



河南蓝皮书

BLUE BOOK OF HENAN

河南城市发展报告 (2015)

以人为本推进新型城镇化

主编/谷建全 王建国

副主编/王新涛 左雯

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT
OF HENAN (2015)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



河南蓝皮书

BLUE BOOK OF
HENAN



河南城市发展报告 (2015)

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF HENAN
(2015)

以人为本推进新型城镇化

主 编 / 谷建全 王建国

副主编 / 王新涛 左 雯



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

河南城市发展报告. 2015, 以人为本推进新型城镇化/谷建全, 王建国主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 3

(河南蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7055 - 9

I. ①河… II. ①谷… ②王… III. ①城市化 - 研究报告 - 河南省 - 2015 IV. ①F299. 276. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 006239 号

河南蓝皮书

河南城市发展报告 (2015)

——以人为本推进新型城镇化

主 编 / 谷建全 王建国

副 主 编 / 王新涛 左 雯

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高 启 王 颀

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 350 千字

版 次 / 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7055 - 9

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2009 - 108

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

河南蓝皮书系列编委会

主 任 喻新安

副主任 刘道兴 丁同民 谷建全

委 员 (以姓氏笔画为序)

卫绍生	牛苏林	王建国	王景全	毛 兵
任晓莉	闫德亮	完世伟	吴海峰	张新斌
李太森	阎德民	袁凯声	曹 明	龚绍东

主编简介

谷建全 男，河南唐河人，河南省社会科学院副院长、研究员，经济学博士。河南省优秀专家、河南省学术技术带头人、河南省科技创新“十大杰出人物”、郑州市科技创新领军人才。2000年以来，主持承担国家级、省级重大研究课题30余项，公开发表理论文章100余篇，获得省部级以上科研成果奖15项。主持编制区域发展规划80余项。

王建国 男，河南鲁山人。现任河南省社会科学院城市与环境研究所所长、研究员，河南省优秀专家，河南省学术技术带头人、“河南青年科技创新杰出奖”获得者、全省宣传文化系统首批“四个一批”人才人选。先后主持和参与承担完成各类课题100余项，公开发表文章100余篇，主编、合著及参与撰写出版专著20余部，获各级优秀成果奖30余项。

摘 要

2013 年中央城镇化工作会议提出“要以人为本，推进以人为核心的城镇化”。以人为本推进新型城镇化，关键是要加快体制机制的改革与创新，破除城乡二元体制的障碍，提高“人”的生活质量。《国家新型城镇化规划（2014～2020 年）》明确提出，“紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化”，“以体制机制创新为保障，通过改革释放城镇化发展潜力，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路”。随着内外部环境 and 条件的深刻变化，城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段，更加注重人的城镇化。

河南省作为拥有 1 亿多人口的发展中省份，已经进入全面建成小康社会的决定性阶段，科学推进新型城镇化是实现中原崛起、河南振兴、富民强省的必然选择。2014 年，河南省围绕解决影响新型城镇化发展的瓶颈和群众反映强烈的突出问题，立足河南省改革工作的职责、权限和实践条件，在户籍制度、土地制度、投融资体制、行政体制等多项制度改革方面都有较大突破，取得明显成效，新型城镇化速度与质量都有较大提高，城市规模不断扩大，现代城镇体系日趋完善，城镇综合承载能力持续增强，农业转移人口市民化速度加快，城乡一体化水平不断提升。但是，新型城镇化仍然面临着配套改革尚未形成合力、公共服务尚未实现常住人口全覆盖、农业转移人口市民化的制度尚不完善、城镇基础设施历史欠账仍然较多等一系列问题。随着我国经济发展进入“新常态”，河南城镇化发展也呈现新的发展态



势，河南必须要进一步深化改革，持续推进体制机制创新，积极构建有利于新型城镇化科学发展的体制机制，以人为本推进新型城镇化。

《河南城市发展报告（2015）》以“以人为本推进新型城镇化”为主题，立足河南实际，从总体上分析了河南以人为本推进新型城镇化的主要做法、成效和问题，指明了下一步以人为本推进新型城镇化的方向 and 对策措施。本书由河南省社会科学院和院外部分专家学者研究完成。

本书从多侧面、全方位探讨了河南省以人为本推进新型城镇化的问题。“总报告”之一“河南新型城镇化的改革与发展”梳理总结了2014年河南省新型城镇化以改革促发展的主要做法与成效，预测了2015年河南省新型城镇化以改革促发展的发展趋势，并提出了相应的对策建议。“总报告”之二“河南省城镇化质量评价报告（2014）”从人口、经济、社会、空间和生态五个维度构建了新型城镇化质量评价体系，对河南省18个省辖市和20个县级市的新型城镇化发展质量进行了评价与分析。“农业转移人口市民化篇”“城乡一体化篇”“新型城市建设篇”“保障机制篇”主要围绕河南省新型城镇化科学发展的关键问题和制约其发展的体制机制障碍，从不同角度展开研究，并提出对策建议。

