

郑州市土地利用总体规划(2006-2020 年)

(送 审 稿)

郑 州 市 人 民 政 府

二〇〇九年七月

目 录

第一章 总 则	1
一、规划的指导思想	1
二、规划的范围和期限	2
(一) 规划的范围	2
(二) 规划的期限	2
第二章 规划背景	3
一、郑州市域概况	3
二、土地利用现状和特点	3
三、上轮规划实施的成效和存在问题	5
(一) 实施成效	5
(二) 存在问题及其原因	6
四、规划修编的必要性	6
第三章 土地利用战略与规划目标	9
一、土地利用战略中郑州市城市定位	9
二、土地利用战略	9
(一) 土地利用战略目标	9
(二) 土地利用战略任务	9
三、土地利用规划目标	10
第四章 土地利用结构与布局调整	12
一、土地利用结构调整	12

(一) 土地利用结构调整的原则	12
(二) 土地利用总体结构调整	12
(三) 农用地结构调整	12
(四) 建设用地结构调整	13
(五) 未利用地结构调整	13
二、土地利用布局调整	14
(一) 土地利用布局的原则	14
(二) 农用地布局调整	14
(三) 建设用地布局调整	16
三、重点建设项目用地布局	18
(一) 产业集聚区用地布局	18
(二) 交通运输项目用地布局	19
(三) 水利工程项目用地布局	19
(四) 能源和矿产资源开发项目用地布局	20
第五章 严格保护和合理利用农用地	21
一、严格保护耕地的数量和质量	21
二、强化基本农田保护和建设	22
三、合理利用和保护其他农用地	23
第六章 促进建设用地节约与集约利用	24
一、严格控制建设用地总量	24
二、优化配置城镇建设用地	24
三、合理安排农村建设用地	26
第七章 统筹区域土地利用	27
一、土地利用分区的原则	27

二、明确区域土地利用调控方向	27
三、划定土地利用分区	29
四、中心城区建设用地空间管制	33
五、加强县（市）级土地利用调控	34
第八章 协调土地利用与生态环境建设	36
一、强化土地利用的资源环境承载基础	36
二、构建环境友好型土地利用模式	37
三、合理布设国土生态屏障用地	38
四、加强土地生态环境建设	39
第九章 规划实施保障措施	41
一、强化规划对土地利用的宏观控制	41
二、完善规划实施管理的制度和措施	42
三、建立健全规划实施利益调节机制	42
四、强化规划实施的科技保障措施	43
五、提高规划实施的社会保障能力	44
附 表	错误！未定义书签。

郑州市土地利用总体规划（2006—2020 年）

为贯彻党的“十七大”和十七届三中全会精神，全面落实科学发展观，实现国家中部崛起战略和河南省委、省政府制定的中原城市群发展战略决策，实施《郑州市全面建设小康社会规划纲要》和《郑州市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，统筹安排各业各类用地，保障土地资源可持续利用，根据《中华人民共和国土地管理法》和《河南省实施<土地管理法>办法》，郑州市人民政府编制《郑州市土地利用总体规划（2006—2020 年）》（以下简称“规划”）。

规划主要阐明规划期内郑州市土地利用管理的主要目标、任务和政策，引导合理利用和保护土地资源，落实《河南省土地利用总体规划（2006—2020 年）》下达各项用地控制指标，保障经济社会发展的合理用地需求，是实施严格土地用途管制的重要依据和未来时期郑州市城乡建设、土地管理的纲领性文件。

第一章 总 则

一、规划的指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，妥善解决保障发展和保护资源、当前与长远、局部与整体之间的关系，认真贯彻国家中部崛起战略，突出郑州市在中部崛起中的重要支撑作用和中原城市群发展中的核心带动作用，切实转变土地利用方式，按照严格保护土地资源，保障科学发展用地，高效集约利用土地的“两保一高”要求，大胆创新完善用地机制，统筹安排城乡土地利用，为全面建设小康社会、构建资源节约型和环境友好型的和谐郑州提供土地资源保障。

二、规划的范围和期限

（一）规划的范围

规划的范围覆盖郑州市行政辖区范围，包括中原、金水、二七、管城、惠济、上街 6 区和荥阳、巩义、新郑、新密、登封 5 市及中牟县。根据 2005 年 10 月 31 日土地变更调查统计数据，郑州市土地总面积为 7532.56 平方公里（753256.26 公顷）。

（二）规划的期限

规划基期年为 2005 年，规划目标年为 2020 年，规划期限为 2006—2020 年，规划近期为 2006—2010 年，规划远期为 2011—2020 年。

第二章 规划背景

一、郑州市域概况

郑州市是河南省省会，位于东经 $112^{\circ} 42'$ — $114^{\circ} 14'$ ，北纬 $34^{\circ} 16'$ — $34^{\circ} 58'$ ，地处中华腹地，九州之中，十省通衢，北临黄河，西依嵩山，东南接黄淮平原，是欧亚大陆桥的中枢。自古以来就是中华民族文化发祥地和战略要地，商代都邑，历史文化名城。

郑州市土地总面积 7532.56 平方公里，占河南省土地总面积的 4.6%，2005 年末总人口 716 万人，其中城镇人口 424.13 万人，占总人口的 59.24%，人口自然增长率 4.21‰。

郑州市地处中纬度，属于暖温带大陆性季风气候，光热资源丰富，太阳实际照射年平均为 2300 小时，多年平均降水量为 600—700 毫米，属于中等水平降水区，水热条件适宜农作物生长。地势西高东低，我国五岳之一的嵩山和我国第二大河流黄河构成郑州特色的自然景观。

2005 年郑州市地区生产总值(GDP)为 1660.60 亿元，比上年增长 16.00%，三次产业增加值结构为 4.4:52.5:43.1；人均 GDP 23320 元，比上年增长 14.60%，财政收入 151.03 亿元，固定资产投资 820.0 亿元，比上年增长 28.60%，城市化水平达到 59.23%，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为 10977 元和 4774 元，是典型的人口密集与经济高速发展地区。

二、土地利用现状和特点

郑州市土地总面积中农用地 464263.39 公顷，建设用地 161314.48 公顷，未利用地 127678.39 公顷，分别占土地总面积的 61.63%、21.42% 和 16.95%。农用地中，耕地面积为 330676.22 公顷，占土地总面积的 43.90%；园地面积为 17137.03 公顷，占土地总面积的 2.28%；林地面积为 62273.05

公顷，占土地总面积的 8.26%；其它农用地面积为 54177.09 公顷，占土地总面积的 7.19%。建设用地中，城乡建设用地面积为 142405.18 公顷，占土地总面积的 18.91%；交通水利用地面积为 16466.25 公顷，占土地总面积的 2.19%；其他建设用地面积为 2443.05 公顷，占土地总面积的 0.32%。未利用地面积为 127678.39 公顷，占土地总面积的 16.95%。郑州市土地利用特点主要表现为：

1.土地利用类型多样，耕地空间分布不均衡。由于郑州市所处独特的地理位置，土地开发利用历史悠久，土地类型有山地、丘陵和平原，适宜谷类、豆类、薯类和经济作物以及蔬菜、果树的种植。郑州市土地利用类型多样，在《土地规划分类体系》11 个二级地类中郑州市有 10 个，33 个三级地类中，郑州具有 29 个。耕地空间分布不均衡，其比重介于 54.82%（新郑）和 31.40%（登封），极差系数为 1.75 倍。

2.土地开发利用程度高，耕地后备资源不足。郑州市 2005 年已利用土地面积为 625577.87 公顷，土地利用率为 83.05%，土地垦殖率为 43.90%。由于高强度的土地开发利用，目前可资利用的耕地后备资源明显不足，郑州市未利用地面积为 127678.39 公顷，占土地总面积的 16.95%，但其中可开发为耕地的为 8528.61 公顷，仅占未利用地的 6.67%。

3.建设用地面积增长速度快，保护耕地与保障发展矛盾突出。1997-2005 年间,郑州市经济社会持续高速发展，建设用地面积随之快速增长。郑州市 GDP 年均增长率为 12.60%，人均 GDP 年均增长率为 11.31%，城市化水平年均提高 0.67 个百分点，建设用地面积年均增长率为 2.50%，建设用地率达 21.42%。在以占全省 7%的建设用地创造占全省 19.80%的二、三产业增加值的同时，郑州市耕地和基本农田保护任务相当繁重，基本农田保护率为 85.55%。随着经济社会快速发展，保护耕地与保障发展之间矛盾更显突出。

三、上轮规划实施的成效和存在问题

(一) 实施成效

《郑州市土地利用总体规划》(1997—2010 年)(以下简称“上轮规划”)批准实施以来,面对郑州市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,在切实保护耕地、控制建设用地规模、增强依法用地意识和改善生态环境等方面发挥了积极的作用。通过“四查清、四对照”工作,基本摸清了上轮规划实施期内新增建设用地总量和各类建设用地规模,核对了耕地和基本农田保有量,查清了现状建设用地中存量土地及违法用地情况,并进行了对照分析,提出了相应的整改措施,与此同时完成了加强耕地和基本农田保护,土地集约与节约利用、区域统筹土地利用、城乡用地结构优化和布局、协调土地利用与生态环境建设和规划管理保障措施 6 项专题研究,开展了上轮规划实施评价和环境影响评价,具体来讲上轮规划取得的主要成效有:

1.农用地特别是耕地保护得到了强化,确保了郑州市农业生产的稳定和粮食安全。郑州市农用地由 1997 年年减少量 4809.80 公顷,至 2005 年年减少量 2292.00 公顷。耕地则由 1997 年年减少量 4744.60 公顷,至 2005 年年减少量 537.40 公顷,呈现减缓趋势。由于耕地得到了有效保护,使郑州市粮食总产量从 1997 年的 29.34 亿斤到 2005 年的 30.60 亿斤,呈稳中有升的趋势。

