

桐柏县城市总体规划

(2014-2030)

说明书

桐柏县人民政府

中国城市建设研究院有限公司

2014. 11

目 录

第一部分 总 述.....	- 1 -
第一章 修编背景.....	- 1 -
一、上版总体规划回顾.....	- 1 -
二、本次规划编制背景.....	- 3 -
第二章 规划条件与适用.....	- 5 -
一、规划指导思想.....	- 5 -
二、规划编制依据.....	- 5 -
三、规划期限.....	- 7 -
四、规划层次与范围.....	- 7 -
第三章 规划思路.....	- 8 -
一、规划技术方法.....	- 8 -
二、规划重点.....	- 8 -
三、规划原则.....	- 9 -
四、技术路线.....	- 11 -
第二部分 发展条件分析.....	- 12 -
第四章 概 况.....	- 12 -
一、地理位置.....	- 12 -
二、自然环境.....	- 12 -
三、历史沿革.....	- 13 -
四、行政区划.....	- 13 -
五、综合经济.....	- 13 -
六、社会发展.....	- 14 -
第五章 区位关系与区域地位.....	- 14 -
一、区位特征.....	- 14 -
二、与周边县市的关系分析.....	- 16 -
三、区域地位.....	- 17 -
第六章 资源环境支撑条件.....	- 18 -
一、水资源.....	- 18 -
二、土地资源.....	- 19 -
三、矿产资源.....	- 20 -
四、生态环境.....	- 20 -
五、敏感空间.....	- 20 -
第七章 现状发展特征.....	- 21 -
一、大河名山，自然生态较好.....	- 21 -
二、四大文化共筑人文特色.....	- 21 -
三、综合实力加速提升，但目前依旧偏弱.....	- 21 -

四、资源型工业比重较大，产业结构亟待转型.....	- 22 -
五、旅游业发展快速，第三产业比重不断扩大.....	- 22 -
六、空间发展格局趋于明显.....	- 23 -
七、城镇化水平较低，城乡二元问题依然突出.....	- 23 -
八、水环境安全保护任务十分艰巨.....	- 23 -
第八章 上位及相关规划分析.....	- 24 -
一、上位规划.....	- 24 -
二、桐柏县相关规划.....	- 25 -
三、重大相关政策.....	- 29 -
第九章 SWOT 评价.....	- 29 -
一、优势.....	- 29 -
二、劣势.....	- 30 -
三、机遇.....	- 31 -
四、挑战.....	- 33 -
第三部分 发展战略.....	- 34 -
第十章 战略目标.....	- 34 -
一、战略定位.....	- 34 -
二、发展目标.....	- 34 -
第十一章 发展策略.....	- 37 -
一、“四化”协同.....	- 37 -
二、经济转型发展.....	- 37 -
三、资源环境保护.....	- 38 -
四、社会与文化发展.....	- 39 -
五、区域协调.....	- 39 -
第四部分 县域城乡发展布局.....	- 41 -
第十二章 城乡人口预测.....	- 41 -
一、人口现状.....	- 41 -
二、总人口预测.....	- 41 -
三、城镇化水平预测.....	- 42 -
四、乡村人口.....	- 43 -
第十三章 城乡统筹与城镇化发展.....	- 43 -
一、统筹安排.....	- 43 -
二、产业发展引导.....	- 45 -
三、城镇化发展.....	- 50 -
第十四章 城乡体系布局.....	- 53 -
一、县域村镇发展布局现状.....	- 53 -
二、城乡体系组织原则.....	- 54 -
三、城乡体系构建.....	- 55 -

四、城乡空间布局.....	55 -
五、城乡等级职能结构.....	56 -
六、城乡规模结构.....	58 -
七、城镇密集区协调与重点城镇发展.....	59 -
八、村庄建设.....	65 -
第十五章 配套设施支撑.....	68 -
一、基础设施.....	68 -
二、社会服务设施.....	76 -
三、防灾减灾.....	81 -
第十六章 资源环境保护.....	85 -
一、县域空间管制.....	85 -
二、城乡用地节约与整合.....	89 -
三、县域生态建设与环境保护.....	91 -
第十七章 历史文化遗产保护与旅游发展.....	95 -
一、县域历史文化遗产保护.....	95 -
二、风景名胜布局与旅游发展.....	102 -
第五部分 中心城区规划.....	107 -
第十八章 城市性质与发展目标.....	107 -
一、城市功能.....	107 -
二、城市性质.....	107 -
三、城市发展目标.....	108 -
第十九章 城市规模.....	108 -
一、人口规模.....	108 -
二、用地规模.....	109 -
第二十章 城市规划区空间发展与控制.....	110 -
一、规划区范围.....	110 -
二、规划区空间管制.....	111 -
三、规划区村庄发展与控制.....	112 -
四、规划区基础设施建设.....	113 -
五、规划区用地统筹布局.....	114 -
六、规划区生态体系构建.....	115 -
第二十一章 中心城区总体布局.....	115 -
一、城市形态演变分析.....	115 -
二、中心城区用地现状.....	116 -
三、发展用地分析.....	118 -
四、发展方向选择.....	119 -
五、中心城区空间增长边界.....	120 -
六、空间布局结构.....	120 -
七、分区发展引导.....	121 -

八、各类建设用地构成.....	- 122 -
九、土地使用强度区划.....	- 123 -
第二十二章 住房建设和居住用地规划.....	- 124 -
一、居住现状.....	- 124 -
二、住房发展目标.....	- 125 -
三、住房需求.....	- 125 -
四、住房保障政策.....	- 125 -
五、居住用地布局.....	- 126 -
六、居住空间组织.....	- 127 -
第二十三章 公共管理与公共服务用地规划.....	- 127 -
一、行政办公用地.....	- 127 -
二、文化设施用地.....	- 128 -
三、教育科研用地.....	- 129 -
四、医疗卫生用地.....	- 130 -
五、体育用地.....	- 130 -
六、社会福利设施用地.....	- 130 -
第二十四章 商业服务业设施规划.....	- 131 -
一、商业服务业设施现状.....	- 131 -
二、商服中心体系.....	- 131 -
三、商业设施.....	- 132 -
四、商务设施.....	- 133 -
五、娱乐康体设施.....	- 134 -
六、公用设施营业网点.....	- 134 -
七、商业服务业用地指标.....	- 134 -
第二十五章 工业和物流仓储用地规划.....	- 134 -
一、工业用地.....	- 134 -
二、物流仓储用地.....	- 136 -
第二十六章 综合交通规划.....	- 136 -
一、综合交通现状.....	- 136 -
二、交通发展目标.....	- 138 -
三、交通发展策略.....	- 138 -
四、对外交通规划.....	- 139 -
五、交通分区规划.....	- 140 -
六、城市路网规划.....	- 141 -
七、慢行交通系统.....	- 144 -
九、城市公共交通规划.....	- 144 -
十、停车设施规划.....	- 146 -
十一、竖向规划.....	- 148 -
第二十七章 绿地水系与公共开放空间规划.....	- 148 -
一、绿地、水系现状分析.....	- 148 -
二、规划目标与原则.....	- 150 -

三、绿地系统结构.....	- 151 -
四、绿地布局.....	- 152 -
五、城市绿线管理.....	- 155 -
六、水系规划.....	- 156 -
七、城市蓝线管理.....	- 156 -
八、广场空间规划.....	- 157 -
九、海绵城市建设.....	- 158 -
第二十八章 历史文化保护规划.....	- 159 -
一、历史文化存续现状.....	- 159 -
二、历史文化保护结构.....	- 159 -
三、文物保护单位及历史建筑保护规划.....	- 159 -
四、特色文化街区的保护与整治.....	- 161 -
五、城市紫线管理.....	- 162 -
第二十九章 总体城市设计.....	- 163 -
一、景观资源概况.....	- 163 -
二、风貌定位.....	- 164 -
三、总体城市设计思路.....	- 164 -
四、景观系统构建.....	- 164 -
五、城市风貌分区.....	- 165 -
六、城市景观轴线与景观视廊.....	- 166 -
七、景观标志点.....	- 167 -
第三十章 环境保护规划.....	- 168 -
一、城市环境现状.....	- 168 -
二、环境影响评价.....	- 169 -
三、环境保护根本思路.....	- 169 -
四、水环境保护.....	- 170 -
五、环境空气保护.....	- 171 -
六、声环境保护.....	- 172 -
七、固体废弃物处理.....	- 173 -
第三十一章 市政公用设施规划.....	- 173 -
一、给水工程规划.....	- 173 -
二、排水工程规划.....	- 176 -
三、中水工程规划.....	- 177 -
四、电力工程规划.....	- 179 -
五、邮政工程规划.....	- 180 -
六、通信工程规划.....	- 181 -
七、燃气工程规划.....	- 183 -
八、地下综合管廊规划.....	- 186 -
九、环卫设施规划.....	- 187 -
十、城市黄线管理.....	- 190 -
第三十二章 公共安全与综合防灾规划.....	- 192 -

