前　言

根据《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，按照《全国土地利用总体规划纲要（2006～2020年）》要求，河南省编制了《河南省土地利用总体规划（2006～2020年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是规划期内河南省土地开发、利用、整治和保护的纲领性文件，是规范城乡建设用地及土地管理的重要手段，是加强土地宏观调控和实行土地用途管制的主要依据。

《规划》全面分析了河南省土地利用面临的形势和任务，阐明了全省土地利用战略构想、总体目标和完成总体目标需着力开展的各项工作，制订了各业用地结构与布局优化调整方案，提出了规划实施的保障措施。

《规划》以2005年为基期年，2010年为近期目标年，2020年为规划目标年。

第一章　现状与形势

第一节　省情概况

河南省位于我国中部，黄河中下游地区，承东启西、通南达北，土地总面积16.55万平方公里。现辖18个市，108个县（市）。2005年人口总量9768万人，城镇人口2998万人，城镇

化率为 30.70%;2007 年底全省人口达 9869 万人,城镇人口 3385 万人,城镇化率为 34.30%。全省人口密度为每平方公里 585 人,其中东部平原地区达到 780 人,是我国土地人口承载率较高的区域之一。

河南省地形呈西高东低之势,省境北部、西部和南部环围着太行山、伏牛山、桐柏山和大别山,主要是山地和丘陵地区,为河南的主要生态屏障;东部为辽阔的黄淮海平原,是全国重要的粮食和畜产品生产基地。平原、山地、丘陵分别占土地总面积的 55.70%、26.60%、17.70%。

河南省成矿条件优越,是全国矿产资源大省。截止 2007 年底,全省共发现各类矿产 127 种,探明矿产地 1173 处。已查明资源储量的矿产 75 种,其中居全国首位的 8 种,居前 5 位的 26 种,居前 10 位的 49 种,查明资源储量大且在全省经济发展中占有重要地位的优势矿产包括煤炭、石油、天然气、钼、金、铝、天然碱、盐矿、水泥灰岩等。2007 年,河南省矿产资源采选及后续加工业实现的工业增加值,占河南省规模以上工业企业增加值的 45.60%。

河南省是中部崛起战略区的重要省份,是我国东部产业转移和西部资源输出的重要枢纽和桥头堡。2005 年全省生产总值 10587.42 亿元,2007 年全省生产总值 15058.07 亿元,比 2006 年增长 14.40%,连续多年保持全国第五位,中西部第一位。

河南省是全国重要的农业大省和粮食主产区。经过长期的

建设，全省农业的基础条件得到了很大改善。农业的发展，土地资源的保护和高效利用，使河南省用占全国 1.74%的国土面积，养育了占全国 7.47%的人口，用占全国 6.49%的耕地，生产了占全国 9.47%的粮食，除满足自身生存发展用粮外，河南省常年粮食及制成品的调出量都在 300 亿斤以上。形成了黄淮、豫北、南阳盆地等农业开发区域和以豫北豫中强筋小麦、豫南弱筋小麦、沿黄沿淮优质水稻、黄淮平原优质大豆及专用玉米等为主体的优势农业产业带。这一种植业格局的形成，为建设全国粮食生产核心区奠定了坚实的基础。2005 年全省粮食总产量 916.40 亿斤，2006、2007 连续两年超 1000 亿斤，占全国十分之一强。

河南省是新兴的工业大省。2005 年全部工业增加值 4896.01 亿元，占全省生产总值的比重达 46.24%; 2007 年全部工业增加值 7508.27 亿元，占全省生产总值的比重达 49.86%。目前已成为全国重要的食品工业基地、火电基地和煤炭基地，以铝工业为主的有色工业基地，以煤化工、石油化工和盐化工为主的化工基地，以成套设备、汽车及零部件制造为主的现代装备制造业基地和新兴纺织工业基地。

河南省是全国重要的交通枢纽。2005 年全省铁路通车里程 3761 公里，2007 年达到 3944 公里，形成了以京广、陇海、京九、焦柳、宁西等铁路动脉为主的铁路交通网。2005 年底，全省公路通车总里程达到 7.95 万公里，2007 年达到 23.87 万公里，

居全国第一；其中 2005 年全省高速公路通车里程 2678 公里，2007 年底达到 4556 公里，居全国第一。全省共有郑州、洛阳和南阳三个民用机场，其中郑州新郑国际航空港被列为全国八大枢纽机场之一。2005 年新郑国际机场旅客吞吐量达到 297 万人次，货邮吞吐量达 4.47 万吨；2007 年旅客吞吐量超过 500 万人次，货邮吞吐量达 6.56 万吨。此外，随着郑州—石家庄、郑州—武汉、郑州—西安、郑州—徐州等铁路客运专线河南段相继开工，地方公路网在今后十几年进行大规模改造提升，河南在国家交通网中将占据无以替代的重要战略地位。

河南省是中华文明的主要发祥地之一，地上文物资源居全国第二位，地下文物资源居全国第一位，文化旅游资源十分丰富。至 2007 年底，拥有世界文化遗产 2 处，世界地质公园 4 个，国家地质公园 11 个；国家级风景名胜区 9 个，省级风景名胜区 23 个;全国重点文物保护单位 189 个,省重点文物保护单位 1044 个；国家历史文化名城 8 个，国家历史文化名村（镇）4 个，河南历史文化名村（镇）19 个。文化旅游资源无论是数量还是质量均居全国前列。

截止 2007 年底，河南省共有各类自然保护区 35 个，面积 7687 平方公里，占全省土地总面积的 4.61%，其中国家级 11 个，面积 4430 平方公里。

第二节　上轮规划实施成效

《河南省土地利用总体规划（1997～2010年）》批准实施以来，在经济社会发展用地需求快速增长、土地供给约束日益加大的形势下，坚持最严格的土地管理制度，强化规划的控制和引导，妥善处理保障发展和保护资源的关系，土地利用和管理取得了显著成效:

——加强了对耕地特别是基本农田的保护，维护了国家粮食安全。1997～2005年全省非农业建设年均占用耕地1.54万公顷，比1991～1996年年均1.93万公顷降低了20.21%。全省依规划核减各类开发区45个，占总数的62.50%，压缩开发区面积2.98万公顷，占总面积的62.53%，遏制了城镇工矿用地过快增长的势头。到2005年底，全省耕地总面积保持在792.53万公顷，基本农田保护面积始终稳定在689.47万公顷以上，为保障粮食综合生产能力、维护国家粮食安全奠定了基础。

——加强了规划的引导和调控，积极、有序地为经济建设提供用地保障。在大力保护耕地的同时，适应经济社会快速发展的需要，积极为京珠高速、阿深高速、连霍高速、西气东输工程、黄河小浪底水利枢纽工程等国家重点建设项目和一大批省市重点建设项目及城乡批次项目提供用地保障，促进了全省国民经济的平稳较快发展。

——加强了建设用地内涵挖潜，推进了土地节约和集约利

用。2005 年与 1996 年相比，每公顷建设用地二三产业产值从 13.22 万元增加到 40.40 万元，增长了 2.06 倍，亿元固定资产投资新增占地由 17.02 公顷降至 4.91 公顷，降低了 71.16%，土地利用效率显著提高。规划期间，全省加大城镇存量土地盘活力度，大力开展“三项整治”（空心村、工矿废弃地、粘土砖瓦窑整治）。自 2004 年开展“三项整治”工作以来，共整治集体建设用地 8.61 万公顷，新增耕地 5.20 万公顷，利用“三项整治”指标 1.42 万公顷，提高了全省集约用地水平。

——加大了土地整理复垦开发补充耕地力度，总体上实现了建设占用耕地的占补平衡，减缓了耕地下降的态势。1997～2005 年，国家投资土地整理复垦开发重点项目 272 个，省投资土地整理复垦开发重点项目 211 个，加上各省辖市安排的土地整理复垦开发项目，全省累计整理复垦和开发补充耕地 11.95 万公顷。通过土地整理复垦开发，全省总体上实现耕地占补平衡，减缓了耕地减少的趋势。

——加大了生态保护和建设力度，促进了全省生态环境质量的总体稳定和局部好转。1997～2005 年，全省累计实现退耕还林 14.26 万公顷，水土流失面积减少 106 万公顷，土地退化趋势得到一定程度的遏制。

——通过规划实施机制的建立和完善，进一步规范了用地秩序，推动了土地利用方式向集约利用转变，促进了经济社会的协调发展。

第三节　土地资源利用状况

一、土地利用结构及分布

（一）农用地

根据河南省土地利用变更调查，2005 年全省农用地（包括耕地、园地、林地、牧草地和其他农用地）面积为 1229.00 万公顷，占全省土地总面积的 74.25%。

耕地: 面积为 792.53 万公顷，占全省土地总面积的 47.88%。其中旱地面积 405.51 万公顷，占耕地总面积的 51.17%; 灌溉水田、水浇地和菜地面积 381.95 万公顷，占 48.19%。耕地集中分布在黄淮海平原、南阳盆地及豫西黄土丘陵区。

园地：面积为 31.81 万公顷，占全省土地总面积的 1.92%。分布面积 2 万公顷以上的有南阳、三门峡、信阳、商丘和平顶山五市，占全省园地总面积的 58.49%。

林地: 面积为 301.91 万公顷，占全省土地总面积的 18.24%。分布面积最大的是南阳市，面积达 81.98 万公顷，占全省林地面积的 27.15%。

牧草地：面积为 1.44 万公顷，占全省土地总面积的 0.09%。主要分布在丘陵山区，分布面积最大的是信阳市。

其他农用地：面积为 101.31 万公顷，占全省土地总面积的 6.12%。

（二）建设用地

2005 年全省建设用地（包括居民点及工矿用地、交通用地和水利设施用地）面积为 215.22 万公顷，占全省土地总面积的 13.00%。

居民点及工矿用地：面积为 185.35 万公顷，占全省土地总面积的 11.19%。其中城市用地面积为 9.83 万公顷，占居民点及工矿用地总面积的 5.30%；建制镇用地面积为 7.62 万公顷，占 4.12%；农村居民点面积为 140.43 万公顷，占 75.76%；独立工矿用地面积为 22.69 万公顷，占 12.24%；特殊用地面积为 4.78 万公顷，占 2.58%。

交通用地：面积为 11.72 万公顷，占全省土地总面积的 0.71%。其中公路用地面积 9.58 万公顷，占全省交通用地面积的 81.79%；铁路用地面积 2.02 万公顷，占 17.20%。交通用地占地系数平均为 0.70%，超过 1%的有郑州、焦作、济源和漯河四市，其中郑州市最高，为 1.46%。

水利设施用地面积为 18.15 万公顷，占全省土地总面积的 1.10%。其中水库水面面积 14.41 万公顷，占全省水利设施用地面积的 79.38%；水工建筑物面积 3.74 万公顷，占 20.62%。

（三）未利用地

2005 年全省未利用地面积 211.14 万公顷，占全省土地总面积的 12.75%。其中荒草地面积 81.57 万公顷，占未利用地面积的 38.63%；滩涂面积 31.61 万公顷，占 14.97%；河流水面 24.99 万公顷，占 11.84%；裸岩石砾地、裸土地等 50.77 万公顷，占

24.05%。

二、土地利用特点

——耕地比重较大，土地利用率高，耕地后备资源潜力小。河南省 2005 年耕地面积占全省土地面积的比重为 47.88%，土地利用率为 87.25%，两项指标均居全国前列。未利用地占全省土地总面积的 12.75%，其中可开垦为耕地的面积 9.96 万公顷左右，占全省土地总面积的比重仅为 0.60%。

