

区 十 四 届 人 大
六 次 会 议 文 件 十 六

开封市顺河回族区国民经济和社会发展 第十二个五年规划纲要（草案）

二〇一一年三月七日

目 录

序 言.....	1 -
第一章 顺河回族区经济社会发展阶段.....	1 -
第一节 “十一五”时期发展成就.....	1 -
第二节 “十二五”时期面临的机遇和挑战.....	6 -
第二章 “十二五”时期经济社会发展的指导思想和发展目标.....	8 -
第一节 指导思想.....	8 -
第二节 发展目标.....	8 -
第三章 “十二五”时期经济社会发展的主要任务.....	9 -
第一节 强力推进工业强区战略，加快构建现代产业体系.....	9 -
第二节 强化改革创新，以大开放促进大发展.....	17 -
第三节 加快城镇化进程，促进城乡一体化发展.....	20 -
第四节 大力推进农业现代化，加快社会主义新农村建设.....	23 -
第五节 保障和改善民生，构建和谐顺河.....	26 -
第四章 十二五规划实施的保障措施.....	33 -
第一节 加强党的领导，促进法治建设.....	33 -
第二节 采取强力措施，大力推进边村产业集聚区建设.....	34 -
第三节 强化人才支撑，发挥人才对经济发展的作用.....	36 -
第四节 提高自主创新能力，深化科技体制改革创新.....	36 -
第五章 建立健全规划实施机制.....	37 -
第一节 实施机制.....	37 -
第二节 组织管理.....	38 -
第三节 规划调整.....	39 -

序 言

“十二五”时期（2011—2015），是顺河回族区创造新优势、实现新跨越、建设现代化新顺河的关键时期。本纲要按照实事求是、积极进取的原则，根据开封市委、市政府和顺河回族区委对今后五年我区的发展要求编制。本纲要旨在阐明我区发展的战略意图，明确政府工作重点，具有战略性、前瞻性和指导性，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，是引导市场主体行为的重要参考，是今后五年我区经济社会发展的宏伟蓝图和全区人民共同的行动纲领。

第一章 顺河回族区经济社会发展阶段

第一节 “十一五”时期发展成就

“十一五”时期是我区经济社会发展进程中极不平凡的五年，也是取得重大成就的五年。“十一五”规划的顺利完成，标志着我区进入了新的发展时期。在新的历史起点上，要通过实施工业强区、开放兴区、富民稳区主战略，全力推进边村产业集聚区、中原国际商贸物流区、宋都风貌改造区和开封市东入口景观带“三区一带”建设，牢牢把握发展主动权，促进经济社会长期平稳较快发展，为全面建设小康社会打下具有决定性意义的基础。

一、国民经济加速发展，综合实力显著增强

2010年顺河回族区国内生产总值达56.6亿元，已经超额完成十一五规划制定的在十一五末国内生产总值达到34亿的目标。产业结构调整成绩显著，2010年三次产业的总产值分别为：2.8亿元，29.5亿元，24.2亿元，三次产业的比例是5:52:43，已超额完成十一五规划三次产业比17:48:35的目标。全区2010年财政收入达9337万元，年平均增长率达23%。2010年财政支出达3.05亿元。2010年固定资产

投资达 13.6 亿元，年平均增长率 35%。2010 年社会消费品零售总额 29.5 亿元，年平均增长率 16%。

二、工业发展速度加快，特色产业优势凸显

我区坚持“工业强区”的战略目标，强力实施工业突破。工业企业初步形成了以机械加工制造、空分、医药、建材、食品等五大行业为代表的工业产业体系。2010 年全区共有工业企业 815 户，其中规模以上 19 户，从业人员 6807 人，规模以上企业工业增加值完成 3.1 亿元。五年以来，全区特色产业优势进一步凸显。围绕农业结构调整，在发展油料、奶制品粮食加工等方面显示一定的优势。房地产产业平稳发展；信息化产业发展成绩显著。

三、农业经济稳步发展，农民收入明显提高

五年来，我区紧紧围绕农民增收、农村稳定、农业增效的目标，坚持以产业化经营为方向，以结构调整为主线，以培育壮大特色产业为重点，全面发展农村经济，农业综合生产能力不断提高。五年来粮食连续丰收，产量连年提高。2010 年全区粮食总产量达 1.66 万吨，农业增加值完成 2.9 亿元，增长 3.7%；农民纯收入达 6217 元，增长 8.8%，发放惠农补贴资金 454 万元。建成 3 个农机服务专业合作社。

四、基础设施建设步伐加快，项目投资取得新突破

基础设施建设日臻完善，汴京大道东延一期、工农路北延、东一路、东三路、东五路等一批骨干道路建成通车。合理安排城乡重大基础设施建设项目，保持了对农村地区的投入强度。2010 年改造维修 19 条道路，里程达 1.5 公里，农村新建 3 条公路，里程达 8.5 公里。全区农田水利建设投入资金 158 万元，河道清淤 17 万土方，新打机井 48 眼，新修桥涵 7 座，维修渡槽 1 座，重修支渠闸 6 座，维修 3 座，新修斗门 25 座，新增旱涝保收田 5000 余亩。农业机械化水平显著提高。旧城改造进展顺利。以建设边村产业集聚区为契机，项目投

资速度和金额明显加大。畅丰车桥、九达电机、中弘金属、迪尔空分实业等一批重大工业项目顺利实施。

五、经济体制改革继续深化，对外开放水平不断提高

一是企业改革取得显著效果。“十一五”以来全区体制改革进入制度创新和配套改革的新阶段。企业改革，以国有企业产权制度改革为核心，以建立现代企业制度为目标，因企制宜，因厂施策，取得了重大突破。对涉及产权制度改革难度较大的企业，或根本就无法进行产权制度改革的企业采取租赁、承包等形式，盘活现有资产。二是财税制度改革、投融资体制改革、事业单位机构改革、粮棉流通体制改革、农村信用社等项改革都迈出了实质性步伐。三是开放带动注入新的活力，招商引资取得丰硕成果。对外开放和招商引资水平明显提升，河南盛润、河南宇通、福建畅丰、台湾美旗等一批百强企业集团先后入驻顺河投资发展，项目引进规模质量实现重大突破。兴办投资企业 50 家，吸引市外资金逐年增长，投资领域涉及农业、制造业、房地产、商业等行业。2010 年直接利用外资 615 万美元。四是对外贸易取得新突破。外贸进出口总值翻一翻。全区获得进出口经营权的企业达 7 家。外贸经营主体结构发生巨大变化，民营进出口企业迅速崛起，出口比重占 70%。

六、产业结构日益优化，发展活力进一步增强

五年来，全区坚持“科技兴区”战略，积极引进先进实用技术，改造传统产业，推动产业升级。“十一五”期间争取各级各类项目 56 个，其中省级项目 7 个，市区项目 49 个；争取项目资金 1000 多万元；工业开发新产品 41 个，农业通过引进新品种和先进技术，有效促进农业增效，农民增收和农村发展，为加快现代农业发展、推进社会主义新农村建设、构建和谐社会奠定了基础。海洋电力设备公司、中弘金属工程有限公司、迪尔空分实业有限公司、孟电集团水泥有限公司、

江南面粉有限公司、开封电机制造有限公司、豫祥毛纺厂、协隆针织制品有限公司等企业通过引进，改造设备，提高产品附加值等手段，推动企业产品结构进一步优化升级，形成了进一步发展的动力。

七、居民生活水平稳步提高，社会保障工作得到加强

人民生活水平进一步提高，城乡居民的人均收入逐年增加，可支配收入增多，生活质量和环境继续改善，城区绿化面积逐年增加，城乡居民住房基本保证，城内社区基本实现楼房化，自来水普及率达100%。社会就业比较充分，城乡发展进一步协调，各项就业政策得到落实。劳动就业和社会保障取得明显成绩，2010年全区城镇新增就业人数4.9万人，下岗失业再就业2.9万人；城镇登记失业率控制在3.5%以内；实现农村劳动力转移就业规模达5.9万人次。城镇基本养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险覆盖面不断扩大，基金征缴逐年提升，保障能力逐步增强。城乡医疗保险工作进展顺利。城镇居民医疗保险实际参保人数为49123人，区职工参保2970人。新型农村合作医疗参保人数为54115人。进一步完善城市低保制度，实现了动态管理下的应保尽保。建立并实施了农村最低生活保障制度，全区每年享受城乡低保群众共计28.7万人，每年发放低保资金4002.6万元。全民健身和社区文化全面开展。曹门办事处2007年被命名为全市体育先进街道，2007年民心社区跻身全市先进社区行列。

