

# 河南省人民政府文件

豫政〔2014〕12号

## 河南省人民政府

### 关于印发河南省主体功能区规划的通知

各市、县人民政府，省人民政府各部门：

现将《河南省主体功能区规划》（以下简称《规划》）印发给你们，请认真贯彻执行。

《规划》是我省国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。编制实施《规划》，对深入实施粮食生产核心区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区三大战略规划，推进形成人口、经济和资源环境相协调的国土空间开发格局，持续探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”协调、“四化”（工业化、信息化、城镇化、农业现代化）同步科学发展路子，促进经

济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，加快中原崛起、河南振兴和富民强省，实现全面建成小康社会目标具有重要意义。

各级、各部门要高度重视，加强领导，明确责任，切实抓好《规划》的贯彻落实。省政府有关部门要根据《规划》明确的任务分工和要求，完善相关规划和配套政策，加强组织协调，全面做好《规划》的实施工作。

2014年1月21日

# 序 言

国土空间是宝贵的资源，也是我们赖以生存和发展的家园。为贯彻科学发展观，构建经济繁荣、环境友好、社会和谐、人民富裕的美好家园，必须科学开发我们的家园。随着国家实施促进中部地区崛起战略和我省全面实施国家粮食生产核心区、中原经济区、郑州航空港经济综合实验区三大战略规划，我省已经进入加快中原崛起、河南振兴、富民强省的全新发展时期。从现在起至2020年，将是全省国土开发空间结构快速变化的新阶段。党的十八大提出要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，优化国土空间开发格局；加快实施主体功能区战略，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。党的十八届三中全会进一步提出，坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度。将国家战略与全省经济社会发展战略有机结合，打造高效、协调和可持续的省域国土开发空间结构，是缩小省内不同区域之间人均收入、公共服务和生活水平差距，实现全省经济布局、人口分布和资源环境三位一体空间均衡的必要前提和有力保障。

《河南省主体功能区规划》是推进形成主体功能区、科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图，是国土空间开发的战略性、

基础性和约束性规划，是其他有关规划在国土空间开发和布局方面的基本依据。本规划根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）、《全国主体功能区规划》、《中原经济区规划》和《河南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》编制，规划范围覆盖全省国土空间，提出推进实现主体功能区主要目标的时间到2020年，规划任务更长远，实施中将根据形势变化和评估结果适时修订。

## 第一篇 规划背景

我省地处中原，是华夏文明的发祥地。千百年来，炎黄子孙在这片家园上繁衍生息，创造了辉煌的历史和灿烂的文化。改革开放以来，我省现代化建设全面展开，工业化、城镇化快速推进，城乡面貌焕然一新，综合交通运输体系正在形成，我们的家园发生了翻天覆地的变化。构建美好家园，首先要认识我们的国土空间已经发生了哪些变化，还将发生怎样的变化。

### 第一章 面临的形势和未来的任务

#### 第一节 自然状况

我省位于我国中部，黄河中下游，东接安徽、山东省，北临河北、山西省，西连陕西省，南临湖北省。地跨东经 $110^{\circ}21'$ ~ $116^{\circ}39'$ 、北纬 $31^{\circ}23'$ ~ $36^{\circ}22'$ ，东西长约580公里，南北长约550公里，全省土地面积16.7万平方公里。

——地形。我省地处我国第二阶梯向第三阶梯过渡地带，地势西高东低，地形种类多样，山地、盆地、平原和丘陵等均有分布。西部、北部、南部以山地、丘陵为主，东部平坦低缓，以平原为主。其中山地和丘陵面积占全省总面积的 44.3%，平原和盆地面积占 55.7%。

——气候。我省处于北亚热带向暖温带过渡地带，具有明显的大陆性季风气候特征，气候温和，四季分明。全省大致以伏牛山南坡和淮河干流为界，以南属亚热带，以北属暖温带，南北地区的年平均气温、日照时数、年均降雨量、无霜期等各项气候指标差异明显。

——资源。我省自然禀赋条件良好。矿产资源丰富，现已发现矿产资源 136 种，探明储量 99 种，许多资源储量位居全国前列；全省横跨长江、黄河、淮河、海河四大流域，有 1500 多条河流纵横交织，多年河川平均径流量 312.7 亿立方米，浅层地下水资源量 208.3 亿立方米；土地资源丰富，耕地总面积 1.23 亿亩，居全国第 4 位，适宜于多种农作物生长，盛产小麦、玉米、棉花、油料、烟叶等，是全国重要的“粮仓”。

——生态。我省自然生态条件较好，植被类型丰富多样，有阔叶林、针叶林、灌丛等，森林主要分布在西部、北部和南部地区，栽培植物资源相当丰富。同时，我省自然灾害种类较多，区域性、季节性和阶段性特征突出，灾害共生性和伴生性明显。

## 第二节 综合评价

经对全省国土空间资源环境承载能力、人口集聚度、经济发展水平、交通优势度等指标的综合分析评价，从工业化、城镇化开发角度，我省国土空间具有以下特点：

——土地资源丰富，可供开发的后备土地资源少。我省耕地比重较大，集中分布在黄淮海平原、南阳盆地及豫西黄土丘陵区，其中约 75% 耕地集中分布于平原地区，适宜多种农作物生长。但我省人均耕地面积低于全国平均水平，且开发程度较高，可供开发的后备土地资源特别是耕地资源严重不足，土地人口承载压力较大。

——水资源条件相对较好，但时空分布不均。全省多年平均降水量 784 毫米；多年平均水资源总量 403 亿立方米，居全国第 19 位。但全省水资源时空分布不均，地表径流年际、年内变化大，且人均水资源占有量低，人均水资源占有量相当于全国的 1/5，多数地方地下水供水水源地处于满负荷或超采状态。

——矿产资源禀赋好，开发强度大。我省已探明储量的 99 种矿产资源中，资源储量位居全国首位的有 13 种，居前 5 位的有 52 种。随着我省对重要矿产资源的整合和布局优化，矿业集聚度进一步提高，矿产资源利用效率明显提升。但是，能源矿产等资源开发程度较高，重要矿产后备资源不足，矿产开发造成的生态破坏没有得到有效控制。

——位居中部，区位优势突出。我省是全国重要的交通、通讯枢纽，已经形成的以高速公路、铁路为骨架，以国道、省道干线公路为依托，以县乡公路、农村公路为支脉，多种运输方式相协调，与海、陆、空开放口岸相衔接的立体综合交通网络，使我省区位优势更加明显。但过往车辆多，公路运输和交通建设压力大。

——经济正向城镇集聚，但人口集聚程度不高。农业人口比重大，城镇化水平较低。农村人口占全省总人口的近60%，城镇化水平比全国平均水平低10个百分点左右，城镇化任务繁重。

——城镇化区域、农业区域和生态区域的自然区域特征明显，生态区和农业区面积大，环境承载功能强。

### 第三节 主要问题

改革开放以来，随着经济持续快速发展，我省国土空间发生了巨大变化，带来了一些必须高度重视、认真解决的突出问题。

——资源环境制约凸显。一些地方开发过度，导致耕地减少过快、生态系统整体功能退化，水资源和能源资源的制约日益突出。南水北调等大型水利工程、西气东输、交通主干线等国家基础设施建设项目需要占用的国土空间越来越多。大气与地表水环境质量总体状况较差，污染物排放强度总体偏高，部分地方主要污染物排放量超过环境容量。

——人口分布与经济布局在区域之间不协调。商丘、周口、

驻马店、信阳等黄淮农业地区 2012 年人口占全省的 35.7%，而经济总量仅占全省的 19.4%。经济相对比较发达的郑州、洛阳、开封、焦作、新乡、平顶山、许昌、漯河、济源等 9 市经济总量占全省的 58.6%，而人口仅占 40.4%。

——空间利用效率低。工矿建设空间单位面积产出较低，除一些大城市主城区外，大部分城市和建制镇的人口密度较低，部分中小城市、建制镇、开发区占用的国土空间较大，而集聚人口和经济的规模偏小，建设用地集约利用效率不高。

——公共服务和生活条件差距大。广大农业地区经济社会发展滞后，公共服务体系不健全，生产生活基础条件薄弱，人均生产总值、人均财政支出、人均收入水平远低于城市化地区。

#### 第四节 发展态势和未来挑战

我省地处我国中心地带，是全国人口大省，地理位置重要，粮食优势突出，市场潜力巨大，文化底蕴深厚，在全国改革发展大局和区域发展格局中具有重要战略地位。经过改革开放以来的快速发展，我省成功实现了由传统农业大省向全国重要的经济大省、新兴工业大省和有影响的文化大省的历史性转变，进入了工业化、城镇化加速推进的新阶段。《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》（国发〔2011〕32号）将中原经济区定位为国家重要的粮食生产和现代农业基地、全国工业化城镇化和农业现代化协调发展示范区、全国重要的经济增长板块、全



国区域协调发展的战略支点和重要的现代综合交通枢纽、华夏历史文明传承创新区，提出要推动中原经济区实现跨越式发展，在支撑中部地区崛起和服务全国大局中发挥更大作用。以郑州为中心的中原城市群是承接东部地区产业转移和西部资源输出的重要枢纽，正在成为参与国内外竞争、集聚人口和经济、促进中部地区崛起、辐射带动中西部地区发展乃至支撑全国发展的重要增长板块。沿京广、焦枝、陇海、宁西“两纵两横”交通轴线，形成了一批大城市，以城市群为主体形态，大中小城市与小城镇协调发展的现代城镇体系正在逐步形成；黄淮海平原，豫北、豫西山前平原和南阳盆地已成为全国重要的粮食生产基地；西部、北部和南部矿产资源密集区建成了一批重要的能源原材料基地，该区域的生态涵养功能正在恢复和强化。

今后一个时期是我省全面推进中原经济区建设的重要时期。实现全面建成小康社会和中原崛起的宏伟目标，必须深刻认识并全面把握国土空间开发趋势，妥善应对由此带来的严峻挑战。

——人民生活水平不断提高，满足居民生活的空间需求面临挑战。适应人口总量持续增加和居民消费结构快速升级的需要，以及居民日益增加的物质文化需求，居民既对扩大居住等生活空间、提高环境质量提出了新需求，也增加了对优质农产品的大量需求，进而对农业和生态功能区的建设和发展提出了更高要求。

——城镇化步伐进一步加快，满足城市建设的空间需求面临挑战。加快推进城镇化是我省未来一个时期赶上全国现代化建设

步伐、实现中原崛起面临的重要任务，大量农村人口进入城市，既增加了对城市建设空间的需求，也带来了农村居住用地闲置等问题，优化城乡空间结构面临许多新课题。

——工业化加快推进，满足工业发展的空间需求面临挑战。我省正处于工业化快速推进阶段。加快推进工业化，既是国家促进中部地区崛起和加快建设中原经济区的战略要求，也是为我省城镇化发展提供产业支撑的需要。我省又是国际产业和沿海发达地区产业转移的重点地区，承担着集聚人口和经济的重任。工业化的快速发展需要占用较多的国土空间，同时会对资源环境带来一定压力。

——基础设施继续完善，满足基础设施建设的空间需求面临挑战。适应工业化、城镇化加快推进的需要，必须进一步完善交通、能源、水利等基础设施。基础设施的建设必然占用更多空间，甚至不可避免地占用一些耕地和绿色生态空间，这将对优化国土空间布局和提高开发效率提出新要求。

总之，在资源环境日益趋紧的情况下，我省必须对有限的国土空间进行科学开发规划，既要满足人口增长、人民生活改善、经济发展、工业化城镇化推进、基础设施建设等对国土空间的巨大需求，促进人口和经济集聚，担负支撑全国长期又好又快发展的时代重任，又要为保障国家农产品供给安全做出贡献，还要保障生态安全和人民健康，应对水资源短缺、环境污染、气候变暖等挑战，保护并扩大绿色生态空间。立足国土空间自然状况，针