一、防洪排涝规划.....	- 192 -
二、抗震规划.....	- 193 -
三、消防规划.....	- 194 -
四、人防规划.....	- 196 -
五、地质灾害防御规划.....	- 197 -
第三十三章 旧区更新与城中村改造.....	- 198 -
一、旧区范围.....	- 198 -
二、旧区演变历程分析.....	- 198 -
三、旧区存在问题.....	- 198 -
四、更新方向与要求.....	- 198 -
五、旧区更新措施.....	- 199 -
六、旧区用地分类更新.....	- 201 -
七、城中村改造.....	- 202 -
第三十四章 地下空间开发利用规划.....	- 203 -
一、地下空间开发利用现状和存在问题.....	- 203 -
二、地下空间开发利用规划.....	- 203 -
第三十五章 近期建设与远景发展.....	- 205 -
一、发展时序安排.....	- 205 -
二、近期建设规划.....	- 205 -
三、远景发展引导.....	- 209 -
第六部分 规划实施建议与保障措施.....	- 210 -
第三十六章 规划实施的四大关键.....	- 210 -
一、结构性布局的落实.....	- 210 -
二、公共利益的维护.....	- 210 -
三、市场经济条件下的弹性适应.....	- 210 -
四、规模控制及与土地利用总体规划的衔接.....	- 211 -
第三十七章 规划实施建议与保障措施.....	- 211 -
一、法律保障.....	- 211 -
二、加强规划行政管理.....	- 211 -
三、分级管控制度建设.....	- 211 -
四、完善下位规划体系.....	- 212 -
五、政策支持.....	- 212 -
六、部门协调.....	- 213 -
七、适时调整行政区域.....	- 214 -
八、完善规划评估和监控机制.....	- 214 -
九、吸引社会力量，鼓励公众参与.....	- 214 -

第一部分 总 述

第一章 修编背景

一、上版总体规划回顾

（一）上版规划内容概要

新中国成立以来，桐柏县先后编制过四次系统性的城市总体规划，即 1982 年版、1992 年版、1996 年版和 2005 年版。《桐柏县城总体规划（2005—2020）》于 2008 年获得南阳市人民政府批准，其主要内容摘要如下：

1. **城镇体系等级结构：**形成以桐柏县城为核心，以埠江、毛集 2 个中心镇为支撑的“县城—中心镇—一般镇”三级城镇结构体系。

2. **城市性质：**以生物医药、农副产品深加工为主导产业，宛东南区域性旅游休闲基地，集聚淮源历史文化与自然山水特色的生态城市。

3. **城市规模：**规划至 2010 年近期城市总人口 9.4 万人，城市建设用地面积为 9.28 平方公里；至 2020 年远期城市总人口 14.3 万人，城市建设用地面积 15.28 平方公里。

4. **城区空间结构：**建立与山水格局耦合的城区空间结构，形成“一城六片、三轴多心”，河流绿带间隔的组团式城市空间结构。“一城”即县城；“六片”指旧城片区、串湖公园以西的行政办公综合片区、串湖公园以东的商业居住综合片区、铁路以北的物流与生态工业园区、南部工业园区、淮河与西小河以南的生态休闲区六个片区；“三轴”指横贯城区的世纪大道、三源大道城市发展横轴，连接临淮公园与英雄广场的旧城区大同路纵轴，新区盘古大道发展纵轴；“多心”指旧城商业中心，新区行政中心、商业中心、文化与会展中心、科技研发中心等多个城市中心职能区。

5. **城市道路系统：**形成“两横两纵两环”的道路骨架。“两横”指三源大道及其两侧延伸线和世纪大道、文化路、乙六街；“两纵”指大同路和盘古大道；“两环”指围绕城市绿心和淮河形成的环线旅游线路和以英雄路、大同路、文化路、三源大道和盘古大道形成的联系城市主要功能区的环路。

（二）实施的积极效果

现行规划获得了较大程度的认可，社会影响较深，许多部门虽未编制单独的专项规划，但发展方向、土地出让、规划条件拟定、工业用地布局的调整、道路建设、

管网配套、重要公共设施的选址等均基本上按总规实施。

“十一五”以来，在城市总体规划的指导下，城乡建设取得新的发展，城镇经济实力明显提升，是历史上城镇化进程最快的时期，2010年城镇以上固定资产投资累计完成65亿元，是2005年的6.77倍。

有效指导了产业集聚区的选址和范围界定，桐柏县产业集聚区成为省级200个产业集聚区之一，安棚化工专业园区和埠江轻工城得到快速发展。

城市规模得到扩展，县城框架不断拉大，建成面积由2005年的6.12平方公里扩展到2010年的8.67平方公里。在县政府北移、产业集聚区建设和铁路站场、高速公路出入口的影响下，进入全面北跨、重心北移的转折时代。初步形成了“一河两城”的空间格局。淮北新区行政中心区域、宁西铁路客运站区域建设较快，已初具规模。老区工厂多已搬迁，用地布局不断优化。

城市功能逐步完善，基础设施逐步健全，城区面貌得到较大改观，获得了中国人居环境范例奖。积极开展“四创一争”活动，实现了以城区环卫为主的物业化管理，开展了“乱建房”专项整治，实施了美化、亮化、净化工程，完成了一批路、桥新建、改建工程和背街小巷整治工程，先后荣获“全国文明县城”、“国家卫生县城”、“国家园林县城”等多项荣誉称号。

各小城镇积极创建南阳市星级集镇，到2010年共有10个乡镇荣获星级城镇称号。

农村危草房改造工程有序推进，新建廉租房等保障性住房1000套7万平方米，解决了1400户城镇特困家庭住房困难问题。

山水自然基础好，绿化建设始终处于较高水平。

（三）问题与不足

小城镇发育不足，辐射带动能力弱，村庄布局散乱，乡村建设滞后问题突出。

各村镇基础设施和公共服务设施建设差距较大。

由于管理的缺位，挖山、毁林现象一度十分突出，近一年多来才得到控制。

现行总体规划对城市增长边界研究不足，以致在市场驱动下，原规划建设用地范围外出现了一些开发项目。

“两规”不完全统一，建设用地分布不重叠，局部用地成“两难”，生态休闲片区沿淮河的一些用地已经出让成为建设用地。

用地布局的实际变数较大，易与原规划预设出现偏离。

淮北新区人气尚且不足。

现状居住用地缺少统一组织、统一规划，自建房比重大。

工业用地比重偏小。

现状的新老城区之间主要通过桐银路和淮安路两条道路进行联系，稳定性、可靠性差。铁路、高速公路和 G312 等主要交通方式之间缺少有效联动，交通优势尚未得到发挥。

水源保护区等生态敏感空间未得到切实有效保护，水质污染没得到有效治理，目前仍较差。市场经济条件下，城市建设可能会受到多种因素的影响，不能做到理想化，但对于桐柏县来说，水的保护（包括节约用水、洪水位、水源地保护、水环境质量等）应作为绝对强制内容，不存在变动的余地。

