

**开封市顺河回族区国民经济和社会发展  
第十三个五年规划纲要  
(草案)**

2016.04



# 开封市顺河回族区国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要 (草案)

开封市顺河回族区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要(草案),高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,始终抓住发展第一要务,坚持“稳中求快”总基调,主要阐明顺河回族区经济和社会发展战略意图,明确工作重点,弥补市场失灵,引导政府职能转型,是指导未来五年顺河回族区经济社会发展的行动纲领,同时也是兼顾2030远景的发展蓝图,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。

“十三五”时期要确保全面建成小康社会的宏伟目标顺利实现,确保全面深化改革在重要领域和关键环节取得决定性成果,确保转变经济发展方式取得实质性进展。顺河回族区必须深刻认识并准确把握国内外形势变化的趋势和特点,立足发展现状,加强科学化与民主化决策,抓住和用好重要战略机遇,坚决完成历史使命,全面实现建成小康社会的目标。



# 目 录

一、发展基础与形势环境.....	1
(一)“十二五”取得的成绩.....	1
1. 综合经济实力爬坡上坎迈上新高度.....	1
2. 现代产业体系持续构建取得新进展.....	2
3. 新型城镇化建设迈向新阶段.....	3
4. 改革开放开创新局面.....	4
5. 社会事业和民生保障得到新提升.....	4
(二)“十三五”面临的新形势.....	5
1. 面临的机遇.....	5
2. 面临的挑战.....	8
二、总体要求和主要目标.....	11
(一)总体要求.....	11
(二)指导原则.....	11
(三)发展目标.....	13
1. 经济增长目标.....	14
2. 转型升级和创新驱动目标.....	15
3. 社会发展和改善民生目标.....	16
4. 生态建设和环境保护目标.....	17
(四)重大举措.....	17
1. 以建设商贸物流枢纽、文化旅游名城核心区为突破,	

提高经济规模和影响力 .....	17
2. 以提升城市综合承载力和大运量快速交通体系建设为支撑，提升顺河回族区在新兴副中心城市中的功能地位...	18
3. 以重大项目为带动，增强经济社会发展基础和后劲支撑 .....	18
4. 以“互联网+”、“文化+”为牵引，加快形成创新驱动和经济增长新引擎 .....	19
5. 以基本公共服务均等化为重点，确保全面建成小康社会目标实现 .....	19
<b>三、“十三五”时期经济社会发展的主要任务 .....</b>	<b>21</b>
<b>(一) 加快制造业转型升级，培育特色新兴产业集群 .....</b>	<b>21</b>
1. 进一步推动老工业基地搬迁改造，推动产业转型 ....	21
2. 大力发展现代机械制造业，加快转型升级 .....	22
3. 引进高端装备制造业，培育壮大战略新兴产业 .....	23
4. 完善提升科学发展载体，推动汴东产业集聚区提质转型创新发展 .....	24
<b>(二) 大力发展现代服务业，做大做强第三产业 .....</b>	<b>24</b>
1. 充分利用区位优势，壮大商贸物流产业 .....	24
2. 引入“文化+”概念，大力发展文化旅游业 .....	26
3. 依托智力资源，培育文化创意产业 .....	28
<b>(三) 引入“互联网+”模式，加快三产融合发展 .....</b>	<b>28</b>
1. 融合电子商务，推动工业智能化改造 .....	28

2. 构建信息服务平台，发展“互联网+都市农业” .....	29
3. 借助餐饮、旅游业，构建清真食品产业链 .....	30
(四) 强化城区建设，提升城市功能 .....	31
1. 统筹规划，向现代化中心城区迈进 .....	32
2. 凝聚核心，加快汴东产业集聚区建设 .....	32
3. 突出优势，加快商贸物流园区建设 .....	34
4. 提升品质，逐步推动历史街区改造 .....	34
5. 更新功能，合理推动老工业基地搬迁改造 .....	36
6. 城乡一体，逐步推进新型城镇化发展 .....	36
(五) 完善公共服务设施，强化城市管理职能 .....	38
1. 统一规划，逐步完善公共服务设施体系布局 .....	39
2. 产业引导，逐步完善主干公共服务设施 .....	39
3. 强化管理，建立现代城市公共管理体系 .....	40
(六) 完善城市交通体系，加强通道建设 .....	40
1. 逐步完善城市道路网络 .....	41
2. 加强东部新城建设，打通外部交通主干线 .....	42
3. 建立现代综合运输体系 .....	42
(七) 加强市政设施建设，夯实支撑体系 .....	43
1. 建设高效的信息网络 .....	43
2. 建设市政设施支持系统 .....	43
(八) 推进绿色低碳发展，打造美丽顺河 .....	44
1. 深入开展污染防治 .....	44

2. 加强生态系统建设.....	45
3. 促进资源节约、循环利用.....	46
4. 加快生态文明制度建设.....	47
(九) 坚持共享发展, 着力改善民生.....	47
1. 加强就业扶持引导, 提高居民收入消费水平.....	48
2. 完善社会保障体系, 探索发展社会养老产业.....	49
3. 完善医疗卫生服务体系, 优化人口服务与管理.....	51
4. 大力实施人才支撑战略, 优先发展教育事业.....	53
5. 积极推进精神文明和公共文化体育建设.....	55
6. 创新社会管理模式, 打造平安顺河.....	57
(十) 加强民族团结进步教育, 促进共同繁荣发展.....	59
1. 落实党的民族政策, 创建全国民族团结进步先进区	59
2. 充分发挥“少数民族+”优势, 推进民族经济发展..	59
四、“十三五”规划实施的保障措施.....	61
(一) 充分发挥各级党委的领导核心作用, 全面从严治党	61
(二) 构建和谐社会, 加强法治建设, 创新社会治理.....	62
(三) 全面深化改革, 落实要素保障.....	63
1. 加强规划引导, 形成发展合力.....	63
2. 加强组织领导, 深化体制改革.....	64
3. 切实完善要素保障.....	65

## 一、发展基础与形势环境

### （一）“十二五”取得的成绩

“十二五”规划实施以来，面对经济下行压力和严峻的外部环境，在市委、市政府的正确领导下，区委、区政府团结带领全区广大干部群众，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢牢把握“好中求快”总基调，紧紧围绕产业集聚区与特色商业区建设、“两改一建”和“三城联创”工作重心，全区上下按照规划确定的基本方针和目标、任务，着力扩需求、稳增长、调结构、抓改革、惠民生、促和谐，经济社会呈现新常态下平稳增长态势，主要规划发展指标基本实现或超过规划预期目标序时进度。

#### 1. 综合经济实力爬坡上坎迈上新高度

“十二五”期间，顺河回族区经济社会发展各项指标再创新高，综合经济实力进一步增强。初步预计，“十二五”末全区生产总值达到 80.1 亿元，五年新增 23.56 亿元，年均增长 8.33%左右；人均地区生产总值达到 37800 元。地方财政总收入达到 5.2 亿元，比 2010 年增长 1.6 倍，年均增

长 12.4%；公共财政预算收入达到 1.3 亿元，比 2010 年的 0.93 亿元增长 1.4 倍，年均增长约为 7%。全社会固定资产投资累计完成超过 141 亿元，是“十一五”时期的 2.85 倍。全社会消费品零售总额达到 54 亿元，年均增长 14.1%。人民生活水平持续改善，城镇居民人均可支配收入达到 24600 元，农民人均纯收入达到 11425 元，年均分别增长 10.8%和 16.8%。

## 2. 现代产业体系持续构建取得新进展

“十二五”期间，顺河回族区始终坚持以“投资拉动”为主导，紧紧抓住承接产业转移的战略机遇，继续推动产业结构升级转型。一是**工业发展态势良好**。依托仪表公司、空分集团、晋开集团、平煤开封炭素公司等企业的雄厚科研实力与强大的人才队伍等优势，在城区老工业的搬迁改造过程中注重工业化和信息化的融合，传统机械制造业正在加速抢占“工业 4.0”与“互联网+”时代的制高点；二是**现代化的商贸物流产业园快速崛起**。总投资 17.5 亿元的中原种子产业科技物流园建设加速推进，总投资 80 亿元的上海申华汽车文化博展园及华晨申华物流产业园项目、总投资 80 亿元的上亿商贸物流城等项目的签约并相继落地，为顺河回族区发展生产性服务业提供了有力支撑；三是**文化、旅游产业发展呈现强劲势头**。投资兴建的一系列文化产业项目成为驱

动全区产城融合发展的新引擎，总投资 3.6 亿元的中原地区规模最大的东京海洋馆项目已建成营业，总投资 15 亿元的双龙巷历史文化街区改造、总投资 100 亿元的清明上河城、总投资 38 亿元的梦幻汴京文化综合旅游等项目的相继签约和开工建设都大大增强了城市的厚度和发展的潜力。初步预计，“十二五”末全区工业增加值达到 24.8 亿元，第三产业增加值达到 40 亿元，三产结构由“十一五”末的 5.08: 52.2: 42.72 进一步调整为 3.7: 41.64: 54.66，产业结构进一步向“三、二、一”转化。同时，装备制造、商贸物流、文化旅游正在成为驱动顺河回族区经济社会发展的“三驾马车”。

### 3. 新型城镇化建设迈向新阶段

“十二五”以来，顺河回族区在开封市整个城区版图中的战略定位日益突出，城区建设迎来重大转机。一是顺河回族区正在成为开封市谋建副中心城市的东部战略支点。行政区划调整后，开封市区“西高东低”的发展态势将得到一定程度的扭转，顺河回族区由过去被冷落的外围摇身一变，成为了名副其实的开封市的中心城区，成为未来“汴东新区”的重要符号，也必将成为辐射开封东部市域乃至豫东平原的重要节点。二是城区老工业基地搬迁改造大跨度迈进。围绕“退二进三”的城市功能的战略调整，确立了青上化工等 10 家整体搬迁企业和晋开化工与开封仪表 2 家部分搬迁企业，

老工业基地搬迁之后将会腾退出来相应的建设用地为中心城区发展服务业提供空间和容量，也为城市的跨越式发展提供了稀缺的资源。初步预计，“十二五”末顺河回族区城镇化率达到 86.88%，较“十一五”末提高了 1.87%。

#### 4. 改革开放开创新局面

“十二五”时期坚持转变政府职能，法治政府和服务型政府建设逐步落实，行政审批事项大幅度缩减，政府机构和事业单位改革稳步推进，简政放权步伐加快；基层四项基础制度建设加快推进，民主决策、便民服务、矛盾化解、党风政风监督等方面成绩突出；民营经济发展迅速，多种所有制共同发展的局面基本形成；农村综合改革和财税、水利、交通、科技、教育、医疗、文化、电力、国企等领域改革取得积极进展；对外开放加速推进，预计进出口总额达到 3859 万美元，实际利用外资五年累计达到 13799 万美元；招商引资工作取得重大进展，通过采取产业招商、集群招商、以商招商、小分队招商等方法，成功洽谈和引进了一系列重大项目落户顺河。