对开发中的突出问题，应对未来诸多挑战，我省必须积极推进形成主体功能区。

## 第二篇 指导思想与规划目标

### 第二章 指导思想和原则

#### 第一节 指导思想

科学开发我省的国土空间，推进形成主体功能区，要坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，围绕实施粮食生产核心区、中原经济区和郑州航空港经济综合实验区三大战略规划，树立新的开发理念，调整开发内容，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，按照统筹城乡、区域协调发展的要求，明确区域主体功能定位，优化空间布局，持续探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”协调、“四化”同步科学发展路子，构建高效、协调、可持续的美好家园。

#### 第二节 总体要求

根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力以及全省发展战略布局，将我省国土空间按开发方式分为重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，按开发内容分为城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区。将具有一定经济基础，资源环境承载能力较强，发展潜力较大，进一步集聚人口和

经济条件较好，可以重点进行工业化、城镇化开发的地区，列为重点开发区域；将关系国家农产品供给安全和生态安全的地区列为农产品主产区和重点生态功能区，加强基本农田保护和生态保护；将依法设立的各级各类自然文化资源保护区域列为禁止开发区域，构建主体功能更为鲜明、布局更为合理、区域发展更为协调的空间开发格局。

推进形成主体功能区，既要根据主体功能定位开发，也要重视发挥其他功能。重点开发区域必须把增强综合经济实力作为首要任务，既要发挥集聚人口和经济的主体功能，又要保护区域内的耕地，降低资源消耗，减少对生态环境的损害。农产品主产区和重点生态功能区的主体功能是保障农产品供给安全和生态系统稳定，同时在明确主体功能的前提下，科学引导能源和矿产资源开发，支持发展与当地资源环境相适宜的特色产业。呈点状分布于重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区内的依法设立的各级各类自然文化资源保护区域，以及其他需要特殊保护的地区，属于禁止开发区域，要严格禁止不符合主体功能定位的开发活动，可以发挥当地的自然及人文优势，适度发展旅游、观光及文化产业。

推进形成主体功能区，要在明确区域范围的基础上，配套制定实施相应的规划和政策。要建立完善科学的评价考核体系和跟踪监测体系，保证规划的权威性、操作性、连续性和协调性。

### 第三节 开发原则

——优化布局结构。按照“三化”协调、“四化”同步科学发展的要求，充分发挥我省区位优势，促进人口和产业向重点开发区域集聚，培育支撑我省乃至全国经济持续发展的增长板块；充分发挥农产品资源优势，加快现代农业发展；按照我省生态分布特点，构建生态保障体系。

——坚持集约开发。按照建设资源节约型社会的要求，把提高空间利用效率作为国土空间开发的重要任务，引导人口相对集中分布、经济相对集中布局，走空间集约发展道路，严格保护耕地特别是基本农田，提高土地、水、生态、矿产等资源的利用效率，增强可持续发展能力。

——统筹协调开发。按照人口、经济、资源环境相协调和统筹城乡发展、统筹区域发展的要求进行开发，促进人口、经济、资源环境的空间均衡。

——保护自然环境。按照建设环境友好型社会的要求，以保护自然生态为前提、以水土资源承载能力和环境容量为基础进行开发，划定并严守生态红线，走人与自然和谐共处的发展道路。对重点生态功能区各种开发活动进行管制，控制开发强度，严禁损害生态环境的各类开发活动。

#### 第四节 重大关系

推进形成主体功能区，要妥善处理以下重大关系：

——主体功能与其他功能的关系。主体功能不等于唯一功能。明确一定区域的主体功能及其开发的主体内容和发展的主要任务，并不排斥该区域发挥其他功能。重点开发区域作为城市化地区，主体功能是提供工业品和服务产品，集聚人口和经济，但也必须保护区域内的基本农田等农业空间，保护森林、湿地等生态空间，也要提供一定数量的农产品和生态产品。限制开发区域作为农产品主产区和重点生态功能区，主体功能是提供农产品和生态产品，保障国家农产品供给安全和生态系统稳定，但也允许适度开发能源和矿产资源，允许发展那些不影响主体功能定位、当地资源环境可承载的产业，允许进行必要的城镇建设。对禁止开发区域，要依法实施强制性保护。政府从履行职能的角度，对各类主体功能区都要提供公共服务和加强社会管理。

——开发与发展的关系。本规划的重点开发、限制开发、禁止开发中的“开发”，特指大规模、高强度的工业化、城镇化开发。限制或禁止开发，特指在这类区域限制或禁止进行大规模、高强度的工业化、城镇化开发，并不是限制或禁止所有的开发行为。将一些区域划为限制开发区域，并不是限制发展，而是为更好地保护这类区域的农业生产力和生态产品生产力，实现可持续发展。

——主体功能区与农业发展的关系。把农产品主产区作为限

制进行大规模、高强度的工业化、城镇化开发区域，是为切实保护这类农业发展条件较好区域的耕地，使之能集中各种资源发展现代农业，不断提高农业综合生产能力。同时，也可以使国家强农惠农政策更集中地落实到这类区域，确保农民收入不断增长，农村面貌不断改善。此外，通过集中布局、点状开发，在县城及产业集聚区、专业园区适度发展非农产业，可以避免过度分散发展工业带来的对耕地过度占用等问题。

——主体功能区与能源和矿产资源开发的关系。能源和矿产资源富集的地区大多是生态脆弱或生态重要的区域，不适宜大规模、高强度地进行工业化、城镇化开发。能源和矿产资源开发往往只是“点”的开发，主体功能区中的工业化、城镇化开发，更多的是“片”的开发。一些能源和矿产资源富集的地区被划为限制开发区域，并不是要限制能源和矿产资源开发，而是应该按照该区域的主体功能定位实行“面上保护、点上开发”。

——政府与市场的关系。促进主体功能区的形成，要正确处理政府与市场的关系，既要发挥政府的科学引导作用，更要发挥市场配置资源的决定性作用。政府在推进形成主体功能区中的主要职责是，明确主体功能定位并据此配置公共资源，完善法律、法规和区域政策，综合运用各种手段，引导市场主体根据相关区域主体功能定位有序进行开发，促进经济社会全面协调可持续发展。重点开发区域主体功能定位的形成，主要依靠市场机制发挥作用，政府的作用主要是通过编制规划和制定政策，引导生产要素向这类区域集聚。

限制开发、禁止开发区域主体功能定位的形成，要通过健全法律、法规和规划体系来约束不符合主体功能定位的开发行为，通过建立补偿机制引导各地政府和市场主体自觉推进主体功能建设。

——相对稳定与动态调整的关系。主体功能区一经确定要保持相对稳定，区域开发建设活动要符合主体功能要求。但随着经济社会发展和资源环境承载能力的变化，可以对区域的主体功能进行适当调整。

## 第三章 战略目标

### 第一节 主要目标

到 2020 年，推进形成主体功能区的主要目标是：

——主体功能区布局基本形成。国家级和省级的重点开发区域人口和经济集聚度明显提高，人口占全省的比重由 2012 年的 43.8% 提高到 55% 以上，经济总量占全省的比重由 59.3% 提高到 75% 以上；农产品主产区农业综合生产能力显著增强，现代农业发展水平明显提高，人民生活水平明显改善；生态保护系统功能全面恢复，生态屏障基本形成，依法设立的各级各类禁止开发区域得到切实保护。

——空间结构得到优化。在确保基本农田不减少且质量有提高、农产品主产区和重点生态功能区建设用地保持稳定的基础上，逐步减少农村居民点用地，适当增加城市化区域建设用地指标，逐步扩大绿色生态空间，加强湿地保护，增加林地面积。农



村居民点占地面积减少到 13600 平方公里以下，林地保有量扩大到 52600 平方公里以上。

——空间利用效率提高。城市空间每平方公里创造的生产总值大幅度提高，城市建成区人口密度明显提高。耕地单位面积粮食和主要经济作物产量提高 15% 以上。单位绿色生态空间蓄积的林木、涵养的水量明显增加。

——基本实现城乡区域间公共服务均等化。建成覆盖城乡的教育、医疗和社会保障等基本公共服务体系，区域之间人均财政支出差距和城乡之间居民收入差距逐步缩小。

——资源环境承载能力增强。生态系统稳定性明显增强，主要污染物排放总量减少，环境质量明显改善，生物多样性得到切实保护。森林覆盖率提高到 25%，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 75% 以上，城镇供水水源地水质全面达标。

表 1

### 全省国土空间开发的规划指标

指 标	2012 年实际	2020 年预期
开发强度 (%)	14.99	15.9
城市空间 (平方公里)	5328	8040
农村居民点 (平方公里)	15717	13600
耕地保有量 (平方公里)	78980	78980
基本农田 (平方公里)	67833	67833
林地保有量 (平方公里)	50498	52600
森林覆盖率 (%)	22.98	25

注：城市空间包括城市用地、建制镇用地和工矿用地。

## 第二节 战略任务

实现上述目标，要从建设中原经济区的战略需要和实现中原崛起、河南振兴、富民强省的长远目标出发，遵循不同国土空间的主体功能定位，构建全省三大战略格局。

——构建以中原城市群为主体的城市化战略格局。坚持“核心带动、轴带发展、节点提升、对接周边”的原则，构建放射状、网络化、板块式的空间开发格局。打造核心发展区域，提升郑州区域中心服务功能，深入推进郑汴一体化，提升郑洛三工业走廊产业和人口集聚水平；推动多层次高效便捷快速通道建设，促进郑州、开封、洛阳、平顶山、新乡、焦作、许昌、漯河、济源9市经济社会融合发展，形成高效率、高品质的组合型城市地区和中原经济区的核心区域。构建“米”字型发展轴，依托陆桥通道，强化郑州、洛阳、开封市的重要支撑作用，发挥商丘、三门峡等城市的支撑作用，形成沿陇海发展轴；依托京广通道，发挥安阳、鹤壁、新乡、许昌、平顶山、漯河、驻马店、信阳等城市的支撑作用，形成沿京广发展轴；依托东北西南向、东南西北向运输通道，培育新的发展轴，形成“米”字形重点开发地带。逐步扩大轴带节点城市规模，完善城市功能，推进错位发展，提升辐射能力，形成大中小城市合理布局、城乡一体化发展的新格局。加强对外联系通道建设，促进与毗邻地区融合发展，密切与周边经济区的合作，实现优势互补、联动发展，建设辐射带动能

力强、经济联系紧密、城市层级分明、体系结构合理、具有国际竞争力的开放型城市群。

——构建以“三区十基地”为主体的农产品主产区战略格局。构建以城市近郊都市高效农业区、黄淮海平原和南阳盆地优质粮食生产核心区、豫南豫西豫北山丘区生态绿色农业区为主体，以区域特色农业基地为依托的现代农业布局。大力发展京广铁路沿线、南阳盆地、豫东平原和豫西、豫南浅山丘陵区的生猪产业基地，豫西南和豫东平原肉牛产业基地，沿黄地区和豫东、豫西南“一带两片”奶业基地，豫北、豫东肉禽和豫南水禽产业基地。建设形成郑州、许昌、洛阳、豫东开封商丘、豫南南阳信阳、豫北濮阳安阳花卉产业基地，中心城市郊区、传统优势区域和重要交通干线沿线地区蔬菜产业基地，大别桐柏和伏牛丹江茶产业基地，豫西、豫南高标准林果产业基地，沿黄河、淮河、淇河水产基地，豫西和豫西南中药材基地。

——构建以“四区三带”为主体的生态安全战略格局。建设桐柏大别山地生态区、伏牛山地生态区、南太行生态区、平原生态涵养区，构建横跨东西的黄河滩区生态涵养带、沿淮生态走廊和纵贯南北的南水北调中线生态保护带，形成“四区三带”的区域生态格局。

### 第三篇 主体功能区

按照国家宏观战略布局和综合评价指标体系，结合我省发展

实际，明确重点开发区域、农产品主产区、重点生态功能区、禁止开发区域的功能定位、主要目标、发展方向和开发管制原则，加快推进形成主体功能区。

## 第四章 重点开发区域

我省重点开发区域分为国家级重点开发区域和省级重点开发区域，重点开发区域面积 4.72 万平方公里，占全省国土面积的 28.53%；该区域 2012 年人口 4619 万人，占全省总人口的 43.8%。

