

临沂市土地利用总体规划 编制说明

(2006-2020 年)

临沂市人民政府

二〇一一年八月

目 录

一、 编制过程与主要成果.....	1
(一) 规划编制过程.....	1
(二) 规划主要成果.....	4
(三) 规划依据.....	5
二、 市域概况	7
(一) 地理位置.....	7
(二) 自然条件.....	8
(三) 经济社会.....	11
(四) 区位条件.....	12
三、 市域经济社会发展趋势分析.....	15
(一) 经济发展水平分析.....	15
(二) 宏观经济发展目标.....	17
(三) 战略定位.....	18
(四) 人口与城镇化率预测.....	18
四、 土地利用现状分析.....	20
(一) 土地利用结构.....	20
(二) 土地利用类型分布.....	21
(三) 土地利用强度.....	22
(四) 主要地类的变化趋势.....	22
(五) 土地利用存在的问题.....	24
五、 补充耕地潜力分析.....	25
(一) 农用地整理潜力.....	25
(二) 土地复垦潜力.....	26
(三) 农村建设用地整理潜力.....	26
(四) 后备资源开发潜力.....	26

六、 基础数据说明	26
(一) 土地利用规划基数	26
(二) 经济社会数据来源	26
(三) 土地利用规划基础数据来源	27
(四) 土地利用规划所利用的部门基础资料	27
七、 土地利用需求预测	27
(一) 建设用地需求预测	27
(二) 耕地需求预测	28
八、 落实省级规划指标情况	29
(一) 指标类型	29
(二) 指标数量	29
九、 节约集约利用与内部挖潜安排	32
(一) 农用地节约集约利用	32
(二) 建设用地节约集约利用	32
十、 用地规模指标分解	37
(一) 指标分解方法	37
(二) 指标分解对各县用地需求的满足程度	37
十一、 土地利用结构与布局调整	38
(一) 土地利用结构调整	38
(二) 土地利用布局调整	40
(三) 基本农田调整分析	41
十二、 区域土地利用调控	43
(一) 土地利用综合分区	43
(二) 土地利用功能区	46
十三、 中心城区规划控制	46

(一)	中心城区土地利用规划基数	47
(二)	中心城区土地利用规划方案	47
十四、	与相关规划的协调	47
(一)	与“十一五”规划及发展战略的协调	47
(二)	与城市总体规划的协调	48
(三)	与基础设施发展规划的协调	48
(四)	与生态及环境保护规划的协调	48
(五)	与相关产业发展规划的协调	48
十五、	规划对环境的影响评价	48
(一)	市域生态环境特征及存在问题	48
(二)	土地利用环境保护目标	49
(三)	市级规划的环境协调性	50
(四)	土地利用总体规划环境影响评价	50
(五)	预防和减轻不良环境影响的对策措施	53

一、 编制过程与主要成果

（一） 规划编制过程

根据国家、省的统一安排，我市从 2005 年 8 月启动了土地利用总体规划修编工作。按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与”的工作方针，严格按照规划修编的程序，扎实推进。整项工作分为工作准备、资料收集与调研、前期研究、大纲编制与协调、规划编制与完善等几个阶段。

1、 工作准备阶段

（1） 组织准备

根据《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》（国办发[2005]32号）和国土资源部《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》（国土资发[2005]182号）的要求，以及全国土地利用总体规划修编前期工作座谈会精神，市政府于 2005 年 8 月召开了全市土地利用总体规划修编前期工作动员大会，下发了《临沂市土地利用总体规划修编工作方案》。为加强对土地利用总体规划修编工作的领导，成立了由分管市长任组长，市直各有关部门负责人为成员的市土地利用总体规划修编工作领导小组，并在市国土资源局设立了领导小组办公室，负责规划修编的日常工作。

（2） 技术准备

委托中国土地学会、河北师范大学等多家单位共同组成临沂市土地利用总体规划修编课题组。课题组在初步了解我市的情况后，根据规划工作方案编制了规划修编的技术方案。

2、 资料收集与调研阶段

2005年8月，在召开市级土地利用总体规划修编座谈会的同时，进行了部分资料的收集，与有关部门进行了工作对接。2006年3月，课题组分为三个调研小分队，分赴全市9县3区进行调研。每到一处，都召开了由主管县长、主要行政部门领导参加的座谈会，听取该行政区及部门的基本情况与发展思路，就规划实施情况、规划实施中存在的主要问题进行讨论，吸取他们对本轮规划修编的建议，收集有关文字与图件资料。

此外，课题组还深入实地，对各县区土地资源利用状况进行调研，全面掌握各县区土地利用、产业布局、城乡建设等经济社会发展情况。

3、 前期研究阶段

前期调研初步完成后，按照制定的规划前期工作方案，开展了《现行土地利用总体规划实施评价》、《土地利用战略研究》、《人口预测与人地关系研究》、《土地利用现状与集约利用潜力评价》、《土地利用分区与区域协调发展研究》、《耕地与基本农田保护目标与对策》、《建设用地需求量预测》、《城乡建设用地优化布局》、《生态环境建设用地研究》、《城乡建设用地综合整治规划》等10项专题研究。

4、 大纲编制与协调阶段

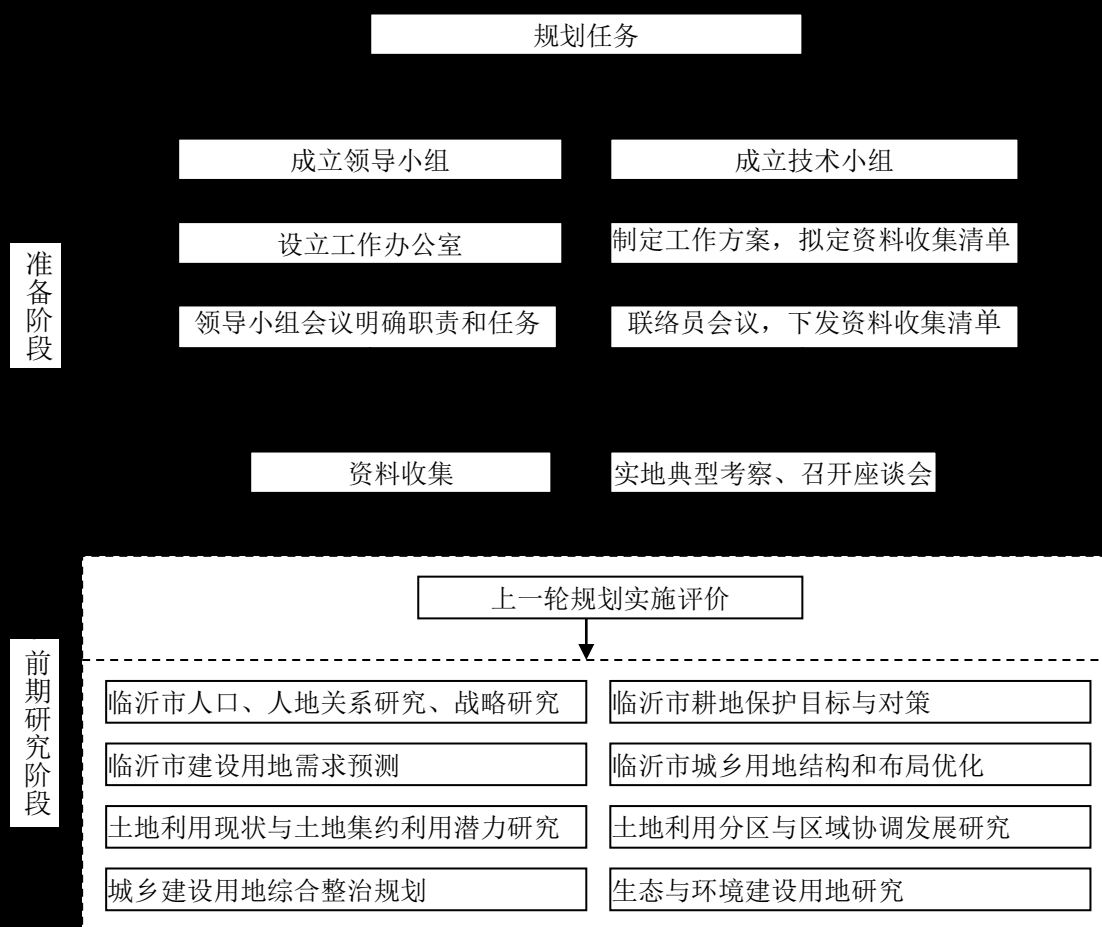
2007年5月，山东省下达分解指标。依据初步下发的规划控制指标与专题研究成果，进行规划大纲的编制。在编制过程中，再次到县区、各部门进行座谈调研。2007年7月，规划大纲初步完成。

2008年4月，山东省土地利用总体规划（2006-2020年）对临沂市分解指标进行调整，按照新的指标对临沂市规划大纲进行了修改。

5、 规划编制与完善阶段

2008年7月，课题组就规划中的具体问题再次进行深入调研，着手编制《临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）》，2009年1月12日获市政府常务会议批准。2009年5月，按照《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51号）新的要求进行了修改，并于5月14日获得市委常委会通过。国土资源部市县乡级土地利用总体规划编制指导意见下发后，根据新要求进行修改完善。2009年7月向山东省国土资源厅提交了规划成果，2009年11月1日通过了山东省国土资源厅组织的专家评审。

主要工作步骤见图1。



规划方案形成阶段

申请前期工作认定和规划大纲编写

土地利用总体规划修编大纲编写

向领导小组汇报规划大纲，征询意见

规划大纲评审

编制初步方案，征询意见

根据反馈意见修改并完善规划方案，提交规划成果送审稿

规划评审

规划成果完善，规划成果建库

提交正式规划成果

成果完善与提交阶段

（二）规划主要成果

1、文字成果

- （1）《临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）》
- （2）《临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）编制说明》
- （3）专题研究报告
 - 1）《现行土地利用总体规划实施评价》
 - 2）《土地利用战略研究》
 - 3）《人口预测与人地关系研究》
 - 4）《土地利用现状与集约利用潜力评价》
 - 5）《土地利用分区与区域协调发展研究》
 - 6）《耕地与基本农田保护目标与对策》
 - 7）《建设用地需求量预测》

- 8) 《城乡建设用地优化布局》
- 9) 《生态环境建设用地研究》
- 10) 《城乡建设用地综合整治规划》

2、图件成果

- (1) 临沂市土地利用现状图
- (2) 临沂市土地利用总体规划图
- (3) 临沂市中心城区现状图
- (4) 临沂市中心城区规划图
- (5) 临沂市基本农田保护规划图
- (6) 临沂市建设用地管制分区图
- (7) 临沂市土地整治规划图
- (8) 临沂市重点建设项目用地布局图
- (9) 临沂市土地利用总体规划图集

(三) 规划依据

1、法律法规

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》（2004年8月28日中华人民共和国主席令第28号）
- (2) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998年）
- (3) 《中华人民共和国基本农田保护条例》（1998年12月27日国务院令第257号）
- (4) 《中华人民共和国城乡规划法》（2007年）
- (5) 《中华人民共和国环境保护法》（1989年）
- (6) 《中华人民共和国农业法》（2003年）
- (7) 《中华人民共和国森林法》（1998年）

(8) 其他相关的法律法规

2、 相关文件

(1) 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国务院国发[2004]28号）

(2) 《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期工作的通知》（国土资发[2004]133号）

(3) 《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》（国办发[2005]32号）

(4) 《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》（国土资发[2005]182号）

(5)《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)

(6)《报国务院审批的土地利用总体规划的规划大纲审查办法》（国土资发[2006]54号）

(7) 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3号）

(8) 《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》（国土资厅发[2009]51号）

(9) 其他相关文件

3、 资料依据

(1) 《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》

(2) 《山东省土地利用总体规划（2006-2020年）》

(3) 《临沂市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》

(4) 《临沂市“十一五”及到2020年经济社会发展规划》

- (5) 《鲁南经济带区域发展规划》
- (6) 《临沂市土地利用总体规划》（1997~2010年）
- (7) 《临沂市土地开发整理规划》（1997~2010年）
- (8) 《临沂市临港产业区空间发展规划》（2009-2020年）
- (9) 《临沂市矿产资源总体规划》（2006-2020年）
- (10) 《山东省临沂市旅游发展总体规划》
- (11) 临沂市交通、水利、生态建设、环境保护等专项规划
- (12) 临沂市农用地分等成果
- (13) 临沂市 1997-2005 年土地利用现状变更调查数据
- (14) 临沂市及各区县经济统计年鉴
- (15) 实地调研资料

