

枣庄市土地利用总体规划（2006-2020）
调整完善方案

枣庄市人民政府

二〇一七年七月

目录

前言	1
1 土地利用规划调整完善总则	3
1.1 指导思想	3
1.2 规划调整完善目的	4
1.3 规划调整完善主要依据	5
1.4 规划调整完善原则	6
1.5 规划调整完善要求和方针	7
1.6 规划调整完善范围和期间	8
2 规划调整完善背景	9
2.1 区域概况	9
2.2 现行土地利用总体规划实施评估情况	13
2.3 规划实施面临的新形势	18
2.4 调整完善的必要性	19
3 规划目标调整	21
3.1 经济社会发展目标	21
3.2 土地利用战略目标	22
3.3 调整完善任务	24
3.4 规划的主要指标	25
4 区域资源环境承载力评价	30

4.1 土地资源承载力	30
4.2 水资源承载力	30
4.3 生态环境承载力	32
4.4 建设用地适宜性评价	33
5 土地利用结构和布局调整	36
5.1 土地利用结构调整	36
5.2 布局调整完善	37
6 “三线”划定与区域管控	42
6.1 永久基本农田保护红线划定	42
6.2 生态红线划定	43
6.3 城市开发边界划定	45
6.4 规划环境影响分析与评价	46
6.5 土地利用功能分区管制	51
7 促进建设用地节约集约利用	54
7.1 严控总量，优化结构布局	54
7.2 推进存量用地再开发	55
7.3 加强建设用地空间管制	56
8 中心城区规划调整完善	58
8.1 范围与规模结构	58
8.2 中心城区土地利用现状	58

8.3 中心城区发展方向与结构布局	59
8.4 中心城区土地规划调整完善方案	60
8.5 建设用地管制分区	62
9 推进土地综合整治	64
9.1 重点推进土地综合整治	64
9.2 加大农村居民点整治复垦	65
9.3 工矿废弃地复垦	65
10 规划实施保障措施	66
10.1 完善耕地保护政策和机制	66
10.2 加大生态保护力度	66
10.3 推进多规融合	67
10.4 加强规划实施管理制度建设	67
10.5 积极规范推进城乡建设用地增减挂钩	68
10.6 建立动态联调机制	68
10.7 健全公众参与机制	68

附表

附表 1 枣庄市土地利用总体规划指标调整情况表

附表 2 枣庄市土地利用结构调整表

附表 3 枣庄市各县区规划控制指标表

附表 4 枣庄市土地利用功能分区面积表

附表 5 枣庄市建设用地管制分区调整情况表

附表 6 枣庄市耕地保有量调整表

附表 7 枣庄市基本农田指标调整表

附表 8 枣庄市主要控制指标调整情况表

续附表 8 枣庄市主要控制指标调整情况表

附表 9 枣庄市重点建设项目表

附表 10 枣庄市中心城区管制分区表

附 图

附图 1 土地利用现状图

附图 2 土地利用总体规划图

附图 3 基本农田保护规划图

附图 4 建设用地管制分区图

附图 5 土地整治规划图

附图 6 重点建设项目用地布局图

附图 7 生态保护红线图

附图 8 城镇开发边界划定图

附图 9 中心城区土地利用现状图

附图 10 中心城区土地利用总体规划图

附图 11 中心城区永久基本农田分布图

附图 12 中心城区建设用地空间管制图

前言

为更好地保障枣庄市“十三五”时期经济社会持续健康发展，打造自然生态优良、宜居宜业的新枣庄，建成“国家卫生城市”、“国家生态园林城市”、“国家生态文明先行示范区”和“全国知名品牌创建示范区”，维护土地利用总体规划的严肃性、权威性和可操作性，根据国土资源部和省国土资源厅的统一部署，结合枣庄市的实际情况，对《枣庄市土地利用总体规划（2006-2020）》（以下简称现行规划）进行调整完善。

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，实施好区域的发展定位、发展战略，做好与相关规划的衔接。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，按照枣庄市经济社会发展战略目标，衔接《枣庄市城市总体规划（2011-2020）》（2016年修改），落实“十三五”期间区域发展战略与重大项目用地安排，划定基本农田红线，生态保护红线和城市开发边界，合理确定生产、生活和生态空间，为保障经济社会健康、持续发展提供服务。

本次枣庄市土地利用总体规划调整完善是按照新任务、新要求对现行规划进行的一次局部修订。规划调整完善的基期年为2005年，规划调整完善的基准年为2014年，规划调整完善的目标年为2020年，与现行规划保持一致。

1 土地利用规划调整完善总则

1.1 指导思想

深入贯彻习近平总书记“四个全面”（即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党）战略部署，协调推进“五位一体”建设（即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设），全面落实山东省委省政府和枣庄市委市政府的社会经济发展、生态建设和规划调整等的决策部署，以科学发展观为指导，以新型城镇化为契机，按照转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量的要求，结合枣庄资源枯竭型城市的转型发展，紧扣枣庄市“十三五”经济社会发展目标，依据二次调查成果及其连续变更到2014年的土地数据和规划中期评估结果，充分运用遥感监测、资源环境承载力评价等手段，坚守生态和发展两条底线，合理调整耕地、基本农田和建设用地等规划指标，着重优化土地利用结构和布局，进一步强化耕地保护和节约集约用地，保障稳增长、促改革、调结构、惠民生等各项政策措施落地，维护国家粮食安全和生态安全。加快产业结构调整和经济方式转变，提高城市创新能力；加强中心城区建设，整合空间布局，拓展和提升城市职能，进一步突出枣庄在鲁南地区中的重要作用；注重城乡一体、统筹发展，注重节约集约利用资源和严格保护耕地，实现枣庄市经济、社会的全面协调可持续发展。

1.2 规划调整完善目的

按“大稳定、小调整”的总体要求调整完善枣庄市土地利用总体规划，优化国土空间开发格局，合理布局生产、生活、生态空间，构筑生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的空间格局，继续加强和规范土地利用规划管理和用途管制，严格耕地和基本农田保护，提高土地资源节约集约利用水平，保障国家粮食安全和生态安全，统筹推进新型工业化、特色城镇化、农业现代化和旅游产业化，促进改革开放、生态建设和产业升级，保障和改善民生，保障“十三五”时期经济社会发展用地需求，全力推进全区经济总量再上新台阶、经济结构调整取得新成果，确保全区经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

（一）解决现行规划与客观发展实际之间的不协调、不适应问题，切实提高规划的现势性、科学性和可操作性，维护规划的权威性和严肃性，使规划更好地适应客观实际。

（二）严守基本农田红线和生态红线，围绕枣庄市经济社会发展战略和规划，优化土地利用结构和布局，确保耕地保有数量不减少，质量有提高，加强生态保护和建设，促进生态环境改善，构建合理的生产、生活、生态空间。

（三）控制建设用地总规模，优化建设用地结构和布局，做好用地保障和服务，保障稳增长、调结构、惠民生等一系列政策措施落地。

优先保障民生、扶贫产业发展用地，重点保障交通、水利、能源等基础设施用地，促进建设用地节约集约利用，切实提高土地利用效率。

1.3 规划调整完善主要依据

（1）国土资源部《土地利用总体规划调整完善工作方案》（国土资厅函[2014]1237号）；

（2）《国土资源部关于规范土地利用总体规划评估修改试点工作的通知》（国土资厅发〔2011〕41号）；

（3）《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）；

（4）《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）调整方案》（国土资发〔2016〕67号）；

（5）《土地利用总体规划管理办法》（2017年5月2日国土资源部第1次部务会议通过）；

（6）《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》（鲁国土资发〔2016〕10号）；

（7）《山东省国土资源厅关于推进土地利用总体规划调整完善成果审查报批工作的通知》（鲁国土资发〔2017〕36号）；

（8）《山东省国土资源厅关于严格土地利用总体规划实施管理的通知》（鲁国土资发〔2013〕116号）；

(9)《枣庄市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《枣庄市土地利用总体规划（2006-2020年）》、《枣庄市城市总体规划（2011-2020年）》。

1.4 规划调整完善原则

1.4.1 总体稳定、局部微调。坚持现行规划确定的指导原则、规划目标和主要任务基本不变，继续实施现行规划确定的土地分区引导原则和规划实施管理制度。局部调整完善现行规划，促进经济社会可持续发展。

1.4.2 保护优先、绿色发展。切实保护耕地和基本农田，保护生态敏感用地，优质耕地除实施国家重大发展战略、“十三五”重点建设项目难以避让的以外，均划入基本农田，实行永久保护。既要守住耕地保护红线，又要保证耕地质量不下降。按照保护优先、绿色发展的原则，切实推进全市生态文明建设。

1.4.3 节约集约、优化结构。按照坚定不移地推进节约集约用地的总要求，限制建设用地无序蔓延和低效扩张，有效控制建设用地总量，完善城市开发边界划定；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，保障地区的新型城镇化用地需求。

1.4.4 统筹兼顾、突出重点。正确处理开发与保护、当前与长远、局部与全局的关系，重点做好耕地和基本农田调整、建设

用地结构与布局优化，制定完善政策措施，切实解决影响耕地保护、节约集约用地和科学发展的突出问题。

1.4.5 加强协调、充分衔接。坚持科学论证、标准统一、民主决策，强化国民经济和社会发展规划、城乡规划、生态环境规划、交通布局规划等相关专项规划的协调，着力推进多规合一，做好上下级规划衔接，完善土地用途管制制度。

1.5 规划调整完善要求和方针

1.5.1 强化“四个坚持”和“三线”划定

贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，坚持耕地保护、坚持生态优先、坚持边界管控、坚持节约集约，合理调整规划主要控制指标，用好增量，盘活存量。严格划定基本农田红线，与环保部门、城市规划部门等相关部门衔接探索划定生态保护红线和城市开发边界，严格落实耕地和基本农田保护任务，强化建设用地管控，优化建设用地布局。

1.5.2 强化规划衔接和结合枣庄实际

按照枣庄市的转型升级、经济文化融合发展这“两大高地”的战略定位，围绕打造“自然生态，宜居宜业”新枣庄，建成“国家卫生城市”、“国家生态园林城市”、“国家生态文明先行示范区”、“全国知名品牌创建示范区”和更高水平的全面小康社会。