——农用地分布规律明显。由于受南北气候过渡性和东西地貌差异性的影响，农用地地域分布表现出明显的过渡性。耕地面积约有 75%集中分布于占全省土地总面积 55.6%的平原地区，约有 25%分布于占全省土地总面积 44.4%的山地丘岗地区。灌溉水田主要分布于沿淮地区，水浇地相对集中于豫北平原。林牧用地三分之二以上集中于山区。

——大中城市较少，城镇化率低。截止 2005 年，全省共有特大城市 2 个，大城市 7 个，中等城市 14 个，城镇化率为 30.7%，比全国同期城镇化率低 12.3 个百分点。

——农村居民点用地比重较大。全省农村居民点用地面积 140.43 万公顷，占全省土地总面积的 8.48%，占全省建设用地总面积的 65.25%。

三、土地利用存在问题

——人地矛盾尖锐，耕地总体质量不高。据统计，河南省

人均耕地从1996年的1.33亩下降到2005年的1.22亩，低于全国人均1.44亩的平均水平，人地矛盾日益尖锐。在现有耕地中高产田面积为274.16万公顷,仅占34.53%;中低产田面积518.37万公顷，占65.47%。

——**耕地后备资源不足，开发利用制约因素较多。**据国土资源专项调查与评价，2005 年河南省共有宜耕后备土地资源9.96 万公顷，主要分布在黄河沿岸（滩涂）和豫西、豫南、豫北等低山丘陵区，对其开发既有来自生态保护等政策方面的制约，又有地形坡度大、水资源缺乏等自身条件的限制，开发难度较大。

——**建设用地集约利用程度低。**主要表现在城乡用地结构和布局不尽合理，集约利用水平低。一方面是城镇规模总体偏小，城镇用地内部结构和布局不尽合理，土地利用效率较低;另一方面是农村居民点用地数量大，布局分散，居住环境差，人均用地严重超标。独立工矿用地中，部分企业规模偏小，分布过散，容积率低，土地产出效益较差。

——**扩大增量与盘活存量统筹不够。**由于盘活存量建设用地的投资收益机制尚未理顺，且盘活存量建设用地投资较大、效益较低，致使存量用地盘活较少，新增建设用地偏大，建设用地总量增长过快，已超出了资源的供给能力。

——**土地生态环境问题依然突出。**截至2005年底，全省水土流失面积约300万公顷，占全省土地总面积的18.12%。土地

退化面积达 85 万公顷，全省林木覆盖率仅 22.64%，全省直接或间接受工业“三废”影响的土地已超过200万公顷。

第四节　土地利用面临的形势

当前和未来一个时期，是河南省加快推进城镇化、工业化和农业现代化，实现由经济大省向经济强省、文化资源大省向文化强省跨越的关键时期，人口增加、经济社会发展、生态环境改善，对全省土地利用结构和布局提出新的更高的要求，受资源环境条件限制，河南省土地利用中的供需矛盾和各种深层次问题将进一步显现。

——补充耕地难度加大，耕地保护形势更加严峻。河南是全国第一人口大省，2005年人均耕地面积仅1.22亩。预计到2010年和 2020 年，全省人口总规模将分别达到 1.01 亿和 1.07 亿。随着人口总量的增加和食物消费结构的变化，保障粮食安全的耕地需求量进一步加大。随着工业化和城镇化进程的日益加快，各项建设不可避免地还将占用大量耕地，治理环境污染，建设生态文明也需占用一定数量的耕地，由于河南省适宜开垦的耕地后备资源日趋减少，整理复垦补充耕地的难度越来越大，加剧了未来河南省耕地资源的供需矛盾，耕地保护的形势将更加严峻。

——经济社会持续快速发展对建设用地的需求不断增长，建设用地供给压力更加突出。2005 年，河南省城镇化率仅为

30.7%，远低于全国同期43%的平均水平。为加快小康社会建设，河南省提出到2010年城镇化率达到38%以上、2020年达到50%以上的目标，城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平。河南地处承东启西、通南达北的特殊区位，是东部产业向中西部转移和西部资源向东部输送的通道及枢纽。规划期内，加快能源原材料、装备制造业基地及交通枢纽发展，建设我国重要的客流、物流、资源的汇集和中转输配中心，落实南水北调、西气东输、国家干线公路、铁路客运专线、成品油输送管道、水火调剂电网及城际轨道交通等国家重点项目也需要占用大量土地，而河南出于维护全国粮食安全的考虑，未来可用作新增建设用地的空间十分有限，各项建设用地的供给将面临前所未有的压力。

——土地资源开发利用与生态环境保护的矛盾日益突出，保护和改善土地生态环境的任务更加艰巨。未利用地开垦方面，为了实施耕地占补平衡，规划期内河南省还需开垦一定数量的未利用地，由于未利用地大多分布在生态条件脆弱区，对其开发不可避免地要对生态环境造成破坏；建设用地增加方面，今后十几年是河南省推进城镇化、工业化的关键时期，这一时期各项建设用地增加仍将是刚性的，建设用地增加必然挤占具有生态功能的农用地和未利用地，其直接结果是造成生态用地数量的减少；资源消耗和废弃物排放方面，按照全面建设小康社会的要求，河南省2020年人均生产总值要比2000年翻两番以

上，由此必然带来资源消耗和废物排放的大量增加，如何在发展的同时，保护好人们赖以生存的环境，控制并减少农业面源污染和工业、城镇废弃物排放对耕作土壤的污染就变得更为迫切和更加重要。

——行业和区域间用地矛盾加剧，统筹各业和协调城乡区域土地利用的任务相当艰巨。在用地需求全面持续增长和土地资源约束双重压力下，全省行业间、城乡间和区域间的土地利用矛盾将日益突出。同时，一些行业和地方从局部利益出发，盲目扩大用地规模、无序竞争、重复建设，进一步加剧了这种矛盾。根据一些地方和部门已经或正在编制的相关发展规划，规划建设用地需求总量已经大大超出全省土地资源的总体保障能力，未来协调土地利用矛盾和各方面利益的难度加大。

第二章　土地利用战略任务与目标

第一节　指导思想和战略任务

规划期内土地利用的**指导思想**是：以科学发展观为统领，坚持严格保护土地资源、保障科学发展用地、高效集约利用土地的“两保一高”要求。正确处理当前与长远、局部与整体、需要与可能的关系，加强宏观调控，转变用地观念，创新用地模式，注重开源节流，落实共同责任，构建保障和促进科学发展新机制，促进河南经济社会又好又快发展。

规划期内土地利用的**战略任务**是：继续实施更加严格的耕地保护战略，维护国家粮食安全；从严控制建设用地规模，同时按照有限指标保重点，一般项目靠挖潜的基本思路，保障经济社会发展的必要用地；制定、完善土地节约集约利用的各项政策，提高土地集约利用水平；遵循人与自然和谐共处的原则，协调土地利用与生态建设的关系，促进生态环境良性发展；以优化土地利用结构和布局为主线，统筹区域、城乡土地利用。

第二节　基本原则

——严格保护耕地。严格保护耕地特别是基本农田，确保耕地数量的稳定与质量的逐步提高，加强基本农田保护和建设，进一步提高农业综合生产能力，维护国家粮食安全。

——保障科学发展用地。按照全面、协调、可持续发展的要求，合理安排非农业建设用地和生态环境保护用地，重点保障中原城市群、地区性中心城市和能源、交通、水利等基础设施以及战略支撑产业发展用地，保障廉租住房、经济适用住房等民生用地，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。

——转变土地利用方式。以建设资源节约型社会为目标，严格执行建设用地定额标准，完善节约集约用地的奖惩机制，走新型城镇化和工业化道路，提高土地利用效率，推动土地利用方式由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，引导和促进经济发展方式的转变。

——优化土地利用结构与布局。从实现城乡统筹、区域协调的要求出发，优化城乡、区域土地利用结构和布局，促进城镇化、工业化和农业现代化健康发展。

——大力保护生态环境。以建设环境友好型社会为目标，强化林地保护，保障必要的生态建设用地。切实加强对自然保护区、生态功能区、生态脆弱区和重要自然、文化遗产的保护，积极开展国土综合整治，加大对水土流失、土地污染的防治力度，提高土地资源可持续利用能力。

第三节　经济社会发展目标

——宏观经济目标。到2010年，全省生产总值年均增长10%左右，2010年末，全省生产总值达到17000亿元，人均生产总值达到18100元以上。到2020年，人均生产总值在2010年的基础上再翻一番。

——经济结构调整目标。到2010年，三次产业结构比调整为13：53：34；非公有制经济增加值比重达到60%以上；城镇化率达到 38%以上；农业劳动力占劳动力总量的比重下降到50%左右。到2020年，二、三产业增加值占全省生产总值的比重达到90%以上；城镇化率达到50%以上；农业劳动力占劳动力总量的比重下降到40%左右。

——基础设施建设目标。到2010年，全社会固定资产投资年均增长15%，5年累计投资33950亿元；公路通车总里程达

到 8.5 万公里，其中高速公路达到 5000 公里以上，新增铁路客运专线里程 880 公里左右;发电机组容量达到 5000 万千瓦左右。到 2020 年，航空港建设用地达到 1.38 万公顷，铁路客运专线达到 1395 公里，城际轨道交通达到 346 公里。

——可持续发展目标。到 2010 年，人口自然增长率控制在 6‰以内，总人口控制在 10100 万以内；全省污染物排放量比 2000 年减少 25%以上；森林覆盖率达到 26%以上，万元生产总值能耗降至 1.14 吨标准煤。到 2020 年，总人口控制在 10700 万以内，全省粮食产量达到 1300 亿斤，资源利用效率显著提高;全省污染物排放量满足环境容量总量控制要求；森林覆盖率达到 30%以上，生态环境得到明显改善。

第四节　土地利用目标

根据《全国土地利用总体规划纲要（2006～2020 年）》，结合《河南省全面建设小康社会规划纲要》确定的总体目标，规划期内努力实现以下土地利用目标:

——耕地和基本农田得到有效保护。全省耕地保有量到 2010 年保持在 791.47 万公顷以上，2020 年保持在 789.80 万公顷以上；基本农田保护面积稳定在 678.33 万公顷以上。

——土地节约集约利用水平明显提高。充分利用闲置和低效建设用地，提高各业各类建设用地的容积率和经济产出率。2010 年城镇工矿存量用地盘活面积达到 0.85 万公顷，2020 年达

到2.15万公顷；2005年单位建设用地国内生产总值和二三产业增加值分别为49.19万元/公顷、40.40万元/公顷，2010年分别达到76万元/公顷、66万元/公顷，2020年分别达到150万元/公顷、135万元/公顷；人均城镇工矿用地由2005年的134平方米分别降到2010年的125.1平方米和2020年的123.4平方米。

专栏一　　土地利用的主要调控指标

指标	2005年	2010年	2020年	指标属性
总量指标（单位：万公顷）				
耕地保有量	792.53	791.47	789.80	约束性
基本农田面积	689.47	678.33	678.33	约束性
园地面积	31.81	32.85	34.12	预期性
林地面积	301.91	314.89	338.30	预期性
牧草地面积	1.44	1.45	1.46	预期性
建设用地总规模	215.22	225.20	240.73	预期性
城乡建设用地规模	180.57	186.00	194.00	约束性
城镇工矿用地规模	40.14	48.00	66.00	预期性
交通、水利及其他用地规模	34.65	39.20	46.73	预期性
增量指标（单位：万公顷）				
新增建设用地总量	—	10.40	—	预期性
新增建设占用农用地规模	—	8.20	—	预期性
新增建设占用耕地规模	—	6.33	—	约束性
整理复垦开发补充耕地规模	—	6.65	—	约束性
效率指标（单位：平方米）				
人均城镇工矿用地	134.07	125.07	123.36	约束性

