

临沂市土地利用总体规划（2006-2020年） 调整完善方案



临沂市人民政府

前 言

《临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）》实施以来，通过引导和管控区域土地的合理开发利用，在保护耕地资源、维护区域生态安全、保障经济社会健康可持续发展等方面发挥了重要作用。为维护现行土地利用总体规划的科学性和可操作性，进一步强化规划的权威性和严肃性，根据国土资源部、省国土资源厅关于做好土地利用总体规划调整完善的要求，在规划中期评估的基础上，开展临沂市土地利用总体规划调整完善工作。

本次调整完善主要任务与目的是贯彻落实国家和省对耕地和基本农田保护的新要求，实施好区域发展新定位、新战略，做好与“十三五”规划、城市总体规划、生态红线等规划的衔接。在坚持实行最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度下，按照临沂市经济社会发展战略目标，统筹“十三五”期间区域发展与重大项目用地安排，划定永久基本农田红线、生态保护红线以及城市开发边界，合理确定生产、生活和生态空间，为保障经济社会健康、持续发展提供支撑服务。

现行规划的基期年为2005年，规划调整完善的基准年为2014年，目标年为2020年，与现行土地利用总体规划时序一致。规划调整范围为临沂市行政辖区。

目 录

一、总则.....	4
(一) 指导思想.....	4
(二) 基本原则.....	4
(三) 工作依据.....	5
二、规划背景.....	6
(一) 区域概况.....	6
(二) 土地利用现状和特点.....	8
(三) 现行规划实施评估.....	9
(四) 资源环境承载能力分析.....	12
(五) 建设用地适宜性评价.....	19
三、土地利用战略.....	20
(一) 发展形势.....	21
(二) 战略任务.....	23
(三) 总体格局.....	24
(四) 规划调整完善目标.....	24
四、土地利用结构和布局调整.....	30
(一) 农用地结构和布局调整.....	30
(二) 建设用地结构和布局调整.....	32
(三) 其他土地结构和布局调整.....	34
(四) 土地利用功能分区调整.....	34
(五) 建设用地管制分区调整.....	36
五、规划空间管制优化.....	37
(一) 永久基本农田划定和农业生产空间优化.....	37
(二) 城镇建设空间优化.....	40
(三) 生态保护红线划定和生态空间优化.....	42
(四) 绿色矿山布局优化.....	45

六、推进土地综合整治.....	48
(一) 稳妥推进城乡建设用地增减挂钩.....	48
(二) 有序推进工矿废弃地整治.....	49
(三) 加强低丘缓坡综合开发利用.....	50
七、中心城区规划安排.....	51
(一) 中心城区土地利用现状情况.....	51
(二) 现行规划情况.....	52
(三) 发展方向与目标.....	52
(四) 与相关规划的衔接情况.....	53
(五) 规划调整方案.....	53
(六) 分片区情况.....	54
八、重大工程与项目安排.....	57
(一) 土地利用重大工程安排.....	57
(二) 土地利用重点项目安排.....	58
九、规划实施保障.....	59
(一) 加强规划实施管控.....	59
(二) 落实规划具体任务.....	61
十、附表.....	错误！未定义书签。
(一) 临沂市土地利用总体规划指标调整情况表	错误！未定义书签。
(二) 临沂市土地利用结构调整表.....	错误！未定义书签。
(三) 临沂市各县区规划主要控制指标表....	错误！未定义书签。
(四) 临沂市土地利用功能分区面积表.....	错误！未定义书签。
(五) 临沂市建设用地管制分区调整表.....	错误！未定义书签。
(六) 临沂市耕地保有量调整表.....	错误！未定义书签。
(七) 临沂市基本农田调整情况表.....	错误！未定义书签。
(八) 临沂市规划主要控制指标调整情况表	错误！未定义书签。

- (九) 临沂市重点项目表..... **错误! 未定义书签。**
- (十) 临沂市中心城区管制分区表..... **错误! 未定义书签。**
- 十一、附图..... 错误! 未定义书签。**
- (一) 临沂市土地利用现状图 (2014 年) ... **错误! 未定义书签。**
- (二) 临沂市土地利用总体规划图 (2006-2020 年) (调整前) **错误! 未定义书签。**
- (三) 临沂市土地利用总体规划图 (2006-2020 年) (调整后) **错误! 未定义书签。**
- (四) 临沂市建设用地管制分区图 (2006-2020 年) **错误! 未定义书签。**
- (五) 临沂市永久基本农田保护规划图 (2006-2020 年) **错误! 未定义书签。**
- (六) 临沂市重点建设项目用地布局图 (2006-2020 年) **错误! 未定义书签。**
- (七) 中心城区土地利用现状图 (2014 年) **错误! 未定义书签。**
- (八) 中心城区土地利用总体规划图 (2006-2020 年) (调整前)
..... **错误! 未定义书签。**
- (九) 中心城区土地利用总体规划图 (2006-2020 年) (调整后)
..... **错误! 未定义书签。**
- (十) 临沂市“三线”空间管制规划图 (2006-2020 年) **错误! 未定义书签。**

一、总则

（一）指导思想

深入贯彻党中央和国务院治国理政的新理念、新措施，用心落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照山东省委省政府和临沂市政府的总体部署，坚持稳中求进的总基调，以供给侧改革为主线，以科技创新和改革开放为动力，协调推进经济、政治、文化、社会和生态文明建设，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，适应经济发展新常态，以全面建成小康社会、建设“大美新”临沂为统领，以严格保护耕地、节约集约利用土地为指导方针，统筹兼顾，突出重点，正确处理保护与保障、局部与整体、当前与长远的关系，切实转变土地利用和管理方式，落实最严格的土地管理制度，充分衔接“十三五”发展目标，保障城镇化发展的需求，不断提高土地资源对经济社会全面协调可持续发展的保障能力。

（二）基本原则

1.总体稳定，局部微调。本次规划调整完善在宏观方面秉承总体稳定的原则，根据临沂市经济社会的发展情况，对局部确实需要调整的区域进行调整，即“小动大不动”，确保调整前后的过渡合理。

2.保护优先，统筹兼顾。落实耕地和基本农田保护，加强生态文明建设，突出保护优先；统筹安排生产、生活、生态用地，兼顾经济发展需求，引导形成合理的国土空间开发格局。

3.突出重点，保障近期。着重优化调整建设用地布局，做好“十三五”经济社会发展建设用地安排,衔接“十三五”期间交通水利等

重大基础建设项目,特别是重点基础建设和民生工程要重点安排,保障近期 2-3 年内的重点项目落地。

4.总量控制, 节约集约。严格控制建设用地规模总量, 遏制建设用地过度外延扩张, 积极盘活存量, 努力推动闲置土地再使用, 以有限增量撬动存量, 通过设置必要的建设用地准入门槛, 限制土地浪费, 合理调整用地结构和布局, 促进土地资源开发利用的高效化。

5.多方协同, 共同推进。加强部门沟通与协作, 强化与国民经济和社会发展规划、城乡规划、交通布局等相关专项规划的协调, 会同农业部门共同划定永久基本农田红线, 科学划定生态保护红线和城市开发边界。

6.统一规范, 上下衔接。坚持科学论证, 按照统一标准、时点、底图、分类和成果形式, 做好上级规划对下级规划的控制, 完善土地用途管制制度, 上下同步, 快速推进。

(三) 工作依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》;
2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》;
3. 《基本农田保护条例》;
4. 《国土资源部关于印发全国土地利用总体规划纲要(2006 ~ 2020 年)调整方案的通知》(国土资发〔2016〕67 号);
5. 《国土资源部办公厅 关于做好土地利用总体规划调整完善工作的通知》(国土资厅函〔2016〕1096 号);

6.《国土资源部 农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》(国土资发〔2014〕128号);

7.《国土资源部 农业部关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》(国土资规〔2016〕10号);

8.《国土资源部办公厅 农业部办公厅关于印发〈省级永久基本农田划定方案论证审核工作方案〉的通知》(国土资厅发〔2016〕36号);

9.《山东省国土资源厅关于土地利用总体规划主要指标调整的通知》(省国土资发〔2016〕10号);

10.《山东省人民政府办公厅关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》(鲁政办字〔2016〕31号);

11.《临沂市土地利用总体规划(2006-2020年)》;

12.《临沂市城市总体规划(2011-2020年)》、《临沂市生态红线划定方案(征求意见稿)》、《临沂市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等相关专项规划。

二、规划背景

(一) 区域概况

土地面积辽阔，区域人口众多。临沂市位于山东省东南部，地近黄海，东连日照，西接枣庄、济宁、泰安，北靠淄博、潍坊，南邻江苏。2015年底，临沂市辖兰山、罗庄、河东3区和郯城、兰陵、沂水、沂南、平邑、费县、蒙阴、莒南、临沭9县，含临沂高新技术产业、临沂经济技术、临沂临港经济3个开发区和蒙山旅游管理

委员会，共计 156 个镇（乡），3990 个行政村。全市土地总面积 1719121.30 公顷，人口 1124 万人，是山东省面积最大、人口最多的地市。全市人口密度与山东省均水平持平，以占全省 13.4% 的土地面积，承载了 11.4% 的人口。

区位优势明显，基础设施完善。兖石、胶新铁路形成交叉，京沪、日东、青兰、长深、临枣五条高速公路纵横交错，高速公路、公路通车里程分别达 516 公里、2.4 万公里，均居全省前列；市区距岚山、日照、连云港三大港口均约 120 公里，距青岛港 150 公里；临沂机场民航旅客及货邮吞吐量分别突破 100 万人次和 5000 吨；综合保税区 2015 年 12 月开关运行，成为山东省第 3 家、西部经济隆起带唯一综合保税区。

经济发展迅速，产业结构不断优化。2015 年全市地区生产总值达到 3763.20 亿元，居全省第 7 位、全国革命老区第 1 位；“十二五”期间年均增长 10.4%（前四年年均增长 11.2%），增幅居全省前列。工业总产值、规模以上工业企业主营业务收入相继突破万亿元，均比“十一五”末翻一番，成为全省第 6 个、全国第 29 个迈入工业“万亿俱乐部”的地级市。经济结构明显优化，由 2010 年的 11: 50.3: 38.7 调整为 9.2: 44.8: 46，第三产业增加值占比居全省前列。

城镇体系结构逐步完善，新型城镇化快速推进。中心城区、县城、小城镇、农村社区建设同步推进，中心城区新一轮控规覆盖率达到 75%。城乡结构转型实现历史性跨越，城镇人口在“十二五”期间首次超过农村人口，全市城镇化率由 2010 年的 48% 提高到 55.3%。

国际化步伐加快，社会影响力彰显。国际贸易、国际物流、国际会展亮点纷呈，现代物流业优势凸显。城市品牌形象显著提升，实现全国双拥模范城“三连冠”，获得中国书法名城、中国地热城、中国市场名城、中国物流之都、中国优秀旅游城市、国家环保模范城市、国家园林城市、国家森林城市、全国文明城市、大银鱼之乡、粮食生产先进市等称号。

（二）土地利用现状和特点

1.土地利用现状

2014 年土地利用现状变更调查数据显示，全市土地总面积 1719121.30 公顷，其中农用地总面积 1321675.53 公顷、建设用地总面积为 284149.59 公顷，未利用地总面积 113296.18 公顷，分别占土地总面积的 76.88%、16.53%和 6.59%。

农用地主要包括耕地、园地、林地和其他农用地，其中耕地 841547.11 公顷、园地 103067.93 公顷、林地 192469.58 公顷、其他农用地 184590.91 公顷。