#### 5. 社会事业和民生保障得到新提升

“八项重点民生工程”持续实施，预计财政民生支出累计达到 4.8 亿元，占财政支出比重突破 88%。“十二五”期间

累计城镇净增就业人数 45380 人，农村劳动力转移就业累计新增 8.46 万人。覆盖城乡的社会保障体系初步建立，城乡居民医疗保险、养老保险制度实现全覆盖，“十二五”末，城镇基本养老保险参保人数 7.3 万人，全区城乡三项医疗保险参保率为 54%。各级各类教育协调发展，九年义务教育巩固率达到 97%。人口自然增长率控制在 5‰。文化、体育、慈善等社会事业全面发展。社会治理体系不断完善，平安顺河建设扎实推进，社会治安和安全生产形势持续稳定好转。

“两改一建”有力推进，强力推进双龙巷周边棚户区、清明上河城安置房、东京大市场、刘青霞故居周边环境整治、古观音寺周边改造、曹门新城北院安置房等项目的征收。

总之，“十二五”时期是顺河回族区经济社会又好又快发展的五年，也是综合经济实力大幅提升、产业结构持续优化、新型城镇化步伐加速推进、人民群众得到更多实惠的五年，经济社会发展又跃上一个新台阶，为今后加快发展奠定了坚实基础。

## （二）“十三五”面临的新形势

### 1. 面临的机遇

“十三五”期间，顺河回族区经济和社会发展将面临前所未有的新形势、新机遇。一是开封市行政区划调整为顺河

回族区重新审视自身发展定位创造了条件；中原经济区和郑州航空港经济综合实验区上升为国家战略为顺河回族区创造了可以充分利用的外部环境和发展空间；三是“一带一路”国家战略的提出与实施大大拓展了顺河回族区经济的交流空间和发展动力；四是“新常态”为顺河回族区经济结构调整提供了新的驱动力。

——开封市行政区划调整为顺河回族区重新审视自身发展定位创造了条件。虽然从区级层面顺河回族区属于开封市的中心城区，但是对于国土面积 87 平方公里的顺河回族区，当前被《开封市城市总体规划》纳入城市功能区的面积仅 30 平方公里左右。经过六十多年的发展，作为城市区域的部分发展空间已十分有限。2014 年开封县撤县建区，使得顺河回族区整个区域空间成为了中心城区的有机组成部分。随着省市两级政府推进开封建设成为新兴副中心城市战略的实施，必将大大拓宽顺河回族区的发展空间。

——中原经济区和郑州航空港经济综合实验区上升为国家战略为顺河回族区创造了可以充分利用的外部环境和发展空间。中原经济区和郑州航空港经济综合实验区的建设极大地改变了河南省的经济社会形态，各种要素加速向郑州聚集，以航空运输为载体形成了以郑州为中心的内通外联式的开放式的要素交流网络，中原经济区广阔的腹地都可以共

享“航空经济”红利并在空间上重新最优化配置资源。在这样的转变过程中，顺河回族区作为河南省未来重点打造的省域副中心城市的东部战略支点，无疑会有更多的机会。再加上顺河回族区作为开封市老工业基地，在政策的争取以及空间对接上无疑具有更大的主动权，这些因素共同推动顺河回族区能够在更深层次和更广的维度上积极承接郑州市以及郑州航空港的部分功能，推动功能共享、功能分流良性局面的形成。

——“一带一路”国家战略的提出与实施大大拓展了顺河回族区经济的交流空间和发展动力。“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”战略的提出与实施改变了中西部地区远离国际市场的不利区位，尤其是郑欧班列的开通运行，加快了河南融入国际市场的步伐，增强了发展的外向动力。我国传统经济发展的空间格局是由东到西依次递减，而“一带一路”则是全方位、多层次、复合型的互联互通网络，其产品和要素的流动由过去的单向流动演变为双向流动，双向交流机制有利于发掘中西部区域内市场的潜力，无形之中增强了中西部地区承接产业转移的拉力。郑州已经成为“一带一路”的重要物流枢纽和贸易中心，顺河回族区作为郑汴一体化区域的东部战略支点，便于借助“一带一路”战略拓展自身的市场空间，重塑自身的发展动力。

——“新常态”为顺河回族区经济结构调整提供了新的驱动力。新常态是我国经济迈向高效率、低成本的新一轮稳态过程，经济发展的关键词已经从“高速增长”变为“创新驱动”和“结构调整”。在经济进入新常态的大背景下，面临着创新经济和旧常态经济之间的摩擦和转变，经济下行压力持续加大，调结构、稳增长上升为全局性问题。一方面，可通过加大供给侧改革去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。另一方面可通过创新促进经济的发展，“工业4.0”、“互联网+”、“文化+”具有较大创新潜力的新型经济业态将成为未来经济发展的重要驱动力和支撑力，这不仅为顺河回族区老工业基地搬迁改造提供了相对宽松的宏观环境，又为顺河回族区借助“工业4.0”、“互联网+”、“文化+”等新型经济业态实现发展转型和总量赶超提供了可能。

## 2. 面临的挑战

“十三五”期间，是顺河回族区全面建成小康社会的最后期限，经济与社会发展过程中积累的问题或将集中爆发，也必然要面临巨大的挑战。

——再工业化及产业转换瓶颈期可能会比较长。顺河回族区是开封市老工业基地的代表，在“十三五”期间，现有大部分工业如晋开化工等不可避免地面临着搬迁，这些产业

的退出会形成较大的产值缺口，顺河回族区进一步工业化缺少了动力支撑。“十三五”期间顺河回族区不可避免地面临着再工业化的内在需求，顺河回族区工业如何在再工业化时代打破瓶颈，重塑竞争优势无疑是一个非常重要的时代课题。另外，商贸物流以及文化旅游项目的培育周期又比较长，在短期内可能不足以弥补老工业搬迁留下的产值缺口，未来应对产业转换瓶颈期的压力比较大。

——**短期内的区域优势构建面临的困难比较大。**虽然开封市谋建河南省副中心城市以及行政区划调整大大改善了顺河回族区的城市功能定位，但是“郑汴一体化”仍然是全省乃至郑州与开封两市未来的主要发展方向，开封市自东向西呈现出阶梯式发展，而顺河回族区正好位于该阶梯的起点，在相当长的时间内，顺河回族区在产业的空间选址以及事关经济社会发展重大项目落地的竞争力上都有待进一步提升，区位优势短期内可能体现并不充分。

——**面临着较强的资金约束。**“十三五”期间，顺河回族区面临着产业与城市的双重转型，需要着力破解一些阻碍转型升级的短板。旅游资源整合不足尤其是国宝级文物开发不足，老城区的改造、重大基础设施和公共服务设施等建设任务异常繁重，等等。这些因素的存在使得顺河回族区资金缺口比较大，融资模式有较大改进空间，资金压力为顺河回

族区未来城市功能的提高和完善带来一定的困难。

——**区域竞争压力较大。**随着中原经济区“半小时交通圈”和“一小时交通圈”及核心城区与卫星城之间快速交通连接线建设，各区域都在尽可能地向增长极郑州靠拢，承接郑州的城市功能及产业分流，顺河回族区濒临郑州的优势在不断弱化。

综合判断，今后五年是顺河回族区必须紧紧抓住并可以大有作为的重要战略机遇期。抓住机遇推动经济社会又好又快发展，是解决前进道路上各种矛盾和问题、加快追赶跨越、推动科学发展的必由之路。因此，既要增强机遇意识、发展意识，又要增强忧患意识、攻坚意识，准确把握形势，发挥自身优势，着力破解发展难题，加快转变经济发展方式，开创科学发展新局面。

## 二、总体要求和主要目标

### （一）总体要求

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，积极落实《河南省全面建成小康社会加快现代化建设战略纲要》谋划的思路和各项举措，以河南省实施三大国家战略和开封市建设新兴副中心城市为契机，紧紧围绕“商贸物流枢纽、文化旅游名城核心区、高端机械制造业集聚区以及民族和谐发展示范区”功能定位，优化空间结构，构建开封新兴副中心城市功能区，培育新的增长点，全面增强经济发展活力、综合竞争能力和可持续发展能力，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，努力实现全面建设小康社会目标，努力打造“实力、和谐、美丽、幸福”的现代化宜居宜业新顺河。

### （二）指导原则

——**坚持改革开放**。坚决主动推进改革，使市场在资源配置中起决定作用，更好发挥政府的作用，最大限度提高市场要素配置效率和公共资源配置的公平性，推动改革的新红

利转化为发展的新动力。持续扩大改革开放，全面融入郑汴港都市区，主动对接郑州航空港综合经济实验区，综合运用国内外两个市场，积极参与全球和区域产业分工格局的重构，构建适应区域发展格局变化和趋势的开放型现代经济体系。

——**坚持转型升级**。坚持把转型升级作为主线贯穿到经济社会发展的各领域、全过程，推动产业向市场和科技导向型转变、生产方式由粗放型向集约型转变、产品由初级产品向高端产品转变，文化由精神力向生产力转变，社会由复杂型向和谐型转变，生态由整治为主、局部好转向总体好转、良性循环转变，不断构筑科学发展新优势。同时，要扩大有效供给，提高发展质量和效益，加大供给侧结构性改革力度，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

——**坚持创新驱动**。大力实施创新驱动发展战略，以科技经济深度融合为导向，加快推进科技创新、业态创新、模式创新、管理创新，进一步激发全社会创新创业活力，形成大众创业、万众创新的生动局面，推动创新能力整体跃升，培育新的增长动力和竞争优势。

——**坚持绿色发展**。把生态文明理念贯穿经济社会发展全过程和各领域，始终坚持生态文明理念，完善生态文明制

度，强化激励约束机制，加大生态环境突出问题的治理力度，持续放大绿色效应，实现生态效益、经济效益、社会效益的统一，推动人与自然和谐共生，打造美丽顺河。

——**坚持民生为本**。要把发展的出发点和落脚点真正体现在富民、惠民、安民上，加快发展社会事业，提高社会保障水平，持续增加居民收入，推进基本公共服务均等化，解决好就业、教育、住房、医疗、社会保障等人民群众切身利益的实际问题，形成科学有效的社会治理体制，实现富民强区。

### （三）发展目标

“十三五”规划最基本的任务目标是全面建成小康社会。此外，在确定主要目标和发展任务时，还要考虑与十八大和《河南省全面建成小康社会加快现代化建设战略纲要》、《开封市科学推进新型城镇化实施方案（2014-2020）》提出的目标相衔接。

根据基本目标和任务的要求，结合顺河回族区的客观条件，顺河回族区“十三五”期间社会经济发展的总体目标概括为：“3344”，就是要**抢抓三大机遇，提升三大产业，打造四个平台，聚力四个建设**。具体来说，即抢抓“**开封建设河南省新兴副中心城市、东部新城建设、老工业基地搬迁改造**”

三大机遇，提升“高端制造、文化旅游、商贸流通”三大产业，打造“汴东产业集聚区、特色商业街区、汴东商贸区、现代物流区”四个平台，全力建设“实力、和谐、美丽、幸福”的新顺河。促进经济社会和谐发展，打造民族和谐示范区。