二、市域概况

（一）地理位置

我市位于山东省东南部，鲁中南山区的南缘，南接江苏，东连日照，西临枣庄、济宁、泰安、北靠淄博、潍坊，介于北纬 $34^{\circ} 23'$ — $36^{\circ} 12'$ 、东经 $117^{\circ} 25'$ — $119^{\circ} 12'$ 之间。



图 2 临沂市位置示意图

南北最长距离 228 公

里，东西最大宽度 161 公里，总面积 1720166.54 公顷，是山东省面积最大的市（图 2）。

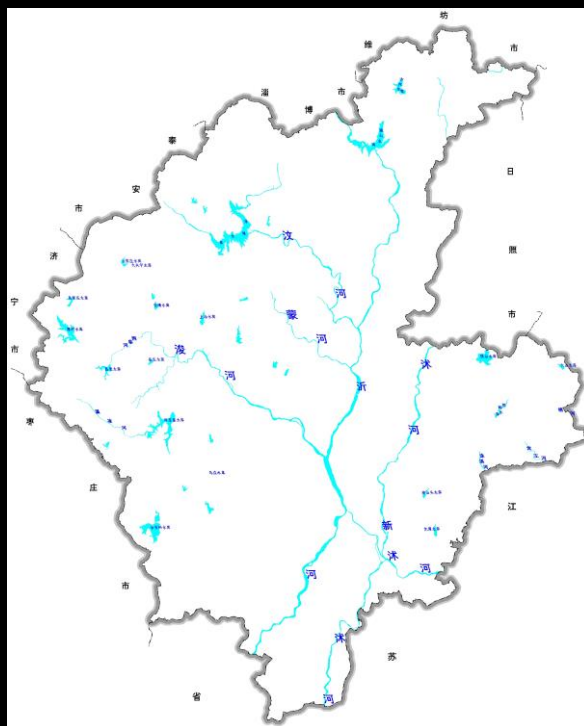
（二）自然条件

1、气候

我市属暖温带季风区半湿润大陆性气候，四季分明，雨量充沛，气候温和，光照充足，全年平均气温 14.1 度，年降水量 848.4 毫米，年均太阳辐射量 118.9 千卡/平方厘米，年平均日照时数 2400-2600 小时，全年无霜期 189-230 天。区内气温南高北低，降水量南部多于北部，迎风坡多于背风坡。南部和东部地区水热条件优越，是全国著名的蔬菜之乡和北方茶叶产地。

2、水文

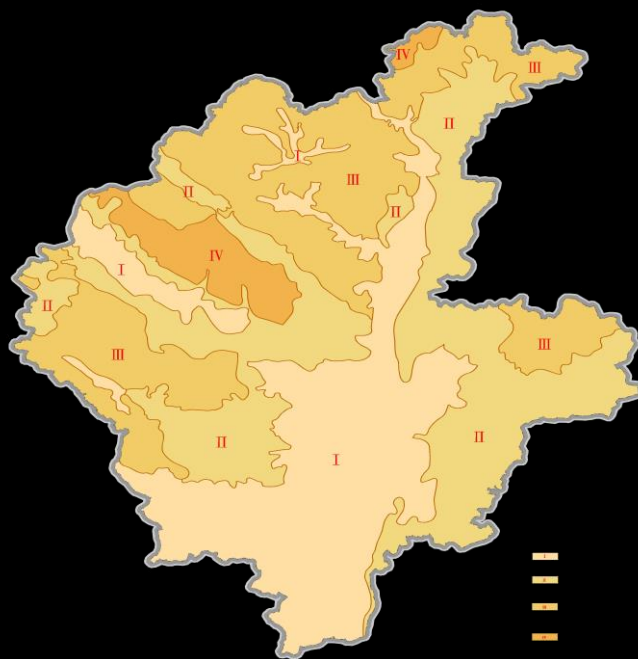
境内水系发育呈脉状分布（图 3）。有沂河、沭河、中运河、滨海四大水系，区域划分属淮河流域。主要河流为沂河和沭河。长度在 10 公里以上河流 300 余条。沂河主源发源于沂源、蒙阴、新泰交界处的老松山北麓。流经沂水、沂南、兰山、河东、罗庄、苍山、郯城等县区，流入江苏省境内后注入黄海，全长 570 公里，境内流长 287.5 公里。



市域水资源丰富，水质优良。水资源总量平水年为 54.7 亿立方米，枯水年 38.2 亿立方米，特枯水年 22.1 亿立方米。现有水利工程平水年可供水量 31.8 亿立方米，其中地表水可供水量 25 亿立方米。

3、地质、地貌

我市地质历史悠久，岩层出露齐全。在构造上，以沂沭断裂带为界，东西分属胶辽断陷和鲁西断隆区。地貌的形成深受断裂结构的影响。全市地势西北高，东南低，山地和丘陵面积约占2/3。西部、北部属泰沂山地。因构造活动的影响，山地多呈西北东南向延伸，由北向南，形成了鲁山山地、



沂山山地、蒙山山地、尼山山地与河流沟谷相间分布的状况。山体连绵起伏，组成多以花岗岩为主。沂沭断裂带以东为沭东丘陵，地势相对低缓，多以白垩系砂岩和火山杂岩构成。西部和西南部为尼山丘陵，谷地宽缓，山势连绵，多溶洞发育，山体受流水切割作用，形成典型的方山地貌。在山间谷地尤其是沂沭河两岸，形成低缓的冲积平原。沂沭河冲积平原沿河延伸，北窄南宽，呈喇叭状，素称临郯苍平原（图4）。

4、土壤

由于地形复杂，母质多样，加之气候影响，我市土壤资源比较丰富，全市土壤共分为5个大类和13个亚类。蒙山、沂山及沭东以花岗岩及其风化物为主的地区多分布棕壤，以各类沉积物为母质的山地丘陵区褐土广泛分布，平原地区以潮土和砂姜黑土为主，是主要的农业耕作区。在沂沭河平原沿岸，有水稻土分布。

5、自然资源

(1) 矿产资源

我市矿产资源种类较多，分布广泛。到目前为止，已发现矿产 73 种，占山东省已发现 140 种矿产的 48.7%。主要矿产有铁、钛、铜、铅、铝、金、银、金刚石、耐火粘土等。已探明储量的矿产 22 种，资源总量居全省第五位。金刚石储量居全国第 2 位，石英砂岩、陶瓷土、明矾石、白云岩、粘土、花岗石矿产储量居全省第 3 位。全市已开采的矿产 37 种，共有各类矿山 939 个。天然饮用矿泉水资源丰富，质量上乘，产地 15 处。矿泉水含锶、偏硅酸、锂、锌、钼等多种元素。地热产地 2 处，河东汤头温泉和沂南县新王沟温泉均为高温热水，水温分别为 66℃和 72℃以上，水量分别为 73.71m³/d 和 200~300m³/d。前者矿化度 3.74 克/升，ph 值 3.73，氡气 16~18 埃曼，属裂隙氯化物钠钙型高温泉水；后者为含氟高温硫酸盐氯化物钠钙型水，都是著名的疗养温泉。

(2) 生物资源

我市生物资源种类多，分布广。全市共有高等植物 151 科 1043 种。主要树种有松、栎、杨、槐、侧柏等，银杏遍布全市各县区，郯城县最为集中。此外，临沂还是全国最大的金银花产地，杞柳、琅琊草、大蒜、板栗、山楂、苹果以及大量的药材也是临沂的主要物产。我市动物种类多，数量大，有动物 14 纲 1049 种，尤以各种野生动物弥足珍贵，蒙山牛、蒙山羊、蝎子、蟾蜍等极为著名。

(3) 旅游资源

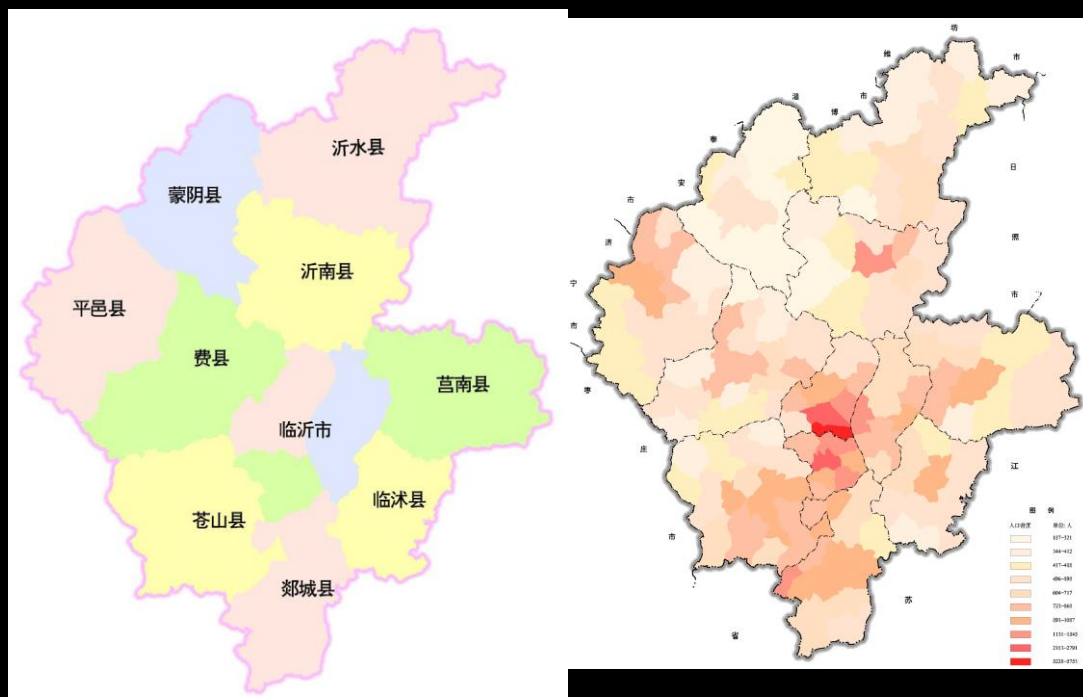
我市面积较大，自然地理环境整体性强，历史文化积淀深厚，又是革命圣地，旅游资源非常丰富，全市共有旅游景点 300 多处。北部

的蒙山奇峰罗列，山上空气清新，具有极高的疗养价值。另有沂山、马鬃山、抱犊崮、文峰山、苍马山等名山，都有旅游开发价值。全市有大中型水库 36 座，小型水库与塘坝 8000 余座。我市名人辈出，书圣王羲之、智圣荀子、算圣刘洪、名相诸葛亮与匡衡、著名书法家颜真卿等，多有遗迹。沂蒙山区是全国著名的革命老区之一，山东省政府创建地暨八路军 115 师驻地、山东省战工会旧址、孟良崮战役遗址等抗日战争和解放战争的许多遗迹保存完好。

（三）经济社会

1、行政辖区与人口

我市现辖兰山、罗庄、河东 3 个区和郯城、苍山、莒南、沂水、蒙阴、平邑、费县、沂南、临沭等 9 个县（图 5），180 个乡镇、街道办事处，7151 个行政村。2005 年，全市总人口 1018.63 万人。人口集中分布在中南部（图 6）。



2、 经济社会发展水平

(1) 经济总量与产业结构

2005年我市地区生产总值达到1211.8亿元，其中第一产业增加值163.4亿元、第二产业增加值633亿元，第三产业增加值415.4亿元。三次产业比例结构为13.5：52.2：34.3。

我市农业发展潜力巨大，已形成十多个农业产品基地，大蒜、银杏、板栗、牛蒡、金银花、全蝎等土特产闻名中外，粮食、花生、干鲜果品、杞柳、肉禽类等产量在省内名列前茅。蔬菜生产规模大、质量好、无公害，被誉为“山东的南菜园”。

目前，我市已形成了以轻纺、食品、建材、化工、电子、能源等产业为主体，门类齐全的工业体系。全市各类市场达1010处，年成交额达850亿元。其中临沂商城年成交额500多亿元，居全国同类批发市场前列。以批发城为中心，现代物流向北辐射京津冀并延伸至东北地区，向南依托长江航线辐射沿江经济带，沿新欧亚大陆桥辐射到中国西部地区，辐射范围达20余个省、市、自治区。

(2) 城镇化水平

我市城镇体系日趋完善，目前已经形成了以兖石、胶新铁路和京沪、日东高速公路四条临路城镇密集带为骨干，以中心城区为中心、大中小城市和镇相配套的城镇体系框架。

我市城镇化发展较快，2005年，城镇化水平为40%，比2000年提高了10个百分点，年均增长2%。由于城镇分布不均，城镇化水平差异比较明显，东南部地区城镇密度大于西北部地区。