建设用地中城乡建设用地 232999.06 公顷，交通水利及其他建设用地 51150.53 公顷。

其他土地面积为 113296.18 公顷，其中水域 39304.42 公顷，自然保留地 73991.76 公顷。

2.土地利用特点

土地利用地域差异明显，类型复杂多样。临沂境内有沂山、蒙山和尼山 3 条主要山脉，控制着沂沭河流向，山地、丘陵、平原比

例为 2:4:4，导致土地利用地域差异明显，类型复杂多样。其中，农用地主要分布在河流两岸冲积平原及低山丘陵区，沂水、兰陵、莒南、沂南、平邑、费县所占比重比较大。建设用地布局与社会经济发展水平、地形地貌及交通条件密切相关，经济发展较快的地区主要集中在交通沿线和平原等自然条件较好的区域，未利用地主要分布在沂水、沂南、平邑、费县、蒙阴的山区丘陵地带。

土地利用率高，后备耕地资源开发难度大。历经多年的土地开发利用，全市土地利用率为 93.41%，自然保留地为 73991.76 公顷。根据 2014 年临沂市耕地后备资源调查，其中可开发复垦的耕地后备资源总量为 14015.99 公顷，主要构成为裸岩石砾地和内陆滩涂，分布较为分散。裸岩石砾地受地形地貌和水资源丰度限制，开发利用难度大且预期收益有限；内陆滩涂围垦投资成本高，效益回报周期长，且存在生态环境的风险。

城乡建设用地增长较快，节约集约水平较低。伴随城镇化、工业化的快速发展，全市城乡建设用地面积增速较快，已达 232999.06 公顷，城镇工矿用地为 97136.00 公顷，占城乡建设用地 41.69%，农村居民点用地为 135863.06 公顷，占城乡建设用地 58.31%。整体来看，约 2/5 的城镇建设用地承载了超过 1/2 的总人口，而近 3/5 的农村居民点用地的人口承载不足一半，农村居民点集约节约水平明显偏低。

（三）现行规划实施评估

1. 规划实施取得的成效

(1) 基本农田任务得到有效落实，夯实了农业生产基础。2014年全市耕地保有量为841547.11公顷，与现行规划2020年的843886.31公顷相比，低于目标2339.20公顷；全市基本农田面积为749396.78公顷，与现行规划2020年规划目标744683.24公顷相比，高于目标4713.54公顷，较好的完成了规划任务。同时，通过大力推进高标准基本农田建设，有效提升了基本农田质量，提高了耕地生产能力，为藏粮于法、藏粮于技奠定基础，农业生产基础日益夯实。

(2) 建设用地实行开源节流，保障经济社会发展用地。现行规划实施以来，每年积极实施年度计划，确保基础建设和民生项目落地，做好“开源”工作；对一般工业用地，严格控制新增建设用地规模，并设定工业最低准入门槛，不断提高土地亩均投入和产出。工业项目倡导园区集聚，推进多层标准厂房建设，以提高土地集约节约水平。单位建设用地二三产业产值，从2005年的2.93万元/亩增加到2014年的7.59万元/亩，增长了2.59倍。同时，加大存量建设用地挖潜力度，积极拓展建设用地新空间，做好“节流”工作。通过两条措施共同保障经济社会全面、健康发展。

(3) 土地利用结构和布局有所优化，土地整治取得明显进展。通过综合运用用途管制、标准控制、市场调节、政策引导等方式方法，统筹生产、生活、生态空间，保持了农用地、建设用地和未利用地三大类土地比例总体稳定。城乡用地结构有所优化，城镇工矿用地在城乡建设用地总量中的比例从2005年的18.21%提高到2014年的41.69%。2008年以来，先后组织实施了兰山李官综合整治等6

个土地整治重大工程和 48.32 万亩高标准基本农田整理项目,通过协调土地利用与生态建设,进一步发挥各类农用地和未利用地的生态功能,保护基础性生态用地,改善了生态环境。

2.规划实施存在的问题

(1) 县区耕地占补资源不平衡,加剧了全市总体压力。截至 2014 年,全市耕地后备资源总量为 14015.99 公顷,主要是可开垦其他草地、可开垦内陆滩涂、可开垦裸地、可复垦的采矿用地,其中:可开垦其他草地和裸地分布零散,集中连片少,开发耕地受到地形坡度和水资源的制约;内陆滩涂围垦投资和可复垦土地复垦投资成本高、周期长,存在生态保护方面的制约。土地开发整理增加耕地的数量与潜力不断降低,开发难度越来越大,开发成本越来越高。由于被征耕地多属优质高产耕地,而补充耕地多分布在偏远地区,且农业基础设施薄弱或者根本缺乏,农业生态环境差,生产能力较低,耕地质量占补平衡较难实现。从县区看,市辖三区建设用地增长快,区域内可开发复垦的耕地后备资源使用殆尽,如兰山区不足 100 公顷;而县域基本能够自我平衡,其中蒙阴、郯城、莒南耕地后备资源均在 2000 公顷以上。长远来看,县域为保留资源,实施开发整理的积极性不高,进一步加大全市占补平衡的压力。

(2) 建设用地利用粗放,农村建设用地浪费突出。全市建设用地利用效益区域差异明显,用地闲置、低效利用甚至浪费问题亟待改善。截至 2014 年底,临沂市人均生产总值 35032 元/人,近五年平均增速 13.67%;国民生产总值 3569 亿元,近五年平均增速 14.91%;

建设用地地均生产总值 125.60 元/平方米,近五年平均增速仅 11.84%。地均生产总值增速相比国民生产总值增速相对滞后。农村建设用地超面积使用、浪费问题尤其严重。2005 年全市农村人口数量为 680.88 万人,农村居民点用地 141623.06 公顷,农村人均建设用地面积为 208 平方米,规划实施至 2014 年,全市农村人口数量为 584 万人,农村居民点用地 135863.06 公顷,农村人均建设用地面积为 233 平方米。在农村人口不断转移和减少的情况下,总量不增反减,人均建设用地更是增长迅速,空心村、闲置村、一户多宅造成农村建设用地粗放浪费严重。

(3) 规划实施管理规范不足,有待强化。一方面,在土地利用总体规划的统领下,涉及土地利用的其他规划种类多、类型杂。由于各部门牵头编制的规划在编制时间上不统一,内容上有交叉,程序上协调衔接不够,导致土地利用总体规划整体控制和综合协调作用的发挥受到较大限制。另一方面,规划实施监测和评价手段有待加强,规划调整修改办法和规划有待明确和完善,规划对经济社会发展的适应性有待进一步提高。

(四) 资源环境承载能力分析

1. 建设用地承载力

(1) 建设用地扩展约束条件

临沂市地处鲁东南低山丘陵区东南部和鲁东丘陵区南部,地势西北高东南低,有沂山、蒙山、尼山 3 条主要山脉呈西北东南向延伸,市域内各种地形地貌差异明显;同时市内水系繁茂,河流众多,

呈脉状分布，这对建设用地的扩展带来一定的挑战；京沪高速、胶新铁路和即将开工鲁南高铁和岚罗高速对临沂形成合围，银雀山汉墓、王羲之故居、宝泉寺、诸葛亮故居等历史文物的保护同样在一定程度上制约着临沂市建设用地扩张；在各县区广泛分布的基本农田保护区、生态红线控制区也是限制建设用地扩展的重要条件。

（2）建设用地开发强度

在自然条件、生态环境、法律法规的约束下，并非所有的土地资源都可用于建设用地扩张，当人类活动超过区域可承受范围，则会产生不可逆转的影响。区域建设用地承载力一般表现为合理的开发强度，土地开发强度，是指建设用地总量占行政辖区面积的比例。若开发强度达到极限，则显然超过了合理的承载力。

表2-1 临沂市各区县土地开发强度（2014年）

单位：公顷

区域	2014年建设用地	辖区面积	土地开发强度
临沂市	284150	1719121	16.53
兰山区	32075	89101	36.00
罗庄区	21433	56855	37.70
河东区	23970	83377	28.75
沂南县	22302	171928	12.97
郯城县	18906	119512	15.82
沂水县	29696	241396	12.30
兰陵县	28312	172402	16.42
费县	21594	165990	13.01
平邑县	23068	182295	12.65
莒南县	27297	175085	15.59
蒙阴县	19627	160161	12.25
临沭县	15869	101019	15.71

按照国际惯例，一个国家或地区国土开发强度达到30%已经是警戒线，超过该强度，人的生存环境就会受到影响。根据计算结果，

临沂市土地开发强度为 16.53%，各县区间具有较大的差异，中心城区（兰山区、罗庄区）土地开发强度已超过 30%（河东区略低），建设空间严重不足；沂南县、沂水县、费县、平邑县、蒙阴县，土地开发强度尚达不到 15%，土地开发空间相对较大。

（3）建设用地承载力评价

以现状人均建设用地规模作为未来临沂市社会发展的人均建设用地标准。依据《2015 年临沂市统计年鉴》，2014 年临沂市人口为 1113 万人，人均建设用地标准为 255 m²/人，以此作为参考线测算适宜建设空间可承载的人口容量。利用人口、建设用地规模之间的相互关系，在保持现有生产力水平和资源利用水平条件不变的情况下，根据可承载的建设用地规模，测算可承载的人口。计算公式如下：

$$C_P = \frac{T_O}{T_P}$$

其中，C_P 为建设用地人口承载力；T_O 为可建设空间增量；T_P 是人均建设用地标准。

经计算，依照临沂市现状人均建设用地标准，未来临沂市建设用地最多可承载 2022 万人。

2. 耕地资源承载力

（1）耕地资源可供给量

在土地利用现状分析的基础上，结合耕地后备土地资源评价结果，对临沂市耕地减少趋势和增加耕地潜力进行分析，按照耕地可供能力=现有耕地数量 - 建设占用 - 生态退耕 - 农业结构调整 - 灾毁耕地 + 开发整理复垦增加耕地面积的分析思路，2020 年耕地可

供给能力为 833212 公顷。

(2) 耕地生产能力

按照光、温、水、热、技术水平计算土地生产潜力，考虑耕地质量提升、农业技术进步、土壤污染、自然灾害、地质灾害等因素对于耕地粮食产能的影响。测算思路为：

$$G = A \times \alpha \times \beta \times P$$

式中，G 为目标年度粮食生产总量，A 为耕地可供量， α 为复种指数， β 为粮作比例，P 为粮食单产。

根据上述思路，2020 年临沂市粮食生产能力 540.58 万吨。

(3) 人口承载力评价

参照卫生部、中国营养学会等相关机构对我国未来人口消费的膳食结构及营养水平分析的相关研究实证，将 2020 年临沂市人口粮食消费量设定为 400 公斤。依据土地生产潜力、粮食供给与安全水平、人均粮食消耗标准，测算目标年度的人口承载规模。

$$R = \frac{G}{r \times C}$$

式中，R 为目标年的人口承载规模，r 为粮食自给率，C 为人均粮食水平。

结合历年人均占有粮食量与每年人口数量，测算临沂市人口对粮食的需求量，粮食自给率均超过 100%，说明临沂市的粮食满足自身的需求，部分能出口。随着人口的增加，粮食的总需求也将相应增加，而且随着国家粮食直补、良种补贴等惠农政策的实施，大规模作业化种植模式的推进，粮食播种面积和生产能力预计有上升态