注：1.2005年现状数来源于土地利用变更数据；2.2005年人口数来源于《2006年河南省统计年鉴》

——**城乡和区域统筹的土地利用格局基本形成。**按照河南省城镇体系规划确定的城镇体系空间结构和产业空间分布体系，不断优化城乡空间布局，2010 年城镇工矿用地面积占城乡用地总面积的比例由 2005 年的 22.2%增加到 25.8%，2020 年达到 34.0%。其中中原城市群城镇工矿用地面积占全省城镇工矿用地面积的比例由 2005 年 53.0%，增加到 2010 年的 53.7%，2020 年的 54.7%。

——土地利用结构得到优化。农用地面积由 2005 年的 1229.00 万公顷增加到 2010 年的 1239.33 万公顷，2020 年的 1257.30 万公顷，期内净增加 28.30 万公顷；城乡建设用地规模 2010 年控制在 186.00 万公顷，2020 年控制在 194.00 万公顷；交通、水利及其他用地 2010 年增加到 39.20 万公顷，2020 年增加到 46.73 万公顷。

——土地整理复垦开发全面推进。规划期内，整治基本农田面积达到 250.00 万公顷。至 2010 年，全省土地整理复垦和未利用土地开发增加耕地面积 6.65 万公顷，保质保量完成“占一补一”任务。

——水土流失和土地污染状况明显改善。按照国家退耕还林规划，稳步推进退耕还林工程，进一步巩固和发展退耕还林成果。每年治理水土流失的面积不少于 6000 公顷，森林覆盖率 2010 年达到 26%以上，2020 年达到 30%以上，农用地特别是耕地污染的防治工作得到加强，农村生态环境质量基本保持稳定。

第三章　优化土地利用结构和布局

按照实现经济社会又好又快发展的总体要求，结合区域发展战略、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。

第一节　合理调整土地利用结构

稳步增加农用地面积。2005 年全省农用地面积为 1229.00 万公顷，2010 年增加到 1239.33 万公顷，2020 年增加到 1257.30 万公顷，与 2005 年相比分别增加 10.33 万公顷、28.30 万公顷。

——严格保护耕地与基本农田。严格控制耕地流失，2006～2010 年全省建设占用耕地控制在 6.33 万公顷以内，灾毁减少耕地控制在 0.20 万公顷以内；保质保量完成耕地补充任务，2006～2010 年全省土地整理复垦开发补充耕地不少于 6.65 万公顷，其中农田整理补充耕地 3.05 万公顷，农村居民点整理补充耕地 0.99 万公顷，土地复垦补充耕地 0.53 万公顷，土地开发补充耕地 2.08 万公顷。规划至 2010 年耕地面积不低于 791.47 万公顷，至 2020 年耕地面积不低于 789.80 万公顷，与 2005 年相比耕地净减少面积要分别控制在 1.06 万公顷和 2.73 万公顷以内。全省基本农田面积要稳定在 678.33 万公顷以上。

——适当增加园地。稳定平原区园地面积，利用浅山、丘

陵区荒坡地等适当集中发展园地。规划至 2010 年园地增加到 32.85 万公顷，2020 年增加到 34.12 万公顷，与 2005 年相比分别增加 1.04 万公顷、2.31 万公顷。

——逐步增加林地。在太行山、大别山、伏牛山、桐柏山区、小秦岭、黄河中游、淮河流域、南水北调中线水源地及其沿线、小浪底库区、黄河故道区等重要生态区域和历史上湿地分布较为集中的区域，实施一批林业重点建设工程；在立地条件好的山区、丘陵区和平原“四旁”空闲地，建设一批以速生生态林、经济林为主的林业产业基地。规划至 2010 年林地面积增加到 314.89 万公顷，至 2020 年增加到 338.30 万公顷，与 2005 年相比分别增加 12.98 万公顷、36.39 万公顷。

——稳定牧草地。规划至 2010 年牧草地面积增加到 1.45 万公顷，至 2020 年增加到 1.46 万公顷，与 2005 年相比分别增加 0.01 万公顷、0.02 万公顷，面积基本保持稳定。

——合理安排其他农用地。合理安排畜禽养殖等用地，提高产出效益，结合农田整理，优化沟渠、农村道路等其他农用地的结构与布局，规划至 2010 年，其他农用地减少到 98.67 万公顷，至 2020 年减少到 93.62 万公顷，与 2005 年相比分别减少 2.64 万公顷、7.69 万公顷。

合理增加建设用地。基本保障全省经济社会发展用地需求，重点保障国家及省政府确定的重点区域、重点项目用地需求。2005 年全省建设用地面积 215.22 万公顷，规划至 2010 年调整

为225.20万公顷，至2020年调整为240.73万公顷，与2005年相比分别增加9.98万公顷、25.51万公顷。

——有序增加城镇工矿用地。大力推动工业化，加快发展城镇化，规划至2020年全省城镇总数增加到1323个，与2005年相比增加446个，城镇化率达到50%以上。至2010年全省城镇工矿用地增加到48.00万公顷，至2020年增加到66.00万公顷，与2005年相比分别增加7.86万公顷、25.86万公顷。

专栏二　　土地利用结构调整表

单位：万公顷；%

地类	2005年		近期增（+）减（-）	2010年		远期增（+）减（-）	2020年		规划期内增（+）减（-）
	面积	比重		面积	比重		面积	比重	
农用地	1229.00	74.25	10.33	1239.33	74.86	17.97	1257.30	75.96	28.30
其中：耕地	792.53	47.88	-1.06	791.47	47.81	-1.67	789.80	47.71	-2.73
园地	31.81	1.92	1.04	32.85	1.98	1.27	34.12	2.06	2.31
林地	301.91	18.24	12.98	314.89	19.02	23.41	338.30	20.44	36.39
牧草地	1.44	0.09	0.01	1.45	0.09	0.01	1.46	0.09	0.02
其他农用地	101.31	6.12	-2.64	98.67	5.96	-5.05	93.62	5.66	-7.69
建设用地	215.22	13.00	9.98	225.20	13.61	15.53	240.73	14.54	25.51
其中：城镇工矿用地	40.14	2.42	7.86	48.00	2.90	18.00	66.00	3.99	25.86
农村居民点用地	140.43	8.48	-2.43	138.00	8.34	-10.00	128.00	7.73	-12.43
特殊用地	4.78	0.29	0.52	5.30	0.32	0.83	6.13	0.37	1.35
交通用地	11.72	0.71	2.66	14.38	0.87	4.63	19.01	1.15	7.29
水利用地	18.15	1.10	1.37	19.52	1.18	2.07	21.59	1.30	3.44
未利用地	211.14	12.75	-20.31	190.83	11.53	-33.50	157.33	9.50	-53.81
合计	1655.36	100.00	0.00	1655.36	100.00	0.00	1655.36	100.00	0.00

——逐步缩小农村居民点用地。推进农村居民点的迁并和整理，逐步缩小农村居民点用地总规模。至2010年农村居民点用地调整为138.00万公顷；至2020年调整为128.00万公顷，与2005年相比分别减少2.43万公顷、12.43万公顷。

——增加交通用地。优化区域交通路网配置，保障国家和省重点交通运输工程建设用地。规划至2010年交通运输用地增加到14.38万公顷，至2020年增加到19.01万公顷，与2005年相比分别增加2.66万公顷、7.29万公顷。

——扩大水利设施用地。保障治黄、治淮工程，病险水库除险加固、南水北调中线工程和受水区配套工程、中型水库建设、粮食核心区农田水利建设等用地需求。规划至2010年水利设施用地增加到19.52万公顷，至2020年增加到21.59万公顷，与2005年相比分别增加1.37万公顷、3.44万公顷。

适度开发未利用地。2005年全省未利用地面积211.14万公顷，规划至2010年面积调整为190.83万公顷，至2020年面积调整为157.33万公顷。与2005年相比，通过开发分别减少未利用地20.31万公顷、53.81万公顷。

第二节　优化土地利用空间布局

优化农用地布局。全省农用地布局的优化，在有效保护现有耕地、确保粮食综合生产能力不降低的前提下稳步进行。

要重点保护好东部黄淮海平原、南阳盆地、豫北、豫西山

前平原优质耕地，以粮食生产核心区建设为契机，全面提高耕地质量，推进粮食生产区域化、专业化，建设全国重要粮食、棉花、油料等生产基地。依据全省经济社会发展规划和河南省农用地分等定级成果，科学调整基本农田布局，在为经济社会发展留出必要的、合理的用地空间的同时，把质量较好的一般农田优先补划为基本农田，保证基本农田数量不减少、质量不降低。园地重点向豫西丘陵山区、南阳盆地边缘岗地区、南部丘陵山地发展。要加强对现有林地的保护，规划期内林业发展用地应重点布局在豫北、豫西、豫西南、豫南丘陵山地区，黄河中游、淮河流域水土流失区，南水北调中线水源地及其沿线、小浪底库区周围等。

优化建设用地布局。优化全省建设用地布局，要遵循经济社会发展规划，保障重点地区、重要项目用地，推进工业向园区集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中，提高基础设施运行能力和效益，有效控制建设用地规模，充分体现各类用地的功能性和合理分区，体现不同组团的协调性。

——城镇工矿用地。依据“强化中心、壮大节点、轴带扩展、分区推进”的城镇空间发展战略，促进“一群、三区、四带、两轴”的城镇空间结构的形成，重点发展中原城市群，加快豫北、豫西南、黄淮四市发展，构建陇海、京广、南太行、伏牛东四大产业带，培育宁西、黄淮海两大产业发展轴，引导生产要素向轴带地区集聚。

专栏三　　河南省城镇体系空间结构

空间结构	主要内容
一群	中原城市群：郑州、洛阳、开封、新乡、焦作、许昌、平顶山、漯河、济源九市
三区	豫北城镇发展区：安阳、鹤壁、濮阳； 豫西南城镇发展区：南阳、三门峡； 黄淮城镇发展区：商丘、周口、驻马店、信阳。
四带	京广、陇海、南太行和伏牛东城镇发展带
两轴	宁西、黄淮海城镇发展轴

京广发展带加快发展纺织、食品和高新技术等产业；陇海发展带重点建设现代制造、高新技术、能源、石油化工等产业；南太行产业带主要发展能源、原材料、重化工等产业；伏牛东产业带积极培育食品、能源、重化工等产业；宁西产业发展轴积极培育以农副产品加工业和旅游业为主的产业；黄淮海产业发展轴主要发展以农副产品加工、畜禽产品加工、纺织和旅游业为主的产业。通过这六大产业轴带的发展，在全省形成食品、能源、有色金属、化工、汽车及零部件、装备制造、纺织、高新技术产业等八类产业基地。

专栏四　　河南省各类产业发展基地

产业基地	产业门类	基地城市
食品工业基地	面粉加工、速冻食品、畜禽产品加工、调味品、果蔬加工、饮料、烟酒、茶叶	郑州、安阳、漯河、许昌、周口、商丘、驻马店、三门峡、信阳。
能源基地	煤炭、电力、石油	鹤壁、焦作、义马、郑州、平顶山、永夏煤炭基地；豫北、豫南和沿陇海线 3 大火电基地；濮阳、南阳油田
有色金属基地	铝	郑州、焦作、豫西氧化铝生产基地。
化工产业基地	石化、煤化、盐化工等	安阳、平顶山钢铁基地、济源钢铁冶炼基地；永城煤化工产业基地，义马煤化工产业基地，鹤壁、濮阳、安阳市煤化工产业基地，平顶山、驻马店市煤化工产业基地，济源煤化工产业基地；洛阳、濮阳石化基地，平顶山、南阳、濮阳盐化工基地，开封化工基地。
汽车及零部件产业基地	整车、专用车、摩托车及零部件	郑州客车生产基地、郑州乘用车生产基地、洛阳重型载货车生产基地。
装备制造业基地	电力装备、专用装备、农业机械、工程机械等	郑州建设以煤矿机械、纺织机械、工程机械为主的装备制造业基地；洛阳建设以大型专用成套装备、新型农业机械、工程机械、精密轴承为主的装备制造业基地；许昌建设以高压超高压电缆、新型农机及配件、超硬工具、电梯、压滤设备和烟草机械为主的装备制造业基地；新乡建设以起重机械、振动设备、环保设备、矿山设备、印刷设备、轻钢结构装备等为主的装备制造业基地。
纺织产业基地	棉纺、化纤、服装	郑州、开封、新乡、安阳、许昌、平顶山、商丘。
高新技术产业基地	电子元器件、新型电源、硅半导体材料、新型显示材料、超硬材料、生物医药、生物能源、新型功能材料、信息产业	郑州、洛阳、新乡、许昌、安阳、鹤壁、南阳。