会的发展目标，要求土地利用总体规划与“十三五”规划、城市总体规划、生态规划等相关规划充分衔接，合理调整建设用地结构，优化建设用地空间布局。充分结合枣庄实际，优先安排社会民生和产业发展用地，保障交通、水利、能源等重点基础设施用地，保障区域和城乡发展的战略和定位的实施。

1.5.3 强化保近期、保重点和兼顾长远

维护土地利用总体规划的严肃性、权威性和可操作性，落实调整完善的规划目标和任务，突出保障近期和重点。在长远利益的引导下，强化耕地和基本农田局部调整，优化建设用地结构和布局，统筹城乡建设发展，重点保障省、市级项目用地，为全市“十三五”经济社会发展提供坚实基础。

1.6 规划调整完善范围和期间

规划基期：2005年，规划期限：2006-2020年，规划调整完善基准年：2014年。

规划调整完善的范围是全市行政管辖的所有土地，总面积4563.53平方公里。

2 规划调整完善背景

2.1 区域概况

2.1.1 自然概况

枣庄市位于山东省南部，地跨东经 $116^{\circ} 48' 30''$ - $117^{\circ} 49' 24''$ ，北纬 $34^{\circ} 27' 48''$ - $35^{\circ} 19' 12''$ 。枣庄市位于山东省南部，是山东省设立的第四个地级市，东依沂蒙山，西濒微山湖，南接两汉文化胜地徐州，北临孔孟之乡济宁。二战时，台儿庄战役在此爆发。枣庄是一个因煤而建、因煤而兴的现代化城市，拥有 7300 年的始祖文化、4300 年的城邦文化、2700 年的运河文化、130 年的工业文化；处于“一山、一水、两汉、三孔”黄金旅游线上，是一座充满活力、独具魅力的新兴旅游城市，既有北方城市的豪放，又兼具江南水乡的秀美，为“江北水乡·运河古城”，并且素有“鲁南明珠”之称。

枣庄境内已探明地下矿藏 36 种：煤、铁、铜、铝、金、银、锑（天青石）、石膏、萤石、水泥原料灰岩等。其中煤、石膏地质储量为 15.4 亿吨和 4.1 亿吨。有陶枣、官桥、滕南、滕北、滕东、韩台六大煤田。

2009 年 3 月 5 日，山东省枣庄市被国务院确定为第二批资源枯竭转型试点城市，枣庄市被纳入国家经济战略版图，享受国务院财政补贴等一系列优惠政策，对枣庄的发展起到助推作用。

枣庄境内主要粮食作物为小麦、玉米、水稻，是国家商品粮基地，食品加工业起步较早；拥有悠久的蔬菜种植历史，是全国著名的“芸豆之乡”、“土豆之乡”和无公害蔬菜基地，为蔬菜深加工提供了丰富原料；秸秆充足，适宜苜蓿等食用草种植，畜牧养殖和畜产品加工业呈现良好的发展态势；拥有优质梨、樱桃、桃、李子、葡萄、石榴、板栗、大枣、核桃、苹果等十大林果生产基地，年产各种水果 20 多万吨，且富含多种微量元素的矿泉水资源丰富，是发展果汁加工业的理想之地。软籽石榴、榴叶茶、挎包火烧、黑香稻、地瓜枣。

2.1.2 经济社会发展状况

枣庄市现辖市中区、薛城区、山亭区、峄城区、台儿庄区和滕州市，总面积 4563.53 平方公里。2014 末，全市总人口达到 401.33 万人，其中城镇人口 175.19 万人，农村人口 226.14 万人，城市化率为 43.65%。

枣庄市经济在转型升级中保持平稳较快增长，2014 年实现地区生产总值（GDP）1980.13 亿元，比上年增长 8.17%。其中，第一产业增加值 147.71 亿元，减少 1.4%；第二产业增加值 1075.73 亿元，增长 3.68%；第三产业增加值 756.69 亿元，比上年增长 17.63%。地区财政总收入 137.88 亿元，城镇居民人均可支配收入 27596.00 元，农村居民人均纯收入 12145.00 元，人均地区生产总值 51890.00 元。

近年来，随着产业转型的不断推进，枣庄市产业结构逐步优化，三次产业结构由 2006 年的 9.05:63.80:27.15 调整为 7.46:54.33:38.21，服务业上升将近 11 个百分点（表 1-2、1-3）。2014 年全市粮食作物种植面积 290.28 千公顷，总产达到 201.58 万吨，比上年增长 0.31%。规模以上工业增加值比上年增长 10.45%，其中，煤化工、非金属矿物制品、纺织三大重点行业增加值增长 15.7%；高新技术产业产值 485.23 亿元，占规模以上工业总产值的比重提高到 15.47，比上年提高 1.08 个百分点。旅游业发展步伐加快，全市共接待国内旅客 1357.1 万人次，增长 18.7%；入境游 4.1 万人次，增长 29.3%，其中外国人 2.5 万人，港澳台同胞 1.6 万人；国内旅游收入 95.1 亿元，增长 25.9%；台儿庄古城已顺利通过 5A 级验收，实现枣庄 5A 级景区零的突破。

在规划实施期内，枣庄城市服务功能不断完善，城市环境大幅改观，公共事业水平不断的提高。总体来说，枣庄市 2006—2014 年期间经济发展状况良好。随着与“鲁南产业带”的对接，城市转型和产业转型的不断推进，资源型产业比重有所下调，服务业发展水平较比往年有所提高，城市功能逐步完善。

2.1.3 未来社会经济发展态势

枣庄市位于鲁南经济带中运河经济区，具有优越的区位条件。通过运河航道整治、港口建设和沿河路网建设，大力发展运河经济，积极发展以京杭运河为依托的工业园区和以港口为依托的优势产业集

群；同时以“济宁三角区”、“枣庄三角区”城市群为依托大力发展煤化工基地、能源基地、建材基地、先进制造业基地，商贸物流基地，推进区域一体化发展。总体上说，未来枣庄市将积极融入山东半岛蓝色经济区和鲁南产业带，进一步加强区内外城市间的合作竞争，不断提高本市作为鲁南中心城市和山东南大门的区域地位。

枣庄市具有优越的交通区位优势，市内交通和区域交通均呈现快速发展趋势。目前，枣庄市市级行政中心逐步由市中区向薛城区方向迁移，薛城区将成为枣庄未来的行政、经济、交通、文化、商住等综合中心。随着市内交通干道和 BRT 交通的建设，市驻地与各区（市）之间全部实现二级以上高等级公路连接。交通的便利性缩短了各城区之间的通勤时间，紧密了各城区的经济联系和生活沟通，将推动枣庄市建立起地位平等、开放互通、互补互促、共同进步的城乡和区域社会经济发展新格局。同时，枣庄市境内有京沪铁路、京沪高铁、枣临铁路、104 国道、206 国道、京台高速等交通干线都穿境而过，与其地区联系日益紧密。京沪高速铁路将枣庄市与沿海发达地区紧密联系在一起，从枣庄到北京、上海都不足三小时；枣临铁路与枣临高等级公路连接着日照港，打通了枣庄的出海通道；京杭大运河在境内有 93.5 公里航道，是枣庄连接苏沪杭的“黄金水道”；枣庄市距济南机场 200 余公里，距徐州机场仅有 60 公里，可快速通往各重要城市。通过铁路、公路、航运、空运交织的运输网，枣庄市可以快速连通至

全国各地。借助于便利的交通，枣庄市可以实现与其他地区的经济融合，快速地接受发达地区转移而来的产业，加快实现城市转型。

根据上述对枣庄市社会经济的预测可以发现：①枣庄市经济发展形势良好。在未来随着鲁南经济带的不断发展和城市转型工作的落实，枣庄市经济将会迅猛发展，地区生产总值将会不断增长；②虽然枣庄市产业结构得到了优化，服务业的比重有所上升，但是资源型产业占比较大，在今后的发展中仍需优化产业结构，提升第三产业比重；③枣庄市人口增长率较为平稳，人口增长幅度不大，但未来人口将有较大增幅。随着产业转型的推进，第三产业不断发展，外来人口将会越来越多；同时，随着一定优惠措施的颁布也会留下越来越多的高科技人才。总之，随着城市的成功转型，鲁南经济带的不断发展，枣庄市的社会经济会稳步发展，取得卓越的成绩。

2.2 现行土地利用总体规划实施评估情况

2.2.1 现行规划主要指标控制

现行规划明确，2020年全市耕地保有量达到238496.65公顷，基本农田保护面积不低于212993.00公顷；建设用地总规模控制在87125.10公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在71740.77公顷以内，城镇工矿用地规模不超过33659.88公顷，交通水利及其它用地控制在15384.33公顷，新增建设用地总量不超过8300.00公顷，其中

新增建设占用耕地不超过 6244.00 公顷,人均城镇工矿用地控制在 113 平方米以内,城乡建设用地增减挂钩指标为 5141.00 公顷。

2.2.2 现行规划实施情况

2.2.2.1 主要控制指标实施情况

耕地保有量。2014 年枣庄市耕地面积为 236918.26 公顷,现行规划至 2020 年耕地保有量为 238496.65 公顷,实有耕地比规划 2020 年耕地保有量少 1578.39 公顷。

基本农田保护面积。现行规划基本农田保护面积为 212993.00 公顷,到 2014 年末全市实际基本农田保护面积为 212993.00 公顷,实现规划预期目标。

建设用地总规模。现行规划至 2020 年全市建设用地总规模为 87125.10 公顷,至 2014 年底建设用地规模达到 85972.39 公顷,比规划少 1152.71 公顷。滕州市剩余最多,还剩 789.00 公顷,其次是市中区还剩 352.00 公顷,而峰城已超出规模 104.00 公顷。

城乡建设用地规模。现行规划至 2020 年全市城乡建设用地规模为 71740.77 公顷,至 2014 年底城乡建设用地规模达到 71874.51 公顷,超过规划控制的规模,比规划多 133.74 公顷。薛城区超出最多,超出 239.00 公顷,滕州市剩余最多,还剩 447.00 公顷。

城镇工矿用地规模。现行规划至 2020 年全市城镇工矿用地规模为 33659.88 公顷，至 2014 年底城镇工矿用地规模为 23826.08 公顷，还剩余 9833.80 公顷。滕州市剩余最多，为 1983.00 公顷，其次是山亭区剩余 1439.00 公顷，市中区最少，为 436.00 公顷。