势。在广泛征求有关专家意见的基础上，确定 110%、106%、103% 的高、中、低粮食自给率方案，根据计算，临沂市人口承载力结果如下表所示。

表 2-2 临沂市人口承载力计算表

单位：万人

方案	2020 年
高	1312
中	1275
低	1229

3.水资源承载力

临沂有河流 1800 余条,其中 10 公里以上河道 251 条。沂河、沭河是流经临沂市最大的两条河流，沂河在临沂境内全长 226 公里，流域面积 9383 平方公里；沭河在临沂境内全长 181 公里，流域面积 3937 平方公里。全市多年平均降水量 818.8 毫米。全市年平均径流深 272.5 毫米，年平均陆面蒸发量 507 ~ 563 毫米、水面蒸发量 889 ~ 1128 毫米；多年平均水资源总量 55.4 亿立方米，人均占有水资源量 498 立方米，不足全国人均占有量的四分之一，属严重的资源型缺水地区。

(1) 现状经济社会用水情况

根据统计，2014 年全市总用水量为 16.62 亿立方米，其中城市生活用水量为 1.11 亿立方米，农村生活用水量为 1.48 亿立方米，城镇公共用水量为 0.56 亿立方米，生态环境用水量为 0.75 亿立方米；工业总用水量为 2.12 亿立方米；农业用水包括农、林、牧、渔业、牲畜总用水量为 10.60 亿立方米，其中农业灌溉用水量 9.05 亿立方米，林、牧、渔业、牲畜用水量 1.55 亿立方米。

(2) 可供水量分析

全市现状工程条件下的供水能力，主要包括大中小型水库、塘坝、拦河闸以及地下水可开采量和再生水回用量等。全市拦蓄等水源工程可供水量 28.10 亿立方米，规划目标年 2020 年再生水可利用量达 0.50 亿立方米，规划目标年 2030 年再生水可利用量达到 2.0 亿立方米。

(3) 水资源供需平衡分析

表 2-3 2014 年水资源供需平衡情况

单位：亿 m³

保证率	总可供水量	生活需水量			农业需水量	工业需水量	生态需水量	总需水量	缺水量
		城镇	公共设施	农村					
50%	25.65	2.2	0.44	1.11	11.13	2.11	0.75	18.4	-7.25
75%	18.71	2.2	0.44	1.11	11.83	2.11	0.75	19.1	0.39
95%	12.89	2.2	0.44	1.11	11.83	2.11	0.75	19.1	6.21

经分析计算可知，现状 2014 年，50%保证率下临沂市不缺水，75%保证率条件下缺水 0.39 亿立方米，95%保证率条件下缺水 6.21 亿 m³。

(4) 水资源承载力评价

根据人均全员耗水量（立方米/人）和经济社会用水量，2014 年临沂市人均全员耗水量 165 立方米/人。

根据计算结果，在保证率 50%-75%区间，2020 年临沂市水资源可承载人口 1164-1584 万人，2030 年临沂市水资源可承载人口 1255-1675 万人。

临沂市是资源型缺水地区，应该继续大力倡导节水技术，加强

水资源统一管理，以水定工业、定农业、定人口，建立节水型社会，特别是进行城市配水制度改革和传统灌溉农业改革。按照 2015 年制定的《临沂市雨洪资源利用规划》，将大力开发利用雨洪资源，提高雨洪资源利用率，增加水源供水能力，提高水资源开发利用程度及供水保障能力。其中，近期规划实施后，可增加蓄水能力 4.83 亿 m³，基本满足了近期规划水平年 2020 年的需水要求。远期规划实施后，又可增加蓄水能力 3.83 亿 m³，共增加蓄水能力 8.66 亿 m³，基本满足了远期规划水平年 2030 年的需水要求。这在一定程度上缓解了水资源时空分布不均衡问题，水系连通工程以及水库联合供水工程的实施，优化了水资源的配置，有利于优水优用，提高了水资源的利用效率和供水保障能力。

4.生态资源承载力

本研究采用国家环保总局规定的生态环境质量指数（Ecological Index, EI）评价临沂市生态环境状况。

表 2-4 临沂市生态环境指数计算表

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
生物丰度指数	85.64	100.00	99.59	99.11	98.80	98.42	98.05
植被覆盖度指数	92.59	100.00	99.83	99.57	99.34	99.09	98.80
水网密度指数	100.00	99.37	99.23	99.09	99.15	99.02	99.02
污染负荷指数	15.37	14.98	14.98	29.82	26.73	29.02	23.65
EI	81.14	87.06	86.85	88.83	88.23	88.36	87.37

评价结果表明，近年来临沂生态环境状况指数分布在 81-88 之间，等级为优，生态环境质量整体保持较好水平，而且年际变化差异不大，较为平稳。但是，由于临沂市区域内发展的差异性，如大面积的产业园区开发、高等级道路网建设、矿区塌陷及扬尘等问题，

个别地区的生态环境状况趋势较差，值得重视与关注。

（五）建设用地适宜性评价

建设用地适宜性评价可用于承载建设用地活动的土地资源分布情况，是基于临沂市工程地质、生态安全、地形地貌、地质灾害等因子，采用多因子评价方法，根据保护或发展的价值取向确定保护的力度，划分出适宜区、较适宜区、较不适宜区、不适宜区等范围。

1.评价因子选择

基于水域、生态红线、地质灾害易发区、地形坡度、高程、文物保护等多方面考虑，确定各类评价因子对土地开发建设的影响。

水域，包括河道蓝线、河流水面、内陆滩涂及水库水面。水域范围之内为不适宜建设，水域范围之外为适宜建设。

生态红线，为维护国家或区域生态安全和可持续发展，根据生态系统完整性和连通性的保护要求，划定的需实施特殊保护的区域。根据生态敏感性及生态系统服务重要性划定了一类红线区和二类红线区。将一类红线区列为不适宜建设，将二类红线区列为较不适宜建设，生态红线外的区域列为适宜建设。

地质灾害易发区，指具备地质灾害发生的地质构造、地形地貌和气候条件，容易发生地质灾害的区域。因该区域范围内的建设工程可通过地质灾害危险性评估确定是否建设，并非禁止该范围内的一切建设行为，所以将地质灾害易发区列为较不适宜建设。

地形坡度，是指地表单元陡缓的程度。根据坡度图划分为不同类型的。坡度 $\leq 6^\circ$ 则为适宜建设， $6^\circ < \text{坡度} \leq 15^\circ$ 则为较适宜建设，

15° <坡度 ≤ 25° 则为较不适宜建设，坡度 > 25° 则为不适宜建设。

高程，指的是某点沿铅锤方向到绝对基面的距离。按照 -5 至 300 米、300 米至 600 米、600 米至 1000 米、大于 1000 米分为四组，分别为适宜、较适宜、较不适宜和不适宜。

文物保护，文物保护单位的保护范围是指对文物保护单位本体及周围一定范围内实施重点保护的区域。本体范围为不适宜建设，本体范围外、保护范围内为较不适宜建设，保护范围外为适宜建设。

表2-5 临沂市建设用地适宜性评价指标体系

准则层	适宜	较适宜	较不适宜	不适宜
水域	其他			河道蓝线、河流水面、内陆滩涂及水库水面
生态保护红线	其他		二类红线区	一类红线区
地质灾害易发区			地质灾害易发区	
地形坡度	≤ 6°	6° <坡度 ≤ 15°	15° <坡度 ≤ 25°	坡度 > 25°
高程	-5 ≤ 高程 < 300	300 ≤ 高程 < 600	600 ≤ 高程 < 1000	≥ 1000
文物保护	保护范围外		本体范围外，保护范围内	文物本体范围

2. 评价结果分析

建设用地适宜性评价结果表明，临沂市适宜建设用地面积为 287862.74 公顷，占临沂市总面积的 16.74%；较适宜建设的用地总面积为 91968.23 公顷，占临沂市总面积的 5.35%；较不适宜建设的用地总面积为 307617.55 公顷，占临沂市总面积的 17.89%；不适宜建设的用地总面积为 1031672.78 公顷，占临沂市总面积的 60.01%。

三、土地利用战略

（一）发展形势

1.经济社会发展形势

2015年是“十二五”规划的收官之年，面对宏观经济下行压力，临沂市经济社会发展保持了总体平稳、稳中有进的基本态势，“大美新”临沂建设迈出更加坚实步伐。未来五年，是全面建成小康社会的决胜期，是推动供给侧结构性改革取得重大突破的攻坚期，也是加快建设更高水平“大美新”临沂的关键期。深入贯彻党中央国务院治国理政的新理念、新举措，用心落实习近平总书记系列重要讲话特别是视察山东及临沂重要讲话精神，按照省委、省政府和市委第十三次党代会部署，坚持稳中求进工作总基调，以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，以科技创新和改革开放为动力，继续实施富民兴临“八大战略”，协调推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设和政府自身建设，努力在全面建成小康社会进程中“走在前列”。

全市经济社会发展的主要目标是：到2021年，地区生产总值力争突破6000亿元、年均增长8%左右，地方一般公共预算收入达到450亿元、年均增长10%左右；固定资产投资、社会消费品零售总额和进出口总额年均分别增长13%、11%和8%左右，城乡居民人均可支配收入分别提高到45000元、17000元；全市经济综合实力迈入山东省第一方阵，与全省同步全面建成小康社会。

临沂市紧跟“中国制造2025”和“互联网+”产业发展新趋势，实施“战略性新兴产业倍增”计划，强化创新驱动，推进工业化信息化深

度融合、服务业制造业协同配套，构建高端高质、多极支撑的现代产业新体系。到 2021 年，打造健康食品、冶金建材 2 个“三千亿级产业”，机械制造、绿色化工、高端木业 3 个“两千亿级产业”，新型医药、纺织服装 2 个“千亿级产业”，新材料、新信息、新能源汽车三大战略性新兴产业产值突破千亿元，规模以上工业企业主营业务收入达到 1.5 万亿元；争取成为鲁南苏北地区现代服务业发展先行区；整建制创建国家农产品质量安全市。深度融入“一带一路”国家发展战略，用足用好“市场采购”贸易方式试点政策，扎实推进综保区、航空物流枢纽、国际商贸城等重点项目，着力构筑全国有影响的 商品交易批发中心、物流分拨中心、电商集聚中心和“一带一路”国际贸易高地、国际会展经济高地，通过做大做强商贸物流，带动全市开放型经济更快发展。到 2021 年，临沂商城市场交易额突破 8500 亿元，全市物流总额、电子商务交易额分别达到 3.5 万亿元和 6500 亿元左右。加快北城新区二期、高铁片区和西部国际商贸物流园区、南部循环经济区、东部生态城建设，推动莒南县、临港经济区与中心城区一体化发展。完善立体大交通体系，争取鲁南高铁通车，京沪高铁二通道开建，岚罗高速、新台高速和张临高速投入使用。改造国省道 600 公里、农村公路 3000 公里，临沂机场技术等级升格为 4D 级，力争建成全国性综合交通枢纽城市。继续推动县改市、镇改街、村改居，培育新生中小城市和特色小镇。

2. 土地利用形势

(1) 贯彻落实党中央、国务院关于更加严格土地管理的一系列

新要求，坚持保护优先、节约集约的基本原则，进一步强化耕地和基本农田保护，优化土地利用结构和布局，科学划定生产、生活和生态空间，为实施经济社会发展新战略和新目标提供基础保障。

(2) 依据土地利用总体规划实施评估和第二次土地调查连续变更至 2014 年数据，调整现行规划的约束性指标，促进土地利用总体规划编制与管理实现“三转变”：重心由保障向保护转变，方法由指标控制为主向空间管制为主转变，指标由增量向存量转变，维护土地规划的现势性和严肃性，保障土地管理制度改革有序推进。

