B 河南蓝皮书
BLUE BOOK OF HENAN

河南城市发展报告
(2016)

经济新常态与新型城镇化

主编／张占仓　王建国
副主编／王新涛　左雯

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT
OF HENAN (2016)

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

2016版

河南蓝皮书

BLUE BOOK OF HENAN



河南城市发展报告（2016）

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF HENAN (2016)

经济新常态与新型城镇化

主　编 / 张占仓　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.2016，经济新常态与新型城镇化/张占仓，王建国主编. --北京：社会科学文献出版社，2016.5

（河南蓝皮书）

ISBN 978-7-5097-9125-7

Ⅰ.①河… Ⅱ.①张… ②王… Ⅲ.①城市化-研究报告-河南省-2016 Ⅳ.①F299.276.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第096307号

河南蓝皮书

河南城市发展报告（2016）

——经济新常态与新型城镇化

主　　编／张占仓　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／丁　凡

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　59367018

印　　装／北京季蜂印刷有限公司

规　　格／开 本：787mm×1092mm　1/16

印 张：19.75　字 数：263千字

版　　次／2016年5月第1版　2016年5月第1次印刷

书　　号／ISBN 978-7-5097-9125-7

定　　价／69.00元

皮书序列号／B-2009-108

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

版权所有 翻印必究

河南蓝皮书系列编委会

主　任　魏一明　张占仓

副主任　刘道兴　丁同民　周　立

委　员　(以姓氏笔画为序)

卫绍生　毛　兵　牛苏林　王建国　王景全
任晓莉　闫德亮　完世伟　吴海峰　张林海
张新斌　张富禄　李太淼　袁凯声　曹　明

主要编撰者简介

张占仓　男，河南偃师市人，博士，河南省社会科学院院长、研究员，博士生导师，河南省优秀专家、河南省学术（技术）带头人、国家有突出贡献中青年专家、享受国务院特殊津贴专家，中国区域经济学会副会长。主要从事经济地理学研究，主攻方向：区域规划与发展战略，先后荣获河南省科技进步成果二等奖14项，三等奖5项，发表学术论文130多篇，作为主编、副主编撰写著作21部。

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著作20余部，获各级优秀成果奖30余项。

摘　要

中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议提出“推进以人为核心的新型城镇化，提高城市规划、建设、管理水平”。2015 年中央城市工作会议强调要尊重城市发展规律，统筹空间规模产业三大结构、规划建设管理三大环节、改革科技文化三大动力、生产生活生态三大布局、政府社会市民三大主体，提高新型城镇化水平，走出一条中国特色城市发展道路。当前我国经济发展已经进入新常态，河南经济发展正处于爬坡过坎、转型升级的关键时期，新型城镇化的重要性越发显得突出。探索新常态下的新型城镇化道路，对于加快推进河南三大国家战略、实现全面建成小康社会目标具有深远的意义。

作为传统的农业大省和人口大省，新型城镇化是释放内需潜力的强大引擎，是河南经济社会平稳健康发展的重要支撑点。2015 年，河南坚持科学推进新型城镇化，城乡体系不断完善，规划引领作用进一步增强，城乡建设管理工作得到全面加强，产城融合发展亮点纷呈，城镇化试点改革成效突出。但是，推进新型城镇化仍面临着农业转移人口市民化步伐较慢、城市规划的科学性和严肃性不够、城镇基础设施承载能力较弱、城市管理精细化水平不高、城市公共产品供给能力较低、市民参与发展的主体意识不强等突出问题。在新常态背景下，河南新型城镇化发展不仅面临难得的机遇，而且面对一系列新的矛盾和挑战，河南必须牢牢把握新型城镇化发展的特征和趋势，加快转变城镇发展方式，着力提升城镇化发展质量，探索出一条符合河南实际、具有中原特色的新型城镇化发展道路。

《河南城市发展报告（2016）》以“经济新常态与新型城镇化”为主题，立足河南实际，从总体上分析了河南省推进新型城镇化的主要做法、取得的成就、存在的突出问题，指明了新常态下加快推进新型城镇化的努力方向和对策措施。