交通水利及其他建设用地规模。现行规划至 2020 年全市交通水利及其他建设用地规模为 15384.33 公顷，至 2014 年底交通水利及其他建设用地规模达到 14097.88 公顷，还剩余 1286.45 公顷。现行规划至 2020 年全市交通水利重点项目共有 72 个，截至 2014 年已实施 49 个，实施率约 70%。

补充耕地面积。现行规划要求至 2020 年全市土地整理复垦开发增加耕地 6244.00 公顷，平均年新增耕地 416.27 公顷。截至 2014 年末全市实际完成土地开发整理复垦增加耕地 5112.00 公顷，按平均年度新增耕地要求，2014 年已超额完成目标任务。2006-2014 年全市耕地异地占补面积为 587.00 公顷。

2.2.2.2 布局实施情况

自规划实施以来，土地规划调整 9 次，调整涉及地块数 127 块，调整规模 197.00 公顷，涉及滕州市、山亭区、薛城区、市中区；土地规划修改 15 次，修改涉及地块数 429.00 块，修改规模 1832.00 公顷，涉及滕州市、山亭区、薛城区、市中区、峰城区；单独选址项目土地规划数据库调整 8 次，修改规模 134.00 公顷。

2.2.3 现行规划实施评估主要结论

2.2.3.1 土地利用规划执行严格

规划实施以来，枣庄市严格执行土地利用规划确定的各项调控目标和建设用地布局，确保规划按照原有规划目标推进。首先，2006-2014年期间，枣庄市严格执行规划各项调控目标：落实耕地和基本农田保护目标，确保耕地总量动态平衡；严格执行土地利用年度计划，确保新增建设用地不突破下达的各项用地计划；严格中心城区建设规模，确保中心城区有序扩展；严格分解落实各项调控指标，确保各区（市）土地利用有序调控。其次，2006-2014年期间，枣庄市严格执行规划建设用地布局：严格控制建设项目落地，确保建设项目布局在允许建设区；严格控制有条件建设区使用，对规模边界调整，严格依法按程序报批，确保建设用地空间管制实现；严格控制城乡建设用地增减挂钩项目布局，确保农民意愿和规划布局的统一。总体上看，规划执行期间，枣庄市严格执行土地利用规划，对全市土地利用进行了全面有序的控制。

2.2.3.2 土地利用规划效益显著

2006-2014年期间，枣庄市土地利用规划为城市转型提供了有力的用地支撑，规划综合效益显著。正是由于现行规划的合理安排，实现了全市农用地有序调整、建设用地不断优化、生态用地持续保护，实现了土地要素对国民经济发展的支持作用。2006-2014

年期间，枣庄市地区生产总值由 756.77 亿元增加到 1980.13 亿元，人均地区生产总值由 20345 元增加到 51890 元；城镇居民人均可支配收入由 11020 元增加到 27596 元，农村居民人均纯收入由 4687 元增加到 12145 元。同时，全市进行大规模农村建设用地整治和棚户区改造，有效改善了居民生产、生活环境。此外，规划执行期间，枣庄市大力整治生态环境，加大采煤塌陷地治理力度，重点保护生态敏感地区，有效提升了全市土地生态环境。总体上看，现行规划的实施有力地促进了全市社会经济发展，综合效益显著。

2.2.3.3 土地集约利用水平有提高

现行规划实施以来，全市土地利用结构不断优化，土地集约利用水平显著提高。由于现行规划对全市土地利用的合理安排，土地利用投资强度、土地利用结构、土地利用效益等均有明显提升。2005 年，枣庄市中心城区单位城镇工矿用地二三产业用地增加值为 123 万元/公顷，规划执行至 2014 年，中心城区单位城镇工矿用地二三产业用地增加值为 279 万元/公顷，实现了投资强度翻一番。规划实施期间，城乡建设用地增减挂钩、旧城改造、园区建设等土地利用行为均显著提升了枣庄市土地集约利用水平。

2.2.3.4 规划空间布局需要调整

现行规划在确定各项调控目标的同时，也详细划定了土地利用分区，对全市土地利用进行了空间布局。规划实施以来，枣庄

市严格执行规划空间管制，新增建设项目按规划用途落实管制区。然而，随着城市转型的不断推进，接续替代产业快速发展，对产业用地布局产生新的要求。本轮规划确定的产业用地布局已经不能适应新形势下的产业发展，正成为产业转型的限制因素。同时，随着社会经济发展，本轮规划确定城镇建设、农村新型社区建设、城乡建设用地增减挂钩等规划空间布局也与实际情况不相协调，造成已有的空间布局暂时不会使用、将要使用的却未规划布局的矛盾。为了推动城市转型、实现土地要素的支撑作用，在社会经济发展形势已然变化的背景下，有必要进行规划空间布局调整，实现规划的促进作用。

2.3 规划实施面临的新形势

随着新型城镇化和美丽乡村建设、新型产业发展、民生工程和基础设施建设等城乡发展战略实施，枣庄市现行土地利用总体规划中确定的部分项目空间布局难以适应社会经济发展的新形势、新要求。原来建设用地布局在空间规划上已不能满足当前社会经济发展的需求。建设用地布局需与新型城镇化、城镇体系、生态环境等相关规划和环境功能区划进行紧密衔接；在避让占用优质耕地和保护生态用地方面需进一步优化；在保障水利、交通、能源等重点基础设施用地，保障社会民生、扶贫开发、战略性新兴产业

产业及其他国家鼓励性产业用地方面，需与省、市经济社会发展规划进行紧密衔接。

2.4 调整完善的必要性

为了实现资源枯竭型城市的成功转型，枣庄市在规划实施期间大力发展接续替代产业，改变产业结构，取得了明显成效。然而，新型产业发展离不开土地支持。规划实施期间，枣庄市建设用地净增量达到 6393.00 公顷，平均年净增 913.00 公顷。根据第二次土地调查成果的变更现状，2014 年枣庄市建设用地规模为 85972.39 公顷，距 2020 年规划目标还剩余 1152.71 公顷用地。即便按照过往增长速率，建设用地规划剩余空间也仅能满足 1.3 年用地需求。现行规划确定约束性指标城乡建设用地规模也呈现同样趋势。2006—2014 年期间，全市城乡建设用地净增量为 5485 公顷，平均年净增量为 784.00 公顷。现行规划执行至 2014 年，全市城乡建设用地规模已经达到 71874.51 公顷，与 2020 年规划控制目标相比超出 133.74 公顷，无法满足未来发展需求。与此同时，未来仍有大量转型项目需要建设，建设用地需求强烈，初步预测建设用地需求达到 7539.00 公顷，远远高于现有规划剩余空间的 1152.71 公顷，未来供需矛盾突出。总体上看，枣庄市本轮规划剩余空间已明显不足，无法适应城市转型大背景下的建设用地需求，正成为国民经济发展的制约因素。

按照“十三五”规划建设布局要求，现行规划存在建设用地规划剩余空间布局已无法适应，未来建设用地需求布局与剩余建设用地空间布局存在明显的地域差异性。

综上，现有的剩余建设用地数量和空间局部，均无法满足社会经济发展的需求，总体上对“十三五”期间的社会经济发展会形成制约，所以有必要对现行规划进行调整完善，在优化用地布局的基础上，还要更加注重城乡建设用地集约利用潜力的挖掘，推动城乡建设用地的可持续利用。积极推进旧城区改造，有效盘活存量建设用地，使城乡建设用地更加集聚。另外要做好农村建设用地整治，应针对地方农村居民点小而散的问题，做好城镇村规划，逐步缩小和拆并自然村，扩大中心村规模。

3 规划目标调整

3.1 经济社会发展目标

综合考虑未来发展趋势和优势条件，围绕实现“两个翻番”，提前全面建成小康社会，把枣庄建设成为“转型升级和经济文化融合发展高地”。今后五年，经济社会发展的主要目标是：

综合实力明显提升。经济保持中高速增长，提前实现经济总量和居民人均收入比2010年翻一番。经济发展的质量和效益明显提高，地方财力不断增强。城乡居民收入增幅超过地区生产总值增幅，农村居民收入增幅超过城镇居民收入增幅。

转型发展取得突破。传统产业不断优化升级，战略性新兴产业形成优势，工业化与信息化深度融合，产业迈上中高端水平。新产业新业态不断成长，服务业比重进一步上升，消费对经济增长贡献明显加大，基本实现农业现代化。主要经济指标更加平衡协调，空间布局进一步优化。

民生保障更加充分。就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳步提高。教育现代化加快推进，劳动年龄人口受教育年限明显增加。现行标准下农村贫困人口提前两年实现脱贫。就业更加充分，社会保障更加健全，基本实现城乡全覆盖。平安枣庄建设深入推进，人民健康水平不断提升，群众获得感获得感明显增强。

生态环境持续改善。资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，生产方式和生活方式绿色、低碳水平上升，能源资源利用效率大幅提高，水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到基本控制，生态安全屏障基本形成。建成“国家卫生城市”、“国家生态园林城市”和“国家生态文明先行示范区”。

十三五产业用地发展方向。推进产业用地提质转型，改造提升化工、装备制造、煤电、建材、纺织服装、橡胶轮胎、造纸、食品加工八大传统工业，培育发展锂电、新信息、新能源、新医药、新材料、节能环保六大新兴产业，推动服务业高端化。发展旅游产业、文化产业、康养服务业、商贸服务业、体育产业等生活性服务业，现代物流业、现代金融业、电子商务业等生活性服务业，推动服务业高端化发展。实现产业转型升级，促进新旧动能转换。

3.2 土地利用战略目标

积极抓住鲁南经济带发展的重大机遇，按照资源枯竭城市转型的战略要求，从统筹区域土地利用的角度出发，促进薛城、市中、峄城三城区用地整合，东西轴向发展，形成区域性中心城市；构筑枣薛滕三角形城镇密集区，统一土地利用规划布局，着力提升城市功能，增强辐射带动作用。严格耕地保护，大力推进建设用地内部挖潜，促进土地节约集约利用，加大土地综合整治力度，

加强生态建设和环境保护，统筹土地利用与城乡社会协调发展，构建保障和促进科学发展的土地利用管理新机制，不断提高土地资源对资源枯竭型城市可持续发展的保障能力。

保障有足够数量和质量耕地。努力实现耕地占补平衡，耕地质量不断提高，并通过划定永久基本农田保护区，切实保护基本农田，稳定农业发展基础。

整合组群式城市用地分散布局。继续培育壮大枣庄作为区域性中心城市，改变组群方式城市用地分散布局的现状，集中配置中心城市用地，规划期末中心城区常住人口达到120万人，形成区域性的综合中心城市。