2.建设用地总量有序增长,保障了郑州市经济社会发展的用地需求。郑州市 GDP 总量由 1997 年的 574.40 亿元增至 2005 年的 1660.60 亿元,年均增长率 14.19%。同期郑州市建设用地总量由 1997 年年增加量 4633.80 公顷,至 2005 年年增加量 3465.90 公顷,呈现减缓趋势。每公顷建设用地产出率由 106.76 万元增至 197.90 万元,呈现增长趋势。

3.建立完善了土地利用总体规划的体系,增强了各级领导和广大人民群众依法、依规划用地的意识。土地利用总体规划在国家规划体系中占居

重要的地位。建立了符合郑州市市情的市、县、乡级规划体系，为加强土地宏观调控和实施土地用途管制，改进土地管理工作奠定了可靠的基础，增强了广大干群依法用地和按照规划用地的意识。

（二）存在问题及其原因

上轮规划实施中存在主要问题有：

1. 规划编制和实施缺乏对经济社会发展趋势的准确把握，使规划建设用地供给与经济社会发展的用地要求存在一定的差距。
2. 规划编制时前期调研论证不足，乡镇建设用地指标、工矿用地指标逐级分解，规划建设用地地块小、布局散，给项目选址带来困难，不利于资源、基础设施共享，造成用地不够节约集约。
3. 规划编制和实施中多部门协同和公众参与不足，造成各部门规划之间的不协调和不衔接，公众参与意识不强。
4. 规划基础数据与图件现势性不强，图件与数据之间不够协调，加上规划审批周期较长，造成各项用地规划指标的空间布局与现实存在差异。

在本轮规划编制中应当加强规划的科学性和可操作性，夯实基础数据，开展科学预测，把握社会经济发展趋势，重视部门间协调和公众参与，使规划的刚性与弹性兼顾，减少规划被动调整的频率，使规划在宏观调控中发挥应有的作用。

四、规划修编的必要性

1.国内经济社会形势发生重大变化。上轮规划实施以来，我国经济社会形势发生了重大变化，改革开放以来，中国保持了近 30 年的高增长，年平均 GDP 增长率达到 9.67%，这高于同期世界经济 3.3%左右的年均增长速度。2003 年中国人均 GDP 超过 1000.00 美元，2005 年中国已成为世界第四大经济体。现阶段我国经济发展水平已经接近中等收入发展中国家水平。当前我国正处于快速城市化阶段，城镇化率已达到 43.00%。2003

年以来,中国政府出台了一系列宏观调控政策以抑制可能出现的经济“过热”,并促进整个国民经济平稳、健康和较快发展,尤其是中央明确提出运用土地政策参与宏观调控,严把土地“闸门”。这项政策对土地供应计划和土地布局产生巨大的影响。近年来我国坚持贯彻落实科学发展观,全面建设小康社会,推进产业结构的升级和调整,加快转变土地利用方式,上述一切变化要求重新反省上轮规划的目标和任务,坚持用发展和改革的观点解决土地利用问题,把土地利用推向科学合理、集约高效、和谐有序和可持续发展的轨道。

2.中央和地方实施新的发展战略。为了实现全面建设小康社会,统筹区域发展和产业梯度转移的迫切需要,中央提出实施中部崛起发展战略,郑州在其中的重要支撑作用进一步凸现,为郑州经济发展带来了良好机遇。为了加快现代化进程,实现全面建设小康社会的战略目标,河南省委、省政府提出了中原城市群发展战略构想,打造“一极两圈三层”的中原城乡统筹发展新格局。郑汴新区是中原城市群的核心区,近90%的区域位于郑州市的金水区、管城区和中牟县、新郑市,郑州的区域性中心城市地位更加突出。郑州市市委、市政府根据党的十七大精神,落实科学发展,适应郑州市经济社会发展的客观需要,重新修订《郑州市全面建设小康社会规划纲要(修订稿)》,和提出《郑州市新一轮跨越式发展三年行动计划》,确定了郑州市全面建设小康社会的奋斗目标、发展步骤、战略途径,对经济建设、社会建设、城市建设等作了全面部署,对郑州市今后土地利用具有重要的意义。

3.上轮规划有关规划指标已提前实现。2010年建设用地规划面积为137792.80公顷,2005年已达到161314.48公顷,超出规划目标23521.68公顷,规划指标完成度(实际面积/规划面积)为1.17。上轮规划确定至2010年新增建设用地面积为22069.70公顷,建设占用耕地面积为11067.00公顷。实际上,1997-2005年间全市累计新增建设用地面积为35104.78公顷,其中占用耕地面积为26588.37公顷,相应指标完成度分别为1.59和

2.40。在建设用地中，各项规划指标完成度分别为：城市建设用地 1.31，城镇用地 1.27，独立建设用地为 1.02，均突破上轮规划控制水平。唯独农村居民点用地规划指标尚未完成，在此期间农村居民点用地减少幅度非常缓慢，与规划目标要求之间存在相当大的差距，尚需减少农村居民点用地达 20083.72 公顷，占该项规划指标的 40.87%。农用地和未利用地规划指标完成度分别为 0.97 和 0.93，基本上接近完成，所剩空间较小。2010 年农用地中耕地保有量规划面积为 341267.50 公顷，2005 年面积为 330676.22 公顷，2005 年耕地面积较 2010 年规划耕地面积少 10591.28 公顷，占规划耕地保有量的 3.1%。2005 年基本农田保护面积为 283630.00 公顷，较上轮规划确定的基本农田面积 283900.00 公顷少 270.00 公顷，占 0.1%，减少部分因国家重点项目占用，经批准易地补划。

综上所述，上轮规划有力地促进郑州市经济社会发展的同时，土地供需矛盾日益突出，上轮规划所确定的各项指标已不能适应郑州市经济社会发展的需要，规划修编势在必行。

第三章 土地利用战略与规划目标

一、土地利用战略中郑州市城市定位

郑州市为河南省省会和政治、经济、文化中心，中部地区重要的中心城市，国家重要的综合交通、通讯枢纽和现代物流、商贸中心，国家历史文化名城。

二、土地利用战略

(一) 土地利用战略目标

以科学发展观为统领，促进区域经济社会可持续发展。保有足够数量、质量的耕地和基本农田；保障经济发展所需建设用地；保护良好的生态环境质量；切实转变土地利用方式，实现由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变，土地利用结构和布局不断优化，土地利用的综合效益显著提高，有效保障经济社会持续、快速和健康发展，最终实现资源节约型和环境友好型、城乡统筹发展的土地利用战略目标。

(二) 土地利用战略任务

1.保障经济发展。协调经济发展和资源保护之间关系，统筹安排各类用地。发展优势产业，实现产业升级和扩大产业规模，促进人口与产业集聚，优化土地利用结构，提高土地使用效益。切实保障发展的合理用地需要，加快建立资源循环利用体系。

2.切实保护耕地。保护耕地综合生产能力，保障粮食安全。未经批准任何单位和个人不得改变或占用基本农田。基本农田保护区范围内的村庄和居民点建设应尽量少占耕地。创新耕地占补平衡和基本农田保护机制，坚持耕地保护与占补平衡数量和质量并重，加强基本农田保护区建设。严格控制建设用地总量和耕地保有量。

3.保护生态环境。切实加强特有的自然生态和风景资源的保护与建

设,保护生态用地和农林用地,切实加强对湿地等生态功能区和重要自然、文化遗产的保护,积极开展国土综合整治,加大对水土流失的防治力度,提高土地资源可持续利用能力。

三、土地利用规划目标

依据郑州市相关规划指标预测、进行相关规划目标的比照,遵循下位规划服从上位的原则,本规划采用《河南省土地利用总体规划(2006—2020年)》下达的各项用地控制指标为具体规划目标,其中约束性用地控制指标严格分解执行,预期性用地控制指标基本落实。

(一) 严格保护耕地和基本农田。全市耕地保有量 2010 年和 2020 年保持不变,为 330676.22 公顷,规划期内基本农田面积为 275400.00 公顷,满足面积不减少,质量有提高、布局总体稳定的要求,2010 年和 2020 年基本农田保护率均为 83.28%。

(二) 保障经济发展的合理用地需求。根据《河南省土地利用总体规划(2006—2020 年)》下达的各项用地控制指标,全市建设用地净增量指标 2010 年和 2020 年分别为 10785.52 公顷和 27200.00 公顷,城乡建设用地净增量指标 2010 年和 2020 年分别为 6813.00 公顷和 14700.00 公顷,城镇工矿用地净增量指标 2010 年和 2020 年分别为 11213.00 公顷和 35200.00 公顷,新增建设占用耕地面积 2010 年为 6576.00 公顷,基本保障全市科学发展的合理用地需求。

(三) 努力提高土地节约集约利用水平。增加农用地的科技投入,加强农业物质技术装备,健全农业产业体系,提高农用地产出效益。充分利用闲置地和低效建设用地,增加建设用地经济产出率,地均建设用地产出率由 2005 年每平方公里的 1.17 亿元,增至 2010 年的 2.61 亿元和 2020 年的 6.40 亿元,分别增加 2.23 倍和 5.47 倍。单位亿元 GDP 占用新增建设用地由 2010 年的 3.04 公顷,减至 2020 年的 1.76 公顷,减少 42%。实现人均城镇工矿用地由 2005 年的 148 平方米,分别降至 2010 年的 131

平方米和 2020 年的 116 平方米以下。

(四) 全面推进土地开发整理复垦。在不破坏现有生态环境条件下,有限度地开发未利用土地。充分挖掘现有农用地潜力,整理部分田坎用地。科学运用城乡建设用地增减挂钩政策,适度开展农村居民点用地整理,通过全面开展土地开发整理复垦,近期增加耕地面积 6911.00 公顷。

(五) 建设环境友好型土地利用生态环境。增建城市工业污染处理设施,控制土地环境污染;大力植树造林,绿化荒山荒坡和治理水土流失,2010 年完成水土流失地治理面积为 400 平方公里,年均治理 80 平方公里;划定基本农田保护区和自然生态保护区,妥善处理区域内用地需求,提高低效林地利用效益和生态系统生产力。林地面积由 2005 年的 62273.05 公顷,增至 2010 年的 66773.05 公顷,2020 年的 74873.05 公顷,使规划期内林木覆盖率达 30.6%,中心城区绿化覆盖率达到 45%,城市人均公共绿地面积大于 14 平方米。