### 第一节 功能定位和发展方向

重点开发区域的功能定位是：支撑全省乃至全国经济发展的重要增长极，提升综合实力和产业竞争力的核心区，引领科技创新和推动经济发展方式转变的示范区，全省人口和经济密集区。

我省重点开发区域要在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济加快发展，成为支撑未来我省乃至全国经济发展的重要增长板块；要提高创新能力，走新型工业化道路，增强集聚产业的功能，形成分工协作、优势突出的现代产业体系；要加快推进城镇化，扩大城市规模，改善人居环境，提高集聚人口的能力，成为全国重要的人口和经济集聚区。

——统筹规划国土空间。调整优化空间开发格局，合理扩大城市建设、交通建设、绿色生态建设空间，适度扩大制造业空

间，稳定农业空间，减少农村生活空间。

——健全城市体系结构。壮大中原城市群城市规模，基本形成分工协作、优势互补、集约高效的城市群。坚持中心城市带动战略，加快省辖市城乡一体化示范区建设，形成若干现代化特大城市和大城市，培育一批具有地区性影响力、各具特色的中小城市。加快省直管县（市）城镇化进程，推动省直管县（市）加快建设成为区域性中心城市，成为体制改革的先行者、统筹城乡的示范区、科学发展的排头兵，打造新的增长极和战略支撑点。

——促进人口加快集聚。加强城镇规划与管理，增强城镇服务功能，健全城镇化体制机制，进一步提高城市人口承载力和吸纳能力。城市规模和建设要预留吸纳外来人口的空间，实现人口较大规模增长。

——建成现代产业体系。大力发展技术含量高、市场潜力大的高成长性制造业，加快培育先导作用突出的战略性新兴产业，打造传统支柱产业新的竞争优势；大力发展业态先进、支撑未来的高成长性服务业，培育发展引领消费的战略新兴服务业，改造提升传统支柱服务业；增强农业发展能力，不断提高农业专业化、规模化、集约化、标准化水平，确立现代农业格局。实施都市生态农业工程，在省辖市城乡一体化示范区规划建设一批具有城市“菜篮子”、生态绿化、休闲观光等综合功能的农业园区。

——提高发展质量。遵循绿色发展、循环发展、低碳发展理念，加强省辖市城乡一体化示范区、产业集聚区规划和建设，项

目要按照发展循环经济和有利于污染集中治理的原则集中布局，大幅度降低资源消耗和污染排放；合理高效配置土地资源，加强土地节约集约开发，严格执行投资强度、容积率、建筑密度等集约用地指标和多层标准厂房建设标准，提高空间利用效率。

——完善基础设施和公共服务设施。统筹规划建设交通、能源、水利、环保等基础设施以及教育、医疗、文化、社会保障等公共服务设施，构建协调高效、均衡布局、城乡一体的基础设施和公共服务设施网络。

——保护生态环境。做好生态环境、基本农田等保护规划工作，减少工业化对生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题，努力提高环境质量。

——把握开发时序。区分近期、远期，实施有序开发。近期重点建设国家和省批准的城乡一体化示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区、产业集聚区。对目前尚不需要开发的区域，要作为预留发展空间予以保护。

## 第二节 国家级重点开发区域

我省国家级重点开发区域是我省的经济核心，交通区位与经济区位优势突出，是东部地区产业转移和西部地区资源输出的战略枢纽，是中部地区重要的人流、物流、信息流中心。国家级重点开发区域范围包括郑州、开封、洛阳、平顶山、新乡、焦作、许昌、漯河、三门峡等 9 个省辖市市区，以及所辖的 12 个县

(市)和济源市、巩义市。整区域划为国家级重点开发区域的县(市)为：郑州市的新郑市、荥阳市、新密市、中牟县，开封市的开封县，洛阳市的偃师市、伊川县，平顶山市的宝丰县，新乡市的新乡县，焦作市的沁阳市，许昌市的长葛市、许昌县，以及省直管县(市)巩义市。国家级重点开发区域国土面积 1.88 万平方公里，占全省国土面积的 11.33%；该区域 2012 年人口 2362 万人，占全省总人口的 22.4%。

该区域的主体功能定位是：支撑全国经济增长的重要增长极，全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地，能源原材料基地、综合交通枢纽和物流中心，区域性的科技创新中心，全国重要的人口和经济密集区。

——加快中原城市群核心区建设。实施中心城市带动战略，依托郑州核心城市和区域中心城市，推进城际轨道交通系统和高速铁路建设，加强城市功能互补和产业分工，加快各类产业集聚区建设，促进产业集聚，实现交通一体、产业链接、服务共享、生态共建，促进大中小城市协调发展，进一步提高综合实力和整体竞争力，把该区域建设成为沿陇海经济带的核心区域及全国重要的城镇密集区、先进制造业基地、农产品生产加工基地、综合交通枢纽和物流中心。

——深入推进郑汴一体化。按照一、二、三产业复合和经济、人居、生态功能复合的原则，支持郑汴一体化发展，打造“三化”协调发展先导区，形成中原经济区最具活力的发展区域。

建成郑开城际铁路，深入推进两市电信同城、金融同城、产业同城、交通同城、生态同城和教育、医疗、信息等资源共享，加快郑汴一体化进程。

——提升郑州全国区域性中心城市地位。按照建设大枢纽、发展大物流、培育大产业、塑造大都市和打造国家区域性中心城市的目标，加快大郑州都市区建设。强化科技创新和文化引领，促进高端要素集聚，完善综合服务功能，增强郑州辐射带动中原经济区和 service 中西部发展的能力，把郑州建设成为全国历史文化名城、全国重要的综合交通枢纽、现代物流和商贸中心、区域性金融中心、先进制造业基地和科技创新基地。大力推进郑州航空港经济综合实验区建设，加快构建国际航空物流中心、以航空经济为引领的现代产业基地、内陆地区对外开放门户、现代航空都市和中原经济区核心增长极。

——提升洛阳副中心城市地位。加快洛阳城乡一体化示范区建设，优化老城区功能，提升国家历史文化名城和全国重要的制造业基地影响力，增强人口和经济集聚能力。依托洛阳城乡一体化示范区，向南拓展发展空间，密切中心城区与偃师市、孟津县、新安县、伊川县等周边县城的联系，推进组团式发展。

——做大做强区域中心城市。科学编制城镇规划，完善城市功能，提升基础设施水平和公共服务能力，加强生态和历史文化保护，建设集约紧凑、生态宜居、富有特色的现代化城市。支持优化中心城市发展形态，探索组团发展模式，推动形成以中心城



市为核心、周边县城和功能区为组团的空间格局。开封、平顶山、新乡、焦作、许昌等5个城市发展成为百万人以上城市，漯河、三门峡、济源3个城市进入50万人以上城市行列。加强产业分工、基础设施建设、国土资源配置等方面的统筹协调，增强优势互补、资源共享、各具特色的区域整体功能。

——通过产业基地化、集群化和园区化发展，促进产业和人口集聚。强化载体功能，积极承接产业转移，促进产城互动，加快先进产业基地、特色产业集群、产业集聚区和专业园区建设，培育发展战略性新兴产业，做大做强战略支撑产业，大力发展现代服务业，形成城镇连绵带和产业密集区，扩大和提升人口、产业集聚规模和水平。

——提高生态环境承载力。加强黄河滩区生态涵养带、沿淮生态走廊和南水北调中线生态保护带建设，在平原地区和郑州、开封等市的沙化地区实施土地治理工程。大力推进节能减排，加强工业污染治理，搞好矿山废弃地环境综合治理和生态修复，提高资源利用效率和扩大环境容量。强化城市绿化和生态水系建设，加强污水、垃圾及危险废物治理，提高大气、水、土壤环境质量，创造适合人口聚集的生态环境。

### 第三节 省级重点开发区域

我省省级重点开发区域范围为重要产业带结点城市（包括县城），呈点状分布、局部相连特征。包括安阳、濮阳、鹤壁、南阳、

商丘、周口、驻马店等7个省辖市市区和信阳市平桥区，17个位于重要产业带发展条件较好的县（市）或省辖市近郊县（市）以及省直管县（市），国家农产品主产区和省级重点生态功能区的县城关镇、少数建制镇镇区以及产业集聚区。整区域划为省级重点开发区域的县（市）为：郑州市的登封市，开封市的尉氏县，洛阳市的孟津县，焦作市的孟州市，安阳市的安阳县，新乡市的卫辉市，濮阳市的濮阳县，三门峡市的义马市、陕县，南阳市的镇平县，周口市项城市，驻马店市的遂平县，以及省直管县（市）兰考县、汝州市、长垣县、永城市、固始县。省级重点开发区域国土面积2.85万平方公里，占全省国土面积的17.2%；该区域2012年人口2257万人，占全省总人口的21.41%。

该区域的主体功能定位是：地区性中心城市发展区，人口和经济的重要集聚区，全省城市体系的重要支撑点。

——加快推进城镇化。发挥中心城市依城促产、以城带乡的主导作用，调整优化产业结构和城市空间布局结构，推进城市组团、城乡一体化示范区、中心城区协同发展，重点提升产业集聚区、商务中心区和特色商业区建设水平，进一步提升对周边区域的辐射带动能力。安阳、南阳、商丘、信阳、驻马店、周口等6个城市发展成为百万人以上城市，濮阳、鹤壁等2个城市进入50万人以上城市行列。壮大县城规模，提升发展水平，增强承接产业转移、参与分工协作、吸纳就业能力，加快产业和人口向县城集聚。因地制宜发展各具特色的小城镇，支持已经形成一定产业

和人口规模、基础条件好的中心镇发展成为小城市。加快推进户籍制度改革，全部放开县城以下中小城市户籍限制，加快中等以上城市户籍放开步伐，推动农村人口向城镇转移。

——加快推进工业化。以产业集聚区为载体，加快企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用。大力培育有一定基础优势的战略性新兴产业，做优做强先进装备制造、精品原材料、中高端消费品等特色产业。

——统筹城乡协调发展。推动城市基础设施、公共服务和现代文明向农村延伸，推进新农村建设。统筹城乡社会事业发展，逐步实现城乡基本公共服务均等化。统筹城乡劳动就业，加快建立城乡统一的人力资源市场和公平竞争的就业制度。深入推进城乡一体化，逐步实现城乡规划、产业、基础设施、公共服务、劳动就业、社会保障一体化发展。

——加快推进农业现代化。稳定提高粮食生产能力，促进农业发展方式向机械化、信息化、规模化、集约化、标准化、生态化和产业化转变。接近中心城市的县（市）大力发展城市景观农业、会展农业、设施精准农业、休闲农业等都市农业，其他县（市）大力发展规模高效农业，保障基本农产品生产。

——加强生态建设和环境保护。加强工业污染防治和城市生态环境保护，强化农村环境综合整治和农业面源污染防治，大力发展循环经济、绿色经济、低碳经济，促进人口、资源、环境与经济发展相协调。

## 重点开发区域范围

类别	市县名称	范 围
国家级重点 开发区域	省辖市	
	郑州市	郑州市区、新郑市、荥阳市、新密市、中牟县
	开封市	开封市区、开封县
	洛阳市	洛阳市区、偃师市、伊川县
	平顶山市	平顶山市区、宝丰县
	新乡市	新乡市区（含平原城乡一体示范区）、新乡县
	焦作市	焦作市区、沁阳市
	许昌市	许昌市区、长葛市、许昌县
	漯河市	漯河市区
	三门峡市	三门峡市区
	济源市	济源市
	省直管县（市）	巩义市
省级重点 开发区域	省辖市	
	郑州市	登封市
	开封市	尉氏县
	洛阳市	孟津县
	安阳市	安阳市区、安阳县
	鹤壁市	鹤壁市区

类别	市县名称	范 围
省级重点 开发区域	新乡市	卫辉市
	濮阳市	濮阳市区、濮阳县
	焦作市	孟州市
	三门峡市	义马市、陕县
	南阳市	南阳市区、镇平县
	商丘市	商丘市区
	信阳市	信阳市平桥区
	周口市	周口市区、项城市
	驻马店市	驻马店市区、遂平县
	省直管县（市）	汝州市、长垣县、永城市、固始县、兰考县

