

**菏泽市土地利用总体规划**  
**(2006-2020 年)**  
**调整完善方案**

菏泽市人民政府  
二〇一七年七月

## 目 录

前 言.....	1
一、规划调整完善背景.....	2
（一）区域概况.....	2
（二）现行规划实施情况.....	5
（三）资源环境承载力分析.....	8
（四）面临的形势与问题.....	10
二、规划调整完善总则.....	13
（一）调整完善目的.....	13
（二）指导思想与原则.....	14
（三）调整完善依据.....	15
三、规划目标调整.....	17
（一）经济社会发展定位与目标.....	17
（二）土地利用战略目标.....	18
（三）主要规划指标调整.....	20
四、土地利用结构调整.....	23
（一）农用地结构调整.....	23
（二）建设用地结构调整.....	24
（三）其他土地结构调整.....	26
（四）土地利用环境影响评价.....	26
五、土地利用布局调整与空间管控优化.....	29
（一）土地利用总体格局.....	29
（二）农业生产空间优化和永久基本农田划定.....	30
（三）生态空间布局优化和生态保护红线划定.....	34
（四）建设用地管制区调整和城市开发边界划定.....	37
六、土地整治挖潜.....	41
（一）城乡建设用地增减挂钩试点.....	41
（二）工矿废弃地复垦利用试点.....	41

七、中心城区规划调整完善.....	43
（一）中心城区规划控制范围与发展方向.....	43
（二）中心城区土地利用现状.....	43
（三）中心城区土地利用结构调整.....	44
（四）中心城区建设用地管制区调整.....	45
八、重大工程与重点项目的布局调整.....	47
（一）土地利用重大工程.....	47
（二）重点建设项目.....	47
九、区域土地利用调控.....	51
（一）土地利用功能分区.....	51
（二）县区土地利用调控方向.....	53
（三）县区土地利用调控指标.....	57
十、规划实施保障措施.....	59
（一）落实规划目标责任制.....	59
（二）完善规划实施保障措施.....	60
（三）加强实施监管与基础建设.....	61
附表.....	62
附表1 菏泽市土地利用主要调控指标表.....	62
附表2 菏泽市土地利用结构调整表.....	63
附表3 菏泽市各县区规划控制指标表.....	64
附表4 菏泽市土地利用功能分区面积表.....	65
附表5 菏泽市建设用地管制分区调整情况表.....	66
附表6 菏泽市耕地保有量调整情况表.....	67
附表7 菏泽市基本农田调整情况表.....	68
附表8 菏泽市主要控制指标调整情况表.....	69
附表9 菏泽市重点建设项目用地规划表.....	71
附表10 菏泽市中心城区管制分区表.....	76

## 前 言

《菏泽市土地利用总体规划（2006-2020年）》自实施以来，作为土地利用管理的纲领性文件，为社会经济发展发挥了积极作用。但十八大、十八届三中全会、中央一系列会议等对土地管理制度改革、生态文明体制改革、新型城镇化、耕地保护、土地利用方式转变等方面提出了更高的要求，迫切需要调整土地利用总体规划，强化规划管理和用途管制，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，加快生态文明建设，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

根据《国土资源部办公厅关于印发〈土地利用总体规划调整完善工作方案〉的通知》（国土资厅函〔2014〕1237号）、《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）》等文件，在完成《菏泽市土地利用总体规划（2006-2020年）中期评估》基础上，全面开展现行规划调整完善工作，现状数据采用2014年土地利用变更调查数据，调整完善范围为菏泽市行政辖区内全部土地，总面积12155.23平方公里，与现行规划一致。

本次调整完善通过严格划定永久基本农田保护红线，衔接划定生态保护红线和城市开发边界，落实各类用地布局，构建起生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间开发新格局，实现“调结构、优格局、促发展”的总体目标。

## 一、规划调整完善背景

### （一）区域概况

#### 1、菏泽市概况

菏泽市地处山东省西南部，与苏、豫、皖三省接壤，位于中部资源富集区、中原城市群和东部沿海地区的过渡地带，现辖牡丹区、定陶区、曹县、单县、成武县、巨野县、郓城县、鄄城县、东明县七县二区（含开发区和高新区）。

菏泽市属于中原经济区和山东西部经济隆起带，地理位置优越，交通便利，目前已形成以铁路为主动脉、高等级公路为干线、市县级公路为骨架的交通网络。随着机场、高速铁路、高速公路和航道的建设，菏泽市将成为“水陆空”一体化的综合交通枢纽，区位优势进一步加强。

全市已发现矿种（亚矿种）16种，矿产地259处，查明资源储量的矿产6种，占全省查明资源储量矿产81种的7.40%。煤炭资源丰富，分布在巨野县、郓城县、单县、成武县等，其中巨野煤田煤炭储量52.65亿吨，居全省第三位，是山东省迄今已查明的最大大型整装煤田。石油、天然气资源较为丰富，集中分布在东明县境内；地热资源主要分布于牡丹区、鄄城县和曹县。

2014年，全市地区生产总值2222.19亿元，增速10.2%领跑全省，总量和增速在其周边的八个地市中居第二位；三

次产业比重为 11.9: 53.6: 34.5; 全年完成规模以上全社会固定资产投资 940.70 亿元; 社会消费品零售总额 1215.22 亿元; 进出口总额 35.22 亿元。全市总人口 990.56 万人(户籍), 其中非农业人口 260.37 万人(户籍); 常住人口 843.79 万人, 其中城镇人口 345.48 万人。(注: 现状经济社会数据和人口数据均来源于菏泽市统计年鉴。)

## 2、土地利用现状

### (1) 土地利用结构

2014 年全市土地总面积 1215523.19 公顷。其中, 农用地 964089.99 公顷, 占土地总面积的 79.31%; 建设用地 215972.21 公顷, 占土地总面积的 17.77%; 其他土地 35460.99 公顷, 占土地总面积的 2.92%。

农用地中, 耕地面积 831025.30 公顷, 占土地总面积的 68.37%; 园地面积 6704.51 公顷, 占土地总面积的 0.55%; 林地面积 56994.66 公顷, 占土地总面积的 4.69%; 牧草地面积 8.03 公顷; 其他农用地面积 69357.49 公顷, 占土地总面积的 5.71%。

建设用地中, 城乡建设用地 191537.25 公顷, 占土地总面积的 15.76%; 其中, 城镇工矿用地面积 44572.75 公顷, 占土地总面积的 3.67%; 农村居民点用地面积 146964.50 公顷, 占土地总面积的 12.09%。交通水利及其他建设用地面积 24434.96 公顷, 占土地总面积的 2.01%; 其中, 交通运输用地面积 12472.02 公顷, 占土地总面积的 1.03%; 水利设施用

地面积 11275.17 公顷，占土地总面积的 0.92%；其他建设用地面积 687.77 公顷，占土地总面积的 0.06%。

其他土地中，水域面积 31082.31 公顷，占土地总面积 2.56%；自然保留地面积 4378.68 公顷，占土地总面积的 0.36%。

## （2）土地利用特征

——**土地利用类型较为单一，以农用地为主。**2014 年，全市农用地面积占土地总面积的比例近八成，高于全省平均水平，其中耕地比例近七成，分布广泛且均衡。

——**土地利用效率不高，人居环境质量亟待改善。**2014 年全市人均城镇工矿用地 129 平方米/人，单位建设用地 GDP（地区生产总值）103 万元/公顷，低于山东省的 213 万元/公顷和全国的 168 万元/公顷，土地利用效率较低。

2006-2014 年，全市城乡建设用地年均扩张约 1200 公顷，工矿企业自然蔓延现象普遍。逐步形成了城乡居住用地与工矿企业用地相互穿插、相邻布局的局面，造成了“空心村”、“城中村”、“棚户区”等现象，影响了城乡人居环境安全和生活质量。

——**村镇用地布局零散，农村建设用地整治潜力较大。**2014 年全市农业人口（户籍）730.19 万人，农村居民点用地 146964.50 公顷，人均农村居民点用地 201.27 平方米/人，远高于国家标准，并且布局零星散乱，粗放利用现象较为严重；

黄河滩区内大量村庄及巨野、单县压煤村庄需要整村搬迁整理，农村建设用地整理潜力较大。

——宜耕后备土地资源紧缺，且区域差异明显。全市土地利用率达 97.00%，宜耕后备土地资源面积约 5500.00 公顷，集中分布在黄河滩区和黄河故道。

## （二）现行规划实施情况

### 1、现行规划主要控制指标

《菏泽市土地利用总体规划（2006-2020年）》（以下简称“规划”）于 2010 年 9 月编制完成，并于 2010 年底经省政府批准，主要控制指标包括：

到 2020 年，全市耕地保有量不低于 827468.34 公顷，基本农田保护面积不低于 718871.00 公顷，通过开发复垦整理补充耕地量不低于 11571.34 公顷，新增建设占用耕地规模控制在 11438.00 公顷以内。

全市建设用地总规模控制在 216964.76 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 187937.94 公顷以内，城镇工矿用地规模控制在 42174.00 公顷以内，交通水利及其他建设用地规模不超过 29026.82 公顷，新增建设用地规模不超过 13370.00 公顷。

人均城镇工矿用地控制在 100 平方米/人以内，城乡建设用地增减挂钩指标 8795.00 公顷。



## 2、规划实施情况

### （1）耕地保有量

除牡丹区外，全市及各县区严格落实上级规划下达的耕地保护任务。2014年全市耕地面积831025.30公顷，与现行规划目标827468.34公顷相比多3556.96公顷。

### （2）基本农田保护面积

2014年全市基本农田面积722959.20公顷，与现行规划目标718871.00公顷相比多4088.20公顷，较好地完成了基本农田保护任务。

### （3）建设用地

——**建设用地总规模接近规划目标，区域差异明显。**

2014年全市建设用地规模215972.21公顷，与现行规划目标216964.76公顷相比，剩余规模992.55公顷。其中曹县、巨野县、郓城县、鄄城县、东明县分别超出现行规划目标30.50公顷、214.67公顷、795.69公顷、716.19公顷、684.97公顷。牡丹区（含开发区和高新区）、定陶区、单县、成武县与现行规划目标相比剩余规模分别为2737.55公顷、238.03公顷、98.75公顷、360.24公顷。

——**城乡建设用地规模剩余空间明显不足。**2014年全市城乡建设用地191537.25公顷，与现行规划目标187937.94公顷相比多3599.31公顷。郓城县、鄄城县和东明县最为明显，分别超出现行规划目标1071.63公顷、879.47公顷、774.57

公顷。

——**城镇工矿用地剩余空间不足**。2014年全市城镇工矿用地44572.75公顷，与现行规划目标42174.00公顷相比超出2398.75公顷。其中单县、成武县、鄄城县分别超出现行规划目标1595.71公顷、1424.41公顷、1650.71公顷。

——**重大交通水利等基础设施建设情况较好**。2014年，全市交通水利及其他建设用地规模为24434.96公顷，与现行规划目标29026.82公顷相比，剩余规模4591.86公顷。

#### （4）土地整治重点项目及补充耕地

——**高标准基本农田建设**。规划实施期间，全市共建成高标准基本农田362万亩，超额完成《规划》确定任务，并完成《菏泽市土地整治规划（2011-2015年）》确定高标准基本农田建设任务361万亩。

——**补充耕地规模**。规划实施期间通过土地整治补充耕地8308.36公顷，完成了现行规划目标11571.34公顷的71.80%。其中：农用地整理项目补充耕地1589.71公顷，其他土地整治项目补充耕地6718.65公顷。

——**增减挂钩实施**。规划实施期间，国土资源部、省政府共批复我市挂钩周转指标规模3068.74公顷，完成规划目标8795.00公顷的34.89%。其中拆除村庄4737.58公顷，整理复垦耕地4737.58公顷，安置1668.84公顷。在满足新建村庄及预留农村发展用地指标的前提下，结余指标调剂到城