(3) 保障“十三五”经济社会发展新战略、新目标的实施，进一步优化国土空间开发格局，落实永久基本农田红线、生态保护红线以及城镇开发边界的划定，合理确定生产、生活和生态空间；统筹临沂市城乡建设、产业集聚区项目和绿色生态廊道等用地。

(二) 战略任务

围绕市政府提出的“大美新”临沂的发展战略，提出以基地建设促进耕地保护、统筹利用城乡用地、以新农村建设为契机推动建设用地整治、构建“绿色临沂”发展循环经济四个战略方向，不断提高土地资源对经济社会全面协调可持续发展的保障能力。促进土地利用与生态建设协调发展。以永久性保护生态区域建设为重点，加快推进植树造林及生态退耕，建设重要生态功能区，制定差异化的生态管控措施，全面提升生态系统服务功能，实现建设“大美新”临沂的目标。促进各项建设活动节约集约用地。严控新增建设用地规模，完善新增建设项目用地标准；充分挖掘存量建设用地潜力，

定期开展土地集约利用评价；转变用地观念，实现土地利用方式向“高效化、再利用、再循环”转变。统筹土地利用和经济社会发展。推进土地利用结构调整，探索实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩，优化城乡建设用地结构、布局，控制城乡建设用地规模，实现城乡建设用地统筹利用。

（三）总体格局

优化调整用地结构与布局，重点建设形成“一河五片、一心多带、四区三类”的土地利用总体格局。

1.一河五片城镇开发格局。以旧城区为依托，沿河发展，北上东进。以沂河为轴、以兰山片区、河东片区、经济技术开发区、罗庄片区、高新片区为主体，构建“一河五片”组团式空间布局。

2.一心多带农业生产格局。以建设高产、稳产的基本农田保护区为主体，加强郯城、兰陵、莒南、沂南的农业生产核心地位，推进油料、蔬菜、食用菌、水果、茶、中药材、种业、小杂粮、肥料等产业发展。

3.四区三类生态保护格局。建设西北部低山丘陵生态功能区、沐东低山丘陵生态功能区、中南部两河冲积平原生态功能区、中心城市生态功能区，加强水源涵养、重要水源保护、水土流失治理等主题的生态空间保护。

（四）规划调整完善目标

1.土地利用总体目标

根据临沂市全面建成小康社会和“大美新”临沂的总体要求，

努力实现生态环境显著提升，耕地和基本农田严格保护，建设用地集约高效利用，城乡建设用地统筹利用，土地利用结构和布局优化完善，土地管理效率和水平明显提高的土地利用总体目标。

2.规划目标调整原则

(1) 小动大不动，合理调整布局

坚持规划确定的指导原则、规划目标和主要任务基本不变，继续实施规划确定的土地分区引导原则、土地整治重大工程和规划实施管理制度。局部调整完善规划，增加耕地保护任务，优化建设用地布局。

(2) 提升效率效益，促进集约节约

按照坚定不移地推进节约用地的总要求，遏制建设用地过度外延扩张，有效控制建设用地总量；统筹建设用地增量与存量，合理调整优化建设用地结构和布局，优化国土空间开发格局；适当增加新增建设用地规模，保障新型城镇化用地需求。

(3) 工业向园区集中，农村向城镇转移

积极鼓励农民进城进镇，强力推进工业向园区集中、人口向城镇转移，以集中布局促进土地节约集约利用，建立以工促农、以城带乡长效机制。

3.调整完善主要指标分解思路和指导思想

按照《国土资源部关于印发全国土地利用总体规划纲要（2006～2020年）调整方案的通知》（国土资发〔2016〕67号）和《山东省国土资源厅关于土地利用总体规划主要指标调整的通知》

(省国土资发〔2016〕10号),把握方向,明确思想,积极对接十三五规划和城镇化发展目标,综合考虑县区平衡发展,保障中心城区和重点项目实施,突出县域经济发展需求,主要指标分解思路和指导思想:

(1)耕地保有量上级下达指标为836405.73公顷,比现行规划目标减少7480.58公顷。耕地保有量指标的降低,一是客观地把现有耕地中的非耕地、不稳定耕地调出,二是综合考虑25度坡耕地退耕还林、增加生态效益的需要,三是协调建设用地支持经济发展但不可避免占用耕地的可能。临沂市耕地保有量任务调整后,全部县区2014年的现状耕地能够满足耕地保有量任务的需求,保障了各县区在有效促进农业生态发展,推进生态文明建设的同时,妥善处理生态建设与耕地保护及农民生计的关系。

(2)基本农田保护面积上级下达指标为719430.69公顷,比现行规划指标减少25252.55公顷,主要考虑基本农田保护率等压力因素,同时满足各县区因建设占用、生态建设等因素核减基本农田的需求。采取梯次下降法,对耕地保护目标调整后基本农田保护率赋予一定的下降百分点。通过进一步提升基本农田质量,提高基本农田集中连片度,把城市周边及公路沿线优质耕地优先划入保护范围,有效促进土地节约集约利用,控制城市扩张无序蔓延。

(3)建设用地总规模上级下达指标为289100.00公顷,比现行规划指标增加6131.45公顷,在一定程度上能够有效缓解我市“十三五”期间经济社会发展用地紧张的局面,优先考虑中心城区和“十三

五”期间基础建设和重大项目落地，并统筹各县区经济发展情况进行合理配置，确保县域经济持续向好发展。

4.调整完善后主要指标情况

(1) 临沂市调整完善后主要指标情况

至 2020 年（总量指标）：调整后我市耕地保有量为 836405.73 公顷；基本农田保护面积为 719430.69 公顷；建设用地总规模为 289100.00 公顷，其中城乡建设用地规模为 236150.00 公顷，城镇工矿用地规模为 120234.32 公顷，交通水利及其他建设用地规模为 52950.00 公顷，中心城区建设用地规模为 28700.00 公顷。

至 2020 年末（增量指标）：新增建设用地规模为 24289.46 公顷；建设占用农用地规模为 20022.22 公顷；建设占用耕地规模为 17175.76 公顷；整理复垦开发补充耕地规模为 17175.76 公顷。

至 2020 年末（效率指标）：人均城镇工矿用地为 176 平方米；城乡建设用地增减挂钩指标为 10304.85 公顷。

(2) 各县区调整完善后主要指标情况

根据临沂市各县区的实际情况和“十三五”期间的发展需求，按照调整完善主要指标分解的指导思想对各县区的主要指标分解情况如下：

调整完善后，各县区基本农田保护面积调整情况为：兰山区由调整前的 26887.00 公顷调整为 24589.62 公顷；罗庄区由调整前的 18011.00 公顷调整为 16663.65 公顷；河东区由调整前的 34469.53 公顷调整为 31701.44 公顷；沂南县由调整前的 80616.40 公顷调整为

78665.10 公顷；郯城县由调整前的 67435.00 公顷调整为 65529.57 公顷；沂水县由调整前的 99553.00 公顷调整为 97158.14 公顷；兰陵县由调整前的 97580.00 公顷调整为 95189.68 公顷；费县由调整前的 65732.00 公顷调整为 63986.25 公顷；平邑县由调整前的 69506.30 公顷调整为 67117.49 公顷；莒南县由调整前的 81067.01 公顷调整为 77886.24 公顷；蒙阴县由调整前的 46127.00 公顷调整为 44682.69 公顷；临沭县由调整前的 57699.00 公顷调整为 56260.82 公顷。

调整完善后，各县区耕地保有量调整情况为：兰山区由调整前的 35772.00 公顷调整为 33178.73 公顷；罗庄区由调整前的 24879.56 公顷调整为 23914.07 公顷；河东区由调整前的 40995.00 公顷调整为 40102.60 公顷；沂南县由调整前的 89050.77 公顷调整为 90157.33 公顷；郯城县由调整前的 71461.90 公顷调整为 71461.87 公顷；沂水县由调整前的 108857.10 公顷调整为 109656.73 公顷；兰陵县由调整前的 108651.11 公顷调整为 107332.07 公顷；费县由调整前的 73564.24 公顷调整为 71865.47 公顷；平邑县由调整前的 81438.65 公顷调整为 79683.60 公顷；莒南县由调整前的 93065.00 公顷调整为 92978.93 公顷；蒙阴县由调整前的 50779.00 公顷调整为 50809.00 公顷；临沭县由调整前的 65371.98 公顷调整为 65265.33 公顷。

调整完善后，各县区建设用地总规模调整情况为：兰山区由调整前的 31204.00 公顷调整为 32610.89 公顷；罗庄区由调整前的 22208.66 公顷调整为 22791.88 公顷；河东区由调整前的 26282.00 公顷调整为 25861.82 公顷；沂南县由调整前的 21641.50 公顷调整为

22327.32 公顷；郯城县由调整前的 18774.10 公顷调整为 19094.11 公顷；沂水县由调整前的 29117.58 公顷调整为 29745.62 公顷；兰陵县由调整前的 27677.50 公顷调整为 28336.67 公顷；费县由调整前的 21808.20 公顷调整为 22019.77 公顷；平邑县由调整前的 22918.76 公顷调整为 23288.14 公顷；莒南县由调整前的 26127.38 公顷调整为 27421.19 公顷；蒙阴县由调整前的 19325.07 公顷调整为 19613.74 公顷；临沭县由调整前的 15783.80 公顷调整为 15988.85 公顷。

其他指标根据县区实际情况进行调整，具体情况见附表 3。

5.调整完善前后主要指标比较

根据山东省国土资源厅土地利用总体规划调整完善工作的统一部署，按照《国土资源部 农业部关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》（国土资规〔2016〕10号），我市调整完善的土地利用总体规划主要指标情况为：

至 2020 年（总量指标）：调整后我市耕地保有量由现行规划 843886.31 公顷调整为 836405.73 公顷，指标下降了 7480.58 公顷；基本农田保护面积由现行规划 744683.24 公顷调整为 719430.69 公顷，指标下降了 25252.55 公顷；建设用地总规模由现行规划 282968.55 公顷调整为 289100.00 公顷，指标增加了 6131.45 公顷；城乡建设用地规模由现行规划 229051.24 公顷调整为 236150.00 公顷，指标增加了 7098.76 公顷；城镇工矿用地规模由现行规划 82363.10 公顷调整为 120234.32 公顷，指标增加了 37871.22 公顷；交通水利及其他建设用地规模现行规划 53917.31 公顷调整为

52950.00 公顷，指标下降了 967.31 公顷；中心城区建设用地规模保持 28700.00 不变。

至 2020 年末（增量指标）：新增建设用地规模由现行规划 18159.76 公顷调整为 24289.46 公顷，指标增加了 6129.70 公顷；建设占用农用地规模由现行规划 14747.21 公顷调整为 20022.22 公顷，指标增加了 5275.01 公顷；建设占用耕地规模由现行规划 12640.81 公顷调整为 17175.76 公顷，指标增加了 4534.95 公顷；整理复垦开发补充耕地规模由现行规划 13709.60 公顷调整为 17175.76 公顷，指标增加了 3466.16 公顷。

至 2020 年末（效率指标）：人均城镇工矿用地由现行规划的 121 平方米调整为 176 平方米，指标增加了 55 平方米，与 2014 年的人均 184 平方米相比，减少 8 平方米；城乡建设用地增减挂钩指标维持现行规划的 10304.85 公顷，指标未变化。

四、土地利用结构和布局调整

依据临沂市土地利用总体规划实施中期评估结果，结合 2014 年土地利用现状和当地经济发展、生态文明建设、新型城镇化和新农村建设等战略要求，综合考虑资源环境承载力、社会经济发展水平和规划剩余空间情况，坚持“应保尽保、量质并重，节约集约、优化结构，统筹兼顾、突出重点”的基本原则，对用地结构和布局进行适当调整，进一步优化生产生活生态空间格局。