第四章 土地利用结构与布局调整

一、土地利用结构调整

（一）土地利用结构调整的原则

土地利用结构调整遵循效益原则、和谐原则，确保重点和兼顾一般的原则，协调保护农用地和保障发展之间关系，统筹各区域和各类用地规模，合理调整和不断优化土地利用结构，加强对区域和产业用地的宏观调控和科学引导。

（二）土地利用总体结构调整

2005 年农用地 464263.39 公顷，占土地总面积的 61.63%；建设用地 161314.48 公顷，占 21.42%；未利用地 127678.39 公顷，占 16.95%。2020 年农用地 468859.15 公顷，占土地总面积的 62.24%；建设用地 188514.48 公顷，占 25.03%；未利用地 95882.63 公顷，占 12.73%。与 2005 年用地结构比较，2020 年农用地比重增加 0.61%，建设用地比重增加 3.61%，未利用地比重减少 4.22%。

（三）农用地结构调整

2005 年耕地 330676.22 公顷，占土地总面积的 43.90%；园地 17137.03 公顷，占 2.28%；林地 62273.05 公顷，占 8.26%；其它农用地 54177.09 公顷，占 7.19%。2020 年耕地 330676.22 公顷，占土地总面积的 43.90%；园地 18437.03 公顷，占 2.45%；林地 74873.05 公顷，占 9.93%；其它农用地 44872.85 公顷，占 5.96%。与 2005 年农用地结构比较，2020 年耕地面积保持不变。园地比重增加 0.17%，林地比重增加 1.67%，其它农用地比重减少 1.23%。林地比重增加直接影响农用地比重增加。

（四）建设用地结构调整

2005 年城乡建设用地面积为 142405.18 公顷，占土地总面积的 18.91%；交通水利用地面积为 16466.25 公顷，占土地总面积的 2.19%；其他建设用地面积为 2443.05 公顷，占土地总面积的 0.32%。2020 年城乡建设用地面积为 157105.18 公顷，占土地总面积的 20.86%；交通水利用地面积为 28300.25 公顷，占土地总面积的 3.76%；其他建设用地面积为 3109.05 公顷，占土地总面积的 0.41%。与 2005 年建设用地结构比较，2020 年城乡建设用地比重增加 1.95%；交通水利用地比重增加 1.57%。其他建设用地比重增加 0.09%。

在城乡建设用地中，2005 年城市用地 39524.73 公顷，占土地总面积的 5.25%；建制镇用地 13152.89 公顷，占 1.75%；农村居民点用地 69223.72 公顷，占 9.19%；独立建设用地 20503.84 公顷，占 2.72%。2020 年城市用地 65624.67 公顷，占土地总面积的 8.71%；建制镇用地 19312.95 公顷，占 2.56%；农村居民点用地 48723.72 公顷，占 6.47%；独立建设用地 23443.84 公顷，占 3.12%。与 2005 年城乡建设用地结构比较，城市用地比重增加 3.46%，建制镇用地比重增加 0.81%，农村居民点用地比重减少 2.72%，独立建设用地比重增加 0.40%。

（五）未利用地结构调整

2005 年未利用地面积为 127678.39 公顷，占土地总面积的 16.95%，其中水域面积为 22093.91 公顷，占土地总面积的 2.93%；滩涂沼泽面积为 15669.30 公顷，占土地总面积的 2.08%；自然保留地面积为 89915.18 公顷，占土地总面积的 11.94%。2020 年未利用地面积为 95882.63 公顷，占土地总面积的 12.73%，其中水域面积为 22093.91 公顷，占土地总面积的 2.93%；滩涂沼泽面积为 10152.54 公顷，占土地总面积的 1.35%；自然保留地面积为 63636.18 公顷，占土地总面积的 8.45%。与 2005 年未利用地结构比较，2020 年未利用地比重减少 4.22%，其中滩涂沼泽比重减少 0.73%，自然保

留地比重减少 3.49%。

二、土地利用布局调整

（一）土地利用布局的原则

依据土地适宜性评价成果和初步调整的土地利用结构，与各业规划相衔接，在空间上对各类用地加以布局，统筹安排生产、生活、生态用地。土地利用布局原则有利于实现土地利用的区域化、规模化和专业化，充分发挥各区域土地资源优势，因地制宜地利用土地，以求取得土地利用的最大综合效益。

（二）农用地布局调整

1.耕地和基本农田布局调整。保持耕地和基本农田面积稳定。基本农田调整应当按照“面积不减少，质量有提高，布局总体稳定”的方针，合理划定耕地和基本农田集中区，科学调整耕地和基本农田布局，把优质耕地划入基本农田，引导耕地和基本农田集中和连片分布。调整后的耕地和基本农田数量不低于省级规划下达的面积，分别为 330676.22 公顷和 275400.00 公顷。2020 年中原、金水、二七、管城、惠济和上街六区耕地面积 38486.86 公顷，占全市耕地保有量的 11.64%。荥阳、巩义、新郑、新密、登封、中牟 5 市 1 县耕地面积 292189.36 公顷，占全市耕地保有量的 88.36%。其中市内 5 区 35912.80 公顷，上街区 2574.06 公顷，荥阳 47155.53 公顷，巩义 41843.72 公顷，新郑 48608.64 公顷（其中航空港区 5875.00 公顷），新密 47037.55 公顷，登封 38023.86 公顷，中牟 69520.06 公顷（其中航空港区 2078.00 公顷）。

2020 年基本农田保护面积为 275400.00 公顷，基本农田保护率为 83.28%。全面落实省级规划下达的约束性指标，依据郑州市基本无限制宜耕地的空间分布状况，本着确保数量、提升质量、集中连片的原则，并妥善处理保护和发展之间关系，在县（市）、区区域内统筹基本农田布局调

整。在中原、金水、二七、管城、惠济区和上街六区，其中包括经济技术开发区和高新技术开发区，配置基本农田面积 13850.00 公顷，占全市基本农田面积的 5.03%。为保障中心城区的建设和发展以及产业集聚区的形成，依据土地质量评价图和上轮规划基本农田分布图，把土地质量限制因子多的基本农田从中心城区内允许建设区和有条件建设区调出，其面积为 8516.00 公顷，其中市内 5 区 7599.00 公顷和上街区 917.00 公顷，该区域基本农田保护率较低，在 22.17%—48.62% 之间。把基本无限制因子，具有良好生态功能、交通便利、集中连片的一般耕地调入基本农田，其面积为 8516.00 公顷，其中荥阳 1234.00 公顷、巩义 1289.00 公顷、新郑 768.00 公顷、新密 2628.00 公顷、登封 1893.00 公顷、中牟 704.00 公顷，最终在荥阳、巩义、新郑、新密、登封、中牟 5 市 1 县，配置基本农田 261550.00 公顷，占基本农田总量的 94.97%，荥阳 42803.00 公顷，巩义 37494.00 公顷，新郑 42773.00 公顷（其中航空港区 4184.00 公顷），新密 42793.00 公顷，登封 34320.00 公顷，中牟 61367.00 公顷（其中航空港区 1521.00 公顷）。

2.园地布局调整。因地制宜发展园地。2005 年郑州市园地面积为 17137.03 公顷，随着人民生活水平的提高和食物消费结构的改善，未来对果品的需求量呈上升趋势，2010 年和 2020 年园地面积将分别为 17737.03 公顷和 18437.03 公顷，较 2005 年分别增加 600.00 公顷和 1300.00 公顷。基本无限制因素的宜园地主要分布于市内 5 区（不包括上街区）和 6 县（市）的平原地区，是建立和发展高效优质特新果园的重点区域。同时与农业结构调整相结合，对丘陵中的陡坡耕地实施退耕还园，扩大园地面积。2020 年郑州市市内 5 区园地面积 4999.75 公顷，占园地面积的 27.12%，上街区和 5 市 1 县区域园地面积 13437.28 公顷，占 72.88%。其中上街 219.87 公顷，荥阳 1832.53 公顷，巩义 1289.89 公顷，新郑 4080.80 公顷，新密 1322.07 公顷，登封 3383.82 公顷，中牟 1308.30 公顷。

3.林地布局调整。稳步扩大林地面积。2005 年郑州市林地面积为

62273.05 公顷，2010 年和 2020 年林地面积将分别达到 66773.05 公顷和 74873.05 公顷，较 2005 年分别增加 4500.00 公顷和 12600.00 公顷。基本无限制因素的宜林地主要分布于登封和巩义的山区，以及郑州市近郊平原林区。2020 年郑州市内 5 区林地面积 1658.11 公顷，占林地面积的 2.21%，上街 111.11 公顷，占 0.14%，市内 5 区林地与城市绿地布局和市郊林地布局有机结合，实施“城在林中，林在城中”的森林城市战略。5 市 1 县区域林地面积 73103.83 公顷，占林地面积的 97.65%，其中荥阳 5055.65 公顷，巩义 17141.36 公顷，新郑 4930.53 公顷，新密 4635.46 公顷，登封 22137.27 公顷，中牟 19203.56 公顷。因地制宜配置林地，顺应自然地形地貌布局，结合河道、湖泊和滨水地带，黄河湿地，形成全市生态网络体系，实现山水结合，城乡生态一体化。

4.其他农用地布局调整。积极稳妥转用其他农用地。2005 年郑州市其他农用地面积为 54177.09 公顷，2010 年和 2020 年其他农用地面积分别为 52140.09 公顷和 44872.85 公顷，较 2005 年分别减少 2037.00 公顷和 9304.24 公顷。