八、社会事业全面发展，构建和谐社会取得新进展

一是科技推广工作成绩显著，为全区经济发展提供了坚强的技术支持。“十一五”继续实施科教优先发展战略。积极推广新技术、新成果，组织科技培训和科技开发，科技进步对经济增长的助推作用日益增强。我区科技工作先后3次通过了国家科技进步考核，科技特派员工作开始运行，我区先后被评为国家科技进步考核先进区。二是卫生

工作稳步推进。城乡医疗卫生条件逐步改善，建立健全疾病预防体系、医疗救治和公共卫生服务三大体系。加强改善了乡镇卫生院建设，提高我区疫病控制和医疗救治水平。三是文化事业继续繁荣。按照“突出特色、打造品牌、文旅相彰、富民强区”的发展思路发展旅游业，特色旅游项目全面启动，广播电视事业信息化进程步伐加快，有线电视覆盖率和广播信号覆盖率均达到 100%。四是和谐社会建设扎实推进。人口控制实现平稳下降，2010 年人口自然增长率达 2.19‰。环境保护受到高度重视，水污染防治得到加强。教育事业加快发展，全面普及九年义务教育，适龄儿童入学率达到 100%， “两免一补”政策得到落实，全区中小学无危房，办学条件得到极大改善，教学成绩名列前茅。五是和谐社区建设成效显著。圆满完成“居民自治、管理有序、服务完善、文明祥和”的和谐社区建设工作目标，进一步完善社区基础设施和服务功能，全区 32 个社区基本实现了规范化建设目标，我区被评为“全国贯彻城市居民委员会组织法先进单位”、“河南省和谐社区建设先进城区”。

九、依法治区明显加强，人民生活日益稳定

全面实施“强基层，打基础，苦练基本功”的“三基”工程，加大对涉众型经济犯罪的打击力度，有效维护社会稳定。不断完善防控机制建设，“两抢一盗”势头得到明显遏制，全区治安状况进一步好转。全面实施以“三治”为龙头的依法治区、依法治街、依法治乡工作。研究制定“法治”顺河建设考核标准，把依法行政、依法办事、公正司法作为工作重点，加强执法队伍的建设，提高依法行政、公正司法的水平。加强反腐倡廉的打击和宣传力度，做到标本兼治。大力落实安置帮教工作，切实贯彻落实“调防结合，以防为主，协同作战”的工作方针，以防止民间纠纷激化为工作重点。行政效率明显提高，贯彻实施“4+2”工作法，科学决策机制进一步完善。精神文明创建活动深入开展，社

会文明程度进一步提高。贯彻落实民族宗教政策，妥善处理民族、宗教问题，实现社会稳定。

第二节 “十二五”时期面临的机遇和挑战

“十二五”时期，是我区全面建设小康社会，努力促进开封复兴的关键时期，是实现跨越式发展的加速时期，是转变经济增长方式的重要时期，也是加快发展，缩小差距的重要战略机遇期，我们既面临难得的机遇，也面临严峻的挑战。

从外部看，宏观环境总体有利。一是经济全球化和区域经济一体化深入发展，科技进步日新月异，国际、国内产业结构调整加速，产业转移加快，贸易投资活跃，有利于我区发挥区位、资源等优势来承接产业转移，利用国际、国内两个市场两种资源，拓展经济发展空间，促进我区经济实现跨越式发展；二是经济发展的体制性障碍进一步消除，消费结构进一步升级，新一轮的经济快速增长期将进一步延长；三是国家进一步推进工业化、城镇化和农业现代化，深入实施区域发展战略，大力促进中部崛起；省委、省政府全面推进中原经济区建设，加速推进郑汴一体化发展，着力把郑汴新区打造成全省经济社会发展的核心增长极；市委、市政府加大新东区建设力度，完善基础设施网络，打造开封市东入口景观带，积极推进开封中心城区与开封县城的一体化发展，我区经济社会发展迎来了新的重大历史机遇。

从内部看，通过多年的发展和积累，我区综合经济实力不断增强，产业结构不断优化，基础设施不断完善，贫困人口逐步减少，人民生活水平不断提高，居民储蓄不断增加，加快发展的物质、技术基础更加坚实；社会主义市场经济体制进一步完善，科技创新能力逐步增强，非公有制经济发展加快，消费水平逐步提高，消费结构不断优化，加快发展的内生机制越来越强；文化、旅游、教育等底蕴深厚，文化产业优势日益显现；交通区位优势逐渐凸显，成为发展工业和现代物流

业的理想之地；顺河回族区是少数民族集聚的地区，可以利用国家给予加快少数民族集聚区发展的有利政策；我区有边村产业集聚区，可以利用产业集聚区的优势和劳动力成本的优势来承接产业转移，吸引外资；社会保障水平逐步提升，全区上下信心倍增，团结拼搏、干事创业的氛围日益浓厚，抢抓机遇、加快发展的热情空前高涨，战斗力、凝聚力和向心力进一步增强，为加快发展提供了强大动力。

同时，必须清醒地看到，在未来的发展道路上，我区面临一系列严峻挑战，自身发展中也存在突出矛盾和问题。一是经济总量小，体制性、结构性矛盾比较突出。关键领域和关键环节的改革还不到位，农业基础薄弱，工业化、城镇化水平低，产业规模小、支撑能力弱，高技术含量、高附加值产品少，第三产业发展缓慢，非公有制经济比重低，体制创新任务艰巨。二是资源利用效率不高，环境生态治理任务艰巨，转变经济增长方式任重道远。三是经济社会发展进入重要转型期，失业压力增加，居民收入增长缓慢，城乡差距较大等各种矛盾相互交织，社会稳定面临压力。四是人口增长与经济发展矛盾以及经济发展与资源短缺、人才匮乏矛盾越来越尖锐，不仅影响当前经济增长，而且将成为制约长期发展的主要因素。五是投资规模小，经济外向度低。六是伴随人口增长和经济发展，土地、能源等资源供求矛盾越发尖锐，将影响当前和未来经济的发展后劲。七是兄弟县（市）区之间竞相发展，速度不断加快，周边竞争日益激烈。八是提高机关效能、转变干部作风、增强工作执行力等方面需要进一步巩固和加强。

总之，“十二五”时期我区面临的机遇前所未有，挑战也是空前的，抓住机遇推动经济社会又好又快发展，是我们解决前进道路上各种矛盾和问题，推动科学发展、促进社会和谐、实现富民强区任务的必由之路。我们必须增强机遇意识、发展意识、忧患意识、攻坚意识，准确把握形势、发挥自身优势、消除发展劣势，努力实现顺河经济社会

发展新跨越，开创顺河科学发展新局面。

第二章 “十二五”时期经济社会发展的 指导思想和发展目标

第一节 指导思想

“十二五”期间，我区经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，以改革开放为强劲动力，以扩大投资为重要举措，以二、三产业增效提速为主攻方向，以保障和改善民生为根本目的，以富民强区为中心任务，以把顺河建设成为特色鲜明的新城区为战略目标，牢牢把握重在持续、重在提升、重在统筹、重在为民的实践要领，抢抓中原经济区建设和加快少数民族地区发展的重大机遇，突出实施工业强区、开放兴区、富民稳区主战略，全力推进边村产业集聚区、中原国际商贸物流区、宋都风貌改造区和开封市东入口景观带“三区一带”建设，主要经济指标绝对值与增幅位于全市城区前列，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。

第二节 发展目标

“十二五”时期，我区经济社会发展的中心任务是富民强区，发展路径是全力推进边村产业集聚区、中原国际商贸物流区、宋都风貌改造区和开封市东入口景观带“三区一带”建设，努力构建绿色顺河、开放顺河、和谐顺河，发展战略是“工业强区战略、开放兴区战略、富民稳区战略”。

——综合经济实力跃上新台阶。力争四年、确保五年主要生产总产值和一般预算收入比“十一五”末翻一番，分别突破 110 亿元、2 亿元，人均生产总值超过 5000 美元。

——经济结构调整取得新进展。工业化、城镇化水平明显提升，

边村产业集聚区发展壮大，机械加工集群基本形成，现代商贸物流服务业加速发展，社会主义新农村建设扎实推进，产城融合步伐加快，形成城乡一体化发展新格局。

——基础设施建设取得新突破。重点建设一批对经济社会持续发展起支撑作用的基础设施项目，完成城市东区道路、供排水、电力通讯改造，高标准建成边村产业集聚区内交通网络及配套服务设施，建设宋都风貌改造区，加快形成开封市东入口景观带，城区发展框架进一步拉大，城乡面貌明显改善。

——改革开放迈出新步伐。重要领域和关键环节改革不断深化，体制机制更加完善，发展环境更加优化，开放型经济快速发展，承接产业转移成效显著，招商引资和项目建设取得重大进展。

——社会建设取得新成就。科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业快速发展，社会管理制度进一步健全，覆盖城乡居民的基本公共服务体系更加完善。城乡居民收入水平和生活质量普遍提高，公民文明素质明显提升，社会更加和谐稳定，公众满意度和幸福感切实增强。可持续发展能力显著增强