注：重点开发区域还包括划为农产品主产区和省级重点生态功能区的县城关镇、少数建制镇镇区、产业集聚区。

## 第五章 农产品主产区

农产品主产区是指以提供农产品为主体功能，承担国家粮食生产核心区建设重要任务的农业地区。具体包括黄淮海平原、南阳盆地和豫西山丘区的 66 个国家级农产品主产县。农产品主产区国土面积 8.69 万平方公里，占全省国土面积的 52.45%；该区域 2012 年人口 5029 万人，占全省总人口的 47.7%。

### 第一节 功能定位和类型

农产品主产区的功能定位是：国家重要的粮食生产和现代农

业基地，保障国家农产品供给安全的重要区域，农村居民安居乐业的美好家园，新农村建设的先行区。

## 第二节 规划目标

——农业综合生产能力得到加强，农产品质量和效益显著提高。高产、优质、高效、生态、安全农业加快发展，粮食播种面积保持稳定，粮食单产、品质和生产效益显著提升，农业机械化、标准化和优质化水平明显提高，优质粮食种植面积和优质畜产品生产能力进一步扩大和提升。畜牧业产值占农业总产值的比重达到50%左右。

——人口总量减少，人口质量提高。促进人口自愿、平稳、有序转移，区域人口占全省总人口的比重明显下降，人口压力进一步减轻，婴儿死亡率、孕产妇死亡率、饮用水不安全人口比率大幅度下降。推动土地流转和规模经营，农业收益和农民收入大幅度提高，基本完成新时期农村扶贫开发纲要确定的目标任务。

——公共服务体系健全，公共服务均等化水平明显提高。推动城市优质公共服务向农村延伸，建立健全覆盖城乡的教育、医疗、社会保障、文化等公共服务体系，农村公共服务达到全省平均水平，人民生活迈向小康。

——建成社会主义新农村。农村道路、通信、电网、供排水、环保等基础设施建设进一步加强，生产和生活条件明显改善。城镇体系进一步完善，小城镇和新农村建设有序推进，服务功能得到增强，村容村貌整洁。

### 第三节 发展方向

以提高农产品供给能力为重点任务，重点实施高标准粮田“百千万”工程、现代农业产业化集群工程，着力保护耕地，建设全国粮食生产核心区，增强农业综合生产能力，大力发展现代农业，因地制宜地发展特色产业，增加农民收入，合理布局，优化开发，推进集约集聚，促进工业反哺农业、城市带动农村，加快社会主义新农村建设，引导农村人口逐步有序转移。

——实施高标准粮田“百千万”工程。加强土地整治，加强规划、统筹安排、连片推进，加快中低产田改造，推进连片高标准基本农田建设。鼓励农民开展土壤改良。

——实施现代农业产业化集群培育工程。支持发展农产品深加工和农村二、三产业，着力打造全链条、全循环、高质量、高效益的农业产业化集群，拓展农民就业和增收空间。大力扶持农业新型经营主体发展，鼓励土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，促进农业适度规模经营。做大做强优势特色产业，建设一批现代农业示范区。

——加强水利设施建设，加快新建水库建设、病险水库水闸除险加固、大中型灌区建设、排灌泵站配套改造、河道治理以及水源工程建设。推进小型农田水利重点县建设，鼓励和支持农民开展小型农田水利设施建设、小流域综合治理。建设节水农业，推广节水灌溉技术，发展旱作农业。

——调整优化农业结构，加强农业布局规划。重点打造城市近郊都市高效农业区、黄淮海平原和南阳盆地优质粮食生产核心区和豫南豫北山丘区生态绿色特色高效农产品优势区，加强粮食生产加工基地建设，提高粮食综合生产能力和效益；推进优质畜产品生产和加工基地建设，提高农业生产规模化、集约化、标准化和产业化水平。在有条件的县城周边，规划建设一批具有城市“菜篮子”、生态绿化、休闲观光等综合功能的农业园区。

——加强农业基础设施建设，改善农业生产条件。加快农业科技进步和创新，加快以小麦生产为主的农机装备建设，推进农机装备结构调整，不断创新农业生产和农机化生产方式，提高农业物质技术装备水平。强化农业防灾减灾能力建设。

——以产业集聚区为依托，推进县城建设和非农产业发展，增强县城辐射带动能力。完善乡镇公共服务功能，改善人居环境。

#### 第四节 开发管制原则

——加强耕地保护，严格控制开发强度，逐步减少农村居民点占用的国土空间。坚持最严格的耕地保护制度，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。优化农业生产空间布局，推进高标准基本农田建设，促进主要农产品向优势区域集中。按照农村人口向城市转移的规模和速度，结合村镇规划、合并整治，逐步适度减少农村居住空间，并将闲置的农村居住空间进行复垦，转为农业生产空间或绿色生态空间。按照节约土地、



设施配套、相对集聚、突出特色的原则，加强对农村居民点的布局规划，引导村镇建设。

——城镇建设和工业项目要依托现有城市、县城和重点镇，充分体现集约开发、集中布局的要求。重点规划和建设资源环境承载能力较强的中心城镇，提高综合服务能力，逐步减少小城镇数量。加强各类产业集聚区建设，使其成为单位面积产出率高、可持续发展能力强的人口和产业集聚区域。

——加强中心城镇的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设，增强城镇吸纳农村人口的能力。健全公共服务体系，改善教育、医疗、文化等设施条件，提高公共服务能力和水平。积极发展沼气、太阳能、地热能、生物质能等清洁能源，努力满足农村能源需求。大力发展节地、节水、节肥、节药、节种型农业和集约生态养殖业，广泛发展循环经济，积极发挥农业的生态功能。严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占水面、湿地、林地、草地等的农业开发，促进农业生产与生态环境相协调。

——在资源环境允许的范围内，因地制宜发展农产品加工业、劳动密集型新兴服务业和具有技术含量的制造业等，适度开发矿产资源，严格控制高耗能、重污染产业发展。完善城市污水处理设施运行机制，确保污水处理设施正常运营。加强农业面源污染防治，加快养殖业废弃物综合治理，推广农村生活污水净化、秸秆还田技术，改善环境卫生条件和村容村貌。合理利用土地资源，防止盲目圈占、浪费土地，严格禁止毁田烧砖。

农产品主产区范围

省辖市	范 围
开封市	杞县、通许县
洛阳市	新安县、汝阳县、宜阳县、洛宁县
平顶山市	舞钢市、叶县、鲁山县、郟县
安阳市	林州市、汤阴县、内黄县
鹤壁市	浚县、淇县
新乡市	辉县市、获嘉县、原阳县、延津县、封丘县
焦作市	修武县、博爱县、武陟县、温县
濮阳市	清丰县、南乐县、范县、台前县
许昌市	禹州市、鄢陵县、襄城县
漯河市	舞阳县、临颖县
三门峡市	灵宝市、渑池县
南阳市	南召县、方城县、社旗县、唐河县、新野县
商丘市	虞城县、民权县、宁陵县、睢县、夏邑县、柘城县
信阳市	息县、淮滨县、潢川县
周口市	扶沟县、西华县、商水县、太康县、郸城县、淮阳县、沈丘县
驻马店市	确山县、泌阳县、西平县、上蔡县、汝南县、平舆县、正阳县
省直管县(市)	滑县、鹿邑县、新蔡县

## 第六章 重点生态功能区

重点生态功能区是指生态系统重要、关系到较大空间范围生态安全的区域。我省重点生态功能区主要分布在豫北太行山、豫西伏牛山、豫南大别山等区域。

### 第一节 功能定位和主要类型

我省重点生态功能区分为国家级和省级两个层面，包括 13 个县（市、区）。该区域国土面积 3.15 万平方公里，占全省国土面积的 19.02%。

国家级重点生态功能区包括大别山土壤侵蚀防治区范围内的新县、商城县 2 县全域。该区域国土面积 0.37 万平方公里，占全省国土面积的 2.21%；该区域 2012 年人口 113.4 万人，占全省总人口的 1.08%。

省级重点生态功能区包括淅川县、西峡县、卢氏县、栾川县、内乡县、邓州市、桐柏县、嵩县、罗山县、光山县、信阳市浉河区 11 个县（市、区）。该区域国土面积 2.78 万平方公里，占全省国土面积的 16.81%；该区域 2012 年人口 782 万人，占全省总人口的 7.41%。

省级重点生态功能区的功能定位是：保障全省生态安全的主体区域，全省重要的重点生态功能区，人与自然和谐相处的示范区。

省级重点生态功能区分为水源涵养型、水土保持型、生物多样性维护型三种类型。

## 河南省重点生态功能区类型和发展方向

区 域	类 型	综 合 评 价	发 展 方 向
太行山生态功能区	水土保持	森林覆盖率低，降雨量少，土壤瘠薄，植被恢复困难。目前林木生长缓慢，生态环境极为脆弱。	加强自然资源开发监管。禁止林木采伐，实行封山育林。有步骤地实施生态移民。
伏牛山生态功能区	生物多样性维护	森林覆盖率高，原始森林和野生珍稀动植物资源丰富，在生物多样性维护方面具有十分重要的意义。目前山地生态环境问题突出，外来物种入侵情况较为严重，生物多样性受到威胁。	在已明确的保护区区域保护生物多样性和多种珍稀动物基因库。
大别山水土保护生态功能区	水土保持	淮河中游重要水源补给区，土壤侵蚀，敏感性程度高。目前山地生态系统退化，土壤侵蚀加重加快，增加了中下游洪涝灾害发生机率。	大力开展水土流失综合治理，提高森林水源涵养能力，保护生物多样性。实行生态移民，降低人口密度，恢复植被。鼓励发展生态旅游，逐步恢复和改善生态系统服务功能。
丹江口水库水源涵养功能区	水源涵养	南水北调中线工程源头。目前森林植被虽然得到一定恢复和保护，但森林植被覆盖率仍然不高，水土流失依然严重。	巩固移民成果，调整库区及其上游地区产业结构，加强对工业污染和农村面源污染的治理。退耕还林，封山育林，恢复植被，封育草地，扩大湿地，涵养水源。
桐柏山水源涵养功能区	水源涵养	淮河发源地。森林资源分布不均，林种结构不合理，后继资源严重不足。旱涝等自然灾害及人为活动频繁，水土流失日趋严重，对当地和下游的生态环境构成较大威胁。	禁止非保护性采伐，植树造林，恢复植被，封育草地，涵养水源。停止严重污染的工程项目建设，加强污染治理。加强对旅游区森林生态系统完整性和生物多样性的保护。

## 第二节 规划目标

——生态产品数量增加、质量提高。地表水水质明显改善，主要河流径流量基本稳定并有所增加。植被得以恢复，水土流失得到有效控制。天然林面积扩大，森林覆盖率提高。野生动植物物种得到恢复，种群数量增加。到 2020 年，水源涵养型和生物多样性维护型区域水质达到Ⅰ类，空气质量达到一级，森林覆盖率达到 50%；水土保持型区域水质达到Ⅱ类，空气质量达到二级，森林覆盖率达到 40%。

——形成点状开发、保有大片开敞生态空间的空间结构。开发强度控制在规划目标内，水面、湿地、林地等绿色空间扩大，人类活动占用空间减少。

——产业结构优化，适宜产业持续发展。产业发展充分考虑对资源环境的影响，逐步形成以环境友好型特色产业和文化旅游等服务业为主的经济格局，人均生产总值明显提高。工业污染和农村面源污染得到有效控制，污染物排放总量大幅度下降，经济发展与生态环境更加协调。

——人口总量下降，人口质量提高。部分人口转移到城市化地区，总人口占全省人口的比重下降 3 个百分点左右，对生态环境的压力减轻。全面提高义务教育质量，基本普及高中阶段教育，人口受教育年限大幅度提高。大力发展职业教育，劳动力就