镇使用。

### （5）人均城镇工矿用地

2014年全市城镇人口345.48万人，城镇工矿用地规模44572.75公顷，人均城镇工矿用地129平方米/人，超出现行规划目标29平方米/人。

## （三）资源环境承载力分析

以全市作为承载力研究对象，分别从耕地资源、水资源等承载要素及林地、湿地、水体和大气等环境承载要素进行资源环境承载力分析。

### 1、耕地资源承载力分析

2014年全市耕地面积831025.30公顷，粮食作物面积1112380.00公顷，粮食平均亩产421公斤，粮食总产量702.27万吨，人均粮食消费量395公斤。

根据《菏泽市“十三五”农业经济规划》，全面落实国家粮食增产计划，积极实施千亿斤粮食、农业综合开发和土地整治等工程。按照“谷物基本自给、口粮绝对安全”的要求，到2020年，全市粮食总产量稳定在700万吨以上；按照2014年世界银行发布的《中国经济简报》数据，2020年中国人均粮食消费达到479公斤；到2020年，全市耕地可承载的总人口约1460万人（粮食总产量/人均粮食消费量），大于2020年总人口的预测值，基本满足要求。

## 2、水资源承载力分析

全市多年水资源总量约为 45 亿立方米，其中地表水 11 亿立方米，地下水 18 亿立方米，客水 16 亿立方米；人均占有量 406 立方米，为全省人均占有量的 1.47 倍，全国人均占有量的五分之一，人均水资源总量相对较低。全市水资源供给相对紧张，属于轻度缺水城市。但近年来全市各县区平原水库及其他水源工程的建设力度逐步加大，水资源紧缺现象得到一定程度缓解，水资源供应基本满足发展需要。

## 3、生态环境承载力分析

全市有 1 处省级森林公园，2 处市级森林公园；林木蓄积量 2028 万立方米，森林覆盖率 10.34%，林木绿化率 13%，低于山东省和全国的平均水平，且多为人工杨木林，生态系统结构相对简单，功能较低。全市湿地资源较为丰富，总面积 85.24 万亩，但不合理的开发利用导致湿地面积和生物多样性减少。全年月均细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和可吸入颗粒物（PM<sub>10</sub>）浓度分别为 162  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  和 97  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，列全省第 16 和第 13 位，均高于全省平均水平，全年“蓝天白云、繁星闪烁”天数 145 天，占全年总天数的 40%，存在大气环境污染问题，生态环境承载力总体不高。但近年来全市持续推进生态修复和环境保护，各项污染物排放总量得以控制，基本满足发展需要。

根据土地资源、水资源和生态资源的承载力分析，未来

一段时期内，菏泽市资源环境综合承载能力基本上满足经济社会和人口发展的要求。

#### **（四）面临的形势与问题**

##### **1、严控建设用地规模与用地刚性需求矛盾更加突出**

2006-2014年，全市城镇化率从25.63%增长40.94%，年均提高1.91个百分点，建设用地总规模年均增长约1200公顷，年均增长率0.72%。

未来一段时期，全市正处于30%-70%加速发展的城镇化中期阶段，按照城镇化发展一般规律此阶段工业发展迅猛，经济规模迅速膨胀，工业化与城镇化相互推动作用明显，城镇数量和城镇人口迅速增加，建设用地需求强烈。与此同时，全市在加快建设机场、铁路、公路、内河航运、能源等重大基础设施上，推进新型城镇化统筹城乡一体化协调发展上，仍有较大的用地刚性需求（预计年均需求保持在1200公顷以上）。但受土地管理政策、建设用地规模控制、永久基本农田和耕地保护等多因素制约，年均可供给建设用地约650公顷，用地空间愈加紧缺，用地供需矛盾趋紧张。

##### **2、耕地与基本农田保护难度更大要求更高**

全市处于黄泛冲积平原，地势平坦，城市建设发展可选择空间广，耕地质量现状平均等别8.14，高于山东省平均等别，导致城市（镇）发展空间用地与优质耕地的重叠度较高。未来一段时期，改变城市“摊大饼”式的蔓延发展模式和农村

居民点“沿路爬”发展模式不能一蹴而就，加上耕地后备资源相对缺乏，市域内解决耕地占补平衡难以为继，耕地保护愈发困难。对严守耕地红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行数量质量与生态保护并重的耕地保护制度的要求也更为严格。

### 3、转变土地利用方式提高集约利用水平更加迫切

2014年全市亿元地区生产总值地耗约97公顷，低于山东省（46公顷）和全国（60公顷）的平均水平。加上未来一段时期，是全市走追赶型、调整型、跨越式发展之路的困难时期，迫切需要更严格地执行节约集约用地制度，促进建设用地由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，以土地利用方式转变促进经济增长方式的转变。

### 4、生态环境建设压力持续加大

全市仍面临土壤污染，耕地和工矿废弃地土壤环境质量下降，湿地、林地和优质耕地破坏等生态系统功能降低，湿地生态系统退化等生态环境问题，生态环境建设压力持续加大。

### 5、国土空间开发格局亟需优化

2014年，全市国土开发强度为17.77%，与山东省17.67%的平均强度基本持平，远高于全国4%的平均强度；随着城乡建设用地不断扩张，农业和生态用地空间受到挤压，城镇、农业、生态空间矛盾加剧；耕地保护压力持续增大，国土空

间开发格局亟需优化。

## 二、规划调整完善总则

### （一）调整完善目的

#### 1、实施最严格的耕地保护和节约用地制度

按照党中央、国务院关于更加严格土地管理的一系列新要求，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，促进规划管理重心向保护优先转变，方法向空间用途管制转变和指标向存量挖潜转变。

#### 2、主动适应生态文明体制改革的新要求

主动加强与菏泽市国民经济和社会发展规划、城乡规划、生态保护规划的衔接，推进重点区域的多规融合，缓解多种规划差异造成的管理矛盾冲突，通过“三线”划定，逐步形成国土空间开发新格局。

#### 3、保障新常态下经济社会发展任务与目标的“落地”

新时期是菏泽市建设“中国牡丹之都，鲁苏豫皖交界地区的区域中心城市和交通枢纽，山东省能源化工、现代制造和高新技术产业基地”的关键时期。做好现行规划调整完善，保障全市社会民生、扶贫开发、生态文明、高新技术产业和重大基础设施等用地需求，进一步维护土地规划的现势性、严肃性和可操作性，提升规划服务水平。



## （二）指导思想与原则

### 1、指导思想

以科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话特别是视察菏泽重要讲话精神，统筹推进“四个全面”战略布局和“五位一体”建设，主动适应经济新常态，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，保障国家粮食安全，推进生态文明建设；统筹安排生产、生活、生态用地，保障经济社会发展合理用地需求。科学合理分解落实山东省下达菏泽市的耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地总规模等规划指标，优化土地利用结构和布局，强化规划管理和用途管制，促进全市经济社会持续健康发展。

### 2、调整完善原则

（1）保护优先、统筹兼顾。落实耕地保护和生态文明建设要求；统筹安排生产、生活、生态用地，引导形成合理的国土空间开发格局。

（2）突出重点，保障发展。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，保障重大工程和重点基础设施建设。

（3）合理配置、节约集约。合理配置各类各业用地，调整优化建设用地结构。以有限增量撬动存量，积极推进城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等试点，挖掘用地潜力，提高土地利用效率。

（4）多方协同，共同推进。加强部门沟通与协作，会同相关部门共同划定永久基本农田保护红线、生态保护红线和城市开发边界。

### （三）调整完善依据

#### 1、法律法规及政策依据

- （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）《国土资源部办公厅关于印发<土地利用总体规划调整完善工作方案>的通知》（国土资厅函〔2014〕1237号）；
- （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）《山东省国土资源厅关于严格规范土地利用总体规划实施管理的意见》（鲁国土资发〔2013〕116号）；
- （7）《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）；
- （8）其他法律法规及政策依据。

#### 2、规程规范标准

- （1）《市（地）级土地利用总体规划制图规范》（TD/T 1020-2009）；

（2）《市（地）级土地利用总体规划编制规程》（TD/T 1023-2010）；

（3）《市（地）级土地利用总体规划数据库标准》（TD/T 1026-2010）；

（4）其他相关规范标准。

### 3、相关规划成果等基础资料

（1）菏泽市国民经济和社会发展“十三五”规划；

（2）菏泽市土地利用总体规划（2006-2020年）；

（3）2014年菏泽市土地利用变更调查数据；

（4）菏泽市级及各县区永久基本农田划定成果；

（5）2014年度耕地质量等别年度更新评价成果；

（6）菏泽市城市总体规划（2003-2020年）；

（7）菏泽市生态保护红线规划（2016-2020年）；

（8）其他相关资料。

### 三、规划目标调整

#### （一）经济社会发展定位与目标

紧紧抓住“一带一路”、中原经济区和西部经济隆起带建设等国家和省级战略的机遇，加快科学赶超、后来居上步伐，确保与全省一道全面建成小康社会，把菏泽市建设成中国牡丹之都，鲁苏豫皖交界地区的区域中心城市和交通枢纽，山东省“能源化工、现代制造、高新技术产业”基地。

能源化工基地：立足资源优势，发展精细化工、石化深加工等新型能源化工产业，建设全省现代能源化工基地。

现代制造基地：大力发展现代制造业，加强传统行业技术工艺升级改造，建设全省现代制造基地。

高新技术产业基地：充分发挥科技创新引领作用，建设以生物医药、新材料等产业为核心的高新技术产业基地。

到2020年，全市经济增速持续位居全省前列，综合实力在全省位次不断前移，地区生产总值增速达8.5%，总额达3680亿元；三次产业结构比至9:50:41，粮食总产量稳定在700万吨以上；紧跟国家新型城镇化综合试点步伐，积极推进新型工业化和新型城镇化，总人口达到1027万人，城镇化率53%，城镇人口543.10万人。（注：2020年预测数据主要参考菏泽市国民经济与社会发展“十三五”规划和城市总体规划。）

## （二）土地利用战略目标

### 1、联动协同，统筹发展

围绕全市积极融入国家“一带一路”、中原经济区和西部经济隆起带等区域协调发展战略，在产业转型、生态建设以及基础设施等方面加强与省内外周边地区的联系，实施统筹区域的土地利用战略。通过落实省级及以上重点建设项目和调整土地利用功能区，强化对土地利用的宏观调控，实现土地利用功能空间互补，为保障区域发展战略和政策的实施提供空间基础。

### 2、空间优化，协调发展

以土地利用布局调整，特别是城乡建设用地布局调整、城乡建设用地增减挂钩试点和城市开发边界的划定为引擎，推进“城乡空间适度集聚”战略的实施，强化县级及以上中心城区增长极的辐射带动作用，突破城镇空间低水平平衡状态。实施“荷定一体化”发展战略，做大做强菏泽市中心城区，突出强集聚、强核心作用；提升县城的增长极作用；培育小城镇，发挥小城镇人口的集聚作用；加强城乡统筹，引导新型社区、新农村特色发展和适度集聚。

### 3、优先保障，创新发展

配合供给侧结构性改革和构建具有菏泽特色的现代产业体系，建设用地结构（供应）进一步调整优化，优先安排农村教育改薄、黄河滩区脱贫迁建等社会民生、脱贫攻坚发

展用地；重点支持创新驱动战略实施，全面加速新旧动能转换步伐，保障新产业新业态和大众创业万众创新用地需求；积极推进新型城镇化、生态文明建设、美丽宜居乡村建设，保障其对生活性、生态性用地的需求；严禁为产能严重过剩行业项目安排用地。

#### 4、品质提升、绿色发展

探索多途径、多方式实施耕地占补平衡，严格执行“先补后占”、“占优补优”。大力实施高标准农田建设、耕地提质改造和农业生态环境改善工程，实现耕地数量、质量和生态的全面保护。

结合生态保护空间调整与生态保护红线划定，积极推进生态安全提升工程。通过工程和生态措施加强黄河故道和滩区的保护，开展自然修复和人工治理相结合的湿地生态建设。

以各类水源、水污染治理工程为依托，稳步提升水资源环境承载能力。高效利用引黄河水与南水北调；合理利用浅层地下水，禁止使用深层承压水，加大平原水库的建设力度，保障城市可持续发展；节约利用水资源，扩大使用再生水与雨水；进一步提高农业和工业用水效率；全面推进污染防治，尤其是农业面源污染。