（三）建设用地布局调整

1. 城乡建设用地布局调整。按照城市化进程和推进新农村建设要求，落实中原城市群核心区发展规划，依托交通干线，构筑以郑州市区为中心、两轴一带的城镇化发展格局。加快建设郑汴新区，提升改造中心城区，积极壮大县域经济，保证中心城区和中小城镇以及社会主义新农村建设用地需求。中心城区是郑州城市发展的主体，是城乡建设用地布局的重点地区，外围组团（郑汴－中牟组团、航空港区组团、上街、荥阳组团）和中等城市（巩义、新郑、新密、登封 4 市市区）为城乡建设用地布局的次重点地区，重点镇（古荥、马寨、雁鸣湖、白沙等 20 个镇）和 50 个一般建制镇，依托其经济基础和区位条件以及产业比较优势，分层次地合理布局城乡建设用地。加快郑东新区和郑州经济技术开发区、白沙产业集聚区、官渡产

业集聚区、郑州航空港区、郑州国际物流中心园区等产业集聚区建设，大力推进中牟、荥阳、上街、新郑等县（市）区与中心城市的一体化进程，逐步形成与中心城区功能、产业互补，生态和居住环境良好的卫星城和小城镇体系。根据省级规划下达的控制指标，2020 年郑州市城镇工矿用地规模增加指标为 35200.00 公顷，农村居民点用地减少指标为 20500.00 公顷，城乡建设用地总规模增加指标为 14700.00 公顷（附表 4）。为了按照“复合城市”的要求，加快郑汴新区的建设，重点保障中心城区建设所需用地，在 2020 年郑州市新增城镇工矿用地面积 35200.00 公顷中，空间配置于中心城区内 5 区 14746.00 公顷，占 41.89%，其中布局在中心城区允许建设区 9347.00 公顷，重点城镇和产业集聚区 5399.00 公顷。依据城镇人口、经济增长、人均收入、非农产值、区位条件和发展潜力等因素合理配置于其他县（市）、上街区中心城镇和产业集聚区，面积 20454.00 公顷，占 58.11%，其中上街 900.00 公顷，荥阳 2100.00 公顷，巩义 2400.00 公顷，新郑 3827.00 公顷，新密 2100.00 公顷，登封 1900.00 公顷，中牟 7227.00 公顷。2020 年郑州市农村居民点用地减少指标 20500.00 公顷，空间配置于市内 5 区 380.00 公顷，占 1.85%，配置于上街 70.00 公顷，荥阳 3500.00 公顷，巩义 3850.00 公顷，新郑 3250.00 公顷，新密 3450.00 公顷，登封 3150.00 公顷，中牟 2850.00 公顷，占 98.15%。

经过城乡建设用地布局调整，2020 年中心城区内 5 区城乡建设用地规模增加 14366.00 公顷，上街增加 830.00 公顷，中牟增加 4370.00 公顷，新郑增加 557.00 公顷，巩义城乡建设用地减少 1450.00 公顷，荥阳减少 1400.00 公顷，新密减少 1350.00 公顷，登封减少 1250.00 公顷。总体上城乡建设用地总规模增加 14700.00 公顷。

2.交通水利用地布局调整。坚持统筹规划、合理布局和节约土地的原则，优先保障重点交通运输设施项目用地。2005 年交通水利用地面积为 16466.25 公顷，2020 年面积将达到 28300.25 公顷，增加量 11834.00 公顷。交通用地主要用于航空、铁路和新、改建干线公路和地方公路以及新

建场站、铁路客货运枢纽车站的建设，加速把郑州市建设成为全国重要的交通运输枢纽和物流商贸中心。水利设施用地增加量主要用于南水北调中线干渠兴建中所需永久性用地、引水干渠用地、移民用地和机电建房用地，引黄灌区技术改造工程调蓄库区以及兴建河道、保护水源地的建设用地。保障交通、水利等基础设施建设必要用地，防止不合理的重复建设，按照有关部门的规划进行合理布局。

3.风景名胜设施用地布局调整。旅游业是郑州市重要的支柱产业之一，大力发展古文化、根文化、武术文化、中岳文化、黄帝文化、黄河文化。突出郑州市在中原旅游区的中心地位，突出现代休闲娱乐文化设施，合理安排风景名胜设施用地的布局。北部黄河文化旅游包括黄河风景名胜区、花园口、汉霸二王城；南部黄帝文化旅游包括黄帝故里、始祖山；嵩山旅游包括嵩山风景名胜区、打虎亭汉墓等；西部巩义历史文化旅游包括康百万庄园、杜甫故里、雪花洞、宋陵等；东部中牟生态休闲旅游包括雁鸣湖、潘安故里、官渡古战场等。

三、重点建设项目用地布局

（一）产业集聚区用地布局

对于已经纳入河南省首批 14 个产业集聚区，规划用地面积控制在 404.10 平方公里，目前已建成面积为 108.00 平方公里。在规划中新增建设用地指标优先保障，将其发展区 85.5 平方公里全部配备建设用地指标。根据产业集聚区长期发展规划，将 210.6 平方公里控制区设置为有条件建设区。

以郑汴新区为核心，集中布局郑东新区、郑州经济技术开发区、郑州市白沙产业集聚区、郑州市官渡产业集聚区、郑州市航空港区、郑州国际物流中心园区、郑州市金岱工业园区等集聚区，形成现代服务业、物流商贸、现代制造业、高新技术和临空产业为主体的产业集聚区组团，用地指标占产业集聚区发展指标的 45%。

以郑汴洛工业走廊为主轴,沿东西走向的陇海城镇发展带布局郑州高新技术产业集聚区、荥阳市产业集聚区(豫龙工业园区)、郑州上街装备制造产业集聚区、巩义市豫联产业集聚区、巩义市产业集聚区(回郭镇铝加工产业园区)等集聚区,形成以高新技术、食品加工、机械加工、纺织产业和铝加工及装备制造业等延伸产业的集聚区轴线,用地指标占集聚区发展指标的 30%。

以京广城镇发展带为次轴,布局新郑新港工业园区、新密市产业集聚区(曲梁服装工业园)、登封市产业集聚区(汽车零部件工业园),用地指标占集聚区的 25%。

(二) 交通运输项目用地布局

加快建设郑州市现代化综合交通枢纽,建设郑州至新郑机场、郑州至开封城际轻轨、郑州市区至新郑机场快速公路、郑石高速公路与京港澳高速公路联络线,新 107 国道改造工程以及郑汴产业带主干路网和物流通道,逐步与汴西形成“同城一体”、网络化交通体系。加快新郑机场第二航站楼、第二条跑道、站坪联络道等项目建设。

依据郑州市 2006-2020 年重大交通建设项目及其用地需求(附表 7),确定规划期内航空运输用地 400.00 公顷,用于机场建设。铁路用地 1000.00 公顷,主要用于城市轨道交通、高速铁路的建设,保障郑石、郑西和石武高速铁路等用地需求。新增公路建设用地 7472.00 公顷,用于高速公路,干线公路、地方公路的新建、改建和扩建以及新建场站的建设。

(三) 水利工程项目用地布局

统筹规划建设城镇供排水和覆盖城乡的区域性防洪排涝、供水、治污工程等重大基础设施。依据郑州市 2006-2020 年水利工程项目及其用地需求,确定规划期内水利工程用地 2962.00 公顷,主要用于南水北调中线工程、引黄灌区技术改造工程调蓄库区、河道、水库和水利设施的建设。大力开展地区水利工程的改建和扩建,龙子湖河道综合治理工程,索河和

须水河河道综合治理工程，西流湖治理和净化工程，修复花园口引黄提灌站向东风渠、贾鲁河供水工程，尖岗水库、常庄水库除险加固工程，三义砦、杨桥、李村引黄灌溉工程，登封集西节灌示范工程和沿黄易涝区、新郑东部沙丘区高标准农田建设工程。

（四）能源和矿产资源开发项目用地布局

充分发挥丰富的煤炭、铝土矿、耐火粘土及灰岩类矿产资源优势，优化煤炭开发结构，发展大型矿山及煤炭企业，建设巩义－上街－荥阳煤电铝工业基地和登封－新密煤电工业基地。重点建设以郑州为中心的 500 千伏环网工程，郑东新区热电厂一、二期工程，建设“西气东输”支线工程，加快实施“川气入豫”工程，重点保证郑汴洛城市工业燃气供应。大力开发新能源和可再生能源以及生物质能源，充分利用太阳能资源和有效利用风能资源。到 2010 年煤炭产量稳定在 5000 万吨左右，电力装机总容量达 700 万千瓦左右，可再生能源和新能源的消费比例明显提高。

第五章 严格保护和合理利用农用地

一、严格保护耕地的数量和质量

1.严格落实耕地保有量目标责任制。将耕地和基本农田保护工作纳入政府领导任期目标考核的内容，签订责任书，明确各级政府对土地利用总体规划确定的耕地保有量、基本农田保护面积和质量的责任，定期进行目标考核并兑现奖惩措施。2020 年郑州市耕地保有量与 2005 年耕地保有量保持不变，保障 2020 年全市居民人均粮食消费量 395 公斤的需求。

2.严格控制非农业建设占用耕地。加强对各项建设用地选址的引导和控制，杜绝盲目占用耕地。各项建设尽可能选用低丘缓坡地和其他非耕地以及未利用地，对于具有选址特殊要求的交通、水利等基础设施建设也要尽可能不占或少占耕地，切实做到能用非耕地的不用耕地、能用劣地的不用好地。确保 2006-2010 年城乡建设占用耕地不超过 6576.00 公顷，其中市内 5 区 1372.03 公顷，上街 122.96 公顷，荥阳 650.66 公顷，中牟 1468.08 公顷，新郑 905.34 公顷，巩义 724.82 公顷，登封 630.28 公顷和新密 701.84 公顷。

3.严格执行耕地占补平衡制度，积极组织市域范围内耕地占补平衡。确保 2006-2010 年全市土地开发整理复垦补充耕地面积应不低于 6911.00 公顷。其中，市内 5 区 1372.03 公顷，上街和 6 县（市）5538.97 公顷。各类非农业建设经批准占用耕地的，建设单位必须补充数量、质量相当的耕地。耕地实行先补后占，建立保护补偿机制。不能自行补充的，必须按照规定交纳耕地开垦费，专项用于开垦新耕地。加强和规范耕地占补平衡考核工作，督促非农建设占用耕地单位履行补充耕地的法定义务。