具体指标设置的初步考虑如下：

### 1. 经济增长目标

——地区生产总值：“十二五”末，全区地区生产总值达到 80.1 亿元，平均增速 8.33%。到 2020 年，全区地区生产总值年均增长 10%。

——人均生产总值：“十二五”末，全区人均生产总值达到 37800 元左右。到 2020 年，人均生产总值达到一万美元。

——全社会固定资产投资：“十二五”末，全社会固定资产投资达到 38.01 亿元，五年累计 141 亿元，年均增长 21.84%。到 2020 年，固定资产投资达到 79.83 亿元，实现年均增长 16%。

——社会消费品零售总额：“十二五”末，社会消费品零售总额达到 54 亿元，平均增速 14.1%。到 2020 年，社会消费品零售总额达到 95.17 亿元，实现年均增长 12%。

——**财政一般公共预算收入**：“十二五”末，财政一般公共预算公共收入达到 1.3 亿元，年均增长 7%。到 2020 年，财政一般公共预算公共收入达到 2.19 亿元，年均增长 11%左右。

——**进出口总额**：“十二五”末，进出口总额达到 3859 万美元。到 2020 年，进出口总额达到 5670.14 万美元左右，年均增长 8%。

——**实际利用外资**：“十二五”末，全区实际利用外资达到 3900 万美元，五年累计达到 13799 万美元，年均增长 17%。到 2020 年，全区实际利用外资达到 5669 万美元左右，五年累计达到 24800 万美元，年均增长 9%。

——**规模以上工业增加值**：“十二五”末，规模以上工业增加值达到 18.64 亿元，年均增长 17.17%。到 2020 年，规模以上工业增加值达到全市总体增长水平。

## 2. 转型升级和创新驱动目标

通过创新驱动，不断优化产业结构，到 2020 年，力争三次产业转型升级的结构比例调整为：3.5:41:55.5；在保持较高城镇化率的基础上，进一步提升城镇化质量。

——**城镇化率**：“十二五”末，城镇化率达到 86.7%。到 2020 年，城镇化率提高到 88.2%。

——**研究及开发经费占生产总值比重**：“十二五”末，研究及开发经费占生产总值比重为 3.56%。到 2020 年，研究及开发经费占生产总值比重提高到 2.45%（国家创新型城市标准）。

### 3. 社会发展和改善民生目标

——**城镇登记失业率**：“十二五”末，全区城镇调查失业率在 4% 以内。“十三五”期间，全区城镇调查失业率控制在 4% 以内。

——**五年城镇净增就业人数**：“十二五”期间累计城镇净增就业人数 45380 人。“十三五”期间累计城镇净增就业人数 45000 人。

——**城镇基本养老保险参保人数**：“十二五”末，城镇基本养老保险参保人数 7.3 万人。到 2020 年，城镇基本养老保险参保人数达到 10 万人。

——**城乡三项医疗保险参保率**：“十二五”末，全区城乡三项医疗保险参保人数 12.2 万人，到 2020 年，全区城乡三项医疗保险参保人数 17.8 万人。

——**城镇保障性住房建设套数**：预计“十二五”末，全区城镇保障性住房建设套数 3769 套，到 2020 年，全区城镇保障性住房建设套数 3000 套以上。

——**城镇居民人均可支配收入**：“十二五”末，城镇居民人均可支配收入达到 24600 元，年均增长 10.8%。到 2020 年，城镇居民人均可支配收入与经济增长同步。

——**九年义务教育巩固率**：到 2020 年，全区九年义务教育巩固率保持在 97%。

#### 4. 生态建设和环境保护目标

万元工业增加值用水量、农业灌溉用水有效利用系数、非化石能源占一次能源消费比重、万元生产总值能耗、万元生产总值二氧化碳排放量、化学需氧量、森林覆盖率、林木蓄积量、耕地保有量、空气质量优良天数等有关生态和环境保护的指标均完成市下达目标。

#### （四）重大举措

“十三五”期间，要围绕全面建成小康社会、增创发展新优势，突出关键举措，实施重点突破。

##### 1. 以建设商贸物流枢纽、文化旅游名城核心区为突破，提高经济规模 and 影响力

对接郑州航空港经济综合实验区，加大招商引资力度，优化发展环境，提升服务水平和服务能力，吸引国内外著名物流企业落地聚集，高水平建设现代物流产业园区，形成郑汴港都大市区东部重要的物流产业和现代商贸服务业枢纽，

在国家“一带一路”战略实施中率先取得突破。依据开封打造文化旅游名城战略，以国际化视野重新谋划顺河回族区文化旅游发展方略，整合顺河回族区现有文化旅游资源，使顺河回族区成为开封市文化旅游名城核心区之一。

## **2. 以提升城市综合承载力和大运量快速交通体系建设为支撑，提升顺河回族区在新兴副中心城市中的功能地位**

发挥区位优势，依托现有公路、铁路条件，打通开港通道，拓展对外出口，完善基础设施，通过大运量快速交通体系建设，形成郑汴港大都市区东部新的综合交通枢纽；加大星级酒店、酒吧、咖啡店等现代化旅游服务和娱乐设施的建设力度，与国际标准对接，优化软、硬环境，提升服务水平，增强吸引力，聚集人流，创造价值，从根本上改造顺河回族区经济发展的内外部环境。

## **3. 以重大项目为带动，增强经济社会发展基础和后劲支撑**

以工业化与信息化深度融合为引领，明确重点产业发展方向，实施百千亿级产业集群培育行动计划。以重大项目建设为抓手，加快项目推进工作，对于引进项目快落地，落地项目抓推进，建成项目促投产。紧扣国计民生、着眼发展需要，顺应人民期盼，完善多元化、可持续要素保障机制，谋划一批对经济发展和转型升级全局带动性强的重大工程，

推动一批对推进社会建设、生态环保、改善民生作用显著的重大项目、为补短板、增后劲、促均衡、上水平提供支撑。

#### 4. 以“互联网+”、“文化+”为牵引，加快形成创新驱动和经济增长新引擎

充分发挥互联网、文化在生产要素配置中的优化和集成作用，通过优化传统存量，做大新兴增量，提升公共服务，夯实网络支撑，推进互联网、文化与经济社会各领域深度融合，加快培育基于互联网、文化相融合的新产品、新业态，带动大众创业、万众创新，打造新的经济增长点。

#### 5. 以基本公共服务均等化为重点，确保全面建成小康社会目标实现

创新公共服务提供方式，确保基本公共服务均等化总体实现，提升和完善区域社会治理体系，有序推进老工业基地搬迁，加快棚户区改造，确保全面建成小康社会目标实现。



### 三、“十三五”时期经济社会发展的主要任务

“十三五”时期是顺河回族区积极应对“新常态”发展阶段的特殊时期，是实现全面建成小康社会宏伟目标的攻坚和收官时期。“十三五”期间，围绕全面建成小康社会，加快现代化建设的目标，顺河回族区要紧抓机遇，充分发挥现有的优势，积极创新，推动重大任务实施，实现更有效率、更加公平和更可持续的发展。

在发展过程中，顺河回族区要坚持改革开放、转型升级、创新驱动、绿色发展和民生为本的指导原则，优化产业结构，提升发展内涵，以先进制造业、商贸流通业和文化旅游业为重点，加大招商引资力度，尊重市场规律，处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，充分利用社会资金，融合“新常态”、“工业 4.0”和“互联网+”的发展环境，打造具有顺河回族区特色的现代产业体系。

#### （一）加快制造业转型升级，培育特色新兴产业集群

##### 1. 进一步推动老工业基地搬迁改造，推动产业转型

“十三五”期间，顺河回族区要以《开封市老工业基地搬迁改造实施方案（2015-2022年）》为指导，进一步加快老工业基地的搬迁改造步伐，对前期已列入搬迁计划并初步完

成搬迁的项目做好善后工作；对晋开集团等未来拟列入搬迁计划的项目做好前期论证和准备工作，完善搬迁预案，把握时间节点，适时启动搬迁；对于其他传统制造业项目全面盘点，不适应现代产业发展的项目坚决予以搬迁淘汰。部分传统优势产业，要重塑新的竞争优势，进行产业升级改造，推动产业结构向中高端迈进。同时，为新型产业的进入和发展提供空间。

## 2. 大力发展现代机械制造业，加快转型升级

现代机械制造业具有资本密集、技术密集、附加值高等特征，产业规模大，增长速度较快，是工业经济的主体部分。要把握现代机械制造业的发展趋势，以智能制造、精密制造、绿色制造为发展方向，以错位发展促差异发展、特色发展，构建以现代机械制造业为主体的产业配套协作体系，加速形成产业群体竞争优势、规模效益和扩散效应。顺河回族区的机械制造业具有一定的优势，要加大改造提升力度，促使产业链向下游延伸，以提高企业核心竞争力为抓手，再造传统支柱产业新优势，使传统支柱产业成为支撑顺河回族区“工业兴区”的中坚力量。依托引进的上海申华等企业，融合上海申华（开封）汽车博览园，华晨申华（开封）物流产业园项目，延伸产业链，发展汽车零部件产业，拓展营销范围，创新发展模式，发展壮大一批具有省内竞争力的龙头企业，

基本形成一批具有国内影响力的产业基地，初步形成具有国内竞争力的现代机械制造业体系。

### 3. 引进高端装备制造业，培育壮大战略新兴产业

战略性新兴产业是中央和地方规划并配套以支持政策的领域，主要有为“节能环保、新兴信息产业、生物产业、新能源、新能源汽车、高端装备制造业和新材料”，是引领未来社会经济发展的引擎，能否在这些领域有长足发展决定着一个地区是否能成为发达地区的关键因素。“十三五”期间，顺河要充分利用老工业基地搬迁改造后置换的空间，结合机械制造业优势，贯彻落实《河南省人民政府关于印发先进制造业大省建设行动计划的通知》，实施“百千”亿级工程，重点发展产业集群，实现能级跃升。同时，抓住开封迈向副中心城市和郑州航空港经济综合试验区辐射带动的历史机遇，充分发挥顺河回族区内的河南大学的智力优势，以省、市相关规划为指导，通过完善基础设施，创新体制机制，加大投资力度，推动要素聚集，加快发展速度，顺应航空经济发展大趋势，将“体积小、重量轻、附加值高”的高端装备制造业，比如电子信息制造业、机器人制造、3D打印、医疗器械等行业作为重点进行招商引资，努力在进入“工业4.0”时代之前为顺河回族区奠定坚实的创新基础和工业基础。

#### 4. 完善提升科学发展载体，推动汴东产业集聚区提质转型创新发展

“十三五”期间，要完善汴东产业集聚区的发展载体作用，以现代机械制造业、高端装备制造业和现代服务业为基础，以项目带动、产城融合为先导，开展招商引资，吸引人口、产业和高端要素集聚，深入实施创新驱动发展战略，大力推进开放式创新，推进大众创业万众创新，构建现代创新体系，推动汴东产业集聚区提质转型创新发展。