本书多角度、全方位探讨了新常态背景下推进新型城镇化的问题。总报告“新常态背景下的河南新型城镇化发展”梳理总结了2015年河南省新型城镇化的发展成就和存在的问题，分析了2016年河南新型城镇化面临的发展环境和趋势，对“十三五”时期河南新型城镇化发展进行了展望，并提出了相关的对策建议。专题报告从城市发展、城市建设、城市管理、新型城市、城市安全方面，主要围绕河南省推进新型城镇化的关键问题和突出难题，提出了新常态背景下加快推进河南新型城镇化的着力点、思路方向和对策建议。

目　录

Ⅰ　总报告

B.1　新常态背景下的河南新型城镇化发展
——2015～2016年河南城市发展形势分析与展望
…… 河南省社会科学院课题组 / 001

Ⅱ　城市发展篇

B.2　提高中原城市群运行效率研究　…… 吴银毫 / 040
B.3　构建郑州大都市区研究　…… 郭志远 / 051
B.4　省际交界地区中心城市发展研究　…… 李建华 / 063
B.5　着力提高河南县级城市承载力研究　…… 吴旭晓 / 075

Ⅲ　城市建设篇

B.6　河南城市地下综合管廊建设研究　…… 王元亮 / 086
B.7　河南市县开展“多规合一”试点研究　…… 王新涛 / 097
B.8　河南城市产城融合发展试点研究　…… 左　雯 / 107
B.9　河南打造城市“双创”空间研究　…… 柏程豫 / 120

Ⅳ 城市管理篇

B.10 提高河南城市综合管理水平研究 …… 安晓明 / 131
B.11 河南提高城市运行效率研究 …… 易雪琴 / 143
B.12 河南农村转移人口城市主体意识培育研究
…… 靳豆豆 崔学华 / 156
B.13 河南推进城市商务诚信建设研究 …… 王建国 / 167

Ⅴ 新型城市篇

B.14 河南畅通城市建设研究 …… 文 瑞 / 181
B.15 河南法治城市建设研究 …… 王运慧 杜焕来 / 198
B.16 河南海绵城市建设研究 …… 李建华 / 211
B.17 河南卫生城市建设研究 …… 王春璟 夏令荣 / 224

Ⅵ 城市安全篇

B.18 河南城市防灾减灾体系建设研究 …… 彭俊杰 / 233
B.19 河南城市社会安全研究 …… 任晓莉 / 246
B.20 河南城市信息安全研究 …… 刘昱洋 / 260
B.21 河南省城市生态安全研究 …… 韩 鹏 / 273

Abstract …… / 288
Contents …… / 291

皮书数据库阅读使用指南

总 报 告

General Report

B.1

新常态背景下的河南新型城镇化发展

——2015～2016年河南城市发展形势分析与展望

河南省社会科学院课题组*

摘 要：2015年，河南省充分发挥新型城镇化“牵一发而动全身”的综合带动作用，促进产业集聚、人口集中、土地集约，拓展城镇化发展空间，辐射带动新农村建设，成效明显，新型城镇化发展质量持续提升，现代城乡体系不断完善，规划引导作用进一步发挥，城市建设管理逐步加强，产城融合发展步伐加快，城镇化试点改革取得显著成效，为经济社会发展提供强大引擎。但是在经济新常态背景下河南省面临新形势、新矛盾、

* 课题主持人：张占仓、王建国。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、彭俊杰、易雪琴。执笔人：王新涛、柏程豫、左雯、郭志远。

新挑战。“十三五”时期，河南新型城镇化发展将坚持“五大统筹”，推进城镇化布局形态调整、推进新型城镇化试点改革、推进产城融合发展、推进城镇共治共管、推进规划引领发展，增强城镇发展的系统性、持续性、宜居性、积极性。

关键词：　新型城镇化　新常态　河南

当前，全国经济发展正处于从高速增长向中高速增长转变的“新常态”阶段，河南发展正处于爬坡过坎、转型升级的关键时刻，新型城镇化的重要性显得愈发突出。2015 年 12 月中央城市工作会议在北京召开，这是继 1978 年之后首次召开的最高规格的城市工作会议，习近平总书记和李克强总理在会上都做了重要讲话，对我国当前城市发展所面临的形势进行了全面分析，明确了今后一个时期我国城市工作应遵循的指导思想，以及工作的总体思路和重点任务。对于河南这样一个传统农业大省和人口大省来说，新型城镇化是释放内需潜力的强大引擎和战略重点，是经济社会平稳健康发展的重要支撑点，我们必须科学认识、准确把握新常态下新型城镇化的战略机遇和挑战，以中央城市工作会议精神为指引，厘清新时期城镇化工作的总体思路，找准工作重点，探索应对之策，继续科学推进新型城镇化建设，为全面建成小康社会提供动力。