### （三）主要规划指标调整

#### 1、总量目标

##### （1）耕地保有量

调整后，到2020年耕地保有量不低于827034.47公顷，比现行规划的827468.34公顷减少433.87公顷。

##### （2）基本农田保护目标

调整后，到2020年基本农田保护面积不低于702231.00公顷，比现行规划的718871.00公顷减少16640.00公顷。

##### （3）建设用地总规模

调整后，到2020年建设用地总规模控制在219776.67公顷以内，比现行规划规模的216964.76公顷增加2811.91公顷。

##### （4）城乡建设用地和交通水利及其他建设用地规模

在2014年交通水利及其他建设用地现状基础上，优先保障市、县交通水利及其他重点建设工程用地需求，统筹确定交通水利及其他建设用地规模和城乡建设用地规模。

调整后，到2020年城乡建设用地规模控制在196342.91公顷以内，比现行规划规模的187937.94公顷增加8404.97公顷；交通水利及其他建设用地控制在23433.76公顷以内，比现行规划规模的29026.82公顷减少5593.06公顷。

##### （5）城镇工矿用地规模

按照促进节约集约利用土地、优化国土空间格局的要

求，参考国民经济和社会发展“十三五”规划、城乡规划和各县区城镇工矿用地需求，调整后，到2020年城镇工矿用地规模控制在68790.06公顷以内，比现行规划规模的42174.00公顷增加26616.06公顷。

## 2、增量目标

### （1）新增建设用地规模

遵循突出重点、保障发展和节约集约的原则，有效控制新增建设用地规模，并优先用于社会民生、扶贫开发、战略性新兴产业和重大基础设施建设。根据现行规划实施情况和调整后建设用地总规模指标落实情况，调整后，2006-2020年新增建设用地规模控制在16180.00公顷以内，比现行规划规模的13370.00公顷增加了2810.00公顷；其中新增建设占用农用地规模控制在14056.00公顷以内，比现行规划规模的11849.00公顷增加了2207.00公顷；新增建设占用耕地规模控制在13300.00公顷以内，比现行规划规模的11438.00公顷增加了1862.00公顷。

### （2）土地整治补充耕地规模

调整后，2006-2020年土地整治补充耕地面积不少于13730.46公顷，确保耕地占补平衡，比现行规划规模的11571.34公顷增加2159.12公顷。

## 3、效率目标

### （1）人均城镇工矿用地



调整后，到2020年人均城镇工矿用地控制在127平方米/人以内，比现行规划增加27平方米/人。

## （2）城乡建设用地增减挂钩指标

根据农村建设用地整治挖潜实施情况，在充分调研论证各县区农村建设用地整治挖潜潜力的前提下，调整后，2006-2020年城乡建设用地增减挂钩指标8795.00公顷，与调整前一致。

## 四、土地利用结构调整

为实现土地资源的优化配置和合理利用，根据土地利用目标和任务，在2014年土地利用现状基础上，对全市2020年土地利用结构进行合理调整。

### （一）农用地结构调整

按照全市农业产业化、特色农业基地建设要求，结合新增建设用地占用农用地、农业结构调整等情况，严格落实上级下达的耕地保有量，合理调整园地、林地，努力转变农业增长方式，不断提高农业综合生产能力。

#### 1、调整后2020年的农用地结构

全市农用地面积为957914.43公顷，占土地总面积的78.81%，其中耕地827034.47公顷，占土地总面积的68.04%；园地12287.70公顷，占比1.01%；林地54697.34公顷，占比4.50%；牧草地2.79公顷；其他农用地63892.13公顷，占比5.26%。

#### 2、调整前后农用地结构变化情况

调整前后，全市农用地减少3776.82公顷，占土地总面积的比例减少0.31个百分点；其中耕地减少433.87公顷、园地减少10660.00公顷、林地减少6914.96公顷、牧草地减少125.21公顷、其他农用地增加14357.22公顷。

#### 3、与2014年相比农用地结构变化情况

与 2014 年比，全市农用地减少 6175.56 公顷，占土地总面积的比例减少了 0.50 个百分点；其中耕地减少 3990.83 公顷（主要由于建设占用耕地），园地增加 5583.19 公顷，林地减少 2297.32 公顷（主要由于建设占用和农用地结构调整），牧草地减少 5.24 公顷、其他农用地减少 5465.36 公顷（主要由于建设占用和农用地整理）。

## （二）建设用地结构调整

坚持保护优先、节约集约原则，优化调整建设用地结构，适当提高城乡用地的比例；加大城乡建设用地内部调整力度，积极拓展城乡建设用地新空间，适度增加城镇工矿用地规模。到 2020 年，菏泽市建设用地规划控制指标 219776.67 公顷（调整后 225211.37 公顷，含省级及以上重点建设项目新增规模 5434.70 公顷，项目实施时按符合规划编写实施方案）。

### 1、调整后 2020 年建设用地结构

调整后，到 2020 年全市建设用地总规模为 225211.37 公顷，占全市土地总面积的 18.53%，其中城镇工矿用地规模 69211.11 公顷，占全市土地总面积的 5.69%；农村居民点用地规模 127552.85 公顷，占 10.49%；交通水利建设用地规模 27757.67 公顷，占 2.28%；其他建设用地规模 689.74 公顷，占全市土地总面积的 0.06%。

### 2、调整前后建设用地结构变化情况

调整前后，全市建设用地总规模增加了 8246.61 公顷。其中城镇工矿用地规模增加 27037.11 公顷、农村居民点用地规模减少了 18211.09 公顷，交通水利建设用地规模减少 401.77 公顷，其他建设用地规模减少了 177.64 公顷。

调整前后，全市城乡建设用地和交通水利及其他建设用地的比例从 86.62:13.38 提高至 87.37: 12.63；城镇工矿用地与农村居民点用地的比例从 22.44: 77.56 提高至 35.17: 64.83。

### 3、与 2014 年相比建设用地变化情况

与 2014 年相比，全市建设用地总规模增加了 9239.16 公顷，其中城镇工矿用地规模增加 24638.36 公顷；农村居民点用地规模减少 19411.65 公顷，交通水利建设用地规模增加 4010.48 公顷，其他建设用地规模增加 1.97 公顷。

与 2014 年相比，全市交通水利及其他建设用地和城乡建设用地的比例从 11.31: 88.69 提高至 12.63: 87.37；城镇工矿用地与农村居民点用地的比例从 23.27: 76.73 提高至 35.17: 64.83。

### 4、节约集约用地情况

调整后，2015-2020 年全市推进工矿废弃地复垦利用试点工作，可结余建设用地指标 4627.74 公顷。到 2020 年，单位建设用地地区生产总值从 2014 年的 103 万元/公顷提升到 163 万元/公顷；亿元地区生产总值地耗从 2014 年的 97 公顷降低到 61 公顷，下降幅度达 30%。

### （三）其他土地结构调整

调整后，到2020年全市其他土地面积32397.39公顷，占全市土地总面积的2.67%，其中水域面积29774.75公顷，占全市土地总面积的2.45%；自然保留地面积2622.64公顷，占0.22%。

调整前后，全市其他土地减少4469.79公顷，占全市土地总面积的比例减少0.37个百分点，自然保留地减少3154.85公顷，水域减少1314.94公顷。

与2014年相比，全市其他土地减少3063.60公顷，其中自然保留地减少1756.04公顷，水域减少1307.56公顷。

### （四）土地利用环境影响评价

#### 1、土地利用结构调整对环境的影响分析

——农用地减少可缓解河流水域富营养化，水污染严重等现象，降低因农业生产对大气的不良影响。同时由于农用地减少多为建设占用造成，会增加工业废水、生活污水以及温室气体的排放，造成环境污染。

农用地增加可提高地下水补给能力，降低水土流失，山体滑坡等地质灾害发生的风险。同时大量陡坡地的开发也会造成河流源头保水能力下降，导致土地资源破坏。

——建设用地的增加尤其是城乡建设用地的增加会导致城市建筑密度提高，降低绿地面积，加剧城市热岛现象，

交通水利及其他建设用地的增加会导致大量水泥路面出现，降低地表渗透，增加地表径流量。

建设用地减少提高土壤透水排水和吸热散热功能，提高土壤系统价值功能，缓解因地下水资源开发造成水资源枯竭现象。交通水利及其他建设用地的减少可缓解因机动车辆往复行驶，产生氮氧化合物、导致土壤酸化的现象。

——其他土地的增加促使生物多样性提高，维持自然生态平衡，改善生态环境质量。增加地下水补给量，调节气候，降低地表水中各种污染物浓度、净化水质。

其他土地的减少导致原生、次生自然植被及人工植被退化，景观多样性降低，压缩野生动植物生存空间，从而可能引起土壤侵蚀以及水土流失的加剧。

## 2、缓解措施

调整后，全市土地利用结构总体呈现农用地和其他土地减少、建设用地增加的趋势。通过上述分析，需采取以下措施缓解土地利用结构调整对生态环境造成的影响。

——鼓励工业用地和闲置建设用地适时恢复为农用地，做好堤岸防护、沟道治理和水土保持工作，严控化肥、农药施用量，发展生态农业、生态旅游业，保护农田生态环境安全。

——加快生态城市建设，提高城市绿地率、倡导循环经济和清洁生产。合理安排生产、生活、生态用地空间，严控

城市无序化蔓延对区域生态环境和耕地等重要资源的破坏。

——大力推进平原水库及其他水源工程建设力度，增加水域面积，提高土壤养分。严格划定生态保护红线，将重要的生态节点、生态廊道划入禁止建设区。并实施严格管控。

## 五、土地利用布局调整与空间管控优化

### （一）土地利用总体格局

#### 1、城乡空间发展格局

重点构建“一心一轴两带”为主体的城镇化发展格局，发挥中心城区综合示范作用和辐射带动能力；以日东高速公路为东北-西南发展轴，重点发展现代物流、先进化工产业、生物医药产业及现代农业，推动沿线物流园区、工业园区等特色产业园区建设，打造优势产业集群；沿京九铁路发展带重点发展商贸流通业和农副产品加工业，辐射带动周边地区；沿新石铁路、徐菏铁路发展带重点发展化工和机电制造业。

#### 2、农业空间发展格局

以基本农田保护区、农产品主产区为基础空间格局，重点构建粮食生产功能区，加快实施“一乡一业一村一品”，形成农产品供给有保障、农业多功能优势互补的格局。

#### 3、产业空间发展格局

以优化主导产业空间布局、促进产业集聚、推动新旧动能转换为目标，重点依托中心城区和各县城，以省级开发区为龙头，把菏泽经济开发区、菏泽高新区打造为国家级经济开发区、高新区，带动产业集聚发展。

充分发挥定陶工业园区、东明工业园区、鄄城工业园区、郓城工业园、曹县工业园区、单县工业园区、成武工业园区、



巨野工业园区、牡丹工业园区等主要工业园区的带动作用，在发展条件和基础较好的乡镇布局特色工业园区，通过特色经济的发展，加快农业现代化进程，带动乡镇经济的发展。

#### 4、生态空间保护格局

打造“双轴、三区、多点”的生态安全格局。以黄河和黄河故道为依托，打造黄河水源涵养轴线，沿巨野至东明的产业集聚带建立生态保护轴线；构建城市建设与生态保护协调区、生态农业与资源环境协调区和资源开发与生态保护协调区；依托市域内重要湿地、水域、山体建立局部生态节点，改善生态环境。

#### 5、重大设施发展格局

以山东省“双向开放”的桥头堡和鲁苏豫皖四省交界地区的综合交通枢纽为目标，建设菏泽机场，构建空中走廊；建成日兰高速公路、德上高速公路、枣菏高速公路、濮阳至阳新高速公路，形成“米”字型高速公路网；完成曲阜经菏泽至兰考高速铁路（鲁南客运专线）、京九铁路客运专线（霸商高铁）、菏泽至徐州铁路建设，构建“木”字型现代化铁路运输网；推进新万福河、郟城新河、东鱼河航道等建设，形成“川”字型内河航道体系。