城区供水可靠性和安全性难以保证。随着城市发展规模的扩大，对水资源的需求量日益增大，而现状供水能力将逐渐不能满足，两处水源受气候条件的影响也面临水量和水质困境。

受财力等多种因素影响，旧区改造困难，工厂虽多已搬迁，但排水仍为雨污合流，生活污水不经处理即排入龙潭河。

规划建设区内及建设区外村庄（集体土地上）私建现象普遍，城中村问题突出，自建房建筑密度偏高，老区域城中村环卫设施不健全，生活垃圾随意丢入龙潭河。

作为主干路的乙六街（盘古大道以西）实施难度较大。

风貌特色尚不突出。淮河风光、域内四大文化尚未得到很好的展示，距离山水生态城市、文化名城的目标仍存在一定差距。

一些强制性内容未得到有效控制。受集体土地上私建和一些违法建设的影响，局部建设超过了规划建设区范围；部分公益性设施用地未得以保证。

二、本次规划编制背景

（一）中央第一次城镇化工作会议召开

2013 年 12 月，中央组织召开了第一次城镇化工作会议，对城镇化发展从战略和全局上作出了部署，明确了推进新型城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务等重要问题，继而出台了《全国新型城镇化规划（2014—2020）》，要求各地根据本地实际情况，全面贯彻落实。

（二）中原经济区战略上升为国家战略

中原经济区为涵盖河南全省、延及周边地区的经济区域，是中部崛起大局中的

重要组成部分和推力，在全国改革发展大局中具有重要战略地位。2011 年 10 月 7 日，国务院发布《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》。中原经济区建设的核心任务是探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的工业化、城镇化和农业现代化协调发展的路子，根据新型“三化”协调、“四化”同步发展主题，河南省相继提出了中小城市内涵式发展、中心镇集聚式发展等多个重大政策，将对各个地方产生深远影响。

（三）产业集聚区和商务中心区的建设

桐柏县产业集聚区成立于 2009 年 6 月，是全省 200 个产业集聚区之一，其获准建设突破了中心城区规模、发展格局和用地范围，并导致总规确定的城市性质中的主导产业发生了现实变化。商务中心区是集聚金融、信息、研发、企业总部、中介服务及商业贸易等机构，拥有商务办公、会展(展示)、酒店、公寓、文化、娱乐等配套设施，能够为区域经济活动提供综合商务服务的城市功能区，也将对城市布局产生重大影响。

（四）社会主义新农村建设及相应规划编制

社会主义新农村建设作为新型城镇化的重要补充，是国家以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡的要求，所作出的又一个支农惠农的重大措施，为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。而桐柏县县域村镇体系规划的编制将改变城乡发展理念和思路，对城市总体规划的实施产生巨大影响。

（五）进入“十二五”时期与“十二五”规划

“十一五”规划目标圆满实现，“十二五”规划以新理念、新思想设定了新时期、新条件下的新目标和新思路。“十二五”规划确立了“生态立县”战略，提出建设生态工业、生态农业、生态旅游和生态城镇四大生态体系，打造“国家级生态县、国家级碱硝化工循环经济示范区、河南省重要油脂生产基地和河南省著名生态宜居县城”，为桐柏县未来一个时期的科学发展指明了方向。

（六）重大基础设施建设

区域性交通通道建设。根据初步规划，G240 由泌阳县进入朱庄镇，向南绕县城，沿焦桐高速出境延伸至湖北省。G240 将在县域中部开辟出一条纵向区域性交通主干公路。北部新省道是横穿县域北部的重要交通通道，对北部地区将形成较大带动。

县城寻找可靠新水源。城市饮用水源水量保障可靠性较差，寻找新水源势在必行。随着城市规模不断扩大，龙潭河水库和淮河上游干流两处水源地供水安全性日益得不到保障，加上气候的影响，必须引入新水源以确保城市长远发展需要。目前，赵庄水库引水工程正在建设中。

第二章 规划条件与适用

一、规划指导思想

1. 深入贯彻落实科学发展观，“五位一体”协调推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设。

2. 贯彻中央城镇化、城市工作会议精神，科学有序推进新型城镇化建设，积极开展城市修补、生态修复（“城市双修”）；统筹城乡发展，全面加强新农村建设。

3. 把握中原经济区建设契机，以新型城镇化为引领，以新型工业化为主导，以新型农业现代化为基础，以新型信息化为支撑，统筹推进“三化”协调、“四化”同步科学发展。

4. 大力实施生态立县战略，建设美丽桐柏。以建设高效生态经济县为目标，构建生态工业、生态农业、生态旅游、生态城镇四个发展体系；推动经济发展方式根本性转变，建设资源节约型、环境友好型社会；加强桐柏山、淮河源生态保护，增强可持续发展能力。

5. 加强历史文化保护，强化域内四大文化特色，促进文化发展繁荣。

6. 加快社会主义和谐社会建设，全面建成小康社会，着力保障和改善民生，提高人民群众收入和生活质量。

7. 坚持市场在资源配置中的基础性作用，发挥总体规划的公共政策属性和宏观调控职能。

二、规划编制依据

（一）法律、法规、技术规范

《中华人民共和国城乡规划法》（2008.1）；

《中华人民共和国土地管理法》（2004.8）；

《河南省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》；

《城市规划编制办法》（建设部 2005 年第 146 号令）；

《县域村镇体系规划编制暂行办法》（建规〔2006〕183 号）；

《城市总体规划实施评估办法（试行）》（建规〔2009〕59 号）；

《城市规划强制性内容暂行规定》（建规〔2002〕218 号）；

《城市绿线管理办法》（建规〔2002〕112号）；
《城市紫线管理办法》（建规〔2003〕119号）；
《城市黄线管理办法》（建规〔2005〕144号）；
《城市蓝线管理办法》（建规〔2005〕145号）；
《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB 50137—2011）；
《城市居住区规划设计规范》（GB 50180—93）；
《城市公共设施规划规范》（GB 50442-2008）；
《河南省城市总体规划编制与报批若干规定》（豫建规园〔2005〕104号）；
《河南省县域村镇体系规划编制技术细则》（豫建村镇〔2007〕14号）；

（二）上位及相关规划

《国家新型城镇化规划（2014—2020）》；
《河南省新型城镇化规划（2014—2020）》；
《河南省城镇体系规划（2011—2020）》；
《南阳市城市总体规划（2008—2020）》；
《桐柏县县域村镇体系规划（2009—2025）》（评审稿）；
《桐柏县城总体规划（2005—2020）》；
《桐柏县国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》；
《桐柏县土地利用总体规划（2010—2020）》；
《河南桐柏县旅游发展总体规划》；
《桐柏山—淮源风景名胜区总体规划（2012—2030）》；
《桐柏县产业集聚区空间发展规划（2009—2020）》；
《桐柏县商务中心区发展规划（2012—2020）》；
《桐柏县县级集中式饮用水水源保护区划分技术报告》；

（三）其他相关文件和材料

中央城镇化、城市工作会议精神；

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)；

《中原经济区规划（2012—2020）》；

《全国主体功能区规划》；

《河南省主体功能区规划》（豫政〔2014〕12号）；

《中共河南省委关于科学推进新型城镇化的指导意见》（豫发〔2014〕1号）；

中共河南省委河南省人民政府《关于推进产业集聚区科学规划科学发展的指导意见》；

《河南省人民政府关于促进中心商务功能区和特色商业区发展的指导意见》（豫政〔2012〕17号）；

河南省人民政府《河南省科学推进新型城镇化三年行动计划》；

各部门基础资料。

三、规划期限

本规划期限为 2014—2030 年，并展望至远景 2030 年以后。其中，近期 2014—2020 年（适当考虑 2015 年之“十二五”节点），远期 2021—2030 年，远景 2030 年以后。

四、规划层次与范围

本规划分为县域、城市规划区和中心城区三个规划层次。

县域规划范围为桐柏县行政区域，面积 1941 平方公里，在此区域编制县域城乡发展布局规划。

城市规划区范围在上版规划的基础上，作了局部调整，包括城关镇、城郊乡、桐柏山淮源风景名胜区的全部；淮源镇的固庙村、陈庄；月河镇焦桐高速公路以西及沿侧行政村；吴城镇西部行政村（包括大陈庄村、岳畈村、邓庄村、朝城村、吴城村、阎庄村、西新庄村、七里井村、王宽店村）；赵庄水库；大河镇的夹山村，面积 403.22 平方公里。

中心城区空间增长边界西至规划的西绕城路——水厂水源二级保护区东侧——世纪大道，东至 G240、东绕城路，北至 G240，南至 G312、风景区北界，是中心城区主要规划区域。