(四) 区位条件

1、 交通区位

我市交通区位优势明显（图 7），东靠青岛港、日照港、岚山港和连云港。临沂飞机场通达全国十几个城市。京沪高速、日东高速、长深高速、枣临岚高速，国道 205、206、327、310，新亚欧大陆桥铁

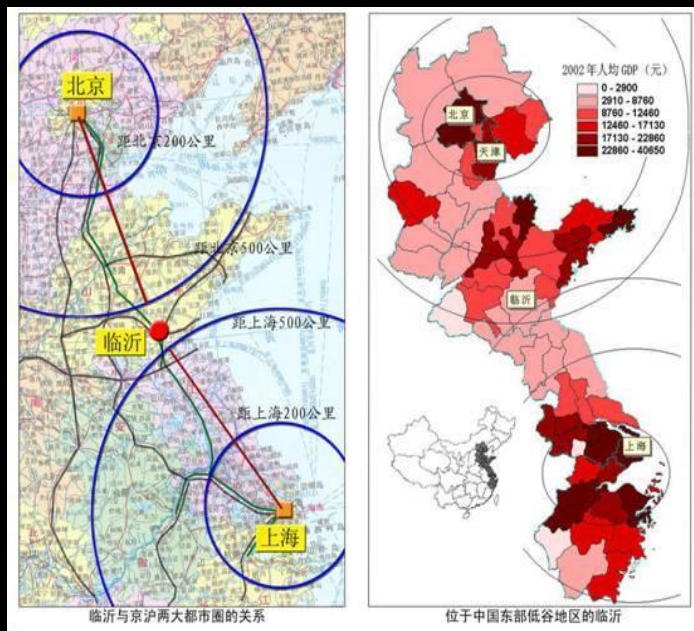


图 7 临沂市交通区位优势示意图

路、沿海铁路大通道等主要交通干道在境内纵横交错，京沪高速铁路从市域西侧约 20 多公里穿越，构成了一个非常便捷的陆海空立体交通主干网，加上不断完善的现代化通讯网，使得我市成为鲁苏交界地区重要的交通枢纽之一。

2、经济区位

我市位于京沪之间、南北过渡和陆海连接地带，地处中国环渤海经济圈的腹地，是环渤海经济圈、黄淮海经济圈的结合点。在新欧亚大陆桥头堡城市群（临沂、日照、连云港）中，是对接山东半岛蓝色经济区和鲁南临港产业带、承接发达国家制造业转移和“长三角”、“珠三角”部分产业“北上西移”

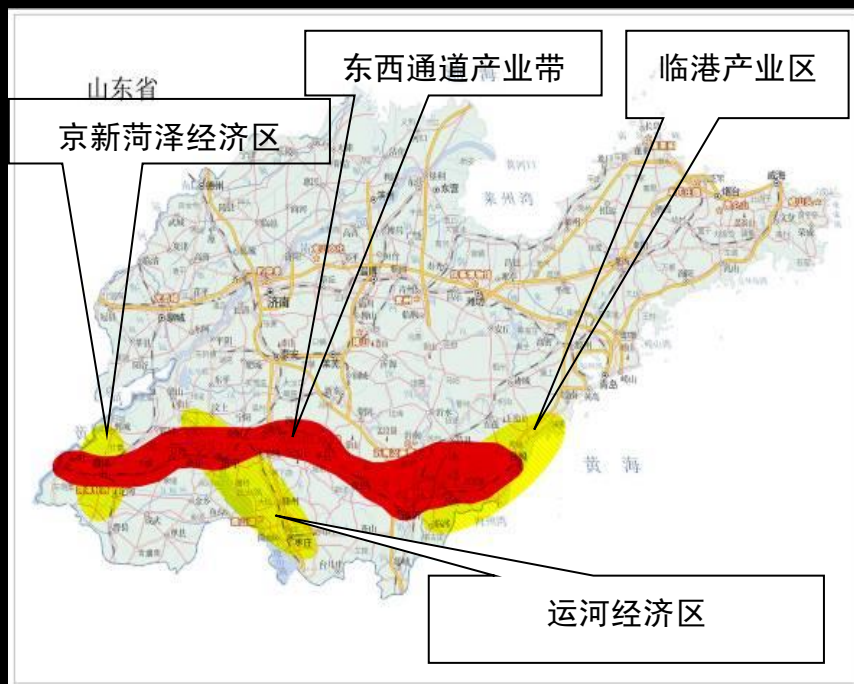
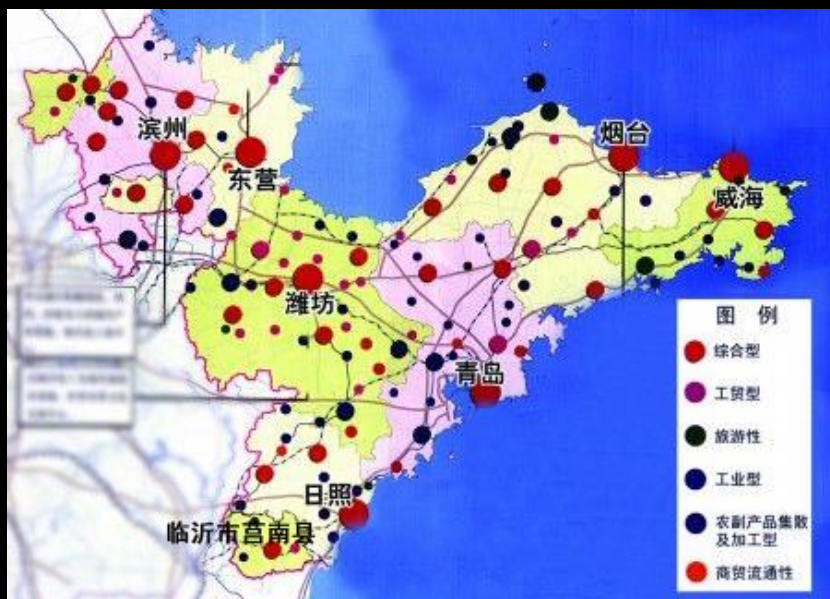


的理想区域。（图 8）

山东省为实施区域经济发展战略，着力打造山东半岛蓝色经济区和鲁南临港产业带（图 9、图 10）。

《关于打造山东半岛蓝色经济区的指导意见》中明确提出：

以沿海七市为前沿，以全省资源要素为依托，以海带陆、以陆促海、内外联动，努力建设我国海洋科技教育中心、海洋优势产业聚集区、海滨国际旅游目的地、宜居城市群和海洋生态文明示范区，形成连接长三角和环渤海地区、沟通黄河流域广大腹地、面向东北亚全方位参与国际竞争的重要增长极。鲁南临港产业带包括日照、临沂、枣庄、济



宁、菏泽 5 市 43 个县(市、区)，构建“一带、三区、六大产业基地”。

“一带”即沿菏兖日铁路、日东高速公路、枣临铁路两侧，形成大产业带。“三区”即以日照、临沂为主体建立临港产业区，以济宁、枣庄为主体建立运河经济区，以菏泽为主体依托京九和新乡到日照铁路建立京新沿路菏泽经济区。“六大产业基地”即食品及优质农产品生产加工基地、能源及煤化工基地、精品钢铁基地、优质建材基地、机械制造基地、商贸物流基地。我市位于鲁南经济“一带”的东段，“三区”之首的临港产业区的主体腹地，占有“六大基地”中除煤化工外的其他五大基地的构成要素，在鲁南经济发展中占据非常重要的位置。

三、市域经济社会发展趋势分析

(一) 经济发展水平分析

1、经济总量与排名

2005 年全市地区生产总值为 1211.78 亿元，占全省地区生产总值的 6.3%，在全省 17 个地市中排在第 7 位。见表 1、图 11。

表 1 临沂市 2005 年地区生产总值与山东省其他地市比较表

地区	地区生产总值(亿元)	总量占全省的比例(%)	排名
全省	19107.43	100	
济南市	1873.16	9.8	3
青岛市	2695.49	14.1	1
淄博市	1430.95	7.5	5
枣庄市	632.87	3.3	14
东营市	1166.14	6.1	9
烟台市	2012.46	10.5	2
潍坊市	1471.17	7.7	4
济宁市	1266.19	6.6	6
泰安市	855.66	4.5	10
威海市	1169.77	6.1	8
日照市	426.50	2.2	16
莱芜市	256.34	1.3	17

地区	地区生产总值（亿元）	总量占全省的比例（%）	排名
临沂市	1211.78	6.3	7
德州市	831.83	4.4	11
聊城市	689.11	3.6	12
滨州市	667.27	3.5	13
菏泽市	450.74	2.4	15

2、 经济发展速度

1997 年以来，我市经济得到快速发展。地区生产总值增加了两倍，人均生产总值增长近两倍。见表 2、图 12。

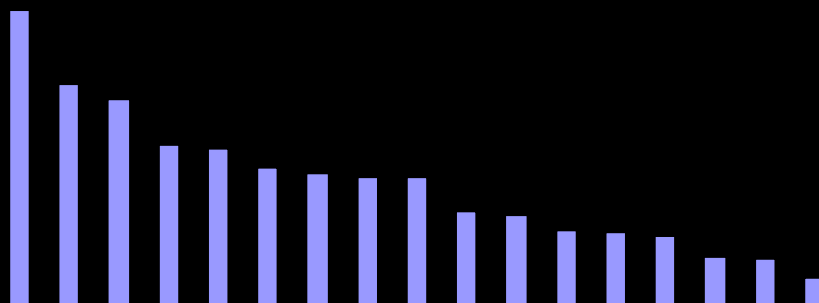
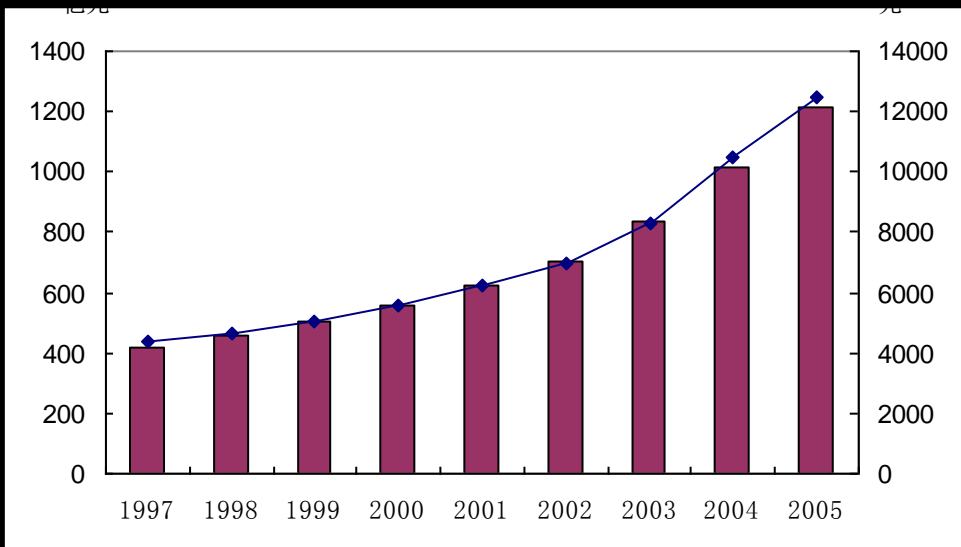


表 2 临沂市 1997-2005 年地区生产总值、人均地区生产总值表

年度	地区生产总值（亿元）	人均生产总值（元）
1997	417.4	4378
1998	458.8	4666
1999	501.59	5060
2000	554.6	5558
2001	623.15	6211
2002	702.13	6974
2003	834.6	8264
2004	1012	10468
2005	1211.78	12480



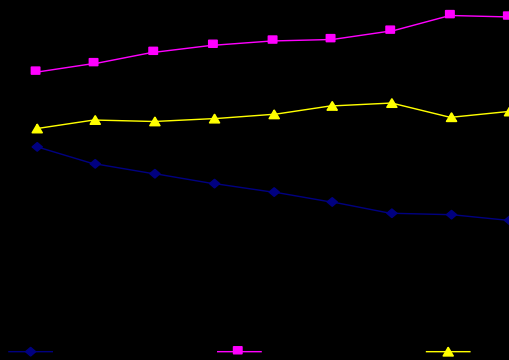
按照农业社会、工业社会和信息社会三个阶段划分，我市处于工业化初期向中期过渡阶段。表现为经济发展速度快且结构变化也较快的特点。同时逐渐显现出以结构调整为主的工业化中期特征。按照经济成长阶段论的划分，我市处于经济起飞阶段，表现为大量的农业劳动力向城市转移，生产性投资不断增加，经济加速增长，城镇化速度加快。