### （二）农业生产空间优化和永久基本农田划定

#### 1、农业生产空间优化

坚守永久基本农田保护红线，确保耕地和永久基本农田

保护面积不减少，质量有提高，布局基本稳定；统筹园地、林地及其他农用地利用，确保农业生产空间合理有序。

### （1）合理调整基本农田空间布局

按照基本农田永久保护、以布局调整促进质量提升的原则，合理调整永久基本农田布局，提高优质耕地占比，确保永久基本农田保护任务有效落实。基于现行规划基本农田空间布局，将已验收合格的土地整治新增优质耕地、已建在建高标准农田、交通沿线与城市周边优质耕地以及高等别耕地和集中连片耕地优先纳入永久基本农田加以保护。

### （2）推进田水路林村综合整治

以整治促建设，以建设促保护，大力建设高标准农田，将经整理后符合条件的一般农地区划定为基本农田整备区，用于未确定位置的重点建设项目补充基本农田。优化配置水资源，完善农田水利基础设施，加强地力培肥等工程建设，改善农业基本生产条件，从“田、水、路、林、电、管”等方面建设高标准高产稳产粮田。加强农田防护与生态环境建设，因地制宜推进农田林网工程建设，加强小流域综合治理，积极开展堤岸防护、沟道治理和水土保持工程建设，增强农田抵抗自然灾害能力，保护农田生态环境安全。

### （3）推进农业产业化和特色农业基地建设

加强对农业结构调整的引导，加快实施一乡一业一村一品，推进农业产业化与特色农业基地建设。着力发展山药、

芦笋、中药材、大蒜等特色优势产业，抓好定陶区和单县为主的15万亩山药、巨鑫源6万亩芦笋、佳农果蔬15万亩大蒜、沙土食品5万亩花生等特色基地建设；突出抓好12万亩大棚蔬菜以及黄金桃、木瓜等特色林果种植；加快建设一批青山羊养殖场和优质肉牛基地，创建曹州林下生态养殖品牌；充分发挥黄河故道、黄河滩区、煤矿塌陷地三大区域宜渔资源优势，大力发展名优水产品养殖，建设黄河鲤鱼、黄河甲鱼、南美白对虾等品种养殖基地。

## 2、永久基本农田划定

### （1）基本原则

——**依法依规、规范划定**。依据有关法律法规及相关规定，规范有序地调整基本农田数量和布局。

——**保护优先、优化布局**。应按照总体稳定、局部微调、应保尽保、量质并重的要求，优先确定永久基本农田布局，优化国土空间开发格局。

——**统筹兼顾、质量保证**。结合生态保护红线、城市发展战略和空间格局，划定永久基本农田，确保划定的永久基本农田质量优质，设施配套完善，生态环境良好。

——**特殊保护、管住管好**。加强和完善对永久基本农田管控性、建设性和激励约束性保护政策，严格落实永久基本农田保护责任，强化全面监测监管，建立健全“划、建、管、护”长效机制，进行特殊保护。

## （2）划定结果

根据《菏泽市永久基本农田划定方案》，菏泽市全域永久基本农田划定结果如下：

——**全域永久基本农田**。全市共落实全域永久基本农田面积 702231.00 公顷。其中，耕地 697693.34 公顷，园地 2490.53 公顷，林地 2047.13 公顷。基本农田内园地和林地均为可调整地类，耕地占基本农田比例 99.35%。全域永久基本农田内耕地国家平均利用等别为 8.12 等（划定前为 8.14），划定后耕地质量略有提升。

调整前后，全市永久基本农田共减少 16640.00 公顷，其中调入基本农田 29123.94 公顷，调出基本农田 45763.94 公顷。

——**基本农田整备区划定**。全市共划定基本农田整备区 3685.92 公顷，用于未确定位置的重点建设项目补充基本农田。其中，牡丹区 666.67 公顷；定陶区 163.87 公顷；曹县 1885.42 公顷；单县 504.01 公顷；成武县 82.18 公顷；巨野县 55.82 公顷；郓城县 68.55 公顷；鄄城县 131.08 公顷；东明县 128.32 公顷。

## （3）管控规则

永久基本农田一经划定，不得随意调整。除法律规定的能源、交通、水利、军事设施等国家重点建设项目选址确实无法避让的除外，其他任何建设不得占用。强化土地用途管

制，严格占用基本农田建设项目审批，规范审批程序，提高占用成本。

### （三）生态空间布局优化和生态保护红线划定

#### 1、生态空间布局优化

牢固树立生态文明理念，加强黄河流域防护体系建设和湿地生态系统建设与恢复，逐步完善黄河防洪体系，形成黄河流域在山东的第一道生态屏障；各项水源工程保障工作得到切实落实，主要河流的水源涵养带体系不断完善，加强森林公园、湿地公园建设，逐步形成黄河滩区生态建设与农业协调发展区、黄河故道生态建设与农业协调区、中部城市建设与生态协调发展区、西部化工基地与高效农业生态区、东部煤炭基地与高效农业生态区等五大生态功能区。

#### 2、生态保护红线划定

##### （1）生态保护红线划定方法

根据《菏泽市生态保护红线规划（2016-2020年）》，菏泽市生态保护红线分为禁止开发区生态保护红线、重点生态功能区及生态敏感区、脆弱区生态保护红线、其他重要区域生态保护红线三大类别。

禁止开发区包括国家级禁止开发区（3处）和省级禁止开发区（21处）。菏泽市属于较低重要生态功能区，无重点生态功能区。其他重要区域包括9个水库、4个林场、1个水利风景区、1个牡丹种质资源区、38条重要河流和2个公

园。其中，禁止开发区中省级及以上地质公园的地质遗迹保护区、省级及以上湿地公园的保育区纳入一级管控区。<sup>1</sup>

## （2）生态保护红线划定结果

根据菏泽市生态保护红线规划，全市生态保护红线包括省级红线区和市级红线区，保护面积 1132.93 平方公里，占市域总面积的 9.32%；其中，省级红线区 924.17 平方公里，占市域总面积的 7.60%，主要分布在黄河、黄河故道及部分重要河流区域；市级红线区 208.76 平方公里，占 1.72%。

根据主导功能分类，水源涵养生态保护红线区，总面积 1096.00 平方公里，占生态保护红线总面积的 96.74%，在全市范围内均有分布；生物多样性维护生态保护红线区，总面积 29.72 平方公里，占 2.62%，主要分布在东明县、鄆城县、单县和成武县，一般兼具水源涵养生态功能；土壤保持生态保护红线区，总面积 7.21 平方公里，占 0.64%，主要分布在东明县、定陶区、鄆城县和巨野县。

## 3、管控措施

### （1）一级管控区管控措施

区内实施强制保护，禁止大规模的城镇建设、工业生产和矿产资源开发等改变区域生态系统现状的生产经营活动。自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、饮用水水源保护区等法定保护区域，严格按照国家和地方法

<sup>1</sup> 备注：本小节的“禁止开发区”的概念与土地利用规划的“禁止开发区”的概念有所不同。

律条例等进行管理。其他生态系统服务功能极重要、生态环境极敏感脆弱区，原则上禁止一切开发建设活动，引导现有居住人口有序转移，现有工业企业、矿山开发、规模化畜禽养殖场要逐步清退，生态受损场地实施生态恢复；且按照主导生态功能类型的不同，生物多样性保护红线区重点保护生物物种的栖息地，保障物种数量不减少；水源涵养区保护红线区重点保护源头汇水区的地表植被，提升涵养水源能力；土壤保持生态保护红线区重点提升林木覆盖率，增加乔木占比，加强土壤蓄水能力；防风固沙生态保护红线区重点保障防护林建设，防止滥砍滥伐，增加防护林物种多样性。

## （2）二级管控区管控措施

生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途。自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、国家级生态公益林等法定保护区域，严格按照国家和地方法律条例等进行管理。其他生态系统服务功能高度重要、生态环境高度敏感脆弱区，原则上不再新建和扩建工业企业，必要的建设活动不得影响主导生态服务功能，现有污染源实施倍量削减政策，减少污染物排放量，提高污染排放标准，清退高污染、高排放企业，现有村庄实施污水与垃圾无害化处理，生态受损场地实施生态恢复。生物多样性保护红线区重点保护生物物种的栖息地，保障物种数量不减少；水源涵养区保护

红线区重点保护源头汇水区的地表植被，提升涵养水源能力；土壤保持生态保护红线区重点提升林木覆盖率，增加乔木占比，加强土壤蓄水能力；防风固沙生态保护红线区重点保障防护林建设，防止滥砍滥伐，增加防护林物种多样性。生态保护红线需勘界或优化调整时，应按照相关法律法规政策要求严格管控。

#### （四）建设用地管制区调整和城市开发边界划定

##### 1、建设用地管制区调整

###### （1）允许建设区

调整后，全市允许建设区 225161.68 公顷，比调整前增加 15691.83 公顷，增加部分主要分布于全市各县区的城镇开发边界内以及调增的交通水利能源等区域重大基础设施，管制规则如下：

——**统筹增量与存量用地**。区内建设应立足内涵挖潜和效率提升，不得突破土地利用总体规划确定的新增建设用地规模，优先利用现有低效建设用地和闲置地，促进土地节约集约利用。

——**严格控制工业用地比重**。区域内产业项目用地投资强度标准要高于国土资源部和山东省的《工业项目建设用地控制指标》。

——**严格布局调整程序**。规划实施过程中，在允许建设区规模不改变的前提下，其空间布局可依程序进行调整，但



不得突破建设用地扩展边界。

## （2）有条件建设区

调整后，有条件建设区面积 2809.82 公顷，比调整前减少 907.37 公顷，管制规则如下：

——区内土地符合规定的新增建设，可依照程序办理用地手续。

——区内现有各类建设用地在按照城市规划改造之前，一般应维持现状，不得整体改建和扩建，需要更新时，应集中到城镇建设用地区内建设。

——区内农用地在批准改变用途之前，应当按原用途使用，按照农用地管制规则进行管理，不得荒芜或毁坏。

## （3）限制建设区

限制建设区 977812.33 公顷，比调整前减少 16420.58 公顷，管制规则如下：

——区内土地主导用途是维护生态安全和开展土地综合整治的主要区域。

——区内禁止城镇工矿建设，控制线型基础设施和独立建设用地。区内土地符合相关规定的，可依程序办理建设用地审批手续。

——区内农用地土地主导用途为农业生产空间，是发展农业生产，开展土地整治和高标准农田建设的主要区域。

## （4）禁止建设区

禁止建设区 9739.36 公顷，比调整前增加 1636.12 公顷，增加部分主要位于各县区沿河流划定的生态保护红线内。管制规则如下：

——区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设。

——除法律法规另有规定外，禁止建设用地边界不得调整。

## 2、城市开发边界划定

结合菏泽市新型城镇化、新型社区及新农村建设战略要求，遵循国家产业政策和供地政策，在生态保护红线和全域永久基本农田划定成果基础上，合理划定菏泽市城市开发边界。

### （1）划定原则

——**严格保护生态环境和耕地。**以资源环境承载力分析评价为基础，加强与新型城镇化、生态环境等相关规划的协调衔接，合理安排生产、生活、生态用地空间，优先划定生态保护红线、永久基本农田保护红线，防止城市无序化蔓延对区域生态环境和耕地等重要资源的破坏。

——**合理调整产业结构与空间布局。**重点保障交通、水利、能源等重点基础设施用地，优先安排社会民生、扶贫开发、战略性新兴产业，以及国家和省扶持的健康和养老服务业、文化产业、旅游业、生产性服务业发展用地，严禁为产

能严重过剩行业项目安排用地。

——坚持土地节约集约利用原则。对建设用地总规模进行总量控制，以挖潜存量土地和结构优化为主，推进城市多中心发展，实现城市高效集约与可持续发展。

## （2）划定要求

菏泽市城市开发边界划定，以土地利用总体规划确定的允许建设区和有条件建设区为基础，与城市规划等相关规划充分协调，做好资源环境承载力评价分析，避让永久基本农田和生态保护红线，避开蓄滞洪区、地质灾害高危险地区、矿产采空区等，充分利用各类行政区域界线、线型基础设施和自然地物边界等综合确定。