（一）农用地结构和布局调整

严格落实耕地和基本农田保护任务，农用地面积现行规划的1328610.29公顷调整为1312903.22公顷，减少15707.07公顷，占土地总面积比例由77.28%调整为76.37%，减少0.91%。在农用地内部，分别调整了耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地面积。

1.耕地结构和布局调整

调整完善后临沂市2020年耕地保有量指标为836405.73公顷，与现行规划指标843886.31公顷相比，减少7480.58公顷；占全市农用地的比例由63.52%调整到63.42%，下降0.10个百分点。

耕地布局调整主要是按照实有耕地面积基本稳定、耕地数量质量并重的原则，做到保护优先、应保尽保，将2014年现状耕地中不稳定耕地、大于25度坡耕地等从布局中调出，布局综合考虑国家安排的生态退耕、占补平衡储备库耕地、易地耕地占补平衡等因素，确保耕地保有量目标。

2.园地结构和布局调整

规划调整完善后，至2020年临沂市园地为103098.97公顷，与现行规划132185.40公顷相比较，减少了29086.43公顷；占全市农用地的比例由9.95%调整到7.82%，下降2.13个百分点。

从调整后的园地布局上看，各县区园地均有不同程度的减少，园地结构与布局均得到优化。

3.林地结构和布局调整

林地近年来变化不大，根据部、省关于林地利用保护的有关建议，

林地的规划目标面积为 167150.00 公顷，比现行规划目标 166482.20 公顷增加了 667.80 公顷；占全市农用地的比例由 12.53%调整到 12.67%，增加 0.14 个百分点。

4.牧草地结构和布局调整

规划调整完善后，至 2020 年临沂市牧草地为 0.00 公顷，比现行规划减少 336.20 公顷；占全市农用地的比例由 0.03%调整到 0.00%，下降 0.03 个百分点。

5.其他农用地结构和布局调整

规划调整完善后，至 2020 年临沂市其他农用地为 206248.52 公顷，与现行规划目标相比较，增加了 20558.34 公顷；占全市农用地的比例由 13.98%调整到 15.64%，增加 1.66 个百分点，主要表现为设施农用地、农田水利等地类面积的增加，进一步提高耕地配套设施，进而提高耕地质量。

从调整后的其他农用地布局上看，各县区均有不同程度的调整，结合新一轮强农惠农政策，临沂市在稳定粮食产量的基础上，积极转变农业发展方式，引导高效特色农业提升发展，发展种养循环农业，创建农业产业化示范基地，鼓励龙头企业向产业链的上游下游发展，着力构建农产品加工业发展的新优势，建设一批规模化、标准化和地域特色鲜明的农业板块基地，进一步提升用地效益。

（二）建设用地结构和布局调整

“十三五”时期，随着国家层面推动“一带一路”战略和全省“一圈一带”战略部署的深入实施，建设用地需求呈现增加趋势。

为此，需合理调整产业用地结构，保障供给侧结构性改革，保障国民经济和社会发展“十三五”用地需要，确保交通、能源、水利、环保等基础设施和民生项目用地，支持现代农业和服务业等国家扶持各业用地，推进绿色转型、实现发展振兴、全面建成小康社会，促进地区经济的健康发展。建设用地结构调整中，牢牢把握创新驱动、功能拓展，产业支撑、市场导向，集约发展、服务区域的原则，在建设用地总规模不突破上级下达指标的前提下，根据第二次全国土地调查、2014年土地利用变更调查数据、临沂市城市总体规划布局和“十三五”各类产业用地需求，合理调整建设用地结构。规划调整完善后，至2020年临沂市建设用地总规模为295125.96公顷（含省级预留省级及以上重点项目新增规模6025.96公顷，项目实施时按符合规划编制实施方案），较现行规划增加了12157.41公顷。

1. 城乡建设用地结构和布局调整

规划调整完善后，至2020年临沂市城乡建设用地为236504.60公顷（含省级预留省级及以上重点项目新增规模354.60公顷，项目实施时按符合规划编制实施方案），较现行规划增加了7453.36公顷。其中，城镇工矿用地120588.92公顷，农村居民点用地115915.68公顷。

2. 城镇工矿用地结构和布局调整

调整完善后至2020年临沂市城镇工矿用地120588.92公顷（含省级预留省级及以上重点项目新增规模354.60公顷，项目实施时按符合规划编制实施方案），较现行规划82363.10公顷增加38225.82

公顷。经测算分析，增加的城镇工矿用地，基本可以满足城镇化发展需求。

《临沂市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》确定2020年临沂市城镇人口683万人，2020年人均城镇工矿用地为176平方米/人，低于2014年184平方米/人的水平。

3.交通水利及其他建设用地结构和布局调整

规划调整完善后，至2020年临沂市交通水利及其他建设用地为58621.36公顷（含省级预留省级及以上重点项目新增规模5671.36公顷，项目实施时按符合规划编制实施方案），较现行规划增加了4704.04公顷。

（三）其他土地结构和布局调整

规划调整完善后，至2020年临沂市其他土地面积为111092.12公顷，较现行规划增加了3549.66公顷。其中水域面积为38071.08公顷，较现行规划减少了1912.35公顷；自然保留地为73021.05公顷，较现行规划增加了5462.02公顷。

（四）土地利用功能分区调整

土地利用功能分区是土地利用总体规划的重要内容，是合理调整区域土地利用政策和土地利用方向，进行土地利用空间管制和用途管制的重要依据，有利于坚持以人为本，促进区域协调发展；有利于引导经济布局、人口分布等与资源环境承载能力相适应，促进人口、经济、资源环境空间均衡；有利于建设环境友好型和资源节约型社会。

根据临沂市自然条件、土地利用现状、经济发展水平、发展定位和各综合分区主要土地利用方向，将全市划分为以下 7 个土地利用功能区。

1.基本农田集中区

主要分布于南部平原、东部丘陵以及沿沂河、沭河谷地的耕地集中分布区域，面积为 875983.82 公顷，占辖区总面积的 50.96%。重点建设优质粮食、蔬菜、花生、中药材等种植基地。

2.一般农业发展区

市域范围内以发展种植农业、林业、畜牧业为主的区域为一般农业发展区，面积为 410771.45 公顷，占辖区总面积的 23.89%。

3.城镇村建设用地区

城镇村建设用地区包括临沂市中心城区和沂水、郯城、平邑等九个县城及重点乡镇、各类工业园区、大型工矿区扩展边界内的区域，面积为 240627.77 公顷，占辖区总面积的 14.00%。

4.独立工矿区

独立工矿区主要包括大中型矿山和集中发展以能源、重化工业为主的区域，面积为 4863.36 公顷，占辖区总面积的 0.28%。

5.生态环境安全控制区

共涉及跋山水库生态区，云蒙湖生态区，临沂大青山自然保护区，唐村水库水源保护地，许家崖水库水源保护地等，面积为 22796.06 公顷，占辖区总面积的 1.33%。

6.自然与文化遗产保护区

区内土地主要用于保护临沂市具有特殊价值的自然和人文景观，面积为 339.99 公顷，占辖区总面积的 0.02%。

7.林业发展区

林业发展区是发展林业生产划定的区域，主要包括市域范围内成片经济林，面积为 163738.85 公顷，占辖区总面积的 9.52%。

（五）建设用地管制分区调整

根据临沂市经济社会发展定位，在资源环境承载力分析评价基础上，衔接城镇、农业、林业、生态、水利、交通等相关规划，并与“生态保护红线”、“永久基本农田红线”和“城市开发边界”充分协调后，依据相关要求与规划管控目标，从国土空间开发限制性和适宜性的角度，综合考虑保护和发展因素，调整允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区四区范围。

1.允许建设区

该区面积为 287660.89 公顷，占全市土地总面积 16.73%。主要为规划期内允许作为建设用地利用的空间区域。比现行规划的 251891.24 公顷增加了 35769.65 公顷。

2.有条件建设区

该区面积为 8648.78 公顷，占全市土地总面积 0.50%。主要为城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的区域，用于规划期内不可预见的发展备用地区域。比现行规划中的 8916.63 公顷减少了 267.85 公顷。

3.限制建设区

该区面积为 1413560.15 公顷，占全市土地总面积 82.23%。主要为允许建设区、有条件建设区和禁止建设区以外，不宜安排城镇开发项目的地区。比现行规划中的 1449610.00 公顷减少了 36049.85 公顷。

4.禁止建设区

该区面积为 9251.48 公顷，占全市土地总面积 0.54%。主要用于保护生态环境、自然和历史文化环境，满足基础设施和公共安全等方面的需要划定的区域。比现行规划中的 8703.43 公顷增加了 548.05 公顷。

五、规划空间管制优化

（一）永久基本农田划定和农业生产空间优化

严格落实永久基本农田划定政策，调出质量等级低及非耕地，促进基本农田集中连片，在保障粮食安全的同时，进一步提升基本农田的生态效益。

1.划定永久基本农田

国土资源、农业主管部门论证审核通过的城市周边划定成果中，新划入永久基本农田 3753 公顷，划定后城市周边基本农田共 13687 公顷，保护率 64.04%。新划入的永久基本农田落地后，与原有的基本农田一起，并结合中心城区河流公园湿地等生态边界，在各组团之间、组团与中心城区之间形成绿色空间。

城市周边局部微调将已有基本农田划出 663 公顷，划入 571 公顷。微调后划定后城市周边划入的面积与已有基本农田之和达到该

范围内耕地总面积的 63.60%。

全域永久基本农田划定中，现行规划确定的基本农田保护目标任务为 744683.24 公顷，规划调整完善后目标任务为 719430.69 公顷，基本农田保护面积减少了 25252.55 公顷。本次划定后落实永久基本农田划定面积为 719430.69 公顷，划定面积达到了上级下达的基本农田保护目标任务，布局调整符合总体稳定、局部微调、应保尽保的要求。

临沂市已有基本农田平均质量等别为 9.63 等，划定后基本农田平均质量等别为 9.59 等，划定后平均质量等别有所提高。

加强永久基本农田保护制度建设，永久基本农田一经划定，不得随意调整、占用，这条“红线”将引导各地走串联式、组团式、卫星城式的新型城镇化发展道路，逐步形成合理的空间开发格局，防止城市无序扩张。永久基本农田是自然生态特别是农业生态系统重要组成部分，发挥着湿地、绿地、景观等多种生态功能，是生态文明建设的需要。通过永久基本农田的划定，可以使基本农田集中连片，提高基本农田的质量，进一步优化了农业生产空间，进一步促进了区域性的可持续发展。

2. 优化农业生产空间布局

坚持走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路，推动传统农业加速向规模化、现代化、安全化和融合化“四化”方向升级，实现由农业大市向农业强市跨越，争创全国农产品质量安全市。力争到“十三五”末，整建制成为国家现代农业

示范区。

促进农业生产规模化发展。坚持招商引资与扶持本地企业发展并重，实施农业龙头企业壮大工程，推动优势企业采取同业整合、兼并重组等方式开展“二次创业”。培育新型经营主体，支持集体经济组织、农民合作社、家庭农场等新型主体壮大发展。大力建设粮油、蔬菜、果茶等各类优质农产品基地，培育壮大市场型、加工型、科技型等龙头企业，提升农业生产规模化水平。