第三章 “十二五”时期经济社会发展的主要任务

第一节 强力推进工业强区战略，加快构建现代产业体系

加快产业结构调整、构建现代产业体系是推动经济转型升级的主攻方向，是实现“工业强区”战略，振兴顺河回族区经济的重要支撑。坚持走新型工业化道路，发挥比较优势与后发优势相结合，做大总量和优化结构相结合，增创制造业新优势与促进服务业大发展相结合，壮大战略支撑产业，培育战略新兴产业，强化战略基础产业，增强产业集聚区载体功能，构建结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。

一、强力实施“工业强区”战略

“十二五”期间，加快工业化进程是我区国民经济发展的重中之重。坚持实施“工业强区”战略，充分发挥我区比较优势，走切合我区实际的新型工业化道路，通过招商引资、扶优扶强、组织关键技术攻关和引进推广先进技术，带动产业结构优化升级。围绕“扩总量、调结构、促转型”这一主线，加快运用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，推进由一般加工工业向高新技术产业为先导、现代制造业为支撑的工业格局转变。做大做强机械加工和制造业、食品加工业等传统支柱产业，积极培育高新技术产业，重点在研发设计、规模经济、精密制造、品牌、供应链和营销渠道等方面下功夫，形成一批今后二三十年乃至更长一个时期在区域范围内具有持久竞争力的产业和企业。努力在全区形成以大型企业为依托，骨干企业为龙头，优势产业为基础，支柱产业互补，高新技术产业逐步兴起的工业新格局。

——壮大机械加工和制造业。充分利用我区的机械加工行业资源优势，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，广泛应用高新技术和先进适用技术改造提升制造业，发挥机械加工制造业在我区工业经济的重要支撑作用。机械加工制造业要围绕增加品种、提高质量、扩大出口、改善效益的原则，精选项目，加大投入，弥补技术改造欠账，为机械加工制造业加快发展奠定坚实基础。尽快建立以企业为主体的技术开发体系，重点骨干企业都要建立起具有较强产品开发、技术创新及市场快速应变能力的技术中心。引导企业加快采用国际标准步伐，不断提高机械产品的性能、质量和技术水平。在空分、机械加工制造、汽车零部件等主要行业扶持、保护和发展一批技术含量高、产品质量稳定、市场占有率高、品牌信誉好的名牌产品，巩固和提高我区机械产品的市场占有率。坚持自主创新与技术引进、合作开发相结合，按照市场需求，跟踪世界先进制造技术发展趋势，突出

以信息技术和高新技术改造提升装备制造业，重点研究和推广能够推动行业技术进步和可持续发展的关键技术、制造工艺和生产管理信息化技术。大力发展数控技术，推广计算机辅助、并行、虚拟设计等先进设计技术；为适应多品种、变批量的生产要求，广泛应用柔性制造单元（FMC）、柔性制造系统（FMS）等加工技术；为更大幅度提高生产效率，降低制造成本，大力推进精益生产、敏捷制造、智能制造、虚拟制造、分散网络化制造等先进制造管理技术。

——大力发展食品加工工业。要立足我区民族食品工业和养殖业发展迅速的优势，坚持发展粮食精深加工、肉类加工、奶类加工、果蔬饮料加工等产品。引资组建清平清真食品工业基地，建立有效机制，使清真食品企业做大做强；发挥品牌优势，着力扶持“马豫兴”等清真食品加工业，形成特色鲜明的区域品牌产业。

——积极培育高新技术产业。全面增强自主创新能力，加快运用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，拉长产业链条，提高高端产品、最终消费品和高附加值产品的比重，促进企业上规模，装备上水平，产品上档次，增强传统支柱产业的支撑作用。以新材料、光机电一体化、节能环保等高新技术领域为重点，从培育高新技术产品入手，加大招商引资力度，力争在“十二五”末形成 2—3 项新兴产业。

二、加快产业集聚区建设

产业集聚区是构建现代产业体系、现代城镇体系和自主创新体系的重要载体，按照企业集中布局、产业集群发展，资源集约利用、功能集合构建的原则，科学规划、科学发展，加强产业集聚区基础设施、公共服务设施和商住设施建设，提升产业支撑和人口集聚能力，促进产城融合和二第三产业协调发展。围绕集聚区主导产业，进一步延伸产业链条，大力发展终高端产品，提高产品附加值和企业竞争力。

边村产业集聚区规划范围东至青年路，西至边村路，北至新曹路，

南至陇海铁路，规划面积为 7.67 平方公里，边村产业集聚区是我区新的经济增长极，是我区实现跨越式发展的重要平台，是开封未来发展依托的“两翼”之一，是我区相对于其他竞争对手具有的突出优势。要创新产业集聚区体制机制，充分激发活力。加强以“七通一平”为重点的基础设施建设，完善产业集聚区综合服务和配套功能。坚持以产兴城，以城促产，全面增强产业集聚区的承载功能，努力实现产城互动、融合发展。“十二五”期间，力争边村产业集聚区工业总产值增速高于全区平均增速 10 个百分点以上、高于全市同类产业集聚区 5 个百分点，努力实现在全省同类产业集聚区中位次前移。力争利用 3—5 年的时间，努力把边村产业集聚区建成主导产业突出、配套产业齐全、人居和创业环境优良的现代化新型城区。

——边村产业集聚区发展规划设计应严格遵循规律，体现系统性、科学性、前瞻性，把产业与城市功能区发展有机结合起来，实现产城一体化，把产业集聚区发展作为实现中原崛起，振兴开封老工业基地最基础、最核心的一个环节，发挥好建设“三大体系”的载体作用。在产业集聚区发展规划框架下，应尽快完成集聚区空间发展规划、控制性详细规划和工业规划的编制。

——充分发挥产业集聚区的辐射、带动功能，加大功能整合力度，以优势产业链为纽带，大力发展关联性强、集约水平高的产业集群和特色鲜明的区域品牌产业，促进优势产业集聚发展和体制创新，推动优势产业、优势企业、优势资源和要素保障向产业区集中。着力培育重点骨干企业和成长型企业，促进中小企业转型成长。以机械加工制造产业为主，第三产业和其他第二产业为辅，充分利用河南大学和其他科研机构研发优势，突出发展高新技术产业和外向产业。进一步完善产业集聚区的管理体制和运行机制。

——以边村产业集聚区建设为载体，以创建新型工业化产业示范

基地为主攻方向，以项目建设为抓手，立足产业基础，区位条件和劳动力优势，通过承接产业转移和产业集聚，做大做强边村产业集群。重点做大做强机械加工制造业等支柱产业的产业集群建设。突出主导产业及产业链招商，瞄准世界和全国机电设备大型集团和基地开展产业招商，以长珠闽等为招商基地开展驻地招商，针对上下游产品制造业进行定向和定点招商，迅速壮大主导产业的规模和水平，提高产业配套能力。打造以高端电机研发生产、特种车辆整装、汽车配件和工业基础件为重点的先进制造业集群，努力形成以大型集团为依托，骨干企业为龙头，主导产业为支撑，规模效益大幅提升的工业经济发展新格局。

——加快完善产业集聚区基础设施建设，按照“统筹推进、适度超前、突出重点”的原则，实行多元化投资、市场化运作的新模式，将产业集聚区基础设施建设全面推向市场，依托现代交通运输体系，与城镇建设规划紧密结合，尽可能充分利用已有的公共设施、降低开发成本，率先完成产业区道路、供排水和污水管网、供电、供热、供气、通讯等基础设施建设，以产业集聚区建设推动开封东区总体建设。

——产业集聚区建设应始终坚持土地利用效益最大化，优化和节约用地，保护生态环境，处理好经济发展与生态环境保护的关系，严格把好产业区内企业准入关，实施先期环评介入制度，加强引进低污染、低耗能、高效率的环保型企业，大力发展循环经济，建设资源节约型社会。

——抓住郑汴一体化的发展机遇，比照国家对老工业基地采取的优惠政策，坚持“实施四个并举，发挥三大优势”，即：实施产业集聚区全面规划和有序建设并举，实施项目引进数量和质量并举，实施财政投入和市场融资并举，实施新企业引进和老企业改造并举，积极引导退城进郊的工业向此聚集；发挥交通区位优势，发挥政策优势，发

挥老工业基地资源优势，加快形成特色产业集聚区品牌，全力打造产业集聚区特色项目和特色企业群品牌，尽快将产业集聚区建设成为投资环境好、吸引项目精、产业集聚快、竞争能力强、带动就业多、和谐共发展的现代化城市功能区。

三、推动服务业快速发展

“十二五”期间，要把加快发展服务业作为经济结构战略调整的重要工作来抓，按照“商贸物流业，扩大总量，优化结构，拓宽领域，提高水平”的要求大力发展现代服务业。用现代经营方式和服务技术改造传统服务业，大力发展房地产业、旅游业、金融、法律服务等现代服务业。