4.确保补充耕地的质量，严禁占多补少、占优补劣。在保证建设占用耕地数量平衡的前提下，对于占补耕地的质量不对等，按照耕地质量等级折算增加补充耕地面积。实施建设占用耕地表土剥离再利用，加强新开垦

耕地和基本农田建设，确保基本农田总量不减少，用途不改变，质量有提高。

5.建立健全土地承包经营权流转机制，确保农用地合理利用。搞好农村集体土地确权、登记、发证工作，完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。土地承包经营权流转不得改变集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益，实行严格的节约用地政策。

二、强化基本农田保护和建设

1.严格执行基本农田保护制度，切实实施占用基本农田的审批和补充规定。基本农田限期划定和上图、落实到地块和农户，建立完善基本农田保护制度。一般建设项目不得占用基本农田，单独选址的重点基础设施建设项目也应不占或少占，确实无法避让的，必须补划数量和质量相当的基本农田。

2.落实基本农田保护指标，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。按照河南省省级规划下达的基本农田面积控制指标，在规划期内全市必须保持 275400 公顷基本农田面积，基本农田保护率达到 83.28%。中牟、巩义、新密、新郑、荥阳、登封等县市优质耕地是基本农田集中和保护的重点地区，基本农田保护率均在 90%左右。

3.优化基本农田布局，科学划定基本农田保护区。根据农用地分等成果，坚持数量与质量保护的统一，将现代农业示范区、粮、棉、油、蔬菜生产基地、有良好的水利与水土保持设施、正在改造或已列入改造规划的中、低产田、农业科研、教学实验田等高等别、质量优的耕地优先划为基本农田。基本农田的划定应与农业生产结构调整、生态环境建设以及各项非农建设占用耕地通盘考虑，综合平衡，统筹规划。

4.增加基本农田建设的投入，努力提高基本农田的质量和综合生产能力。加大公共财政对粮食主产区和基本农田保护区建设的扶持力度。各项

支农资金和项目要向粮食主产区倾斜，集中用于基本农田保护区的建设，大力开展基本农田土地整理，加大基本农田质量建设力度。以建设促保护，逐步实现基本农田标准化、基础工作规范化、保护责任社会化、监督管理信息化。制定扶持政策，积极鼓励农民自愿出资出劳建设高标准的基本农田，切实提高基本农田的生产能力。

三、合理利用和保护其他农用地

1.合理配置园地，努力提高园地利用效益。2020 年全市园地面积为 18437.03 公顷，占土地总面积的 2.44%，较 2005 年提高 0.16%。调整园地布局、引导新建园地向立地条件适宜的丘陵和荒坡地集中发展，实现规模化经营。重点发展优质果园，建设大枣、柿子、酸枣、石榴、苹果、梨等特色果品基地。加强对中低产业园地的改造和管理，稳步提高园地利用效益。

2.严格保护林地，充分发挥其生态效益。全市林地面积 2005 年 62273.05 公顷，占土地总面积 8.26%，2020 年为 74873.05 公顷，占土地总面积的 9.93%。加强林地征占用管理，禁止毁林开垦和非法占用林地，尽量减少各项建设项目对林地的占用。加强低效林地的改造，加快迹地更新和疏林地的重建，充分利用宜林荒山荒坡造林，扩大有林地面积，充分发挥林地的生态效益。在郑州市近郊，以风沙源治理、治沙造林、黄河水土保持林等生态片林建设为重点。优先搞好城市环城生态防护林工程，围绕市区建立两道环城防护林带，建立七大生态片林，搞好十三处入市口绿化，强化黄河湿地保护。

第六章 促进建设用地节约与集约利用

一、严格控制建设用地总量

1.加强建设用地管理，严格控制建设用地总量扩张。2006—2020 年，全市新增城镇工矿用地 35200.00 公顷,农村居民点用地减少 20500.00 公顷，交通水利用地增加 11834.00 公顷，其他建设用地增加 666.00 公顷，建设用地规模的增量控制在 27200.00 公顷以内。

2.优化城乡建设用地结构，实施城乡建设用地增减政策。推进城乡土地利用管理和城乡规划一体化。统筹城乡产业发展，促进城乡产业结构、基础设施、公共服务体系和用地结构一体化。优化城镇工矿用地与农村居民点用地规模比例，由 2005 年的 46：54 调整为 2020 年的 69：31，重点保证城镇工矿用地需求，结合社会主义新农村建设，压缩农村居民点用地规模。引导县城和重点建制镇建设用地的集约利用。

3.加大建设用地内涵挖潜力度，盘活存量建设用地。制定建设用地节约集约利用指标体系，充分挖掘各类各业用地潜力。强化用地定额指标控制措施，合理调控土地供应规模、结构、时序。重点盘活“批而未用、供而未用、低效使用”三类建设用地。引进奖惩机制，鼓励充分利用和再利用低效和闲置建设用地。

4.充分利用地上和地下空间，严格建设用地空间管制。适度提高中心城区的建筑密度和建筑容积率，将不同区域的土地使用强度控制在额定的容积率、建筑密度和建设高度的水平上。充分利用地下空间，建立以地铁网络为骨架，大型公共建筑密集区等为节点的地下空间总体布局。至 2020 年地下空间利用面积达 1200 万平方米。远期拓展地下 10-30 米的次浅层。

二、优化配置城镇建设用地

1.合理调控城镇用地增长的规模与速度。规划期内城市用地规模为

65624.67 公顷，占土地总面积的 8.71%，占建设用地 34.81%，与 2005 年相比，增长率为 66.03%。坚持土地城市化与人口城市化相协调，防止盲目扩张城市用地。推动 6 县（市）1 区的工业化、城镇化的进程，加快卫星城建设。规划期内适当安排建制镇用地，发挥建制镇对广大农村地区经济社会发展的融合和服务保障功能，加速发展县域经济，逐步缩小城乡差距。

2.确定城市建设用地的发展方向，控制中心城区用地增长边界。城市建设用地以向东、向南发展，限制向北发展，保护黄河湿地。向东完善郑东新区，推进郑汴新区建设，进一步辐射中牟；向西强化高新技术产业开发区；向南优化管城地区，拓展经济技术开发区，对接航空港区组团；向北部控制开发建设，保护黄河湿地，改善生态环境。中心城区用地增长边界为东至京珠高速公路，西至西南绕城高速公路，北至黄河湿地保护区，南至南水北调中线工程。

3.优化城镇建设用地内部结构，营造良好的城镇宜居环境。围绕城镇和谐发展和提高城镇建设用地效率，合理确定不同区域土地开发强度，优化调整居住、商业、工业、公共基础设施、环境卫生、文化教育、公共绿地等用地比例。中心城区三环以内地区，要大力推进产业“退二进三”。努力建设和发展重点建制镇，强化和完善建制镇的功能和职能。

4.调整工矿用地布局，优化工业用地结构。以产业集聚区为基本单元，整合区域资源，实现优势互补，统筹市域产业布局。城市产业主要向东、东南方向布局。东部重点发展现代服务业和先进制造业，东南重点发展航空物流、保税物流等现代物流业，西部重点发展高新技术产业和建材、煤炭等产业，西南重点发展文化旅游产业和煤炭、电力等产业，北部重点发展生态型产业，建设沿黄生态文化旅游产业带。走节地型的工业化道路，引导生产要素向优势区域、优势产业、优势企业集中，推进产业融合，培育块状经济。到 2010 年力争形成铝业、阀门、建筑机械、耐火材料、食品加工、生物医药、汽车零部件、纺织服装等专业化经营、社会化协作、

各具特色的产业发展带和集聚区，提高工业用地利用的综合效益。

三、合理安排农村建设用地

1.促进农村居民点适度集中发展。按照统筹规划，分步实施，政策引导，群众自愿，因地制宜，注重实效的要求，稳步推进农村居民点用地的整合和治理，引导农民集中建房，工业企业集中布局，逐步形成既保持乡土特色，又适应现代农业和农村发展，具有良好的生态环境的农村居民点的格局。严格执行农村宅基地标准，继续深入开展“空心村”的整治。

按照建设社会主义新农村的原则要求，以中心村、生态村整治为重点，以点带面，积极引导，稳步推进农村居民点整治，从农村实际出发，将农村居民点按照城镇化整理型、集中扩建型、保留整治型和整体搬迁型等类型进行整治。

2.合理调整农村居民点用地规模。依据郑州市工业化、城镇化速度和农村居民点调整潜力，鼓励农村建设用地调整，实施城乡建设用地增减挂钩试点，逐步推广。2005 年全市农村居民点用地面积为 69223.72 公顷，占建设用地总量的 42.91%，为城镇用地规模的 1.31 倍。2020 年规划农村居民点用地面积为 48723.72 公顷，占建设用地总量的 25.85%，为城镇用地规模的 57.36%。农村居民点用地规模 2010 年减少 4400.00 公顷，2020 年减少 20500.00 公顷。

3.统筹农村各项建设用地。按照新农村建设的 yêu求，大力调整农业产业结构，加快发展现代农业；加强农村交通、卫生、教育、文化等基础设施和公共设施建设，加大村容村貌整治力度，切实做好农村居民点布局和单体规划设计，优先保障农民最急需的生产生活设施用地，积极支持农村饮水安全工程和农村卫生服务设施的建设。引导新办乡村工业向建制镇和规划确定的小城镇集中。积极推进农村建设用地整理。加大农村废弃地和闲置宅基地整理的力度，引导农村建设用地集约利用并提高其效益。

第七章 统筹区域土地利用

一、土地利用分区的原则

1.按照统筹安排各类、各区域用地原则，围绕促进区域合理分工协作和协调发展的目标，与国家的中部崛起战略和中原城市群总体发展战略相适应，统筹城乡基础设施建设，统筹城乡产业发展，统筹土地利用和城乡规划，开展差别化土地利用指导，因地制宜地实施土地利用调控指标与措施，使全区域协调的互动机制，形成科学、合理的区域土地利用格局。

2.根据区域发展战略的一致性，自然条件与区位特征的相似性、土地利用结构的相似性和社会经济发展水平相似性，进行科学的土地利用空间区划，实行差别化的土地利用政策和调控方向，划定土地利用综合分区和土地利用功能分区。