业能力稳步提高。

——公共服务水平显著提高，人民生活水平明显改善。农村教育、医疗、社会保障、文化等社会事业加快发展，人均公共服务支出高于全省平均水平。婴儿死亡率、孕产妇死亡率、饮用水不安全人口比率大幅度下降。农村居民人均纯收入大幅度提高，基本完成新时期农村扶贫开发纲要确定的目标任务。

### 第三节 发展方向

着力修复生态、保护环境、提供生态产品，增强水源涵养、水土保持、维护生物多样性等提供生态产品的能力，因地制宜地发展资源环境可承载的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。

——水源涵养型。推进天然林保护和围栏封育，加强防护林建设，治理土壤侵蚀，维护与重建湿地、森林等生态系统。在淮河源头和上游地区加大植树造林力度，严格保护具有水源涵养功能的自然植被。实施南水北调水源地保护工程，禁止无序采矿、毁林开荒等行为，有效防止水土流失。加强对水源地工业污染、面源污染、畜禽养殖污染以及农村生活污染的治理，进一步提高水源质量。拓宽农民增收渠道，解决农民长远生计，巩固退耕还林成果。

——水土保持型。加强对天然林和公益林的保护，禁止非保护性砍伐。推进封山育林，重点营造水土保持林，推进植被恢复

与重建。大力推广节水灌溉技术，发展旱作节水农业。加强小流域综合治理，加快水土保持治理工程建设，开展水土保持生态清洁型小流域和生态示范工程建设，促进工程措施、生物措施与农耕措施紧密结合，有效防止水土流失。严格对资源开发和建设项目的监管，加大矿山环境整治修复力度，控制人为因素对土壤的侵蚀。拓宽农民增收渠道，解决农民长远生计，巩固退耕还林成果。

——生物多样性维护型。加强对野生动植物的保护，禁止对其进行滥捕滥采，保持和恢复野生动植物物种和种群的平衡，实现野生动植物资源良性循环和永续利用。加强野生动植物保护管理监管体系、野生动物疫源疫病监测站、濒危野生动植物拯救工程建设，提高保护能力。增强防御外来物种入侵的能力，防止外来有害物种对生态系统造成侵害。保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止生态建设导致栖息环境改变。

#### 第四节 开发管制原则

严格控制开发强度，腾出更多的空间用于保障生态系统良性循环。城镇建设与工业开发要布局在资源环境承载能力相对较强的特定区域，禁止成片蔓延式扩张。按照农村人口向城市转移的规模和速度，根据生态保护的需要，综合采取易地扶贫、生态移民、水利设施移民以及合村并镇等措施，逐步适度减少农村居住空间，将闲置的农村居住空间转为林地等绿色生态空间。

——在不损害生态功能的前提下，因地制宜适度发展资源开采、旅游、林下经济、农林牧产品生产和加工等产业，积极发展服务业，保持一定的经济增长速度和财政自给能力。严格禁止发展高污染、高耗能产业。

——在现有城镇布局基础上进一步集约开发、集中建设，重点规划和建设资源环境承载能力较强的中心城镇，提高综合服务能力。引导一部分人口向重点开发区域转移，一部分人口向区域内的中心城镇转移。加强对生态移民点的空间布局规划，尽量集中布局到中心城镇，避免新建孤立村落式的移民社区。

——加强中心城镇的道路、给排水、垃圾污水处理等基础设施建设，增强城镇吸纳农村人口的能力。健全公共服务体系，改善教育、医疗、文化等设施条件，提高公共服务能力和水平。在条件适宜的地方，积极发展沼气、风能、太阳能、地热能、小水电等清洁能源，努力满足农村、山区能源需求。

——保持生态系统的完整性，控制新增公路、铁路建设规模。必须新建的，要尽量避免对重要自然景观和生态系统的分隔，要事先规划动物迁徙通道。在有条件的开发区域之间，要通过水系、绿带等构建生态廊道，避免形成“生态孤岛”。继续在适宜的地方实行退耕还林（草），在农业用水严重超过区域供水能力的地方实行退耕还水。引导农民科学使用化肥、农药，加强畜禽养殖污染治理，有效控制农村面源污染。



## 第七章 禁止开发区域

禁止开发区域是指有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地和文化遗址等点状分布的重点生态功能区。

### 第一节 功能定位

禁止开发区域的功能定位是：我省保护自然文化资源的重要区域，点状分布的重点生态功能区，珍贵动植物基因资源保护地。

根据法律、法规和有关规定，我省禁止开发区域共 233 处，总面积约 15070 平方公里，占全省国土面积的 9.1%。今后新设立的国家级和省级自然保护区、世界文化自然遗产、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地和湿地公园、水产种质资源保护区，自动进入禁止开发区域名录。

表 5

河南省禁止开发区域基本情况

类 型		个 数	面 积 (平方公里)	占国土面积 的比重 (%)
自然保护区	国家级	11	4263.2	2.57
	省级	22	2936.88	1.77
世界文化自然遗产	世界级	3	196.03	0.12
风景名胜区	国家级	11	1285.69	0.78
	省级	23	2430.48	1.47

类 型		个 数	面 积 (平方公里)	占国土面积 的比重 (%)
森林公园	国家级	30	1197.75	0.72
	省级	78	1451.6	0.88
地质公园	世界级	4	3146	1.90
	国家级	7	1146.45	0.69
	省级	9	1290.3	0.78
湿地公园	国家级	17	403.59	0.24
	省级	1	3	0.002
水产种质资源保护区	国家级	15	845.72	0.51
	省级	2	343.24	0.21
合 计		233	15070	9.1%

注：1. 本表截至 2013 年 11 月 30 日。2. 总面积中已扣除相互重叠部分的面积。

## 第二节 管制原则

禁止开发区域要依据法律、法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

**一、自然保护区。**要依据《中华人民共和国自然保护区条例》（国务院令第 167 号）、本规划以及自然保护区规划进行管理。

——按核心区、缓冲区、实验区分类管理。核心区，除设少量的观测站外，严禁任何生产建设活动。缓冲区，只能开展必要的科学实验活动，严禁其他生产建设活动。实验区，可以开展必要的科学实验活动和发展符合自然保护区规划的旅游业、种植

业、畜牧业，严禁其他生产建设活动。

——按先核心区后缓冲区、实验区的顺序逐步转移自然保护区内的人口。到2020年，自然保护区核心区要做到无人居住，缓冲区和实验区要较大幅度减少人口。要积极引导和组织核心区、缓冲区和实验区人口转移。人口转移实行异地转移和就地转移两种方式，大部分人口向自然保护区外转移，小部分人口可就地转为管护人员或从事与保护有关的服务性行业。

——交通设施要慎重建设，能避则避；必须穿越自然保护区的，按由外到内降低道路等级的原则加以控制。新建公路、铁路和其他基础设施不得穿越自然保护区的核心区。旅游设施建设要与自然环境相协调，防止对自然生态造成破坏。

**二、世界文化自然遗产。**要依据《保护世界文化和自然遗产公约》、《实施世界遗产公约操作指南》、本规划确定的原则和文化自然遗产规划进行管理。

加强对遗产原真性的保护，保持遗产在艺术、历史、社会和科学方面的特殊价值。加强对遗产完整性的保护，保护遗产未被人扰动过的原始状态。在对遗产原真性和完整性充分保护的基础上，进一步加强科学研究，充分挖掘遗产的自然、人文价值。

**三、风景名胜区。**要依据《风景名胜区条例》（国务院令第四74号）、本规划确定的原则以及国家级和省级风景名胜区规划进行管理。

严格保护风景名胜区内一切景观和自然环境，不得破坏或随

意改变。严格控制人工景观建设，减少人为包装。禁止在风景名胜区内进行与风景资源无关的生产建设活动，建设旅游、基础设施等必须符合风景名胜区规划，要逐步拆除违反规划建设设施。在风景名胜区开展旅游活动，必须根据资源状况和环境容量进行，不得对景物、水体、植被及其他野生动植物资源等造成损害。

**四、森林公园。**要依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》（国务院令 第 278 号）、《中华人民共和国野生植物保护条例》（国务院令 第 204 号）、《国家级森林公园管理办法》（国家林业局令 第 27 号）、本规划确定的原则以及国家级和省级森林公园规划进行管理。

设立森林公园要避开河道范围。森林公园内除必要的保护和附属设施外，禁止其他任何生产建设活动。禁止毁林开荒和毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为。不得随意占用、征用和转让林地。在森林公园开展符合森林公园规划的旅游活动，游客数量、人类活动都要受到严格控制。

**五、地质公园。**要依据《世界地质公园网络工作指南》、《河南省地质环境保护条例》、本规划确定的原则以及国家和省地质公园规划进行管理。

地质公园内除必要的保护和附属设施外，禁止其他任何生产建设活动。禁止在地质公园和可能对地质公园造成影响的周边地区进行采石、取土、开矿、放牧、砍伐以及其他对保护对象有损

害的活动。未经管理机构批准，不得在地质公园范围内采集标本和化石。旅游开发活动要受到严格控制，严禁对地质公园资源造成损害。

**六、重要湿地和湿地公园。**要依据《湿地公约》、《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》（国办发〔2004〕50号）、本规划等确定的原则进行管理。

凡是列入国际、国家和我省重要湿地名录，以及位于自然保护区内的自然湿地，一律禁止开垦占用或随意改变用途。禁止在国际、国家和我省重要湿地以及国家和省级湿地公园内开展与保护生态系统不符的生产活动。

**七、水产种质资源保护区。**要依据《水产种质资源保护区管理暂行办法》（农业部令2011年第1号）及本规划确定的原则，按核心区和实验区分类管理。

在水产种质资源保护区特别是保护期内不得从事捕捞、爆破作业以及其他可能对保护区内生物资源和生态环境造成损害的活动。水产种质资源保护核心区内禁止任何生产建设活动；在水产种质资源保护实验区内开展工程建设活动，或在水产种质资源保护区外开展可能损害保护区功能的工程建设活动的，要按照国家有关规定对建设项目进行环境影响评价。

### 第三节 近期任务

近期对现有的禁止开发区域进行一次全面清查。主要任

务是：

——完善划定禁止开发区域范围的相关规定和标准，进一步界定禁止开发区域的范围，核定人口和面积。

——进一步界定自然保护区的核心区、缓冲区、实验区和水产种质资源保护区的核心区、实验区的范围，勘界定标。对风景名胜區、森林公园、地质公园，确有必要的，可划定核心区和缓冲区并确定相应范围，进行分类管理。

——在重新界定范围的基础上，结合禁止开发区域人口转移要求，对管护人员实行定编。

——归并位置相连、均质性强、保护对象相同但人为划分为不同类型的禁止开发区域。对位置相同、保护对象相同但名称不同、多头管理的，要重新界定功能定位，明确统一的管理主体。今后新设立的各类禁止开发区域的范围不得重叠交叉。

——在物种丰富、具有自然生态系统代表性典型性、未受破坏的地方，抓紧抢建一批新的自然保护区和种质资源保护区。

## 第四篇 保障措施

本规划是涉及国土空间开发的各项政策及其制度安排的基础平台。各有关部门要根据本规划调整完善现行政策和制度安排，建立健全保障形成主体功能区布局的体制机制、政策体系、规划体系和绩效评价体系。

## 第八章 实施区域政策

认真贯彻落实《全国主体功能区规划》，根据推进形成主体功能区的要求，实行分类管理的区域政策，形成市场主体行为符合各区域主体功能定位的利益导向机制。

### 第一节 财政政策

按主体功能区的要求和基本公共服务均等化原则，深化财政体制改革，完善公共财政体系。

——完善一般性转移支付制度和办法。适应主体功能区要求，逐步完善省以下财政转移支付制度和办法，加大对农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域的转移支付力度，增强基层政府实施公共管理、提供基本公共服务和落实各项民生政策的能力。

——逐步完善省级生态环境补偿机制，建立健全有利于保护生态环境的奖惩机制，加大对重点生态功能区的支持力度。

——探索建立地区间横向援助机制，生态环境受益地区要采取资金补助、定向援助、对口支援等多种形式，对重点生态功能区因加强生态建设和环境保护造成的利益损失进行补偿。

——加大省及省以下各级财政对自然保护区的投入力度。省及省以下各级财政对自然保护区，在定范围、定面积、定功能基础上定经费，分清各自的财政责任，加大对自然保护区的投入