## （3）划定结果

全市共划定城市开发边界 76711.34 公顷。其中：牡丹区 26757.23 公顷；定陶区 5198.81 公顷；曹县 8389.52 公顷；单县 7268.10 公顷；成武县 6596.30 公顷；巨野县 4466.96 公顷；郓城县 6815.77 公顷；鄄城县 6853.71 公顷；东明县 4364.94 公顷。

### 3、建设用地压覆矿产资源的说明

通过查阅现有地质资料和实地调查，菏泽市及各县区新增建设用地地块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、土地整治挖潜

### （一）城乡建设用地增减挂钩试点

在坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推动原则的基础上,根据“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”的要求,结合新型社区、压煤村庄搬迁、黄河滩区脱贫迁建等,积极推进合村并点,合理安排城乡建设用地增减挂钩试点规模、布局和时序,科学设置建新区、安置区和拆旧区,统筹安排新型农村社区建设、城镇发展建新和拆旧复垦等指标,促进耕地保护和建设用地节约集约利用,缓解城乡建设用地矛盾。

调整后,2006-2020年全市城乡建设用地增减挂钩指标8795.00公顷,与调整前一致。其中牡丹区4681.00公顷,定陶区800.00公顷,曹县633.00公顷,单县633.00公顷,成武县200.00公顷,巨野县633.00公顷,郓城县382.00公顷,鄄城县200.00公顷(含黄河滩区脱贫迁建工程),东明县633.00公顷(含黄河滩区脱贫迁建工程)。

### （二）工矿废弃地复垦利用试点

结合产业政策和供地政策,对淘汰产业的工矿用地,因规划确定集聚发展、集中建设、改造升级等造成原有建设用地废弃的进行复垦,或调整为其他用途,挖掘建设用地潜力、拓展建设用地空间,促进各项建设节约集约用地。参考菏泽

市工矿废弃地复垦利用专项规划，2015-2020年全市安排工矿废弃地复垦利用总规模4994.80公顷，结余建设用地指标4627.74公顷用于城镇工矿建设。

其中，牡丹区复垦利用总规模558.13公顷，节余指标502.32公顷。

定陶区复垦利用总规模434.00公顷，节余指标412.30公顷。

曹县复垦利用总规模1291.16公顷，节余指标1162.04公顷。

单县复垦利用总规模349.30公顷，节余指标310.88公顷。

成武县复垦利用总规模448.81公顷，节余指标403.93公顷。

鄄城县复垦利用总规模953.41公顷，节余指标953.41公顷。

鄆城县复垦利用总规模247.55公顷，节余指标233.09公顷。

东明县复垦利用总规模712.44公顷，节余指标649.77公顷。

## 七、中心城区规划调整完善

### （一）中心城区规划控制范围与发展方向

#### 1、规划控制范围

调整前后，菏泽市中心城区规划控制范围保持不变，仍为东至牡丹区皇镇乡东边界，西到雷泽湖水库，南至万福河南 500 米，北到日东高速，控制总面积 26746.20 公顷。

#### 2、用地发展方向

调整后，到 2020 年中心城区用地发展方向以东拓、南跨为主，适度向西和向北优化发展，逐步形成“一核、两轴、四组团”的空间结构，与调整前基本一致。

一核：主城区核心区，东至京九铁路，南到铁路编组站，西至太原路，北到大学路。以赵王河为轴，在赵王河两侧从北向南依次布置公共服务中心、文化中心、商务中心。

两轴：主城区的两条发展轴线，即丹阳路和人民路。

四组团：主城区的四个功能组团，即城东组团、城南组团、城西组团和城北组团。

### （二）中心城区土地利用现状

2014 年，中心城区规划控制范围内土地总面积 26746.20 公顷，农用地 13183.41 公顷，其中耕地 9947.07 公顷，园地 267.32 公顷、林地 1103.70 公顷、其他农用地 1865.32 公顷；建设用地总规模 13051.11 公顷，其中城镇工矿用地 8163.60

公顷、农村居民点用地 3686.75 公顷、交通水利及其他建设用地 1200.76 公顷；其他土地 511.68 公顷。

### （三）中心城区土地利用结构调整

遵循“节约集约、优化结构，统筹兼顾，突出重点”的原则，充分衔接国民经济和社会发展规划“十三五”规划、城市总体规划等相关规划，重点考虑重点建设项目和近期城市发展用地需要，对菏泽市中心城区建设用地结构与布局进行调整优化。

#### 1、调整后 2020 年中心城区土地利用结构

调整后，菏泽市中心城区规划控制范围内基本农田保护面积 3041.02 公顷，农用地 6843.31 公顷，其中耕地 5480.42 公顷、园地 152.13 公顷、林地 814.03 公顷、其他农用地 396.73 公顷；建设用地总规模 19100.20 公顷，其中城镇工矿用地 13146.30 公顷、农村居民点用地 3824.16 公顷、交通水利及其他建设用地 2129.74 公顷；其他土地 802.69 公顷。

#### 2、调整前后中心城区土地利用结构变化

与调整前相比，基本农田保护面积增加 3040.13 公顷，农用地面积减少 598.31 公顷，其中耕地增加 741.93 公顷、园地减少 104.63 公顷、林地减少 692.07 公顷、其他农用地减少 543.54 公顷；建设用地总规模增加 251.64 公顷，增加部分主要用于满足钢贸电商产业园、铭锐制药和广和天然气等拟建项目。其中城镇工矿用地增加 1257.46 公顷、农村居

民点用地减少 1701.48 公顷、交通水利及其他建设用地增加 695.66 公顷；其他土地增加 346.67 公顷。

### 3、与 2014 年比中心城区土地利用结构变化

与 2014 年现状相比，农用地面积减少 6340.10 公顷，其中耕地减少 4466.65 公顷、园地减少 115.19 公顷、林地减少 289.67 公顷、其他农用地减少 1468.59 公顷；建设用地总规模增加 6049.09 公顷，其中城镇工矿用地增加 4982.70 公顷、农村居民点用地增加 137.41 公顷、交通水利及其他建设用地增加 928.98 公顷；其他土地增加 291.01 公顷。

## （四）中心城区建设用地管制区调整

### 1、允许建设区

调整后，中心城区允许建设区面积为 19100.20 公顷，比调整前增加 471.04 公顷，增加的部分主要位于日东高速南侧、万福河北侧以及皇镇乡政府驻地周围。

### 2、有条件建设区

调整后，有条件建设区面积为 550.88 公顷，位于中心城区的东部与北部，紧邻调整后的允许建设区，主要用于区内规划城镇建设用地的布局调整。

调整后，有条件建设区比调整前减少 1099.18 公顷，减少部分位于中心城区西部和南部。

### 3、限制建设区

调整后，限制建设区面积 6936.82 公顷，区内土地主导



用途为农业生产空间，是发展农业生产，开展土地整治和基本农田建设的主要区域。

调整后，限制建设区面积与调整前相比增加 620.36 公顷，增加部分主要为新划入的城市周边永久基本农田。

#### **4、禁止建设区**

调整后，禁止建设区面积 158.30 公顷，主要位于雷泽湖水库和万福河沿岸，区内土地的主导用途为生态与环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设。

调整后，禁止建设区面积比调整前增加 7.78 公顷，增加部分位于万福河沿岸周围。

## 八、重大工程与重点项目的布局调整

### （一）土地利用重大工程

规划实施期间，将大力推进高标准农田建设，完善农田水利基础设施，推进农田林网工程建设，改善农业基本生产条件，保护农田生态环境安全；推进城镇低效用地再开发，有序开展城市规划内“城中村”改造及棚户区改造，稳妥推进镇驻地村庄改造，促进城市（镇）载体功能提升；因地制宜实施城乡建设用地增减挂钩和工矿废弃地复垦利用，适度开发黄河滩区和黄河故道的宜耕未利用土地。

2015-2020年，全市安排高标准农田建设55886.67公顷，其中年均百万亩土地整治工程11180.00公顷；

安排补充耕地4992.00公顷，其中通过农用地整理补充492.00公顷，宜耕后备土地资源开发4500.00公顷。

### （二）重点建设项目

根据国家、省级有关部门或行业专项规划，结合菏泽市国民经济和社会发展“十三五”规划、道路及交通规划、电力规划、旅游规划等相关规划，调整确定菏泽市重点项目76个，其中省级及以上重点项目61个，用地总规模6918.77公顷，新增建设用地规模5434.70公顷。详见附表9。

#### 1、重点交通项目

以鲁苏豫皖交界处区域综合交通枢纽建设为重点，进一

步加快铁路、民航、公路和水运建设步伐，构建快速便捷的立体交通网络。

### （1）铁路

到 2020 年，全市共实施鲁南客运专线、霸商高铁、菏徐铁路、郓城煤矿铁路专线等重点项目 4 个，全部为省级及以上重点项目，项目用地总规模 845.80 公顷，新增建设用地规模 762.72 公顷，新增建设用地规模使用省级建设用地指标。

### （2）公路

到 2020 年，全市共实施德上高速、枣菏高速、日东高速西延、日兰高速扩建、G220 东深线曹县绕城段改建工程、G327 扩建项目等重点项目 43 个。其中省级及以上重点项目 39 个，用地规模 4180.01 公顷，新增建设用地规模 2901.68 公顷，新增建设用地规模使用省级建设用地指标；市级及以下重点项目 4 个，用地规模 331.95 公顷，新增建设用地规模 86.27 公顷，通过县级规划落实。

### （3）水运

到 2020 年，全市共实施洙水河航道、郓城港杨庄集作业区（含郓城新河航道）、新万福河航道复航项目等重点项目 3 个。其中省级及以上重点项目 2 个，用地规模为 151.32 公顷，新增建设用地规模 141.59 公顷，新增建设用地规模使用省级建设用地指标；市级及以下重点项目 1 个，用地规模

496.85 公顷，新增建设用地规模 118.55 公顷，通过县级规划落实。

#### （4）机场

菏泽飞机场项目位于定陶区，用地规模 153.74 公顷，新增建设用地规模 149.24 公顷，属于省级及以上重点项目，新增建设用地规模使用省级建设用地指标。

### 2、重点水利项目

到 2020 年，全市共实施刘楼水库、菜园集水库、箕山河水库、魏楼水库、城南水库、杨庄集水库、大沙河水库、田集水库、东鱼河南支改建、新冲小河改建等重点项目 14 个，其中省级及以上重点项目 7 个，用地总规模 1003.21 公顷，新增建设用地规模 955.26 公顷，新增建设用地规模使用省级建设用地指标；市级及以下重点项目 7 个，用地规模 677.74 公顷，新增建设用地规模 345.04 公顷，通过县级规划落实。

### 3、重点能源项目

到 2020 年，全市共实施华电定陶电厂、华润东明热电厂一期热电联产项目、大唐电厂、赵楼煤矿电厂、琦泉生物发电等重点项目 5 个，其中省级及以上重点项目 4 个，用地总规模 258.13 公顷，新增建设用地规模 237.76 公顷，新增建设用地规模使用省级建设用地指标；市级及以下重点项目 1 个，用地规模 21.93 公顷，新增建设用地规模 21.93 公顷，

通过县级规划落实。

#### 4、重点电力项目

牡丹区 1000KV 特高压变电站项目占地总规模 14.64 公顷，新增建设用地规模 14.59 公顷，属于省级及以上重点项目，新增建设用地规模使用省级建设用地指标。

#### 5、其他重点项目

到 2020 年，全市共实施齐鲁工业大学、黄河滩区脱贫迁建工程、华盛物流项目、济铁物流园、港口工业园等重点项目 5 个，其中齐鲁工业大学、济铁物流园、华盛物流项目属于省级重点项目，占地规模为 311.92 公顷，新增建设用地规模 271.86 公顷，新增建设用地规模使用省级建设用地指标；市级及以下重点项目 2 个，包括黄河滩区脱贫迁建工程和港口工业园，用地规模 1968.28 公顷，新增建设用地规模 1809.95 公顷，通过县级规划落实。