第三章 规划思路

一、规划技术方法

基于现状、问题导向：对桐柏县自然、人文、历史、经济、发展设想等进行充分、全面的调研，分析研究优势、劣势、机遇、挑战，明确存在的主要问题，并以目前城乡建设存在的主要问题和未来发展目标为导向，制定规划对策。

立足区域视角：从河南省域、豫鄂交界、南阳市等多个层面来审视桐柏县，梳理上层次规划对桐柏县的定位和要求及周边县市的发展方向，以保证定位准确；

两规前置，“多规合一”：以城市总体规划与土地利用总体规划、“十二五”经济社会发展规划、环境规划的精准对接为目的，将已编制完成的后两个规划置于城市总体规划之前，作为总规编制在重叠期内的依据，确保各规划更好地实施。

底线管控：充分考虑市场经济条件下的规划特点，明确区分公益性内容和市场化内容，前者应具刚性，主要通过“三区”、“四线”划定等方式予以严格管制；对后者则预留弹性，不作为强制性内容。

注重可实施性研究：根据对上轮总体规划实施情况的评价，总结规划实施过程中存在的不足，加强政策化设计，将技术文件转化为政策文件，并提出相应的配套措施。

重视公众参与：采取问卷调查、座谈会和公示等多种方式，听取公众意见。

二、规划重点

本次总体规划修编的主要任务应是识别发展理念、区域环境和政策要求的重大变化，重新谋划城乡的发展与布局。

1. 面向“三化（工业化、城镇化、农业现代化）”协调、“四化（工业化、信息化、城镇化、农业现代化）”同步、“三生（生产、生活、生态）”融合，研究丘陵山区城乡统筹、新型城镇化发展的模式，与县域村镇体系规划等相关规划相协调，确立桐柏县城乡一体化的空间发展体系。

2. 突出城市特色，重新定位城市性质，科学设定发展目标，提出相应发展策略。

3. 结合产业集聚区、商务中心区等特定政策空间的开发建设，研究未来近 20 年中心城区的发展规模和空间选择，重构城市空间发展格局。

4. 突出生态理念，加强桐柏县作为“淮河源头”的资源利用、生态建设和环

境保护。

5. 加强基础设施、公共服务设施和公共安全设施尤其是水源等重大“生命工程”建设，提高保障能力。

6. 探索与政策的结合，加强规划的实施研究。

三、规划原则

（一）以人为本

城镇化发展或新农村建设，都应以人为本，一切活动以满足人的需要、方便人的生活、维护人的尊严为根本宗旨，始终把“让人的生活更美好”作为城乡发展的出发点和落脚点，加快城乡二元体制改革，引导人口合理分布，着力保障和改善民生，完善城乡社会服务内涵，提高居民生活质量。本规划的编制、实施过程要格外重视、尊重社会各方的意愿，方案的确定应征求公众的意见。

（二）生态优先

着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，以保护好县域生态环境为前提，以环境容量为约束，科学引导发展布局，走可持续的科学发展道路，推进节能减排，保护生态环境，实现人与城市、自然的和谐统一。充分考虑自然资源对城乡建设的长期供给能力和生态环境对经济发展的长期承受能力，尊重淮河源头地区的资源环境条件，科学划定开发边界，严格保护永久基本农田和生态保护红线，尽可能减少对自然的干扰和损害；推进节能、减排、增效和资源综合利用，促使人口、资源、环境和社会协调发展。

（三）传承文化，突出特色

找准形象定位，强化城市风格，突出城市特色，注重挖掘桐柏县独特的淮源文化、盘古文化、佛道文化、地质文化和苏区文化；注重保护文物古迹，充分利用桐柏山和淮河，显山露水，打造山水生态城市。

（四）集约增长，内涵发展

科学配置、高效利用空间资源，推动城乡发展从外延扩张向内涵增长转变，促进人口集中、企业集聚、产业集群、功能集合、土地集约，完善城乡社会服务内涵，提升就业承载能力。集约增长有利于规模效益的发挥，有利于节约资源、集约用地，有利于完善配套设施，提高设施的使用效率，有利于减少对生态敏感区的影响，保护生态环境；也有利于改善人民的生活质量，有利于加强社会管理。

（五）城乡统筹，优化布局

对城、乡发展进行通盘考虑，统一安排，积极稳妥推进新型城镇化发展，引导

县城内涵式发展、中心镇集聚式发展，并加强对村庄建设引导，促进县域村镇适度集中。

（六）区域协调

树立区域观点，从中原经济区及豫鄂两省互动的层面来谋求桐柏县的发展，重视与周边县市之间的分工与协作；县域内部各乡镇也应合理分工、功能互补、协同发展，突出特色，资源共享，避免重复建设、无序竞争。

（七）分期实施，滚动发展

在明确远期发展目标的同时，对实施规划的各个阶段，尤其是近期建设内容进行统筹、合理安排，把高标准的目标同近期建设项目有机结合起来，做到近期、远期分阶段、有重点发展。

四、技术路线

本次规划技术路线如下：

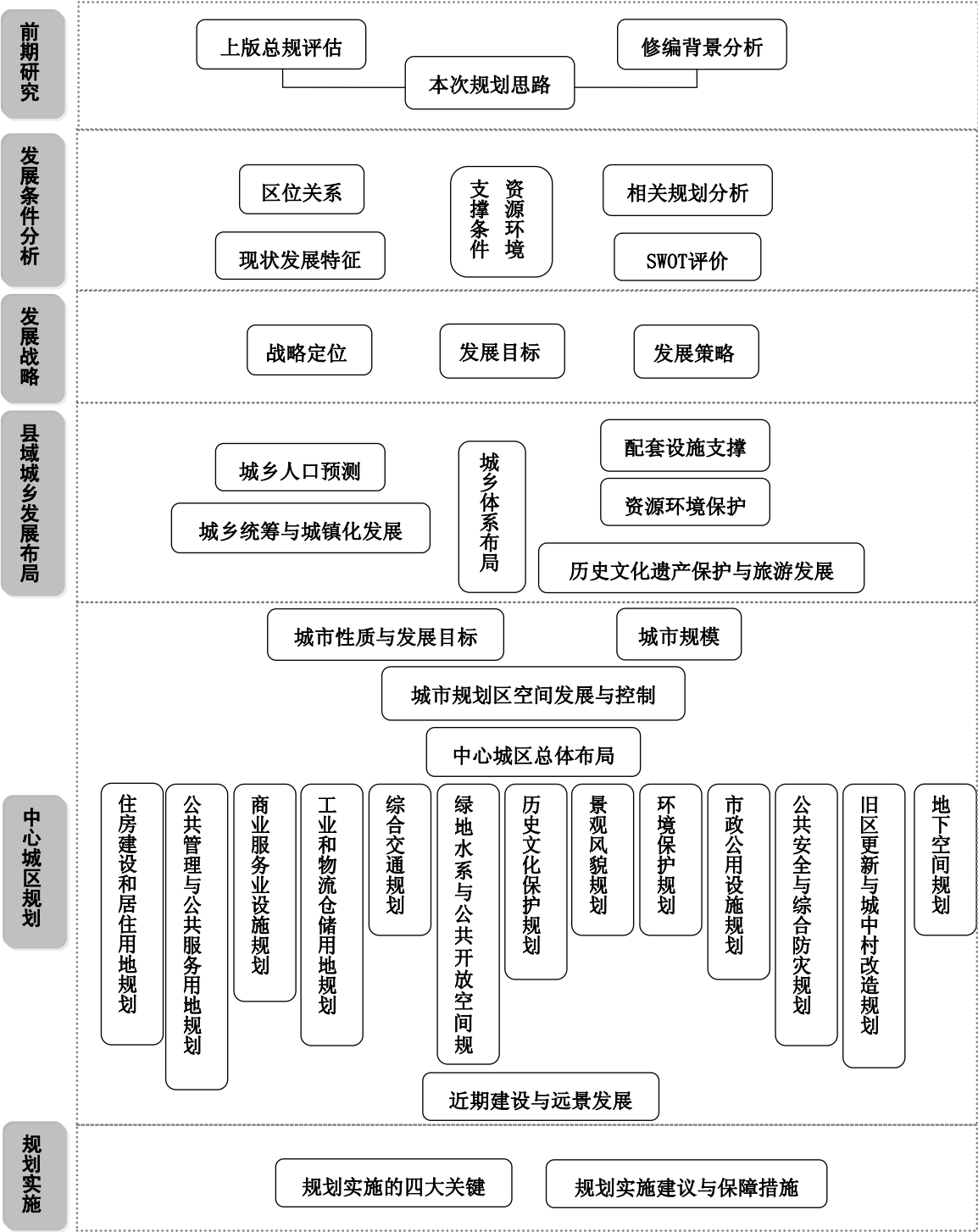


图 3-1 桐柏县城市总体规划技术路线图

第二部分 发展条件分析

第四章 概 况

一、地理位置

桐柏县位于河南省南部，南阳市东部，豫鄂交界处。地理坐标在东经 $113^{\circ}00'$ 至 $113^{\circ}49'$ 和北纬 $32^{\circ}17'$ 至 $32^{\circ}43'$ 之间，东西长 76.1 公里，南北宽 49.3 公里。东邻信阳，南界湖北省随州、枣阳两市，北邻泌阳、确山二县，西接唐河。