力度。

## 第二节 投资政策

### 一、政府投资

——按主体功能区安排的政府投资，主要用于支持本规划确定的农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域的农业综合生产能力建设、生态修复和环境保护、公共服务设施建设、基础设施建设以及适宜产业发展等。实施重点生态功能区保护修复工程，明确建设项目的实施时序，按年度安排投资数额。加强禁止开发区域的生态修复和环境保护工作，严禁不符合主体功能定位的开发活动，支持改善生态环境的投资项目建设。

——按领域安排的政府投资要符合各区域的主体功能定位和发展方向，逐步提高政府投资用于农业和生态环境保护的比例。基础设施投资要重点用于加强重点开发区域的重大交通、能源、水利以及公共服务设施建设，提高产业集聚和人口集聚能力。农业投资要重点用于加强农产品主产区农业综合生产能力建设。生态环境保护投资要重点用于加强重点生态功能区生态产品生产能力建设。对农产品主产区和重点生态功能区内国家支持的建设项目，逐步降低市、县级政府投资比例。

### 二、社会投资

——鼓励和引导民间投资按照不同区域的主体功能定位投资。对重点开发区域，鼓励和引导民间资本进入法律、法规未明



确禁止准入的行业和领域。对农产品主产区、重点生态功能区，主要鼓励民间资本投向基础设施、市政公用事业和社会事业等。

——积极利用金融手段引导社会投资。引导商业银行按主体功能定位调整区域信贷投向，鼓励向符合主体功能定位的项目提供贷款，严格限制向不符合主体功能定位的项目提供贷款。

### 第三节 产业政策

——根据《产业结构调整指导目录》、《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》，结合我省各类主体功能区实际，修订我省相关产业政策，进一步确定各主体功能区的发展方向和重点，明确不同主体功能区鼓励、限制和禁止的产业。

——编制专项规划、布局重大项目必须符合各区域的主体功能定位。

——建立市场退出机制，对农产品主产区、重点生态功能区不符合主体功能定位的现有产业，通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段，促进产业转移或关闭。

### 第四节 土地政策

按照不同主体功能区的功能定位和发展方向，实行差别化的土地利用和土地管理政策，科学确定各类用地规模，确保耕地数量和质量。适当扩大重点开发区工业用地和城市居住用地面积，

逐步减少农村居住用地，合理控制交通用地增长，严禁生态功能区改变生态用途的土地供应。

——积极稳妥推进城乡建设用地增减挂钩，城镇建设用地的增加规模要与本地农村建设用地的减少规模相挂钩。

——逐步实行城乡之间、地区之间人地挂钩政策，城市建设用地的增加规模要与吸纳农村人口进入城市定居的规模相挂钩、城市化地区建设用地增加规模要与吸纳外来人口进入城市定居规模相挂钩。

——将基本农田落实到地块并标注到土地承包经营权证书上，禁止改变基本农田的用途和位置。

——妥善处理自然保护区农地的产权关系，引导自然保护区人口逐步转移。

——完善新型农业经营体系，建立城乡统一的建设用地市场，鼓励土地承包经营权在公开市场上流转。

## 第五节 农业政策

——逐步完善支持和保护农业发展的政策，要继续完善落实强农惠农富农政策，扩大惠农支农范围，并重点向农产品主产区、现代农业示范区倾斜。

——调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，大幅度增加对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，完善省对市县财政奖

励政策，探索建立县（市）最低财政支出保障机制，推动地区间基本公共服务均等化。大幅度提高土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例。

——健全农业补贴制度，规范程序，完善办法，支持增粮增收，完善农资综合补贴动态调整机制，做好对农民种粮补贴工作。

——完善农产品市场调控体系，稳步提高粮食最低收购价格，完善其他主要农产品价格保护办法，增加主要农产品储备，保持农产品价格合理水平。

——支持农产品主产区依托本地资源优势发展农产品加工业，根据农产品加工业不同产业的经济技术特点，对适宜的产业，优先在农产品主产区的县城布局。

——健全农业生态环境补偿制度，形成有利于保护耕地、水域、森林、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制。

## 第六节 人口政策

——重点开发区域要实施积极的人口迁入政策，增强人口集聚和吸纳能力，放宽户口迁移限制，鼓励外来人口迁入和定居，将在城市有稳定职业和住所的流动人口逐步实现本地化，实施平等的就业政策，建立公平的保障体系。

——农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域要实施积极的人口退出政策，切实加强职业教育和劳动技能培训，增强

劳动力跨区域就业能力，完善农村土地流转制度，鼓励人口到沿海发达地区和我省重点开发区域就业并定居。同时，要引导区域内人口向县城和中心镇集聚。

——完善人口和计划生育利益导向机制，并综合运用其他经济手段，引导人口自然增长率较高的农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域的居民自觉降低生育率。

——改革户籍管理制度，探索在全省范围内实行居住证一卡通，建立以居住证为纽带的基本公共服务提供机制。加快推进基本公共服务均等化，逐步将公共服务领域各项法律、法规和政策与现行户口性质相剥离。按照“属地化管理、市民化服务”的原则，鼓励城市化地区将外来常住人口纳入居住地教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等体系，切实保障外来人口与本地人口享有均等的基本公共服务和同等的权益。充分尊重少数民族群众的风俗习惯和宗教信仰，保障少数民族特需商品的生产和供应。

——探索建立人口评估机制，构建经济社会政策及重大建设项目与人口发展政策之间的衔接协调机制，重大建设项目布局和社会事业发展应充分考虑人口集聚和人口布局优化的需要，以及人口结构变动带来的需求变化。

## 第七节 环境政策

——根据不同开发区域制订分类污染物排放标准。强力推进空气质量新标准实施，全面开展PM<sub>2.5</sub>（细颗粒物）监测及环境

空气质量信息发布工作，有效减少灰霾污染。重点开发区域要结合环境容量，设定严格的污染物排放总量控制指标，提高和完善污染物排放标准，大力推行清洁生产，大幅度减少污染物排放量。农产品主产区、重点生态功能区要通过治理、限制或关闭污染物排放企业等手段，确保污染物排放总量持续下降和环境质量状况达标。禁止开发区域要依法关闭所有污染物排放企业，难以关闭的，必须限期迁出。

——将总量控制政策与排污许可证制度紧密结合，科学地进行总量分配，加快推进排污权有偿使用和交易工作。重点开发区域要合理控制排污许可证增发，制定合理的排污权有偿取得价格，鼓励新建项目通过排污权交易获得排污权。农产品主产区、重点生态功能区要从严控制排污许可证发放。禁止开发区域不发放排污许可证。

——重点开发区域要按照国内先进水平，根据环境容量逐步提高产业准入环境标准。农产品主产区要按照保护和恢复地力的要求设置产业准入环境标准，重点生态功能区要按照生态功能恢复和保育原则设置产业准入环境标准。禁止开发区域要按照强制保护原则设置产业准入环境标准。

——重点开发区域要注重从源头上控制污染，建设项目要加强环境影响评价和环境风险防范，产业集聚区和重化工业集中地方要按照发展循环经济的要求进行规划、建设和改造，对环境污染和生态破坏严重的地方实行区域限批制度，规范管理并安全处

理处置危险废物，严格危险化学品环境管理。农产品主产区、重点生态功能区要尽快全面实行矿山环境治理恢复保证金制度，并执行较高的提取标准。禁止开发区域的旅游资源开发须同步建设污水垃圾收集处理设施。实行城市环境空气质量达标管理，强化机动车尾气和扬尘污染防治。

——重点开发区域要合理开发和科学配置水资源，控制水资源开发利用程度，在加强节水的同时，限制入河排污总量，保护水资源和水环境。农产品主产区、重点生态功能区要加大水资源保护力度，适度开发利用水资源，实行全面节水，满足基本的生态用水需求，加强水土保持和生态环境修复与保护。禁止开发区域要严格禁止不利于生态环境保护的水资源开发活动，实行严格的水资源管理制度。

## 第八节 应对气候变化政策

——城市化地区要加快绿色、低碳发展，积极发展循环经济，实施重点节能工程，积极发展和消费可再生能源，加大能源资源节约和高效利用技术开发、应用力度，加强生态建设和环境保护，优化生产空间、生活空间和生态空间布局，建设低碳城市，降低温室气体排放强度。

——农产品主产区要继续加强农业基础设施建设，推进农业结构和种植结构调整，选育抗逆品种，加强新技术研究开发，减少农业农村温室气体排放，增强农业生产适应气候变化的能力。

积极发展和消费可再生能源。

——重点生态功能区要推进天然林资源保护、退耕还林、防护林体系建设、野生动植物保护、湿地保护与恢复等，增强陆地生态系统的固碳能力。积极发展风能、太阳能等可再生能源，充分利用清洁、低碳能源。

——开展气候变化对水资源、农业和生态环境的影响评估，严格执行重大工程气象风险评估和气候可行性论证制度。保护气象探测环境，提高极端天气气候事件监测预警能力，加强自然灾害应急和防御能力建设。

## 第九章 调整行政区划

根据推进形成主体功能区的要求，加快我省部分省辖市、县（市）区划调整。按照全省城镇体系规划，对具备行政区划调整条件的县有序改市。适应城市发展要求，在部分省辖市所在地周边撤县（市）设区，使其成为所在城市的一部分。根据县域经济社会发展要求和产业集聚区规划，调整部分乡镇区划，为县城发展预留空间。按照适度集中、集约布局的原则，积极稳妥推进撤村并镇，推进中心村镇建设。

## 第十章 绩效评价

按照科学发展观的要求，以统筹区域发展和实现基本公共服务均等化为目标，建立符合推进形成主体功能区要求的绩效评价

体系。按照不同主体功能区的定位，实行各有侧重的绩效评价体系和考核办法。

——对重点开发区域，实行工业化和城镇化水平优先的绩效评价。提高经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、资源消耗、环境保护以及外来人口公共服务覆盖面等方面指标的考核权重。

——对农产品主产区和重点生态功能区分别实行农业发展优先和生态保护优先的绩效评价。对农产品主产区要强化对农产品保障能力的评价，提高农业综合生产能力、农民收入等指标的考核权重。对重点生态功能区，强化对提供生态产品能力的评价，提高生态产品提供能力和生态环境保护等方面指标的考核权重。

——对禁止开发区域，根据法律、法规和本规划要求，按照保护对象确定评价内容，强化对自然文化资源原真性和完整性保护情况的评价，主要考核依法管理的情况、污染物“零排放”情况、保护目标实现情况、保护对象完好程度等内容。

## 第五篇 规划实施

本规划是全省国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划，在各类空间规划中居总控性地位，各级政府要根据本规划调整完善区域政策和相关规划，健全绩效考核体系，明确责任主体，采取有力措施，动员全省人民，确保规划顺利实施。



# 第十一章 强化规划实施

## 第一节 部门责任

发展改革部门：负责本规划实施的组织协调，充分做好本规划与各区域规划以及土地、环保、水利、农业、能源、地震、气象、工业和信息化等各专项规划的有机衔接，实现各级各类规划之间的统一协调；负责组织有关部门和地方编制区域规划；负责制定并组织实施适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责规划实施的监督检查、中期评估和规划修订。

科技部门：负责制定适应主体功能区要求的全省科技规划和政策，建立适应主体功能区要求的区域创新体系。

工业和信息化部门：负责编制适应主体功能区要求的全省工业、信息化发展规划。

监察部门：配合有关部门制定适应主体功能区要求的绩效评价体系和考核办法，并负责实施中的监督检查。

财政部门：负责按照适应主体功能区要求的财政政策方向和原则，制定并落实省级主体功能区财政政策，完善省级财政转移支付制度，主要是加大对农产品主产区、省级重点生态功能区的支持力度，逐步完善省级生态环境补偿机制。

国土资源部门：负责编制全省国土规划和土地利用总体规划；负责制定适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标；负责会同有关部门组织调整划定基本农田并落实到地块和农户，