——加快发展会展业，增加经济发展的增长点。以中原国际采购交易中心为重点，高标准建设一批会展设施，积极引进培育会展企业、中介机构和专业人才，实现承办全国及区域性会展取得重大突破，带动总部经济发展，力争“十二五”期间会展业成为我区新的经济增长点和重要的优势产业。

——加快旅游业发展，促进旅游业再上新台阶。充分发挥我区双龙巷、古观音寺、北门城墙、北大清真寺、清真女寺、天主教堂、铁塔公园、河南大学等资源优势，加快体制创新，优化发展环境，加大对资源的开发力度，加快配套设施建设，积极拓展旅游市场，努力实现旅游产业化，使之成为我区新的经济增长点和支柱产业。

——大力发展现代商贸物流业，努力建设区域性物流中心。加快发展现代物流业，围绕交通枢纽、重点产业和集聚区建设，优化物流空间布局，推进物流业与制造业、商贸服务业联动发展，建成豫东地区重要物流基地。以现代化物流基地为核心，建设综合性、专业性物流配送中心，积极开展第三方物流企业，构建便捷高效的物流网络体系；实现现货市场与虚拟市场、自主交易和服务相结合，强化企业物

流管理，有计划地开展对社会商业企业的配送，通过扩大规模，降低采购成本，提高市场商品质量；增强大型市场和物流园区的辐射能力，着眼于构建现代批发体系，依托区域性交通枢纽的有力条件，加快生产资料和消费品市场建设和物流园区建设，提高对区域市场的辐射能力；以增强和完善城市商业功能为核心，加快商贸流通市场体系建设，重点投资建设大米交易区、蔬菜交易区、干货交易区和百亩大市场四个现代商贸物流区。

——加快发展现代服务业，增强为经济社会的服务能力。积极发展金融服务业，加快金融业向产业集聚区和新开发区域扩展。改造提升传统服务业。着力打造中心传统商业街区，优先发展楼宇经济。发挥我区饮食文化优势，培育扶植顺河民族餐饮品牌，促进清真食品产业化、规模化发展。改革社区管理体制，积极发展社区服务业，扩大服务范围，提高服务质量，重点开拓养老、托幼、维修、卫生保健和文娱娱乐等服务项目，使社区服务逐步走上产业化的道路。推进商业连锁规范化经营，加快发展多种现代流通方式，大力推动连锁经营由传统零售商业向餐饮、医药、美容美发、洗浴、修理、健身、书刊等服务业发展，由中心城区向社区、乡村发展，使连锁经营规模保持20%以上的增长速度，力争到2015年，连锁经营销售额占社会消费品零售总额的比重达20%以上。围绕为居民服务和扩大就业，加快发展社区服务、家政服务、连锁经营、中介服务、物业管理等生活性服务业。培育新型消费业态，拓展新型服务消费，促进消费结构升级。

——完善房地产消费市场，促进房地产业持续健康发展。房地产的发展要与经济社会发展相适应。坚持以人为本的宗旨，在蔚蓝加州小区、经典小区、江南人家、上城世家小区和宏大花园一期等优秀小区的基础上，新建3号宗地、4号宗地等一批功能全、质量好、环境优美、品味高的住宅小区，创造优美舒适的人居环境，满足城市居民的

住房需求，促进中低收入家庭消费，吸引周边地区群众到我区购房置业；规范房地产开发秩序，优化住房供给结构，增强综合服务功能，结合城中村改造和近郊村改造，促进房地产业健康发展。进一步改革城市拆迁安置办法，发展和完善社会化、专业化、市场化的物业管理体制。

——大力发展文化产业和文化事业。深入发掘历史传统文化，弘扬先进文化，提升整体文化品位，不断满足人民群众日益增长的精神文化生活需要。依托河南大学宋史研究院的学术资源，重点抓好双龙巷宋文化历史古街建设项目；将东大寺及其周边宗教文化区项目纳入我市文化产业园区建设，东大寺作为豫东最大的伊斯兰教清真寺，有丰富的历史、传统民俗、饮食特点，要合理开发利用，以丰富充实我市的文化产业园区；高度关注土柏岗乡未来五年预计投资建设的五个文化大广场；充分发挥区级文化馆在公益性事业中的作用，尽快推行以岗位管理制度，重实绩、重贡献，增强内部活力；充分发挥公益性文化事业单位的社会效益，深化文化体制改革。

四、大力发展非公有制经济

认真落实鼓励、支持非公有制经济发展的政策措施，切实放宽市场准入，鼓励非公有制经济进入公用事业、基础设施、金融服务等领域。大力实施中小企业培训、创业和融资信用担保，支持非公有制经济的发展壮大。消除政策歧视，改善服务和监督，确保非公有制经济在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面享受公平待遇。加强和改进对非公有制企业的服务，健全融资担保、信用评价、技术信息服务等社会服务体系，引导非公有制企业提高管理水平。充分发挥行业协会、商会在规范市场、促进行业发展中的积极作用。完善投诉机制，切实维护非公有制企业合法权益。力争到 2015 年，非公有制经济占全区生产总值的比重达90%以上。

第二节 强化改革创新，以大开放促进大发展

坚持把改革开放作为加速发展、加快转型、推动跨越的不竭动力，不断深化重点领域关键环节改革，扩大对内对外开放，积极参与中原经济区建设。

一、提高对内对外开放水平

——努力提高利用外资的质量和水平，加快对外开放的步伐。加强招商引资载体建设，把产业集聚区、物流中心和商贸市场作为承接产业转移的平台，强化环境招商，产业招商和楼宇招商，吸引国内外知名企业落户我区，带动周边地区和上下游产业发展。提高利用外资水平，围绕产业转型，鼓励外资投向服务业、高技术产业、节能环保等行业，鼓励外资进入现代物流、文化教育等领域，支持外资参与基础设施和公用事业发展，加大品牌招商、区域招商和专业对口招商力度，提高招商门槛，建立健全项目准入机制，着力引进知名品牌项目进驻。加强与其他地区沟通联系，深化区域合作，促进区域联动。

——坚持“引进来”与“走出去”并重，加强国际经济技术合作。认真实施“国际经济贸易合作”工程，充分利用“两个市场”、“两种资源”，推动更多有实力的企业参与国际竞争，开拓国际市场空间。加强东中西部地区之间、长江流域之间的经济协作和商务合作，加强区域经济的分工与合作，发挥我区消费市场、劳动力价格等优势，培育新的经济增长点；贯彻落实对外劳务合作管理办法和鼓励企业“走出去”的政策措施，鼓励有实力的企业以成熟技术和优良设备，通过对外劳务合作，对外承包工程、对外投资等多种形式，促进人员、资金、技术等生产要素的流动。大力开展劳务输出，开展多种形式的对外劳务合作，扩大对外劳务和对外承包工程规模，增强创汇能力。

——积极转变对外贸易增长方式，着力扩大外贸出口总量。积极鼓励和帮助各类企业开拓国际市场，扩大进出口业务，壮大进出口队

伍，实施市场多元化战略，力争到 2015 年，年出口 1000 万美元以上。着力优化出口产品结构，全面提高出口产品质量和档次，支持纺织、机械等行业进行技术攻关。大力培育和扶持更多的品牌产品出口，加快传统产品的更新换代，推动我区出口工业产品向高科技含量，高附加值、深加工方向发展。着力实施科技兴贸工程，建立以国际市场为出口导向的政策激励机制，提高出口产品的技术含量，从“外延式扩大”转变为“内涵式提高”，打造出口自主品牌，形成稳定的、有国际竞争力的产业集群，力争到 2015 年末，出口企业达 15 个，形成年出口 100 万美元以上的拳头产品 3-5 个。

二、强化投资拉动

扩大投资是今后相当一段时期拉动我区经济增长最直接、最有力、最有效的举措，必须千方百计扩大投资规模、优化投资结构、提高投资效益，力争“十二五”期间全区固定资产投资累计达 180 亿元。坚持以项目建设为载体扩大投资规模，着力谋划一批城乡基础设施、重大产业和民生等重点项目，争取国家和省、市更大的支持，积极引进更多国内外优强企业投资我区。积极拓宽投融资渠道，全力争取国家和省、市项目投资、政策性贷款、民族扶持资金，充分发挥财政资金引导放大作用，引导和带动民间资金投入，充分发挥产业集聚区投融资公司、中小企业担保公司等投融资平台功能作用，积极探索开展 BT、BOT、TOT 等方式的项目融资，实现融资渠道多样化。严格项目责任制，完善领导干部联系重点建设项目的协调推进机制，全力支持待建项目及早启动，在建项目加快进度，确保项目尽快投产投用、发挥效益。