桐柏距离南阳约 120 公里，信阳约 80 公里，武汉约 270 公里。G312 经县城横贯全境。新建成的宁西铁路在县城设置了客运站和货运站场，沪陕高速、焦桐高速交叉通过。

二、自然环境

（一）地形条件

县域地貌以浅山、丘陵为主，斜贯县境的桐柏山构成地貌骨架。桐柏山主脉由西向东，蜿蜒于县境南侧，为河南、湖北两省天然分界线。余脉延伸至中部、北部和东北部，形成大面积浅山和丘陵。共有山峰 800 多个，岗丘 700 余条。地势以南侧边缘最高，东北部顶端次之，南侧中部突起，东西两端渐低，北侧则由西向东呈总体渐次升高状。面积较大的平地在西北部，其他大部分地域内，有不同密度、面积的谷地或盆地分布。

（二）气候条件

桐柏处于北亚热带向北温带过渡地带，属亚热带季风型大陆性半湿润气候，兼有亚热带和暖温带的一般特征，四季分明，气候温和，雨量适中，光照充足，适合多种生物生存生长，自然条件优越。年均气温 15.4°C ，年均降雨量 1080 毫米左右，多年平均风速 2.1 米/秒，年均无霜期为 227.3 天，年均日照 2026.7 小时。

（三）水文条件

境内河流密布，是淮河发源地，共有大小河流 58 条，其中超过 100 平方千米流域面积的有 9 条。全县有中小水库 79 座，各类塘堰坝 11470 处。地表水系以淮源镇固庙村的西岭和大河镇土门村的新坡岭一线为分水岭，东属淮河流域淮河水系，西属长江流域唐白河水系。

（四）资源条件

资源富集，拥有矿产、林果、畜牧、土特产、水产、旅游六大优势资源。

已探明有开采价值的矿藏共 56 种，人均资源量是全国的 14 倍，金、银、铜、铁、锌、镍、石油、天然气、天然碱、芒硝、石膏、石墨等开发价值较大。

生物种类繁多，植物区系南北兼容，被誉为“天然生物物种基因库”和自然博物馆。

旅游资源得天独厚，史称“天下七十二福地”之一，名胜古迹众多，历史文化积淀深厚，淮源文化、佛道文化、盘古文化、苏区文化成为中原乃至民族文化的重要组成部分和延伸。桐柏山淮源风景名胜区为国家 3A 级景区，水帘寺为河南省四大名寺之一，还有桃花洞、淮源井、淮源亭、云台禅寺、桂泉寺、玉皇顶、盘古山、黄岗红叶等名胜古迹。

三、历史沿革

桐柏县历史悠久，文化厚重。盘古开天地，“血为淮渚”，被中国民协命名为“中国盘古之乡”。早在新石器时代，这里就有先民聚居，繁衍生息。春秋属楚、属魏，秦属南阳郡湖阳县，西汉置平氏县，又在固庙村建复阳侯国；三国时属魏地，置义阳县；南北朝时西部为平氏县，东部建置多变，梁建淮安县，西魏建淮南县，北周时建义乡县；隋开皇十八年（公元 598 年）改淮安、义乡二县为桐柏县，治所在今固县镇；隋唐、五代时平氏、桐柏两县并立。宋开宝五年（公元 972 年）废平氏县为镇，次年桐柏县治移至今县城，高宗绍兴五年（1135 年）废县为镇，绍兴三十二年（1162 年）复为县，金世宗大定四年（1164 年）又废为镇；元初复置桐柏县，元三年（1266 年）废为镇，入唐州泌阳县；明成化十二年（1476 年）复置桐柏县，治所在今县城，属南阳府；清沿明制。民国期间属河南省第六行政区督察公署。1949 年建国后，桐柏属南阳地区行署。

四、行政区划

全县现辖 13 个建制镇：城关镇、月河镇、吴城镇、固县镇、毛集镇、黄岗镇、大河镇、安棚镇、埠江镇、平氏镇、淮源镇、朱庄镇、程湾镇，3 个乡：城郊乡、回龙乡、新集乡，215 个行政村，总面积 1941 平方公里，总人口 47 万人（2012 年）。

五、综合经济

近年来，桐柏县认真贯彻落实科学发展观，紧紧围绕建设富强和谐桐柏、实现率先崛起的奋斗目标，按照“工业立县、项目统揽、开放带动、发挥优势、协调发展”的总体思路，以项目统揽经济工作全局，着力构建一山（围绕桐柏山大力发展

文化旅游产业)、两线(沿 G312、桐明公路两线调整农业结构,打造特色产业隆起带)、三点(以产业集聚区、安棚化工城、埠江轻工城三个园区)的经济发展布局,县域经济社会实现了又好又快的发展。2012 年全县生产总值达 97.02 亿元,增长 11.7%,三次产业比重达到 17.7: 55.8: 26.5,经济结构不断优化;地方财政一般预算收入完成 10.20 亿元,增长 12.9%;全社会固定资产投资完成 100.68 亿元,同比增长 25.00%;城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到 17137 元、5635 元,分别同比增长 13.1%和 18.6%。综合经济实力在全省排序由 2003 年的第 48 位跃升到 2007 年的第 40 位,一举跻身南阳经济发展第一方阵,成为南阳“东西两头翘”的重要一端。

六、社会发展

近些年来,桐柏县社会事业全面发展,科技、教育、文化、卫生、体育的服务功能不断增强,社会保障体系逐步建立,人民生活条件进一步改善。先后荣获全国科技进步先进县、全国生态环境建设示范县、中国人居环境范例奖、国家级卫生县城、国家级文明县城、河南省园林城市及河南省十大文化强县等荣誉称号。桐柏正日益成为淮河源头上的一颗璀璨明珠。

“十一五”期间,农村危草房改造工程有序推进,新建廉租房等保障性住房 1000 套 7 万平方米,解决了 1400 户城镇特困家庭住房困难问题。城镇登记失业率控制在 3.4%以内,新增城镇就业人数 2.6 万人,转移农村劳动力 6.1 万人。城镇居民医保参保率达到 90%,新型农村合作医疗参保率达到 95.7%。共取得各类科技成果 60 项,河南佛教学院建成招生,组织举办了三届盘古祭祀活动和首届淮河源文化节。低生育水平保持稳定,人口自然增长率控制在 6.5‰以内。

第五章 区位关系与区域地位

一、区位特征

(一) 地处中国中部腹地

“中部地区”的概念是与珠三角、长三角、西部、东北老工业基地相对存在的,其范围包括山西、河南、湖北、安徽、湖南、江西六省。河南古称中原,是“中部”之中,而桐柏县地处河南省南部、与湖北省交界地区,更位于秦岭——淮河一线,是真正意义的“中部”。随着中部崛起战略的实施,这一区位特征将赋予桐柏县重要的政策意义。