##### （二）大力发展现代服务业，做大做强第三产业

##### 1. 充分利用区位优势，壮大商贸物流产业

到“十三五”末，全区服务业规模明显扩大，占地区生产总值的比重提高到60%以上，为经济社会持续健康发展打造新引擎。重点推动生产性服务业向中、高端发展，在更深层次、更高水平上推动服务业与工农业有机融合，引领产业向价值链高端提升，加速经济提质增效升级；努力推动生活性服务业向便捷、高效、优质方向发展，提高组织化、规模化、精细化、专业化水平，不断满足人民群众对美好生活的追求。

在立足自身优势的基础上，服务于国家与河南经济及物流产业发展的总体要求，特别是服从于中原经济区建设、郑

州航空港综合试验区建设和国家粮食核心生产区三大国家战略，依托区位优势、交通条件、产业基础和物流需求，根据《开封市顺河回族区经济社会发展战略规划》对物流业发展的引导，着力建设“一个大市场，三个物流基础平台，三大通道，五大物流产业主体”。依托现有的项目优势，把握机遇，大力发展汽车物流园、种子物流园、冷冻（藏）链物流、商贸综合体和农用生产资料物流。同时加强物流信息平台建设，推动互联网+物流的创新和发展，把握机遇，实现赶超。“十三五”末，物流业增加值占GDP的比重达到7.5%以上，占服务业增加值的比重达到15%以上。力争培育1家以上4A级大型物流企业集团，2家以上3A级物流企业。

在商贸服务业发展方面，依托现有的总投资80亿元的上亿商贸城项目，引进知名商城，比如丹尼斯、大商等，同时发挥航空港区的优势，吁请政策支持，与航空港区的企业以及阿里巴巴、万国万购等知名电商进行合作，建立海外商城，形成集聚效应，打造汴东乃至豫东商业中心区。与此同时，抓住目前经济转型升级，产业结构调整的机遇，发挥开封便利的交通优势，面向豫东的广阔经济腹地，承接东部以及郑州的相关产业，尤其是大型家具建材物流产业，分流郑州的经济功能，引入相关企业，为开封谋建副中心城市提供强有力的产业支撑。

## 2. 引入“文化+”概念，大力发展文化旅游业

针对顺河回族区国宝旅游资源丰富和民族特色浓厚的特点，以“文化+”为切入点，着重发展文化旅游业。一是和市里有关部门协调，整合东大寺、天主教堂、南北教经胡同、双龙巷、刘青霞故居等优质历史文化资源，将顺河的文化旅游资源纳入开封市的旅游线路中。二是要以双龙巷和刘青霞故居的修复建设为契机，扩大宣传，塑造品牌，加强国际合作，提升影响力，打造民族特色的商业街区。三是要在阳光湖、明伦街附近规划建设娱乐休闲街区，加大星级酒店、酒吧、咖啡馆等现代化旅游服务和娱乐设施的建设力度，与国际标准对接，优化环境，提升服务水平，将顺河回族区的娱乐休闲商业街区建设成为开封市文化旅游名城核心区之一。四是要在汴东湖建设汴东 CBD，以上亿商贸城项目为基础，打造城市商业综合体，依托开封的文化旅游资源，发挥“文化+”的带动作用，打造吃住行、娱购游为一体的旅游产业链，深入挖掘开发文化旅游资源的商业价值。五是深入挖掘顺河回族区作为老工业基地的价值，以开封仪表厂为基础，建造工业博物馆，与周边的汴京公园，东京极地海洋馆形成不同特色，满足不同人群的综合性和旅游资源聚集地。五是要推动旅游业的智能化改造，实现旅游业的互联网+发展。通过提供更宽松的市场发展空间、积极的财税鼓励政策、

大力引进先进的经营理念、拓展多方位的融资渠道、不定期为企业组织品牌经营培训和引进相关方面的高端人才等途径以培育品牌企业。依托开封市与腾讯在互联网+方面的合作，采用微信、app等方式，宣传顺河回族区的旅游资源，打造完整的、互联网时代的新型旅游产业链。六是要建立长期有效的对外合作机制。针对区内丰富的国宝资源，抓住国家发展文化产业的机遇，与国家旅游局、中国旅游资源开发促进会、河南大学等相关单位建立长期固定的合作联系，科学规划、合理布局，吁请支持，将顺河的文化旅游资源开发纳入到开封市的发展规划，充分发挥各方力量，推动区内旅游资源和文化资源的开发利用和保护。七是加大招商引资力度，依托本地资源，精准招商。顺河回族区要加大力度引进国内外知名的文化旅游资源开发公司，引入社会资本，发挥市场的力量，结合科学的规划，在保护的前提下，深入挖掘国宝资源的经济价值和文化价值。八是要充分发挥区内多民族聚居，和谐共处的民族民俗文化优势，利用国家民族政策，挖掘民族特色优势资源，大力推进“民族和谐发展示范区”的建设，积极推进物质文化遗产和非物质文化遗产的“申遗”工作，加强民间文化交流，弘扬“全国民族团结进步模范单位”和“全国民族体育工作模范集体”的品牌效应，促进旅游业的快速发展。

### 3. 依托智力资源，培育文化创意产业

顺河回族区辖区内有百年老校河南大学，拥有丰富的智力资源。一是要和河南大学展开深度合作，依托河南大学艺术、传媒、体育等特色优势专业，利用现代信息处理和传播技术，与河南省艺术中心、河南省话剧院等省内外相关单位合作，建设以河南传统曲艺为主题的演艺场所。二是充分利用开封汴绣博物馆、汴京“灯笼张”和回族名人“蝶王”胡宝国的剪纸展厅，弘扬和传承民族文化，打造特色文化创意产业园区。三是要以双龙巷、刘青霞故居等为基础，邀请省内外知名的编剧，比如刘震云，写作相关剧本。并与华谊公司等传统影视公司和乐视、优酷土豆等新兴的影视公司合作，拍摄电视剧、电影等，利用传统媒体和互联网媒体，多角度、多层次的宣传顺河回族区的文化旅游资源。四是要利用顺河回族区辖区内的废旧工厂或者是搬迁后的工厂，依托智力资源，对于河大的老师、学生以及其他相关的艺术工作人员，给予一定的政策优惠和入驻奖励，引入社会资本，市场化运作，打造文化创意产业园区。

#### （三）引入“互联网+”模式，加快三产融合发展

##### 1. 融合电子商务，推动工业智能化改造

以开封入选全国最具“互联网+”投资潜力城市为契机，

制定三年行动计划，积极推进“互联网+制造业”，用新技术，新理念引领产业转型升级。以产业集聚区建设为抓手，以加快产业改造升级为主线，以提升产业竞争力为重点，大力推进全产业链的信息化水平，以先进的信息技术提升改造传统产业，推进设计制造协同、大规模个性化定制、线上线下融合服务等模式创新，开展数字车间、智能工程、智慧园区试点示范，提升制造业数字化网络化智能化水平，积极发展服务型制造，促进生产链条从加工制造环节向研发、设计、品牌、营销、服务和系统集成等全产业链延伸，争取在“十三五”末期建成和完善“互联网+”时代的产业体系。

“十三五”末，力争要建设1家电子商务基地（电子商务总部楼宇），创建1个电子商务产业园区，培育10家电子商务示范企业，创建5个骨干企业电子商务平台，应用电子商务开展内外贸易的企业比率达到85%以上，网络零售额相当于社会消费品零售总额15%以上，诚实有序的电子商务发展环境基本形成。

## **2. 构建信息服务平台，发展“互联网+都市农业”**

“十三五”期间，社会消费对农产品的绿色安全提出更高要求，现代农业进入加速发展阶段。顺河回族区要把握发展机遇，以保障粮食安全和促进农民增收为核心任务，创新

土地流转和规模经营方式，加快培育新型农业经营主体。推动新一代信息技术与农业生产全面融合，积极发展农产品电商。发挥顺河回族区的区位优势，融合顺河回族区的旅游业发展，和国内有经验的生态农业开发企业合作，大力发展现代都市生态农业，大力推进体验参与型、休闲观光型等都市生态农业园区建设。

### 3. 借助餐饮、旅游业，构建清真食品产业链

服务业是为生产、生活服务的产业，具有就业密集、绿色环保、附加价值高等特点，是调结构、促增长、增效益的重大举措，是扩大内需、增进就业、改善民生的重要途径。到“十三五”末，全区服务业规模明显扩大，为经济社会持续健康发展打造新引擎。重点推动具有顺河民族特点的清真食品产业向中、高端发展，发挥清真食品产业的特点，在更深层次、更高水平上推动服务业与农业有机融合，引领产业向价值链高端提升，加速经济提质增效升级；重点培育一批国内有影响力的清真食品公司，和三全、思念等国内知名的食品公司合作，努力推动清真食品产业向便捷、高效、优质方向发展，提高组织化、规模化、精细化、专业化水平，不断满足人民群众对美好生活的追求。

着力规范清真食品行业标准，构建具有顺河回族区特色

的清真食品产业链。大力发展连锁、网络经营，支持清真食品企业以连锁、网络方式进行改造，走规模化、标准化发展道路，以工业化生产方式推动清真食品加工及配送服务，同时，要从源头上对清真食品产业链进行安全质量监督和管理。着力实施品牌战略，打造具有地区特色的产品和服务品牌，培育具有民族特色的清真餐饮美食品牌，支持知名品牌和老字号餐饮企业快速扩张。大力发展清真餐饮集聚区，努力构建立足文化优势，形成文化正餐、小吃、茶点等各类餐饮互为补充、相互渗透的餐饮发展新格局。

#### **（四）强化城区建设，提升城市功能**

“十三五”期间，顺河回族区将全面纳入开封市中心城区建设范围，不但要着力解决老城区的历史街区改造、老工业基地搬迁改建等城市建设问题，调整完善各类城市基础设施，充实提升城市各项功能，还要继续强化城区的集聚和扩散等经济职能，加快东部新城建设步伐，推进产业集聚区和物流园区的开发建设，增强城区的经济、人口承载力，全面提升城区的各项服务功能，使顺河回族区成为开封市建设新兴副中心城市的重要“阵地”。基本的思路是，发挥产业集聚区和物流园区的要素集聚功能，以产业集聚带动人口集聚，逐步提高常住人口规模；以旅游业、文化创意产业等第三产业发展为契机，稳步推进历史街区改造和老工业基地搬

迁建设，完善公共服务设施，提升城区物质环境质量，建设宜居宜业的新顺河。

### 1. 统筹规划，向现代化中心城区迈进

开封市行政区划调整后，顺河回族区在空间区位上由城市边缘区变为城市的中心区，但以往的规划理念并没有发生根本转变，影响顺河回族区地位的提升。此外，现有的城市总体规划框架过于宽泛，现有的产业集聚区规划、老工业搬迁规划、特色商业街区规划等空间规划只涉及局部地段，不能覆盖全域。十三五期间，顺河回族区要真正转为中心城区，必须重视精细化的规划设计引导，以开封市推进东部新城建设为契机，要具有全局眼光和长远着力点，进行系统规划和统筹布局。具体手段：一是要积极向市级城市规划部门对接，争取将顺河回族区全域纳入全市总体规划范围；二是要在开封市总体规划的框架下，开展分区规划，并将顺河回族区全域进行统筹布局，将现有的专业园区规划进行总体协调，并对未开发土地的功能进行统一布局，以引导顺河回族区向现代化的中心城区迈进。