三、全面改善投资环境

加快城市基础设施、生产生活等配套建设，优化投资基础环境，真正使投资者安心落户。大力建设透明、服务、效率型机关，进一步

清理和规范收费项目，精简审批事项、减少审批环节，全面公开申办事项的前置条件、办理流程、审批环节，推行“一站式”服务，建立完善方便、快捷、高效、便民的工作机制。搭建政企交流沟通平台，建立协调服务的工作机制。建立健全跟踪服务机制，加强对落户企业的跟踪服务。建立和完善企业周边和在建项目环境优化长效机制，教育引导群众树立“人人是发展环境”意识，积极支持、配合项目建设和企业正常生产。大力整顿和规范市场经济秩序，营造规范有序的市场环境，努力营造依法办事、服务高效、诚实守信、平安和谐的良好投资发展环境。

四、深化重点领域关键环节改革

——深化行政管理体制改革。加快政府职能转变，改善经济管理方式，完善政府公共服务保障机制，推进基本公共服务均等化。按照建设服务型政府的要求，改善经济调控方式，强化公共服务，加强社会管理，推行政务公开，全面提升政府管理经济社会事务的能力。深化政府机构改革，优化组织结构，提高行政效率。深化行政审批制度改革，减少和规范行政审批事项。加强电子政务网建设，整合提高政府公共服务和管理能力。按照所有权与管理权分离，以实现公益目标最大化为目的，分类推进事业单位改革，完善公益事业单位法人治理结构，建立充满活力的发展和运行机制。

——深化社会事业领域改革。按照政企分开、管办分开的原则，深化教育、文化、卫生、体育等领域的改革，不断提高政府公共服务能力和水平。改革基本公共服务提供方式，引入竞争机制，扩大购买服务，实现提供主体和方式多元化；区分“基本”和“非基本”，推进非基本公共服务市场化改革，增强多层次供应能力，满足群众多样化需要。

——深化投融资体制改革。采取政府主导和市场运作相结合的方法

式，对全区投融资工作实行统一管理，整合政府资源、扩大融资能力、提高投资效益。加快城市基础设施建设的市场化改革，积极探索城市基础设施特许经营制度，积极探索开展 BT、BOT、TOT 等方式的项目融资和债券融资，实现融资渠道多样化充分利用资本市场扩大直接融资。并加快产业投资基金发展。

——积极推进信息化与工业化的深度融合，加快经济社会各领域信息化进程。推动信息化和工业化深度融合，加快经济社会各领域信息化，建设“数字顺河”。加强重要信息系统建设，强化地理、人口、金融、税收、统计等基础信息资源开发利用。大力推进电子政务网络建设，整合提升政府公共服务和管理能力。确保基础信息网络和重要信息系统安全。

第三节 加快城镇化进程，促进城乡一体化发展

把推进城镇化作为优化资源要素空间布局、转变经济发展方式的重要途径，按照城市总体规划，优化功能，改善人居环境，推动城乡一体化发展。

一、积极推进老城区开发改造和新东区建设

综合考虑区位、资源、历史、文化、产业等因素，按照“保护、修缮、适度开发老城区”的要求，积极参与实施宋都古城风貌保护与重现工程。重点抓好 3 号宗地开发，推进开封清明上河城综合开发项目建设，依托河南大学“百年学府”文化氛围和阳光湖、古城墙“水韵宋韵”特色，打造集商贸、休闲、文化、高档社区为一体的综合服务区域。配合市政府全力抓好东古城墙休闲公园和东护城河净化、美化工程建设，加快形成宋都风貌改造区，提升老城区形象品位。以凸显伊斯兰文化、餐饮、休闲等特色为重点，认真谋划 4 号宗地规划，抓紧引入投资实施开发，打造伊斯兰风格街区。积极推进刘家胡同和双龙巷两个中原民居历史街区修复开发，加强东大寺、天主教河南总修

院等国家级和省级文物遗址的保护。以产城融合为导向，全面推进新东区建设。强化城区空间布局与产业布局、重要交通干线的紧密结合，突出抓好开封市东入口景观带建设，形成贯通顺河东西向的产业、生态农业、商贸服务业综合经济发展新主轴。加强政策扶持引导，加快企业居民区、自建居民区的改造。积极对接顺河与开封县城的一体化发展，进一步拓展发展空间，着力构建布局合理、功能完善、优势互补、开放式的城乡一体化发展体系。

二、提高城市建设与管理水平

——稳步推进旧城改造和城中村改造。以改善居住和投资环境、提升城市功能为重点，对辖区内用地功能混乱、人居环境较差、严重影响城市形象的旧住宅小区、传统商业区和人居环境较差的棚户区进行全面改造，较快实施整片开发，完成旧住宅区、商业街区向以服务业为主的综合性功能区转变。坚持市场引导、群众自愿、政府监督、企业运作的原则分批次对辖区重点部位的城中村进行改造，拓展城市发展空间。将全区的城中村全部纳入城区统一规划、统一管理。

——完善城市基础设施建设，全面提高市容市貌、道路交通、公共卫生等方面的管理水平。对破损街道进行改造或维修，重点对新宋路北街、苹南路等部分路面进行改造。加强环卫基础设施建设，积极争取资金加大环卫专用车辆购置和更新力度。在东区新建5至6个垃圾中转站及配套公厕。健全生活垃圾运输体系，计划购置压缩式垃圾运输车10辆，垃圾筒500个。积极推进环卫作业市场化，引导社会资金进入保洁市场。依托“数字城市”建设，建立以居民、企业、环境和市政设施为主要内容的数据信息库，推进城市管理网络化、信息化。实现市、区、街道、社区四级联动，加强部门之间、街道之间、部门与街道之间管理、执法与养护等方面的联系协调。

——加强城市管理。加快社区和小区的环境综合整治，集中力量

拆除违章建筑，清理占道经营。加强城区绿化和生态水系建设，形成覆盖全区的绿色和水域网络。加大环境卫生监测力度，加大对无证运营机动三轮车清运生活垃圾和建筑工程渣土车的管理力度。提高城区保洁水平，到 2015 年，机械化清扫率达到城区道路面积的 30%以上，街道清扫保洁达到 100%。健全城市管理标准体系，力争出台一批行政措施和规范性文件，为进一步推进城市管理工作不断走上法制化、规范化、制度化提供政策和制度保障。全面推行行政执法责任，建立健全行政执法责任制度、构建“权责明确、行为规范、监督有效、保障有力”的行政执法体制。

三、深入推进生态文明建设

——树立绿色、低碳发展理念，以节能减排为重点，大力发展循环经济，增强可持续发展能力。实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，提高土地综合利用效率。科学规划城镇建设用地，严控增量，盘活存量。大力推进土地综合整治，完善城乡建设用地增减挂钩政策，保障重点建设用地。强化资源节约和管理，大力推广绿色建筑，率先建设一批低碳社区；限制“两高”行业，降低单位生产总值能耗；大力发展节水农业，加强工业领域重点用水行业节水技术改造，实现资源合理开发利用。大力发展循环经济，努力建设资源节约型和环境友好型社会。在工业方面，通过加快废旧资源的综合利用和工业企业“三废”的循环使用，支持企业开展循环式生产，鼓励产业废物循环利用，以京源发电为重点创建一批循环经济示范企业；推进生产、流通、消费各环节循环改造，逐步建立覆盖城乡的再生资源利用体系。在农业方面，抓好一批农业科技示范园区建设，积极做好大气、土壤和环境监测，采用绿色、无公害生产技术进行生产开发，提高农业开发的经济、社会和生态效益，加大环境和生态保护力度。

——实施综合治理，建设“生态顺河”。加快生态水系建设，突出

抓好辖区河流和干渠水环境治理。加强工业污染防控和城市噪声管理，强化农村面源污染治理，明显改善环境质量。巩固林业生态建设成果，推进城市园林绿化、交通沿线绿化带建设，提高城市绿化率。

第四节 大力推进农业现代化，加快社会主义新农村建设

按照工业反哺农业、城市支持农村的方针，加快农业科技创新和经营方式创新，加强农村基础设施建设，大力发展生态农业，促进农业增效、农民增收、农村繁荣，建设社会主义幸福新农村。

一、加快发展生态农业

——调整优化农业结构，加强现代农业建设。大力发展高产、优质、高效、生态、安全农业，以市场为导向，以农民增收为目标，调整优化种植业结构。积极推广以生态循环种养、乡村休闲观光等为主的循环农业、生态农业模式，构建现代生态农业产业体系。大力发展花卉、蔬菜、等城郊农业。扩大优质粮食种植面积，实施农产品优质化工程，建立优质农产品基地，重点实施小麦、水稻、蔬菜三大作物优质工程。同时加大土壤培肥“沃土工程”建设，改造中低产田 1 万亩，建设高标准基本农田 4 万亩。以规模养殖为重点，加快优质畜产品生产和加工基地建设。坚持做到科学规划、科学设计、科学实施、科学管理，切实将科技贯穿于林业建设的全过程。积极引进一些适用的，成熟的先进科技成果，系统地加以推广，完善区、乡二级科技推广网络，做好技术指导及科技服务工作，强化服务意识，抓好育苗技术指导工作，推广育苗新技术，做好苗木调控，争取为全区造林提供充足的良种壮苗。“十二五”末，完成造林面积 3150 亩，植树 28.04 万株。