(二) 中原南缘,两大区域共同体之间

桐柏山是河南省与湖北省的天然界限，桐柏县位于桐柏山北麓，处在郑州、南阳、信阳、襄樊、武汉等大中城市的中心位置，为中原经济区和武汉都市圈的中间地带。从区域联系来看，郑州市是河南省省会和中原经济区的核心城市，桐柏县与郑州市的联系主要在于行政和文化上，经济交流偏少，而与武汉都市圈核心城市——武汉市相对较近，两者的联系主要是货物流通和旅游合作等方面。中原经济区、武汉都市圈分别作为河南省、湖北省的核心发展战略，目前均已上升为国家战略，虽然两大区域共同体尚处于积累阶段，辐射带动能力偏弱，但发展势头迅猛，前景十分广阔，在有限的时期内将成为中部崛起的主要增长支撑，桐柏县将接受到南、北两大极核的交叉辐射和带动。

（三）淮河源头的南北分界

位于桐柏县域中南部的桐柏山主峰太白顶是中国三大河流之一淮河的发源地，而淮河一线也是 800 毫米等降水量线所在，这里的气候属亚热带季风型大陆性半湿润气候，兼有亚热带和暖温带的一般特征，是中国北亚热带向北温带过渡地带。

（四）淮河生态经济带和宁西城镇发展轴复合走廊上的重要节点之一

淮河流域跨越豫皖苏鲁鄂等五省，包括 40 个地市 181 个县，28 万平方公里，1.8 亿人。区域内土地肥沃，人口密集，水源相对丰沛。随着国民经济的持续快速发展和全社会对水的需求增加，水资源的可持续利用日益受到高度重视，未来 10 到 20 年，淮河生态经济带将有望成为国家重要的战略走廊。

宁西城镇发展轴依托沪陕高速、宁西铁路、G312 三条国家交通干线，将长三角地区与西北地区连接起来，形成了我国东西方向上一条重要的城镇发展走廊，它东达上海市，西至陕西省，沿线串联众多城镇，包括南阳市、信阳市、合肥市、南京市等重要城市，桐柏县也位于该发展轴上。

两条轴、带在桐柏县呈复合态势，节点地位突出。

（五）整体相对贫弱的两省五地交界

桐柏县所在的南阳、信阳、驻马店、随州交界区域，是中原经济区和武汉都市圈的断点处，在豫鄂两省处于相对边缘位置，整体上均属于欠发达的塌陷地区。区域环境是一个地方经济社会发展的重要基础，就桐柏县而言，周边区域为其发展提供的环境力偏弱。

（六）南阳盆地东缘，宛东南门户

桐柏县位于南阳市域东南部，南阳盆地东缘，桐柏山腹地，古称豫鄂关口、宛东咽喉，与西峡县分属东、西两头，是南阳市“东西两头翘”的重要支点，是宛城与信阳市乃至安徽省、江苏省、上海市等进行公路、铁路交通和经济联系的重要门

户。

二、与周边县市的关系分析

桐柏县对外联系整体而言还相对薄弱，主要可分为三类：一是与南阳、信阳、省会郑州及武汉等相关中心城市的“中心—边缘”式联系；二是与周边县市频繁的合作或竞争关系；三是与其他地区随机、非主流的个体间联系。此处主要分析桐柏县与邻近市、县的相互关系，用于明晰桐柏的优劣长短、区域定位和发展方向。

（一）与唐河县

唐河县是一个人口大县和农业大县，也是河南油田的核心腹地。依靠地域的毗邻和 G312、宁西铁路的便利，桐柏县与唐河县在油田开采等方面具有一定的联系，特别是西北部的埠江镇，与唐河县同属河南油田的一部分，目前是河南油田的主要生产、生活和后勤保障区，其作业区已连为一体，商业中心功能辐射到唐河县的马振扶乡等邻近区域。

（二）与南阳市下辖的其他县（市）

所谓其他县（市）是指南阳市所辖、不与桐柏县相邻、除邓州市之外的 10 个县（市、区）。受经济发展水平的影响，桐柏县与这些县（市）虽属于同一行政区域，但横向之间除产业选择上的竞争外，并无很多交集，更多的是其与南阳市中心城的纵向联系。

（三）与泌阳县

桐柏县是“中国盘古之乡”，泌阳县则是“中国盘古圣地”，两县共属盘古文化圈，县境交界处的盘古山是盘古文化的发源地，也是两县文化、旅游交流的纽带。泌阳县地处桐柏山向北、西延伸的余脉，铁矿、大理石等矿产资源丰富，并拥有铜山省级风景名胜区和白云山省级自然保护区，与桐柏县合作、互补、交流的空间较大。焦桐高速的建成通车，使得其与 S234 共同将两县连接起来，保证了交通联系的便利性，为相互交流奠定了重要基础。

（四）与信阳市

南（阳）信（阳）一线是河南省重要的城镇发展轴，伏牛山、大别山东西相接，淮河衣水相连，铁路、公路交通联系便利，西北—东南的走向更使其成为我国东西两大区域之间的重要联系纽带。

信阳市是豫南地区的商贸中心、交通枢纽、旅游目的地和茶叶名城，与桐柏县之间仅 80 公里，近于桐柏与南阳市的距离。两者同处淮河之滨，一衣带水，且有 G312、沪陕高速和宁西铁路复合直通，交通方便，联系十分密切，尤其是明港镇对

毛集等镇的影响十分突出。信阳市对桐柏县的影响主要在于：铁路交通换乘；商品批发输出；高一级的市场平台；旅游线路的近域带动；茶产业的辐射等。

（五）与驻马店市及确山县

目前，桐柏县与驻马店市及确山县的联系不多，但随着区域经济一体化的发展，相互之间的联系频率在不断增加。驻马店市是豫中南区域中心城市，确山县是重要的农牧业生产基地，经济发展水平整体不高，市场空间广阔。依托焦桐—新阳高速、S206，桐柏县可利用驻马店市的市场平台，将驻马店市发展成为桐柏旅游的重要客源地，并向驻马店输出特色工矿产品，购入农产品资源，实现优势互补。

（六）与湖北省随州市随县

随县位于淮河源太白山南麓，与桐柏县同属古时的豫鄂关口，目前由焦桐高速相连。桐柏山虽是两县的屏障，但更是自然与文化的纽带，淮源风景名胜资源跨越河南、湖北两省，需要两县共同开发、共同保护，以景观整合开发为载体加强旅游跨省合作。此外，随县北部、G312沿线的淮河镇和小林镇已经与桐柏县月河镇等建立了相对密切的联系，如商业市场的辐射、跨地投资等。

三、区域地位

从南阳市域层面横向对比来看，桐柏县的经济总量虽较小，地区生产总值排在十一县一市的倒数第三位，但论人均生产总值，桐柏县高居第二位，仅次于西峡县，与西峡县一起成为了市域“东西两头翘”的重要一端。

表 5-1 南阳市各县（市）主要经济指标对比

指标类型 县市名称	土地面积（平方公里）	生产总值（万元）	人均生产总值（元）	城镇化水平（%）	社会固定资产投资（万元）	税收收入（万元）
南召县	2933	708398	11961	29.94	487881	14245
方城县	2542	902539	9764	29.86	741873	16742
西峡县	3454	1099410	26234	33.41	1042239	39358
镇平县	1490	1612138	17630	30.89	849290	19720
内乡县	2301	893848	14710	30.27	732800	14960
淅川县	2818	1034471	15703	32.69	972637	20809
社旗县	1152	716122	11767	29.69	442389	8626
唐河县	2497	1575628	13991	31.99	800784	22332
新野县	1056	1424496	21056	30.31	855418	17517
桐柏县	1915	875739	21346	30.82	634200	20421
邓州市	2370	2077308	15740	34.32	1112553	25982
总计	26509	16364301	16367	36.63	11531755	415746

注：为统一口径，上表各县（市）指标均采用《2010年南阳统计年鉴》数据，与桐柏县统

计数据不尽一致。

第六章 资源环境支撑条件

一、水资源

（一）水量

桐柏县属北亚热带向暖温带过渡的季风型大陆气候，降雨充沛，地表水资源丰富，是淮河源头及汉江重要支流唐白河的源头之一。全县水资源总量为 8.0 亿立方米，地表水总量约为 7.5 亿立方米，浅层地下水（60 米以上）储量估计约 0.5 亿立方米。人均 1702m³，是河南省人均水资源量最高的地区之一。