预计在规划期内，我市将保持较高的投资水平，继续拉动经济的快速增长，经济发展模式不断优化。经济发展方式由粗放型向集约型转变，市场经济体制由基本建立向不断完善转变，进一步加快经济市场化、国际化进程；城乡结构由二元结构向城乡统筹转变，机制、体制及社会结构将面临全面深刻的转型。

(二) 宏观经济发展目标

1、总体目标

《临沂市“十一



五”及到 2020 年经济社会发展规划》提出了“两提前，一同步”的总体经济发展目标，即在全国提前实现全面小康社会和基本实现现代化；力争与山东省同步基本实现现代化。

2、 经济社会指标

经济社会预测指标主要依据《临沂市“十一五”规划及到 2020 年经济社会发展规划》确定，到 2010 年，地区生产总值比 2000 年翻两番，达到 2300 亿元；规划到 2020 年，地区生产总值达到 6530 亿元；总人口不突破 1120 万人；城镇化率从 2005 年的 40%，提高到 62%。三次产业比例结构由 2005 年的 13.5 : 52.2 : 34.3 调整为 2020 年的 5 : 61 : 34。

根据实际统计数据趋势外推，地区生产总值、人口规模和城镇化率完全能够实现。三次产业结构中第一产业基本保持不变，二、三产业快速增加，尤其是第二产业高速增长的实际统计数据为结构调整提供了支持（图 13）。

（三）战略定位

《临沂市“十一五”及到 2020 年经济社会发展规划》确定：到 2020 年，将临沂建设成“鲁南制造业基地”、“鲁南经济带中心城市”、“鲁苏交界地区特大型城市”、“全国新兴旅游强市和华东地区绿色生态休闲胜地”。

（四）人口与城镇化率预测

经人口预测专题研究，预测到 2020 年全市总人口为 1120 万人，城镇化率 62%，城镇人口 694 万人，中心城区人口 260 万人，双栖人口 70 万人。

1、总人口

以 1949-2005 年人口数据为基础，分析影响人口变动的因素，分别采用数学回归法和增长率法对全市总人口进行预测，并将预测结果与临沂市“十一五”规划预测的人口规模、城市总体规划预测的人口规模相协调。由于各方法预测结果比较接近，最终以临沂市“十一五”规划预测数据为准，到 2020 年达到 1120 万人。

2、城镇人口与城镇化率

分别采用非农业人口指数外推法、经济相关法以及联合国法对城镇人口进行预测，并与“十一五”规划和城市规划预测数据比较，最终以“十一五”规划确定的数据作为结果，即 2020 年的城镇化率为 62%，城镇人口数 694 万人。

根据 2000 年—2005 年我市城镇化年均增长 2%的历史数据，预测 2020 年达到 62%，年均增长 1.6%左右。

3、中心城区人口

中心城区人口预测是在现状人口分析的基础上，综合考虑常住人口的增长和暂住人口的变化情况，参考临沂市“十一五”规划和城市规划中的预测数据，最终确定 2020 年为 260 万人。

4、农村人口

从总人口中扣除城镇人口，加双栖人口即为农村人口，到 2020 年为 496 万人。

5、双栖人口

双栖人口是指在城镇化过程中，所从事的职业已从农业向非农业转移，而居住地仍在农村或以在农村居住为主的人口。根据我市人口转移的历史数据分析，到 2020 年双栖人口为 70 万人。

四、土地利用现状分析

(一) 土地利用结构

根据 2005 年土地利用现状变更调查，全市土地总面积 1720166.54 公顷，其中农用地 1311386.12 公顷，占土地总面积的 76.2%；建设用地 238707.62 公顷，占土地总面积的 13.9%；未利用地 170072.80 公顷，占土地总面积的 9.9%。

1、农用地

农用地中，耕地 841533.29 公顷，占农用地面积的 64.17%；园地 134482.22 公顷，占 10.25%；林地 155887.15 公顷，占 11.90%；牧草地 418.33 公顷，占 0.03%；其他农用地 179065.13 公顷，占 13.65%。

2、建设用地

建设用地中，居民点及工矿用地

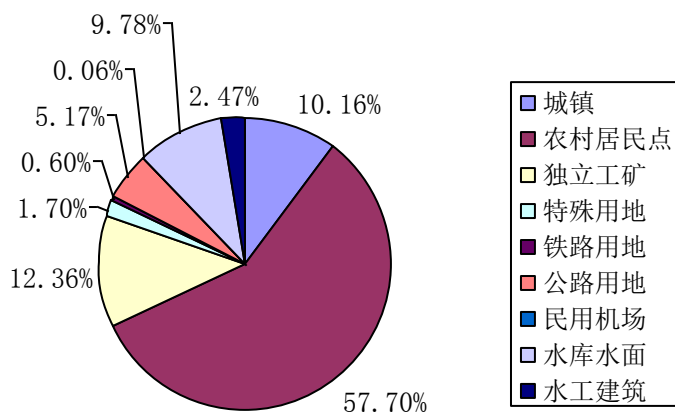
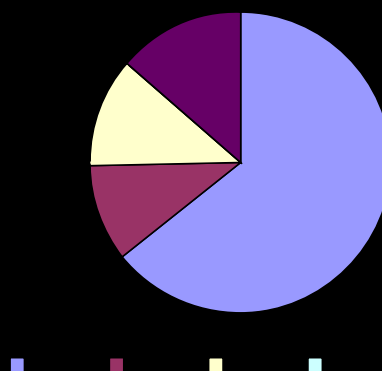
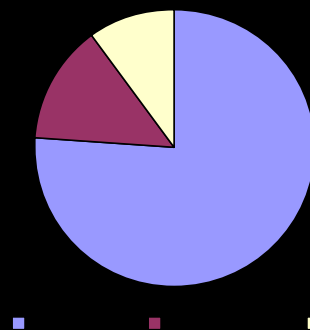


图 16 临沂市建设用地内部结构

195544.17 公顷，占建设用地总面积的 81.92%，其中城镇用地 24250.54 公顷，占建设用地总面积的 10.16%；农村居民点用地 137743.26 公顷，占建设用地总面积的 57.70%；独立工矿用地 29502.90 公顷，占建设用地总面积的 12.36%；特殊用地 4047.47 公顷，占建设用地总面积的 1.70%。

交通运输用地 13909.14 公顷，占建设用地总面积的 5.83%，其中铁路用地 1428.44 公顷，占建设用地总面积的 0.60%，公路用地 12331.87 公顷，占建设用地总面积的 5.17%，民用机场用地 148.83 公顷，占建设用地总面积的 0.06%。

水利设施用地 29254.31 公顷，占建设用地总面积的 12.26%，其中水库水面 23353.65 公顷，占建设用地总面积的 9.78%，水工建筑面积 5900.66 公顷，占建设用地总面积的 2.47%。

3、其他土地

2005 年，全市共有其他土地 170072.80 公顷，其中荒草地 83445.37 公顷，占其他土地面积的 49.06%；沼泽地 1.17 公顷，占 0.001%；沙地 177.33 公顷，占 0.10%；裸土地 192.21 公顷，占 0.11%；裸岩石砾地 35344.64 公顷，占 20.78%；其他未利用地 2907.71 公顷，占 1.71%；河流水面 34738.48 公顷，占 20.43%；湖泊水面 0.82 公顷，苇地 1521.97 公顷，共占 0.89%；滩涂 11743.10 公顷，占 6.90%。

（二）土地利用类型分布

我市各类土地在空间分布上受地形、地貌、水文等自然条件的影响。

农用地主要分布在河流两岸冲积平原及低山丘陵区，沂水、沂南、苍山、平邑、费县、莒南所占比重比较大，其他县区分布比较少。在

农用地中，耕地以沂水、沂南、苍山、郯城、莒南、费县等地最多；园地主要分布在蒙阴、平邑、沂水、莒南等县；林地沂水、平邑、蒙阴、沂南分布比较多；其他农用地主要分布在沂水、平邑、费县、蒙阴、莒南等县。

全市经济发展水平与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、谷地自然条件较好的区域，建设用地也主要分布在以上地区。兰山、罗庄、河东三区经济总量占全市的 30%左右，建设用地面积占全市的 20%以上。建制镇用地主要沿全市的交通路网分布，平邑、莒南、郯城、费县建制镇用地所占比重较高。农村居民点用地以沂水、沂南、郯城、苍山等地面积较大。水利设施用地以水库为主，主要分布在蒙阴、莒南、费县、苍山、沂水、平邑等地。

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，以荒草地为主。

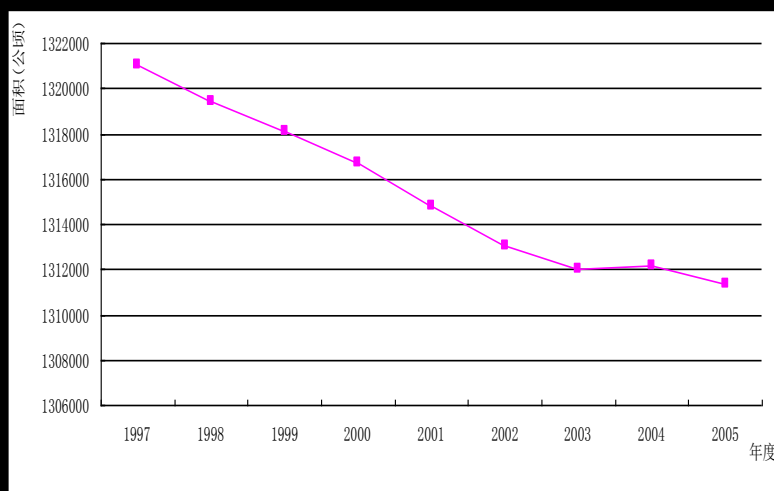
（三）土地利用强度

2005 年，地均地区生产总值 704.5 万元/平方公里。粮食平均单产 368 公斤/亩，耕地复种指数 1.6。全市人口密度 592 人/平方公里。

（四）主要地类的变化趋势

1、农用地变化趋势

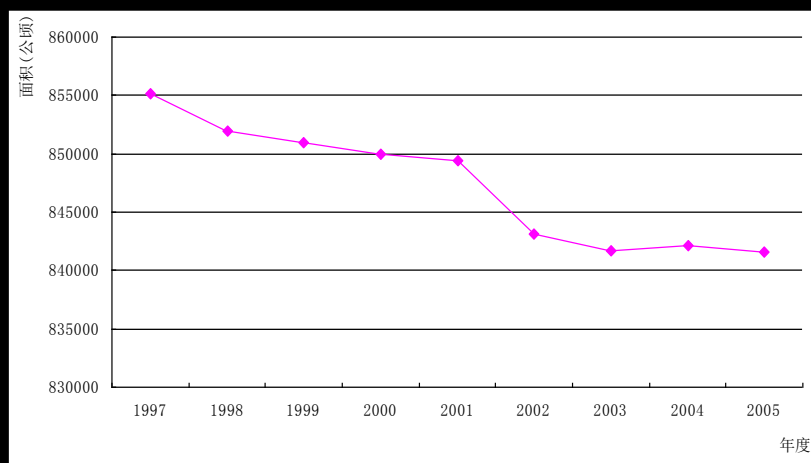
1997-2005 年，我市农用地面积减少 9642.73 公顷，特别是



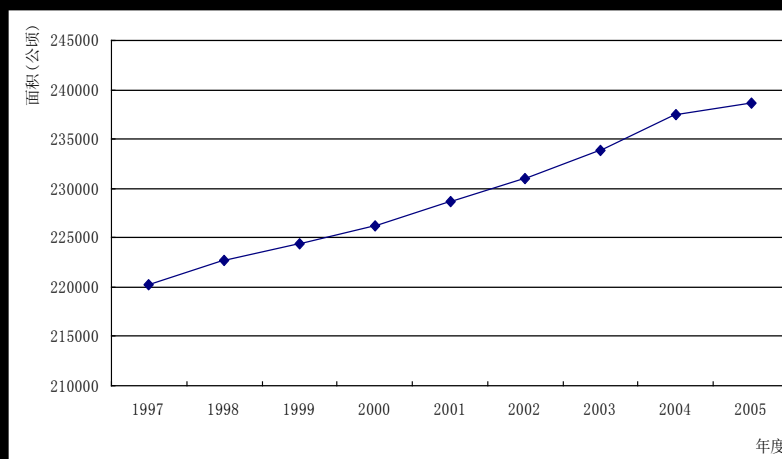
1997-2003 年之间基本呈快速下降的趋势。2003 年以后减少速度趋缓。

2、耕地变化趋势

1997-2005 年，我市耕地面积逐年减少，从 1997 年的 855157.43 公顷，减少到 2005 年的 841533.29 公顷，年均减少 1703.02 公顷。2001-2002 年间耕地面积减少最快。