——**农村居民点用地。**坚持集中紧凑的发展方式，新建住房在符合规划的前提下向集镇和中心村集中。结合城乡规划，编制农村居民点近、远期发展规划，制定迁村并点、集中居住的激励政策，加大零星农村居民点的撤并力度，统筹安排新农村建设用地，引导农村居民适度集聚，适时优化空间布局。

——**能源产业用地。**大力推进鹤壁、焦作、义马、郑州、平顶山、永夏等大型煤炭基地建设及煤化工项目建设，优化电源布局，建设以沁北电厂为中心的豫北火电集群、以姚孟电厂为中心的豫南火电集群和沿陇海线的豫中火电集群，建设南阳核电站，推动油气开发、相关配套设施建设及郑州大型油品储备中心和输配枢纽建设，推动特高压及全省 500 千伏骨干电网建设。

——**交通运输用地。**建设和完善以“五纵、五横”铁路网、“六纵、八横、六通道”高速公路网组成的综合运输大通道，加快以民航为重点的其他交通方式的协调发展，加强郑州航空运输枢纽建设，提升郑州、洛阳、南阳、商丘、信阳、新乡、月山等 7 个铁路枢纽功能，完善郑州、洛阳、开封、新乡、商丘、信阳、南阳、漯河、周口等 9 个公路枢纽，新改建一批市、县（市）客货站场及物流中心。构筑完善的运输体系，形成基础设施、运输工具配置合理、干支衔接、运输方式协调、便捷高效的综合交通网络，巩固提升河南在全国交通运输体系中的枢纽地位。

专栏五　　河南省省域铁路网组成

项目	名称
五纵	京广铁路（含客运专线）、焦柳铁路、京九铁路、运城—三门峡—襄樊铁路、郑州—重庆铁路（含客运专线）
五横	陇海铁路（含客运专线）、长治—安阳-鹤壁—日照铁路、侯月新菏铁路、洛阳—漯河—周口—阜阳铁路、宁西铁路

专栏六　　河南省省域高速公路网组成

项目	名称
六纵	济南－商丘—广州 大庆－北京—濮阳—开封—周口—新县—广州 北京－安阳—郑州—漯河—信阳—港澳 焦作－登封—汝州—平顶山—桐柏 二连浩特－太原—济源—洛阳—南阳—广州 三门峡－卢氏—淅川
八横	南乐－安阳—林州—长治 范县－濮阳—鹤壁—辉县—长治 东明—长垣－新乡—焦作—济源—运城 连云港－商丘—郑州—三门峡—霍尔果斯 永城—许昌－登封 南京－周口—漯河—平顶山—洛阳 新蔡－驻马店—泌阳 上海—信阳—南阳—西安
六通道	商丘—周口 兰考－许昌—南阳 郑州—洛阳—洛宁—卢氏 郑州－开封—民权 郑州－焦作－晋城 武陟—鲁山—栾川—西峡

——**水利设施用地。**重点实施黄河、淮河流域治理工程，推进南水北调中线工程及受水城市配水工程建设，推进海河、长江流域治理，建设《全国中型水库规划》确定的11座水库，实施国家第二批规划的33座大中型和一批重点小型水库的除险加固工程，完成昭平台、南湾等大型灌区节水改造和续建配套骨干工程，推动小型灌区节水改造和雨水集蓄利用工程建设，形成完善的水利建设体系。

第三节　合理安排产业集聚区用地

构建全省产业集聚区体系。根据全省城镇体系规划，引导资源、资金、劳动力、技术等生产要素向中心城市、六大产业发展轴带、八大产业基地集中，形成专业化经营、社会化协作、各具特色的产业集聚区。以战略支撑产业为导向，以27个省级及以上开发区为重点，突出发展市场潜力大、科技含量高、对全省经济具有较强带动作用的先进制造业集聚区；优先培育和支持郑州发展以现代物流、金融服务等为主的现代服务业集聚区；培育壮大郑州、洛阳、新乡、许昌、安阳、鹤壁和南阳七市发展以电子信息、生物医药、新材料等为主的高新技术产业集聚区，逐步形成安阳—许昌沿京广线高新技术产业带；在平顶山、三门峡、焦作等矿产资源优势突出的地区，优先发展矿产开发、有色金属加工、化工、建材等产业集聚区；在漯河、许昌、商丘、周口、驻马店、信阳和南阳等农业资源丰富的地

区，优先发展食品加工、纺织服装、皮革制鞋等产业集聚区。在其它有特色资源及优势的地区，鼓励发展相应的特色产业集聚区。对化工、冶炼、造纸等三类工业项目应严格按照城市规划确定的空间布局进行选址，充分考虑环境保护、城市安全方面的要求，防止对城市其他功能区造成负面影响。统筹集聚区发展与耕地保护、生态保护的关系，集聚区布局要避开基本农田保护区、生态保护区、地质灾害易发区、主要矿床赋存区和水源地保护区。

合理控制产业集聚区用地规模。将产业集聚区纳入城市总体规划，统筹布局，合理划定起步区，整合优化现有建成区，保障近期发展区，适当预留远期控制区。对产业集聚区要科学定位、规模适当、动态管理、滚动发展，集聚区规模必须符合人均城镇工矿用地控制标准和投资强度、容积率的有关要求，提高节约集约用地水平。对设区城市鼓励打破区级行政界限，以市为单位统筹发展市级重点产业集聚区，避免各区各自为战，盲目圈占土地。集聚区设立要与当地资源条件、工业化、城镇化发展相适应，与当地土地资源的供给能力相适应，各市县原则上必须依靠自身力量实现耕地的占补平衡。

第四章　加快粮食生产核心区建设

河南作为全国重要的农业大省和粮食生产大省，必须从保障国家粮食安全的战略高度出发，不断巩固和强化农业的基础

地位，通过实施粮食生产核心区建设工程，把发展粮食生产与加强耕地和基本农田保护结合起来，加强对耕地的保护，推进基本农田建设，提高耕地综合生产能力和利用效益。

第一节　合理划分核心区主体范围

河南粮食生产核心区主体范围确定在黄淮海平原、南阳盆地和豫北、豫西山前平原的 89 个县（市、区），占全省耕地面积的 83.5%、基本农田面积的 85%。按照目前的粮食产量水平及建设目标，河南粮食生产核心区主体范围大致可分为三类：高产田巩固区、中产开发区和低产改造区。各区中所涵盖的耕地，主要是已有的高产田和已经列入国家规划改造的中低产田，同时，由于每个县（市、区）都兼有高产、中产、低产三种类型的耕地，在区域的划分上存在着不同程度的交叉。

高产田巩固区涉及温县、沁阳市、博爱县、武陟县、孟州市、获嘉县、新乡县、卫辉市、辉县市、长垣县、淇县、浚县、滑县、汤阴县、安阳县、内黄县、南乐县、濮阳县、清丰县、孟津县、偃师市、杞县、尉氏县、禹州市、长葛市、许昌县、叶县、郏县、召陵区、临颍县、新野县、宛城区、邓州市、唐河县、方城县、镇平县、鹿邑县、太康县、扶沟县、西华县、沈丘县、商水县、项城市、西平县、泌阳县、永城市、夏邑县、虞城县、柘城县等 49 个县（市、区），对此区域范围内的高产田，进一步挖掘增产潜力，使其粮食亩产稳定提高到 2000 斤。

中产田开发区涉及滑县、内黄县、安阳县、汤阴县、浚县、武陟县、封丘县、卫辉市、清丰县、南乐县、范县、台前县、濮阳县、孟津县、长葛市、许昌县、鄢陵县、襄城县、舞阳县、临颍县、叶县、通许县、梁园区、虞城县、睢阳区、宁陵县、睢县、柘城县、商水县、太康县、鹿邑县、沈丘县、项城市、驿城区、遂平县、西平县、浉河区、平桥区、潢川县、光山县、固始县、商城县、罗山县、新县、卧龙区、宛城区、南召县、西峡县、新野县、桐柏县等 50 个县（市、区），对此区域范围内的中产田，实施高标准开发，成为高产稳产田，亩产力争提高到 1800 斤。

低产田改造区涉及长垣县、原阳县、延津县、杞县、尉氏县、开封县、兰考县、民权县、夏邑县、永城市、扶沟县、西华县、郸城县、淮阳县、确山县、泌阳县、上蔡县、汝南县、平舆县、新蔡县、正阳县、息县、淮滨县、邓州市、方城县、镇平县、内乡县、淅川县、社旗县、唐河县、伊川县等 31 个县（市、区），对此区域范围内的低产田，实施综合改造，成为旱涝保收田或高产田，亩产提高到 1600 斤以上。

第二节　稳定粮食生产的耕地基础

按照河南省粮食核心区建设规划，2020 年河南省的粮食产量要由目前的 1000 亿斤提高到 1300 亿斤。围绕这一粮食生产目标，规划期内耕地保护的主要任务为:

——**从严控制非农业建设占用耕地。**要从促进节约集约用地入手，通过严格供地政策，制定项目用地控制指标、细化市场准入条件等措施，从源头上减少非农业建设对耕地的占用。加强对建设项目选址的引导，各项建设应尽量不占或少占耕地。提高占用耕地的经济成本，逐步减少单位投资和单位产出占用耕地量。

——**严格控制其它原因造成的耕地流失。**切实落实国家生态退耕政策，禁止擅自实施退耕还林；通过经济补偿机制和市场手段引导农业结构调整向有利于增加耕地的方向进行；加强耕地抗灾能力建设，加大灾毁耕地修复和补充力度，将灾毁耕地数量降到最低。

——**加大补充耕地力度。**规划期内通过积极推进农用地和农村居民点整理、开展工矿废弃地复垦、适度开发宜耕后备土地资源等途径加大耕地的补充力度。加强对占用和补充耕地的质量评价，确保不因建设占用造成耕地质量下降。鼓励剥离建设占用耕地的耕作层，在符合水土保持要求前提下，用于新开垦耕地和基本农田建设。建设单位必须切实履行补充耕地的法定义务，各省辖市、各县（市、区）应组织、落实好本行政区域内的耕地占补平衡。规划期内个别地方因经济发展迅速、后备资源不足而不能实现本行政区域内耕地占补平衡的，在补充耕地义务量不变的前提下，经批准可以实施省域范围内的异地占补平衡。

——**优化基本农田布局。**各地应按照河南省全面建设小康社会的目标要求和加快城镇化、工业化的发展实际，在保证基本农田数量不减少、质量不降低的前提下，优化基本农田布局，使基本农田由小块变大块、零星变整体、低产变高产，同时也为经济社会发展留出应有空间。

——**加大基本农田质量监测及建设力度。**定期开展基本农田质量普查与分等定级，及时对基本农田土壤地力和环境质量变化状况、发展趋势进行动态监测和评价。继续大力开展基本农田综合整治工作，加大中低产田改造力度，完善农田基础设施，开展测土配方施肥，提升基本农田地力等级和综合生产能力。