一　新常态背景下的2015年河南新型城镇化发展回顾

2015 年，河南省以提高城镇质量引领全省城镇化工作为重点，

城乡体系不断完善，规划引领发展作用进一步增强，城乡建设管理工作得到全面加强，产城融合发展亮点纷呈，城镇化试点改革成效突出，但也存在农业转移人口市民化进程缓慢、城镇承载能力不足等突出问题。

（一）新常态背景下河南新型城镇化的发展成就

1. 新型城镇化发展质量持续提升

新型城镇化相较于传统城镇化更注重城镇化发展的内涵，围绕人的城镇化这一核心和绿色低碳的发展方向，河南新型城镇化发展质量持续提升。2015 年常住人口城镇化率进一步提升到 46. 85%，较 2014 年提高了 1. 65 个百分点。全省 2015 年全年的城镇新增就业总人数为 144. 5 万人，城镇失业人员再就业总人数达到 48. 7 万人，19. 3 万就业困难人员实现了再就业，新增的农村劳动力转移就业人数达到 72 万。随着财政实力的增强，城市的基础建设投入也在增加，河南城市的基础建设更加坚实，社会保障与公共服务水平也在提升，137 万套保障性住房基本建成，义务教育均衡发展取得了新的成效，学前教育三年毛入园率提高到了 83. 2%，城乡居民的基本养老保险和职业人群的工伤保险制度已经实现全覆盖，城乡居民大病保险全覆盖以及省级统筹也已率先实现。在城市建设中稳步推进绿色建筑发展和建筑节能，到 2015 年底新建建筑节能标准实施率已达 99. 8%，争取国家可再生能源建筑应用及光电建筑示范专项补助资金 12. 8 亿元，可再生能源建筑应用面积突破 1 亿平方米，绿色低碳发展迈出了实质性步伐。

2. 现代城乡体系不断完善

在《河南省新型城镇化规划（2014 ~ 2020 年）》和主体功能区规划的基础上，河南结合“一带一路”等国家区域发展战略，着力优化城镇布局与形态。继续加快大郑州发展，加大力度实施中心城市带动战略，郑州航空港经济综合实验区建设已基本实现“三年打基

础”的目标，提前一年建成郑州机场的二期工程，国际物流中心和现代综合交通枢纽建设正在加快推进，并初步形成了全球智能终端制造基地，实验区已成为河南省对外开放的重要平台，有力地增强了郑州的辐射带动能力，郑州国家区域性中心城市地位进一步得到强化。继续推进中原城市群发展，新增高速公路 1289 公里，全面展开米字形高速铁路网建设，加快推进城际铁路网建设，以交通一体化为先导，正在形成城市群产业链接、服务共享、生态共建格局，实力日益增强的中原城市群已成为国家重点培育发展的中西部地区三大城市群之一。继续深入推进地区性中心城市组团式发展。不断增强县城承载能力。加快推进特色村镇建设。目前，全省城区人口规模超过 20 万的城市已经达到 39 个，其中郑州市的中心城区已经有超过 500 万的常住人口，洛阳市的中心城区常住人口也已超过 200 万，共有 1014 个建制镇，以中原城市群为主体形态，大中小城市和小城镇协调发展的现代城乡体系不断完善。

3. 规划引导作用进一步发挥

城乡规划持续改进，把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念融入规划全过程，规划编制内容和编制模式改革深入推进，城乡统筹、产城融合和多规合一的空间规划体系不断完善，城乡规划编制审查的科学性和实施管理的有效性也在进一步提高。目前省域城镇体系规划已经国务院同意批准实施；新一轮城市总体规划修编在稳步推进，郑州、洛阳、漯河、驻马店、新乡、济源等省辖市城市总体规划已获批实施，许昌、信阳等省辖市、10 个省直管县（市）以及 60 个县城、县级市新一轮城市总体规划修编已经完成；县域村镇体系规划、镇规划、乡规划和村庄规划编制都取得较大进展，其中 78 个县（市、区）域村镇体系规划已完成报批，782 个乡镇已完成总体规划修编，并按照住房和城乡建设部的统一部署，选择巩义、禹州、西华等市（县）开展县（市）城乡总体规划暨“三规合一”试点工