充分保障接续替代产业用地。统筹规划，加快产业结构调整和优化升级，优先保证接续替代产业用地，抓紧培育发展成长性好、竞争力强的接续替代产业，加快培育新的经济增长点，努力建设区域性物流中心，延长一产和二产的产业链，建立衰退产业援助机制，拓展城市发展空间。

全力推进土地综合整治。区分平原、低丘缓坡和山地等不同类型，切实推进山、水、田、林、路、村的综合整治。将农村居民点整理与农用地整理及交通水利规划紧密结合，优化空间资源布局，拓展建设用地新空间。按照综合治理、宜农则农、宜林则

林、宜养则养、宜建则建的原则，积极推进工矿废弃盘活利用与复垦。

3.3 调整完善任务

认真落实党中央、国务院决策部署，科学安排规划调整完善主要任务。坚持协调推进，优化土地利用结构和布局；坚持绿色发展，实现耕地、基本农田、生态用地有效保护和建设用地节约集约利用；坚持共享资源，做好土地资源公平配置和城乡统筹发展。具体任务是：

1、合理调整规划主要指标。根据本次规划调整完善上级下达的规划主要指标，以第二次土地调查成果和连续变更到2014年的数据为基础、结合各级土地利用总体规划中期评估成果、城市周边永久基本农田划定成果，最后利用趋势外推法、分类测算法、因素测算法合理确定并逐级分解下达耕地保有量、基本农田保护目标和建设用地规模等指标。

2、调整优化规划用地布局。合理调整耕地和基本农田布局，确保县域内实有耕地数量基本稳定、质量有提高；确保城市周边和道路沿线应当划入而尚未划入的优质耕地划入基本农田，实行永久保护。在不突破建设用地控制规模的前提下，合理调整规划建设用地结构和布局。进一步推进土地综合整治，促进土地集约集约利用。

3、协调衔接相关规划。与城市开发边界和生态保护红线划定工作做好协调衔接，实现“全面保障、统筹协调、永续利用、和谐安全”土地利用战略目标，完善土地用途和国土空间管制制度。

3.4 规划的主要指标

3.4.1 全市指标调整完善

3.4.1.1 现行规划主要控制指标

现行规划明确，2020年全市耕地保有量达到238496.65公顷，基本农田保护面积不低于212993.00公顷，土地整理复垦开发补充耕地达到6244.00公顷；建设用地总规模控制在87125.10公顷以内，其中城乡建设用地规模控制在71740.77公顷以内，城镇工矿用地规模控制在33659.88公顷以内，新增建设用地总量控制在8300.00公顷以内，其中新增建设占用耕地不超过6244.00公顷，人均城镇工矿用地控制在113平方米以内。

3.4.1.2 规划调整完善指标

按照省国土资源厅下达的指标，2020年全市规划调整完善的主要控制指标如下：耕地保有量达到233928.00公顷；基本农田保护面积202845.00公顷；建设用地总规模控制在88766.66公顷以内。

按照上位规划下达的调整完善指标，根据规划调整完善的依据、原则、要求和方针，在充分调研各地合理用地需求的基础上，结合上述的资源环境承载力评价结果，将耕地保有量、基本农田保护任务、建设用地总规模指标以及其他相关指标分解到5区1市。

基本农田保护面积：调整后全市基本农田保护面积为202845.00公顷，其中滕州市最多为74532.00公顷，其次是峰城区33759.00公顷，最少的是市中区12149.00公顷。

耕地保有量：调整后全市耕地保有量为233928.00公顷，其中滕州市最多为86336.00公顷，其次是峰城区38441.00公顷，最少的是市中区14613.00公顷。

建设用地总规模：调整后全市建设用地总规模为88766.66公顷，市中区、薛城区、峰城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为10870.44公顷、14010.42公顷、9262.54公顷、8821.52公顷、12450.75公顷、33350.99公顷。

城乡建设用地规模：调整后全市城乡建设用地规模为73432.00公顷，市中区、薛城区、峰城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为9272.00公顷、11563.00公顷、7680.00公顷、6505.00公顷、9516.00公顷、28896.00公顷。

城镇工矿用地规模：调整后全市城镇工矿用地规模为35648.01公顷，市中区、薛城区、峯城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为6442.00公顷、7985.50公顷、2980.00公顷、2909.45公顷、3281.00公顷、12050.06公顷。

交通水利及其他建设用地规模：调整后全市交通水利及其他建设用地规模为15334.66公顷，市中区、薛城区、峯城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为1598.44公顷、2447.42公顷、1582.54公顷、2316.52公顷、2934.75公顷、4454.99公顷。

新增建设用地规模：调整后全市新增建设用地规模为9938.81公顷，市中区、薛城区、峯城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为1161.24公顷、3118.05公顷、974.77公顷、895.00公顷、972.56公顷、2817.19公顷。

新增建设用地占农用地规模：调整后全市新增建设用地占农用地规模为8943.99公顷，市中区、薛城区、峯城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为1023.00公顷、2757.88公顷、947.94公顷、716.00公顷、843.00公顷、2656.17公顷。

新增建设用地占用耕地规模：调整后全市新增建设用地占用耕地模为8387.54公顷，市中区、薛城区、峯城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为959.00公顷、2644.77公顷、871.15公顷、671.00公顷、791.00公顷、2450.62公顷。

土地整治补充耕地规模：调整后全市土地整治补充耕地规模为 8387.54 公顷，市中区、薛城区、峰城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为 959.00 公顷、2644.77 公顷、871.15 公顷、671.00 公顷、791.00 公顷、2450.62 公顷。

城乡建设用地增减挂钩指标：调整后全市城乡建设用地增减挂钩指标为 5038.50 公顷，市中区、薛城区、峰城区、台儿庄区、山亭区、滕州市依次为 145.00 公顷、1236.50 公顷、810.00 公顷、600.00 公顷、608.00 公顷、1639.00 公顷。

中心城区建设用地规模：调整后全市中心城区建设用地规模为 18164.00 公顷，包含市中区、薛城区、峰城区，分别为 7135.00 公顷、8469.00 公顷、2560.00 公顷。台儿庄区、山亭区、滕州市的中心城区建设用地规模分别为 2972.00 公顷、2105.00 公顷、8551.68 公顷。

3.4.1.3 调整完善前后主要指标比较

耕地保有量从现行规划的 238496.65 公顷调整为 233928.00 公顷，减少了 4568.65 公顷；基本农田保护面积从现行规划的 212993.00 公顷调整为 202845.00 公顷，减少了 10148.00 公顷；建设用地总规模从现行规划的 87125.10 公顷调整为 88766.66 公顷，增加了 1641.56 公顷；城乡建设用地规模从现行规划的 71740.77 公顷调整为 73432.00 公顷，增加了 1691.23 公顷；城镇

工矿用地规模从现行规划的 33659.88 公顷调整为 35648.01 公顷，增加了 1988.13 公顷；交通水利及其他用地规模从现行规划的 15384.33 公顷调整为 15334.66 公顷，减少了 49.67 公顷。（详见附表 1）

3.4.2 中心城区指标调整完善

3.4.2.1 用地现状

规划中心城区控制范围土地总面积 37482.22 公顷，2014 年现状建设用地总规模 15731.41 公顷，其中城乡建设用地 13697.95 公顷，城镇工矿用地 10553.18 公顷，交通水利及其他用地 2033.47 公顷，永久基本农田保护面积 9510.00 公顷。

3.4.2.2 现行规划实施情况

现行规划建设用地总规模指标 16944.00 公顷，截止 2014 年现状建设用地总规模为 15731.41 公顷，还剩余 1212.59 公顷。

3.4.2.3 本次规划调整完善指标

按照省国土资源厅下达调整完善指标的通知，根据中心城区需求分析，衔接城市总体规划用地布局、近期重点建设项目落地情况，确定中心城区建设用地总规模控制在 18164.00²公顷以内，比规划增加 1220.00 公顷。

²中心城区建设用地规模 18164 公顷为报部指标

4 区域资源环境承载力评价

4.1 土地资源承载力

全市土地总面积 456352.81 公顷，扣除市域范围内的基本农田、生态用地核心区等禁止建设区域，剩余城市可开发土地的潜在规模为 337526 公顷（3375.26 平方公里）。

土地资源人口承载力的关键是粮食生产能力和人均粮食消费标准，采用回归分析法对枣庄市 2015-2020 年粮食产量进行预测，结合以温饱型、小康型、富裕型等消费水平为标准应用土地资源人口承载力模型，预测枣庄市 2020 年土地人口承载力为 430.28—549.86 万人。

4.2 水资源承载力

水资源承载力是指在一个区域范围内，在具体的发展阶段和发展模式条件下，以维护生态与环境良性循环为条件，水资源对该区域社会、经济发展规模的最大支撑能力。区域水资源支撑的人口规模是表示水资源承载力的一个重要宏观指标。宜居人口规模可利用以下公式初步计算：

$$C=(\lambda \times W_0 \times \sigma) / (W_p \times 365)$$

式中：C——研究对象的水资源人口承载力；

W₀——规划区的水资源总量；

λ ——水资源利用系数，反映水资源利用的技术条件；

σ ——生活用水占用水总量的比重，反映水资源的可持续性因素；

W_p ——该地区人均生活用水量标准，反映当地人们生活水平因素。

据统计年鉴，2010年至2014年枣庄市水资源总量分别为10.07亿 m^3 、9.08亿 m^3 、8.60亿 m^3 、12.09亿 m^3 、5.65亿 m^3 ，枣庄市2011年用水总量5.76亿 m^3 ，其中生活用水1.39亿 m^3 ，占总用水量的24.13%；2013年用水总量6.05亿 m^3 ，其中生活用水1.49亿 m^3 ，占总用水量的24.63%；2014年用水总量5.93亿 m^3 ，其中生活用水1.55亿 m^3 ，占总用水量的26.14%，枣庄市2011年人口394.18万人，人均生活用水量为97L/(人·d)；2013年人口395.96万人，人均生活用水量为103L/(人·d)；2014年总人口401.33万人，人均生活用水量为106L/(人·d)。预计2020年水资源总量为5.65-10.07亿 m^3 之间，从水资源负载指数的结果分析，枣庄市的水资源利用程度很高，水资源利用系数 λ 可取值为90%，生活用水占比有逐年升高的趋势，综合考虑生活用水占比以及将来水利利用结构变化后， σ 取30%；人均生活用水量为97~106L/(人·d)，随着节水技术的提高和人们节水意识的增强，并参考国标，预计2020