——**严格落实基本农田保护制度。**加强涉及占用基本农田的建设用地审查，严禁城镇村建设占用基本农田。符合法定单独选址条件的国家和省重点建设项目因选址特殊，无法避让基本农田的，在用地预审和审查报批前，必须对选址方案、基本农田调整及补划方案等进行论证和听证。禁止占用基本农田进行绿色通道、绿化隔离带和防护林建设；禁止以农业结构调整为名在基本农田内进行挖塘养鱼、畜禽养殖及其他破坏耕作层的生产经营活动；禁止临时工程用地和其他各种活动对基本农田耕作层造成永久性破坏。

第三节　建立保障粮食生产的耕地保护新机制

建立耕地和基本农田保护共同责任机制。建立责、权、利相结合，目标考核与奖惩措施相结合的基本农田保护责任制。地方各级人民政府主要负责人应对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积负总责；发展改革、国土资源、建设、农业、水利、林业、交通、环保等部门在确定项目、编制规划、进行审批时，必须符合严格保护耕地和基本农田的要求；财政、税务、金融、电力、纪检、监察、公安等部门应配合土地执法，预防或制止违法违规占用、破坏耕地和基本农田，形成政府主导、各部门互相配合的共同责任机制。

建立有效的基本农田保护利益调节机制。妥善处理基本农田保护中的各种利益关系，通过加大对种粮农户直接补贴、相关投资向基本农田保护区倾斜等方式，提高地方政府和农民保护基本农田的主动性和积极性。

建立财政扶持与投入机制。将新增建设用地土地有偿使用费的使用与各地基本农田保护、建设及耕地补充情况挂钩，部分新增建设用地土地有偿使用费要用于奖励基本农田保护、建设和耕地补充成效显著的市、县，奖励资金要专项用于基本农田保护、基本农田保护示范区建设及耕地整理复垦开发等工作。对粮食核心区农业基础设施建设实行倾斜的投入政策，逐步建立起粮食生产投入与产出挂钩机制，不断改善农业生产条件。

各级财政每年对农业的总投入增长幅度要高于其财政经常性收入增长幅度。不断创新投入机制，按照市场主导、政府引导的原则，鼓励和吸引多种经济成分通过多种渠道从事农业建设，以投入推动粮食综合生产能力的稳步提高。积极探索“以奖代补、以奖代投、先建后补”等多种民办公助形式，鼓励广大农民自愿投资投劳进行农业建设。

第四节　推进重点工程建设

土地整治工程。规划到2020年在黄淮流域、南阳盆地、黄河故道及黄泛沙区等15个省辖市81个县（市、区）实施467万公顷土地整治工程，其中包括中低产田改造工程333万公顷，土地整理工程134万公顷。中低产田改造和土地整理的主要内容是完善田间输排水配套工程，提高灌溉水利用系数，增强农田除涝能力；完善田间道路，实现主干道晴雨通车，适应大型农业机械作业和方便农民生产生活；建设高效的农田防护林体系，提高综合防护功能，改善农业生产小气候。积极实施土地整理重大工程，土地整理重大工程主要包括南水北调中线沿线区域土地整理复垦重点工程、黄河故道区沙荒地综合整治重点工程、高速公路沿线土地整理复垦重点工程、黄河河南段滩区综合开发重点工程、豫西黄土生态建设区农田整治工程等，规划近期通过实施土地整理重大工程，可以补充耕地4.04万公顷，占规划近期补耕总目标的61%。

农田水利设施骨干建设工程。在黄淮海平原、南阳盆地和豫北、豫西山前平原实施大中型灌区续建配套集雨节水改造工程，适度扩大引黄灌区，提高水资源利用效率，增强粮食生产抗旱能力；治理黄淮海平原南部低洼易涝地区及骨干河道，提高粮食核心区中低产田防洪排涝标准，增强抗御洪涝灾害能力；在黄淮海平原上游山区新建河口村、出山店、前坪水库，控制粮食核心区上游山区洪水，保障下游粮食生产防洪安全。通过上述工程建设，在粮食核心区形成具有较高标准的现代水利工程体系，明显提升抗灾减灾能力和水资源调控能力，切实增强对粮食稳定增长的保障作用。

生态林业建设工程。在符合国家退耕还林政策要求和规划安排的前提下，稳步推进太行山、伏牛山、桐柏山、大别山区陡坡耕地的退耕还林，发挥生态系统自我修复功能。规划期内完善提高农田林网 147.64 万公顷，更新农田林网 156.48 万公顷，新建林网及林粮间作 102.58 万公顷，在黄河故道和黄泛区完成治沙造林 5.27 万公顷；在宜林沙荒地全部营造防风固沙林，在沙化耕地上营造小网格林网或进行林粮间作；在长江淮河流域宜林荒山荒地，规划造林 31.12 万公顷。项目完成后，平原农田防护林网、农林间作控制率达到 95%以上，项目区农田生态环境得到显著改善，干热风等自然灾害发生几率显著下降，水土流失得到有效遏制。

第五章　节约集约利用建设用地

按照贯彻落实科学发展观的总体要求，强化规划控制和计划管理，完善土地市场机制，严控建设用地总量，用好建设用地增量，盘活建设用地存量，推进节地技术应用，不断提高土地节约集约利用水平，以缓解土地供需矛盾，促进经济发展方式转变和宜居城乡环境的形成，努力建设资源节约型社会。

第一节　严格控制建设用地规模

强化新增建设用地管理。按照区别对待、有保有压和“新增指标保重点，一般项目靠挖潜”的原则，合理安排各类建设用地增量指标，优先支持重点城镇发展用地及工业集聚区用地，重点保障符合产业发展政策和经济发展需求的重点项目用地，尤其是铁路客运专线、高速公路、火电基地、黄河淮河治理等重大基础设施用地以及廉租住房、经济适用住房等民生用地。完善新增建设用地年度计划编制办法，严格落实国家下达的年度计划指标，防止各业、各类建设用地过快增长。各类新增建设项目必须严格遵守建设项目用地控制指标，控制新增建设用地规模，不占或少占耕地。

加大城镇存量建设用地挖潜力度。继续加大对城镇闲置地、空闲地、低效使用和批而未供土地的清查与整合力度，按照法律法规和规划的有关要求，充分利用市场经济的手段引导和推

动城镇土地置换。将盘活挖潜存量土地与新增用地计划指标挂钩，建立激励机制和责任追究机制，促进盘活挖潜工作，鼓励和引导工矿企业通过依法转让、出租、内部调整等途径盘活存量土地，控制新建、扩建项目用地，充分发挥存量土地资产的效益。

积极拓展建设用地新空间。在符合国家政策和发展规划、不破坏生态环境的前提下，依据各地经济社会发展实际需求和自然条件，合理划分宜建、宜耕、宜林、宜景的未利用地范围，科学编制荒坡丘陵地、荒草地、裸土地及废弃地等土地开发利用规划，积极引导和鼓励建设项目利用未利用地和废弃地，稳妥有序地扩展建设用地新空间。

第二节　集约利用城镇工矿建设用地

控制城镇工矿用地的不合理扩张。坚持以工业化推动城镇化，强化城镇产业支撑，合理安排城镇工矿用地规模、结构与时序。贯彻落实国家规定，除法律规定的能源、交通、水利、矿山、军事设施等项目和省政府确定的涉及信息安全的电信与邮政基础设施项目，以及城市供水、污水垃圾处理、殡葬场馆、传染病医院、国家粮食储备库、油库、炸药库、监狱、野战靶场等一些特殊项目外，其他项目用地必须在城镇规划用地范围内选址。大力推进工业项目向开发区和产业集聚区集中，合理控制开发区、产业集聚区数量和规模，将产业集聚区用地、新

增工矿用地纳入城镇规划范围，构建生活、生态、生产协调发展的土地利用秩序。

加大城镇工矿集约用地引导。建设项目要符合城市规划确定的建筑密度和建筑容积率的要求，合理利用城市地上空间；加强城市地下空间开发利用的政策研究，积极探索城市地下空间的综合开发利用方式。严格执行国家建设项目用地控制指标，优先发展节地型的工业产业，有效控制工业用地规模。各地要合理编制标准厂房建设规划，积极引导社会资金和各类开发企业投资建设标准厂房，保障多层标准厂房建设用地。对适合多层标准厂房生产的电子电器、生物工程、软件工程、服装加工、文化产品、科研、产品组（包）装、医药分装、仓储、物流配送等无污染型项目必须进入标准厂房；其他各类制造业，除工艺要求不能使用多层标准厂房的项目外，都必须进入多层标准厂房。加快开发区土地节约集约利用评估，引导开发区整合利用现有建设用地，对符合“布局集中、产业集聚、用地集约”要求的开发区，优先安排建设用地指标，优先依法依规扩区。

促进城镇内部用地结构调整。根据各城市性质、资源条件等自身特点，优先采用公共交通导向等城镇用地开发模式，调整优化居住、商业、工业、公共服务、基础设施、卫生环保、生态保障等用地的比例，加快城中村改造，稳步推进旧城有机更新，完善城镇功能，重点促进城镇建成区内的低密度、低效利用土地的商业区、住宅区和商住混合区的更新和配套基础设

施的完善，促进城镇和谐发展。加强城镇建设用地供地调控，合理调整城市土地供给结构，优先保障城镇基础设施、公共服务设施、廉租住房、经济适用住房及普通住宅建设用地，增加中小套型住房用地，提高城镇用地效率。

第三节　规范整合农村建设用地

积极支持新农村建设。根据土地利用总体规划和村镇体系规划，搞好新农村建设规划，重点保障农业生产、农民生活最急需的建设用地。加强同国家或跨区域重大基础设施相配套的相关设施建设，统筹安排农村道路、饮水安全工程、沼气、生活垃圾、污水处理、乡村公共教育文化卫生、人口和计划生育、体育等基础设施建设和社会事业发展用地，促进农村经济社会的发展和农民福祉的提高。

规范农村宅基地管理。严格落实“一户一宅”制度，控制农民超用地标准建房，逐步清理历史遗留的一户多宅问题，坚决防止产生超面积占用宅基地和新的一户多宅现象。鼓励按照村镇规划集中连片建设，严格限制村庄无序外扩。农民新建住宅应优先安排利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地，村内有空闲地或原有宅基地已达标的，不再安排新增宅基地。农村宅基地在法律法规允许的条件下可以实行有偿流转，引导和鼓励翻新旧宅，提高宅基地利用效率。

稳步开展农村居民点用地整合。在坚持尊重农民意愿、保

障农民权益的前提下，采取政府、集体、社会、农民个人等多渠道投资方式，因地制宜，加强“空心村”整治，适度撤并自然村，建设中心村，引导农村居民适度集聚，促进农村居民点用地整合和节约集约利用。将绿化美化与农村居民点整合结合起来，扎实抓好围村林、行道树、庭院绿化美化工程建设，建设居住环境良好、地域特色和人文特色突出、人与自然和谐的新农村。

探索开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作。按照“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”的要求，因地制宜，量力而行，稳妥推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作，优先选择农村建设用地整治工作基础较好的地区实施挂钩工作，统筹确定城镇建设用地增加和农村建设用地减少的规模和范围，合理安排建新区的城镇村用地比例，确保挂钩项目区建设用地总量不增加，耕地和基本农田数量不减少、质量不下降，促进城乡用地结构更合理、布局更优化。

第四节　建立健全节约集约用地机制

建立和完善建设用地控制标准和评价体系。严格贯彻落实国家各类建设项目用地控制标准，针对河南省区域经济发展、不同行业用地要求及节约集约用地目标，积极建立和完善地方控制标准与节约集约利用评价体系，每三年对各类建设项目投