提高农业生产现代化水平。依托河东区、兰陵县、蒙阴县国家级出口农产品质量安全示范区，打造农产品出口基地。大力发展健康型农业，建立完善农产品质量安全监管执法体系、农产品动态监管体系、农业标准化生产体系、农产品质量检测体系、农产品品牌营销追溯体系等，促进农产品生产安全化、标准化，扩大“生态沂蒙山、优质农产品”品牌影响力。

促进现代农业与二三产业融合化发展。抓好农产品交易畅通工程，构建农产品产销联盟，形成“生产、加工、流通、销售”四位一体的产销模式。加快农村电子商务发展，积极培育农村电子商务市场主体，在农业生产、加工、流通等环节推广应用互联网技术，打造“中国农产品电商之都”。发展休闲农业，加快打造集农业观光、采摘体验、休闲娱乐、养生养老多功能于一体的复合型农业休闲项目。

拓展农业生产和城乡绿色空间。临沂市耕地资源主要分布在兰陵、沂水、沂南、郯城、莒南等县。优先保护种植基地，以基地建

设促耕地保护。以临郯苍平原为重点，包括沂水、沂南等县，集中连片建设优质粮食生产基地。以兰陵、沂南、河东区为重点，发展蔬菜、食用菌生产基地。以莒南县为重点，跨沂南、临沭等县，发展花生种植基地。以平邑、费县、蒙阴为重点，发展金银花等中药材种植基地。以市辖三区及郯城、兰陵、临沭等县区为主，发展鲜花、干花制品等名优花卉基地。

（二）城镇建设空间优化

1. 划定城镇开发边界

市级规划“城镇开发边界”划定，主要分为市级中心城区、县级中心城区和重点镇三个层次。在资源环境承载力评价、生态红线和永久基本农田红线划定的基础上，按照与现行土地利用规划扩展边界一致的思路，划定 2020 年城镇开发边界。

本次土地利用规划调整完善划定中心城区城市开发边界与确定的 2020 年城市建设规模范围基本一致，允许建设规模为 287 平方公里，与城市规划规模一致，布局略有调整。

蒙阴县、平邑县等九县中心城市的划定，以九县现行土地利用总体规划的允许建设区和有条件建设区为基础，再与城市总体规划充分协调，并避让基本农田和重点生态保护区域、蓄滞洪区、地质灾害区后，通过利用线型基础设施和自然地物边界的方式确定。

重点镇开发边界划定与现行土地利用总体规划的建设用地扩展边界原则上保持一致，同时与新农村建设规划、农村土地整治规划相衔接。

2.优化开发建设空间

一是构建一个核心。中心城区按照“以河为轴、两岸开发、组团发展、北上东拓”的总体思路，坚持“老城做新、新城做靓、一体发展”，优化市区空间结构、功能布局和城市环境，提升中心城区综合承载能力，推动形成“组团式、网络化、生态型”紧凑高效的中心城区空间格局。整合中心城区和临沂临港经济开发区、莒南县城功能，以快速路和快速铁路客运通道等引导空间一体化发展，构建一个核心城镇圈层。

二是打造两个圈层。费县、沂南县、临沭县、兰陵县四个县城，着力搞好规划建设，主动承接中心城区辐射，重点构建城镇密集圈，提高城镇总体发展水平，实现与中心城区同城发展，形成“半小时经济圈”，沂水县、平邑县、郯城县、蒙阴县、蒙山旅游区构建城镇辐射圈层，形成“一小时生活圈”，推进市域一体化进程。

三是建设特色小城市和重点镇。大力提升 17 个小城市（新市镇）综合竞争力；提高 18 个重点镇产业和人口集聚能力，加强政策扶持力度；将历史文化、红色文化、民俗文化等融入旅游小镇，建设 32 个魅力旅游城镇；整体提升一般小城镇的公共服务水平和基础设施水平，突出一般小城镇作为农村服务中心的重要作用。

四是建设特色小镇。积极开展临沂市特色小镇的建设。按创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，结合自身特质，找准产业定位，科学进行规划，挖掘产业特色、人文底蕴和生态禀赋，将特色小镇发展为“产、城、人、文”四位一体有机结合的重要功能平台。

五是因地制宜建设美丽乡村。稳步推进农村新型社区建设。坚持政府引导、规划先行、群众自愿、社会参与的建设原则，强化产业支撑，完善基础设施，延伸公共服务，创新管理体制，完善乡村多元化的组织形态，引导乡村集约发展；加强特色村落保护。编制村庄保护规划，明确传统村落保护标准、保护政策与管理规定，遵循“不拆房、不迁村，保护性开发、控制性利用”的思路，妥善协调村庄保护与村庄建设发展之间的关系。

城镇开发边界的划定，进一步促进了城市土地的集约节约利用；永久基本农田红线的划定，使得城市的无序蔓延得到了有效的控制；生态红线的划定，显著提升了城市的生态效益。总之，城市开发范围明确了城市的建设时序，促进了城市的规范化发展。

（三）生态保护红线划定和生态空间优化

生态红线划定分为禁止开发区生态红线、重点生态功能区及生态敏感区/脆弱区生态红线和其他重要区域生态红线三大类别。生态保护红线所包围的区域为生态保护红线区，对于维护生态安全格局、保障生态系统功能、支撑经济社会可持续发展具有重要作用。结合经济社会发展规划和生态环境保护规划，识别生态保护的重点区域，确定生态保护红线划定的重点范围。

1. 划定生态保护红线

禁止开发区：临沂市的禁止开发区主要包括水源保护区核心区、自然保护区、风景名胜区、森林公园、国家重要湿地、国家重要湿地和湿地公园等自然和人文景观保护区，面积为 7399.11 公顷。临沂

市国家级禁止开发区共有 2 处国家矿山公园、1 处国家地质公园、3 处国家级森林公园、12 处国家级湿地公园（含 1 处拟建）。临沂市省级禁止开发区共 6 类 46 处，分别是省级饮用水水源地 16 处、省级地质公园 5 处、省级风景名胜区 3 处、省级森林公园 9 处、省级湿地公园 12 处、省级自然保护区 1 处。

重点生态功能区：根据《山东省主体功能区规划》，临沂涉及的重点生态功能区主要为平邑、蒙阴、沂水、沂南、莒南等县。根据《全国生态功能区划（修编版）》，鲁中山区土壤保持重要区：该区位于山东中部，包含 1 个功能区：鲁中山区土壤保持功能区。根据《山东省重点生态功能保护区规划》，临沂市具有 1 个生物多样性保护区，即蒙山生物多样性保护生态功能保护区，该区位于蒙山；1 处水土保持功能区，即抱犊崮水土保持生态功能保护区；2 处水源涵养功能区，分别是沂河源头水源涵养生态功能保护区和沭河源头水源涵养生态功能保护区。

其他空间：其他主要区域为禁止开发区、重点生态功能区及生态敏感区/脆弱区未涵盖的区域和类型。临沂市其他重要功能区，主要为国家公益林、林场、种质资源库。

根据《山东省临沂市省级生态控制线划定方案》，临沂市生态红线保护范围 4010.85 平方公里，其中一级管控区 192.06 平方公里，我市在与市环保局以及县区对接后，划定临沂市生态红线保护规模为 3827.96 平方公里。

2.加强生态空间保护

增进生态环境修复保护，开展水体修复，推进“水生态”文明建设。推进国家水生态文明试点城市创建，实施水污染防治行动计划，重点推动沂河、沭河生态环境保护工程，提高水体水功能区达标率。构建生态屏障，加强“林生态”建设保护。重点抓好城市园林绿地、环城生态防护林、沂蒙山区综合防护林、沿河沿路绿化等建设工程。严守耕地红线，促进土地资源集约利用。落实最严格的耕地保护制度，严禁突破城乡规划、土地利用总体规划的开发建设行为。建设生态矿业，科学合理利用矿产资源。实施地质战略找矿工程，加大重点矿种找矿工作，加强矿产资源开采管理，强化矿产资源综合利用，扎实推进生态矿业建设。提高地质灾害防治能力，强化地质环境监测保护。

加强资源节约污染防治，强化污染治理，推进大气固废污染防治。深入落实大气污染防治行动计划，加快推进燃煤机组升级改造，全面降低大气污染物排放量，努力使“沂蒙蓝”成为常态。强化能耗控制，推动重点领域节能减排。实行能源消费总量和强度控制，优化煤炭消费空间布局，加大电力和天然气输入量，加快发展太阳能、风能、生物质能和地热等新能源和可再生能源。严格水资源管理，不断提高用水效率。按照节水优先、空间均衡、系统治理的方针，健全用水总量控制制度，加强市级水量统筹调配，完善取用水总量控制指标体系。推动资源再利用，构建资源循环利用体系。建设全国再生资源回收体系建设试点城市，推进城市垃圾资源化利用和无害化处理。

创新生态文明建设制度，构建多元化生态补偿机制。推进生态环境补偿机制实验区建设，推行饮用水源地生态补偿、跨县区河流水域生态补偿、公益林生态补偿、大气生态补偿等新机制。深化自然资源有偿使用价格机制。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，深化土地资源价格改革；搭建市场化交易平台。建立健全水生态补偿机制，合理界定和分配水权。建立生态文明考核评价机制。提高资源消耗、环境损害等指标在经济社会发展评价体系权重，建立健全考核评价办法和奖惩制度，构建形成体现生态文明要求的评价考核机制。

临沂市通过生态红线划定及配套管控政策制定工作，使重要生态功能区域、重要生态系统得到有效保护，区域生态安全得到有力保障，为临沂市生态保护与建设、自然资源有序开发和产业合理布局提供重要支撑，逐步形成具有临沂特色的生态空间保护格局。总之，生态保护红线是生态环境保护领域的一项制度创新，目前已上升为国家生态保护的重要战略，生态保护红线的划定对维护临沂市生态安全具有十分重要的意义，是临沂市经济社会可持续发展的基本保障。

（四）绿色矿山布局优化

1.合理推进绿色矿山建设

（1）加强矿山环境保护与治理

实行矿山分类管理和全程管理，分新建（改扩建）矿山、生产矿山、废弃矿山三种类型，严格落实新建矿山的环境准入制度和生

产矿山的环境保护与治理恢复责任制度，强化新建矿山和生产矿山的环境保护，突出环境问题的源头预防，并做好生产矿山和废弃矿山的环境治理恢复。建立矿山从前期勘探、开采准入、工程建设、试生产、生产到闭坑的矿产资源勘查开发的全过程地质环境保护与治理恢复监管模式。

（2）推进绿色矿山建设

按照国家级绿色矿山建设管理制度要求，加强对市内国家级绿色矿山建设工作指导，落实相关鼓励和支持政策，健全市内绿色矿山建设管理制度，引导企业按照绿色矿山发展模式建设和经营矿山。新建矿山必须按照绿色矿山标准进行规划、设计与建设。加强中小露天铁矿高效益爆破开采综合技术在矿山开采中的应用，研发露天开采转地下开采的相关技术，采用国内外成熟、先进的技术、生产工艺及设备，对现有选矿工艺进行改造，提高低品位铁矿石选矿回收率，注重地下开采矿山生产数字化建设，及时对安全事故和地下开采环境进行监测。

（3）加强监督检查

建立规划实施监督检查制度，将规划执行情况纳入国土资源执法监察的重要内容，强化对规划确定的重点区域、重要任务和指标、重大工程 and 项目、重大政策措施执行落实情况监督，定期公布规划执行情况。