（二）水空间

水系按自然状态分属两大流域。以淮源镇固庙村为界，东部为淮河流域，流域面积为 1320 平方公里；西部为汉江流域，流域面积为 621 平方公里。境内大小河流 58 条，为南阳地区河网最密集的县份。其中，流域面积在 100 平方公里以上的河流有 9 条，分别为淮河水系的淮河、月河、陈留店河、五里河、毛集河和三夹河水系的三夹河、鸿仪河、鸿鸭河、江河。地表径流随季节大气降水而变化，以夏季最大，春、秋次之，冬季最少，6—9 月占全年地表径流量的 60—70%。

全县共有中小型水库 79 座，其中中型 3 座、小型 76 座，自然水面占地面积约 18700 公顷，其中三座中型水库分别是二郎山、龙潭河、赵庄水库，其总库容 8119 万立方米，库容 100 万方—1000 万方的小型 I 类水库 11 座，库容 50 万方-100 万方的小型 II 类水库 59 座，各类塘堰坝 11470 处。另石步河中型水库正在修建。

全县地下水未进行系统勘测，浅层地下水（60 米以上）储量估计约 0.5 亿立方米，主要分布于沿河平川地带。

（三）水质

县域各河流、水库总体水质良好，但部分河流由于碱矿、金矿及沿线工业企业的影响，受到了一定程度的污染。

（四）水资源利用状况

受气候干旱的影响，桐柏县水源危机时有发生。过去基本不存在的农村饮水困难，现在却成了困扰山区发展的头等大事，广大城乡出现农村饮水危机。1999 年春节，桐柏县城自来水水源干枯，自来水停止供水，全城出现水荒。近两年来，县城又出现了类似的情况。

（五）水资源供需平衡分析

预计县域城乡生活、工业及农业用水至 2030 年将达到 9976 万立方米，而桐柏县水资源总量为 8.0 亿 m^3 ，桐柏县水资源量供需总体充裕。但应该看到，相当大一部分地表水均为出境水，且以地表水为主的水资源赋存方式极易受到气候影响。

二、土地资源

（一）土地利用现状

农用地：2009 年底，桐柏县农用地面积为 160556.50 公顷，占全县土地总面积的 83.89%，其中耕地面积为 57114.22 公顷，园地面积为 3737.53 公顷，林地面积为 89817.99 公顷，其他农用地（包括农村道路、坑塘水面、农田水利用地、田坎）9886.76 公顷。

建设用地：全县建设用地面积为 13693.69 公顷，占全县土地总面积的 7.16%，其中城乡建设用地（包括建制镇、农村居民点、采矿用地和独立建设用地）面积为 11218.09 公顷，交通水利用地面积为 2041.93 公顷，风景名胜设施和特殊用地等其他建设用地面积为 433.67 公顷。

未利用地：未利用地面积为 17131.77 公顷，占全县土地总面积的 8.95%，其中水域面积 3362.76 公顷，滩涂沼泽面积 412.59 公顷，自然保留地面积 13769.02 公顷。

（二）建设用地需求预测

中心城区建设用地需求预测：取中心城区人均建设用地为 105 m^2 ，则 2015 年建设用地规模为 1260 公顷，2030 年建设用地规模为 2625 公顷。

乡镇建设用地需求预测：取乡镇人均建设用地不大于 120 m^2 ，则至 2030 年需建设用地 1550 公顷。

村庄建设用地需求预测：村庄人均建设用地控制在 150 m^2 以下，则至 2030 年需建设用地 2880 公顷。

总需求量：全县至 2030 年共需城乡建设用地 7055 公顷。

（三）建设用地供给能力分析

根据《桐柏县土地利用总体规划（2010-2020）》，农用地到 2020 年减少到 160051.87 公顷，建设用地面积调整到 14510.69 公顷，未利用地面积减少 312.37 公顷，剩余 16819.4 公顷。未利用地中荒草地的开发利用，将会为桐柏县建设用地的扩大提供保障。

三、矿产资源

桐柏县矿产资源丰富，矿种多、规模大、成色好、易开采，有“特大资源宝库县”之称。已探明有开采价值的矿藏共 56 种，矿床、矿（化）点 500 余处，其中大型矿床 11 处，中型矿产 18 处，小型矿床 78 余处。金属矿产 11 种，非金属矿产 29 种。据统计评估，县境内矿物（矿石）量 11 亿吨，远景储量 85 亿吨，现技术水平可采矿量 60.58 亿吨，原矿价值 4000 亿元以上，人均资源量是全国的 14 倍。其中最具代表性的是储量亚洲第一、世界第二的安棚碱矿储量 2.1 亿吨，芒硝 4500 万吨；有全国四大银矿之首的桐柏银矿，白银储量 2900 吨，全国最大的露天金矿，黄金储量 75 吨；有河南省油田主产区，已探明油页岩地质储量 20 亿吨，含矿面积 84 平方公里；蓝晶石储量 1000 万吨，含矿面积 6.28 平方公里；水泥灰岩储量 1.6 亿吨，可为大型水泥生产线提供原材料。目前，已开发或部分开发利用的有 23 种，主要涉及金、银、铜、铅、锌、碱、芒硝、石油、天然气等矿产。

截止至 2008 年底，全县持证矿区面积达 498km²。持有采矿许可证矿山企业 86 家（省、市级发证矿山 19 家，县级办证矿山 67 家），勘查项目 36 个（其中金矿项目 7 家，铁矿项目 13 家，铅锌多金属项目 9 家，铜项目 3 家，锰项目 1 家，蓝晶石项目 1 家），碱硝化工、金银矿产等已成为县域经济的支柱产业。

但由于历史原因，桐柏县目前矿产资源尤其是非金属矿产资源开采不规范，对矿产资源的开发尚处于粗放阶段，采掘、利用效率低，加工程度不高，损失严重。

四、生态环境

桐柏县地处桐柏山区，境内现有太白顶、高乐山两个省级自然保护区，森林覆盖率达到 50.1%，高出全国平均水平 18.21 个百分点，整体生态环境良好。大气质量一直高于国家二级标准，空气的负离子含量超过世卫规定的清新空气负离子标准浓度 3 倍；水环境质量存在一定程度的污染，尤其是支流水系，由于村镇排水设施缺乏，不少河流成为直接排污水体。综合评价，桐柏县主要的生态问题在于水环境污染问题，水体的承受能力与不断增加的污水量排放不相适应。

五、敏感空间

县域敏感空间主要包括生态保护区和基本农田集中区。生态保护区较集中分布在县域南部、中部和东北部的山区，尤其太白顶自然保护区、高乐山自然保护区和淮河源头、各中小水库、城镇水源地是生态保护重点。基本农田主要位于地形相对平坦的三大区域：县域的西北部、中南部和东部。

此外，还有历史文化保护区、矿产资源开采区等。

第七章 现状发展特征

一、大河名山，自然生态较好

淮河水始，桐柏山横，独特的地理位置和山水格局造就了桐柏县独特的自然环境。作为南方、北方的过渡区，桐柏县属于北亚热带常绿阔叶林带，具有良好的过渡带森林生态系统，植物区系南北兼容，植被类型复杂，植物种类繁多，有高等维管束植物 182 科、796 属、1971 种，县域森林覆盖率高达 50.3%，被称为中原独特的天然生物物种基因库和自然博物馆。

二、四大文化共筑人文特色

所谓“四大文化”，指的是淮源文化、盘古文化、佛道文化和苏区文化，它们共同根植于桐柏县特有的地理环境中，相互关联，相互影响。纵观桐柏县千余年历史，文化的延续及特色与此地作为淮河发源地是密不可分的，淮源文化源远流长、贯穿始终。盘古文化与淮河也不无关系，盘古开天辟地，“血为淮渚”，盘古传说历代相传。桐柏山与淮河水自然格局使桐柏县具有一种独特的灵秀气质，佛道文化根脉盛行，并吸引河南佛教学院落户于此。同样的山水环境也为抗日游击战争和解放战争提供了适宜的革命根据地，苏区文化让老区县红光闪耀。