资强度、容积率、建筑密度、生产用地比重、绿化率等控制指标调整一次，引导建设用地集约利用。

逐步扩大国有土地有偿使用范围。严格执行划拨用地目录，进一步加强对划拨用地的管理，逐步解决历史遗留问题。积极推动土地有偿使用，加快探索、制订国家机关办公和交通、能源、水利等基础设施（产业）、城市基础设施以及各类社会事业用地有偿使用办法，对其中的经营性用地先行实行有偿使用，使土地资源的价值得到充分体现。

积极探索土地出让新模式。工业用地和商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地，必须实行招标、拍卖、挂牌等方式公开出让。探索土地出让的合理年限，针对不同类型工业企业特点及发展周期，试行土地租赁制，逐步完善土地市场管理。

健全土地收购储备机制。积极探索快速发展形势下的城镇建设新模式，不断拓宽土地收购储备范围和方法。完善土地储备计划，制订合理的年度土地储备规模、土地前期开发规模、土地供应规模等，达到整体储备、规模开发、统一供应的目的，充分而有效利用好有限的土地资源，引导城镇土地集约和可持续利用。

第六章　保障重大工程建设用地

按照经济社会发展规划，结合能源、交通、水利等行业发展规划，合理安排重大基础设施工程建设用地，实现土地利用

空间布局的优化，构建适应经济社会发展，促进区域竞争力提升的基础设施体系。

第一节　能源建设重大工程

按照有序发展煤炭、积极发展电力、加快发展石油天然气、大力发展可再生能源的要求，稳定增加能源用地供应。支持大型煤炭基地建设、煤炭资源整合及煤化工项目建设，稳定豫北和豫西等老矿区生产能力，扩大豫中和豫东矿区生产规模；支持火电集群、电网、油气管网建设，提高能源输配能力。

规划近期内建设的**电源项目：**沁北三期、国电荥阳火电厂、国电民权电厂、新乡渠东火电厂、姚孟电厂、新密火电厂、开封火电厂、三门峡火电厂、郑州豫联、登封华润火电厂、商丘神火、信阳电厂、鸭河口电厂、禹州电厂、鹤壁电厂、伊川电力、南阳核电等；电网建设项目：100 万伏安阳、周口变电站、±800 千伏郑州东直流变电站；500 千伏安阳西、焦作东、濮阳东、济源、洛阳西、巩义、新密、郑州北、永城、南阳南、信阳东、驻马店东、三门峡东、鹤壁、开封西、登封、南阳中变电站等。

煤炭项目：新郑李粮店煤矿、禹州梁北煤矿扩建、禹州平禹九矿、新密李岗、汝州夏店煤矿、巩义小李河煤矿、永城顺和煤矿、超化新井、安阳大众煤矿扩建、登封芦店煤矿、襄城县首山二矿、荥阳计河矿井、安阳伦掌煤矿、新密翟沟煤矿、

汝州牛庄矿井、禹州扒村一矿、宜阳张沟一矿、永城茴村矿等大中型矿井。

油气管道项目：有序推进油气输配管线建设，建成兰州—郑州—长沙、锦州—郑州、郑州—安阳—濮阳、郑州—商丘、驻马店—信阳等成品油管道，日照—豫东原油管道，建设郑州大型油品储备中心和输配枢纽工程，建设陕西榆林—濮阳天然气管线及配套支线工程，建设晋城—焦作煤层气管线工程及配套地方支线工程，建设“西气东输”二线工程及配套地方支线工程。

第二节　交通建设重大工程

坚持枢纽优先、适度超前的发展原则，优化结构，完善网络，统筹部署全省交通建设用地。

铁路发展用地。规划期间，配合国家建成郑州至西安、石家庄、武汉、徐州等铁路客运专线；实施西安至合肥（宁西）铁路增建第二线、孟宝铁路和商丘至阜阳铁路扩能改造工程；研究建设郑州—重庆、三门峡—十堰河南境内段铁路，建设平顶山—漯河—阜阳、朝阳沟—商丘、长治—台前、濮阳—潢川、山西运城—三门峡等铁路和中原城市群城际轨道交通。完成焦柳、京九、新菏等国家铁路河南段电气化改造和京广铁路信阳陈家河段改线工程，完成许禹铁路准轨改造、新密—商丘地方铁路扩能改建。

公路发展用地。规划期间，贯通大庆—广州国家高速公路河南段(南乐—新县)、二连浩特—广州国家高速公路河南段(济源—南阳)、上海—西安国家高速公路河南段（信阳—西峡)；改造扩建连霍国家高速公路商丘—三门峡段、京港澳国家高速公路安阳—新乡、郑州—信阳段等；建成林州—安阳—南乐(省界)、济源经新乡—长垣、登封经许昌—亳州、泌阳经驻马店—新蔡（省界）高速公路；加快建设辉县经鹤壁、濮阳—范县，新乡经辉县—营盘（省界)，焦作—汝州—桐柏（省界）等出省通道。建成安阳—信阳、商丘—周口、洛阳—南阳、郑州—石人山、三门峡—淅川高速公路，郑州—民权、洛阳—卢氏等省内通道。完成 G106、G107、G207、G310、G311、G312 和省级干线公路升级改造，推进“村村通”工程建设。

航运和港口发展用地。适时推动沱浍河（夏邑—省界)、沙颍河（周口—漯河)、淮河干流（淮滨—省界)、涡河（马厂—省界）等航运开发工程。加快丹江、小浪底、三门峡等 32 个主要通航库区港航、安全监督设施建设。

民航发展用地。保障新郑国际机场改扩建工程，航空货运场站建设，支持洛阳、南阳等机场改造，商丘、信阳明港机场改建。

第三节　水利设施建设重大工程

按照水资源可持续利用和节水型社会建设的要求，优先保

障南水北调中线工程和受水区配套工程建设，保障黄、淮治理工程建设、水库建设、病险水库加固及重大农田水利设施建设等用地。

规划期内建设项目主要有：南水北调中线工程及受水城市配水工程；黄河标准化堤防焦作—濮阳段，黄河小浪底水利枢纽配套工程西霞院反季节调节水库、沁河河口村水库，续建黄河滩区安全工程，金堤河二期及支沟口治理工程，小浪底南岸、北岸灌区建设等黄河流域重点工程；澧河上游燕山水库、汝河下游、沙颍河、涡河治理工程，老王坡、泥河洼等蓄滞洪区安全建设，平原洼地治理工程，信阳出山店水库等淮河流域重点工程；林州马家岩水库，卫河、共产主义渠等河道治理工程，滞洪区安全建设等海河流域重点工程；唐白河治理等长江流域重点工程；建设卢氏鸡湾水电站、信阳白果冲水电站、桐柏石步河水库、内乡北湾水库、李岗寨水电站和邓州何冲水库、灵宝卫家磨水库、焦作孤山湖水库、郑州常庄水库、洛阳三元岭水电站、濮阳市调节水库等11座纳入《全国中型水库规划》的水库；实施国家第二批规划的33座大中型和一批重点小型水库的除险加固工程；建设平顶山昭平台、信阳南湾、驻马店薄山、焦作引沁等大型灌区节水改造和续建配套工程，小型灌区节水改造、雨水集蓄利用工程；建设郑州、漯河、信阳、周口、开封、洛阳等重点防洪城市防洪工程。

第四节　其他建设工程

保障矿产资源勘查开发用地。保障矿产资源勘查临时用地，支持矿产资源保障工程的实施。完善矿产资源开发用地政策，加大采矿用地监管力度，促进矿产资源开发结构和布局的调整优化，支持矿业经济区建设。

合理安排旅游用地和文化遗产保护用地。加强对城市中重要文物点的规划，根据河南省实际，合理安排汉魏洛阳故城、隋唐洛阳城遗址、偃师二里头遗址、偃师商城遗址、殷墟遗址、郑韩故城、古城寨城址、北阳平遗址群、郑州商代遗址、黄冶三彩窑址、宋陵、清凉寺汝官窑遗址、邙山陵墓群、三杨庄遗址和跨省项目长城、大运河遗址等国家确定的大遗址保护用地，合理利用文化遗产，促进文化旅游事业的发展。

合理安排物流用地。发挥区位优势，重点组织实施郑州国家干线公路物流港、中南邮政物流集散中心、出口加工区、河南进口保税区等 7 大物流中心，努力将郑州打造为全国重要的现代物流中心；加强洛阳、南阳、信阳、新乡、商丘、漯河、开封等其他主要城市物流基础设施建设，完善区域物流枢纽；壮大郑州粮食批发市场，建设 50 个左右重点专业物流市场；建设 9 个综合物流园区，逐步形成支撑河南及周边经济发展的物流运输体系。

第七章　协调土地利用与生态环境建设

坚持土地开发和生态建设并重的原则，从源头上处理好土地利用与生态环境保护的关系；构建环境友好型土地利用模式，逐步改善和提高土地生态环境质量，促进经济社会可持续发展。

第一节　构建稳定的土地生态环境基础

依据区域自然环境条件和生态环境功能区划，将全省划分为“一环、三带、五区”(“一环”即豫西北—豫西—豫南山地森林绿色屏障环。“三带”即黄河生态带、南水北调中线生态带、淮河生态带。“五区”即太行山山地生态区、豫西山地丘陵生态区、南阳盆地生态农业区、桐柏山大别山山地丘陵生态区、黄淮海平原生态农业区)，严格按各区域确定的土地用途进行空间管制，构建全省稳固的生态环境保护格局。

大力实施天然林保护工程、重点地区防护林工程、防沙治沙工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程，以速生生态林和经济林为主的林业产业基地建设工程、生态移民工程、矿区生态修复工程、湿地保护与恢复工程等重点生态工程的建设。

对各类保护区、重要的野生动物栖息地和生态敏感区进行严格保护。禁止在各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、自然文化遗产、地质公园、重要湿地和湿地公园从事不符合国家规定的开发建设活动。限制在黄河、淮河、海河生态功能区、

大别山土壤侵蚀防治功能区、南水北调中线工程水源保护区、黄河小浪底水库库区、黄河故道生态功能区等生态敏感区进行有损生态环境的开发建设活动。要坚持保护优先的原则，在不破坏区域生态的前提下，适度发展特色农业和旅游业。

保障生态建设用地需求。规划期内通过荒坡绿化、农田林网建设和建设用地绿化等多途径安排生态建设用地，优先保证淮河、海河流域，三门峡水库库区，黄河小浪底库区，南水北调水源区污染防治工程和生态环境治理工程建设用地需求。

第二节　构建环境友好型土地利用模式

快速城镇化地区土地利用模式。要遏制城镇盲目外扩侵占农田，大力推进城中村改造，充分挖掘城镇存量和低效土地利用潜力，改变城乡结合部土地利用效率低、建筑密度大、功能紊乱、缺乏城镇生态建设用地空间的土地利用方式；通过加强城乡结合部“园艺+新村+生态农业”建设，全面提高城市生态环境质量；鼓励城镇实施“居民点—工矿—农田—园地”相间布局建设的模式，鼓励城镇组团式发展，改善城市生态环境单调的现状。

平原农区土地利用模式。要大力推广节水型灌溉、节约型施肥、节约型施药相结合的资源节约型土地利用模式以及田、水、路、林、村相结合的农田综合整治模式，不断改善农田生态环境。在东部黄河故道等生态脆弱区，实行农林果间作模式，

遏制土地沙化。

山地丘陵区土地利用模式。在山前丘陵区，采取梯田改造—蓄水工程建设—生态防护林建设等综合措施，进行流域国土综合整治，达到补充耕地、提高土地涵养水源能力、减缓水土流失等多重目的；按照宜林则林、宜耕则耕的原则，结合市场需求，稳步调整区域种植结构，积极发展“农—果—牧”生态农业，改善生态环境。山区土地利用重点以恢复植被为主，禁止陡坡垦殖，产业结构以发展“林业—特产—生态旅游”为主，建立立体复合型土地利用模式，提高土地和生物资源的利用效益。