3、建设用地变化趋势

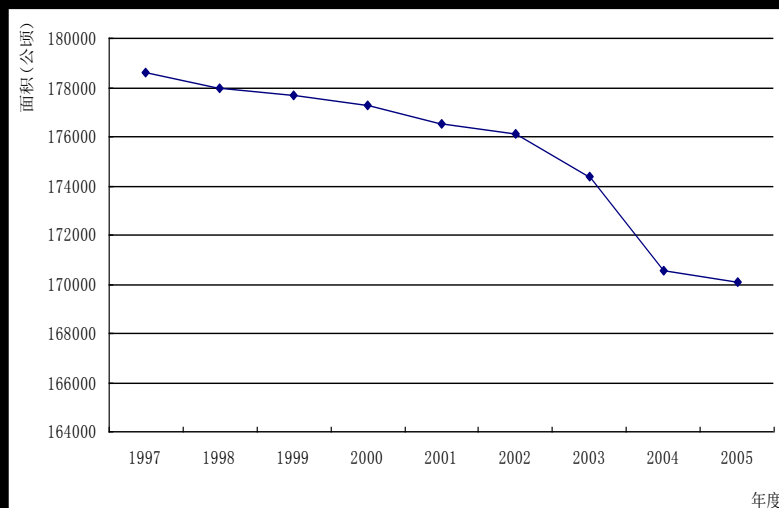


1997-2005 年，我市建设用地呈上升趋势，从 1997 年的 220176.52

公顷增长到 2005 年的 238707.62 公顷，年均增长 2316.39 公顷。

4、 未利用地变化趋势

1997-2005 年，我市未利用地面积减少 8541.23 公顷，尤以 2002—2004 年间下降幅度最大。



(五) 土地利用存在的问题

1、 人均耕地少，后备资源开发难度大

2005 年，全市人均耕地 0.083 公顷，低于全国平均水平。70%以上的耕地是旱地，粮食产量低。未利用地多为 15 度以上的坡地，宜开垦为园地、林地，开发成耕地的难度大。随着人口增长和经济社会发展，人地矛盾较为突出。

2、 建设用地集约利用水平有待提高

截止到 2005 年底，全市仍有闲置土地和空闲土地 4755.16 公顷，低效用地 6929.29 公顷。农村居民点用地 137743.26 公顷，农村人均用地 208 平方米，高于国家规定标准。需要逐步通过内部挖潜，提高集约水平。

3、 建设用地结构与布局有待进一步优化

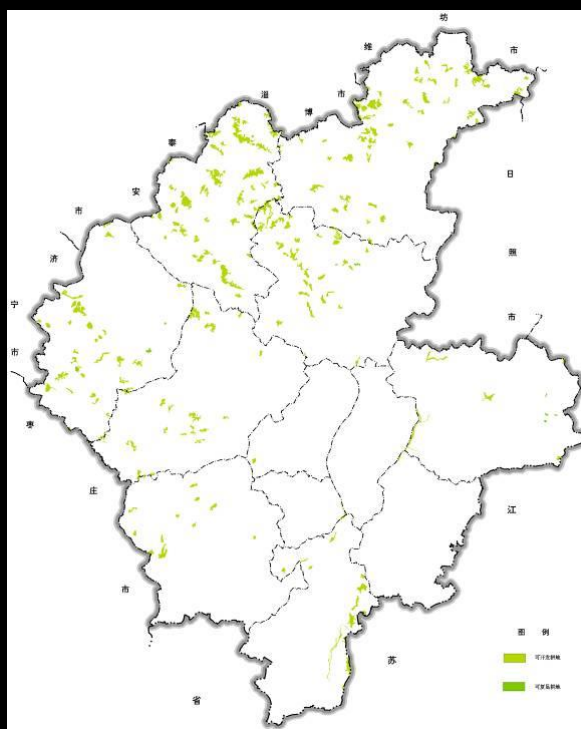
2005年，我市城镇化率为40%，全市农村居民点占建设用地总规模的57.7%，城镇用地仅占10.2%，城镇建设用地和农村居民点用地之间的比例与人口分布不协调。全市独立工矿用地布局分散，集聚效益不明显。

4、 采矿用地需要整治

我市矿产资源丰富，同时也带来一系列用地问题。全市各类矿山累计采空塌陷面积为576公顷，以石膏矿与煤矿塌陷规模最大。各类矿山露天采场破坏土地面积达2279.70公顷之多，需要在规划期内进行整治恢复。各类矿山固体物料堆116座，累计积存总量达4838.68万吨，总占地面积205公顷。规划期内，矿山废渣、尾矿年排放量会随着矿山持续开采而增加，加剧矿山环境恶化，综合治理难度增大。

5、 生态环境需要进一步改善

山地丘陵是费县、平邑、沂水、蒙阴、沂南的主要地貌类型，属于生态敏感区域，是水土流失的主要分布区，同时承担着全市生态屏障的功能。由于利用不够合理导致局部水土流失较为严重。改善生态环境，保护资源安全仍是土地利用与管理的长期任务之一。



五、 补充耕地潜力分析

(一) 农用地整理潜力

经调查，全市现有待整理区域面积 183505.34 公顷，整理增加耕地潜力 15982.90 公顷。

（二）土地复垦潜力

全市现有各类废弃地 4400.13 公顷，主要包括工矿废弃地、采矿塌陷地、堆场等。全市可供复垦的废弃地有 4128.86 公顷，能增加农用地 3097.64 公顷，其中耕地 879.43 公顷。

（三）农村建设用地整理潜力

根据农村人口预测结果，按人均 150 平方米计算，农村居民点整理理论潜力为 63343.26 公顷。对全市农村建设用地整理潜力调查，农村建设用地整理现实潜力为 30498.16 公顷。

（四）后备资源开发潜力

2005 年，我市未利用地面积 170072.80 公顷，能开发为耕地的主要是荒草地、苇地、滩涂等。耕地后备资源主要分布在北部山地丘陵区。全市共有可供开发的未利用地 37880.70 公顷，开发后能增加耕地 22142.65 公顷。

六、基础数据说明

（一）土地利用规划基数

本规划以 2005 年土地利用变更调查数据为基数，按照《国土资源厅发[2009]51 号》文件要求对规划基数进行转换。由于各县第二次土地利用现状调查工作尚未完成，本规划编制阶段未进行全市规划基数转换，仅对中心城区的土地利用现状进行了基数核实。

（二）经济社会数据来源

本规划采用的经济社会数据均来自政府部门公布的统计数据或

有关部门提供的专业资料。主要数据来源如下：

总人口、出生人口、死亡人口、人口自然增长率、城镇化率和地区生产总值等经济社会指标来源于我市历年统计年鉴；户籍人口、外来人口数据由我市公安局提供。

（三）土地利用规划基础数据来源

本规划采用的基础图件为 2005 年土地利用现状调查图件，中心城区规划底图是在第二次土地调查初步成果基础上，经缩编制作形成。

土地利用控制指标来源于《山东省土地利用总体规划（2006-2020 年）》；规划经济指标来自于《临沂市“十一五”规划及到 2020 年经济社会发展规划》；人口预测、建设用地预测及其他各类数据来自临沂市土地利用总体规划专题研究报告。

（四）土地利用规划所利用的部门基础资料

交通用地情况由交通部门提供，水利用地情况由水利部门提供，旅游用地资料由旅游部门提供，矿产用地规划与治理依据最新编制的矿产资源总体规划及其专题研究。

七、土地利用需求预测

（一）建设用地需求预测

在人口预测的基础上，采用指标定额和部门规划相结合的方法，分别预测城镇用地、农村居民点用地、交通用地、水利用地等建设用地规模，经汇总得到全市各类建设用地预测总规模。按照规划期内建设用地布局、项目选址占地情况测算新增建设用地量。

城镇用地规模预测以现状人均建设用地为基础，参照

GB50188-2007 镇规划标准选择合适的人均指标预测总规模。经预测，规划到 2020 年，全市城镇建设用地总规模达到 68995.06 公顷。

按照人口预测结果，规划期内农村人口减少到 496 万人，按照人均 150 平方米计算，到 2020 年农村居民点用地总规模为 74400 公顷，总规模减少 63343.26 公顷。农村居民点一部分纳入城镇发展范围，一部分实施建设用地综合整治，不断优化城乡建设用地结构和布局。

由于本轮规划地类中不再设置独立工矿用地，现状的独立工矿用地一部分纳入城镇用地，一部分纳入农村居民点，另一部分划为采矿用地。预测采矿用地规模为 1136.94 公顷。

交通水利设施用地预测与部门专项规划相衔接。

规划期内城镇、农村居民点、交通水利用地预测见表 3。

类型	2005 年 规模	2006-2020 年新增 规模	2020 年 规模
城镇	24250.54	44744.52	68995.06
农村居民点	137743.26	-63343.26	74400
采矿用地	29502.90	-28365.96	1136.94
交通水利及其他用地	47210.92	13142.65	60353.57
合计	238707.62	-33822.05	204885.57

（二）耕地需求预测

采用粮食需求预测法，首先确定规划目标年的粮食需求总量，再结合农用地分等结果和历年的粮食单产，对规划目标年的粮食单产水平进行预测，结合当地的粮食自给率得出粮食作物所占耕地面积。分析预测规划目标年种植各种农作物所占的耕地比例，由预测出的粮食耕地面积及其所占耕地的比例最终预测出规划目标年耕地需求量为 837510 公顷，比山东省土地利用总体规划（2006-2020 年）下达的耕地保有量指标少 5300 多公顷。

八、落实省级规划指标情况

（一）指标类型

根据《山东省土地利用总体规划（2006-2020年）》，土地利用规划指标共分四大类 15 个指标，具体有：

（1）总量指标 9 个

耕地保有量、基本农田面积、园地面积、林地面积、牧草地面积、建设用地总规模、城乡建设用地规模、城镇工矿用地规模、交通水利及其他建设用地规模。

（2）增量指标 4 个

新增建设用地规模、建设占用农用地规模、建设占用耕地规模、整理复垦开发补充耕地规模。

（3）效率指标 2 个

人均城镇工矿用地、城乡建设用地增减挂钩指标。

以上规划指标中，耕地保有量、基本农田保有量、城乡建设用地规模、建设占耕地规模、整理复垦开发补充耕地规模、人均城镇工矿用地为约束性指标，其他为预期性指标。

（二）指标数量

山东省土地利用总体规划（2006-2020年）下发给我市的土地利用各类规划指标见表 4。

表 4 临沂市各类土地利用控制指标一览表

指标	2005 年	2010 年	2020 年	指标属性
总量指标（公顷）				
耕地保有量	841533.29	842107	842817	约束性
基本农田保护面积	745733.65	744683	744683	约束性
园地面积	134482.22	135993	136138	预期性
林地面积	155887.21	163934	167150	预期性

指标	2005年	2010年	2020年	指标属性
牧草地面积	418.33	418	366	预期性
建设用地总规模	238707.62	246024	255217	预期性
城乡建设用地规模	191496.70	195436	200900	约束性
城镇工矿用地规模	53753.44	60993	70132	预期性
交通、水利及其他用地规模	47210.92	50588	54316	预期性
增量指标（公顷）				
新增建设用地规模		8145	18160	预期性
新增建设占农用地规模		6026	14747	预期性
新增建设占耕地规模		5002	12641	约束性
整理复垦开发补耕地规模		6550	12641	约束性
效率指标				
人均城镇工矿用地（平方米）	131.93	124	121	约束性
农村建设用地整治挖潜指标（公顷）		3198	10305	预期性

1、规划指标与现状比较

2005年，我市建设用地总规模238707.62公顷，规划到2020年为255217公顷，规划期内净增16508.38公顷。2005年城乡建设用地规模为191496.70公顷，规划到2020年为200900公顷，规划期内净增9403.30公顷。2005年城镇工矿用地规模为53753.44公顷，人均131.93平方米，规划到2020年城镇工矿用地规模为70132公顷，人均121平方米，规划期内城镇工矿用地规模可净增16378.56公顷，人均指标下降10.93平方米。2005年我市交通水利及其他用地规模为47210.92公顷，规划到2020年为54316公顷，规划期内可增加7105.08公顷。