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 河南新型城镇化的改革与发展

——2014~2015 年河南新型城镇化发展

形势分析与展望 河南省社会科学院课题组 / 001

一 2014 年河南新型城镇化以改革促发展

的主要做法与成效 / 002

二 2015 年河南新型城镇化以改革促发展的

形势分析 / 017

三 2015 年河南新型城镇化以改革促发展的

对策建议 / 029

Ⅱ.2 河南省城镇化质量评价报告（2014）

..... 河南省社会科学院课题组 / 042

Ⅱ II 农业转移人口市民化篇

Ⅱ.3 河南农业转移人口市民化的成本分担机制

研究 刘 刚 / 066



- B.4 稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖
研究 王元亮 / 082
- B.5 以住房保障和优质教育吸引农村人口向城镇
转移研究 崔学华 / 095
- B.6 建立财政转移支付同农业转移人口市民化
挂钩机制研究 王建国 / 107
- B.7 破解河南省城市内部二元结构研究 左 雯 / 117

B III 城乡一体化篇

- B.8 建立城乡统一的建设用地市场研究
..... 白世强 王春璟 / 129
- B.9 新型城镇化进程中赋予农民更多财产
权利研究 池静静 / 138
- B.10 中原城市群协同发展的制度创新研究 杨兰桥 / 151
- B.11 河南省推进城乡要素平等交换和公共资源
均衡配置研究 郭志远 / 163
- B.12 城乡一体化示范区建设研究 柏程豫 / 176
- B.13 河南省“三山一滩”扶贫搬迁研究 韩 鹏 / 187

B IV 新型城市建设篇

- B.14 河南省节约型城市建设研究 韩 鹏 / 204
- B.15 河南省生态宜居城市建设研究 彭俊杰 / 219
- B.16 河南智慧城市建设研究 李建华 / 238
- B.17 河南省人文城市建设研究 郭志远 / 253

Ⅲ V 保障机制篇

Ⅲ. 18	新型城镇化统计监测指标体系研究	吴旭晓 / 263
Ⅲ. 19	河南城镇住房发展研究	王新涛 / 277
Ⅲ. 20	多元化的城镇化投融资机制创新研究	郭小燕 / 288
Ⅲ. 21	河南省城镇化进程中促进转移农民稳定 就业问题研究	河南省发展和改革委员会课题组 / 302
Abstract		/ 318
Contents		/ 321

皮书数据库阅读使用指南

总 报 告



General Report

B.1

河南新型城镇化的改革与发展

——2014~2015 年河南新型城镇化发展形势分析与展望

河南省社会科学院课题组*

摘 要:

2014 年,河南省坚持以人为核心,科学有序、积极稳妥地推进新型城镇化发展,在户籍制度、土地制度、投融资体制、行政制度等多项制度改革方面都有较大突破,取得了明显成效,新型城镇化速度与质量都有较大提高,城市规模不断扩大,现代城镇体系日趋完善,城镇综合承载能力持续增强,农业转移人口市民化速度加快,城乡一体化水平不断提升。但在新型城镇化的改革与发

* 课题主持人:喻新安、谷建全;课题组成员:王建国、王新涛、柏程豫、李建华、左雯、韩鹏、吴旭晓、郭志远;执笔人:王建国、王新涛、李建华、左雯。



展过程中,还有一些深层次的矛盾和问题亟待解决,因此需要进一步加大改革力度,形成最佳改革合力。2015年,我国经济发展进入新常态,河南城镇化发展也呈现新的发展态势,我们要牢牢把握新的机遇和有利条件,进一步深化改革,以改革促发展,新型城镇化将会持续科学健康地发展,在速度与质量、土地城镇化和人口城镇化、城镇综合承载能力和农业转移人口数量等方面将会更加协调。

关键词: 河南 新型城镇化 制度改革

李克强总理指出:“推进城镇化,核心是人的城镇化,关键是提高城镇化质量,目的是造福百姓和富裕农民。”以人为本推进新型城镇化,要加快体制机制的改革与创新,破除城乡二元结构的体制机制障碍。2014年以来,河南省积极贯彻落实《中央全面深化改革领导小组2014工作要点》和《中共河南省委关于贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革的实施意见》,围绕解决影响新型城镇化发展的突出瓶颈因素和群众反映强烈的突出问题,立足河南省改革工作的职责权限和实践条件,制定了一系列的改革措施,取得了一定的成效。但是,在日益复杂的国际国内环境下,河南城镇化发展呈现新的发展态势,河南必须进一步深化改革,持续推进体制机制创新,积极构建有利于新型城镇化科学发展的体制机制。