明确位置、面积、保护责任人等；负责组织编制全省矿产资源规划，确定重点勘查区域。

住房城乡建设部门：负责组织编制和监督实施全省城镇体系规划；负责做好省政府交办的省域城镇体系规划、城市总体规划审查工作；负责制定适应主体功能区要求的城市建设和市政公用事业规划和政策。

环保部门：负责制定适应主体功能区要求的生态环境保护规划和政策；负责组织编制全省环境功能区规划，划定生态红线；负责组织有关部门编制省级自然保护区发展规划，指导、协调、监督各种类型的自然保护区、风景名胜区、森林公园的环境保护工作，协调和监督野生动植物保护、湿地环境保护工作。

水利部门：负责制定适应主体功能区要求的水功能区、水资源开发利用、节约保护及防洪减灾、水土保持等方面的规划、政策和调控指标。

农业部门：负责制定适应主体功能区要求的全省农业发展建设、资源与生态保护等方面的规划和政策。

人口计生部门：负责按照主体功能定位调控人口总量，会同有关部门提出引导人口转移的政策。

林业部门：负责组织制定适应主体功能区要求的生态保护与建设规划和政策。

法制部门：负责组织有关部门研究起草适应主体功能区要求的地方性法规和规章草案。

地震部门：负责组织编制防震减灾和地震烈度区划，参与制定自然灾害防御政策。

气象部门：负责组织编制气象探测环境保护和气候资源开发利用等规划，参与制定应对气候变化和自然灾害防御政策。

其他各有关部门要依据本规划，根据需要组织修订能源、交通等专项规划。

## 第二节 市、县级政府的职责

市、县级政府负责落实全国和省级主体功能区规划对本市、县（市、区）的主体功能定位。

——配合中央和省级政府做好全国和省级主体功能区的区域规划及相关规划编制工作。

——根据全国或省级主体功能区规划对本市、县（市、区）的主体功能定位，对本市、县（市、区）国土空间进行功能分区，负责明确和落实2020年县（市、区）城镇建设区、工矿开发区、基本农田、重点生态功能区、旅游休闲区等具体功能分区的范围和数量，划定各类功能分区的“红线”，并明确四至范围。

——明确本市、县（市、区）各功能区的功能定位、发展目标 and 方向、开发和管制原则等。

——根据本市、县（市、区）的主体功能区定位，做好空间发展规划与土地利用总体规划、城市规划和镇规划、乡规划、村庄规划等相关规划的衔接工作。

——根据中央和省级政府确定的空间开发原则及本市、县（市、区）的空间发展规划，规范开发时序，把握开发强度。

### 第三节 监测评估

建立覆盖全省、统一协调、更新及时、反应迅速、功能完善、与国家监测管理系统互为补充的国土空间动态监测管理系统，对规划实施情况进行全面监测、分析和评估。

——开展国土空间监测管理的目的是检查落实各地主体功能定位的情况，包括城市化地区的城市规模、农产品主产区基本农田保护情况、重点生态功能区生态环境改善情况等。

——各级国民经济和社会发展规划及主体功能区规划是国土空间监测管理的依据。国土空间动态监测管理系统由省发展改革委同有关部门共同建设和管理。

——国土空间动态监测管理系统以国土空间为管理对象，主要监测城市建设、项目动工、耕地占用、地下水开采、矿产资源开采等各种开发行为对国土空间的影响，以及水面、湿地、林地、草地、自然保护区、蓄滞洪区的变化情况。

——加强对地观测技术在国土空间监测管理中的运用，构建航天遥感、航空遥感和地面调查相结合的一体化对地观测体系，全面提升对国土空间数据的获取能力。在对国土空间进行全覆盖监测的基础上，重点对国家和省级重点开发区、农产品主产区和重点生态功能区进行动态监测。

——整合基础地理框架数据，建立全省地理信息公共服务平台，促进各类空间信息之间测绘基准的统一和信息资源的共享。充分利用自然资源和空间地理基础信息库和宏观经济信息系统等电子政务建设成果，加快建立有关部门和单位互联互通的地理空间信息基础平台。

——加强对水资源、水环境、大气环境、土壤环境的监测，不断完善水文、水资源、大气环境、土壤环境、水土保持等监测网络，将水资源、水环境、大气环境、土壤环境跟踪监测数据作为全省主体功能区规划实施、评估、调整的重要依据。

——转变对国土空间开发行为的管理方式，从现场检查、实地取证为主逐步转为遥感监测、远程取证为主，从人工分析、直观比较、事后处理为主逐步转为计算机分析、机助解译、主动预警为主，提高发现和解决违规开发问题的反应能力及精确度。

——建立由发展改革、国土资源、住房城乡建设、工业和信息化、科技、水利、农业、环保、林业、地震、气象、测绘地理信息等部门和科学院等单位共同参与、协同有效的国土空间监测管理工作机制。各有关部门要根据职责，对相关领域的国土空间变化情况进行动态监测，探索建立国土空间资源、自然资源、环境及生态变化状况定期会商和信息通报制度。

——根据不同区域的主体功能定位科学布局空间信息基础设施；根据不同的监测重点如重点开发区域要重点监测城市建设、工业建设等，农产品主产区、重点生态功能区和禁止开发区域要

重点监测生态环境、基本农田变化等，建设相应的监测设施。

——各省辖市、省直管县（市）要加强本市、县（市）国土空间开发动态监测管理工作，通过多种途径，对本市、县（市）国土空间变化情况进行及时跟踪分析。

——建立主体功能区规划评估与动态修订机制。适时开展规划评估，提交评估报告，并根据评估结果调整规划内容或对规划进行修订。各省辖市、县（市、区）和各部门要对规划实施情况进行跟踪分析，注意研究新情况、解决新问题。

各省辖市、县（市、区）和各部门要通过各种渠道，采取多种方式，加强宣传工作，使全社会了解本规划，使主体功能区的理念和政策深入人心，动员全省人民共建美好家园。

附件：1. 河南省禁止开发区域名录

2. 河南省相关图表

# 河南省禁止开发区域名录

## 表 1 自然保护区

序号	保护区名称	级 别	位 置	面积 (公顷)	主要保护对象	类 型
1	新乡黄河湿地 鸟类	国家级	新乡市	22780	天鹅、鹤类等珍禽及湿地生态系统	内陆湿地
2	河南黄河湿地	国家级	三门峡、洛 阳、焦 作、 济源等市	68000	湿地生态、珍稀鸟类	内陆湿地
3	小秦岭	国家级	灵宝市	15160	暖温带森林生态系统及 珍稀动植物	森林生态
4	南阳恐龙蛋化 石群	国家级	南阳市	78015	恐龙蛋化石	古生物遗迹 类型
5	伏牛山	国家级	西 峡、内 乡、南 召 等县	56024	过渡带森林生态系统	森林生态
6	宝天曼	国家级	内乡县	5412.5	过渡带森林生态系统、 珍稀动植物	森林生态
7	丹江口湿地	国家级	淅川县	64027	湿地生态系统	内陆湿地
8	鸡公山	国家级	信阳市	2917	森林生态系统、野生 动物	森林生态
9	董寨	国家级	罗山县	46800	珍稀鸟类及其栖息地	野生动物
10	连康山	国家级	新县	10580	常绿阔叶与落叶阔叶混 交林	森林生态
11	太行山猕猴	国家级	济 源、焦 作、新乡 市	56600	猕猴及森林生态系统	野生动物
12	郑州黄河湿地	省级	郑州市	36574	湿地生态系统及珍稀 鸟类	内陆湿地

序号	保护区名称	级 别	位 置	面积 (公顷)	主要保护对象	类 型
13	开封柳园口	省级	开封市	16148	湿地及冬候鸟	内陆湿地
14	青要山	省级	新安县	4000	大鲵及其生境	野生动物
15	熊耳山	省级	嵩县、洛宁县、宜阳县、栾川县	32524.6	森林生态系统	森林生态
16	白龟山湿地	省级	平顶山市	6600	湿地及野生动物	内陆湿地
17	万宝山	省级	林州市	8667	森林生态系统	森林生态
18	濮阳黄河湿地	省级	濮阳县	3300	珍稀濒危鸟类等野生动植物及湿地	内陆湿地
19	卢氏大鲵	省级	卢氏县	1000	大鲵及其生境	野生动物
20	西峡大鲵	省级	西峡县	1000	大鲵及其生境	野生动物
21	湍河湿地	省级	内乡县	4547	湿地生态系统	内陆湿地
22	高乐山	省级	桐柏县	9060	水源涵养林	森林生态
23	太白顶	省级	桐柏县	4924	水源涵养林、珍稀动物	森林生态
24	四望山	省级	信阳市泌河区	14000	森林生态系统	森林生态
25	信阳天目山	省级	信阳市平桥区	6750	森林生态系统	森林生态
26	信阳黄缘闭壳龟	省级	新县	109930	黄缘闭壳龟及其生境, 森林生态系统	森林生态



序号	保护区名称	级 别	位 置	面积 (公顷)	主要保护对象	类 型
27	金刚台	省级	商城县	2972	过渡带森林生态系统、 珍稀动植物	森林生态
28	鲇鱼山	省级	商城县	5805	湿地生态系统	内陆湿地
29	固始淮河湿地	省级	固始县	4387	湿地生态系统	内陆湿地
30	淮滨淮南湿地	省级	淮滨县	3400	湿地生态系统	内陆湿地
31	宿鸭湖湿地	省级	汝南县、驻 马店市驿 城区	16700	湿地生态系统	内陆湿地
32	栾川大鲵	县级	栾川县	800	大鲵及其生境	野生动物
33	嵩县大鲵	县级	嵩县	600	大鲵及其生境	野生动物

表 2 世界文化自然遗产

序号	名 称	面积（平方公里）	遗产种类
1	洛阳龙门石窟	13.73	文化遗产
2	安阳殷墟	24	文化遗产
3	登封天地之中历史建筑群	158.3	文化遗产

表 3 风景名胜区

序号	名称	位置	面积 (平方公里)	资源类型
	国家级			
1	嵩山	登封市	151.38	历史圣地类、山岳类、特殊地貌类
2	云台山	修武县	57.2	山岳类、特殊地貌、江河类
3	鸡公山	信阳市	27	山岳类、生物景观类、纪念地类
4	龙门	洛阳市	9.63	壁画石窟类
5	王屋山	济源市	272.47	山岳类、特殊地貌类
6	尧山	鲁山县	268	山岳类、湖泊类
7	林虑山	林州市	317.38	山岳类、江河类、纪念地类
8	青天河	博爱县	63.18	山岳类、湖泊类
9	神农山	沁阳市	14.63	山岳类、特殊地貌类
10	黄河	郑州市	24.82	山岳类、江河类
11	桐柏山—淮源	桐柏县	80	山岳类、江河类
	省级			
1	丹江	淅川县	590	江河类、湖泊类
2	昭平湖	鲁山县	40	湖泊类、城市风景类
3	青龙峡	修武县	108.1	山岳类、江河类
4	灵山	罗山县	61.5	山岳类、纪念地类
5	百泉	辉县市	187.9	山岳类、江河类

序号	名称	位置	面积 (平方公里)	资源类型
6	薄山湖	确山县	84	湖泊类
7	环翠峪	荥阳市	24.25	山岳类
8	铜山	泌阳县	18	山岳类、湖泊类
9	青要山	新安县	42	山岳类、江河类
10	震雷山	信阳市平桥区	20	山岳类、江河类
11	五龙口	济源市五龙口镇	128	山岳类、生物景观类
12	大伾山	浚县	1.29	山岳类、壁画石窟类
13	浮戏山—雪花洞	巩义市	34.5	山岳类
14	嵯岈山	遂平县	50	山岳类、特殊地貌类
15	南湾湖	信阳市	724.2	湖泊类
16	亚武山	灵宝市	51.2	山岳类
17	老君山—鸡冠洞	栾川县	10	山岳类
18	云梦山	淇县	26	山岳类、纪念地类
19	白云山	嵩县	168	山岳类
20	太昊陵	淮阳县	15	湖泊类、纪念地类
21	黄帝宫	新郑市	12	山岳类、纪念地类
22	天池山	嵩县	16.44	山岳类、湖泊类
23	商丘古城	商丘市睢阳区	18.1	纪念地类