### 2. 凝聚核心，加快汴东产业集聚区建设

坚持复合型发展理念，推动“以产促城、以城促产”的产城融合发展模式，加快汴东产业集聚区的发展，打造工业

化、信息化、城镇化、绿色化的综合实验示范区；建立现代服务业体系，推动“二三互动”，打造服务全区的商务、商业中心。一是以产城融合发展为先导，加快城市功能区综合连片开发。协调汴东产业集聚区与城市其他功能区的关系，吸引人口、产业和高端要素集聚，打造产城融合示范区。具体手段：一是加强创新能力的培养，建设创新“孵化器”。即从现有工业企业中挖掘技术力量雄厚、具有一定市场竞争力的传统制造业企业，如阀门厂、仪器仪表厂等，组织重大创新公关团队，植入产业集聚区孵化器，利用风险投资，加大技术创新，催化衍生高端制造业发展；二是加大高新技术及人才引进力度，建设高新型机械制造园区。进一步加大汴东产业集聚区的招商引资力度，引进高新技术企业，培育高端制造业。二是建成环境优美宜居样板区。推进城乡一体化生态网络建设，形成绿色、低碳、循环的生产生活方式，使全区的绿地率、绿化覆盖率显著提高，明显改善人居环境质量，使居民率先达到初步现代化的生活质量和水平。具体手段：一是在产业集聚区建设过程中，实施城市公共绿地工程建设，利用废弃农用地、坑塘或不规则地块进行绿化，建设小型的、宜人的休憩绿地；二是利用现状的河道、护城大堤及干道网进行绿化，建设纵横贯通、相互交织的生态廊道网，提高城区的绿化水平。三是建成现代服务业集聚高地。立足

于城区的生产生活需求集聚商务、商业要素，推动产业集聚区的功能多样化发展。具体手段：以“汴东湖”建设为重心，对周边用地进行开发经营，并进行统筹规划、精心设计，建设高品质的物质环境，同时引进金融保险、写字办公、外包服务、创新创业等现代服务业，形成顺河回族区现代服务业集聚的中心商务区和开封市城区东部的次级城市中心。

### 3. 突出优势，加快商贸物流园区建设

坚持物流、商贸融合发展的原则，依托交通区位优势，强化城镇间产业、物流合作，以专业物流园区建设为基础，带动商贸业发展。一是要建设区域性特色物流园区。优先打造汽车、种子及冷链三大物流基础平台，带动更多的物流主体入驻，打造汽车物流园、种子物流园、冷冻（藏）链物流、商贸综合体和农用生产资料物流等五大物流产业主体。二是要建设快速物流通道。利用主干公路网和铁路专用线，建设方便快捷的物流交通枢纽，同时加快各主要通道与对外公路交通干线的进出口建设。三是建设现代物流信息服务中心。采用“互联网+”的发展理念，建设专业化的物流信息平台。

### 4. 提升品质，逐步推动历史街区改造

创新和保持顺河回族区的文化特色，强化历史文化街

区、村镇保护，开展重点区域城市设计，规划建设一批主题鲜明、本土风情浓郁的城市公共文化休闲空间，逐步树立特色鲜明的文化品牌，提升旅游服务和城市建设的品质。一是将历史文化街区改造和旅游业发展结合。打造以宋文化为主题的“双龙巷历史文化街区”和以民族民俗文化为主题的“伊斯兰文化街区”。具体手段：一是引入大型商业地产开发企业，对传统街区进行整体开发，建设主体鲜明、风貌独特、功能齐全的历史文化旅游街区，如“双龙巷历史文化街区”；二是尊重穆斯林“依寺而居”的文化传统，采用居民“众筹”模式逐步改造历史街区，政府可通过大型公共设施建设和规划设计来引导开发建设。二是将文化创意产业与旅游产业融合发展。利用河南大学的人才智力优势，通过老城改造，加快推进铁塔开宝寺复建，打造“铁塔光影秀”品牌，促进文化创意和旅游产业的发展。具体手段：一是加强文化产业规划，深入发掘顺河回族区历史文化资源，实施重大项目带动战略，以铁塔开宝寺复建为重点文化产业项目建设，促进文化产业大发展、大繁荣；二是将河南大学的工艺美术、新闻传媒、体育表演艺术、音乐表演艺术等专业，与铁塔文化相结合，建设“艺术家工作室”和“创意产业创业园”，提升“铁塔光影秀”节目的影响力，增强旅游吸引力，推动文化创意和旅游产业的发展。

## 5. 更新功能，合理推动老工业基地搬迁改造

继续稳步推进老工业基地搬迁改造，坚持循环节约、紧凑集约、绿色环保可持续发展方式，因地制宜，充分挖掘老工业企业的资产价值，逐步推进老工业基地的功能更新，将老工业基地建设成为“节约型城区”、“生态宜居城区”、“智能城区”、“人文城区”，全面提升城区建设面貌。具体手段：一是选择工业设备配套完整、技术落后而又不便搬迁的老厂区，整体进行绿化改造，增加休憩设施，建设“开封市老工业博物馆”；二是利用工业厂房面积较大，建筑质量较好的老厂区，建设各类小微型加工企业，如食品加工、创意旅游产品加工等；三是利用厂区面积较大、铁路专用线完好的老厂区，建设物流加工企业，如副食、日用品等商品的分装、包装，建设区域型商品物流配送中心；四是利用厂区面积较小、建筑设施老旧的老厂房，结合周边居民区进行商品房开发改造，将住宅、社区型商业综合体结合小型公共绿地建设，改善居住环境质量，提升社区服务质量。

## 6. 城乡一体，逐步推进新型城镇化发展

坚持“以人为本”的城镇化宗旨，全面提高人口市民化的质量，使城镇居民更加公平地参与社会经济发展、更加公平地分享发展成果和城镇公共服务，增强居民的归属感和幸

福感。一是**推动城中村居民成建制转户**。全面完成城中村和棚户区整体改造，同步推进集体资产改制、居民身份转换、配套设施完善，改善居民居住条件。健全农业转移人口落户制度，降低外来人口落户门槛，形成稳定就业人员和随迁家属落户的长效激励机制，力争每年实现转户 2000 户左右。强化“一基本两牵动三保障”，推行居住证制度，逐步消除外来务工人员与本地城镇居民在身份待遇、医疗卫生、社会保障等方面的不平等待遇，增强城区对外来人口转移的吸引力和牵引力，力争每年增加 5000 人左右的常住人口。二是**建立现代城市文明宣传引导机制**。自下而上通过各级政府和社团组织，全方位深入开展现代城市文明宣传教育工作，引导城镇化转移人口逐步实现由职业转变到意识转变、由身份转变到生活方式转变，帮助外来人口尽快融入城市社区，增强市民意识，建设和谐的市民社会。三是**推进美丽乡村建设**。以保住房安全、保饮水安全、保用电安全、净化环境、硬化道路、美化村庄为重点，以建设宜居村庄为导向，循序渐进。力争到“十三五”末，农村居民住房、饮水和出行等基本生活条件明显改善，人居环境基本实现干净、整洁、便捷，建成一批各具特色的美丽宜居村庄。坚持产业、村庄、土地、公共服务和生态规划“五规合一”，因地制宜、因势利导推进美丽乡村建设。全面完成城中村、产业集聚区内村庄城市

化改造，完成空心村的整治迁并，建成若干美丽乡村示范村，加强人居环境综合整治，改善生产生活条件，加强历史文化传统村落保护。

总之，“十三五”期间通过以上任务的实施，按照“顺河回族区经济与社会发展战略规划”的总体思路，要逐步提升、完善城市功能，形成以商贸物流、文化旅游和高端制造业等主体功能分区；逐步强化“两个核心区”的建设，完善老城区的文化旅游职能，加大东部新城基础设施投入，着力打造“文化旅游核心区”和“汴东商务中心区”；逐步完善城市道路体系建设，形成城区开发建设的新轴线，为《顺河回族区社会经济发展战略规划》中确定的“一环六轴段、二核五板块”的总体布局框架奠定基础。

#### **（五）完善公共服务设施，强化城市管理职能**

“十三五”期间，要着力解决大型公共服务设施不足、公共服务设施对产业发展支撑能力弱、公共服务设施布局不合理等问题，根据旅游业、文化创意产业发展需要，逐步完善公共服务设施的空间布局和体系建设，不断强化城市管理职能。基本思路是，以旅游开发和文化创意产业发展为主导，重点建设一批市级、区级大型公共服务设施，建立健全城市管理服务体系，强化城市管理的各项职能，改善城区面貌。

## 1. 统一规划，逐步完善公共服务设施体系布局

面向现代化、信息化和智慧化的城市转型需要，以产业发展需求和社会需求为导向，强化城市公共服务设施建设，完善公共服务体系，并在旧城改造过程中不断优化空间布局。一是要突出公共中心等级体系建设，重点开发建设两个商业服务业中心。沿汴京路一线建设“学院门商服中心”和“汴东产业集聚区商务中心”；二是要逐步完善社区级公共服务中心。以街道办事处为单元，建设社区级的公共服务中心，形成等级分明、全方位覆盖的城市公共服务体系。

## 2. 产业引导，逐步完善主干公共服务设施

坚持市场原则，以经济和社会发展的市场需求为导向，逐步完善大型公益型主干公共服务设施，提高公共服务档次，支持各个产业的协同发展。一是以文化创意产业园区建设为主导，建设“铁塔文化艺术中心”。在旧城改造过程中，对明伦街以北、解放路以东、铁塔公园以南邻接河南大学的地段进行整体开发，建设文化创意产业园区，突出文化设施建设，建设一批现代化的影剧院、展览馆等大型公共建筑，形成文化艺术中心。二是要以旅游业发展为导向，完善旅游服务设施。建设旅游服务接待中心，建设阳光湖国际旅游度假宾馆等设施。三是以商贸物流业发展为导向，建设商贸会

展中心。集成物流园区的总部办公、会展等功能与汴东产业集聚区的生产服务功能，打造顺河回族区的商务中心区。

### 3. 强化管理，建立现代城市公共管理体系

坚持网络化、系统化、信息化和现代化管理理念，推动建立现代城市公共管理体系，全面改善市容市貌，建设文明、和谐的新顺河。一是要建立综合管理机制。在城市公共事物管理、规划建设管理、环境卫生管理、市场管理、交通管理等多个管理职能部门之间建立协调机制，齐抓共管，形成综合管理机制。二是要建立区域联管机制。建立由区到街道、社区至上而下的联管机制，落实各级管理分区的职责和任务，常抓不懈，彻底改变顺河回族区市容市貌；建立公共管理考核指标体系，关注城市形象、城市卫生及城市交通等公共管理领域，分级、分片考核，提升顺河回族区形象。三是建立现代城市公共管理信息系统。建立城市公共管理基础数据库，推动网络办公、电子办公，提高管理效率；推进公众参与管理，实现实时互动管理，形成高效的现代城市管理服务体系。

