三、决策执行中存在的主要问题和原因

一是未稳沉采煤塌陷地治理面临系统性困难。未稳沉塌陷地治理周期内地表持续变形导致工程量动态变化难以核定，致使项目验收难以按现行标准实施；项目配套设施受限，群众接受度低，造成治理后移交困难；治理工程易被判定为破坏耕地行为而触发卫片执法风险。二是现行《规划》发布时间早于市、县国土空间规划，加之上级耕地保护和土地综合整治政策有所调整，《规划》与最新政策、区域发展方向的衔接不够。​

四、继续执行、中止执行、停止执行或者修改决策的建议

经过评估，建议《规划》继续执行到规划期结束即2025年底，并进一步探索研究未稳沉塌陷地治理模式，总结技术经验，示范带动全市治理工作。同时，启动2026-2030年规划修编工作，针对执行中存在的问题，通过规划修编进行优化调整。

五、其他需要说明的问题

无。