表 4 森林公园

序号	公园名称	面积（公顷）	位 置
	国家级		
1	嵩山国家森林公园	11533.33	登封市
2	寺山国家森林公园	5600.00	西峡县
3	汝州国家级森林公园	4496.67	汝州市
4	石漫滩国家森林公园	5333.33	舞钢市
5	薄山国家森林公园	6066.67	确山县
6	开封市国家森林公园	553.33	开封市
7	亚武山国家森林公园	15133.33	灵宝市
8	花果山国家森林公园	4200.00	宜阳县
9	云台山国家森林公园	359.30	修武县
10	白云山国家森林公园	8133.33	嵩县
11	龙峪湾国家森林公园	1833.33	栾川县
12	五龙洞国家森林公园	2527.00	林州市
13	南湾国家森林公园	2810.00	信阳市
14	甘山国家森林公园	3800.00	陕县
15	淮河源国家森林公园	4924.00	桐柏县
16	神灵寨国家森林公园	5300.00	洛宁县
17	铜山湖国家森林公园	1996.00	泌阳县
18	黄河故道国家森林公园	838.00	商丘市

序号	公园名称	面积（公顷）	位置
19	郁山国家森林公园	2133.00	新安县
20	洛阳国家牡丹园	47.00	洛阳市
21	鄢陵国家花木博览园	1233.00	鄢陵县
22	金兰山国家森林公园	3333.33	新县
23	玉皇山国家森林公园	2982.00	卢氏县
24	嵯岈山国家级森林公园	2340.00	遂平县
25	天池山国家级森林公园	1716.00	嵩县
26	河南始祖山国家森林公园	4667.00	新郑市
27	黄柏山国家级森林公园	4010.00	商城县
28	燕子山国家级森林公园	4776.00	灵宝市
29	西平棠溪源国家级森林公园	3800.00	西平县
30	河南大鸿寨国家森林公园	3300	禹州市
	省级		
1	郑州市森林公园	313.33	郑州市
2	白云寺森林公园	2593.33	辉县市
3	乐山森林公园	6800.00	驻马店市
4	中牟森林公园	5458.30	中牟县
5	黄河故道森林公园	4198.00	延津县
6	上寺森林公园	420.30	淅川县
7	菩提寺森林公园	133.33	镇平县

序号	公园名称	面积（公顷）	位置
8	白云山森林公园	10000.00	泌阳县
9	龙虎森林公园	362.80	滑县
10	丹霞山森林公园	933.33	南召县
11	焦作森林公园	937.00	焦作市
12	云梦山森林公园	3000.00	淇县
13	嵩北森林公园	492.60	巩义市
14	禹州森林植物园	66.67	禹州市
15	濮阳黄埔森林公园	1197.88	濮阳市
16	青龙山森林公园	2317.00	巩义市
17	全宝山森林公园	958.00	洛宁县
18	大寺森林公园	433.10	方城县
19	紫云山森林公园	1587.50	襄城县
20	金顶山森林公园	2400.00	驻马店市
21	独山森林公园	400.00	南阳市
22	长葛市森林公园	61.50	长葛市
23	双龙山省级森林公园	1000.00	偃师市
24	孟州省级森林公园	333.30	孟州市
25	安山省级森林公园	600.00	固始县
26	黄庙沟省级森林公园	2000.00	鹤壁市
27	郑州黄河大观省级森林公园	174.00	郑州市

序号	公园名称	面积（公顷）	位置
28	濮阳张挥省级森林公园	86.70	濮阳县
29	澠池韶山省级森林公园	1400.00	澠池县
30	天目山省级森林公园	2400.00	信阳市
31	息州省级森林公园	223.10	息县
32	大虎岭省级森林公园	1500.00	汝阳县
33	博浪沙省级森林公园	1413.00	原阳县
34	洛阳周山省级森林公园	723.00	洛阳市
35	安阳龙泉省级森林公园	500.00	安阳市
36	博爱靳家岭省级森林公园	860.30	博爱县
37	卢氏塔子山省级森林公园	3580.00	卢氏县
38	栾川倒回沟省级森林公园	2148.00	栾川县
39	范县黄河省级森林公园	1267.00	范县
40	桃花峪省级森林公园	1330.00	荥阳市
41	汤阴云莱省级森林公园	925.00	汤阴县
42	南河渡省级森林公园	2050.00	巩义市
43	神仙洞省级森林公园	3100.00	新密市
44	摩云山省级森林公园	4165.00	陕县
45	方城七峰山省级森林公园	5100.00	方城县
46	登封大熊山省级森林公园	1600.00	登封市
47	信阳震雷山省级森林公园	2000.00	信阳市



序号	公园名称	面积（公顷）	位置
48	济源南山省级森林公园	1261.00	济源市
49	河南省城望顶省级森林公园	7395.00	鲁山县
50	周口市森林公园	200.00	周口市
51	河南省光山紫水省级森林公园	146.70	光山县
52	河南省孟津小浪底省级森林公园	560.00	孟津县
53	河南省登封香山省级森林公园	1760.00	登封市
54	河南省叶县望夫山省级森林公园	1076.00	叶县
55	河南省黄毛尖省级森林公园	3300.00	新县
56	河南省林州市白泉省级森林公园	400.00	林州市
57	河南省卫辉跑马岭省级森林公园	800.00	卫辉市
58	河南省环翠峪省级森林公园	2500.00	荥阳市
59	河南省新乡凤凰山省级森林公园	1000.00	新乡市
60	河南省尉氏贾鲁河省级森林公园	446.70	尉氏县
61	河南省平顶山省级森林公园	2847.50	平顶山市
62	河南省郑州黄河省级森林公园	446.81	郑州市
63	河南省伊川荆山省级森林公园	533	伊川县
64	河南省灵宝佛山省级森林公园	2246	灵宝市
65	河南省灵宝汉山省级森林公园	2190.5	灵宝
66	河南省新密省级森林公园	10839.3	新密市
67	河南省内黄省级森林公园	784.8	内黄县

序号	公园名称	面积（公顷）	位置
68	河南省香鹿山省级森林公园	1453	宜阳县
69	河南省清风山省级森林公园	1000	义市
70	河南省淇县黄洞省级森林公园	7500	淇县
71	鹤壁七里沟省级森林公园	599	鹤壁市
72	鹤壁市淇滨区金山省级森林公园	230.7	鹤壁市
73	鹤壁市枫岭省级森林公园	130.3	鹤壁市
74	鹤壁市鹤山区南山省级森林公园	550	鹤壁市
75	南阳市兰湖省级森林公园	1875	南阳市
76	焦作市中站区龙翔省级森林公园	2039.22	焦作市
77	民权黄河生态省级森林公园	2333.3	商丘市
78	淅川县凤凰山省级森林公园	1173.33	淅川县

表 5 地质公园

序号	公园名称	面积（平方公里）	级 别
1	嵩山世界地质公园	264	世界级
2	云台山世界地质公园	556	世界级
3	王屋山—黛眉山世界地质公园	986	世界级
4	伏牛山世界地质公园	1340	世界级
5	郑州黄河国家地质公园	200	国家级
6	崆峒山国家地质公园	147	国家级
7	信阳金刚台国家地质公园	276	国家级
8	洛宁神灵寨国家地质公园	101	国家级
9	灵宝小秦岭国家地质公园	60	国家级
10	林州红旗渠、林虑山国家地质公园	193.45	国家级
11	辉县市关山国家地质公园	169	国家级
12	栾川省级地质公园	144.77	省级
13	嵩县白云山省级地质公园	52.62	省级
14	卢氏玉皇山省级地质公园	60	省级
15	河南跑马岭省级地质公园	115	省级
16	汝阳恐龙化石群省级地质公园	122.83	省级
17	桐柏山、淮源省级地质公园	317	省级
18	汝州大红寨省级地质公园	143	省级
19	邓州杏山省级地质公园	32.5	省级
20	尧山省级地质公园	156.21	省级
21	澠池韶山省级地质公园	146.37	省级

表 6 湿地公园

序号	名 称	级别	位 置	面积 (公顷)	湿地类型
1	郑州黄河国家湿地公园	国家级	郑州市	1359	河流
2	淮阳龙湖国家湿地公园	国家级	淮阳县	518.7	湖泊
3	偃师伊洛河国家湿地公园	国家级	偃师市	4509	河流
4	平顶山白龟湖国家湿地公园	国家级	平顶山市	673.31	河流
5	鹤壁淇河国家湿地公园	国家级	鹤壁市	332.51	河流
6	漯河市沙河国家湿地公园	国家级	漯河市	651.33	河流
7	汤阴汤河国家湿地公园	国家级	汤阴县	710.2	河流
8	濮阳金堤河国家湿地公园	国家级	濮阳县	724.97	河流
9	南阳白河国家湿地公园	国家级	南阳市	17276.2	河流
10	平桥两河口国家湿地公园	国家级	平桥区	752.03	河流
11	河南唐河国家湿地公园	国家级	唐河县	675.7	河流
12	河南陆浑湖国家湿地公园	国家级	嵩县	4222.39	湖泊
13	河南项城汾泉河国家湿地公园	国家级	项城市	1154.55	河流
14	河南台前金水国家湿地公园	国家级	台前县	1407.3	河流
15	河南息县淮河国家湿地公园	国家级	息县	2441.6	河流
16	河南民权黄河故道国家湿地公园	国家级	民权县	2303.5	河流
17	河南安阳漳河峡谷国家湿地公园	国家级	安阳县	646.38	河流
18	河南社旗赵河省级湿地公园	省 级	社旗县	299.56	河流

表 7 水产种质资源保护区

序号	名称	级别	位置	面积（公顷）	主要保护对象
1	黄河郑州段黄河鲤国家级水产种质资源保护区	国家级	郑州市	24651	黄河鲤
2	淇河鲫鱼国家级水产种质资源保护区	国家级	林州市	6719	淇河鲫
3	宿鸭湖褶纹冠蚌国家级水产种质资源保护区	国家级	汝南县	16480	褶纹冠蚌
4	光山青虾国家级水产种质资源保护区	国家级	光山县	1547	青虾
5	浙川丹江特有鱼类国家级水产种质资源保护区	国家级	淅川县	10168	细鳞斜颌鲴等
6	南湾湖翘嘴红鲌国家级种质资源保护区	国家级	信阳市	850	翘嘴红鲌
7	沙河特有鱼类国家级水产种质资源保护区	国家级	延津县	2500	乌鳢
8	泼河特有鱼类国家级水产种质资源保护区	国家级	光山县	1140	黄尾鲴等
9	伊河特有鱼类国家级水产种质资源保护区	国家级	嵩县	4000	伊河鲂
10	洛河鲤鱼国家级水产种质资源保护区	国家级	宜阳县	3025	洛河鲤
11	鸭河口水库蒙古红鲌国家级水产种质资源保护区	国家级	南召县	2000	蒙古红鲌
12	老鸦河花鱼骨国家级水产种质资源保护区	国家级	信阳市	650	花鱼骨
13	淇河鹤壁段淇河鲫鱼国家级种质资源保护区	国家级	鹤壁市	7500	淇河鲫
14	小潢河中华鳖国家级水产种质资源保护区	国家级	潢川县	1998	中华鳖
15	汝河黄颡鱼国家级水产种质资源保护区	国家级	汝南县	1344	黄颡鱼
16	黄河小浪底水库特有鱼类省级水产种质资源保护区	省级	洛阳市、 三门峡市、 济源市	29000	黄河鲤、 北方铜鱼
17	板桥湖特有鱼类省级水产种质资源保护区	省级	驻马店市	5324	鳊、赤眼鳟、鳖

---

主办：省发展改革委

督办：省政府办公厅二处

---

抄送：省委各部门，省军区，驻豫部队，部属有关单位。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

---

河南省人民政府办公厅

2014年1月24日印发

---