## 九、区域土地利用调控

### （一）土地利用功能分区

#### 1、基本农田集中区

按永久基本农田保护红线划定结果合理确定菏泽市基本农田集中区。调整后，基本农田集中区面积为 747662.78 公顷，均衡分布于全市各县区，占土地总面积的 61.51%。

#### 2、一般农业发展区

一般农业发展区分布在基本农田集中区外，农用地集中的区域，调整后，一般农业发展区面积为 182835.81 公顷，较为均衡的分布在全市各县区，占土地总面积的 15.04%。

#### 3、城镇村发展区

城镇村发展区是指人口和二、三产业集聚，在土地利用上以城镇村建设发展为主的区域。该区域人口密集，社会经济较发达，土地开发强度大，主要包括菏泽市中心城区，定陶区、曹县、单县等 7 个县城所在地，各县区的中心城镇、其他一般乡集镇和现状农村居民点用地以及规划期间新增城乡建设用地、菏泽机场、万福河港口码头等现状及规划建设区域。调整后，城镇村发展区面积为 221224.96 公顷，占土地总面积的 18.20%。

#### 4、独立工矿区

独立于城镇村发展区外，规划期间不改变用途的采矿地

及其他独立建设用地。调整后，独立工矿区面积3143.95公顷，占土地总面积的0.26%，主要包括牡丹区1000KV特高压变电站、华电定陶电厂、华润东明热电厂、大唐电厂、赵楼煤矿电厂等其他独立建设用地区以及巨野煤矿、单县陈蛮庄煤矿和张集煤矿、成武汶上集镇煤矿等采矿用地区。

### 5、生态环境安全控制区

是指生态功能极其重要或极为敏感的区域。包括自然保护区、森林公园、湿地公园、水库等区域。调整后，生态环境安全控制区面积为33616.75公顷，占土地总面积的2.77%，主要分布在雷泽湖水库、大野水库、彭楼水库等水库周围以及黄河滩区、黄河故道、万福河、东鱼河等主要河流防洪安全距离内的区域。

### 6、自然与文化遗产保护区

是指依法认定的各种自然保护区的核心区、森林公园、地质公园，以及其他具有重要自然与文化价值的区域。调整后，全市自然与文化遗产保护区面积为513.83公顷，占土地总面积的2.77%。重点保护尧陵、箕字墓、汤陵、孙臆故里、范蠡湖、黄巢点将台、曹植读书台等历史文化遗产、遗址。

### 7、林业用地区

根据生态建设和环境保护的需要，本区内土地主要用于营造水土保持林、水源涵养林、防风固沙林及其他防护林。调整后，林业用地区面积为26525.11公顷，占土地总面积的

2.18%，主要分布在定陶区、曹县、巨野县和鄆城县。

## （二）县区土地利用调控方向

### 1、牡丹区

牡丹区作为菏泽市中心城区所在地，做大做强商贸物流、文化旅游、农副产品加工三大主导产业，提升服务业规模和档次，大力发展现代农业、高新技术产业、新兴服务业等新兴产业，加速中心城区新旧动能转换，增强辐射带能力。土地利用调控方向主要为：拓展城市发展框架，推进综合交通体系建设，加大市政基础设施建设，积极推动中心城区扩容提质。结合旧城（棚户区）、旧村（城中村）和旧厂房“三旧改造”，积极推进城乡建设用地增减挂钩和城镇低效用地再开发工作，盘活用好存量土地资源，增加公共绿地和公共空间，适度开发利用地下空间，不断提高区内土地节约集约利用水平。

### 2、定陶区

借助撤县设区的重大机遇，积极推进菏泽—定陶一体化发展。土地利用调控方向主要为：积极承接菏泽城市发展需要的落地项目，强化综合服务功能，重点提升城市综合承载能力和服务功能；优先保障机场、码头、高铁等重大基础设施项目用地；充分整合涉农项目和资金，加快推进高标准农田建设。积极推进城乡建设用地增减挂钩工作，逐步优化城乡建设用地结构。



### 3、曹县

充分发挥自身区位优势，壮大农副产品加工、能源化工、机电设备制造、生物医药四大主导产业，加强三省交界地区物流商贸区、生态产业区、文化旅游区、田园水城的建设，把曹县建设成为环境优美、特色鲜明、经济发达、生活富裕、城乡协调的现代化生态宜居城市。土地利用调控方向主要为：优先保障中心城区产业园区、庄寨产业园区、青堍集产业园区、魏湾产业园区、古营集产业园区。同时依托黄河两岸优美的自然风光，打造黄河故道生态旅游带。大力推进土地整治、高标准农田建设，全面划定永久基本农田。加强对县域内土地的挖潜利用，结合新型社区建设，积极推进城乡建设用地增减挂钩试点和工矿废弃地复垦利用试点，不断提高节约集约用地水平。

### 4、单县

依托鲁苏豫皖四省八县结合部优势，完善物流园区基础设施，逐步建成为全省重要的商贸物流基地。重点打造国家级新能源高技术产业基地、国家级机械制造产业基地、国家级玻纤加工产业基地。土地利用调控方向主要为：保障食品药品产业园、机械制造产业园、循环经济产业园、玻纤加工产业园等四个特色园区的建设用地需求。大力推进高标准农田建设、耕地提质改造。结合压煤村庄搬迁工作，推进城乡建设用地增减挂钩试点和工矿废弃地复垦利用试点，不断提

高节约集约用地水平。

## 5、成武县

依托山东省“一体两翼”发展战略和重大交通设施的建设契机，充分发挥区域公路交通枢纽效应，培育物流、商贸、旅游等优势产业，强化在菏泽市的经济地位和知名度。土地利用调控方向主要为：在保障德上高速、枣菏高速等重点基础设施项目的基础上，重点考虑临港工业园的建设用地需求。大力推进土地整治、高标准农田建设及“旱改水”等耕地提质改造项目；结合压煤村庄搬迁工作，有序开展农村建设用地整理和工矿废弃地复垦利用工作。

## 6、巨野县

围绕煤炭资源优势和产业基础，不断加大能源化工、生物医药、新型建材、机电设备制造、农副产品加工和商贸物流六大主导产业的培植力度。土地利用调控方向主要为：首先保障巨野高新化工园区和现代玻璃科技园区的用地需求，重点发展能源化工、新型建材、生物医药、机电设备制造、农副产品加工等传统优势产业。

## 7、郓城县

主动靠拢鲁南城市带“日菏发展主轴”，强化与周边区域的经济往来合作，实现优势互补、错位发展，培育商贸、文化、旅游等优势产业，提升城市能级。土地利用调控方向主要为：保障中心城区工业园、南部煤化工业园区、杨庄集工

业园区、侯咽集镇工业园区、黄安镇工业园区、随官屯工业园区的用地需求。以产业集群化、专业化、园区化、规模化发展为方向，进一步提升园区综合实力和产业竞争力。继续完善县域农业生产服务设施，优化农业产业用地布局，不断提高农用地综合生产服务能力。

## 8、鄆城县

鄆城县土地利用调控方向主要为：保障中心城区和工业园区用地需求，壮大中心城区的带动作用。打造以农副产品加工、化工、发制品、医药、户外休闲用品、机械加工为核心的工业集聚区。统筹基本农田保护与各类建设用地的空间格局，合理划定基本农田保护区。协调土地整治与农用地保护，开展重点区域土地整治。以城乡建设用地增减挂钩为平台，保障黄河滩区脱贫迁建等项目落地。

## 9、东明县

借助中原经济区近中心位置，大力凸显入鲁门户的战略要地，充分吸收郑州的经济、物流、商贸服务等外溢效应，积极发展商贸物流产业，逐步将东明县建设成为中原经济区东向次中心。土地利用调控方向主要为：进一步优化新材料产业园、海洋石化循环经济产业园两大园区产业布局，强化石油炼化产业及其相关附属产业发展。涵盖橡塑深加工、特种化学品和化工新材料等具有纵深潜力的高科技产品集群。优先保障黄河滩区脱贫迁建工程，加大建设安居村台的力

度。充分发挥黄河滩区丰富的耕地后备资源优势，加大土地整治补充耕地力度，积极推进宜农未利用地开发。

### （三）县区土地利用调控指标

根据各县区的调控方向，综合考虑经济社会发展水平、发展趋势、资源环境条件等因素，将山东省下达给菏泽市的耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总规模等三项主要规划指标分解落实至各县区。

#### 1、上级指标下达情况

根据《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），到2020年，菏泽市耕地保有量调整为827034.00公顷，基本农田保护面积调整为700898.00公顷，建设用地总规模调整为219776.67公顷。

#### 2、各县（区）分解情况

##### （1）耕地保有量指标分解

参考各县区2009-2014年耕地面积的变化趋势、市政府分配给各县区的耕地保护任务，建设占用耕地以及土地整治补充耕地等因素，统筹确定各县区的耕地保有量指标。

调整后，各县区耕地保有量为：牡丹区93066.74公顷、定陶区61697.07公顷、曹县134768.87公顷、单县112223.13公顷、成武县70222.20公顷、巨野县96966.53公顷、鄆城县113677.47公顷、鄆城县66897.60公顷、东明县77514.87

公顷。

## （2）基本农田保护面积指标分解

结合全市永久基本农田划定工作、基本农田保护率、基本农田异地代保以及重大交通水利能源项目、城镇发展和产业发展布局等因素，统筹确定各县区基本农田保护面积。

调整后，各县区基本农田保护面积为：牡丹区 67694.00 公顷、定陶区 52576.33 公顷、曹县 117114.20 公顷、单县 100305.67 公顷、成武县 61444.47 公顷、巨野县 85330.60 公顷、鄄城县 98501.53 公顷、鄆城县 56461.60 公顷、东明县 62802.60 公顷（含为青岛即墨市异地代保 1333.33 公顷）。

## （3）建设用地总规模指标分解

围绕落实区域发展总体战略、“四项工程”、新型工业化城镇化等各项规划，参考现行规划建设用地实施情况、重大建设项目用地，将建设用地总规模分解至各县区。

调整后，各县区建设用地总规模为：牡丹区 34709.54 公顷、定陶区 14444.53 公顷、曹县 36198.47 公顷、单县 30243.60 公顷、成武县 16404.80 公顷、巨野县 20264.80 公顷、鄄城县 27666.33 公顷、鄆城县 19260.80 公顷、东明县 20583.80 公顷。

## 十、规划实施保障措施

### （一）落实规划目标责任制

#### 1、落实耕地保护和节约集约用地责任制

规划确定的各项目标和主要控制指标应纳入菏泽市国民经济和社会发展规划，以指导市域内各项土地利用活动。按照规划确定的目标和任务，明确各县级政府耕地保护和节约集约用地责任，建立和完善相关的考核体系，落实目标责任制。

#### 2、加强与相关规划的统筹衔接

将土地利用总体规划纳入国民经济和社会发展规划与计划体系，具体落实分解下达的各项土地利用调控指标，制定相应政策措施，确保规划目标实现。严格依据土地利用总体规划，从严审查各类规划的用地规模和标准，切实落实土地用途管制制度。相关规划在用地规模和总体布局安排上必须与土地利用总体规划相衔接，符合保护耕地和节约集约用地的要求。

#### 3、强化土地利用总体规划自上而下的控制

县级规划必须以市级规划为依据，落实市级规划的各项目标和任务，并在规划指导思想、规划目标、结构布局等方面与市级规划做好充分衔接。

## **（二）完善规划实施保障措施**

### **1、强化建设项目用地预审**

加强和完善建设项目审批（核准）前的土地规划审查和许可。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，须附用地预审意见。

### **2、建立土壤环境调查评估制度**

深入开展土壤环境质量调查，以农用地和重点行业企业用地为重点，开展土壤污染状况详查。建设土壤环境质量监测网络。统一规划、整合优化土壤环境质量监测点位，实现土壤环境质量监测点位所有县区全覆盖。提升土壤环境信息化管理水平，建立土壤环境基础数据库。