一 2014年河南新型城镇化以改革促发展的主要做法与成效

2014年,河南省着力以改革推进新型城镇化发展,力图在户籍

管理、土地管理、社会保障等阻碍城镇化发展的制度性障碍上有所突破，为打破固有的城乡利益失衡格局，进行了积极的探索和实践，取得了较为显著的成效，但也存在着诸多问题。

(一) 2014年河南新型城镇化以改革促发展的主要做法

1. 大力推进户籍制度改革

习近平总书记 2014 年 6 月在中央全面深化改革领导小组第三次会议上强调，推进人的城镇化最重要的环节在户籍制度，加快户籍制度改革，是涉及亿万农业转移人口的一项重大举措。省委、省政府积极贯彻落实国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，省委全面深化改革领导小组在全省第一批重点改革事项中明确提出，实行差别化落户政策，研究制定居住证制度的具体实施办法和相关配套政策，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。随后，有关部门按照省委全面深化改革领导小组的要求积极研究出台河南省户籍制度改革意见。

2014 年 11 月 4 日，《河南省人民政府关于深化户籍制度改革的实施意见》（豫政〔2014〕83 号）正式出台，该意见明确提出，取消农业户口与非农业户口性质区分，统一登记为居民户口，并全面实施居住证制度。因地制宜地实施差别化落户政策，省会城市要建立完善积分落户制度，有序放开大城市落户限制，进一步放开中等城市落户限制，全面放开建制镇和小城市落户限制，优先解决进城时间长、就业能力强、适应城镇和市场竞争环境的人员进城落户问题（见表 1）。从就业、住房、子女教育、社保等多个方面完善机制，切实保障进城农民工的合法权益。

表 1 2014 河南户籍制度改革户口迁移政策

城市类型	政策导向	城区人口	落户条件
建制镇和小城市	全面放开	50 万人以下	有合法稳定住所(含租赁)
中等城市	进一步放开	50 万 ~ 100 万	合法稳定就业并有合法稳定住所(含租赁),同时按照国家规定参加城镇社会保险(不超过一年)



续表

城市类型	政策导向	城区人口	落户条件
大城市	有序放开	100 万以上	合法稳定就业达到一定年限并有合法稳定住所(含租赁),同时按照国家规定参加城镇社会保险达到一定年限(不超过两年)
省会城市	合理确定		建立完善积分落户制度,根据城市综合承载能力和经济社会发展需要,以具有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标,合理设置积分分值

资料来源:《河南省人民政府关于深化户籍制度改革实施意见》(豫政〔2014〕83号)。

2. 积极推进以创新农村土地流转机制为核心的土地制度改革

2014 年,河南省认真贯彻落实中央有关精神,密切联系河南实际,相继研究出台了大量关于创新农村土地流转机制的改革举措。

(1) 积极稳妥开展土地承包经营权确权工作。省政府办公厅下发了《关于开展农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作的意见》(豫政办〔2014〕111 号),提出按照“先试点探索路子,后全面推开”的总体思路,从 2014 年开始,在全省开展农村土地承包经营权确权登记颁证试点工作。济源市、通许县、永城市、民权县、信阳市平桥区作为国家试点地区,在 2013 年已经开展土地确权颁证试点工作,2014 年全面铺开,力争在 2 年内完成确权登记颁证工作任务;其他县(市)分别选择 1~3 个村进行土地承包经营权确权登记颁证试点工作,2014 年完成试点任务。有关部门正在拟订《河南省农村集体经济组织股份合作制改革试点工作意见》,年内启动农村集体经济组织股份制改革试点。

(2) 建立农村土地信托中心。2014 年 4 月,济源市与中信信托签订了 2 万亩土地流转信托战略合作协议,这一新的模式为河南省农村



产权制度改革的深入推进提供了经验。河南省计划建成省级农村土地信托中心，已经启动新乡统筹城乡发展改革试验区、信用农村改革发展综合试验区及 10 个省直管县（市）的农村土地信托中心筹建工作，正在开展农村土地信托中心建设、农村土地承包经营权抵押担保融资、工商业资本进入农业领域、土地流转风险保障金制度建设等调研。

（3）推进农村产权交易中心建设。2014 年 5 月，河南省首家农村产权交易中心在济源市正式揭牌成立，这标志着河南省农村产权制度改革迈出了坚实的一步。同时，有关部门正在大力推进农村产权交易中心建设，《关于开展农村产权交易中心建设试点工作的指导意见》正在修改完善，郑州市、新乡市、信阳市农村产权交易中心正在按程序报批。