2.努力推动绿色矿山布局

根据临沂市情、矿情，紧紧围绕全面建成小康社会的总目标，

积极服务稳增长、调结构、惠民生、防风险，全力促进去产能、去库存，有保有压，以促进矿业绿色发展、资源合理开发利用为目标，坚持节约资源和保护环境的基本国策。

重点勘查地热、铁矿、钛铁矿、金矿（岩金）、金刚石、麦饭石、矿泉水等矿产资源。限制勘查石膏、石灰岩、白云岩、饰面石材等产能过剩矿产；限制勘查煤炭、砂金、可耕地砖瓦用粘土等对生态环境有严重影响的矿产。

分类实施资源开采，重点开采地热、铁矿、钛铁矿、金矿（岩金）、金刚石等矿产。可持续开发地热资源，建立地热产业链；鼓励提高选矿技术，加强对钛铁矿的综合利用；鼓励引进金刚石开采先进技术，提高选矿技术和金刚石加工工艺。

限制开采石膏、石灰岩、白云岩、饰面石材等产能过剩矿产，根据当地需求状况，有序投放矿业权；限制开采煤炭、河砂等对生态环境有严重影响的矿产，如确需开采，需开展规划论证，做到有效保护生态环境；限制开采后续开发利用技术不成熟的矿产。

禁止开采砖瓦用粘土、页岩；禁止开采砂金；禁止开采经济效益差和选冶技术不成熟的低品位难选冶的矿产；禁止开采对环境可能产生严重破坏且不可恢复的矿产；禁止采用落后生产工艺和技术的开采活动，禁止未采用轮锯开采技术开采饰面用花岗岩、闪长岩等；禁止在临沂市辖三区范围内新设露天开采矿山，原有露天矿山到期不再办理扩界和延续手续。

3.认真做好相关衔接工作

合理规划新增建设用地布局，尽力避免压覆已有的矿山。经与现有的地质资料核查，临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）调整完善方案涉及的新增建设用地范围内无探矿权设置，无采矿权设置，无查明的矿产地，不压覆已查明的重要矿产资源。

六、推进土地综合整治

（一）稳妥推进城乡建设用地增减挂钩

1.以“挂钩”政策为抓手推进农村土地综合整治

临沂市是2006年全国第一批挂钩试点市，从早期的重视指标，转向以促进新农村建设和城乡统筹发展为导向，以改善农村人居环境和农业生产条件为出发点，按照严格保护耕地和节约集约用地的要求，以增减挂钩为抓手，因地制宜、循序渐进，统筹推进田水林湖综合整治，促进美丽乡村建设和新型城镇化发展。

2.维护农民权益，增强更多获得感

在增减挂钩的项目选址、住房建设、补偿安置、收益分配等方面，充分保障农民的知情权、参与权、受益权和监督权。进一步强化整治空间的土地权属管理，依法确权登记，保障农民土地权益，做好土地增值收益在乡镇、村集体和农民的分配工作，增加农民更多的获得感。

3.做好“挂钩”项目的监督管理

进一步加强增减挂钩的项目管理，确保及时折旧复垦还耕，保证增减挂钩实施后建设用地面积不扩大，耕地面积有增加、质量有提高。规范预算资金的使用安排，确保挂钩项目收益资金用于农村，

并接受社会监督。项目建设过程中，需要加强对自然人文历史等特色乡村的保护。

4.优化农村建设用地空间布局

继续实施“百村示范、千村改造”工程，合理调整农村建设用地布局，撤并并及时复垦一批零星散布的旧村庄、小村落和产业用地，促进农村居民点和产业用地的适度集中。严格农村宅基地标准控制，规范农村宅基地管理，鼓励盘活利用闲置地、空闲地和未利用地进行农民住宅建设。

（二）有序推进工矿废弃地整治

1.多渠道挖潜工矿废弃地

对条件适宜的工矿废弃地，积极实施工矿用地功能转换，在调查评价和治理修复的基础上，采取更加有效的措施，结合周边环境对用地类型和转型利用加以改造引导，提升土地利用的综合效益。进一步加强和完善工矿区配套设施及环境景观，盘活土地资产，提高工业用地经济密度。严格落实闲置土地处置办法，防止土地闲置、低效利用。

2.加强工矿废弃地的修复建设

对土地功能受损的地区，采取工程技术、生物修复等措施进行专项治理，防止污染扩散。探索污染土壤分类的改良修复，因地制宜推进土壤治理。鼓励引入社会资本参与污染土地治理，结合污染土壤所处区位特征，采取更加灵活的整治目标，如建设公共绿地、休闲公园、科普基地等。

3.科学规划稳步推进工矿废弃地复垦

通过对工矿废弃地进行治理及挂钩指标的利用，逐步盘活存量建设用地，充分节约利用土地资源和提高土地综合利用效率。目前，临沂市约 2.25 万亩工矿废弃地均已纳入《临沂市工矿废弃地复垦利用实施规划(2014-2017 年)》；2017 年后，约有 3 万亩工矿废弃整治将纳入后续规划。

(三) 加强低丘缓坡综合开发利用

1.做好生态风险的项目评估

严格后备土地资源开发的评估与论证，在保护和改善生态环境的前提下，稳步实施土地开发工程，切实提高经济社会发展用地保障能力。因地制宜创新土地管理模式，积极探索完善政策支撑体系，推动低丘缓坡规范、科学、有序开发利用。

2.切实提高整治质量

加强低丘缓坡整治的研究和技术创新，切实提升整治水平，加强整治质量建设。进一步强化整治后期的土地管护，有针对性地采取培肥地力等措施，稳步提升土地产能，注重低丘缓坡地整治与生态恢复、景观建设相结合，促进土地景观与周边自然环境相协调。

3.扎实推进低丘缓坡开发

根据《国土资源部关于山东省低丘缓坡荒滩等未利用土地开发利用试点工作方案复函》(国土资函〔2012〕622 号)，按照国土资源部关于开展低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点工作的相关要求，临沂市制定了低丘缓坡专项规划，并会同各县区同步推进域内

低丘缓坡的开发利用，沂水、沂南、莒南（临港）被确定为国家低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点单位，试点期限为 2012-2016 年。其中，

沂水县试点专项规划开发为农用地规模 1915.41 公顷，开发为建设用地规模 564.95 公顷；沂南县试点专项规划开发为农用地规模 1506.38 公顷，开发为建设用地规模 744.60 公顷；莒南县试点专项规划开发为农用地规模 1337.86 公顷，开发为建设用地规模 963.97 公顷。目前，各县区均已超额完成上级下达的低丘缓坡开发任务。

七、中心城区规划安排

中心城区范围为兰山区、河东区、罗庄区、临沂经济技术开发区和临沂国家高新技术产业开发区，是临沂市政治、经济、文化、教育、科研、物流中心的主要集中地。

（一）中心城区土地利用现状情况

现行规划中心城区的范围为：北至兰山区的枣沟头镇、白沙埠镇，以公路为界；南至罗庄区的罗西街道、付庄街道、册山街道，河东区的梅埠街道，以乡镇界线为界；西至京沪高速公路；东至河东区的太平街道、相公街道，主要以乡镇界线及少量公路及河流为界，现行规划中规划控制总面积 69558.40 公顷。

规划实施至 2014 年底，临沂市中心城区控制范围保持不变，其中农用地、建设用地、其他土地面积分别为 25107.34 公顷、39753.86 公顷和 4697.20 公顷。其中，农用地中耕地面积为 17890.50 公顷，园地面积为 1241.77 公顷，林地 3355.71 公顷，其他农用地 2619.36

公顷；建设用地中城镇工矿用地面积为 36298.65 公顷，农村居民点用地 16834.03 公顷，交通水利及其他建设用地面积为 3455.21 公顷；其他土地中水域面积为 4509.08 公顷，自然保留地 188.12 公顷。

（二）现行规划情况

1. 现行规划情况

2020 年中心城区规模边界内的允许建设区总规模控制在 28700.00 公顷以内。规划到 2020 年中心城区人口约 260 万人，人均建设用地 110 平方米。

2. 规划期间规模边界调整情况

临沂市为支持北城新区的发展，通过利用规模边界调整政策，进一步优化中心城区建设用地布局，保障重点建设项目。规划期间，2013 年、2014 年中心城区分别进行了两次规模边界调整，其中 2013 年调整地块 42 个，面积 244.04 公顷；2014 年调整地块 36 个，面积 181.16 公顷。

调整后，中心城区建设用地规模保持 28700.00 公顷不变，与《临沂市城市总体规划（2011-2020 年）》中心城区规模相一致，土地利用布局得到进一步优化，产业集聚效应更加明显，有效促进了两规有效衔接。

（三）发展方向与目标

根据《临沂市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》的要求，提出城市总体发展的目标：到 2020 年，经济和社会保持持续、稳定、协调、快速发展，产业结构合理，基础设施完善，生态环境

良好，人民生活更加殷实，现代化都市格局基本形成。力争率先基本实现现代化，经济和社会发展基本达到发达国家水平，城市综合实力 and 竞争力位居全国前列。中心城区按照“以河为轴、两岸开发、组团发展、北上东拓”的总体思路，坚持“老城做新、新城做靓、一体发展”，优化市区空间结构、功能布局和城市环境，提升中心城区综合承载能力，推动形成“组团式、网络化、生态型”紧凑高效的中心城区空间格局。以沂河为轴构建“一河五片”组团式空间布局结构。中心城区由5个功能片区组成，包括兰山片区、河东片区、经济技术开发区、罗庄片区、高新片区。

（四）与相关规划的衔接情况

2016年3月，《临沂市城市总体规划（2011-2020年）》经国务院批准，批复规模仍保持28700.00公顷不变，但与现行土地利用布局有所差异。针对新一轮城市总体规划用地发展需求，临沂市将土地利用总体规划中心城区规模边界范围与城市规划充分衔接，在确保规划用地布局基本稳定的基础上，因地制宜的对建设用地图布进行优化调整，划定城镇开发边界，切实做好土地利用总体规划期末的规模边界与城市建设规划边界充分衔接。

（五）规划调整方案

1.控制范围情况

保持现行规划的城市控制范围不变，面积为69558.40公顷。

2.中心城区的管制分区调整

（1）允许建设区：

调整完善后，中心城区扩展边界内允许建设区面积为 28700.00 公顷，与现行规划扩展边界内国务院批复的允许建设区面积一致。其中，中心城区兰山区允许建设区面积为 12381.91 公顷，较调整前面积 11368.04 公顷增加了 1013.87 公顷；中心城区罗庄区的允许建设区面积为 8387.99 公顷，较调整前面积 8950.78 公顷减少了 562.79 公顷；中心城区河东区的允许建设区面积为 7930.10 公顷，较调整前 8381.18 公顷减少了 451.08 公顷。

中心城区控制范围与扩展边界之间的允许建设区面积为 16406.58 公顷，纳入省批乡镇规划。

(2) 有条件建设区：调整完善后，中心城区的扩展边界内有条件建设区面积为 141.84 公顷，较现行规划 1419.48 公顷减少 1277.64 公顷。

中心城区控制范围与扩展边界之间的有条件建设区面积为 1034.31 公顷。

(3) 限制建设区。调整完善后，中心城区的限制建设区面积为 23218.17 公顷，较现行规划 24797.25 公顷减少 1579.08 公顷。

(4) 禁止建设区。调整完善后，中心城区的禁止建设区面积为 57.50 公顷，较现行规划 22.42 公顷增加了 35.08 公顷。

(六) 分片区情况

1. 兰山片区。集中力量推进北城新区二期、高铁片区规划和临沂国际商城等重点片区建设进程，北城新区二期的规划目标为深化落实城市总体规划，提升北城新区的形象和品位，把北城新区建设成