二、明确区域土地利用调控方向

1.西部山地农林牧土地利用区。本区包括登封、荥阳、巩义、新密等市 27 个乡镇街道范围，土地面积为 175037.38 公顷，占全市土地总面积的 23.24%。其中农用地 101454.22 公顷，建设用地 25326.09 公顷，未利用地 48257.07 公顷。本区地势高、地形复杂，多为石质山地，属于沟壑地貌，水土流失严重，是郑州市主害风（西北风）的风口。水资源缺乏，主要发展林牧业和旅游业、采矿、建材、中药材等产业。本区实施山区生态治理型土地利用模式，区内巩义、登封、新密 3 个中等城市，是郑州建设用地密集分布区域。嵩山风景名胜区、黄河风景名胜区、河流源头、河湖湿地等地区严禁各类建设活动，广大农村地区应当加强生态建设，实施淮河上游防护林工程和轮封轮放措施，防治水土流失，对自然景观与人文景观实行特殊保护。

2.中西部丘陵农工牧土地利用区。本区包括上街、荥阳、新郑、巩义、

登封、新密等区市 56 个乡镇街范围。本区土地面积为 289326.00 公顷，占全市土地总面积的 38.41%，其中农用地 178142.37 公顷，建设用地 60971.76 公顷，未利用地 49687.37 公顷。本区黄土堆积层较厚，山前丘陵岗地，河谷平原等地貌类型，水土流失严重，干旱缺水，矿产资源丰富，土地开发利用程度高，为郑州市粮食主产区之一。本区实施生态恢复土地利用模式，土地生产条件较好地区，应当加强水利基础设施建设，实行专业化、规模化、集约化和安全化生产，发展特色农业，绿色农业、有机农业和安全农业。在水土流失严重的地区，加大生态建设力度，恢复原有植被，防止水土流失，严禁各类建设活动，实施工矿废弃地复垦，有效改善矿区环境。兴建水利工程，实施水资源集约利用。

3.中部城镇建设一城郊农业土地利用区。本区包括惠济、二七、金水、中原和管城市内 5 区范围和邻县（市）部分乡镇，土地面积为 101565.60 公顷，占全市土地总面积的 13.48%。其中农用地 48299.68 公顷，建设用地 42477.83 公顷，未利用地 10788.09 公顷。本区区位条件优越，交通便捷，基础设施较为完善，土地利用效益高，城乡建设用地和园地比重较高，未利用地比重低。本区实施城镇生态集约型土地利用模式。该地区是城镇建设优先选择地区，沿规划“两轴一带”的重点建设区。城市产业实行退二进三，提升用地成本，实施集约利用。在环城高速公路以内的区域，建设现代农业示范区，包括观光农业示范区和设施农业示范区，形成都市农业圈层和生态屏障，严格保护基本农田、菜地和永久性绿地。实施生态农业，充分体现生物多样性和合理的生物结构，将区内的历史人文景观、农业自然资源、野生动物资源、滩涂湿地资源加以整合，合理保护和综合利用，保证农副产品的有效供应和生态环境的改善。

4.东部平原农工土地利用区。本区包括中牟全部乡镇、新郑 10 个乡镇的范围，土地面积为 187327.21 公顷，占全市土地总面积的 24.87%。其中农用地 138659.10 公顷，建设用地 29072.91 公顷，未利用地 21927.19 公顷。本区内耕地、林地、园地面积比重较高，是郑州市粮食、果蔬生产

基地。本区实施生态农业土地利用模式。重点建设高科技农业示范区，成为科技领先的优质种苗基地，示范性农业产品、名特新产品生产区。以黄河滩区绿色奶牛养殖为主的奶业；以无公害反季节蔬菜、优质粮食、油料作物、饲料作物为主的种植业；以黄河鲤鱼为主的水产养殖业；以农作物和畜牧业良种为主的种子种畜种苗业。林木繁育，防风固沙，兼有森林旅游。大力加强耕地和基本农田保护，实行沟一路一渠一林相互配套，改善农业生态环境，避免农业的面源污染。严格控制各项建设占用耕地。黄河湿地、新郑始祖森林公园、中牟森林公园、黄河风景名胜区等区域应当加强生态环境保护，严禁各类建设活动，为郑州市域内禁止建设区。

三、划定土地利用分区

郑州市是中原城市群土地利用综合区组成部分之一，该区域是全国重点发展的八大城市群之一、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。

郑州市功能分区划分为：城镇发展区、村镇建设用地区、独立工矿区、基本农田集中区、一般农业发展区、自然与历史文化遗产保护区和生态环境控制区。

1.城镇发展区。城镇发展区包括市级中心城区（包括主城及其各组团）、各县级中心城区、规划人口 5 万以上的其他镇区。其面积分别为 41860.00 公顷、19134.00 公顷和 12923.00 公顷，本区土地面积为 73917 公顷，占全市土地总面积的 9.81%。在优先保障经济发展用地需求的同时，要严格控制建设用地规模，逐步降低人均城镇工矿用地面积，适度增加城镇居住用地，控制城乡结合部建设的无序蔓延。城镇发展区的管制规则是：

（1）区内严格执行城市(镇)总体规划；

（2）城市(镇)建设应充分利用现有建设用地和空闲地，确需扩大的应首先利用非耕地或劣质耕地；

- (3) 区内土地在批准改变用途之前, 应按原用途使用;
- (4) 区内能耕种的废弃撂荒土地必须恢复耕种;
- (5) 保护和改善城市(镇)生态环境, 禁止建设占用规划确定的永久性绿地。
- (6) 允许在建设用地面积不改变的前提下, 可调整空间布局形态, 不得突破建设用地扩展边界。

2.村镇建设用地区。本区土地面积为 51620.15 公顷, 占全市土地总面积的 6.85%, 主要供村镇居民住宅, 乡(镇)村企业、乡(镇)村公共设施和公益事业等建设使用。村镇建设用地区的管制规则是:

- (1) 鼓励通过土地整理, 将未利用地区内零散分布的村庄和企业用地, 按照土地利用规划和村镇建设规划的要求, 向村镇建设用地区集中;
- (2) 鼓励通过土地整理, 将村镇建设用地区内的土地转为农业用地;
- (3) 村镇建设用地区内各项建设用地规模, 必须严格遵守国家、省和市规定的用地标准, 依据土地利用规划、村镇建设规划确定的用地规模和年度用地计划, 安排各项建设用地;
- (4) 严禁违反土地利用规划, 在村镇建设区以外新增建设用地用于村镇建设或乡(镇)村企业开发;
- (5) 区内建设用地应充分利用现有建设用地和空闲地, 确需扩大的, 应首先利用非耕地或劣质耕地;
- (6) 要保持和改善村镇生态环境, 防止水土污染。

3.独立工矿区。指集中发展以能源重化工产业为主的区域。本区土地面积为 20340.00 公顷, 占全市土地总面积的 2.70%。独立工矿用地管制规则是:

- (1) 区内要严格控制建设用地规模, 按照国家规定的行业用地定额标准, 安排各项建设用地, 严禁擅自占用区内耕地;
- (2) 要保护和改善区内的生态环境, 积极开展土地景观的综合整治;
- (3) 及时复垦生产建设过程中因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土

地，鼓励其他零散分布的工矿企业向该区集中。

4.基本农田集中区。指基本农田分布集中度较高、优质基本农田占比例较大，需要重点保护和进行基本农田建设的区域。本区规划土地面积为 137846.00 公顷，占全市土地总面积的 18.30%。对基本农田集中区实行严格的用途管制，基本农田集中区的管制规则是：

(1)鼓励区内未利用地转为农业生产和直接为农业生产服务的用地，保留现状用途的用地，不得擅自扩大其面积；

(2)控制区内耕地转为非农建设用地，无法避开的，应当严格按照法定程序审批，基本农田保护区内严禁安排城镇村新增非农建设。

(3)禁止占用区内基本农田进行城镇、村镇、开发区和工业小区的建设，禁止在基本农田内建窑、建房、建坟或擅自挖沙、取土、堆放固体废弃物，并按河南省和郑州市《基本农田保护条例》的规定严格管理和保护。

(4)基本农田保护区内的一般耕地在未被建设占用之前，应遵循基本农田管制和建设政策进行维护。

5.一般农业发展区。指基本农田集中区以外，以发展种植农业、林业为主的区域，又分为园业用地区和林业用地区。

园业用地区。本区土地面积为 32570.67 公顷，占全市土地总面积的 4.32%，主要分布在新郑市、登封市和管城区，荥阳、中牟、巩义等县(市、区)亦有较多分布。园业用地区的管制规则是：

(1)区内土地主要用于种植园业及其服务设施使用，不得擅自转变用途；

(2)鼓励区内影响种植园业生产的未利用地调整到适宜的用地区；

(3)控制区内园地改变用途，确需改变的，必须按照有关规定严格审批，严禁各项建设占用名、特、优、新种植园用地。

林业用地区。本区土地面积为 89006.69 公顷，占全市总面积的 11.82%，主要集中于西部丘陵山区和东部沙丘区。林业用地区的管制规则是：

(1) 区内土地不得擅自改变用途，鼓励区内影响林业生产的未利用地调整到适宜的用地地区；

(2) 严格控制区内的林地改变用途；鼓励植树种草，涵养水源，净化环境。

(3) 严禁各项建设占用水土保护林、水源涵养林、防风固沙林及其他各种防护林用地。

5.自然与历史文化遗产保护区。指已经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历史文化价值且规模较大的区域。本区为复区，土地面积为 156375.94 公顷，占全市土地总面积的 20.76%，主要包括各级风景名胜区、文物特别保护区、森林公园和其他旅游区。自然与人文景观保护区管制规则是：