（4）建立省级土地交易平台。目前，河南省省级土地交易平台已经建立，并制定了四个规范市场运作的文件，待国家批复方案后即可正式交易。省级土地交易平台建成后，市县政府将农村建设用地复垦为耕地后，腾出的建设用地指标在省级统一平台交易，可调剂到异地使用。推进农村土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、人地挂钩试点建设。

3. 继续深化投融资体制改革

河南省积极创新投融资体制，努力缓解新型城镇化改革和发展面临的巨大资金缺口，推进新型城镇化健康发展。

（1）完善财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确提出了建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的机制。河南正在研究财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的机制的具体改革措施，并争取纳入国家农业转移人口市民化成本分担机制试点。

（2）大力推进城市建设投融资体制改革。首先是全面开放住房城乡建设市场，2014 年 2 月 17 日，河南省住房和城乡建设厅出台《2014



年河南省住房和城乡建设领域对外开放工作专项方案》，提出按照“非禁即入”的原则，使各类投资主体依法平等进入市场，积极吸引民间投资主体参与城市市政基础设施建设。2014年，河南省筛选289个向民间资本开放的重大基础设施项目向社会公开推介。其次，积极探索发行市政债券，研究制定的《河南省地方政府专项债券发行方案》已上报财政部，正在争取获批省级政府发行市政债券试点。再次是多渠道筹措建设资金，积极落实与国家开发银行、农业发展银行等金融机构的合作协议。争取融资支持，与国开行合作实施棚户区改造统筹统还融资计划，力争国开行统筹统还贷款额度900亿元；与农发行合作实施城中村改造双百亿融资计划，争取贷款额度90亿元。建立了多层次、多元化棚户区改造投融资体系，发行支持棚户区改造私募债30亿元；各市县完成城中村改造项目107个，融资规模达到533.5亿元。

4. 稳步推进以省直管县（市）改革为核心的行政管理体制改革

河南省按照中央和省委省政府的部署，进一步简政放权，加快行政区域体制调整，促进资源由按城市行政级别配置向按人口规模配置逐步转变。

（1）深入推进省直管县（市）改革。2014年1月1日起，巩义市、兰考县、汝州市、滑县、长垣县、邓州市、永城市、固始县、鹿邑县和新蔡县10个县（市）全面实行由省直接管理县（市）的体制，主要是对党委体制、人大体制、政协体制、法院和检察院体制、群团体制进行调整和改革。2014年7月15日，《河南省人民政府办公厅关于推进省直管试点县（市）经济社会加快发展的意见》（豫政办〔2014〕98号）指出，支持省直管县（市）大胆改革创新，积极先行先试，全面深化经济、文化、社会、生态文明等制度改革，对省直管县（市）各领域改革的重点、突破口、具体内容、试点意见、责任单位等方面提出了明确要求。2014年8月，省政府召开加快省直管县（市）发展观摩交流会议，谢伏瞻省长对省直管县（市）的工作重点



和发展方向提出了具体要求，省直管县（市）要“争做产业结构调整、转型升级的样板，争做统筹城乡发展的典范，争做体制机制创新的先锋，争创扩大开放招商的高地”。2014年10月20日省人民政府办公厅下发了《关于明确加快省直管县（市）改革发展重点工作责任分工的通知》，将加快省直管县（市）改革发展重点工作任务予以分解并明确到各个责任单位。相继出台了《河南省省直管县（市）体制改革试点工作领导小组工作规则》《河南省省直管县（市）体制改革试点工作联系点制度》《河南省省直管县（市）体制改革试点工作省县联席会议制度》《河南省省直管试点县（市）经济社会发展考核评价办法》等政策法规，拟定完成《关于加强省直管县（市）领导干部管理的暂行办法》，正在与各中央驻豫单位进行协调，力争年底前各中央驻豫单位赋予各省直管县（市）分支机构省辖市级管理权限。

（2）调整优化行政区域。积极推动具备行政区划调整条件的县有序改为市，对吸纳人口多、经济实力强的镇赋予同人口和经济规模相应的管理权。

5. 全面推进城乡一体化发展改革

2014年，河南省以城乡一体化示范区建设为抓手，全面推进城乡一体化发展改革。

（1）城乡一体化示范区建设深入推进。已经拟定完成《关于加快城乡一体化示范区建设的指导意见》，各城乡一体化示范区陆续编制了建设实施方案，许昌市、濮阳市、鹤壁市、济源市等示范区的实施方案已编制完成并备案。计划2014年底研究出台理顺城乡一体化示范区管理体制具体方案和支持城乡一体化示范区在相关领域先行先试扶持政策。

（2）城乡发展一体化机制持续创新。新乡统筹城乡发展改革试验区和信阳农村改革发展综合试验区重点在创新农村土地管理体制机制、创新农业经营体制机制、创新农业投融资体制机制方面进行试点