2005年，我市耕地总面积841533.29公顷，其中基本农田面积745733.65公顷，规划到2020年，我市耕地保有量为842817公顷，基本农田保有量为744683公顷。规划期内耕地增加1283.71公顷，基本农田保护面积减少1050.65公顷。2005年，我市园地面积、林地面积、牧草地面积分别为134482.22公顷、155887.15公顷和418.33

公顷，规划到 2020 年，园地、林地、牧草地面积指标分别为 136138 公顷、167150 公顷和 366 公顷，规划期内园地面积增加 1655.78 公顷，林地面积增加 11262.85 公顷，牧草地面积减少 52.33 公顷。规划指标与现状比较见表 5。

指标	2005 年现状	2020 年规划	差值
耕地保有量	841533.29	842817	1283.71
基本农田面积	745733.65	744683	-1050.65
园地面积	134482.22	136138	1655.78
林地面积	155887.15	167150	11262.85
牧草地面积	418.33	366	-52.33
建设用地总规模	238707.62	255217	16508.38
城乡建设用地规模	191496.70	200900	9403.30
城镇工矿用地规模	53753.44	70132	16378.56
交通、水利及其他用地规模	47210.92	54316	7105.08
人均城镇工矿用地	131.93	121	-10.93

2、规划指标与用地需求比较

根据建设用地需求预测结果，2006-2020 年，我市建设需要新增建设用地 42085.46 公顷，其中城镇发展需要新增建设用地 31025.46 公顷，交通水利项目建设需要新增建设用地 11060 公顷。山东省土地利用总体规划下达给我市的新增建设用地总规模为 18160 公顷，仅占需求总量的 43.15%。

由于人均城镇工矿用地指标属于不能突破的约束性指标，因此，在人口规模既定的情况下，城镇工矿用地总规模受到控制。第二次土地利用现状调查初步成果显示，土地利用现状与土地利用变更调查数据存在一定差距，需要在规划期内解决。要保证城镇发展需要，必须加强农村建设用地整治，通过农村建设用地整治挖潜来弥补城镇建设用地的不足。

3、 指标落实情况

本规划完全落实《山东省土地利用总体规划（2006-2020年）》的规划指标要求。

九、 节约集约利用与内部挖潜安排

（一） 农用地节约集约利用

1、 农用地集约利用成效

我市十分注重集约利用和内部挖潜，大力推进农用地整理。2003年以来，全市共实施国家、省、市、县级土地整理项目 1346 个，总规模 153 万亩，新增耕地 23000 公顷，农田产出效力提高 15% 以上，农民每年增加收入 4 亿元。

实施土地整理，提高耕地产能仍然是今后的努力方向。针对农用地集约利用潜力比较大的区域，划定土地整理项目区。加大投资力度，增加有效耕地面积，提高农用地质量。对农用地集约利用潜力比较小的区域，规划建设标准化农田，通过改善农作条件，提高农作物产量，从而提高农用地节约集约利用水平。

2、 规划期内农用地集约利用安排

根据农用地整理潜力分布情况，划定 6 个综合整治区，通过实施农用地整理工程，挖掘农用地集约利用潜力 5423.26 公顷。

（二） 建设用地节约集约利用

1、 建设用地节约集约利用成效

我市在城市土地集约利用方面成绩显著，专门制定了《开发建设房屋搬迁安置和征地补偿的实施办法》，对中心城区实施了大规模的拆迁改造。自 2004 年以来，仅中心城区改造拆迁面积达 35 平方公里

之多，明显改变了城区面貌，提高了集约利用水平，大大缓解了城区发展的用地需求。

我市在农村建设用地整治挖潜方面有明显成效，近年来共实施农村建设用地整治挖潜项目区 31 个，涉及 9 个县区 169 个村庄，搬迁改造村庄 109 个，拆迁 7012 户，腾出建设用地指标超过 1000 公顷。仅 2006 年实施的项目区就节余指标 213.6 公顷，全部用于城镇非农建设，返还农民级差收益 6901 万元。目前，我市已形成农村建设用地整治挖潜实施办法，建立了相应的激励机制，为今后全面实施农村建设用地整治挖潜打下了基础。

2、 建设用地节约集约利用安排

为了进一步提高我市建设用地集约利用水平，规划期内对建设用地进行整合使用，挖掘现有建设用地利用潜力。按照规划指标严格控制建设用地新增规模，调整建设用地内部结构，实施城中村改造，提高单位面积承载能力。对闲置、低效用地按照规定进行处置，盘活利用。在条件成熟的地区采用迁村并点或就地改造等不同形式进行农村建设用地整治，腾出的土地复耕，可按照政策置换建设用地指标到城镇使用，从而实现城乡统筹协调发展。

(1) 闲置土地、低效用地安排

按照国土资源部《关于做好土地利用总体规划修编前期工作中“四查清、四对照”工作有关问题的通知》（国土资发[2005]182号）和山东省国土资源厅《转发国土资源部〈关于做好土地利用总体规划中“四查清、四对照”工作有关问题的通知〉》（鲁国土资字[2005]685号）文精神，结合落实《国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知》（国办发[2005]32号）文

件精神，我市开展了“四查清、四对照”工作。

根据我市城镇存量建设用地调查，至 2005 年，我市存量建设用地 4755.16 公顷，包括闲置土地 707.08 公顷，空闲土地 4048.08 公顷，预计规划期内闲置土地、空闲土地 50%可以盘活利用；低效用地面积为 6929.29 公顷，规划期间可调整利用的占 5276.41 公顷。我市存量建设用地、低效用地情况见表 6、表 7。

核查单位	合 计	存量建设用地类型	
		闲置土地面积	空闲土地面积
临沂市	4755.16	707.08	4048.08
兰山区	251.12	198.09	53.02
罗庄区	0	0	0
河东区	56.87	49.05	7.82
沂南县	4053.10	225	3828.10
郯城县	97.68	97.02	0.66
沂水县	3.87	2.53	1.33
苍山县	35.37	0	35.37
费 县	81.49	61.81	19.68
平邑县	0.93	0.53	0.40
莒南县	73.05	73.05	0
蒙阴县	101.69	0	101.69
临沭县	0	0	0

表 7

低效用地核查表

单位：公顷

核查单位	总面积	规划期间 可调整 利用面积	城镇（含园区）		农村居民点		低效用地类型 工矿用地		交 通		水 利		其 他	
			面积	可调整 利用面积	面积	可调整 利用面积	面积	可调整 利用面积	面积	可调整 利用面积	面积	可调整 利用面积	面积	可调整 利用面积
临沂市	6929.29	5276.41	418.17	409.52	6045.53	4430.68	443.11	431.01	2.10	2.10	3.94	3.94	16.44	3.61
兰山区	538.58	538.58	169.28	169.28	140.30	140.30	229.00	229.00						
罗庄区														
河东区														
沂南县	4167.19	4167.19	186.00	186.00	3822.10	3822.10	159.09	159.09						
郯城县	12.80	1.46	1.46	1.46									11.34	
沂水县	1995.44	399.11			1995.44	399.11								
苍山县	129.34	96.74	20.01	15.44	67.75	50.86	30.44	20.79	2.10	2.10	3.94	3.94	5.10	3.61
费 县	81.49	73.34	40.74	36.67	16.30	14.67	24.45	22.00						
平邑县	4.46		0.68	0.68	3.64	3.64	0.13	0.13						
莒南县														
蒙阴县														
临沭县														

(2) 农村建设用地整治安排

根据全市农村建设用地潜力调查,全市通过整治挖潜可提供周转指标 30498.16 公顷,见表 8。

表 8 临沂市农村建设用地整治挖潜潜力表 单位:公顷

区县	整治挖潜潜力
兰山区	1155.90
罗庄区	1160.39
河东区	1466.98
开发区	170.10
高新区	1242.92
沂南县	2599.76
郯城县	3003.64
沂水县	5594.56
苍山县	2791.24
费县	2002.54
平邑县	2028.86
莒南县	2539.88
蒙阴县	2541.22
临沭县	2200.17
全市汇总	30498.16

根据规划期内建设用地的实际需要和规划的可操作性,确定规划期内通过农村建设用地整治挖潜腾退土地 10305 公顷,在各县(区)的分布见表 9。按每亩整理资金 10 万元计算,共需经费 300 亿元。通过返还土地级差收益,开辟多元投资渠道,确保农村建设用地整治工程的顺利实施。

表 9 临沂市农村建设用地整治挖潜表 单位:公顷

行政辖区	2010 年	2020 年
临沂市	3198.00	10305.00
兰山区	576.00	1800.00
罗庄区	224.50	673.00
河东区	511.34	1650.00
沂南县	192.00	569.53
郯城县	223.33	734.07
沂水县	256.00	820.00
苍山县	223.50	697.93
费县	224.00	763.47
平邑县	224.00	727.80
莒南县	288.00	952.80
蒙阴县	127.33	428.67
临沭县	128.00	487.73

十、用地规模指标分解

（一）指标分解方法

耕地保有量与基本农田保护面积指标分解是以现有耕地和基本农田规模为基础，综合考虑耕地质量、规划期内耕地占用与补充情况进行分解。园地、林地指标以现状为基础，考虑土地利用适宜性在各县区之间进行分解。

建设用地总规模根据建设用地指标分解系数，在三区九县之间进行分解。选择土地利用现状、经济社会发展水平、建设用地需求等因素，计算建设用地指标分解系数。按照项目分解交通水利及其他用地规模。按照规划期内新增交通水利建设项目占地情况，计算各县区新增交通水利用地量，与现状交通水利及其他用地相加，得到交通水利及其他用地规模分解指标。各县区城乡建设用地总规模为各县建设用地总规模与各县新增交通水利与其他用地规模之差。各县区新增建设用地规模指标分解，按照建设用地总量和交通水利及其他用地规模新增情况综合确定。

根据各区县综合经济指标与发展趋势，按照分解的新增城乡建设用地规模和农村建设用地整治挖潜潜力，对农村建设用地整治挖潜指标进行分解。

（二）指标分解对各县用地需求的满足程度

根据建设用地需求预测，规划期内城乡建设用地需新增建设用地 31025.46 公顷，省级规划安排新增城乡建设用地指标 11055 公顷，满足率 35.63%。预测交通水利及其他建设用地 11060 公顷，省级规划安排新增交通水利用地规模 7105.08 公顷，满足率 64.24%。分解指标对各县建设用地需求的满足程度见表 9。

表 9 下发指标对各县区需求的满足率 单位：公顷

县区名称	下发指标对需求的满足率 (%)
兰山区	57.73
罗庄区	55.85
河东区	70.07
沂南县	20.08
郯城县	21.85
沂水县	19.36
苍山县	17.81
费县	18.50
平邑县	23.65
莒南县	32.84
蒙阴县	23.90
临沭县	23.34

十一、土地利用结构与布局调整

(一) 土地利用结构调整

1、调整原则

(1) 保持土地利用结构基本稳定原则

规划期内土地利用结构调整是在保持现有土地利用结构基本稳定基础上的优化调整。保持我市农业发展基础，适当提高农用地所占比例，特别是增加耕地面积，保持基本农田稳定，保障粮食生产能力提高。

(2) 优化土地利用内部结构原则

优化农业用地内部结构，通过土地整理，减少其他农用地面积，提高耕地、园地、林地面积，在保障粮食生产的同时，发挥农用地生产、生态双重功能。

在建设用地区域内部，结合全市经济社会发展趋势和发展目标，做大做强中心城区和重点镇，促进工业用地向园区集中，城镇工矿用地统筹考虑。按照城镇化的发展要求，逐步降低农村居民点在建设用地区域内部所占比例，促进人口与用地向城镇集中。