年人均生活用水量应控制在 102L/(人·d)。根据公式计算可得，枣庄市 2020 年水资源可承载人口为 410-580 万人。

枣庄市水资源利用程度高，开发潜力小。为了提高区域水资源人口承载力，应加大雨洪的利用、污水回收利用，加大节水力度，进一步优化配置水资源，有效增强枣庄市水资源承载力，实现社会经济的可持续发展。

4.3 生态环境承载力

人均生态承载力反映了生态环境对人口压力的负荷能力。按照生态足迹供给法计算生态承载力EC。

$$EC = Nec = N \sum (a_j r_j y_j)$$

上式中：EC为生态承载力；ec为人均生态承载力； a_j 为第j种人均生物生产性面积； r_j 为均衡因子； y_j 为产量因子；N为人口数。

根据《2015年枣庄市统计年鉴》的相关数据整理并分析，得出枣庄市生态足迹计算所需的生物资源账户系统和能源账户系统。其中计算生态足迹时，将能源的消费转化为化石燃料生产土地面积，均采用世界上单位化石燃料生产土地面积的平均发热量为标准，引入折算系数的概念，将当地能源消费所消耗的热量折算成一定的化石燃料土地面积。由于进出口所携带的足迹比例不大且全面详细的统计数据难以获得，所以研究没有考虑贸易调整。枣庄市2014年户籍人口为401.33万人，人均生态足迹4.41公顷，其中

化石燃料生态足迹为2.81公顷，占比例达到63.63%；人均生态承载力0.44公顷，出于谨慎性考虑，在生态承载力计算时应扣除12%的生物多样性保护后，人均生态承载力为0.39公顷，人均生态足迹约为可利用的人均生态承载力11.29倍。可见，本地的资源已经满足不了经济发展需要，为了维持现有的生产生活水平，枣庄市必须在优化内部产业结构，实现产业转型，推进煤炭向精细加工、深加工和综合开发方向转变，实现新型化、精细化和集群化发展，使单位能源足迹创造更大的价值。

4.4 建设用地适宜性评价

建设用地适宜性评价是评价一定类型的土地作为建设用地使用时的适合性，土地的适宜程度和限制强度是建设用地适宜性评价的主要依据。

结合枣庄市建设用地适宜性评价的工作实践，在分析和借鉴国内外建设用地适宜性评价研究的理论和方法基础上，基于枣庄市工程地质、生态安全、地形地貌、地质灾害等因子，采用单因子评价方法，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。

4.4.1 评价因子选择

自然条件因子：主要考虑水域、生态红线、地质灾害易发区、地形坡度、高程、地形粗糙程度指数等。

水域，包括河道蓝线、河流水面、内陆滩涂及水库水面。归为不适宜建设之列，水域之外的范围则为适宜建设区域。

生态红线，为维护国家或区域生态安全和可持续发展，据生态系统完整性和连通性的保护需求，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Ⅰ类红线区和Ⅱ类红线区。将Ⅰ类红线区列为不适宜建设、Ⅱ类红线区列为较不适宜建设，生态红线外的区域归为适宜建设。

地震断裂带，指有主断层面及其两侧破碎岩块以及若干次级断层或破裂面组成的地带。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。根据坡度值划分为不同类型的。坡度 $\leq 6^\circ$ 则为适宜建设，坡度 $6^\circ < \text{坡度} \leq 15^\circ$ 则为较适宜建设，坡度 $15^\circ < \text{坡度} \leq 25^\circ$ 则为较不适宜建设，坡度 $> 25^\circ$ 则为不适宜建设。

饮用水水源地，指提供城镇居民生活及公共服务用水取水工程的水源地域。根据《枣庄市饮用水水源保护区划定方案》将饮用水水源地一级保护区划定为不适宜区域，200米缓冲区域为较不适宜区域。

人类文化因子：主要考虑文物保护单位的保护范围。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实施重点保护的区域。本体范围归为不适宜建设区域，本体范围外、保护范围内归为较不适宜建设，保护范围外划为适宜建设区域。

施工建设因子：主要指长输管线、加气站及原油库面周边的建设管控要求。根据《中华人民共和国石油天然气管道保护法》规定：长输管线中心线两侧各5米地域范围内不适宜建设，原油库、加气站等附属设施500米范围内不适宜建设。

4.4.1 评价结果分析

建设用地适宜性评价结果表明，枣庄市不适宜建设的用地面积约为9263.96公顷，占土地总面积的2.03%，主要分布在水域、I级红线区、水源保护地、文物本体范围等区域；较不宜建设的用地面积共27974公顷，占土地总面积的6.13%；较适宜建设的用地面积为14466.36公顷，占土地总面积的3.17%；适宜建设的用地面积为404648.037公顷，占土地总面积的88.67%。

5 土地利用结构和布局调整

5.1 土地利用结构调整

按照土地利用战略，根据土地利用结构调整的原则和上级下达的规划约束性指标，经过广泛的公众参与和部门协商，枣庄市土地利用结构调整方案见附表 2。

5.1.1 农用地结构调整

2014 年全市农用地面积 331039.59 公顷，规划调整至 2020 年调整到 331995.91 公顷，调整前为 337019.81 公顷，减少 5023.90 公顷。

5.1.2 建设用地结构调整

2014 年全市建设用地总规模为 85972.39 公顷，规划至 2020 年调整为 92408.67 公顷³，调整前为 87125.10 公顷，增加了 5283.57 公顷。

5.1.2.1 城乡建设用地

2014 年末城乡建设用地总面积为 71874.51 公顷。其中，城镇工矿用地 23826.08 公顷，农村居民点用地 48048.43 公顷。规划到 2020 年城乡建设用地面积调整为 73605.18 公顷。其中，城镇

³该规模含省级及以上重点项目总规模为 6240.63 公顷，其中新增规模为 4253.64 公顷，该规模中项目实施时按符合规划编写实施方案。

工矿用地 35561.72 公顷，农村居民点用地 38043.46 公顷。调整前城乡建设用地面积为 71740.77 公顷。其中，城镇工矿用地 33659.88 公顷，农村居民点用地 38080.89 公顷，分别增加 1901.84 公顷，减少 37.43 公顷。

5.1.2.2 交通水利及其他建设用地

2014 年末交通水利及其他建设用地面积为 14097.88 公顷。到 2020 年交通水利及其他建设用地面积调整为 18803.49 公顷。调整前交通水利及其他建设用地面积为 15384.33 公顷，交通水利用地增加及其他建设用地 3419.16 公顷。

5.1.3 其他土地结构调整

2014 年其他土地面积为 39340.83 公顷。到 2020 年其他土地面积调整为 31948.23 公顷，调整前为 32208.12 公顷，其他土地共减少 259.89 公顷。

5.2 布局调整完善

5.2.1 全市布局调整完善

（1）按照耕地与基本农田保护新任务构建保护新格局。以控制性布局促进耕地与基本农田保护质量提升，引导耕地与基本农田向立地条件好、农业产业化水平高的区域集中布局。

（2）按照全市突出组团式城市空间布局的要求，薛城区、市中区、峰城区、枣庄高新区作为市域主中心，构成枣庄市中心城

区，滕州市定位为副中心城市，山亭区和台儿庄区定位为旅游区，同时培育税郭、榴园、木石、官桥等 14 个省级示范镇或产业特色重点镇，从而促进“一主一副两区多点”的城镇体系主体格局的形成。

（3）构建合理的“三生”空间用地结构。加强城镇用地空间布局引导，支持创新、创业、科技、智慧枣庄、互联网等用地需求；加强对区域土地生态环境的保护，保障生态休闲、文化旅游等产业需求。

（4）加强中心城道路网建设，加强城市道路交通与对外交通的衔接，构筑“便捷、安全、高效、生态、多元”的一体化城市综合交通体系。

（5）加强区域的生态用地的保护与建设，维护枣庄市区“北山、南水、中间城市带”的地域生态环境特征，进一步加强北部山体保护和绿化建设，加强南部水系网络建设和水污染综合治理，加强市区沿河、沿高速公路、公路、铁路绿色廊道的建设。同时坚持城区与区域生态系统一体化的原则，从区域发展考虑，打破城乡界线，强化“经济绿地”概念，依托郊区农业和林业的支撑作用，建立城乡一体化的联动绿化网络体系，形成统一的生态系统。

5.2.2 耕地与基本农田保护调整完善

5.2.2.1 耕地保有量任务调整完善

到2020年，现行规划全市耕地保有量指标为238496.65公顷，本次规划调整为233928.00公顷，减少了4568.65公顷。按照相关要求，将水源保护地周边的耕地进行退耕，将采矿坍塌地和建设项目无法避让的耕地进行核减，根据全市耕地保有量核减指标分布情况，确定全市各区市耕地保有量指标。

各区（县、市）根据下达的耕地保有量，对集中连片的耕地优先布局，同时考虑农业结构调整等耕地减少因素，调整耕地空间布局，确保耕地保有数量和质量，全面完成耕地保护任务。各区（县、市）耕地保护目标见附表6。

5.2.2.2 基本农田保护任务量调整完善

到2020年，基本农田保护面积现行规划指标为212993.00公顷，本次规划调整为202845.00公顷，减少了10148.00公顷。

按照严格保护基本农田的要求，以布局优化促进质量提升，引导基本农田向立地条件好、农业产业化水平高，以及城镇周边和交通干线的优质耕地集中区域布局。本次调整完善将实际地类为非耕地的基本农田调出，将生态建设和建设项目确实无法避开的耕地、不稳定耕地、劣地、坡地等调出，并根据这些地类的分布情况确定各市区核减面积，最终确定各区市基本农田保护面积，结果见附表7。

5.2.2.3 耕地与基本农田布局优化

（一）耕地布局优化

严格执行耕地保护制度，加大集中连片耕地保护力度，全市到2020年耕地保有量不低于233928.00公顷。耕地保有量分布最多的是在滕州市，有86336.00公顷，其次是山亭区、峄城区和台儿庄区，分别为38441.00公顷、36931.00公顷和32943.00公顷，薛城区耕地保有量为24664.00公顷，市中区耕地保有量最小，仅为14613.00公顷。调整后耕地集中连片，进一步优化农业生产布局。