集休闲旅游、商务办公、体育与科研为一体的宜居宜业滨水花园新城。高铁片区充分衔接北城新区二期的规划，向东和东城新区，向西与枣沟头，向北与茶山花园连成一体，进行城乡统筹。最终将北城新区二期和高铁片区打造成为全市新型城镇化标志先行区、生态文明示范区。

加速推进西拓。充分衔接国际商贸城规划，扎实推动西部新城建设。中国临沂国际商贸城项目建成后将成为世界级国际商贸中心城市的核心区、全球有影响力的生产资料交易与展贸中心、我国北方地区知名的生活资料交易与展贸中心、我国重要的物流基地和领先的现代示范区、我国北方地区的电子商务发展示范区。国际商贸城的建成有利于推动西部新城的建设，将加快实现兰山区的国际化与现代化，推动兰山区实现科学发展、创新发展、跨越发展。

2.河东片区。围绕主城区“北上东拓”战略，发挥滨水生态优势，重点发展休闲旅游、临空产业、都市农业，加快推进五金机电产业升级，建设成为城市核心休闲区、文化教育产业集聚区和航空物流枢纽区，打造生态宜居之城。

扎实推动东城新区、临空经济区建设。东城新区严格按照“现代高端休闲居住区、公共服务中心区”的功能定位和“双心双轴双廊”的规划布局进行建设。临空经济区按照“一轴两片”和“五横六纵”路网进行设计，主要分为东部商贸物流、西部商住开发两个片区，依托空港资源优势，重点发展电子信息、商务服务、管理咨询等高端临空产业，加快建设电子商务和第三方电子物流等新型流

通业态，打造产业发展新优势。

3.经济技术开发区。加快推动汽车、医药、节能环保项目落地，建设专业产业园区，培育新增长点，通过高铁片区的开发，使城市向北扩展规模，促进产城融合。优化产业空间布局，构建新型工业产业带，成为助推全市工业转型升级的中坚力量，力争到“十三五”末，跻身国家级开发区50强。

4.罗庄片区。实施“退二进三”战略，重点发展特色小镇。建设特色小镇，基础在特色，关键在融合，将产业融合、项目组合、资源整合作为发展特色小镇的重中之重。依托罗庄本土气候条件，统筹小镇各个板块的功能布局，推动历史文化资源和红色资源整合。彰显特色，差异定位，注重产城融合，以产兴城，以城促产，把传统产业和旅游业有机结合起来。同时坚持开放的理念，实现产业、数据、人才政策的开放，吸纳各方人才到小镇创业、就业、旅游、居住。总之，建设特色小镇是产业转型升级、增加环境容量的有利举措。

5.高新片区。发展电子信息、新能源汽车、新材料、生物医药、装备制造和科技服务产业。打造全市科技创新高地，完善创新创业环境，牢牢抓住高端人才、核心技术、新型业态等高端要素，成为助推临沂争创国家级创新型城市的主力军。力争“十三五”末，在电子信息、新材料、装备制造、新能源、生物医药领域形成五个百亿级产业集群。

建设临沂高新技术创业服务中心和临沂应用科学城，设立“代

孵化”机制，打造全市科技孵化中心，与罗庄区等县区合作建设产业转化基地，实现产业梯度转移，促进经济提质增效。加快推进“一城八区”建设，将东南部打造为景城一体的科技文化生态产业新城。

八、重大工程与项目安排

（一）土地利用重大工程安排

1. 高标准农田建设工程

临沂市“十三五”期间确定的主要任务为百万亩土地整治工程（高标准农田）建设任务，落实高标准农田建设规模为48.32万亩，重点实施六大工程区片：沂河谷地高标准农田建设工程、沭河谷地高标准农田建设工程、北部山区台地高标准农田建设工程、沭东丘陵坡地高标准农田建设工程、郯南平原高标准农田建设工程、苍北山区坡地高标准农田建设工程。每个工程区片内每年安排2~3个整理项目。

2. 耕地后备资源开发工程

根据土地利用适宜性，在保护生态安全的前提下，合理开发利用耕地后备资源。重点安排沂水北部、沂南西部、蒙阴西北部、平邑西部、费县北部、兰陵西北部、莒南东部、郯城东南部、临沭东北部九个开发工程片区。

3. 沿河生态敏感区保护治理工程

在保护现有耕地，严禁退耕还林的前提下，在沂河、沭河等主要河流沿线大力植树造林，建设生态林网；保护湿地资源，充分发挥湿地生态功能；加强河道治理，提高防洪标准；加强水污染防治

和水资源保护，提高自净能力，严格控制入河排污总量，完善水质监测系统。

4. 矿山土地生态恢复治理工程

重点治理项目有：京沪高速公路蒙阴段破损山体治理，面积约 2500 公顷；平邑石膏矿区生态环境综合治理，面积约 2800 公顷；兰陵石膏和铁矿区生态环境综合治理，面积约 10200 公顷；蒙阴-沂水灰岩矿生态环境综合治理，面积约 16300 公顷；平邑灰岩区、花岗岩采区生态环境综合治理，面积约 12000 公顷；费县灰岩区综合治理，面积约 4400 公顷；马陵山生态环境综合治理，面积约 2600 公顷。

（二）土地利用重点项目安排

1. 交通项目

加大公路和铁路建设力度，建成综合性、立体化、网络型的城乡现代化交通运输体系。主要包括鲁南快速铁路、枣临铁路、荷兖日城际铁路、枣临岚高速公路、G205、G206、京沪高速扩容等重点工程。

2. 水利项目

优先保障具有战略意义的重点水利建设用地区，推动农村水利设施建设，促进农业生产条件、农村生活条件和生态环境的改善。实施沂河河湾水源工程、汶河（三期）治理工程、蒙河（二期）治理工程、南涑河、陷泥河、小埠东灌区综合治理、高湖水库扩容等重点工程。

3.能源项目

统筹安排能源建设，大力完善电力、有序发展煤炭，积极推广可再生能源，优化能源用地布局。规划期间能源项目包括华能电力临沂电厂二期、110KV、220KV、35KV 输变电站工程等工程，保障经济社会发展对能源的需求。

4.旅游项目

树立全域旅游理念，做好旅游规划与城市总体规划、土地利用总体规划的衔接，重点推动罗庄区陶瓷小镇、河东区沂州古城、都市农业体验区、经开区临沂东部生态城等一批重点旅游项目。

5.其他项目

规划期将建设临沂市雷达站、临沂市中院审判庭、兰山区工业园区污水厂扩建、柳青河污水处理厂等重点项目。

九、规划实施保障

（一）加强规划实施管控

1.强化规划对土地利用的整体管控。《临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）》批准后，区县、各部门必须严格执行。全市各级、各业相关规划编制不得突破土地利用总体规划确定的用地规模。完善规划实施和管理的有关文件，建立健全规划实施制度。严格依据土地利用总体规划实施土地用途管制。坚持依法行政，加大执法力度，严格惩治违反规划使用土地。

2.深化公众参与和民主决策。积极拓宽和加大规划成果宣传渠道和力度，加强土地规划管理政策的宣传；建立公众参与制度，明晰

规划实施过程中公众的职责与权益、参与的渠道与途径、参与的激励机制等；推行规划管理公开制度，提高规划实施管理的透明度。建立行政信息公开制度、行政行为说明理由制度等行政程序制度，进一步优化管理程序，确保规划的有效实施。

3.完善规划实施制度建设。

（1）建立和推行政府领导目标责任制。把土地利用总体规划实施管理列入各级政府土地管理目标责任考核，将耕地保护、土地节约集约利用、违法违规用地等情况作为考核政府工作和干部政绩的重要内容。

（2）实施总量控制，严守三条底线。各区县发展要立足盘活存量、用好增量，严控总量，统筹使用建设用地规模，不得突破。各区县均应通过违法用地治理，整理复垦等方式，进行建设用地规模腾退。坚守城市开发边界、永久基本农田、生态红线三条底线。

（3）强化计划管理，用活用好指标。科学编制年度土地利用计划，新增建设用地年度计划指标实行指令性管理，不得突破。统筹安排年度土地利用计划，合理调剂年度土地利用计划指标。

4.加强规划实施的经济手段。

（1）规范财政转移支付方式。加大对农用地的建设力度，提高土地使用者保护耕地的积极性；依法探索建立耕地、基本农田保护的经济激励机制，探索保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动基层政府保护耕地的积极性和主动性，扶持耕地、基本农田建设，协调开发与保护之间的利益。

(2) 拓宽农村居民点整理的资金投入渠道。加强对农村居民点用地整理复垦的扶持和管理，建立多元化的投资机构，形成以政府为主导，社会各方面广泛参与的农村居民点改造投入机制；制定优惠政策，坚持“谁投入谁受益”的原则，有序引导农村居民点改造。

(二) 落实规划具体任务

1. 落实规划目标责任制。按照相关法律法规，逐步实行土地利用规划实施问责制，县（市）、区及乡（镇）各级政府主要负责人要对本行政区域内的耕地与基本农田保护和节约集约用地情况负总责。建立规划实施评价考核办法，把本次土地利用总体规划调整完善成果和主要指标纳入县（市）、区及乡（镇）政府评价考核体系。

2. 完善规划实施保障措施。

(1) 本规划调整方案作为现行规划的附件，与现行规划具有同等法律效力。一经批准，任何部门或个人使用土地必须遵照本方案的规定，不得随意更改。

(2) 强化建设项目用地规划预审。加强和改进建设项目用地预审，强化建设项目批准（核准）前的土地规划审查和许可，凡不符合土地利用总体规划的，不得通过用地预审。建立和完善建设项目审批部门协调联动机制与信息共享机制，项目建设单位申报审批或核准需要申请使用土地的建设项目时，必须附具土地规划预审意见，没有预审意见或预审未通过的，不得审批或核准建设项目。

(3) 积极落实耕地占补平衡义务。严格建设占用耕地补偿法定义务的履行，非农建设经批准占用耕地的，占用耕地的单位应按照

“占多少、垦多少”的原则，依照本地补充耕地的市场价格，足额缴纳补充耕地的各项资金，在国土资源管理部门统筹规划下，完成耕地占补平衡任务。强化政策引导和制度规范，积极探索耕地占补平衡实施方式，努力拓展省内市外调剂市场。需要依靠市场调剂方式履行建设占用耕地补偿法定义务的，应在省国土资源管理部门统筹协调下，到市外寻找补充耕地后备资源，解决耕地占补平衡。

(4) 积极规范推进城乡建设用地增减挂钩。制定推进城乡增减挂钩的配套政策和操作办法，建立城乡增减挂钩指标台账，将城乡增减挂钩指标纳入土地利用年度计划统一管理，确保实现先减后增。加大增减挂钩项目实施资金投入，严格增减挂钩指标有偿调剂资金的征缴和反馈使用，在土地出让金及耕地开垦费中列出专项资金，用于增减挂钩项目补助，鼓励和引导各方资金共同投入增减挂钩项目。

3.加强实施监管与基础建设。建立规划实施信息部门共享机制，提高基础性和公益性信息的社会服务水平。大力推动土地利用规划管理信息系统建设，切实提高土地利用和规划实施管理工作效率。积极探索应用卫星遥感等先进技术手段，扩大规划实施监测范围，提高监测精确性和时效性。

依据国家和省级规划实施管理政策要求，完善土地利用总体规划实施管理制度，制定土地利用总体规划实施管理细则，明确监管程序、考核办法和相关责任等。健全监测督察制度，加大执法检查力度，加强规划实施动态监测，对规划目标、主要调控指标等的执

行情况，以及违反土地利用总体规划的用地行为进行动态监测、实时跟踪和严肃查处。