（3）提高土地集约利用程度原则

土地利用结构调整与布局调整相结合，根据经济社会发展趋势，通过结构调整，使人口、经济与土地在数量与空间上更加合理，提高土地集约利用程度和产出效率。

2、调整思路、方法

（1）农用地结构调整

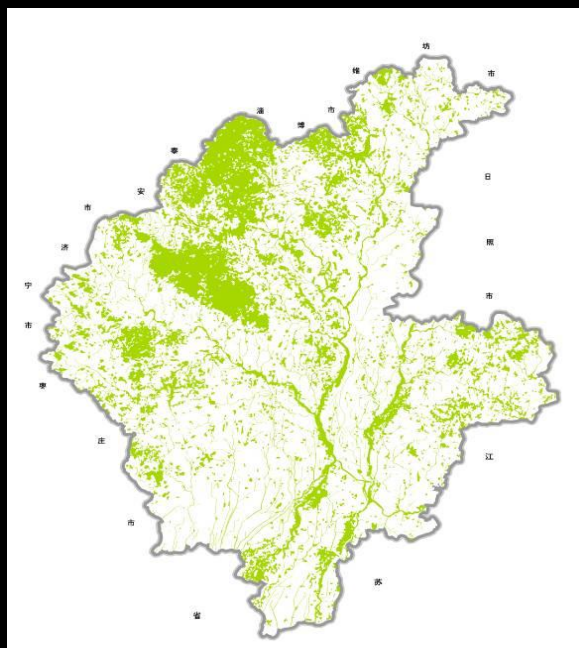
根据山东省土地利用总体规划分配的指标，结合土地利用潜力调查和适宜性评价结果，分析非农用地向农用地特别是耕地调整的可能性及其规模、质量和分布，同等适宜性条件下，各类用地优先向耕地调整转化。园林用地扩大，充分利用荒山、荒坡、荒滩地，尽量不占用耕地。生态工程建设尽量避免对耕地的大规模占用。

市域内各县区间农用地调整与区域功能定位、特色农业产业基地建设相匹配，充分体现区域特色和分工。

（2）建设用地结构调整

新增建设用地优先安排用于能源、交通、水利等重大基础设施，城镇发展和改善农村生产生活条件基础性建设。

建设用地内部结构调整应以内涵挖潜、提高集约利用水平为根本方向，各类建设尽量利用存量建设用地集约开发。建设用地内部结构调整与城镇化发展趋势、人口流动方向相协调，充分体现城乡统筹发展的政策导向。



市域内各县区之间建设用地调整与城镇化进程、工业化布局、产业定位与分工相协调，体现分工、协作和区域共赢。

（二）土地利用布局调整

1、 优先安排生态用地

以自然地形地貌为基础，建立区域核心生态网络体系，维护区域生态安全格局。将县级以上自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园，以及大面积水源保护区、生态公益林、天然湿地等划为禁止建设区域进行严格保护。

保持河道、湖泊、湿地及滨水地带的自然形态，保障蓄水、泄洪通道通畅，生产建设活动尽量避让以上区域。

以临沂市旅游发展规划为参考，将生态保护与旅游发展相结合，合理安排旅游发展用地。

2、 优化安排城镇工矿用地

依据区域人口和产业迁移方向、城镇经济社会发展趋势和建设用地适宜性，按照有利于发挥中心城区辐射带动作用、有利于促进城乡协调发展的要求，确定城镇体系空间布局及主要城镇用地的发展方向和空间形态，引导区域城镇的合理发展。

新增城镇用地，依托城镇已有的基础设施，少占耕地和水域，避让基本农田保护区、地质灾害危险区、泄洪滞洪区和重要的生态环境用地。

各类园区应在城镇工矿用地规模内控制，尽量在城镇建设用地规划范围内统筹布局，并与周边其他用地布局相协调。

大型独立工矿、生产仓储用地以及其他高污染性、危险性用地，与居住、商业等人口密集地区保持安全距离；高污染性工业用地布局

避让基本农田保护区。采矿用地布局与综合整治按矿产资源规划安排。

3、 协调安排基础设施用地

在生态网络体系和城镇发展格局的框架下，依据部门规划布局交通、水利、能源等基础设施。交通基础设施用地主要用于满足工业化、城镇化、区域城乡一体化、新农村建设的客观需求；水利基础设施用地要兼顾增加耕地生产能力、服务基本农田建设的要求。

4、 稳定耕地和基本农田布局

按照省级规划下达的耕地保有量，优先将基础设施条件优越、土壤质量好、集中连片的耕地进行保护。

基本农田保护任务的落实以上一轮规划的基本农田保护面积为基础，参照各县区生产条件、耕地质量、人均耕地、农业生产基地分布情况确定调整方案。

5、 合理安排园地、林地、牧草地

稳定增加农用地面积，新增园地、林地尽量利用缓坡地。根据生态环境建设以及发展经济、增加农民收入的需要，按照适宜性原则对园地、林地进行布局调整，构建农业生产稳定、生态功能完备的和谐用地格局。

（三）基本农田调整分析

1、 基本农田调入调出遵循原则

（1）基本农田调出时遵循以下原则

- a) 低等别、质量较差、田面坡度大于 25 度的基本农田调出。
- b) 村庄、工厂、城镇周边因污染严重难以恢复、不宜农作的基本农田调出。

- c) 上一轮基本农田中的非耕地可以调出。
- d) 土地利用总体规划确定的建设用地范围内的基本农田调出。
- e) 零星破碎、区位偏僻、不易管理的基本农田调出。

(2) 基本农田调入时遵循以下原则

a) 新划为基本农田的土地现状为耕地。规划期内预期开发为耕地的未利用地和水域、预期整理复垦为耕地的建设用地、预期调整为耕地的其他农用地等，不得划为基本农田。

b) 高等别耕地、集中连片耕地、已验收合格的土地整理复垦开发新增的优质耕地等，优先划为基本农田。

c) 城镇村建设用地规模边界内作为“绿心”、“绿带”保留的耕地，以及城乡建设用地扩展边界内作为生态景观和绿色开敞空间的耕地可以划为基本农田。

d) 地形坡度大于 25 度或田面坡度大于 15 度的耕地、易受自然灾害损毁的耕地，不得划为基本农田。

2、基本农田调整情况

结合我市实际情况及农用地分等成果，全市共调出基本农田面积为 104766.21 公顷，其中调出的耕地面积 78383.96 公顷，包括水田 2820.56 公顷，水浇地 37513.76 公顷，旱地 38049.64 公顷；调出已变为园地的基本农田 10263.03 公顷；调出已变为林地的基本农田 16119.22 公顷。全市基本农田的调出比例是 14.05%。全市共调入基本农田面积为 94014.41 公顷，其中水田 1077.53 公顷，水浇地 28423.79 公顷，旱地 64513.09 公顷。调入基本农田占现状上图基本农田面积的 12.61%。

3、基本农田调入、调出检验分析

调整后，全市基本农田总面积 744683 公顷，基本农田调入面积仅占基本农田总面积的 12.61%，保证了基本农田布局的基本稳定。

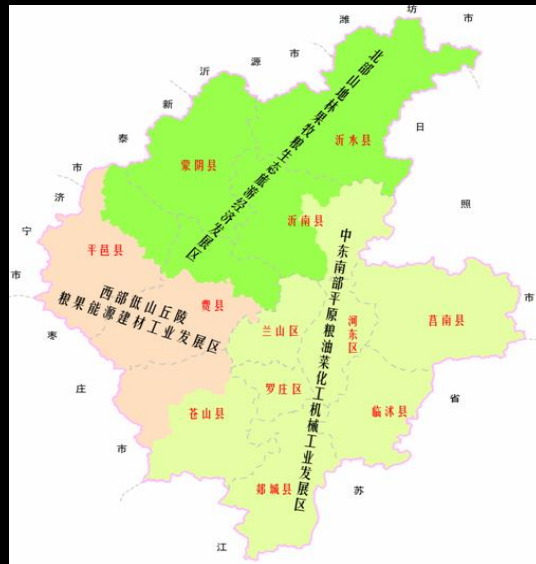
调出原为基本农田的非耕地 26382.25 公顷，调入的基本农田全部为耕地，多为上轮规划期内通过土地开发整理补充的优质耕地，非耕地比重下降 3.5%。另调出低等别、质量较差、地形坡度大于 25 度的耕地 14970.14 公顷，占总量的 2%。调整后全市基本农田质量有所提高。

十二、区域土地利用调控

（一）土地利用综合分区

1、分区方法

在分析调查土地利用总体特征、类型及地域分布的基础上，采用系统聚类法，以县区为单位对市域初步划定土地利用综合区域。然后，利用叠图法，将聚类分区图、土地利用现状图和地形图叠加，确定土地利用综合分区。



2、分区结果

将全市划分为中东南部平原农工商综合发展区、北部山地农业生态旅游发展区、西部低山丘陵粮果能源建材发展区三个区，见表 10。

表 10 临沂市土地利用综合分区表

区域名称	区域范围
中东南部平原农工商综合发展区	郯城县、临沭县、莒南县、沂南县东部、苍山县东部
北部山地农业生态旅游发展区	蒙阴县、沂水县、沂南县西部、费县和平邑

西部低山丘陵粮果能源建材发展区

县北部
费县、平邑县南部、苍山县西部

3、区域特点与土地利用方向

(1) 中东南部城镇工矿区

该区位于临沂市的东南部，包括临沂市兰山、罗庄、河东三区和莒南、临沭、郯城三县及苍山、沂南的东部平原地带，总面积 772856.75 公顷，占全市总面积的 45%。

该地域的特点：地形以冲积平原为主，土壤以棕壤、潮土、砂姜黑土、水稻土等为主，土质肥沃，水浇条件好，是临沂市的主要粮油生产区。区内交通便利、商贸物流与工业发达，人口密集，居民点和工矿企业集中，是全市政治、经济、文化中心。工业主要有建材、机械制造、化工、木材加工、汽车零配件等，经济实力雄厚，城乡建设用地增长快。

产业发展导向：充分发挥东接沿海、西连内陆的区位优势，以临港产业带和各工业园区为载体，进一步做大做强农用化工、精细化工、机械制造、汽车零配件等产业。以临沂商城为依托，大力发展商贸物流业。农业在做强粮油菜的基础上重点发展杞柳、茶叶、花生等特色农产品种植及加工业。旅游业要充分利用沂河景观、分沂入沭河道和沭河资源，开发沿河旅游产品。

土地利用方向：稳定耕地面积，逐步提高耕地质量。区内建设用地以内涵挖潜为主，外延扩展为辅，严格控制占用耕地。发展节约集约建设项目，严格控制高污染项目建设。

(2) 北部生态旅游区

该区位于临沂市的西北部，地处沂蒙山区腹地，包括蒙阴县、沂水县及沂南县西部和平邑县与费县北部，面积 526571.98 公顷，占全

市总面积的 31%。

该地域的特点：该区山青水秀，生态良好，环境优美，干鲜果品质大质优，是本市重要的饮用水源地，拥有国家级森林公园旅游景区。区内林果业较发达，矿产资源丰富。工业以农产品加工、机械制造、纺织、烟酒、服装、食品、建材等为主；主要矿藏以金刚石、花岗岩、石英砂、石灰岩、铁等为主；主要农作物以花生、玉米、小麦、烤烟、地瓜以及苹果、山楂、板栗、核桃、柿子等果品为主。

产业发展导向：在强化传统的林果牧粮基础产业的同时，本着保护及永续利用的原则，合理开发蒙山资源，高度重视河流源头的水源涵养与保护，严禁新建破坏生态和污染环境的工程项目。严禁破坏性山体矿山资源开发，杜绝重化工、造纸等高污染项目，控制工业占用耕地，统筹规划建设城镇及旅游度假设施，促进景区人口转移，建成全国一流的休闲、度假、旅游胜地，大力发展生态、文化和红色旅游。

土地利用方向：强化农业基础地位，加强小流域综合治理，搞好水生态修复，修建水利配套设施，改造现有的中低产田，突出发展林果、畜牧及环保型加工业，逐步形成以林果业为主，以农牧工业为辅的生态型土地利用结构。

（3）西部生态农业区

该区位于临沂市的西部，包括平邑县与费县南部、苍山县西部，面积为 420737.81 公顷，占全市总面积的 24%。

区域特点：地形为低山丘陵，土壤以棕壤、褐土为主。主要矿藏有黄金、铜、铁、石英砂、石灰岩、花岗岩、石膏等，其石膏储量、品位均位于全国之首。工业以建材、采矿、机械制造为主，其中建材业最为发达，主要产品有水泥、花岗岩制品、石膏等。主要农作物有

小麦、玉米、地瓜、杂粮。经济作物有中药材、黄烟、黄梨、山楂、苹果等。

产业发展导向：工业以兖石铁路和 327 国道、342 省道为轴线，以平邑县城、费县县城为依托，建设东西经济长廊，突出发展电力、医药、纺织、食品、建材、家具、汽车配件、黄金及镁生产加工业。农副产业以当地农特产品为基础，进一步调整种植业结构，发展中药材种植及特色农产品深加工。