为加大“菜篮子”基地建设，以高效农业园区和保供稳价蔬菜标准化示范基地建设为重点，划定30万亩蔬菜保供基地，有利于布局优化和推进农业标准化生产。

（二）基本农田布局优化

1、全市划入永久基本农田情况

在落实基本农田保护任务和保持现有基本农田布局总体稳定的前提下，枣庄市依据二次调查和耕地质量等别评定成果，对基本农田布局作适当调整。全市调入永久基本农田5366.35公顷，其中市中区调入永久基本农田684.07公顷，薛城区调入永久基本农田1039.74公顷，峄城区调入永久基本农田323.98公顷，台儿庄

区调入永久基本农田 852.02 公顷，山亭区调入永久基本农田 660.35 公顷，滕州市调入永久基本农田 1806.19 公顷。

2、全市调出永久基本农田情况

全市调出永久基本农田 15514.75 公顷。其中市中区调出永久基本农田 1332.97 公顷，薛城区调出永久基本农田 3072.64 公顷，峄城区调出永久基本农田 1978.28 公顷，台儿庄区调出永久基本农田 2102.02 公顷，山亭区调出永久基本农田 1570.35 公顷，滕州市调出永久基本农田 5458.49 公顷。

枣庄市原有基本农田平均质量等为 8.07，经补划调整后全市基本农田平均质量等为 8.08，耕地质量有所提高。布局调整后全市基本农田已在空间形态上形成实体边界，确保充分发挥划定永久基本农田实有边界和刚性边界作用，有效管控城市、城镇无序蔓延扩张。

3、中心城区城市周边永久基本农田划定落实情况

划定后城市周边永久基本农田 13.8872 万亩，拟划入的面积与已有永久基本农田之和达到该范围内耕地总面积的 62%。平均质量等别为 8.08 等，水田、水浇地面积为 3.6 万亩，坡度全部小于 15 度，无严重污染耕地。

6 “三线”划定与区域管控

在资源环境承载力分析基础上，有序推进生态红线、基本农田保护红线、城市开发边界的划定，以“三线”为“底线”，做好经济社会发展规划、城市总体规划、环境保护规划等相关规划与土地利用总体规划的衔接，实现生产、生活和生态空间的合理布局。

6.1 永久基本农田保护红线划定

6.1.1 划定准则

（1）耕地划优保优。在农用地分等成果以及基本农田空间布局优化的基础上，将耕地综合生产能力较强、农田水利基础设施完备、农户耕作制度完善的耕地优先划入永久基本农田保护区。

（2）兼顾景观生态。从调节大气组成、净化环境、保育土壤出发，将城市边缘区具有生态系统服务功能和景观风景功能的耕地划入永久基本农田保护区。

（3）适应城市发展。在土地开发适宜性评价与承载力评价的基础上，综合考虑城市未来增长规模与扩张方向，规避耕地保护与城市发展的利益冲突，划定有利于城市未来发展的永久基本农田保护区。

6.1.2 划定结果

根据耕地质量等别和立地条件，充分考虑城市战略发展重点和方向划定基本农田保护红线，面积为 202845.00 公顷，占全市总面积的 44.45%，各区市永久基本农田数量见附表 7，滕州市最多，为 74532.00 公顷，其次是峒城区和山亭区，分别为 33759.00 公顷和 33059.00 公顷，市中区最少，仅为 12149.00 公顷。

永久基本农田保护红线不允许调整与修改。确因国家战略和重大事件需要调整的，必须按照法律规定严格审批，在永久基本农田布局调整方案获批复后方可进行调整。

6.2 生态红线划定

6.2.1 划定准则

枣庄市通过与环境保护部门协调配合，以确保生态安全为底线，与省政府批复的《山东省生态保护红线规划（2016-2020年）》（鲁政字〔2016〕173号）充分衔接，将重要生态功能区、生态敏感区、风景名胜核心区，水源地保护区等重要生态功能区划入生态保护红线，严格用途管控，生态红线范围内用地实行负面清单管理制度。

划定生态功能保障红线，旨在保护自然生态系统服务功能的持续稳定发挥，保障对国家生态安全具有关键作用的国土空间。

（1）生态服务保障。划定提供生态调节与文化服务，支撑经济社会发展的水源保护以及森林保护等必需的生态区域。

（2）生态脆弱区保护。划定保护生态环境敏感区、脆弱区，地质灾害危险区，维护人居环境安全的基本生态屏障。

6.2.2 划定结果

全市有 4 类生态保护重点区域：生态公益林、湿地保护区、水源保护区、自然保护区。

（1）生态公益林

生态公益林主要包括了滕州市国家生态公益林、滕州市生态公益林、山亭区生态公益林、峯城区生态公益林、薛城区生态公益林等。

（2）湿地保护区

湿地保护区主要包括了韩庄运河土壤保持、水源涵养生态红线、蟠龙河湿地水源涵养生态红线、峯城古运河土壤保持和水源涵养生态红线、峯城区水源涵养生态红、月亮湾湿地水源涵养生态红线等。

（3）水源保护区

水源保护区总面积主要包括了丁庄水源保护区、东南庄水源保护区、金河水源二级保护区、渴口水源保护区、三里庄饮用水水源保护

区、徐楼水源保护区、岩底水源保护区、张庄水源保护区、周村水库水源保护区等水源保护区。

（4）自然保护区

自然保护区主要包括抱犊崮生物多样性维护和水源涵养生态红线，大伏山、黄邱山生物多样性、水源涵养生态红线，莲青山、岩马水库生物多样性维护生态红线，灵泉山生物多样性维护生态红线，马河水库生物多样性维护生态红线，马山、藤花峪生物多样性维护、水源涵养生态红线，南四湖以东水源涵养、生物多样性维护生态红线，滕州荆河湿地水源涵养、生物多样性维护生态红线，滕州市北部生物多样性维护生态红线，土山、马山顶生物多样性维护、水源涵养生态红线，万亩石榴园自然保护区，小陡山、云台寺生物多样性、水源涵养生态红线，薛河水源涵养、生物多样性维护生态红线，薛河以东水源涵养、生物多样性维护生态红线，岩马水库东水源涵养、生物多样性维护生态红线，袁寨山生物多样性维护生态红线等。

6.3 城市开发边界划定

6.3.1 划定准则

- （1）结合枣庄市的地形地貌，保护重要自然资源和生态区域；
- （2）强化城市内部开发，促进城市功能区组团形成，保障重点项目落地；

（3）区分城市和乡村的功能，确保农村土地向城市土地有序转换；

（4）控制城市无序蔓延，防止以“摊大饼”的形式扩张；

（5）建设生态高地，集聚发展用地，确保优质耕地，实现同步小康。

6.3.2 划定结果

根据枣庄市的资源条件和发展定位，并对接城市规划相关部门，划定城市开发边界用地规模 47260.00 公顷，占全市总面积的 10.36%。

6.4 规划环境影响分析与评价

6.4.1 基土地利用总体规划调整方案的环境影响预测

土地利用总体规划调整完善的环境影响预测，是针对于土地利用总体规划调整完善环境影响进行的科学判断和推测。进行预测的目的在于为决策者提供科学决策所必须的信息，从而提高决策的科学性和合理性。

土地利用总体规划调整完善环境影响预测有三方面的特征：1、它是对土地利用总体规划调整完善实施后可能造成的环境影响进行全面的预测，因此是一种综合性的预测。2、既有定性预测又有定量预测，因为有些指标是无法具体量化的，如人们的满意度，

舒适性等，只能借助于定性预测。3、土地利用总体规划调整完善环境影响的预测须立足过去和现状的基础上，进行科学的预测。

开展土地利用总体规划调整完善的环境影响预测，宜按照分类指导的原则进行，根据不同指标的性质，可把环境影响评价指标分三类：

（1）不需预测指标

不需预测指标主要在土地利用总体规划调整完善文本中已有的各种现成指标或是通过查阅相关基础资料即可获得各类指标。

（2）定性预测指标

定性预测指标主要指难以用数学模型定量化，或是由于缺乏足够的资料，无法进行客观统计分析的指标。这类指标的预测主要通过专家咨询（特尔菲法），公众参与、类比分析等预测方法得到。

（3）定量预测指标

定量预测指标主要指能够通过数学模型，可以定量分析研究，得到预测结果的评价指标。下面将对各项指标的环境影响进行预测。

（1）景观与美学破坏率

根据土地利用总体规划调整完善专题研究和专家咨询建议，预测枣庄市的景观与美学破坏率为 $\leq 5\%$ 。

（2）功能区协调度

根据图上叠加分析，全市土地利用总体规划调整完善分区与生态功能区划的协调度达到 96%。

（3）地质灾害危险性

根据枣庄市地质灾害防治规划分析，预测规划期末地质灾害危险性为 $\leq 5\%$ 。

（4）空气污染危险性

据枣庄市 2014 统计年鉴资料，空气可吸入颗粒物年平均值为 0.17 毫克/立方米，空气 PM_{2.5} 年平均值为 0.09 毫克/立方米。根据历年空气质量情况，空气污染危险性为 3%。

（5）森林覆盖率

根据历年森林覆盖率统计情况，规划期末森林覆盖率预计达到 40% 以上。

（6）城市人均公共绿地

根据枣庄市城市总体规划（2011-2020 年），预测规划期末城市人均公共绿地为 12.51 平方米。

（7）湿地保护率

规划基本上对现状湿地进行了保护，由于缺少具体定量的数据，对湿地保护率的指标预测只能咨询专家意见，预测结果为88%。

（8）污水集中处理率

根据枣庄市城市总体规划（2011-2020年），预测规划末枣庄市的污水集中处理率达到96%以上，污水集中收集率为95%以上。

（9）生态服务功能价值增加率

根据生态服务功能价值理论，预测规划末枣庄市的生态服务功能价值增加率5.22%。

（10）土地复垦潜力

根据枣庄市土地整治规划（2016-2020年），规划期末全市土地复垦补充农用地潜力7763.07公顷，补充耕地潜力4815.28公顷，增加耕地系数为62.03%。

（11）防灾减灾能力

这也是一个定性指标，根据专家意见咨询法确定规划的防灾减灾能力指标值为85%。

6.4.2 土地利用总体规划调整完善方案的环境影响综合定量研究

对土地利用总体规划调整完善环境影响综合评价各参评指标建立相应的关联函数 K_i ，由此获得各评价指标的关联函数值，简记为 $K_i(x_j)$ 。类似于边际效用递减，构造二阶导数为负的对数形式的关联函数：