——着力提高农业产业化水平。大力发展以生猪、粮油、蛋、奶等农副产品为资源的深加工项目，完善“企业+基地+农户”的产业化模式；重点关注土柏岗乡发展观光农业项目；引进生物技术、信息技术、膜技术、低温贮存等关键技术，提升产品的技术含量和市场竞争力；

加快农业产业化进程，走以工促农、以工带农、工农联支的良性循环经济发展路子，想方设法增加农民收入，鼓励农民发展第三产业和农产品加工业，培育具有区域特色的营养保健食品工业体系。

——加快农村集贸市场体系建设，推进农村商品流通改革。按照中央关于建设社会主义新农村的要求，建立城乡通开，双向流通的农村市场网络，实现试点工程覆盖 90%以上的行政村；推动试点企业向农村市场推进，吸纳日用消费品，农资、邮政、供销等行业参与试点，共同改善农村消费环境，提高农村市场流通水平，逐步缩小城乡差距。

二、加强农村基础设施建设和公共服务

——加大农村投入。坚持因地制宜、分类指导，加大财政投入力度，建立健全农村多元化投入保障机制，以示范村和示范中心村建设为抓手，扎实推进社会主义新农村建设。按照“规划先行、群众自愿、量力而行”的原则，积极推进新型农村社区建设，实施迁村并居工程，继续做好边村、李长庄、李楼等村庄规划和建设，优化村庄布点，促进村庄整合，积极引导乡村居民适度集中居住。开展农村环境综合整治，实施农村清洁工程，加快农村危旧房改造。继续推进农村饮水安全、电网、公路、沼气和广播电视村村通等农村生活基础设施建设，不断改善农村生产生活条件和村容村貌。加强农业现代物资装备，提升农业机械化水平。贯彻落实《2011 年中央一号文件》，加快以水利工程建设为重点的农业生产基础设施建设，完善农作物与动物疫情防控预案，提高农业抗灾减灾能力。

——加强农村公共事业建设。增加农村公共财政支出，强化政府对农村的公共服务，逐步缩小城乡居民在享受公共服务方面的差距。“十二五”期间，重点完善农机服务体系建设，发展农机合作组织达到 10 个以上，实施技能鉴定合格人数 100 人，拖拉机、联合收割机挂牌率、年检率、驾驶员持证率达到 85%以上。

——加大对农业的科技投入。实施科技兴农战略，加快促进农业增长方式的根本性转变。加大农业科技源头的创新和储备，大力引进推广新品种、新技术，加强节水、节肥、节药技术集成、组装、配套应用，建设科技含量高，投入产出比高，贴近优势产区，辐射带动力强，结构合理，层次分明，功能互补的农业科技示范基地，形成纵横交错的农业科技示范网；开展多种新式的农民科技教育培训活动，全面提高农民的科技文化素质，为农村社会培养出觉悟高、懂技术、善经营、会管理，能从事专业化生产和产业化经营的新型农民；增强农牧业科技人才培养，努力造就一支思想好、知识新、技能精、学科全、勇创新、爱岗敬业、乐于奉献的农牧业科技队伍。到“十二五”末，主要农作物、畜禽水产优良品种及先进适用技术普及率达到 95%以上，先进适用技术到位率达到 100%，青年农民科技培训率达到 90%以上。

三、拓宽农民增收渠道

认真落实中央和省、市有关粮食直补、“两免一补”、农村医合、农村低保等一系列强农惠农政策，坚持惠民资金“直通车”、“一卡通”，及时足额兑现落实补贴资金。进一步完善农业补贴制度。全面落实农产品价格保护政策，扩大农作物良种、畜禽品种、农机具补贴范围。强化各项农业扶持、保护政策。加大对农业产业化的扶持力度，建立农业信贷担保基金，重点引导发展“公司+农户”“公司+基地(协会)+农户”等产业化模式。加大对农民工外出务工指导和服务力度，继续实施“雨露计划”等培训项目，提高农民职业技能水平与就业能力，促进农民有序外出务工和就地就近转移就业，增加工资性收入。积极探索农村土地承包经营权和宅基地使用权的财产化形式，增加农民财产性收入。逐步建立平等的社会保障制度，创造有利于农民进城就业和创业、增加收入的良好环境。

第五节 保障和改善民生，构建和谐顺河

坚持把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点，“十二五”时期确保财政对民生的投入占财政支出的比重逐年增加，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，让全区人民更多地分享改革发展的成果。

一、千方百计扩大就业，提高居民收入消费水平

把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，建立健全就业服务体系，建立和谐劳动关系。大力发展吸纳就业能力强的服务业、劳动密集型产业、各类小企业。多渠道、多形式开发公共卫生、城市环保、社区服务等公益性岗位。统筹抓好“零就业”、“4050”人员、城中村失地农民等重点人群就业帮扶工作，动态消除“零就业”家庭。实施全民技能振兴工程，大力推进全民创业，做好创业小额担保贷款的扶持工作。加强全民教育培训，到 2015 年，努力实现我区充分就业社区（村）达到 80%以上；城镇登记失业率控制在 4%以内；农村富余劳动力转移就业率达到 85%以上；区、乡（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 100%。

二、健全社会保障体系，提高群众保障水平。

——健全社会保障体系。建立起与经济发展水平相适应、制度较完善、管理较科学、体系较健全的社会保障服务体系，实现资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化和保险关系紧密衔接这一整体目标。逐步将非公有制企业、有条件参保的灵活就业人员、被征地农民纳入社会保障覆盖范围，基本实现城镇各类就业人员平等享有社会保障。继续完善城镇职工各项社会保险等制度，积极探索推进农村养老保险工作，城乡居民医疗保险参保率达到 95%以上。进一步提高养老保险，对区敬老院进行升级改造。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，进一步完善城乡最低生活保障制度。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。有效维护广大劳

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，劳动保障行政执法能力明显增强，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 90%以上，促进工资集体协商制度在更多企业中推行，集体合同覆盖范围有所扩大，不断完善三方协商机制，加强劳动争议调解工作。

——完善公共卫生和医疗服务体系，健全卫生保健体系。坚持公共卫生公益性质，扩大优质卫生资源覆盖面，力争各项卫生指标达到全市平均水平。加强公共卫生体系和城乡医疗卫生服务体系建设，重点发展城市社区卫生服务和乡村卫生服务网络。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。改善医疗卫生机构条件，加强专业队伍建设，加强疾病防控和预防保健，控制艾滋病、结核病、乙型肝炎等重大传染病传播，加强新发传染病防控和免疫规划工作，综合防治心脑血管疾病、恶性肿瘤等慢性病和职业病。

三、加强人口和计划生育工作，提高人口素质

——贯彻落实各项人口政策，提高人口素质。坚持计划生育基本国策，稳定低生育水平，统筹人口数量、素质、结构、分布的长期均衡发展。“十二五”时期继续深化人口和计划生育综合改革，构建统筹协调、科学管理、宣传教育、优质服务、利益导向、群众自治、评估考核和人财保障八大机制，推进人口计划生育工作转型提高。全面开展创建国家优质服务先进社区服务，提高出生人口素质，遏制出生人口性别比偏高趋势。强化基层基础工作，完善各级计划生育服务机构标准化和规范化建设，推进流动人口计划生育基本公共服务均等化。

——深入开展体育活动，丰富居民生活。深入推行全民健身计划，丰富群众体育生活。鼓励和引导社会力量创办体育健身场馆和设施。

逐渐形成布局合理、功能完备、覆盖广泛的文化体育场馆设施，满足居民健身需求。

四、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格局。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。“十二五”末，群众安全感指标确保实现省、市下目标工作要求。加强安全生产，提高应对地震、洪涝、干旱等自然灾害、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。

五、加强民族团结教育，促进共同进步繁荣

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，广泛宣传我区作为少数民族城区的优势，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，着力改善少数民族群众教育、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。

六、加强思想道德和民主法治建设

——实施信用顺河建设工程。建成框架相对完善的社会信用体系，完善信用监督机制、激励机制和管理体系。通过规范政府监管服务，健全行业自律管理、推动中介市场化运作，打造诚实守信、健康和谐的信用环境。