#### （六）完善城市交通体系，加强通道建设

“十三五”期间，要着力解决城市道路体系不完整、对外交通联系不畅通、客货运输体系不健全等城市道路交通问

题，为工业、物流业及旅游业发展建立完善的交通服务体系。基本思路是，以城市道路网体系建设为基础，加强对外联系通道和综合交通运输枢纽的建设，逐步完善道路交通设施，建设高效的、现代化的交通运输体系。

### 1. 逐步完善城市道路网络

以“一环六轴段”为基本的主干路网骨架，逐步推动次干道和支路的贯通与完善，形成等级分明、功能合理的城市道路网络。一是要逐步完成快速环线的延伸与贯通。根据开封市总体规划，逐步完成复兴大道东延段建设工程、G310国道城市道路改造工程、滨河路东延段建设工程和东外环线道路改造工程等；二是要尽快完善汴东新区主干路网。即在外部环线的框架内，尽快完成或延伸三条东西向的干道（新曹路、汴京路和新宋路）、三条南北向的干道（东平路、东昌路和青年路）的建设，为汴东新区开封建设奠定基本框架。三是要逐步完善优化路网体系。即在干道路网规划建设的基础上，逐步打通次干道、支路，形成等级分明、功能明确的道路交通体系。四是要逐步打通城市干道与高速公路的连接出口。即沿东昌路向北延伸与连霍联通、向南与郑民高速连通，沿滨河路东延段建立货运通道，向东延伸与大广高速公路连通。

## 2. 加强东部新城建设，打通外部交通主干线

以开封市新兴副中心城市建设和郑州航空港建设为契机，加强东部新城建设力度，积极融入“开港发展轴”的开发建设，结合开封市城市总体规划调整，“十三五”期间要尽快谋划建设与祥符区等向外联系的主通道，以现状东平路为主轴线，贯通连霍高速公路和郑民高速公路，为远期“顺河回族区—祥符区—朱仙镇—尉氏县—郑州航空港”快速干道建设奠定基础，从而将顺河回族区打造成为“开港发展轴”的东端点，支持顺河回族区商贸物流业的发展。

## 3. 建立现代综合运输体系

顺河回族区目前只有一处对外交通汽车客运站，运力规模较小，没有形成综合交通运输体系。陇海铁路开封东货站位于禹王台区，毗邻顺河回族区并有货运专线连接化肥厂和电厂，为顺河回族区的工业发展提供了交通运输保障。顺河回族区未来的发展要重视交通枢纽的建设。一方面要预留顺河回族区客运交通枢纽—汴东客运换乘中心的发展用地，可选址在护城大堤以东、靠近汴东商业中心的汴京路地段，并将现有汽车客运东站与之邻近布局，形成综合交通客运体系；另一方面，远期陇海铁路开封东货站有可能东迁至大广高速以东兴隆乡与杜良乡之间地段，现有客运专线稍作改造

即可继续使用。新货运站与高速公路之间规划建设汽车物流货运专用通道，并在站场周边建设货运集装箱联运货场，争取进入国家“一带一路”战略，建设成为中原经济区核心区东部的铁路—公路联运的货运综合交通枢纽。

## （七）加强市政设施建设，夯实支撑体系

“十三五”期间，要着力解决交通衔接不畅、信息宽带网络基础设施普及率低、市政设施支撑能力薄弱等不合理问题，夯实软硬设施基础支撑。基本思路是，打造综合交通运输体系放在突出位置，加强信息网络、水电热气等市政管线网络互联互通，推动局部优势向综合优势转变。

### 1. 建设高效的信息网络

以推进基础网络演进升级、深化宽带网络应用为重点，统筹信息基础设施建设、信息技术开发和信息资源利用，建设网络化、信息化、智能化的现代网络信息服务体系。实施宽带网络工程，建设高速光纤宽带网、下一代互联网、新一代移动通信网，到2020年基本实现百兆家庭宽带接入能力、4G网络全覆盖，力争5G网络商用化。建立健全网络与信息安全保障体系。

### 2. 建设市政设施支持系统

“十三五”期间，要着力解决城市基础设施薄弱问题，

全面推动各项市政设施系统化、网络化建设，突出解决重大瓶颈问题，为顺河回族区全面建设中心城区夯实基础。一是**推进给水系统升级改造工程建设**。对现有自来水厂进行全面升级改造，提高供水能力；结合城市道路建设和园区建设，逐步完善给水干管网，形成覆盖新旧城区的给水管网。二是**推进雨污分流排水系统工程建设**。结合开封市区域排水系统规划，完善雨水和污水管网，改造升级污水处理厂，全面提升排水能力。三是**推进电厂热力管网工程建设**。结合开封电厂转型改造方案，逐步建设覆盖城区的供热管网。四是**推进输气枢纽工程建设**。结合区域燃气干管网络规划，建设燃气输配系统的门站、高中低压管网系统、储配站、调压站、监控系统和调度中心，提高供气的可靠性和安全性。

## （八）推进绿色低碳发展，打造美丽顺河

“十三五”期间，重点解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等问题。基本思路是，坚持节约优先、保护优先、自然恢复的基本方针，以切实改善环境质量为优先导向，优化生态文明建设总体布局，实施严格的环境保护和治理措施，建设“天蓝、地绿、水净”的美丽顺河。

### 1. 深入开展污染防治

坚持防治并举，强化源头控制，统筹推进以大气、水和

土壤为重点的污染综合治理，有效改善环境质量。一是实施“蓝天工程”。2017年底完成全区10t/h以下燃煤锅炉清洁能源改造或拆除，十三五规划末期完成全区20t/h燃煤锅炉清洁能源改造或拆除；完成全区加油站油气回收装置的安装工作，加快完成区域内老旧车辆的改造。完善空气环境监测网络，健全区域大气污染联防联控机制，确保空气质量明显改善。二是实施“碧水工程”。加快区域内两个雨污泵站的建设，以期完成全区生活污水和工业废水100%进入污水处理厂处理，达标排放，同时截断区域内直接排河的污水口。建立区域河流监测站，对区域主要河流进行实时监测。三是实施“城乡清洁工程”。推进农村环境连片综合治理、农业面污染源防治以及畜禽养殖、土壤污染防治，加快开展全区企业清洁生产审核工作，确保城乡环境明显改善。四是实施“环境风险防控工程”。持续开展环境风险源调查和污染隐患排查整治，完善环境应急预案，防止大规模环境事件发生。建立健全顺河回族区环保分局环境应急指挥中心，做到污染早发现、早治理。

## 2. 加强生态系统建设

加强重要生态功能区保护，推进生态文明建设，发展低碳经济。一是实施重点生态廊道建设工程。重点推进三大生态廊道建设：加快城墙及护城河、惠济河沿线生态建设和污

染防治，打造“护城河—惠济河”生态廊道，建成古城生态旅游观光带；加快建设护城大堤生态涵养廊道，建设防护林带及步道，建设生态湿地公园，打造集生态涵养防护、城市体育休闲为一体的复合生态廊道；实施惠北泄水渠沿线生态建设工程，提升沿线人居环境质量，改造低洼坑塘，建设“汴东湖”，打造贯穿产业集聚区核心区的生态景观廊道。

**二是实施生态林业提升工程。**推进城市道路绿化体系、农田防护林体系、灌渠水系防护林体系和对外交通线路防护林体系的建设，建成格网化的林业生态防护体系。

**三是实施农业生态修复工程。**加强城区上游农业区的生态保护和生态修复，加强水源保护、土壤重金属污染治理修复。

### 3. 促进资源节约、循环利用

加强全过程资源能源节约管理，积极发循环经济和清洁生产，建立资源循环利用体系，建设资源节约型社会。强化能源消费总量和强度双控制，严格单位能耗标准、绿色建筑标准约束，深入实施工业、交通、建筑、公共机构等领域节能减排降碳综合改造提升工程，确保能源消费强度持续下降。深入推进节水工作，建立中水净化循环利用工程，确保资源利用效率明显提高。大力发展循环经济，实施园区循环化改造、大宗固体废弃物资源化利用等工程，积极应对气候变化，强化碳排放总量控制，大力发展低碳能源和能源低碳

化利用，倡导低碳消费方式。

#### **4. 加快生态文明制度建设**

坚持源头严防、过程严管、后果严惩，健全生态文明建设和评价考核标准体系，把生态文明纳入法制化、制度化轨道。全面实施生态保护红线管理、生态补偿、生态文明考核评价、生态环境损害赔偿和责任追究等制度。推行环境污染第三方治理以及节能量、碳排放权、排污权和水权交易等市场化机制。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，加强环保执法监管。完善环保信息公开和举报制度，强化社会监督。

#### **（九）坚持共享发展，着力改善民生**

坚持把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点，作为区域繁荣快速发展的支撑点，“十三五”时期确保财政对民生的投入占财政支出的比重逐年增加，着力解决收入分配格局不合理，基本公共服务供给不足等问题，织密织牢民生保障网，坚持保基本、补短板、兜底线、促公平，突出抓好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，以民生促发展，让全区人民更多地分享改革发展的成果。

## 1. 加强就业扶持引导，提高居民收入消费水平

——**进一步完善人力资源市场。**深化改革人力资源和社会保障管理制度，充分发挥市场对人力资源配置的导向作用。进一步完善就业工作制度，建立城乡统一的人力资源管理制度，实现城乡就业的统筹规划和调控管理；大力开展技能和创业培训，促进高校毕业生、城镇就业困难人员、退役军人等群体就业；建立起与统筹城乡劳动保障相适应的管理制度和服务体系，全面提升劳动保障经办能力，加快实现就业和社会保险服务的规范化建设。到 2020 年，使城镇登记失业率控制在 4% 以，动态消除“零就业”家庭，区、乡镇（街道）就业和社会保障服务中心规范化建设、社区（村）就业和社会保障服务站规范化建设均达到。

——**合理调节收入分配，提高居民的消费水平。**建立健全企业工资集体协商机制、企业职工工资正常增长机制和支付保障机制，构建和谐劳动关系，切实维护劳动者的合法权益；深化收入分配制度改革，完善初次分配机制，健全再分配条件机制，实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，以合理的收入分配机制促进经济高质健康发展，同时更加注重社会公平，明显增加低收入者收入，持续扩大中等收入群体，缩小收入差距。加大强农惠农富农力度，促进农民收入持续较快增长。

## 2. 完善社会保障体系，探索发展社会养老产业

——**建立覆盖城乡居民的社会保障体系。**坚持全覆盖、保基本、多层次、以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，实现资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化、保险关系紧接续这一整体目标，努力扩大参保缴费覆盖面。整合城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度，逐步做实养老保险个人账户，建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制，推进机关事业单位养老保险制度改革。