(1) 区内土地必须服从保护需要，严格执行保护区总体规划和有关法律、法规；

(2) 区内影响保护的未利用地应按要求调整到适宜的用地地区；

(3) 区内严禁其他各项建设活动，禁止开山炸石、取土制砖、修墓、乱砍滥伐、倾倒废物、污水等行为。

6.生态环境安全控制区。指主要河湖及其泄洪滞洪区、重要水源保护区、地质灾害危险区等基于生态环境安全目的需要进行土地利用特殊控制的区域。本区为复区，土地面积为 140449.00 公顷，占全市总土地面积的 18.65%，主要包括西南部山区、北部邙岭、中西部丘岭和东部黄河冲积平原生态环境安全防控区以及城市水源保护区、沿黄水源保护区、6 县（市）和上街的水资源保护区。生态环境安全控制区管制规则是：

(1) 加强生态敏感区和水库库区重要水源地的水土保持生态建设。

(2) 区内严禁建设有严重污染的企业，禁止使用剧毒和高残留农药，禁止设置有害有毒固体废弃物堆存场所。

(3) 严禁导致生态和水质恶化的开发活动和人为破坏活动。

(4) 划定村镇集中式饮用水资源保护地，确保饮用水水质合格。

四、中心城区建设用地空间管制

至 2010 年，中心城区城市人口规模将达到 360.00 万人左右，城市建设用地规模边界控制在 350.00 平方公里以内。中心城区用地以向东、向南发展为主，近期重点向东推进郑东新区开发建设，进一步辐射中牟和郑汴产业带。向南沿中州大道－机场高速延伸至航空港区组团建设，构建新－郑－漯产业带的核心区域。依托国际空港，建设国际商贸物流园区，建成吞吐能力强大的航空货运中心。

至 2020 年，中心城区城市人口规模将达到 500.00 万人左右，城市建设用地规模控制在 400.00 平方公里以内，配置建设用地规模指标 93.47 平方公里。规模边界东至京珠高速公路，西至环城高速公路，北至黄河湿地保护区，南至南水北调中线工程。中心城市有条件建设区规模控制在 18.6 平方公里以内，有条件建设区内土地用于规划建设用地区的布局调整，区内土地可安排用于实施城乡建设用地增减挂钩的的新增建设用地。中心城区允许建设区和有条件建设区内不配置基本农田保护指标。

中心城区建设用地空间布局形成“两轴一带，七片多中心”，即形成东西向的城市发展轴、南北向的区域景观轴；依托京珠高速公路、新郑国际机场等交通干线和枢纽，在城市东部形成以现代制造业为主体的产业发展带；由主要交通走廊和自然绿化分隔，中心城区形成金水管城片区、中原二七片区、郑东片区、管城南部分区、高新须水片区、惠济片区七大功能片区；构建以二七广场商业中心、CBD 和郑州新客站枢纽中心为核心的多中心体系。

中心城区建设用地安排应优先利用闲置地、空闲地和低效用地，有序推进老城区和城中村改造，充分挖掘和综合利用各类存量土地。完善各项设施，增加开敞空间和公共绿地，实现集约高效利用土地。新增建设用地优先安排政策保障性住房建设，合理布局居住用地，创造宜居环境；工业用地集中布局于经济技术开发区、高新技术产业开发区等产业聚集区。加快连接中心城区与卫星城的快速公路建设，形成其间 1 小时到达的快速通

道。优先保证航空、铁路、公路、城际轨道交通用地和城市公共交通用地。合理规划布局城市公共绿地，生产防护绿地，提升生态环境质量。对城市紫线用地区实行严格管制，切实保护历史文化资源。

五、加强县（市）级土地利用调控

加快卫星城和中心城镇建设步伐，积极推进撤县改区进程，合理调控城区规模。根据土地利用分区的调控方向和差别化的区域土地利用政策，综合考虑经济社会发展水平、发展趋势、资源环境承载能力、土地利用现状和潜力，分别制定县（市）的耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模、城乡建设用地规模、建设占用农用地和耕地、土地开发复垦整理和补充耕地规模等土地利用约束性指标，园地、林地面积等预期性指标，强化市级行政辖区的土地利用调控责任。对县（市）、区的调控指标详见附表 1、2、3、9、10。

本规划确定的各项规划目标和指标，必须纳入相应的国民经济和社会发展规划，严格执行。分解到县（市）的耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地规模、建设占用农用地和耕地等约束性指标，必须严格落实，不得突破。应当通过经济手段、法律手段和行政手段的运用力争实现预期性指标。城镇建设用地边界划定后实行空间管制，规划范围内形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。

市域城乡建设用地依托干线公路和沿线城镇，构建“一心四城、两轴一带”的城镇布局结构，包括中心城区和新郑—中牟组团、航空港区组团和上街—荥阳组团；巩义市区、新郑市区、新密市区、登封市区四个中等城市；沿陇海城镇发展带分布、新郑—中牟组团、上街荥阳组团、巩义市区及沿线城镇所构成的东西向发展轴；沿京广城镇发展带分布的中心城区、航空港区组团、新郑市区等城镇构成的南北向发展轴；依托省级交通干线由登封市区、新密市区和新郑市区等城镇构成东西向发展带。各产业集聚区纳入城镇发展体系，特别是省级以下产业集聚区应作为城镇发展的

产业用地，在城镇规划中统筹安排。

第八章 协调土地利用与生态环境建设

一、强化土地利用的资源环境承载基础

1.妥善协调城市规模与水资源承载能力。增加污水处理厂，提高污水处理能力。增加外调水量，提高水资源可利用量。节约用水，提高水资源利用效率。减少直接排入河道的污水量和提高污水回用量，提高水资源承载能力。坚持以水定城市规模，以水定产业结构，立足于水资源支撑条件，满足水资源承载能力的要求。明晰水权，实行城市用水量控制，确立行业定额用水。加大水利投资，打造郑州生态城市，实现经济社会、水资源、环境协调发展。

2.强化资源和环境的承载力。郑州包括水、土地、交通、环境在内综合承载力指数为 0.4532，位于全国 39 个样本城市中的第 23 位，在中原城市群中处于第 1 位，属于中等承载力区。1996 - 2005 年间郑州市生态足迹供需比例由 1: 3.123 扩大到 1: 5.220；人均生态赤字由 0.8620 公顷增加至 1.5030 公顷，表现出生态系统承载负荷的上升。郑州在中原城市群中土地、交通承载力较为突出，加上系统协调能力优良，在中原城市群中处于领先地位，但就全国水平比较，其综合承载力并不具备优势，主要原因是水资源和环境承载力较低，直接影响到土地和环境的人口承载力，应当破解构成未来时期郑州经济社会发展的“瓶颈”。

3.建立土地利用总体规划环境影响评价制度。采取必要的技术措施，制定出有利于人类环境的土地利用方案，协调土地利用与生态环境以及经济社会发展之间的关系，避免出现土地利用规划的失误。转变经济增长方式，降低对土地生态功能的过度需求。加强生态土地保护，建立环境友好型土地利用模式。强化单位建设用地生态足迹和释碳耗氧量监管，合理调控区域土地利用与生态环境之间关系。加强生态环境投入，实施生态环境建设，降低规划实施的负面影响。建立环境影响评价基础数据库，形成环

境数据共享机制，完善环境影响评价制度和指标体系。

二、构建环境友好型土地利用模式

根据自然地貌、社会经济条件与现状土地利用结构，将郑州市域环境友好型土地利用模式分为西部山地生态治理型，中西部丘陵生态恢复型，东部平原生态农业型、中部城镇生态集约型 4 种，分别设置下列土地利用管制：

1.西部山区生态治理型土地利用模式。本区域包括荥阳的崔庙、刘河、贾峪、庙子等乡镇，巩义的小关、竹林等乡镇和矿区办，登封的城关、唐庄等乡镇，新密的大隗、超化、苟堂、尖山和平陌等乡镇，土地面积为 175037.38 公顷，占全市土地总面积的 23.24%。加强生态建设，防止水土流失，实施陡坡田退耕。兴建淮河上游防护林工程，提高林木覆盖率。对区域自然与人文景观实施特殊保护和严禁破坏。

2.中西部丘陵生态恢复型土地利用模式。本区域包括荥阳的广武、豫龙、北邙、王村等乡镇，新郑的郭店、新村、千户寨等乡镇，巩义的米河、站街等乡镇，登封的卢店、大冶、告成等乡镇，新密的城关、白寨、袁庄等乡镇和上街全部，土地面积为 289326.00 公顷，占全市土地总面积的 38.41%。加大生态建设力度，恢复原生植被，防止水土流失。实施工矿废弃地复垦，有效改善矿区环境。提高水利工程效率，实行水资源节约和集约利用。

3.东部平原生态农业型土地利用模式。本区域包括中牟的全部乡镇、新郑的梨河、龙王和城关乡镇。土地面积为 187327.21 公顷，占全市土地总面积的 24.87%。加强耕地和基本农田保护，严格控制各项建设占用耕地。大力推进农地整理，有效改善农业生态环境。

4.中部城镇生态集约型土地利用模式。本区域包括惠济、二七、金水、中原、管城 5 区，土地面积为 101565.60 公顷，占全市土地总面积的 13.48%。加强城镇建设用地管理，实施土地节约集约利用。改革土地产权，提高用

地效益。严格保护基本农田和永久性绿地，避免城市三废污染，改善生态环境。

三、合理布设国土生态屏障用地

1.生态城建设工程用地。以郑州市建成区为中心，在周边9县（市）、区2896.30平方公里范围内，完成造林面积28960公顷，形成一屏、二轴、三圈、四带、五组团格局的防护林网，全面实施“城在林中，林在城中，山水结合，城乡一体”的森林城市战略。

2.邙山风沙源生态治理工程用地。营造和完善以水土保持为主的生态片林面积为6666公顷。实施封山育林、荒地绿化、陡坡耕地退耕还林，治理风沙和沙害以及水土流失现象。

3.嵩山水源涵养林工程用地。营造嵩山水源涵养林造林面积10000公顷，封山育林面积13333公顷，全面实施封山育林，保护新造幼林地和灌木林地。

4.生态防护林工程用地。在中牟、新郑、管城、金水、惠济的34个乡镇开展防沙治沙造林面积10000公顷和淮河上游防护林面积5333公顷。

5.公益生态林建设工程用地。兴建公益生态林，面积100000公顷，启动市级重点公益生态林效益补偿机制。

6.平原绿化工程用地。完善和提高平原地区绿化水平，兴建和完善林网面积10000公顷，农林间作面积6000公顷，路、河堤绿化1000公里，植树470万株。

7.黄河湿地省级自然保护区建设工程用地。自西向东涉及巩义、荥阳、惠济、金水、中牟市县区域、保护区总面积为38000公顷，划分为3个功能区，即核心区、缓冲区和实验区。