土地利用方向：实行工业企业进园区。稳定耕地面积，尤其是沿岚兖公路两侧土质较好，应严格控制耕地转用，发挥粮棉、蔬菜及特种农产品生产条件好的优势，大力发展生态、绿色和有机农业。该区未利用土地面积较大，应搞好后备土地资源的开发，利用田坎地头种植金银花等名特优产品，挖掘土地利用潜力。

（二）土地利用功能区

在综合分区的基础上，根据区域主导功能定位，将全市划分为基本农田集中区、一般农业发展区、城镇村发展区、独立工矿区、林业发展区、生态环境安全控制区六个土地利用功能区，基本符合《市级土地利用总体规划规程》的要求。

十三、中心城区规划控制

临沂城历史悠久。旧城位于涑河以南，青龙河以北，沂河以西。城池原为椭圆形，周边黑松环绕，传说中称为“龟驼凤凰城”。在 3000 多年的发展过程中，古城虽地处鲁南交通要冲，为兵家必争之地和地区物资集散中心，但规模始终不大。新中国成立以来，临沂城市建设范围不断扩大，1990 年后，城市人口与建设用地增长迅速，特别是 1992 年后，城市规模急剧膨胀。至 2005 年，城市规模从不足

40 平方公里增加到 229 平方公里，城市常住人口由不足 35 万迅速集聚增长到 142 万人，已经具备一个特大城市的人口和用地规模。

（一）中心城区土地利用规划基数

根据第二次土地调查结果，城市扩展边界内土地总面积 30063.51 公顷，其中建设用地 23782.09 公顷，包括城市 17354.32 公顷，建制镇 204.20 公顷，农村居民点 4680.6 公顷，采矿用地 55 公顷，公路用地 1269.48 公顷，其他建设用地 218.49 公顷；农用地 6209.06 公顷，包括耕地 4635.43 公顷，园地 255.05 公顷，林地 973.7 公顷，其他农用地 344.88 公顷；未利用地 72.36 公顷，包括水域 2.3 公顷，自然保留地 70.06 公顷。

现状建设用地在扣减 2005-2008 年期间已批准建设用地 572.73 公顷后为 23209.36 公顷。

（二）中心城区土地利用规划方案

根据城市建设目标和未来发展趋势，2020 年城区人口将达到 260 万，按照人均建设用地 109 平方米计算，允许建设区总规模为 28709.36 公顷，有条件建设区 1354.15 公顷，禁止建设区 22 公顷，限制建设区 39330 公顷。

在扩展边界外 2000 米左右，以乡镇界线、公路、铁路、河流和部分村界划定规划控制边界，控制范围总面积 69415 公顷。按照要求，区内布局基本农田 8153 公顷，生态林用地 3479 公顷。

十四、与相关规划的协调

（一）与“十一五”规划及发展战略的协调

本规划长远发展目标，经济社会数据和人口规模与十一五及 2020 年长远发展规划协调一致，突出了建设“大临沂、新临沂”的目标。

（二）与城市总体规划的协调

本规划与城市总体规划确定的城市发展规模、用地方向、城镇体系框架等基本一致。

（三）与基础设施发展规划的协调

在交通、水利、能源等基础设施建设方面，以有关部门提供的规划材料为依据安排用地，并多次征询各部门的意见，关注最新的规划动态，在用地上重点给予保障。

（四）与生态及环境保护规划的协调

在环境保护方面，规划充分考虑了《临沂市生态市建设规划》、《临沂市旅游规划》等对生态环境建设的要求。在生态建设工程安排与禁止建设用地边界划定上与以上规划进行了衔接。

（五）与相关产业发展规划的协调

本规划还与农业基地建设规划、工业园区发展规划、产业发展规划、矿产资源总体规划等相关规划进行了衔接。

十五、规划对环境的影响评价

根据《中华人民共和国环境影响评价法》以及国土资源部下发的《国土资源部办公厅关于印发市级土地利用总体规划环境影响评价技术规范（试行）的通知》（国土资厅发[2009]79号），我市在组织编制《临沂市土地利用总体规划（2006-2020年）》的同时，进行了土地利用总体规划的环境影响评价工作（以下简称评价）。

（一）市域生态环境特征及存在问题

1、市域生态环境特征

临沂市地貌类型多样，自然生态环境良好，具有明显的区域分布

特征。北部山地丘陵区森林覆盖率高、水系发达、物种多样性丰富，中南部平原以耕地为主，生态特征相对均匀。山区、丘陵区、平原区森林覆盖率分别达到 44%、28.70%、25%，城市(含县城)建成区绿化覆盖率为 40.20%。

2、生态建设和环境保护的主要成就

目前，全市已建成 13 个自然保护区、3 个省级生态功能保护区、4 个省级风景名胜区、16 个森林公园、1 个国家地质公园、3 个省级地质公园、1 个国家矿山公园、15 个污水处理厂、11 个垃圾填埋场，关闭了一批严重污染企业，山地丘陵区小流域治理和坡改梯工作基本完成，河道治理初见成效，全市主要河流源头区、重要饮用水源地、水土保持重点预防保护区及重点监督区等重要生态功能区的生态功能基本稳定，全市生态环境得到了明显改善。

3、生态环境建设存在的问题

当前，我市生态环境建设中仍存在不足，主要有因开发利用不当造成的局部水土流失，部分城镇和工矿聚集区有轻度大气污染和水污染，因矿产开发造成的地面塌陷和地表下沉等。

(二) 土地利用环境保护目标

通过临沂市自然、社会、环境背景的调查与分析，在临沂市生态市建设总保护目标的基础上，建立临沂市土地利用环境保护目标。

(1) 保护基础性生态用地，包括耕地、园地、林地、草地、水域和自然保留地等。

(2) 推进土地生态建设和国土整治，提高植被覆盖率，防治水土流失。

(3) 保障生态建设重大工程用地，保护森林、草场资源以及珍

稀、濒危动植物资源。

(4) 保护重要的生态环境敏感区、自然景观等，包括重要水源、水域自然景观以及湿地等水生生态系统，抓好重点流域的污染防治。

(5) 优化城乡建设用地空间布局，防灾避险，保障人民生命财产安全。控制和减少工矿企业的污染排放，提高污水及固体废弃物的处理率，减轻环境污染。

(6) 改善制约当地经济社会发展的主要生态环境问题，如环境污染等。

(三) 市级规划的环境协调性

1、 市级规划与生态环境法律法规、政策的相符性

临沂市土地利用总体规划严格遵守《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国自然保护区管理条例》、《中华人民共和国矿产资源法》等生态环境法律法规及相关标准的要求，将合理利用土地资源与保护生态环境相结合。

2、 市级规划与相关生态环境规划的协调性

临沂市土地利用总体规划分别与《山东省临沂生态市建设规划》、《临沂市创建国家环境保护模范城市总体规划》、《临沂市环保“十一五”规划》、《临沂市林业发展“十一五”规划》等进行了衔接，通过加强对具有重要生态服务功能用地的保护，进一步改善临沂市的生态环境。

(四) 土地利用总体规划环境影响评价

1、 市级规划环评采用的方法与指标

临沂市土地利用总体规划环境影响评价主要采用环境敏感性评

价法。评价中的环境敏感区主要包括生态敏感区、景观敏感区、水源保护区、地质灾害风险区，综合考虑临沂市不同地貌类型的坡度大小，将全市土地划分为高度敏感区、一般敏感区和不敏感区三个级别。其中，高度敏感区主要有岸堤水库、沙沟水库、陡山水库等饮用水源保护区以及蒙山森林生态自然保护区、苍马山市级自然保护区等自然保护区；一般敏感性区主要分布在丘陵低山地带及主要河流两岸；不敏感区主要分布在中南部平原地区。通过将反映城乡建设用地的空间布局、基础设施用地、基本农田集中区分布、土地整理复垦重点区域等的规划图件与环境敏感区图进行叠加，分析评价农用地、建设用地和重大工程用地空间布局与环境敏感区的协调性，预测和评价土地利用空间布局调整可能对土地生态环境造成的影响。根据评价结果对规划布局进行局部调整。

2、 本规划实施对环境的影响

(1) 土地利用规模与结构调整对环境的影响

规划期内，全市建设用地新增 18160 公顷，占全市总面积的 1.1%；未利用地减少 25235.50 公顷，占全市土地总面积的 1.5%，但大部分转化为耕地、园地、林地等农用地。规划期内各类用地规模和结构变化很小，其中具有重要生态功能的水面、滩涂、苇地、沼泽地等未发生变化。具有生产和生态功能的耕地、园地、林地等地类面积增加 8727.12 公顷。土地利用规模与结构调整有利于全市生态环境的进一步改善。

(2) 土地利用布局调整对环境的影响

本规划优先布设生态屏障用地，将自然保护区、森林公园、地质公园、风景名胜区、水源保护区和湿地保护区等生态环境敏感区域划

为禁止建设区；在避让生态屏障系统的前提下，协调安排基本农田和基础设施用地；结合自然条件和现状特点，优化城乡建设用地布局，保持农用地布局基本稳定；未利用地在防止水土流失前提下适度向生态功能更强的耕地、园地、林地转化。

（3）土地利用重大工程与重点建设项目对环境的影响

本规划拟实施的基本农田整理、农村建设用地整治、后备土地开发、沿河生态敏感区保护治理、矿山土地生态恢复治理等五大工程，均具有改善生态环境，提高环境质量的功能。规划建设的交通、水利、能源等重点项目选址充分考虑环境因素，均对环境敏感重点区域进行了避让，减轻对生态环境造成的不良影响。

3、规划方案对环境的综合影响

（1）规划实施可能对区域、流域等生态系统产生的影响

土地利用总体规划是一项系统工程，规划方案制定中全面考虑了自然、社会、经济与土地利用的关系。临沂市地貌类型全面，自然环境类型多样。从维护粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定的角度出发，全面实施集中连片基本农田保护和农业产业带建设。优化区域农业产业结构，形成布局合理的农业产业格局。围绕全市经济社会发展战略和重大基础设施建设安排，调整建设用地布局，对城乡建设用地结构进行统筹规划和布局调整，优化配置和合理利用土地资源，促进建设用地空间格局更加合理，提高土地集约利用水平。加强小流域综合治理，改良水土条件，提高土地利用效率。

规划实施过程中，交通、水利、能源、电力等重点建设项目会对环境产生诸多不利影响。矿产开发可能会造成地表景观的破坏及水体污染，在选矿及冶炼过程中产生的“三废”会对区域环境产生不良影

响。交通设施建设会使动物的活动区域缩小或领地被重新划分，种群之间的能量交流减少。山地、丘陵区域修建交通设施，可能会破坏原有植被，造成边坡不稳、水土流失等影响。水利设施的建设可能会破坏原有区域的野生动植物生存环境等。在基础设施项目建设前，要充分考虑诸多不利因素，进行充分的考察和论证，防治可能发生的生态环境破坏。

（2）规划实施可能对环境和人体健康的长远影响

从长远看，规划实施有利于改善环境质量，有利于人类健康发展。规划确定的耕地与基本农田保护目标，可以确保区域粮食安全。通过农业结构与布局调整，可以优化农业产业结构，提高农产品质量和生态环境质量。通过城乡建设用地结构和布局调整，协调了经济建设与环境保护之间的关系。通过建设用地空间管制分区，控制了城乡建设用地规模无序扩张。通过重点项目与重大工程建设，可以改善生态环境，提高环境质量。

（五）预防和减轻不良环境影响的对策措施

1、加强市域生态环境建设，提高生态服务质量

以沿路沿河林网、河流水系、环城林带为线，以网内森林、果园、农田为面，以城镇、村、工矿绿化为点，构建点、线、面一体的生态网络体系。重点抓好西北部低山丘陵生态功能区、沐东低山丘陵生态功能区和中南部两河冲积平原生态区、中心城市生态功能区和其他重点保护区域的建设和保护。拓展城市内河流水面，建设滨河生态区，实施森林进城，改善空气质量，减轻热岛效应。

2、提高建设项目用地环境门槛，减轻建设对环境的影响

加强对建设项目的环境管理，优先保障低能耗、无污染、符合循

环经济发展要求的项目用地，限制高耗能、高污染的建设项目用地。要求建设项目在立项时严格进行环境影响评价，提出环境保护措施，对未通过环境影响评估的建设项目不予供地，减少污染物排放，降低项目建设对环境的不良影响。

3、保障环保重点工程用地，促进生态环境改善

本规划保障大气环境整治工程、污水处理和垃圾处理工程、农村小康环保行动工程、循环经济示范工程、环境监管能力建设工程等环保重点工程用地需求，提高环境承载能力，改善生态环境。