### **3、积极落实耕地占补平衡义务**

严格执行建设用地占用耕地补偿制度。按照建设用地占用耕地占补平衡的相关政策和要求，严格落实上级规划下达补充耕地义务。强化政策引导和制度规范，积极探索扶贫开发地区增减挂钩指标区域内流转使用、耕地占补平衡、耕地与基本农田易地代保和耕地保护区域横向补偿等新机制。

### **4、推进节约集约用地**

完善节约集约用地评价考核机制，定期开展规划实施情况调查评估，掌握规划执行情况，及时解决存在问题。适时开展城镇、开发区土地节约集约利用评价考核。建立完善节

约集约用地激励机制，奖励超额完成节约集约用地目标的用地行为，并按照要求，逐步提高节约集约用地考核在土地利用年度计划指标分配中所占比重。

### **（三）加强实施监管与基础建设**

#### **1、强化规划实施监管**

健全规划实施监测与督察制度，充分运用卫星遥感、电子信息等技术手段开展规划实施情况的动态监测，充分发挥司法监督、行政监督、公众监督和舆论监督的作用。加大执法检查力度，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。

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。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。

#### **2、完善规划实施基础建设**

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，明确监管程序、考核办法和相关责任，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。



## 附表

附表1 菏泽市土地利用主要调控指标表

指标	调整前 2006-2020年 规划指标	2014年现状	上级下达调整 完善指标	调整后 2006-2020年 规划指标	调整前后变 化量（调整后 -调整前）	指标属性
<b>总量指标（单位：公顷）</b>						
耕地保有量	827468.34	831025.30	827034.00	827034.47	-433.87	约束性
基本农田保护面积	718871.00	722959.20	700898.00	702231.00	-16640.00	约束性
建设用地总规模	216964.76	215972.21	219776.67	219776.67	2811.91	预期性
城乡建设用地规模	187937.94	191537.25		196342.91	8404.97	约束性
城镇工矿用地规模	42174.00	44572.75		68790.06	26616.06	预期性
交通水利及其他建设用地规模	29026.82	24434.96		23433.76	-5593.06	预期性
中心城区建设用地规模	18848.56	13051.11		19100.20	251.64	预期性
<b>增量指标（单位：公顷）</b>						
新增建设用地规模	13370.00			16180.00	2810.00	预期性
建设占用农用地	11849.00			14056.00	2207.00	预期性
建设占用耕地规模	11438.00			13300.00	1862.00	约束性
整理复垦开发补充耕地规模	11571.34			13730.46	2159.12	约束性
<b>效率指标</b>						
人均城镇工矿用地（平方米/人）	100.00	129.00		127.00	27.00	约束性
城乡建设用地增减挂钩指标（公顷）	8795.00			8795.00	0.00	预期性

附表2 菏泽市土地利用结构调整表

单位：公顷

地类		调整前 2020 年		2014 年现状		调整后 2020 年		调整前后变化	
		面积	比例	面积	比例	面积	比例		
土地总面积		1215523.19	100.00%	1215523.19	100.00%	1215523.19	100.00%	0.00	
农用地	耕地	827468.34	68.07%	831025.30	68.37%	827034.47	68.04%	-433.87	
	园地	22947.7	1.89%	6704.51	0.55%	12287.70	1.01%	-10660.00	
	林地	61612.3	5.07%	56994.66	4.69%	54697.34	4.50%	-6914.96	
	牧草地	128	0.01%	8.03	0.00%	2.79	0.00%	-125.21	
	其他农用地	49534.91	4.08%	69357.49	5.71%	63892.13	5.26%	14357.22	
	农用地小计	961691.25	79.12%	964089.99	79.31%	957914.43	78.81%	-3776.82	
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	39307.81	3.23%	28171.19	2.32%	62779.03	5.16%	23471.22
		农村居民点用地	145763.94	11.99%	146964.50	12.09%	127552.85	10.49%	-18211.09
		采矿用地	1802.71	0.15%	5831.50	0.48%	1748.74	0.14%	-53.97
		其他独立建设用地	1063.48	0.09%	10570.06	0.87%	4683.34	0.39%	3619.86
		小计	187937.94	15.46%	191537.25	15.76%	196763.96	16.19%	8826.02
	交通水利及其他建设用地	交通水利建设用地	28159.44	2.32%	23747.19	1.95%	27757.67	2.28%	-401.77
		其他建设用地	867.38	0.07%	687.77	0.06%	689.74	0.06%	-177.64
		小计	29026.82	2.39%	24434.96	2.01%	28447.41	2.34%	-579.41
	建设用地合计		216964.76	17.85%	215972.21	17.77%	225211.37	18.53%	8246.61
其他土地	水域	31089.69	2.56%	31082.31	2.56%	29774.75	2.45%	-1314.94	
	自然保留地	5777.49	0.48%	4378.68	0.36%	2622.64	0.22%	-3154.85	
	其他土地合计	36867.18	3.03%	35460.99	2.92%	32397.39	2.67%	-4469.79	

标注：规划建设用地总规模含省下达的建设用地总规模 219776.67 公顷，省级及以上重点项目新增规模 5434.70 公顷；省级及以上重点项目规模以实际占用为准。

附表3 菏泽市各县区规划控制指标表

单位：公顷、平方米/人

行政单位	菏泽市	牡丹区	定陶区	曹县	单县	成武县	巨野县	鄄城县	郟城县	东明县
耕地保有量	827034.47	93066.73	61697.07	134768.87	112223.13	70222.20	96966.53	113677.47	66897.60	77514.87
基本农田保护面积	702231.00	67694.00	52576.33	117114.20	100305.67	61444.47	85330.60	98501.53	56461.60	62802.60
建设用地总规模	219776.67	34709.54	14444.53	36198.47	30243.60	16404.80	20264.80	27666.33	19260.80	20583.80
城乡建设用地规模	196342.91	30510.87	12797.43	33180.02	28465.27	14809.90	18627.01	23984.39	16216.37	17751.65
城镇工矿用地规模	68790.06	16975.29	4494.12	9988.67	8740.41	4405.83	5380.95	7841.12	4800.00	6163.67
人均城镇工矿用地	127.00	124.00	130.00	119.00	127.00	116.00	120.00	130.00	150.00	141.00
交通水利及其他建设用地规模	23433.76	4198.67	1647.10	3018.45	1778.33	1594.90	1637.79	3681.94	3044.43	2832.15
新增建设用地规模	16180.00	5924.00	826.00	1186.00	996.00	827.00	1232.00	1893.00	1603.00	1693.00
新增建设占用农用地	14056.00	5391.00	777.00	1055.00	882.00	644.00	1094.00	1628.00	1290.00	1295.00
新增建设占用耕地规模	13300.00	5313.00	732.00	993.00	837.00	606.00	1029.00	1482.00	1146.00	1162.00
土地整治补充耕地规模	13730.46	5313.00	732.00	1278.46	914.00	674.00	1029.00	1482.00	1146.00	1162.00
城乡建设用地增减挂钩指标	8795.00	4681.00	800.00	633.00	633.00	200.00	633.00	382.00	200.00	633.00

附表4 菏泽市土地利用功能分区面积表

单位：公顷

行政单位	辖区面积	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	
		面积	%	面积	%	面积	%	面积	%
菏泽市	1215523.19	747662.78	61.51	182835.81	15.04	221224.96	18.20	3143.95	0.26

单位：公顷

行政单位	生态环境安全控制区		自然与文化遗产保护区		林业发展区	
	面积	%	面积	%	面积	%
菏泽市	33616.75	2.77	513.83	0.04	26525.11	2.18

附表5 菏泽市建设用地管制分区调整情况表

单位：公顷

行政区划	允许建设区		有条件建设区		限制建设区		禁止建设区		合计
	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后	
菏泽市	209469.85	225161.68	3717.19	2809.82	994232.91	977812.33	8103.24	9739.36	1215523.19
牡丹区	32119.96	35579.14	1740.64	1077.12	108756.57	105858.03	205.93	308.81	142823.10
定陶区	14287.88	15384.23	300.00	157.35	69940.35	68758.39	0.00	228.26	84528.23
曹 县	35584.82	36664.29	307.61	224.57	160695.32	159539.13	114.22	273.98	196701.97
单 县	29348.04	30881.85	284.93	182.49	134797.58	133370.61	287.89	283.49	164718.44
成武县	16051.71	16952.86	201.46	155.44	82499.93	81645.43	82.58	81.95	98835.68
巨野县	19740.84	20740.24	305.42	190.44	110100.52	108352.41	49.73	913.42	130196.51
郓城县	26160.59	28311.71	254.44	376.48	136898.29	134612.92	9.79	22.00	163323.11
鄄城县	18344.63	19522.49	191.04	130.36	85231.34	83816.19	0.00	297.97	103767.01
东明县	17831.38	21124.87	131.65	315.57	105313.01	101859.22	7353.10	7329.48	130629.14

(备注：允许建设区含省级及以上重点建设项目新增规模 5434.70 公顷。)

附表 6 菏泽市耕地保有量调整情况表

单位：公顷

单位名称	调整前 2020 年耕地保有量	2014 年现状耕地面积	调整后 2020 年耕地保有量	耕地保有量调整前后变化量
菏泽市	827468.34	831025.30	827034.47	-433.87
牡丹区	94342.00	93860.78	93066.73	-1275.27
定陶区	61768.00	62032.69	61697.07	-70.93
曹县	134706.00	135476.17	134768.87	62.87
单县	112000.00	112552.81	112223.13	223.13
成武县	70342.00	70405.11	70222.20	-119.80
巨野县	97195.00	97326.97	96966.53	-228.47
郓城县	113563.00	113904.04	113677.47	114.47
鄄城县	66986.00	67271.28	66897.60	-88.40
东明县	76566.34	78195.45	77514.87	948.53

附表 7 菏泽市基本农田调整情况表

单位：公顷

单位名称	调整前基本农田 保护目标	调整前基本农田 保护比例（%）	调整后基本农田 保护目标	调整后基本农田 保护比例（%）	调入基本农田		调出基本农田	
					面积	比例	面积	比例
菏泽市	718871.00	86.88%	702231.00	84.91%	29123.94	4.15%	45763.94	6.37%
牡丹区	74434.00	78.90%	67694.00	72.74%	5303.46	7.83%	12043.46	16.18%
定陶区	54823.00	88.76%	52576.33	85.22%	2888.62	5.49%	5135.29	9.37%
曹县	118973.00	86.44%	117114.20	86.45%	1567.77	1.34%	3426.57	2.88%
单县	102705.00	91.70%	100305.67	89.38%	2234.59	2.23%	4633.92	4.51%
成武县	62311.00	88.58%	61444.47	87.50%	2852.80	4.64%	3719.33	5.97%
巨野县	86665.00	89.17%	85330.60	88.00%	3504.44	4.11%	4838.84	5.58%
鄄城县	100021.00	88.08%	98501.53	86.65%	2715.83	2.76%	4235.30	4.23%
鄆城县	56964.00	85.04%	56461.60	84.40%	3504.54	6.21%	4006.94	7.03%
东明县	61975.00	79.26%	62802.60	80.31%	4551.89	7.25%	3724.29	6.01%