作，各类规划有效衔接，实现全县（市）一张图，县（市）域全覆盖，启动村庄规划编制试点，信阳市光山县扬帆桥村、登封市大冶镇朝阳沟村、南阳市西峡县双龙镇被列为全国村庄规划、镇规划示范点，信阳市商城县被列为全国县域村镇体系规划试点县。此外，河南的各类发展载体规划也在全面推进，郑州航空港经济综合实验区概念性总体规划已获省政府批复，各省辖市城乡一体化示范区规划编制工作陆续展开，全省 180 个产业集聚区和 176 个商务中心区、特色商务区编制完成了空间规划和控制性详细规划。历史文化名城、名镇、名村规划管理进一步加强，一批历史文化名镇、名村、传统村落保护发展规划和开封、洛阳、商丘等市的一批历史文化街区保护规划已经编制完成。系统的规划编制、科学的审查以及有效的规划实施管理使得规划引导作用在河南的新型城镇化进程中进一步发挥。

4. 城市建设管理逐步加强

继续实施城乡建设三年大提升行动计划，推进城镇建设扩容提升工程，推动集中采暖老旧管网改造、城镇燃气、供水与节约用水等市政公用基础设施项目建设，积极构建与城市发展和环境变化相协调的综合交通体系、城市排水防涝工程体系和污水垃圾处理体系，在全国率先实现了县县建成污水处理厂和垃圾处理场的目标，随着城市基础设施建设的扎实推进，河南城镇综合承载能力和防灾减灾水平得到明显提升。积极拓展绿化空间，完善绿地功能，拥有园林城市数量已居全国第三位，许昌市获国家节水型城市称号，长垣等 3 个县入选国家级园林县城，巩义市竹林镇等 3 个镇为河南省首次赢得国家级园林乡镇称号。村庄综合整治和农村危房改造加快推进，农村生活垃圾与污水实施统筹治理，城乡人居环境质量明显改善。以创建园林城市为抓手，不断加强城市道路、环境卫生、城市河道、路灯照明、户外广告设置等规范整治和村镇环境综合整治，海绵城市、城市地下综合管廊试点建设启动并取得初步成效，到 2015 年底省辖市已基本建成数字

化城管系统，许昌市数字城管系统荣获“中国人居环境范例奖”，洛阳市数字城管系统获得了“2014 中国地理信息产业优秀工程金奖”，郑州等 11 市（区）先后列入国家智慧城市（区、镇）试点，城市管理水平稳步提升。强化集约节约，大力实施既有居住建筑供热计量及节能改造工作，制定出台绿色建筑行动实施方案及经济激励政策，绿色建筑规模和可再生能源建筑应用规模不断扩大，持续推进公共建筑能耗监测平台示范省建设，公共建筑节能监管体系建设进一步加强，12 个省辖市和省直机构开展了能耗动态监测平台建设试点。

5. 产城融合发展步伐加快

与城镇化的加快推进相同步，河南的产业发展也取得了显著进步，一方面是总量继续扩大，2015 年全省生产总值超过 3.7 万亿元，按可比价格计算较上年增长了 8.3%，增速高于全国 1.4 个百分点，人均生产总值达到 3.9 万元。其中，第二产业增加值为 18189.36 亿元，增长了 8.0%；第三产业增加值为 14611.33 亿元，增长了 10.5%；工业增加值达到 1.6 万亿元，其中规模以上工业增加值增长了 8.6%，高出全国平均水平 2.5 个百分点，特别是产业集聚区规模以上工业增加值同比增长了 13.3%，增幅比全省工业高 4.7 个百分点，占全省工业增加值的比重达到 60.4%，同比提高了 8.1 个百分点，对全省工业增长的贡献率为 89.8%，同比提高了 15.5 个百分点，拉动全省工业增长 7.7 个百分点，已成为河南工业稳定增长的主导力量。另一方面是产业结构调整、转型升级取得进一步的突破，高技术产业和高成长性制造业占规模以上工业增加值的比重达到 56.3%；第三产业增加值占 GDP 的比重提高到了 39.5%，成为扩大就业和拉动增长新的生力军，商务中心区、特色商业区（街）则成为第三产业发展的重要支撑；创新能力也在持续增强，国家级研发中心数量已经翻了一番，国家重点实验室新增了 9 家，目前共计 14 家，河南粮食作物协同创新中心成为国家首批协同创新中心之一，客车智