矿产资源开发区土地利用模式。在豫东平原采矿沉陷区，通过挖深垫浅工程措施，采用“渔—农—村”统一规划治理模式，将灾毁农田复垦、发展现代农业与新农村建设紧密结合，达到补充耕地、恢复生态、改善居住环境的目的。其他采矿沉陷区、各类露天采掘矿区、尾矿堆集区依据土地生态适宜性和矿山地质环境特性，实施田、水、路、林、村相结合的土地综合整治模式，改善矿区生态环境治理效果。

第三节　加强土地生态建设

加强重点流域国土综合整治。在调查研究和总结经验基础上，按照国家退耕还林政策要求和规划安排，科学编制和实施河南省退耕还林工程建设规划。加强黄土丘陵区、山原过渡带、

矿山开发区、水源保护区等区域国土综合整治，全面推进适宜坡耕地的梯田化改造，大力植树造林，加强湿地保护和恢复，规划期内通过流域综合整治，使水土流失严重区得到全面治理，水土流失模数显著降低。在用地预审等环节加强对地质灾害危险性评估工作的审查管理，预防工程建设和规划实施可能引发的地质灾害和对生态环境造成的破坏。

加强粮食生产核心区农田生态环境建设。加强粮食核心区农田林网建设，提高农田林网绿化标准，对断带和网格较大的区片进行完善提高，推进成过熟农田防护林更新改造，到2020年，高标准农田林网控制率达到 85%以上；加大粮食核心区农田综合整治力度，大力加强基本农田建设，完善限制地下水超采的政策措施，全面推广秸秆还田技术、测土配方施肥技术及水肥耦合一体化施肥技术，加大病虫害的生物防治力度，大力推广高效低毒农药和生物源农药，积极治理白色污染，提高核心区粮食综合生产能力和可持续发展能力。在黄河沿岸宜林地、黄河故道沙地区建设绿色廊道，开展治沙造林，搞好铁路和干线公路、南水北调沿线绿化建设，建成贯通城乡、覆盖全省的干线林网防护体系，构建良好的农田生态屏障。

加强矿区生态环境恢复治理。建立健全全省矿区生态环境治理和恢复机制，做好矿产资源开采区的生态环境保护工作。做好损毁土地的复垦，废弃矿石堆、尾矿堆的植被恢复，实施损毁土地“农田复耕、矿区新村规划建设、生态重建”三位一

体同步进行的综合治理工程。

加快城乡生态环境建设。优先保证城市和县城污水处理厂、垃圾处理场建设用地，改善城市人居环境；加强城镇建设用地绿化，到2020年城镇绿地率达到35%以上。围绕社会主义新农村建设，推进村庄整治、整合，改善农村居住环境。

加强标准化水产健康养殖池塘建设。通过清除多年淤积的污染物，修复坍塌塘堤等措施，增加有效养殖水体容量，提高水产品产量和池塘蓄水能力；通过统一进排水设施改造，有效改善养殖池塘生态环境，发挥养殖水域湿地功能。

第四节　预防和减轻开发建设对环境的不良影响

控制污染排放总量，预防对大气和水环境造成污染。规划实施必须建立在控制污染物排放总量并逐步削减的基础上，做到“增产不增污”。在用地审批过程中，严格执行环境准入制度，对不符合国家产业政策和环保政策、可能造成环境重大影响的高能耗、高排放建设项目不予供地；污染排放总量超出大气、水环境容量地区的工业建设项目用地要建立在上大压小、关停生产工艺落后、高排放企业，为新建项目腾出环境容量的基础上进行建设；各类工业聚集区、城镇发展带及城镇规划必须依法开展环境影响评价，严禁不符合环评要求的项目落地，从源头上控制污染排放总量，预防对大气和水环境造成污染。

加强矿山企业管理，预防和减轻矿山生态环境破坏。新建

矿山项目必须依法开展环境影响评价、矿山土地复垦方案、生态环境综合治理方案的编制工作，否则不予颁发采矿权证、不予供给矿山建设用地；建成运营矿山必须按照编制的生态环境综合治理方案，对矿山生态环境进行治理，对生态环境造成的不良影响进行补偿，矿产资源管理部门在采矿证年检中，要督促矿山生态环境综合治理方案的落实。按照“谁破坏、谁治理”的原则，实行矿山环境治理恢复保证金制度。

加强土地整理复垦开发项目管理，预防引发生态环境问题。依据《规划》编制土地整理复垦开发专项规划，开展整理复垦开发专项规划的环境影响评价，通过整理复垦开发项目的实施改善土地生态环境，防止整理复垦开发不当引发水土流失、土地沙化、湿地退化等生态环境问题。

加强部门合作与管理，切实落实环保工作。建立全省生态环境建设联席会议制度等部门合作机制，建立和完善项目立项、审批、实施、质量监督与工程验收等制度，实施动态管理，统筹监督土地生态环境保护工作的落实。

第八章　统筹区域土地利用

根据各地资源条件、土地利用现状、经济社会发展水平和区域发展战略定位的差异，把河南省划分为中原城市群等四个土地利用综合区，并按照促进人口、经济、社会与资源环境协调发展的要求，明确各区域土地利用管理的重点和对策措施，

指导各区域土地利用的调控。

第一节　明确各区域土地利用方向

中原城市群土地利用综合区。本区包括郑州、开封、洛阳、平顶山、许昌、漯河、新乡、焦作、济源九个省辖市。该区域是全国重要的先进制造业基地、能源基地和区域性现代服务业中心、科技创新中心；是中部崛起的重要增长极，全省参与国际国内合作与竞争的主导区域。

加大该区域城镇工矿用地比重，加强农村建设用地整理，将节约集约用地放在首位，逐步降低人均城乡建设用地面积。重点保障郑—汴—洛城市工业走廊，新（乡）—郑（州）—许（昌）—漯（河）轻纺、食品、高新技术产业带，南太行能源、原材料重化工产业带和伏牛东食品、能源、重化工产业带的发展，尤其是要加大对国家具有重点支撑作用的能源、煤电化工、铝工业、石油化工、食品轻工以及对河南省产业升级起着引导作用的冶金加工、装备制造、生物工程等产业用地的支持。合理安排基础设施用地。重点保障郑州—武汉、郑州—西安、郑州—徐州铁路客运专线建设用地和郑州国际航空港扩建、洛阳机场改建的用地，支持铁路运输和高速公路及其骨干通道的建设用地，形成快速便捷的交通体系，巩固提升中原城市群交通枢纽地位。要加大对该区耕地尤其是基本农田的综合整治力度，进一步提高农业用地的产出效率。重点加强区域内山地丘陵区

土地的生态建设和保护，积极开展小流域治理，大力营造水源涵养林和生态防护林。支持济源—洛阳—郑州—开封的沿黄地区开展水土流失防止和湿地保护。加强平原农区土地污染的防治。

区域土地利用调控目标是：到 2010 年，建设用地规模控制在 87.72 万公顷以内，城镇化率达到 50%左右；农村居民点用地规模控制在 47.59 万公顷以内；新增建设占用耕地 31617 公顷，土地整理复垦开发新增耕地 33201 公顷；到 2020 年，建设用地规模控制在 95.36 万公顷以内，城镇化率达到 65%左右；农村居民点用地规模控制在 42.60 万公顷以内；基本农田保护面积 232.12 万公顷，耕地保有量为 271.30 万公顷。

豫北土地利用综合区。本区包括安阳、濮阳、鹤壁三个省辖市。该区域是河南联系京津唐城市群、晋冀鲁的门户和重要通道；是全省重要的能源、原材料和粮食基地，钢铁、煤化工和石油化工产业密集区和电子信息产业集群；是推进城乡一体化发展的先导区。

适当增加城镇工矿用地，重点支持安阳、濮阳、鹤壁中心城市以及林州市的发展和建设，积极推进鹤壁市城乡一体化试点工作。调整优化区域产业结构，重点保障对全国有较大影响的煤炭、石油、钢铁、电子及其相关链接产业的规模化生产用地。保障南水北调中线工程和石家庄—武汉铁路客运专线以及高速公路等基础设施建设用地。加大该区域内山前平原及东部

地区现有耕地的保护力度，积极推进农用地整理和安阳、鹤壁等市工矿废弃地复垦，适度开垦沙荒地，加强土壤培肥和改良，提高大宗农产品生产能力。西部太行山区要大力加强自然保护区建设和发展生态防护林，积极开展水土流失治理。

区域土地利用调控目标是：到 2010 年，建设用地规模控制在 21.67 万公顷以内，城镇化率达到 40%左右；农村居民点用地规模控制在 13.42 万公顷以内；新增建设占用耕地 8262 公顷，土地整理复垦开发新增耕地 8684 公顷；到 2020 年，建设用地规模控制在 23.17 万公顷以内，城镇化率达到 50%左右；农村居民点用地规模控制在 12.61 万公顷以内;基本农田保护面积 66.46 万公顷，耕地保有量为 78.02 万公顷。

豫西南土地利用综合区。本区包括三门峡市、南阳市。该区域是西部地区资源输出和联系长三角的重要通道，南水北调中线工程的水源地；是全省重要的粮食、棉花、油料、中药材等优势农产品基地，汽车零部件、纺织服装、食品、医药等产业基地。

适当增加城镇工矿用地，重点支持三门峡、南阳中心城市以及灵宝、邓州等副中心城市发展用地。合理安排基础设施用地，重点保障郑州—西安铁路客运专线、西气东输管线及区域内高速公路、南水北调中线建设和南阳机场改建用地，保障石油化工、天然碱和农副产品加工的发展用地，支持中药材基地建设和新能源等高新技术产业基地建设。加大陕县—渑池—义

马一线矿产资源整合力度，重点保障煤、电、铝及煤化工基地建设。积极推进农用地整理和高标准基本农田建设，合理有序地开发耕地后备资源，强化对商品粮基地建设的支持力度。大力治理水土流失，积极开展矿山生态恢复。要加强伏牛山区、小秦岭森林生态系统、野生动植物资源和黄河湿地的保护，支持区域内根据国家退耕还林政策要求和规划安排开展陡坡耕地退耕还林，营造水源涵养林和水土保持林。

区域土地利用调控目标是：到 2010 年，建设用地规模控制在 33.46 万公顷以内，城镇化率达到 40%左右；农村居民点用地规模控制在 19.58 万公顷以内；新增建设占用耕地 7465 公顷，土地整理复垦开发新增耕地 7846 公顷。到 2020 年，建设用地规模控制在 35.80 万公顷以内，城镇化率达到 50%左右；农村居民点用地规模控制在 18.31 万公顷以内；基本农田保护面积 102.26 万公顷，耕地保有量为 116.54 万公顷。

黄淮四市土地利用综合区。本区包括商丘、周口、驻马店、信阳四个省辖市。该区域是河南承接东部产业转移的前沿地区，全国重要的现代农业基地和以农副产品精深加工为主的加工制造业基地、畜牧产品基地，全省重要的劳务输出基地，纺织、生物医药、食品等产业基地。

适当增加城镇工矿用地，重点支持商丘、周口、驻马店、信阳等中心城市和永城、项城、固始、潢川和新蔡等副中心城市的发展。优先保障交通、水利、电力等基础设施建设用地。

重点支持该区域粮食、农副产品的深加工产业建设，促进农产品加工转化增值。切实保护耕地和基本农田，大力开展中低产田改造和高标准基本农田建设，积极推进农村建设用地整理复垦，增加耕地面积，提高耕地质量。大力推进农业集约化、规模化经营，支持发展生态农业及茶、渔等特色农业。南部大别山区要加大自然保护区和生态林的建设和保护力度，按照国家退耕还林政策要求和规划安排，稳步推进陡坡耕地退耕还林，提高林木覆盖率和保持水土、涵养水源的能力。