① 当 $L=1$ 时（一类指标表示指标值越大越好）

$$k_i(x_i) = \begin{cases} \frac{\ln(x_i) - \ln(a_{pi})}{\ln(b_{pi}) - \ln(a_{pi})} & x_i \geq a_{pi} \\ \frac{\ln(x_i) - \ln(b_{qi})}{\ln(b_{qi}) - \ln(a_{qi})} & x_i < a_{pi} \end{cases}$$

② 当 $L=2$ 时（二类指标表示指标值越小越好）

$$k_i(x_i) = \begin{cases} \frac{\ln(a_{pi}) - \ln(x_i)}{\ln(a_{pi}) - \ln(b_{pi})} & x_i \leq a_{pi} \\ \frac{\ln(b_{qi}) - \ln(x_i)}{\ln(a_{qi}) - \ln(b_{qi})} & x_i > a_{pi} \end{cases}$$

上面公式中， L 为指标分类。各评价指标关联函数值 $k_i(x_i)$ 的计算结果见下表。土地利用总体规划调整完善环境影响的优度分值 Y 可由下列公式得出：

$$Y = \sum_{i=1}^{10} K_i(x_i) \times w_i$$

上面公式中 $K_i(x_i)$ 为参评指标关联函数值； w_i 为指标权重值。据 Y 的优度分值可判定土地利用总体规划调整完善环境可行性（ Y 分值越大，说明环境影响综合评价结果越优）：当 $Y \geq 0$ 时，土地

利用总体规划调整完善方案完全可行（根据优度评价法的计算原理，Y的最大分值为1，当Y=1时，说明土地利用总体规划调整完善方案各评价指标均达到理想状态）；当 $-1 \leq Y < 0$ 时，土地利用总体规划调整完善方案为基本可行；当 $Y < -1$ 时，土地利用总体规划调整完善方案为不可行。利用优度计算公式，枣庄市土地利用总体规划调整完善环境影响综合评价优度分值为： $Y=0.48$ 。根据上述判定准则，说明枣庄市土地利用总体规划调整完善方案环境影响综合评价结果为完全可行。

6.5 土地利用功能分区管制

本次调整完善坚持现行规划土地利用功能分区的设置，进一步强化区域土地利用空间管控，基于用地结构与布局调整，对局部分区规模和范围进行了调整。

6.5.1 基本农田集中区

本区是基本农田分布集中度相对较高，优质耕地所占比例相对较大的区域，面积约 215697.99 公顷，占全市总面积的 47.26%。区内鼓励开展基本农田建设，加大土地整理复垦开发力度，改善土地生产条件，发展粮食生产和城郊农业，稳定粮食种植面积，提高粮食单产。

6.5.2 一般农业发展区

本区面积 117480.59 公顷，占全市总面积的 25.74%。区内鼓励对土地进行整理复垦，增加有效耕地面积；积极增加对区内土地农业建设的投入，促进其可持续发展。

6.5.3 城镇村发展区

本区面积 80436.64 公顷，占全市总面积 17.63%。区内严格控制建设用地规模，引导城镇、工业和村庄用地集中布局；各类建设以内涵挖潜为主，通过调整城镇村内部布局，提高用地综合效率。

6.5.4 独立工矿区

本区面积 223867 公顷，占全市总面积 0.49%。区内土地主要用于工矿生产建设及直接为工矿生产服务使用，鼓励工矿用地向工业园区集中，切实提高用地效益。

6.5.5 林业发展区

本区面积 36206.50 公顷，占全市总面积 7.93%。区内土地主要用于林业生产，生态环境保护及其配套设施，严禁砍伐保护区内的古树古木及珍贵稀有树种。

6.5.6 生态环境安全控制区

本区主要包括了自然保护区、水源地保护区、森林公园、湿地公园等生态功能区域，面积为 4281.54 公顷，占全市总面积的 0.94%。区内土地利用以保护自然资源、维护土地生态安全为主，其核心

区内禁止除生态建设外其他各项建设活动，土地利用要求以不破坏生态环境为前提。

6.5.7 自然与文化遗产保护区

本区面积 30.07 公顷，占全市总面积的 0.01%。区内土地利用以地质公园以及文化遗产和风景名胜保护为主，在保护核心区内严禁开发建设。

7 促进建设用地节约集约利用

7.1 严控总量，优化结构布局

7.1.1 严格建设用地总量控制

到2020年，建设用地总规模现行规划指标为87125.10公顷，本次规划调整为88766.66公顷，增加了1641.56公顷。建设用地总规模严格控制在上位规划下达的指标之内。按照供给调节和引导需求的原则，合理调控城乡建设用地增长规模，同步加大批而未供、供而未用土地的消化利用，加强低效存量用地再开发，以缓解供需矛盾。

7.1.2 加大城乡建设用地布局调整

城乡建设用地布局的调整必须充分契合城市的发展目标，为城市的发展提供基础和保障。根据枣庄市“十三五”规划，创新、创业、科技、智慧城市、互联网小镇是枣庄市转型发展的关键词；枣庄市力争在2018年建成省级生态市，到2020年，建成“国家生态园林城市”和“国家生态文明先行示范区”。为此，枣庄市将按照“一主一副两区多点”的组团式城市空间布局，结合各区域的发展定位，调整城乡建设用地的布局，优化用地结构，满足枣庄市社会经济发展对用地的需求。

7.1.3 保障基础设施建设用地

本次规划调整完善涉及重大项目共计 131 个，按类型划分有铁路重点项目 5 个，公路重点项目 21 个，港航重点项目 14 个，场站重点项目 6 个，水利重点项目 21 个，能源重点项目 63 个，其他项目 1 个。

规划期内对交通、水利、能源和环保等重大基础设施项目，包括交通基础设施项目、能源项目、环境保护项目，尤其是对全市经济社会发展和民生、民计影响较大的建设项目，按照节约集约的原则，在土地上给予优先保障。

7.2 推进存量用地再开发

7.2.1 建设用地集约利用水平不断提高

枣庄市人均城镇工矿用地规划期末控制指标为 130 平方米以内，2014 年为 136 平方米；万元二三产业增加值用地量由 2009 年的 73.67 平方米降到 2014 年的 33.75 平方米，单位建设用地 GDP 产出、固定资产投资和财政收入分别从 2009 年的 144 万元/公顷、125 万元/公顷、40 万元/公顷增加到 2014 年的 310 万元/公顷、433 万元/公顷、81 万元/公顷，表明枣庄市节约集约用地趋势明显。

7.2.2 推进存量建设用地再开发

注重闲置用地、批而未用和低效用地等存量建设用地的挖潜，提高土地利用效率，促进建设用地节约集约利用水平大幅提升。注重现有土地结构性调整和优化利用以及工矿废弃地等的再开发利用。到 2020 年建设用地节约集约利用水平比 2014 年有显著提升。

7.3 加强建设用地空间管制

合理控制建设用地规模，建设用地布局严格避让生态红线、永久基本农田保护区，按照划定的城市开发边界，合理开发利用土地，引导人口经济向城市开发边界内生态环境容量较高的区域集聚。

7.3.1 允许建设区

本区土地面积为 92330.65 公顷，占全市土地总面积的 20.23%。本区是规划期内允许作为建设用地利用、进行城乡建设的空间区域，也是规划确定城乡建设用地规模落实到空间上的预期用地区。

7.3.2 有条件建设区

本区土地面积 2425.92 公顷，占全市土地总面积的 0.53%。本区是在允许建设区外，按照保护资源与环境优先，有利于节约集约用地的要求划定的区域，包括城镇、村庄、工矿等用地，满足规划期间不可预见的布局调整需求。

7.3.3 限制建设区

本区土地面积 357627.77 公顷，占全市土地总面积的 78.37%。本区是除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区以外的区域，是城、镇、村、工矿的合理隔离带，主要包括耕地、林地等类型。

7.3.4 禁止建设区

本区土地面积 3968.66 公顷，占全市土地总面积的 0.87%。主要用于生态与环境保护的区域，包括自然保护区、森林公园、湿地公园、水源保护区等的核心区和地质灾害高易发区。

8 中心城区规划调整完善

8.1 范围与规模结构

8.1.1 规划范围

枣庄市中心城区控制范围面积为 37482.22 公顷，涉及薛城区、市中区、峄城区。东至市中区的侯宅子村、营子村、丁庄村、石羊村以及峄城区吴林街道东侧，南至薛城区的孟岭村、茶棚村、横山口村和市中区的聂庄村、东山阴村以及峄城区榴园镇南侧，西至薛城区的周庄村、临城街道驻地、洪洼村、匡山头村，北至薛城区的西曲柏村、东曲柏后村、石沟村、蒋庄村、袁庄村、张范东村、大甘霖村以及市中区的和平村、朱子埠村、西圩子村、渴口村、张庄村。

8.1.2 人口和用地规模

2014 年中心城区常住人口 97 万人，现状建设用地总规模 15731.41 公顷，规划至 2020 年中心城区常住人口 120⁴万人，建设用地总规模 18164.00⁵公顷。

8.2 中心城区土地利用现状

⁴中心城区人口来源：《枣庄市城市总体规划（2011-2020）》（2016年修改）

⁵中心城区建设用地规模 18164 公顷为报部指标

根据 2014 年枣庄市土地利用变更数据，枣庄市中心城区农用地面积 19164.06 公顷，占土地总面积的 51.13%；建设用地面积 15731.41 公顷，占土地总面积的 41.97%；其他土地面积 2586.78 公顷，占土地总面积的 6.90%。

8.2.1 农用地

农用地中，耕地面积 15240.59 公顷，占农用地总面积的 79.53%；园地面积 909.45 公顷，占农用地总面积的 4.75%；林地面积 2077.68 公顷，占农用地总面积的 10.84%；其他农用地 936.35 公顷，占农用地总面积的 4.89%。

8.2.2 建设用地

建设用地中，城镇工矿用地面积 10553.18 公顷，占建设用地总面积的 67.08%；农村居民点用地面积 3144.77 公顷，占建设用地总面积的 19.99%；交通水利用地面积 1952.70 公顷，占建设用地总面积的 12.01%；其他建设用地面积 80.77 公顷，占建设用地总面积的 0.51%。