能驾驶、可见光通信等核心关键技术取得了重大突破。河南的城镇化发展有这样坚实的产业支撑，加快了产城融合的发展步伐。

6. 城镇化试点改革取得显著成效

2015 年 2 月正式公布的《国家新型城镇化综合试点方案》将河南的洛阳市、兰考县、新郑市和禹州市纳入试点，承担起探索新型城镇化一系列相关改革措施的任务。其中，洛阳和兰考的任务都涉及探索建立城镇化投融资机制，此外洛阳还要探索农业转移人口市民化成本分担机制，兰考则需探索建立城乡一体化发展机制。禹州的任务除了新型城镇化的若干任务，还多了一项推进城镇化与农业现代化融合发展的任务。新郑的任务则包括拓宽城市建设融资渠道、深化农业人口转移的农村配套改革、促进城乡一体化发展、完善市民化制度保障体系、完善“多规融合”的规划体系、加快智慧城市建设、推动农业现代化与新型城镇化联动发展等。为此，四个试点市县已制定了具体的实施方案。比如洛阳的方案要求，本市所有义务教育阶段的学校要向持有洛阳居住证的农业转移人口开放，参加本市义务教育阶段的学生可参加本市所有入学考试。兰考的方案依据兰考县到 2020 年累计完成农业转移人口市民化 20 万人的城镇化发展目标明确核算了市民化成本，需要支出 163. 72 亿元（其中，基础设施建设 136. 58 亿元和基本公共服务 27. 14 亿元），人均市民化成本 8. 18 万元；此外，兰考还加快推进了“撤镇设街道办”，支持城关乡、城关镇和三义寨乡等撤镇设立街道办事处，朝着实行城市行政管理体制迈出坚实步伐。新郑的方案是明确要统筹城乡空间布局，重点打造“两城、两市镇”的空间发展格局（中心城区、龙湖新城、薛店新市镇、辛店新市镇）以及形成完善以合法稳定住所为户口迁移基本条件、以常住地登记户口为基本形式，城乡统一的新型户籍制度。禹州的方案则是将依据就业方式把农业转移人口分类纳入职工社会保险或者是城镇居民社会保险，并逐步将符合条件的农业转移人口纳入以公租房为主的城镇住房保障体系。

表 1　国家新型城镇化综合试点河南省 4 市主要工作任务

地区	工作任务
洛阳	向有居住证居民开放中小学
兰考	城关乡、城关镇和三义寨乡撤镇设立街道办事处
新郑	重点打造中心城区、龙湖新城、薛店新市镇、辛店新市镇
禹州	依据就业方式把农业转移人口分类纳入职工社保或城镇居民社保体系

2015 年 9 月，河南省政府批复了《河南省新型城镇化综合试点工作实施方案》，从总体要求、试点范围和时间、体制机制改革任务、重点建设任务、配套政策以及组织实施等方面就如何扎实有效推进国家和省级新型城镇化综合试点工作进行了全面系统的部署。2015 年 12 月初，河南的濮阳市和长垣县又入选第二批国家新型城镇化综合试点，自此河南省的国家新型城镇化综合试点已达 6 个，这也显示了国家对河南省城镇化试点改革工作取得成效的肯定。

（二）新常态背景下河南新型城镇化发展中存在的问题

1. 农业转移人口市民化步伐亟待加快

在河南的城镇化进程中，近年来大量农业人口转移到城市，但是市民化的步伐却较为缓慢，主要表现为两个方面：一是“伪城镇化”现象，即所在区域由于被划归城市新开发地区，被动地被纳入城镇人口范畴，这部分人口是在户籍上做了转变，但是缺失人口城镇化最核心、最基本的要素——就业，该部分人口中的大部分人缺少在城市谋生的能力，因此这类人口的城镇化是较为脆弱、缺乏支撑的；二是“半城镇化”现象，即为追求更好的发展主动进入城市非农产业就业从而在城市常住的人口，这部分人口实现了在城市就业，但由于受到城乡分割的户籍制度影响，不能与城镇居民一样享受就业、医疗、教育、养老、保障性住房等方面的基本公共服务，这类人口的城镇化是