区域土地利用调控目标是：到 2010 年，建设用地规模控制在 82.35 万公顷以内，城镇化率达到 30%左右；农村居民点用地规模控制在 57.41 万公顷以内；新增建设占用耕地 15956 公顷，土地整理复垦开发新增耕地 16769 公顷；到 2020 年，建设用地规模控制在 86.40 万公顷以内，城镇化率达到 40%左右；农村居民点用地规模控制在 54.42 万公顷以内；基本农田保护面积 277.50 万公顷，耕地保有量为 323.94 万公顷。

第二节　实施差别化的土地利用政策

根据资源环境承载能力、土地利用现状和开发潜力，统筹考虑未来河南省人口分布、经济布局、城镇化格局及国土利用，把河南省划分为重点开发区、限制开发区、禁止开发区，制定和实施差别化的土地利用政策。

积极培育重点开发区域土地的人口及经济聚集能力。省辖

市中心城市和副中心城市是河南省规划期内推进人口和经济聚集的重点区域。要合理安排建设用地利用时序，加大对基础设施建设支持力度，促进公路、铁路、航空等交通网的建设，促进区域整体发展能力的提高。发挥区域资源的比较优势，支持主导产业及配套建设。重点引导产业向陇海、京广、南太行、伏牛东四大产业带，宁西、黄淮海产业发展轴地区集聚，积极承接优化开发区域的产业转移，支持产业集聚区建设。加快区域中心城市、副中心城市的发展，提高城市集聚程度，有效发挥辐射带动作用。大力加强农用地特别是基本农田整理，严格保护生态用地，促进区域人口、资源、环境和谐发展。

切实保障限制开发区域土地对全省生态安全的屏障作用。秦岭—伏牛山山地丘陵区、太行山山地丘陵区、桐柏—大别山山地丘陵区等限制开发区是河南省生态较为脆弱、不适宜大规模高强度工业化和城镇化的区域，要实行更严格的土地用途管制，禁止可能威胁生态系统稳定的各类土地利用方式和资源开发活动。严禁改变生态用地用途。积极支持区域内生态建设工程，加强水土流失治理，合理发展生态养殖业，统筹规划开发旅游资源，促进区域生态环境的修复与改良。按照区域资源环境承载能力核定区域内建设用地规模，合理选择建设利用方式，严格限制建设用地规模增加。严格禁止对破坏生态、污染环境的产业供地，引导与区域定位不相宜的产业逐步向区外有序转移；探索超载人口转移的合理模式，引导山区人口向城镇和中

心村转移。严格保护农用地特别是耕地，构建耕地、林地、湿地（包括河流）等结构合理、布局有序、稳定性强的生态支撑体系。

严格禁止自然文化遗产保护区域土地的开发建设。对自然保护区、世界自然文化遗产、风景名胜区、森林公园、国家城市湿地公园、地质公园等区域的核心区，要依法实行强制性保护，严禁任何有悖于保护目的的各项土地利用活动。

第三节　加强市级土地利用调控

根据各土地利用分区的调控方向和差别化的区域土地利用政策，综合经济社会发展水平、工业化城镇化发展趋势、资源环境条件、土地利用现状和潜力等因素，分别制定各市的耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模、整理复垦和开发补充耕地规模等土地利用约束性指标，以及园地面积、林地面积等预期性指标，强化市级行政辖区内的土地利用调控责任，为各市经济社会全面协调可持续发展提供可靠的资源保障。

《规划》确定的各项目标和指标，纳入国民经济和社会发展规划与计划，要严格执行。耕地保有量、基本农田保护面积等约束性指标分解下达到各省辖市，严格落实，不得突破。预期性指标通过经济手段、法律手段和必要的行政手段加以引导，力争实现。

各省辖市要按照《规划》规定的原则、目标和主要任务，

积极配合国家、河南省区域发展战略实施，切实落实所属区域的土地利用政策，加强本行政区域范围内土地利用的统筹协调。在有限的建设用地指标难以满足当地建设用地需求的情况下，既要通过有保有压，优先保障重点开发区域、重点基础设施的用地需求，又要防止有限建设用地指标过度向重点区域、重点项目集中，忽视区域的统筹发展。要做好省级主体功能区在本行政辖区的空间落实和用地政策上的互相衔接，促进形成统筹协调的土地利用秩序。

第九章　规划实施保障措施

坚持土地使用制度改革，完善体制、创新机制，切实采取措施，把严格保护耕地、节约集约用地的指导方针转化为全民的共识，落实地方政府的责任。综合采取经济、法律、行政和技术等手段，确保规划目标的实现。

第一节　加强规划对土地利用的整体控制

强化土地利用总体规划自上而下的控制。下位土地利用总体规划修编以《规划》为依据，在指导原则、重大政策、控制性指标、区域发展方向、跨市域基础设施建设用地等方面必须与《规划》衔接一致。市级和县级土地利用总体规划要突出空间性和结构性，合理调整土地利用结构和布局，重点明确中心城区和城镇建设用地区的范围。乡（镇）土地利用总体规划重

在定性、定量、定位、定序地落实指标，重点把各类用地定量、定位落实到具体地块，确定每块土地的具体用途和限制条件，为土地的用途管制提供直接的依据。各地应在土地利用总体规划的控制和指导下，编制土地整理复垦和开发等专项规划，完善土地利用总体规划体系。

做好相关规划与土地利用总体规划的衔接。各地区、各部门、各行业编制的城市、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等有关规划，要与土地利用总体规划相衔接，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模。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。凡不符合土地利用总体规划的，必须及时调整和修改用地方案，核减用地规模，调整用地布局。

严格落实规划的目标任务和目标管理责任制。严格执行《规划》确定的耕地保护和节约集约用地的目标和要求，切实发挥土地利用总体规划在调整经济结构、转变经济增长方式的调控作用。将新增建设用地土地有偿使用费的使用与各地基本农田保护、建设及耕地补充情况挂钩。将中央安排河南省的新增建设用地土地有偿使用费和省留成的新增建设用地土地有偿使用费，向基本农田保护、建设和耕地补充成效显著的市、县倾斜。将新增建设用地计划指标的分配与各地重点项目建设挂钩。以国家下达河南省的年度建设用地计划为基数，预留出一定的机动指标，用于奖励重点项目落实好的地区。重点项目不能按时

落地的，将收回用地指标。对弄虚作假造成经济损失或不良后果的，追究有关人员的责任。将盘活挖潜存量土地与用地计划指标挂钩。对盘活挖潜工作好的市、县，在农用地转用指标分配上给予倾斜。对未完成目标任务的市、县，扣减其农用地转用指标，并要限期完成目标任务。将“两保一高”工作绩效与各级政府年度责任目标考核挂钩。将城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。根据国家批准的挂钩项目区规模，不断推进农村建设用地整治力度，充分利用好周转指标。

提高土地利用规划的弹性。省、市、县级土地规划要预留一定的规划建设用地指标，留有一定的余地。市、县（市）、乡（镇）土地利用总体规划在划定中心城区和城镇建设用地区范围时，合理预留中心城区和城镇建设用地发展空间。

第二节　强化规划实施行政管理制度

加强建设项目用地预审管理。加强和改进建设项目用地的前期论证，强化建设项目用地预审中的土地规划合规性审查。凡不符合土地利用总体规划、没有土地年度计划的，不得通过建设项目用地预审。建立和完善建设项目审批部门间的协调联动机制与信息共享机制，项目建设单位申报批准或核准建设项目时，必须附具建设项目用地预审意见，没有预审意见或预审未通过的，不得批准或核准建设项目。加强建设项目土地利用合理性的论证审查。

强化土地利用计划调控。充分发挥规划对用地规模和空间布局的调控作用，对新增建设用地计划实行指令性管理，未取得计划指标，不得批准建设项目用地。对能源、交通、水利等单独选址建设项目用地与城镇建设用地分类编制计划、分别考核。加强城镇建设用地计划管理，统筹安排新增用地和存量挖潜，严格控制城镇规划区内年度用地审批的规模和范围。加强土地利用年度计划执行情况的考核和监管，以实际用地作为考核计划的依据，实际用地超过计划的，扣减下一年度相应的用地指标。实行土地计划年底调剂制度，促使部分地方富余的土地计划向土地供需矛盾突出的地方倾斜。

严格土地利用总体规划修改。土地利用总体规划一经批准，具有法定效力，任何单位和个人不得违犯。凡涉及改变土地利用方向、规模、重大布局等原则性修改，必须报原批准机关批准，并对规划修改的必要性、合理性和合法性等进行评估，编制规划实施影响评价报告，组织专家论证，并依法组织听证。严禁擅自修改下级土地利用总体规划，扩大建设用地规模和改变建设用地布局，降低耕地保有量和基本农田保护面积。符合法定条件，确需改变和占用基本农田的，必须报国务院批准。

完善规划实施动态监管机制。建立省、市、县（市）、乡（镇）四级土地规划的动态监管制度，实行专项检查与经常性监督检查相结合，利用卫星遥感等技术手段扩大规划实施情况的监测范围，定期公布各地规划执行情况。严肃查处违法修改土地利

用总体规划和违反规划批地用地的行为。

落实规划实施领导责任制。地方各级人民政府负责人对本行政辖区内的耕地保有量、节约集约用地状况、土地利用总体规划和年度计划执行情况负责。

第三节　强化规划实施的经济调节手段

加强耕地保护的财政支付力度。建立和完善对耕地尤其是基本农田保护的补贴机制，将《规划》确定的耕地保有量和基本农田保护面积作为一般性财政转移支付规模的重要依据，实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动基层政府保护耕地的积极性和主动性。逐步建立资源补偿机制，加大对超出补充耕地义务量以外补充耕地的资金支持力度。进一步完善新增建设用地土地有偿使用费的使用和管理，确保新增建设用地土地有偿使用费收入全部用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发等支出。用于农业土地开发的土地出让收入中由省里集中的部分，要向粮食主产区和《规划》确定的土地整理复垦开发重点区域倾斜，支持土地整理和复垦、宜农未利用地的开发、基本农田建设以及改善农业生产条件的土地开发。

建立健全土地利用规划的利益调节机制。引入市场机制，探索建立以省人民政府为主导的耕地异地补充、基本农田异地代保和建设用地指标的交易平台，在市、县（市、区）之间实行有偿流转。

第四节　完善规划实施的基础保障

加强土地调查统计和监测评价。按照全国统一的土地分类标准，认真做好土地利用现状调查、统计和变更调查。全面完成农用地分等定级和估价，加强土地适宜性评价和城镇、开发区用地的集约利用潜力调查评价。制定节约集约利用土地的标准，强化开发区、工业集聚区的土地集约利用和经济效益的调查监测。

制定各行业各类用地节约集约利用标准体系。运用市场准入门槛、经济杠杆和供地政策，调整优化城乡用地结构布局，探索建立分区域、分行业、分类型的节约集约用地标准体系。

提高土地规划信息服务水平。加快建设土地利用规划管理数据库，实现土地规划信息化管理。加强土地规划实施过程的监管，形成批、供、用、补的全程监管体系，确保规划目标落实。

第五节　扩大规划民主决策和公众参与

强化规划民主决策和公众参与制度。增强规划修编的公开性和透明度，充分听取社会各阶层的意见，发挥专家的咨询作用，提高规划的科学性和可行性，乡（镇）土地利用总体规划，在划定基本农田、确立土地整理区域等方面应充分体现民众意愿。

建立健全规划公示和舆论宣传制度。土地利用总体规划一经批准，必须依法公告。充分利用各种媒体，对规划的主要内容进行广泛宣传，提高全社会依法用地、依规用地、科学用地、节约用地的意识，把贯彻和执行土地法律、政策、规划转变为全社会的自觉行为。