8.水土保持和生态修复工程用地。北部荥阳、惠济沿邙岭实施水土保持生态园建设，西部巩义伊洛河项目区建设，西南部新郑、新密、登封淮河流域重点综合治理开发建设生态自我恢复工程。

四、加强土地生态环境建设

1.整合各类生态保护区，调整土地生态保护结构。切实增强生态环境对全市经济社会发展和土地利用的支撑能力，以中心城区为核心，以重点区域和重点工程为纽带，将现存生态多样性功能区、水源涵养功能区、土壤保持功能区、沙漠化控制功能区、营养物质保护功能区、矿产开发生态恢复功能区、生态旅游功能区和黄河湿地保护区，加以合理整合，恢复自然植被，形成有序的生态绿色保障体系。实现防风固沙、青山绿水、人工和自然生态系统良性循环，确保经济社会发展与生态环境质量的提高。

2.实施土地生态环境综合治理，保护宜居环境和防治水土流失。以重点林业生态工程为骨架，建立全市土地绿色生态屏障，有效防治风沙污染的侵袭，围绕中心城区建设环城防护林带，营建七大生态片林，十三处入市口绿化景观。沿着公路、铁路、河流两边，以高大乔木为主体，乔、灌、花、草有机结合，将农田、森林绿地、河流谷地作为生态景观休闲带加以严格保护，形成贯穿整个市域的绿色脉络，构建市域土地的绿色空间，发挥阻止城市无序蔓延、保持城市生态环境、保护耕地和基本农田、防风固沙和防治水土流失的多重功能。

在颍河、贾鲁河双泊河等河流源头区建立植被保护带和公益林汇水区，对河流两岸 25° 以上坡耕地实施退耕还林还草工程，使其林木覆盖率达 30 - 40%。在登封、巩义、新密、荥阳、新郑等水土流失区域内实施生物恢复技术、工程恢复技术和生态工程技术、营造水土保持林、沟坡防护林、河川护岸林等 2666 公顷。在中牟、新郑、管城等流动沙丘区，在黄河滩区故道，支流沿岸宜林地，建设速生杨为主，多树种合理配置，提高防风固沙能力。在矿业破毁区内，实施保护水土资源的同时，防止次生地质灾害的发生，并限期恢复被破坏的土地，及时加以复垦。

3.强化建设用地生态足迹与释碳耗氧的监管，降低建设对生态的不利影响。单位建设用地面积的生态足迹与释碳耗氧量，是诊断和处理土地利用与生态环境两者关系的重要路径，应当对其实施评价和监管，使土地利

用对生态环境的负面影响降低最低限度。依据生态足迹分析,郑州市生态足迹供需比例由 2005 年的 1 : 3.123 扩大至 2020 年的 1 : 5.220; 人均生态赤字由 0.862 公顷增至 1.503 公顷,充分说明郑州市土地利用系统生态安全 and 环境质量受到严重威胁,降低单位建设用地的生态足迹和减少释碳耗氧量是未来时期郑州市降低建设对生态带来的不利影响的重要措施。

第九章 规划实施保障措施

郑州市土地利用总体规划实施保障措施制度设计的总目标: 严格保护耕地和基本农田; 保障经济社会发展必要的建设用地; 实行土地节约与集约利用, 提高土地利用效率; 按照“五个统筹”的要求, 统筹安排各类用地, 综合采取经济、法律、行政和技术等措施, 确保规划得以顺利实现。规划中主要实施保障措施如下:

一、强化规划对土地利用的宏观控制

1.完善土地利用规划体系, 落实规划控制指标。市级土地利用总体规划在落实省级规划下达目标的同时, 又要对县、乡级规划发挥调控作用。按照土地的主导功能划分各类土地功能区, 制定相应的管制措施并实施对各县(市)、区土地利用的引导和控制。

2.实施土地用途管制制度, 严格保护耕地和基本农田。建立规划实施评价制度和耕地与基本农田保护问责制度, 将耕地和基本农田保护工作纳入政府领导任期内要务。耕地保有量和基本农田保护面积指标一定要具体落实, 不得突破。把严格保护耕地、节约集约用地作为政府主要负责人和地方经济社会发展评价和政绩考核的重要内容, 完善相关评价和考核办法。

3.妥善处理与相关规划的衔接, 发挥土地利用规划的控制和引导作用。市级各部门、各行业编制的专项规划应当与土地利用规划相衔接, 不得超过土地利用规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模和布局。相关规划在土地利用上与土地利用规划不一致的, 均以土地利用规划为准。凡不符合土地利用规划的内容, 必须及时调整和修改, 核减用地规划, 调整用地布局。

二、完善规划实施管理的制度和措施

1.加大规划管理实施力度，增强依法用地意识。加强土地规划实施的宣传，健全土地规划管理的行政程序，完善土地规划调整听证制度。制定违反规划处罚办法，增强土地规划执法力度。建立国土资源行政主管部门会同城管、公安等多部门的联合办案机制，减轻违法行为的负面影响。

2.建立土地利用规划实施的问责制，强化土地利用年度计划管理。建立和健全土地利用决策和执行机制，强化土地利用规划实施的计划管理。严格执行土地利用年度计划，强化农用地转用和土地征收审查报批管理，实现“先补后占”。加强建设项目用地预审管理，凡不符合土地利用规划、没用农用地转用年度计划指标的，不得通过建设项目用地预审。严格建设项目用地的数量、用途、规模和布局的审查。认真执行建设项目用地控制指标，建立预审的专家咨询制度，切实提高预审工作水平和效率。

3.开展规划实施动态监测，完善规划跟踪管理机制。运用先进手段对规划实施开展动态监测，建立健全土地利用规划实施全程监督体系。借助规划实施评价指标体系，及时发现规划实施中的问题和偏差，并采取应对措施加以合理引导，减少其负面影响。

三、建立健全规划实施利益调节机制

1.采取经济措施，实行耕地保护有偿机制。设立耕地保护基金，建立耕地和基本农田有偿保护机制。建立土地生态服务功能价值监测、评价制度和市场交易制度，保障土地功能占补平衡。建立和完善多元化筹资渠道和市场化运作方式，落实耕地占补平衡任务。运用土地使用成本调节土地利用规模和布局，促进耕地保护和集约用地。鼓励集体和个人开展土地整理、复垦和开发，并给予优惠政策和资金扶持。

2.发挥市场机制，推进土地使用制度改革。强化市场在土地资源配置中的基础作用，扩大土地市场化配置范围。建立经营性基础设施有偿使用制度。实行工业用地招拍挂出让政策，实施“招商选资”策略。创新土地出让年限制度，促进土地资源循环利用。逐步推广土地出让年租制，维持

多届政府公平的土地收益。完善城市地价管理，充分发挥土地调控作用。深化土地征用制度改革，妥善解决失地农民的生活保障。

3.运用税费杠杆，合理调节土地利用收益。在上轮的耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税征用的基础上，进一步提高耕地占用税，增加土地占用成本，探索开征空地税、地价税、建设用地保有税和生态补偿费。加强城镇土地使用税，土地增值税征收与管理。建立土地储备基金，完善城市土地储备制度，发挥土地利用调节余缺和平抑地价无序上涨的作用，引导规划的顺利实施。

四、强化规划实施的科技保障措施

1.开展土地基础调查，强化规划实施的信息保障。严格执行第二次土地调查技术规程，全面查清土地利用的类型、数量、分布、利用现状和权属性质。开展城市地价调查与更新，农用地质量评价和产能核算，建立相应动态监测与更新制度，保证图数相符和成果现势性。建立开发区（园区）土地集约利用评价、监测和奖惩制度，引导土地节约集约利用。完善农民集体土地所有权、使用权、承包经营权和农民宅基地使用权登记发证工作，及时完善国有土地使用权的变更登记和更新，实行城乡地政统一管理，为规划实施提供信息保障。

2.运用先进手段，建立规划实施的动态监测和预警系统。运用 3S 技术，加速建立土地利用规划数据库和研制土地利用规划机助编制系统。完善土地管理信息系统和电子政务系统，以及办公自动化系统。加快地籍调查和土地规划基础信息的开发利用，提高信息共享和社会化服务水平。

3.开发人力资源，加强土地利用规划科技队伍建设。建立国土资源科技人才库，加强规划科技队伍建设。加强规划理论研究，建立规划人员的技术培训制度。加速制定各级土地利用规划编制技术规程，各类用地标准和规划成果质量规范。加强规划从业人员的业务考核认证和规划机构资质认证，切实保障规划人员的业务素质 and 规划的科学性。

五、提高规划实施的社会保障能力

1.扩大民主决策，改进规划编制方法。我国各级土地利用规划的编制，坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针，以系统思想为指导，合理安排规划编制程序和步骤，切实提高规划科学性和可操作性。建立完善规划编制的部门协调机制，加强部门间协作和交流，赋予广泛代表性的专家话语权。

2.充分发扬民主，建立健全公众参与制度。在土地利用规划编制过程中要充分发扬民主，扩大公众参与渠道和方式，增强规划的公开性和透明度。实施“阳光规划”制度，实行规划批前公示、批后公布、公开查询和听证制度。扩大政府部门参与，强化社会监督和民主监督。建立用地计划的社会监督机制，确保规划和用地计划的顺利执行。

3.加强规划宣传，使规划实施成为公众的自觉行为。充分利用各种媒体和宣传手段，广泛宣传规划的主要内容，提高全社会依法用地、依规划用地、节约用地和保护用地的意识，增强规划实施的公众支持力度，让参与规划成为公众的自觉行为。