8.2.3 其他土地

其他土地中，水域面积为 623.02 公顷，占其他土地总面积的 24.08%；自然保留地面积为 1963.77 公顷，占其他土地总面积的 75.92%。

8.3 中心城区发展方向与结构布局

按照完善城市功能，突出城市特色，保护城市生态的原则，确定中心城区空间发展策略为“两翼集聚、轴向组团式发展”。中心城区的布局方向与现行《枣庄市土地利用总体规划（2006-2020）》一致。即采取“两翼集聚、轴向组团发展”的策略，积极发展中心城区西城区和东城区，引导东、西城区沿光明大道主要交通轴线相向发展，两城区之间保留和种植农田、林地作为生态隔离带，加强中心城南部万亩榴园及山体的保护，形成“双城拥山”的布局结构。

8.4 中心城区土地规划调整完善方案

8.4.1 指标调控与空间管控

（1）合理调整规划用地指标。根据枣庄经济发展需求，适当增加建设用地规模，中心城区建设用地总规模规划调整后指标为 18164 公顷，本次调整完善新增建设用地不存在压覆矿的情况。

（2）实施有弹性的空间管控。按照调整完善工作思路，推进土地利用规划由指标控制为主向用地空间管制为主的转变。中心城区划定允许建设区 18396.94⁶公顷，有条件建设区 1446.75 公顷。在规划实施中，有条件建设区可以根据需要与允许建设区进行置换，增加了中心城区建设空间的弹性。

8.4.2 中心城区用地结构和布局调整

⁶ 该规模包括报部指标 18164 公顷，加上省级项目新增建设用地规模 286.65 公顷。

按照省级规划关于枣庄市土地利用主要指标、空间布局、重点工程、重点项目等的安排，结合枣庄市中心城区发展战略、城镇体系规划和各类产业发展规划，合理调整土地利用结构，优化土地利用空间布局，实现土地资源的集约高效利用，促进经济结构的优化和经济发展方式的转变。

8.4.2.1 中心城区土地利用总体结构调整

规划调整至2020年农用地16716.19公顷，占土地总面积的44.60%；建设用地总规模18396.92⁷公顷，占49.08%；其他土地2369.07公顷，占6.33%。

8.4.2.2 农用地结构调整

2020年耕地13398.49公顷，占土地总面积的35.75%；园地601.06公顷，占1.60%；林地2093.62公顷，占5.59%；其他农用地623.02公顷，占1.66%。与2014年农用地结构比较，2020年耕地、园地比重有所下降。

8.4.2.3 建设用地结构调整

2020年建设用地总规模面积为18396.92公顷，占土地总面积的49.08%。

⁷ 该规模包括省级及以上重点项目总规模439.00公顷，其中新增规模286.65公顷

2020年城乡建设用地面积为15522.99公顷，占土地总面积的41.41%；交通水利用地面积为2706.74公顷，占土地总面积的7.22%；其他建设用地面积为167.19公顷，占土地总面积的0.45%。

在城乡建设用地中，2020年城镇工矿用地13040.05公顷，占土地总面积的34.78%；农村居民点用地2482.94公顷，占6.62%。

8.4.2.4 其他土地结构调整

2020年水域面积为693.15公顷，占土地总面积的1.85%；自然保留地面积为1677.98公顷，占土地总面积的4.48%。

8.5 建设用地管制分区

按照中心城区土地利用规划控制范围面积374.82平方公里划分允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

8.5.1 允许建设区

本区面积18396.94公顷，占中心城区总面积的49.08%，其中市中区、薛城区、峄城区分别为7185.14公顷、8651.80公顷、2560.00公顷，是划定城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域，也是城乡建设用地指标落实到空间上的预期用地区。

8.5.2 有条件建设区

本区面积1446.75公顷，占中心城区总面积的3.86%，其中市中区、薛城区、峄城区分别为244.87公顷、918.13公顷、283.75公顷，

主要用于规划城镇建设用地的布局调整，以及城乡建设用地增减挂钩项目的实施。

8.5.3 限制建设区

本区面积 16505.79 公顷，占中心城区总面积的 44.04%，其中市中区、薛城区、峯城区分别为 5538.24 公顷、8893.14 公顷、2072.41 公顷，主要由自然保护区的缓冲区、耕地资源分布区、水源保护区等组成。

8.5.4 禁止建设区

本区面积 1134.74 公顷，占中心城区总面积的 3.03%，其中薛城区、峯城区分别为 1004.93 公顷、129.81 公顷，主要包括各类风景名胜保护区、森林公园核心保护区和自然保护区核心区，历史文化保护区的重点保护区、水源保护区以及地质灾害高危险地区等。

9 推进土地综合整治

9.1 重点推进土地综合整治

枣庄市在土地管理中的核心矛盾是耕地占补平衡，调整期间把土地综合整治作为一项核心任务重点推进。

现行规划确定枣庄市土地整理复垦开发补充耕地规模为 6244 公顷，依据全国农村土地整治监测监管系统数据显示，全市至 2014 年已备案补充新增耕地面积为 5112 公顷。规划调整期间，全市在 16587 公顷耕地后备资源基础上，落实《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4 号）的相关要求，探索土地整治市场化机制，与矿山环境治理工程相结合，进一步加大耕地保护与土地整治力度，全市在继续完成现行规划下达的土地整治任务，包括土地整理、土地复垦和土地开发任务。

规划期共安排农用地整治重点项目 100 个，整治规模 4300.46 公顷，新增耕地 324.85 公顷，总投资 5.18 亿元。共安排高标准基本农田建设项目 26 个，涉及高标准基本农田面积 88.4 万亩；规划期共安排农村建设用地整治重点项目 259 个，整治规模 597.51 公顷；规划期共安排城镇工矿建设用地整治重点项目 120 个，整治规模 528.15 公顷；规划期共安排废弃地复垦整治重点项目 22 个，整治规模 4686.72 公顷，新增耕地 2050.94 公顷。

规划调整后确定枣庄市土地整治补充耕地规模为 8387.54 公顷，其中市中区调整为 959.00 公顷，薛城区调整为 2644.77 公顷，峰城区调整为 871.15 公顷，台儿庄区调整为 671.00 公顷，山亭区调整为 791.00 公顷，滕州市调整为 2450.62 公顷（见附表 3）。

9.2 加大农村居民点整治复垦

按照建设中心村、改造城中村、合并小型村、保护特色村的思路，继续实施“百村示范、千村整治”工程。加快农村居民点、废弃地、闲置地和低效利用土地的整理复垦进度，特别要加大对自然村组的撤并、“空心村”的整治力度，加快新农村的建设步伐，提高农村土地利用效率。保障农村基础设施和公共设施用地，加快城中村改造步伐，建设农转居多层公寓。

9.3 工矿废弃地复垦

按照《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》（国土资发〔2014〕119号）要求，严格控制建设用地总量，不断优化土地利用结构和布局，实施土地内涵挖潜和整治再开发战略。通过工矿废弃地复垦利用产生的新增建设用地指标，全部选址在土地利用总体规划确定的允许建设区内，主要用于城市规划建设。建新区在符合土地利用总体规划基础上，要做好与相关城镇规划、产业发展规划、生态环境等相关规划的协调衔接。

10 规划实施保障措施

10.1 完善耕地保护政策和机制

健全耕地保护补偿制度，充分调动农民保护耕地的积极性与主动性。加强和促进耕地占补平衡，严格落实耕地占一补一、占优补优，严格耕地占补平衡实施监管，坚决防止补充耕地数量质量不到位的问题。以提高耕地产能为目标，总结地方经验、完善政策措施，全面推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用工作。实施耕地质量保护与提升行动，加强耕地内在质量建设，实现“藏粮于地”，探索与社会资本合作（PPP）模式，以奖代补方式，多渠道落实补充耕地任务。要依据土地利用总体规划，编制实施各级土地整治规划，大力推进高标准农田建设。积极开展土地开发整治，有效增加耕地和基本农田面积。

10.2 加大生态保护力度

在土地利用总体规划实施管理中，把生态文明建设放在突出位置，优化国土空间开发格局，统筹协调城乡结构和空间布局，继续推进退耕还林还草、天然林保护等生态建设工程，加快实施国土综合整治，统筹考虑山水林田湖，按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草的原则，全面做好保护和修复，促进各类自然生态系统安全稳定。建立生态补偿机制，调整优化财政支出结构，加大对重点生态功能区的转移支付力度。进一步明确受益者和健全土地节约集约利用机制。

把节约放在优先位置，进一步严格土地用途管制，控制耕地、林地、草地等转为建设用地，以最少的土地资源消耗支撑经济社会持续发展。控制建设用地总量，合理安排各类建设用地布局，坚决抑制部分行业产能过剩和重复建设，尽量避让占用耕地。建立城镇低效用地再开发激励机制，规范推进工矿废弃地复垦利用和低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用，严禁随意侵占或破坏林地、草地等生态用地。

10.3 推进多规融合

加强经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等的衔接，达到标准统一、空间管控一致、管理职能清晰。在生态环境问题日益突出的形势下，“多规融合”要首先满足土地资源保护和生态环境保护的需要，严防死守基本农田保护红线和生态保护红线，切实保障城乡社会经济发展建设项目和生态环境保护工程能够真正落地。通过“多规融合”，有效统筹城乡空间资源配置，保护耕地资源，促进节约集约用地，实现城市空间功能布局优化和各行各业持续协调发展。

10.4 加强规划实施管理制度建设

进一步协调研究相关标准的衔接统一，建立土地利用总体规划定期评估修改制度，完善编制和审批程序，严格实施管理，提高规划的科学性和权威性，切实发挥规划对土地利用的统筹管控作用和对经济新常态发展的保障作用。

10.5 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帐，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。

10.6 建立动态联调机制

创新规划实施机制，按照“多规合一”原则，建起信息平台，建立一套运行机制，初步形成规划实施过程中的动态联调机制，确保相关重要规划调整时，本规划可同步调整。

10.7 健全公众参与机制

加强规划舆论宣传，充分利用各种媒体，对规划主要内容进行广泛宣传，提高全社会依法依规用地意识，增强对科学用地、节约用地、保护资源重要性的认识。构建规划调整、管理、实施和监督的全过程公众参与机制，明确公众参与范围和深度，建立规划公示制度，把规划管理的各个步骤环节公示于众，自觉接受公众对规划调整的监督。