——**健全各项保障机制，完善社会救助体系。**推动保障房建设，满足住房困难家庭的基本需求。进一步完善城市最低生活保障制度，建立健全社会救助的快速反应机制，对困难群体提供快速救助，坚持“转、扶、搬、保、救”五条途径，加快精准脱贫步伐。完善社会救助体系，健全以城市低保、“三无”老人供养、城乡医疗救助、灾害应急救助为基础，以临时救助和慈善援助为补充的新型社会救助体系。同时，建立低收入家庭认定机制，完善程序，形成机制，为全区低收入家庭在各职能部门获取救助、享受政策优惠发挥积极作用。根据我区社会经济发展情况，不断提高低保补助标准，确保动态管理下的应保尽保。出台低保在水、电、有线收视、教育救助、司法援助、就业援助等方面的配套优惠政策。完善

资助救助对象参合参保、门诊医疗救助、住院医疗救助、临时医疗救助、慈善医疗援助“五位一体”的医疗救助模式。全面规范实施临时救助制度。加强流浪乞讨人员救助管理工作，建立健全乡镇、社区、志愿者联动的救助网络系统。全面启动社会工作，充分发挥社会工作者的作用。大力发展慈善事业，发挥慈善组织在社会救助保障体系的重要补充作用。

——**推进劳动保障制度建设。**大力发展与经济社会发展相适应，有效维护广大劳动者合法权益的劳动保障监察、劳动争议仲裁等机构和队伍建设，使劳动关系协调机制不断完善，劳动争议处理效能明显提高，劳动保障行政执法明显增强，弱势群体的劳动权益得到有效保障，保持劳动关系和劳动秩序的基本和谐稳定；进一步完善劳动合同制度、工资集体协商和集体合同制度，努力实现各类用人单位劳动合同签订率达到以上，促进工资集体协商制度在更多的企业中推行，集体合同覆盖范围有所扩大，不断完善三方协商机制，全面加强劳动争议调解工作。

——**探索发展社会养老服务，鼓励社会资本推动养老产业发展。**针对社会老龄化即将来临的趋势，结合顺河回族区文化、旅游、休闲、生态的定位，开拓思维，转变传统模式，发展市场化、产业化下的养老服务体系，培养高附加值无污染的服务业增长点，抢抓郑汴都市圈养老产业发展的先机。

要在居家养老、社区养老和机构养老等各种养老模式中，逐渐建立标准化、高质量的日常家政服务、护理服务、老年长期照料护理（LTC）、医疗服务、心理咨询、精神慰藉关怀等服务、以及法律援助服务以及面向养老机构的专业护理人员上岗培训服务，实现养老产业从低层次到高层次养老服务的逐步发展，推动养老产业思维由被动服务向主动提供，从依附式的服务向面向老年人的养老服务独立行业转变，激发老龄经济活力，打造符合老年人生活需要和享受追求的宜居、舒适的高端生活功能区，以高标准的生活环境和服务质量吸引老龄消费，实现区域良性发展。同时加快建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，确保“三无老人”和家庭收入低于最低收入标准的失能半失能老人的养老需求得到满足；建设相对完善的社区养老服务体系，灵活运用政府的补贴机制，以减轻养老机构的运营压力和老年人的经济压力。改革补贴机制，提高效率，形成制度化调节机制，实现制度化增长以保证养老服务机构的可持续发展，引导各类养老服务机构之间的良性市场竞争。

### 3. 完善医疗卫生服务体系，优化人口服务与管理

——**重点培育优质资源。**加强与市二院、市中医院、河南大学附属医院等优质医疗机构的结合，支持和鼓励医疗机

构进行现代化升级，扎实做大做强，提高医疗质量，提升服务水平，冲击三甲医院；引导和帮助区属医院办出特色，同时鼓励民营医疗机构在顺河的发展。通过为医疗人才的就业保障提供政策支持，推动高端医疗资源的引进，实现顺河回族区医疗服务层次的提升，从而实现区域整体功能的进一步提升。

——**健全卫生保健体系。**坚持以预防为主、建设公共卫生、医疗服务、医疗保障和药品供应保障“四位一体”的基本医疗卫生体系，积极稳妥推进公立医院改革，鼓励社会资本以多种形式举办医疗机构。加强“乡镇医疗卫生机构达标工程”建设，健全三级医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务体系，健全大医院与基层医疗卫生机构的分工协作机制，完善合理三级诊疗模式，建立社区医生和居民契约服务关系。加强以全科医生为重点的基础医疗卫生队伍建设，提高基层医疗卫生服务的能力和水平，力争各项卫生指标达到全市平均水平。积极推进产业集聚区医疗机构建设，构建布局基本合理的城市医疗网络。

——**建立健全突发事件应急机制，提高疾病预防控制和医疗救治能力。**如甲流的控制与预防，手足口病的治疗创新等。改善医疗卫生机构条件，加强专业队伍建设。加强疾病防治和预防保健，严格控制艾滋病、结核病、乙型肝炎等重

大传染病的传播，有效预防和控制血吸虫病等寄生虫病和地方病，加强新发传染病和免疫工作，综合防治心脑血管疾病、恶性肿瘤等慢性病和职业病。坚持中西医并重，支持中医药事业发展。加强公共体育设施建设，广泛开展全面健身运动。

——**深化医药卫生体制改革，健全卫生保健体系。**推进医药分开，实行分级诊疗，进一步完善覆盖城乡的基本医疗卫生制度。坚持公立医疗机构的公益属性。建立符合医疗行业特点的人事薪酬制度。优化医疗卫生机构布局，健全上下联动、衔接互补的医疗服务体系，积极推进汴东产业集聚区医疗机构建设。完善基层医疗服务模式，发展远程医疗。促进全科医生、家庭医生、急需领域医疗服务能力提高。鼓励社会力量兴办健康服务业，推进非营利性民营医疗和公立医院同等待遇。加强医疗质量监督，完善纠纷调解机制，构建和谐医患关系。

——**坚持计划生育基本国策。**全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，提高生殖健康、妇幼保健等公共服务水平，帮扶存在特殊困难的计划生育家庭，注重家庭发展，改革完善计划生育服务管理，进一步提升优质服务能力。

#### **4. 大力实施人才支撑战略，优先发展教育事业**

实施灵活的人才引进办法，着重引进高端优秀的实用性

人才，增强支撑顺河回族区经济社会发展的智力资源。一是以经济社会发展需求为导向，围绕高端制造、文化旅游、商贸流通等产业，大力引进创新创业和专业技术人才。二是建立比较完善的人才队伍入库制度，加强人才引进的“所用”，积极为引进的人才提供挂职锻炼的平台，酌情给予相关级别的待遇，并定期组织召开高层次人才联席会，为党委、政府提供解决问题和困难的办法，使得引进的人才达到“不求为我所有，但求为我所用”的目的。三是注重本地有能力人才的发展和培养，为有能力的人提供更多展现的机会，使其智力能力运用到实际工作中去。

坚持教育优先发展战略，优先保障教育投入，着力提高教育质量，综合治理校园环境，打造教育强区，办群众满意的教育。第一，推动市校合作，促进区域提升。深入推动与河南大学中原发展研究院、环境规划设计学院、历史学院、艺术学院等各专业院系的合作，科学谋划，开拓创新，以专业知识底蕴促核心竞争力提升，全面推动顺河回族区域高质量发展。依托优质教育资源，做好政策支持和办学保障，提供优质办学环境，完善好相关公共设施的配套和服务提供，促进优质教育资源的进一步提升和发展，打造更多更强的知名教育品牌，为顺河经济社会快速发展提供重要支撑。第二，合理调整教育布局，促进教育均衡发展。实施教育均衡发展

行动计划，科学合理调整中小学布局，切实优化教育资源配置。切实落实汴顺政[2014]284号《顺河回族区扩充城镇义务教育资源五年规划（2014-2018年）》文件精神，对原址改扩建、还建、配建、异地新建和整合的中小学校的规划布局进行充分论证和程序审批。积极推进素质教育，逐步促进各级各类教育的协调、均衡发展。第三，大力推进教育信息化。运用现代信息技术，让顺河回族区域的孩子们共享优质教育资源，缩小城乡、校际之间的差距。按照国家标准，力争两年内达到“班班通”，实现城乡信息化教学全覆盖。第四，努力提高基础教育质量。积极发展学前教育，加强幼儿教师队伍建设，重点发展农村学前教育，着力保证留守儿童入园；巩固义务教育普及成果，合理规划学校布局，方便学生就近入学，小学适龄儿童入学率、毕业率、升学率保持100%，初中学龄人口入学率达到100%，辍学率控制在1%以下。继续落实城市义务教育阶段学生免学杂费和农村义务教育阶段学生全免政策，提高农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生的生活费基本补助标准和生均公用经费基本标准，让流动人口中适龄少年儿童接受义务教育的权利得到进一步保障。

## 5. 积极推进精神文明和公共文化体育建设

坚持先进文化前进方向，推动社会主义精神文明和文化体育的大发展大繁荣。大力发展文化事业和文化产业，提高

地区文体综合实力，最大限度地满足人民群众日益增长的精神文化需求，形成政企共建、社区共享、产业推动的顺河精神文明和文体事业发展新格局。

——**加强大型公共文化设施建设。**结合区划调整后顺河成为开封市中心城区的新形势，以及开封东部地区普遍缺乏文体设施的实际情况，争取推动博物馆、文化馆、图书馆、体育馆等设施在顺河回族区的建设，服务东部城市人口需求，产生辐射和吸引效果，带动开封东部地区城市生活环境和居民素质的整体上升。

——**加强社会主义精神文明建设。**大力弘扬以社会主义核心价值观为代表的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，积极倡导爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献的基本道德规范。以建设社会主义核心价值体系为根本，不断加强公民思想道德建设，努力提高公民文明素质和城区文明程度，为经济社会发展提供强大精神动力。贯彻落实《科普法》，积极实施《全民科学素质行动计划纲要》，加强全民科学素质建设，不断提升公民科学素质。

——**加强文化体育服务体系建设。**坚持公益性文化建设，以政府为主导，以公共文化设施为主体，以社区基层文化设施为基础，着力推进文化体育设施建设，形成布局合理、

结构优化的文体设施和三级文体服务网络体系。积极发展图书、档案、科普等社会公益事业，引导社会力量参与公共文化服务，促进公共文化服务方式多元化、社会化。

——**加快文化产业发展**。结合区域民族宗教特色，积极发展经营性民族文化产业，深挖历史内涵，发掘文化底蕴，结合现代特色，加快文化娱乐、影视演艺，文体商品展销、民间民俗工艺开发、体育健身、文体培训、网络设计等重点产业发展。鼓励与支持民间资本投入文化建设，满足人民群众的多种需求。扶植一批有发展潜力的文化产业做大做强。健全长效管理机制，加强文化市场监管，创造公开、公平、公正的市场环境。

## 6. 创新社会管理模式，打造平安顺河

——**完善社会管理体系，构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新模式**。加强政法、维稳、综治基层基础建设，健全基层管理和服务体系。巩固和谐社区建设成果，创新社区管理模式，提升社区服务功能与水平。加强农村新型社区建设，健全村民自治机制。健全信访各项制度，建立和完善社会稳定风险评估机制，积极预防和妥善处理群体性事件，维护人民生命财产安全，确保社会稳定。深入推进“平安顺河”建设。完善人民调解、行政调解、司