——深化政务公开。发展基层民主，完善村民自治、城市居民自治和企事业民主管理制度，使人民群众充分行使民主权利。发挥工会、共青团、妇联等人民团体的桥梁纽带作用。做好侨务和外事工作。

——坚持依法治区。全面推进依法行政，严格依照法定权限和程序行使权利、履行职责。健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制。深入开展法治宣传教育，进一步提高全民法律意识和法律素质。

七、大力发展教育事业，努力加强人才保障

实施优质教育资源倍增工程，构建现代教育体系，建设教育强区，努力办人民满意和适应发展需要的教育。“十二五”期间，城市幼儿学前三年入园率达到 100%，农村幼儿学前一年受教育率达 90%以上；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 3%以内残疾儿童入学率达到 95%以上。

——大力发展学前教育。建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制，大力发展公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园。引导和

支持民办幼儿园提供面向大众、收费较低的普惠性服务。强化学前教育管理，规范办园行为。加强幼儿教师队伍建设，全面提升业务素质。到“十二五”末，农村每个乡至少有两所公办幼儿园，着力保证留守儿童入园，城市实现儿童入园便利化。

——提高义务教育水平。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人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。加快缩小城乡差距，逐步实现城乡教育均衡化，在财政拨款、学校建设、教师配置等方面向农村倾斜；完善城乡义务教育经费保障机制，实施中小学校舍安全工程，集中开展危房改造、抗震加固，实现城乡中小学校舍安全达标，改造小学和初中薄弱学校，逐步使义务教育学校师资、教学仪器设备、图书、体育场地等达到省定义务教育阶段学校办学条件基本标准；全面提升教师队伍素质，进一步提高教师学历层次、教育教学水平、运用信息技术能力和新课程实践能力，中青年骨干教师梯队基本形成，小学教师高学历比达到90%以上，中学教师高学历比率达到65%以上；改革教师人事管理制度，实行校长负责制，教师岗位责任制，创建学习型学校，构建教师终身学习体系，促进教师与管理者的专业化发展，“十二五”末实现培养一批具有相当学识和一定知名度的校长、教师队伍。

八、提高安全意识，建设和谐顺河

——认真实施食品放心工程，加强对食品生产企业的监管力度，确保食品安全。针对容易发生食品质量安全的关键环节，采取相应措施，开展多项食品安全监管和整治工作。第一、继续深入开展食品生产加工企业的专项整治工作。加大巡查力度，对食品企业进行分类指导和治理整顿，对企业生产环境、卫生条件、生产设备以及企业质量

管理制度的落实、原材料的进货把关、产品出厂检验情况进行检查，建立记录。采取日常巡查与定期回访相结合的方法，强化动态管理，严格查处无证生产行为，帮助企业完善质量管理体系，提高质量控制水平。第二、开展农村食品专项整治行动，加强对食品生产小企业、小作坊的监管。针对农村、乡镇、城乡结合部等食品质量比较薄弱的区域，以及长期存在制假售假的区域，及一些无证小作坊，要对其进行了多次监督检查，以“三员”、“四定”的监管模式细化监管责任。第三、加强获证企业的证后监管。为维护食品生产许可证制度的严肃性，有效推动食品质量安全市场准入制度健康稳步实施，每年都要对辖区内获证企业进行巡查，对期满换证、年度报告审查、委托加工备案、添加剂备案等情况进行核查，监督落实。第四、建立完善《食品质量安全事故应急预案》。建立健全应对食品质量安全事故的救助体系和运行机制，规范和指导应急处理工作，有效预防、及时缓解、控制和消除顺河回族区食品生产加工环节食品质量安全事故的危害，保障人民群众身体健康和生命安全，维护正常的社会秩序，制订完善《食品质量安全事故应急预案》。成立领导小组，建立应急处理组、稽查执法组、技术保障组等五个工作小组，做到早发现、早预警、早处理，防止和减少重大食品案件的发生。

——深入贯彻落实科学发展观，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针和“安全发展”的理念，以“打非、治违、抓责任”为主线，深入开展生产安全活动，强化安全监管行政执法，严厉打击各类安全生产非法违法行为；深化安全隐患排查治理，督促企业落实隐患排查治理主体责任，全面排查治理事故隐患和不安全因素；严格落实各项安全生产监管职责，强化对企业的安全监管和执法监察，全面落实各项安全防范措施。第一要宣传、贯彻、执行国家安全生产的法律、法规和规章，认真研究解决我区（系统）安全生产管理工作中

存在的重大问题。第二建立健全我区安全生产管理工作机构，落实管理人员，解决管理工作经费，建立健全我区安全生产管理责任制和管理工作规范，定期对责任制或管理规章制度落实和执行情况进行检查和考核。第三建立我区事故隐患排查治理的长效机制。建立健全我区重大危险源、重大隐患基础数据库，重大隐患分级管理和重大危险源分级监控信息管理系统，确保重大隐患及时整改和重大危险源处于可控状态。适时组织安全大检查，及时消除各类安全隐患，防止各类安全生产事故的发生。第四制定和完善我区事故应急救援预案，督促相关企业完善应急救援预案，适时组织演练。

——以科学发展观为统领，以社会消防管理创新为动力，按照“政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、群众积极参与”的消防工作原则，强力推进依法防控、重点防控、基础防控“三大防控”体系建设，全面筑牢具有我区特色的社会消防安全“防火墙”工程，有效遏制重特大火灾尤其是群死群伤恶性火灾事故的发生，全面提高社会火灾防控能力，为确保社会和谐稳定创造良好的消防安全环境。

第一要加强公共消防设施建设。加大消防经费投入力度，加强公共消防设施建设。将消防规划纳入城乡建设总体规划，及时修订完善不符合当地经济社会发展需要的消防规划。第二要组织火灾隐患排查整治。在重大节日和特殊时段，坚持常态化检查与专项治理相结合，集中开展公共娱乐等人员密集场所、易燃易爆单位、高层和地下建筑专项治理。落实领导分包、蹲点指导等工作制度。第三实施重点场所超常管控措施。对高危场所实行从高从严管理，超常措施防范。第四提升消防监督管理水平。公安机关、消防大队、各派出所要坚持严格、公正、廉洁、文明执法，大力推进消防执法规范化建设，深入开展执法示范单位创建活动，切实提高公安机关消防监督管理水平。坚持从严执法、从严管理，建立公安机关各警种、各派出所联合执法机制，

充分运用法律手段，严惩无视群众生命安全的严重违法违规行为。坚持阳光执法、热情服务，加强执法信息化建设，积极推行消防电子政务，完善网络执法信息平台；大力推行便民利民惠民措施，根据审批项目特点和服务对象需求，努力提供高效化和人性化的消防服务；强化对火灾隐患单位的跟踪服务。第五开展全民消防宣传教育培训。深化“五进”消防宣传。顺河区消防大队要发挥消防部门宣传主力军作用，以消防宣传“五进”工作为载体，将队站开放、广场活动、志愿服务、宣讲培训、疏散演练等形式融入错时宣传，利用消防宣传车和文艺宣传队大力开展“五进”错时宣传。

第四章 十二五规划实施的保障措施

第一节 加强党的领导，转变政府职能

实现“十二五”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。

——充分发挥各级党委的领导核心作用。加强党的执政能力建设和先进性建设，不断提高各级领导班子和领导干部的思想政治水平，增强推动科学发展、促进社会和谐的能力。深入推进学习型党组织和学习型领导班子建设，不断提升领导干部的学习能力、理论素养和工作本领。加强党员队伍建设和基层党建工作创新，充分发挥广大党员的先锋模范作用，进一步增强党组织的创造力、凝聚力和战斗力。

——努力建设服务型政府。按照“精简、统一、效能”的原则、“决策、执行、监督”相协调的要求和“心服务，新发展”的服务理念，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。发挥好经济协调、市场监管的职能作用，积极应对复杂的国内外环境；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，提高公共服务供给能力的质量，着力为市场主体创造良好的发展环境，确保服务到位。继续推进事业单位分类改革，调整事业单位机构编制管理权限，实行总量控制、下管一级的管理体制。加快推进政企分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，支持社会中介组织、行业协会在社会管理和公共服务中发挥的作用。

第二节 采取强力措施，大力推进边村产业集聚区建设

边村产业集聚区是我区经济发展的一大优势，对我区经济社会发展有着重要的影响。因此，要实现“十二五”的奋斗目标，需要采取重要措施，大力推进边村产业集聚区建设。

——切实加强领导。为加快推进边村产业集聚区的发展，要继续落实产业区发展建设例会制度，在边村产业集聚区领导小组的领导下，及时调研、协调、解决产业集聚区发展中的重大问题，确保各项政策措施落实到位。对确定的产业集聚区重点项目，实行“一个重点项目，一个责任领导，一批参与单位，一套推进措施”，保证产业区的各项建设项目高速度、高标准地完成。