附表 8 菏泽市主要控制指标调整情况表

单位：公顷、平方米/人

行政区划	建设用地总规模			城乡建设用地规模			城镇工矿用地规模			人均城镇工矿用地		
	调整前	2014年	调整后	调整前	2014年	调整后	调整前	2014年	调整后	调整前	2014年	调整后
菏泽市	216964.76	215972.21	219776.67	187937.94	191537.25	196342.91	42174.00	44572.75	68790.06	100.00	129.00	127.00
牡丹区	34709.50	31971.95	34709.54	28188.00	28223.10	30510.87	12810.00	9981.10	16975.29	117.00	125.00	124.00
定陶区	14444.53	14206.50	14444.53	12611.07	12707.08	12797.43	2329.00	3381.71	4494.12	82.00	131.00	130.00
曹县	36048.00	36078.50	36198.47	32108.47	32457.72	33180.02	4693.00	5780.51	9988.67	106.00	120.00	119.00
单县	30243.60	30144.85	30243.60	27927.40	28183.23	28465.27	3148.00	4743.71	8740.41	78.00	128.00	127.00
成武县	16404.80	16044.56	16404.80	14049.80	14041.75	14809.90	2881.00	3280.52	4405.83	100.00	117.00	116.00
巨野县	20007.60	20222.27	20264.80	18181.47	18326.97	18627.01	2906.00	4330.41	5380.95	87.00	125.00	120.00
鄄城县	26770.93	27566.62	27666.33	22951.20	24022.83	23984.39	4791.00	4318.86	7841.12	107.00	131.00	130.00
鄆城县	18482.33	19198.52	19260.80	15547.80	16427.27	16216.37	2698.00	4348.71	4800.00	116.00	152.00	150.00
东明县	19853.47	20538.44	20583.80	16372.73	17147.30	17751.65	5918.00	4407.22	6163.67	116.00	146.00	141.00



续附表 8 菏泽市主要控制指标调整情况表

单位：公顷

行政区划	交通水利及其他建设用地			新增建设用地规模		新增建设占用农用地		新增建设占用耕地		土地整治补充耕地规模		城乡建设用地增减挂钩指标	
	调整前	2014年	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后
菏泽市	29026.82	24434.96	23433.76	13370.00	16180.00	11849.00	14056.00	11438.00	13300.00	11571.34	13730.46	8795.00	8795.00
牡丹区	6521.50	3748.85	4198.67	5924.00	5924.00	5391.00	5391.00	5313.00	5313.00	5313.00	5313.00	4681.00	4681.00
定陶区	1833.46	1499.42	1647.10	826.00	826.00	777.00	777.00	732.00	732.00	732.00	732.00	800.00	800.00
曹县	3939.53	3620.78	3018.45	1036.00	1186.00	934.00	1055.00	889.00	993.00	889.00	1278.46	633.00	633.00
单县	2316.20	1961.62	1778.33	996.00	996.00	882.00	882.00	837.00	837.00	837.00	914.00	633.00	633.00
成武县	2355.00	2002.81	1594.90	827.00	827.00	644.00	644.00	606.00	606.00	606.00	674.00	200.00	200.00
巨野县	1826.13	1895.30	1637.79	975.00	1232.00	882.00	1094.00	837.00	1029.00	837.00	1029.00	633.00	633.00
鄄城县	3819.73	3543.79	3681.94	998.00	1893.00	903.00	1628.00	858.00	1482.00	858.00	1482.00	382.00	382.00
鄄城县	2934.53	2771.25	3044.43	825.00	1603.00	679.00	1290.00	641.00	1146.00	641.00	1146.00	200.00	200.00
东明县	3480.74	3391.14	2832.15	963.00	1693.00	757.00	1295.00	725.00	1162.00	858.34	1162.00	633.00	633.00

附表9 菏泽市重点建设项目用地规划表

单位：公顷

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地总规模	新增建设用地	涉及县区	级别
交通	菏泽飞机场项目	新建	2017—2018	153.74	149.24	定陶	省级及以上重点项目
	霸商高铁	新建	2017—2020	317.38	277.86	曹县、定陶、牡丹区、郓城	省级及以上重点项目
	鲁南客运专线	新建	2017—2020	378.86	353.20	曹县、定陶、东明、牡丹区、郓城、巨野	省级及以上重点项目
	郓城煤矿铁路专线	新建	2017—2019	32.81	32.63	郓城	省级及以上重点项目
	菏徐铁路	新建	2017—2020	116.75	99.03	单县、定陶	省级及以上重点项目
	德上高速	新建	2017—2020	817.23	802.37	单县、成武、巨野、郓城	省级及以上重点项目
	濮阳至阳新高速菏泽段	新建	2017—2020	84.44	81.22	牡丹区	省级及以上重点项目
	枣菏高速	新建	2017—2020	557.11	535.54	成武、定陶、牡丹区	省级及以上重点项目
	日东高速西延	新建	2018—2020	88.11	0.00	东明	省级及以上重点项目
	日兰高速扩建	扩建	2017—2019	222.21	165.09	巨野、郓城、牡丹区	省级及以上重点项目
	德上高速单县服务区扩建工程	扩建	2017—2020	11.69	10.69	单县	省级及以上重点项目
	德商高速定陶服务区扩建项目	扩建	2017—2018	5.15	4.80	定陶	省级及以上重点项目
	G3511 菏泽至宝鸡高速公路东明服务区	扩建	2017—2018	9.89	9.89	东明	省级及以上重点项目
	G35 济广高速曹县服务区	扩建	2018	9.89	4.70	曹县	省级及以上重点项目
	G240 鄄城黄河公路大桥	新建	2019	22.13	16.98	鄄城	省级及以上重点项目

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地总规模	新增建设用地	涉及县区	级别
	日兰高速随官屯高速枢纽改扩建	扩建	2017—2018	0.80	0.40	郓城	省级及以上重点项目
	G220 东深线曹县绕城段改建工程	改建	2017	84.11	74.27	曹县	省级及以上重点项目
	G240 保台线菏泽纸坊至鲁豫界段改建工程	改建	2017	33.81	31.42	曹县	省级及以上重点项目
	G106 京广线东明西台集至马桥段	扩建	2017—2020	307.79	82.60	东明	省级及以上重点项目
	G327 连固线王官屯至马集	扩建	2018—2019	135.66	99.02	东明	省级及以上重点项目
	G327 连固线巨野北绕城段	新建	2019	93.00	90.82	巨野	省级及以上重点项目
	G106 京广线东明北绕城段	新建	2019—2020	40.22	36.23	东明	省级及以上重点项目
	G327 扩建项目	扩建	2017—2020	65.21	45.77	牡丹区	省级及以上重点项目
	G220 郓城绕城段	新建	2017—2019	99.10	94.82	郓城	省级及以上重点项目
	G220 东深线郓城梁山界至郓城段改扩建	扩建	2017—2019	53.37	2.44	郓城	省级及以上重点项目
	S256（单虞路扩建工程）	扩建	2017—2020	88.70	39.16	单县	省级及以上重点项目
	S518（单丰路扩建工程）	扩建	2017—2020	105.05	4.58	单县	省级及以上重点项目
	S346 项目	新建	2017—2018	75.21	69.51	定陶、牡丹区	省级及以上重点项目
	S351 项目	新建	2017—2018	63.59	58.31	定陶	省级及以上重点项目
	S346 丰东线东明王官屯至刘坟段	扩建	2014—2016	31.92	0.00	东明	省级及以上重点项目
	S251 东明线菜园集至牡丹区李村段	扩建	2018—2019	23.69	0.01	东明	省级及以上重点项目
	S328 丰长定陶至东明长兴集段	扩建	2018—2020	149.32	87.70	东明	省级及以上重点项目
	S259 临商线鄄城县旧城镇至李庄段改建工程	改建	2018	55.04	48.82	鄄城	省级及以上重点项目

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地总规模	新增建设用地	涉及县区	级别
	S338 济董路鄆城至董口改建工程	改建	2019	63.62	26.33	鄆城	省级及以上重点项目
	S319 董口黄河大桥	新建	2019	17.25	16.19	鄆城	省级及以上重点项目
	S251 扩建项目	扩建	2017—2020	57.96	7.68	牡丹区	省级及以上重点项目
	S319 济董线济广高速嘉祥西出口至鄆城东段	扩建	2016—2018	78.52	10.85	鄆城	省级及以上重点项目
	S242 德商路改扩建	扩建	2018—2020	57.60	18.85	鄆城	省级及以上重点项目
	S327 巨鄆线改扩建工程	改建	2018—2020	268.09	72.04	鄆城、鄆城	省级及以上重点项目
	G240 保台线菏泽市马庄至马岭岗段改建	新建	2017—2020	97.77	74.21	牡丹区	省级及以上重点项目
	曹县东环路	新建	2018	55.15	44.03	曹县	省级及以上重点项目
	东明黄河大桥二桥	新建	2017—2020	21.06	16.63	东明	省级及以上重点项目
	濮阳—阳新黄河大桥	新建	2019	0.70	0.70	鄆城	省级及以上重点项目
	临商公路	改建	2015—2020	128.85	117.01	成武	省级及以上重点项目
	临商路	改建	2017	59.43	11.89	曹县	市级及以下重点项目
	庄青路改建	改建	2019	139.75	27.95	曹县	市级及以下重点项目
	许单路改建	改建	2018—2020	106.04	21.21	曹县	市级及以下重点项目
	鄆城新河疏港公路	改建	2020	26.73	25.22	鄆城	市级及以下重点项目
	洙水河航道	新建	2019	32.48	26.38	巨野	省级及以上重点项目
	鄆城港杨庄集作业区（含鄆城新河航道）	新建	2019—2020	118.84	115.21	鄆城	省级及以上重点项目
	新万福河航道复航项目	新建	2017—2018	496.85	118.55	定陶、成武、巨野	市级及以下重点项目

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地总规模	新增建设用地	涉及县区	级别
水利	菏泽市曹县戴老家水库工程	新建	2017	182.31	182.31	曹县	省级及以上重点项目
	刘楼水库	新建	2017—2018	144.86	132.28	定陶	省级及以上重点项目
	九女水库	新建	2015—2020	67.24	47.90	成武	省级及以上重点项目
	大沙河水库	新建	2017—2020	184.54	184.54	单县	省级及以上重点项目
	菜园集水库项目	新建	2017—2020	140.06	138.92	东明	省级及以上重点项目
	箕山河水库	新建	2017	112.77	104.77	鄄城	省级及以上重点项目
	魏楼水库	新建	2017—2020	171.43	164.54	牡丹区	省级及以上重点项目
	城南水库	新建	2017—2020	163.86	147.36	郓城	市级及以下重点项目
	杨庄集水库	新建	2017—2020	167.46	159.00	郓城	市级及以下重点项目
	田集水库	新建	2017—2018	62.64	38.08	定陶	市级及以下重点项目
	东鱼河南支改建	改建	2017	64.20	0.10	曹县	市级及以下重点项目
	胜利河	改建	2018	28.14	0.10	曹县	市级及以下重点项目
	新冲小河改建	改建	2017	60.22	0.30	曹县	市级及以下重点项目
	黄河故道	改建	2018	131.22	0.10	曹县	市级及以下重点项目
能源	华电定陶电厂	新建	2017—2020	76.62	76.62	定陶	省级及以上重点项目
	华润东明热电厂一期热电联产项目	新建	2017—2020	66.46	58.38	东明	省级及以上重点项目
	大唐电厂	新建	2016—2020	108.59	96.30	郓城	省级及以上重点项目
	赵楼煤矿电厂	新建	2016—2021	6.46	6.46	郓城	省级及以上重点项目
	琦泉生物发电	扩建	2016—2020	21.93	21.93	郓城	市级及以下重点项目

项目类型	项目名称	建设性质	建设年限	项目用地总规模	新增建设用地	涉及县区	级别
电力	1000KV 特高压变电站	新建	2017—2020	14.64	14.59	牡丹区	省级及以上重点项目
其他	黄河滩区脱贫迁建工程	新建	2017—2020	1609.26	1494.21	东明、鄄城	市级及以下重点项目
	港口工业园	新建	2015—2020	359.02	315.74	成武	市级及以下重点项目
	华盛物流项目	新建	2018—2019	17.45	2.70	东明	省级及以上重点项目
	济铁物流园	新建	2017—2020	211.41	193.63	牡丹区	省级及以上重点项目
	齐鲁工业大学	新建	2017—2020	83.06	75.53	牡丹区	省级及以上重点项目
合计				10415.52	7816.44		

附表 10 菏泽市中心城区管制分区表

单位：公顷

行政单位	中心城区规划控制范围	允许建设区	有条件建设区	限制建设区	禁止建设区
菏泽市	26746.20	19100.20	550.88	6936.82	158.30
牡丹区	26746.20	19100.20	550.88	6936.82	158.30