法调解衔接联动工作体系，加强调处化解矛盾纠纷综合平台建设。完善社会治安综合治理工作机制，建设覆盖全区城乡的社会治安防控体系，提高对不安定因素的预防和控制能力，以严打“两抢一盗”为重点，严厉打击各种犯罪活动，提高人民群众安全感。提高应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、食品安全事件、社会安全事件的预防、预警和处置能力。加强流动人口服务管理和未成年人保护，保障妇女儿童合法权益。

——**创新社会管理体制，开拓多元化的公共服务产品供给渠道。**鼓励城市私营企业，小型地方服务商，社区机构积极介入社会事业，成为高效化、弹性化、本地化、多元化的城市服务力量与产业经济要素。切实改善民生，创新社会治理，完善就地创业公共服务体系，结合新兴产业因地制宜推动农民就业，对农民开展有针对性，实效性的专业技能培训，提升其就业能力和收入水平，鼓励并支持他们通过自主创业增加收入，提高就业质量。强化公共安全体系，坚决打击违法犯罪，做好产业结构及城市功能调整中出现的人员安置问题，加大困难群体帮扶力度。加强和创新社会治理，做好发展过程中的矛盾排查化解机制，加大法律政策的宣传力度，健全及时解决群众合理诉求。

## （十）加强民族团结进步教育，促进共同繁荣发展

### 1. 落实党的民族政策，创建全国民族团结进步先进区

充分发挥顺河回族区多民族基础和良好融合氛围的特色，深度发掘文化资源和民族纽带作用，推动各民族融合，实现团结稳定共同发展。以民族融合共同团结进步为亮点，发扬民族特色，全面建设国家级民族团结进步先进区。同时结合实际，争取符合顺河民族团结进步和社会发展需要的灵活性政策，争取与少数民族自治区在税收和民族贸易等方面同等的政策支持，促进顺河回族区民族团结进步和经济社会的快速发展。

### 2. 充分发挥“少数民族+”优势，推进民族经济发展

紧紧围绕“团结”与“进步”两大主题，坚定不移地贯彻党和国家的民族宗教政策，深入、持久地开展民族团结宣传教育活动，打牢民族团结的思想基础和群众基础。切实把加快民族经济发展作为贯穿民族工作的主题，广泛宣传顺河回族区作为少数民族城区的优势，真正发挥“少数民族+”的效用，积极争取民族政策、民族资金、民族项目对顺河的支持倾斜力度，着力改善各族群众教育、医疗、就业、居住环境。依法管理宗教事务，维护宗教团体、宗教活动场所和信教公民的合法权益；坚持独立自主自办原则，引导宗教与社

会主义相适应。深入贯彻落实中央关于维护民族地区社会稳定的决策部署，及时排查化解矛盾隐患，妥善化解社会热点、难点问题，依法妥善处理各种影响民族团结的问题。深入开展反分裂斗争，依法打击敌对势力、分裂势力及其活动，坚决维护民族团结、社会稳定和国家安全。

## 四、“十三五”规划实施的保障措施

实现“十三五”的奋斗目标，关键在党的领导，基础在全区各方面力量的凝聚。必须充分发挥党的领导核心作用，充分调动各方面的积极性、主动性和创造性，形成有效推进工作的强大合力。

### （一）充分发挥各级党委的领导核心作用，全面从严治党

坚持党要管党，从严治党。持续加强党的执政能力建设先进性和纯洁性建设，全面提高党的建设科学化水平，为全面建成小康社会，加快现代化建设提供坚强保证。加强基层服务型党组织建设，进一步增强党组织的创造力、凝聚力和战斗力。

坚持从严管理干部，加强反腐倡廉建设。健全科学有效选人用人机制，深化干部人事制度改革，建设高素质执政骨干和干部队伍。持续反对和纠正“四风”，深入践行“三严三实”，完善民主集中制，严肃党内政治生活、干部选拔任用、反腐倡廉等四项基础制度，严格落实党风廉政建设主体责任和纪委监督责任，完善决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。深入开展理想信念宗旨和廉洁自律教育，保持严惩腐败高压态，为经济社会发展营造良好政治生态。

## （二）加强法治建设，创新社会治理体系

贯彻党的群众路线，提高宣传和组织群众能力，创新群众工作体制机制和方式方法，注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，深入开展民族团结进步宣传教育，引导宗教与社会主义社会相适应，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，巩固顺河各族人民大团结，全区齐心协力共谋发展。全面加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和治理经济，弘扬社会主义法治精神，增强全社会特别是公职人员尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。

进一步深化基层四项基础制度建设，结合我区实际，创新社会治理方式，探索社区管理模式，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。完善社会治安综合治理体制机制，以信息化为支撑加快建设社会治安立体防控体系，建设基础综合服务管理平台。落实重大决策社会稳定风险评估制度，完善社会矛盾排查预警和调处化解综合机制，

加强和改进信访和调解工作，有效预防和化解矛盾纠纷。严密防范、依法惩治违法犯罪活动，维护社会秩序。

完善和落实安全生产责任和管理制度，健全预警应急机制，加大监管执法力度，及时排查化解安全隐患，坚决遏制重特大安全事故频发势头，加强安全生产基础能力和防灾减灾能力建设，切实维护人民生命财产安全。依法严密防范和严厉打击敌对势力渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、极端宗教活动，坚决维护国家政治、经济、文化、社会、信息、国防等安全。

### **（三）全面深化改革，落实要素保障**

聚集影响经济社会发展的突出障碍，聚焦群众反映强烈的突出问题，把握职责权限和实践条件，深入推进重点领域基础性制度改革创新。

#### **1. 加强规划引导，形成发展合力**

深入宣传十八大、十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，加强对“十三五”规划的理解和学习，理清发展思路，形成各方共识，凝聚全区力量，按照区委区政府提出的发展理念、战略目标和工作措施，强力推进实施，强化督导考核，坚定不移、坚持不懈地干下去，抢抓开封市行

政区划调整、老工业基地搬迁改造的重大历史机遇，落实顺河回族区经济社会发展战略规划和“十三五”规划的具体内容，加快结构优化调整，强力推进重大项目，抓紧推进城市功能建设，统筹安排好各项民生工作，以实实在在的成绩，为顺河带来飞跃式的发展。

## 2. 加强组织领导，深化体制改革

——**加强组织领导，确保规划实施。**成立区委区政府主要领导牵头，各部门共同参与的规划落实领导小组，及时研判区域转型和产业发展中的实际问题，明确职责，整体有序推进顺河回族区建设。各部门建立相应的组织体系和工作机制，出台落实措施，做好专项对接工作，保证“十三五”规划及经济社会发展战略规划所涉及的各个方面全面落实到实处。各部门设立专项工作组，对文化旅游产业、物流业、工业等产业的发展进行实时监督和引导，强化政府各部门之间、政府与市场主体之间的对接效率，建设相应的联动机制，加强督导力度，狠抓工作落实，并将区域发展工作纳入绩效考核范围，作为考核部门年度工作实绩的重要内容。

——**简政放权，增强发展活力。**按照“精简、统一、效能”的原则、“决策、执行、监督”相协调的要求，严格行政编制管理，加快推进政府职能转变，不断规范政府职能定位和权限划分，理顺政府、企业、市场之间的关系，切实履

行政政策调节和市场监管职能，担负引导产业发展，促进有序竞争的职责。简化审批流程，规范干预手段，清理涉企收费，规范企业登记审批流程，减少影响市场经济发展的制度障碍。促进民营企业、中小企业健康发展，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法，加大吸收民间资本的力度，引导社会资本参与公共基础设施与公共服务建设。做好产业服务工作，全程保障企业发展，为项目建设排忧解难。加强与企业沟通，实时收集反馈信息，掌握了解项目进展动态，深入企业服务，帮助解决实际问题。科学引导行业融合，培育优质产业集群，整合旅游、文化等行业资源，合力营造区域品牌，鼓励有序竞争，实现公平竞争，提高服务质量，促进市场良性发展。更加注重履行社会管理和公共服务职能，扩大政府公共服务的覆盖范围，提高公共服务的供给能力的质量。

### 3. 切实完善要素保障

——优化人力资本结构，吸引高素质人才，实现大众创业、万众创新，提供人才保障。营造创新文化，培养扶持创新型干部和人才良好的创新文化和浓厚的创新氛围，建立一套有效的激励机制和制度保障，营造宽松、公平、开放透明的创新创业环境。深入实施人才回归、全民创业战略、全民技能振兴工程、职业教育攻坚工程、高等教育提升工程，加

加大对高端制造、文化旅游、商贸物流等相关行业人才引进的资金和政策支持力度，吸引创新型、尖端型、技术型人才落户顺河，提供便利的创业环境保障，鼓励实现知识和科技成果转化，对科研成果在顺河回族区实施创业转化并产生巨大效益的予以经济补助，调动创业积极性。适当建设高标准配建保障性住房，解决企业工程技术人才和具有一定技能的新就业大学生的住房问题。营造有利于产业人才之间交流、讨论的环境，引导创立俱乐部、联谊会、论坛等形式的沟通平台，为高层次人才的交流与合作提供契机。深化与河南大学等高校的合作发展，支持高校毕业生在顺河回族区实习、创业、落户发展。

**——提高土地集约利用效率，提升用地综合效益，落实用地保障。**借助开封市副中心城市建设机遇，结合郑汴港大三角发展战略，通过行政区划、土地性质调整等，争取更多可利用土地资源。深入挖掘土地利用潜力，在城市建设和改造中优化土地利用结构和布局，推进土地资源整合集约利用，提升用地综合效益，为相关产业发展提供用地保障及配套建设。大力发展“三高一低”高新技术产业及物流商贸业，提高土地收益率。探索宅基地有偿退出机制，争取开展宅基地制度改革试点，在符合规划和用途管制前提下，开展农村集体经营性建设用地进入市场流转试点，盘活土地资源。

——**优化融资环境，创新工作思路，实现资金保障。**充分灵活运用国家、省、市对少数民族城区发展的相关扶持政策，争取专项发展资金，推动基础设施建设。将资金支持落实到财政预算中，统筹安排、协调发展，提高财政资金使用效益。设立产业专项资金，推进相关产业的融合发展，落实行业引导措施，保证旅游品牌塑造、行业产品营销、基础设施等重要项目的实施。促进金融改革发展，通过多渠道投资和融资方式创新等方式建设完善的市场化、多元化投融资平台，积极推广政府与社会资本合作的 PPP 模式，充分发挥政府对启动社会投资、民间资本的引导和杠杆作用，创新重点领域投融资机制，扩大社会事业开放，拓宽社会资本投资渠道，激发民间投资活力为区域转型和经济发展提供充裕的资金保障。发扬民族团结特色，放开投资门槛，利用老城区历史街巷和建筑的经营、出租权，通过民族和宗教文化纽带，吸引大量投资参与社会建设。