——认真贯彻落实省市出台的各项政策。根据省、市关于产业集聚区发展若干政策精神，进一步完善落实《开封边村产业集聚区开发建设优惠政策》，宣传产业集聚区在土地、税收、行政收费、服务、电价等方面的特殊优惠政策，在实际行动中要落实这些政策，吸引客商投资产业区。

——大力提高招商引资水平。要根据边村产业集聚区规划确定的功能定位，积极开展承接产业转移，引进大项目工作，尤其是要在引进关联度高、辐射力大、带动力强的大项目上下功夫，延伸产业链条，促进上下游企业共同发展，逐步形成鲜明的产业特色。强化对外宣传，推介产业集聚区。制作产业集聚区宣传网站，进行网上优惠政策宣传、项目对接，扩展招商覆盖面。

——坚持不懈优化发展环境。管委会对产业集聚区实行“封闭式”管理。未经优化发展环境领导小组办公室许可和产业集聚区管委会同意，任何单位或职能部门一律不准进入产业集聚区对企业进行检查。继续实行项目代理制，对入驻产业集聚区的项目实行项目代理和收费“一费制”。在项目备案、规划、土地、环评等环节中简化审批程序，强化服务，提高效率，限期办结，加快推进项目实施。

——加快推进产业区的基础设施建设。全面推进公共基础设施、环保设施、标准化厂房和服务设施建设，完成近期规划建设区内与产业发展配套的基础设施建设。提高配套服务水平，实现功能集合构建。依托产业集聚区建设，完善周围新村公共基础设施，优化产业布局，确立并培育主导产业，促进产业集约化发展，提升我区经济发展的质量和水平。

——制定促进产业集聚区发展的金融政策。要用好融资平台建设启动资金，创新融资机制和管理方式，完善资产运营管理机构，增强产业集聚区“造血”功能，为集聚区建设提供资金支持。协调推动金融机构加大产业集聚区信贷支持力度，力争产业集聚区融资平台与商业银行签订授信协议。积极引进国内外产业基金、投资公司等战略投资者，增强产业集聚区融资平台资本实力。加强银行与担保机构的合作，开发适合产业集聚区发展的融资担保产品。组织指导金融管理人才队伍建设，加强人员培训，优先争取产业集聚区符合条件的企业上市融资。

——加大产业集聚区信息化建设投入，积极推进基础信息综合服务、公共电子商务服务、物流信息服务、网络与信息安全平台建设，争取实现产业集聚区企业信息化平台全覆盖。优先将产业集聚区骨干企业纳入重点服务企业范围，协调督促各项政策的落实，优化发展环境，减轻企业负担。推进新型工业化产业示范基地建设，争取并落实国家支持政策，推进工业化和信息化融合发展。积极帮助企业开拓市

场，建立产销对接长效机制，提高产品市场占有率。

第三节 强化人才支撑，发挥人才对经济发展的作用

人才对一个地区和国家经济社会发展起着重要的作用。因此，要实现“十二五”的奋斗目标，应采取措施吸引和留住人才，发挥人才对经济发展的作用，推动我区经济社会快速发展。

——坚持服务发展、人才优先，以用为本、创新机制，高端引领、整体开发，育引结合、汇聚人才的方针，制定重大人才政策，实施重大人才工程，创新人才发展机制。统筹抓好各类人才队伍建设，突出培养创新型科技人才，大力开发经济社会发展急需紧缺专门人才。切实加强人才投资，逐步提高人力资本投资比重。着力营造尊重人才的社会环境、平等公开和竞争择优的制度环境，推动优秀人才脱颖而出。创造有利环境吸引河南大学高素质的科研人员进入区政府。力争2015年人才工作机制方面有重大突破，人才数量增速显著提高，人才在经济发展中的贡献率显著提高，人才队伍总量明显增加、结构明显改善、素质明显提高。

——创新人才培养开发、选拔任用、评价发现、流动配置和激励保障机制。关心人才的学习和生活，帮助解决好住房、医疗、养老、子女就业和教育等实际问题，着力营造人才脱颖而出、拴心留人的发展环境，营造尊重人才的良好氛围。

第四节 提高自主创新能力，深化科技体制改革创新

——培育壮大自主创新主体。强化企业自主创新的主体地位，充分发挥科研机构的骨干和引领作用，强化高校生力军功能，积极发展拥有自主知识产权、自主品牌的“双自企业”，培育一批拥有持续创新能力的创新主体。

——创新体制机制。健全多元化科技投入和科技成果转化机制，积极探索产业技术创新联盟，强化创新政策扶持和创新服务体系，弘

扬创新文化，优化创新环境。

——促进科技与经济紧密结合，确保“科技兴区”战略落实到实处。一是进一步增强企业技术创新能力，使企业成为技术研发的主体。将促进企业技术进步同企业改组、改制相结合；将建立技术创新机制与建立现代企业制度建设相结合，推动企业技术创新，进一步增强企业技术开发机构和队伍建设，鼓励和支持企业主动吸纳科技成果；二是充分发挥河南大学、有关科研院所和大型企业的科技优势，进一步加强横向科技协作联合，继续发挥“农科教”“产学研”等各种科技经济联合体的作用；三是充分发挥本区以及外地科技人员的作用，为顺河区的发展提供智力保障。着力开辟人才流动“绿色通道”，出台优惠政策，营造“尊重知识、尊重人才、尊重创造”的良好环境，采取短期服务、技术入股、人才租赁等灵活方式吸引国内外高级管理和技术人才来我区干事创业。推进制度创新、政策创新和管理创新，健全人才评价和使用机制，建立“公开、公平、公正、择优”的用人机制，完善人才流动机制和奖惩激励机制，留住各类人才在我区就业和创业。

第五章 建立健全规划实施机制

第一节 实施机制

实现本规划提出的目标和任务，主要依靠发挥市场配置资源的基础性作用，激发各类市场主体的积极性和创造性。同时，政府要正确履行其职责，加强宏观调控和政策指引，合理配置公共资源，确保规划顺利实施。

实施分类指导。本规划提出的构建现代产业体系是产业发展方向和重点，以及招商引资、对外贸易等领域的发展任务，是对市场主体的指导性意见，政府要积极引导，强化市场监管，维护公平竞争，创造良好的市场环境；本规划确定的增强自主创新能力、加强基础设施

建设、加快城镇化进程、建设边村产业集聚区等重点任务，体现了政府的战略意图，主要通过完善市场机制和政策导向机制来实现；本规划确定的民生工程目标和任务，是政府的庄严承诺，主要通过公共资源的优化配置来完成，各相关部门要切实履行职责，确保落实到实处；本规划在维护市场秩序、健全社会保障体系等方面提出的要求，主要依靠法治手段，并辅以经济手段加以落实；本规划确定的生态环境保护、加强社会管理、民主法治建设和人口与计划生育方面的任务，主要依靠法律法规、加大执法力度等法治手段，并辅之以相应的经济手段来实施；深化体制改革和扩大对外开放是政府的重要职责，必须放在政府工作的重要位置，要加强对重大问题的研究，着力加强各项工作的衔接，统筹协调，强力推进。

实施项目带动。为了保证规划实施的连续性，要突出重大项目支撑，抓好事关我区经济社会发展全局的重大项目建设，搞好项目融资，发挥政策性资金的引导作用，广泛吸纳社会资金投向政府鼓励发展的领域，为经济社会持续发展提供有力保障。

第二节 组织管理

本纲要为总体规划，是政府制定政策和安排经济工作的重要依据。我区各部门在年度计划实施中，应主动与《纲要》的目标任务相衔接，统筹协调长远目标与近期任务的关系，加强经济运行的预测预警，正确把握经济发展走势，适时调整年度工作部署，避免经济大起大落，确保社会稳定，促进我区经济既好又快发展。

区发展改革部门和有关部门要加强对本规划实施情况的跟踪分析，重大问题应及时向区委、区政府报告，自觉接受区人大常委会对本规划实施情况的监督检查。在本规划实施的中期阶段，区政府要组织进行中期评估，评估报告要提交区人大常委会审议，需要修订时，由区政府提出调整修订方案，报请区人大常委会批准。

第三节 规划调整

本规划一经批准，由顺河回族区人民政府组织实施。在规划实施期间，当国际国内环境发生重大变化，或者行政区划做出重大调整，或者出现其他不可抗力的因素，使经济社会实际运行严重偏离本规划目标时，由区政府提出调整方案，报请区人大常委会审议批准实施。

“十二五”规划是我区国民经济和社会发展的行动纲领。全区人民要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，在区委、区政府的正确领导下，振奋精神，扎实工作，锐意进取，开拓创新，为实现我区国民经济和社会发展第十二个五年规划和全面建设小康社会的宏伟目标而奋斗！

区十四届人大六次会议秘书处

2011年3月7日印发

(共印 500 份)