文化是一个地区保持持久发展的根本和灵魂，四大文化共同铸就了桐柏县在南阳市、河南省乃至全国的与众不同，成为桐柏县参与区域竞争的最大特色优势之一。

三、综合实力加速提升，但目前依旧偏弱

1985 年，全县地区生产总值为 12196 万元；2010 年，桐柏县地区生产总值达到 100.13 亿元，前者仅为后者的 1.3%，二十五年间的年均增速高达 19.3%，经济实力获得巨大提升。2012 年，第一产业增加值为 17.2 亿元，第二产业增加值为 54.2 亿元，第三产业增加值为 25.6 亿元。人均生产总值达到 20638 元，全社会完成固定资产投资 100.7 亿元，社会消费品零售总额达到 53.8 亿元，规模以上工业企业完成增加值 35.1 亿元，财政一般预算收入达到 4.76 亿元。

与此同时，桐柏县与河南省、南阳市平均水平还存在不小的差距，从最能体现经济发展成果的居民收入方面来看，2012 年河南省城镇居民人均可支配收入为 20442 元，南阳市为 19544 元，桐柏县为 17137 元；河南省农村居民人均纯收入为 7525 元，南阳市为 7752 元，而桐柏县仅为 5635 元。另外，桐柏县城乡居民的恩格尔系数分别为 41.8%和 39.7%，高于南阳市平均值和多数县（市），一定程度上说明桐柏居民的生活层次偏低。

表 7-1 南阳市各县（市）居民收入及恩格尔系数

	城镇居民人均可支配收入（元）	城镇居民恩格尔系数（%）	农村居民人均纯收入（元）	农村居民恩格尔系数（%）
全市	13498	33.0	4931	37.8
南召县	11764	33.0	3828	49.7
方城县	12016	35.2	4626	34.4
西峡县	13007	30.9	5514	29.7
镇平县	12085	37.0	5396	36.1
内乡县	12272	35.6	4906	31.5
淅川县	12488	33.9	3994	51.4
社旗县	10901	43.2	3691	50.8
唐河县	12231	39.1	5310	36.6
新野县	12739	34.1	5561	26.3
桐柏县	11763	41.8	3447	39.7
邓州市	12990	29.7	5481	33.3

四、资源型工业比重较大，产业结构亟待转型

2011 年，全县三次产业结构比为 18.7:56.4:24.9；2012 年，全县三次产业结构比为 17.7:55.8:26.5，第一、二、三产业增加值分别达到 17.2 亿元、54.2 亿元、25.6 亿元，其中第一产业增加值增长仅 4.4%，远低于二、三产业的 15.3%和 9.6%，农业比重不断降低，服务业比重逐渐提高，“二三一”的比例模式形成。根据库兹涅茨理论，并综合考虑人均 GDP、城镇化水平、轻重比等指标，可以判定桐柏县整体上仍处于从工业化初期阶段，并逐步向中期过渡。

桐柏县工业基础历来薄弱，但矿产资源十分丰富，现状工业经济基于碱矿、金矿、银矿、芒硝等得以发展，形成了碱硝加工、金银矿产等主导产业，使桐柏工业从无到有，从小到大，并占据了国民经济的半壁江山，甚至已经超过了第一产业和第三产业增加值的总和。但必须从中看到，支撑经济快速增长的碱硝、金银两大主导产业，均属于资源型产业，受矿产储量的制约极大，而且目前的低开发效率难以维持长久。桐柏县单位 GDP 能耗为 1.76 吨标准煤 / 万元，高于南阳市平均水平和大多数县（市）。对于即将进入工业化中期阶段的桐柏县来讲，应适时推动产业结构转型，拉长矿产开发产业链条，积极培育后续产业，不断减弱对资源的依赖程度，增强经济发展后劲。

五、旅游业发展快速，第三产业比重不断扩大

桐柏县域内以自然山水为主的风景名胜资源十分丰富，加上“四大文化”的特色魅力，旅游业获得快速发展，已经成为第三产业的龙头和国民经济的重要支柱产业。桐柏县提出了大力实施“旅游兴县”的发展战略，借力优势做强旅游产业，并

以此带动第三产业的全面发展。至 2012 年，全县入境旅游 230.7 万人次，实现旅游综合收入 11.2 亿元。分别比上年增长 27.1%、28%；第三产业增加值达到 GDP 的 26.5%，较之 2004 年的 18.6%进步显著。

六、空间发展格局趋于明显

空间格局的形成是多种因素综合作用的历史结果。桐柏县空间布局主要受自然资源和地理条件的导向，在其影响下，县域呈现“南景、中城、北矿、东西农”的发展状态。

南景：县域南部淮源镇、城郊乡、月河镇和程湾镇处于桐柏山主脉，拥有淮源国家级风景名胜区、淮河以及石步河水库等优越风景资源，是桐柏县发展旅游业的主要基地。

中城：县城位于县域中部偏南处，是城镇化发展的引擎和主体。

北矿：矿产资源集中分布在北部的埠江、安棚、大河、朱庄、黄岗、回龙等区域，石油、碱矿、金矿、银矿、铁矿、石材等均具有较大的开采价值，且已形成了南阳（埠江）油田、安棚碱矿（化工专业园区）和银洞坡金矿等大型工矿区。

东西农：县域东部耕地较为集中，以水稻为主；西部为南阳盆地东缘，主产小麦，是桐柏县两大主要的农业耕作区。

七、城镇化水平较低，城乡二元问题依然突出

城镇化水平是衡量一个地区经济社会发展阶段的重要表征。从 2001 年到 2012 年的十一年间，城镇化快速发展，从 20.3%上升到 37.15%，年均提高 1.5 个百分点。但即便如此，目前的城镇化率相对于 47 万余总人口而言，仍处于较低的水平，农村人口占据多数，农村富余劳动力转移和就业压力十分巨大。而且，城乡二元问题并未明显改观，城乡面貌相去甚远，城乡居民收入差距绝对值不减反增，2012 年，城镇居民人均可支配收入达到 17317 元，农村居民人均纯收入达到 5635 元，差距比达到 3.1:1。

八、水环境安全保护任务十分艰巨

淮河是桐柏县历史的主线，淮河源头是历史的起点。在桐柏县久远的发展历程中，“治淮、祭淮”贯穿始末，“用水、蓄水、护水、管水”是经济社会发展的一个重要组成部分。对于桐柏县来讲，“水”具有特殊地位，确保水环境安全不只关系到本县，更关系到千里淮河、187000 平方公里的流域面积，是必须承担的责任之一。

第八章 上位及相关规划分析

一、上位规划

（一）河南省城镇体系规划

河南省城镇体系采取“向心集聚、圈层组织、轴带辐射”的城市群空间发展战略，构建以郑汴都市区为核心，沿主要交通通道联系外围城市的“圈层+放射”的空间结构，形成“一极、两圈、三层、两带四轴”的城市群网络。其中，“三层”指中原城市群核心层、紧密层、辐射层。桐柏县处于辐射层，即包括安阳、鹤壁、濮阳、三门峡、南阳、商丘、信阳、周口、驻马店等周边9个省辖市在内的区域范围。

省域城镇体系规模等级结构分为8个层次，含桐柏县在内的众多市、县人口规模10—30万人，属第六级；308个省定中心镇人口规模2—5万人；900个左右一般镇，人口规模2万人以下。

与规模等级结构相协调，城镇体系职能结构分为省级中心城市（省域中心城市、省域副中心城市）、地区性中心城市（地区中心城市、地区副中心城市）、县级中心城市（县市域中心城市、中心镇）和一般镇（建制镇）。桐柏县城属于县级中心城市，其他乡镇为中心镇和一般镇。

区域生态体系：构建“一环、三带、五区、网状廊道”的区域生态绿地框架。一环：以豫北、豫西、豫南的山地、丘陵及森林生态系统为主体组成的半环状区域生态屏障。三带：依托黄河、淮河、南水北调中线工程构建沿河生态防护带。五区：根据区域生态环境敏感性、生态服务功能的重要性及生态系统的地域分异性，将全省划分为太行山地生态区、豫西山丘陵区生态区、南阳盆地农业生态区、桐柏山大别山山地丘陵生态区、黄淮海平原生态农业区五大生态功能区。网状廊道：通过黄河、淮河、沙颍河、伊洛河、白河及其他诸河水体、岸线，串联自然山体、连片良田和城镇绿化隔离带等，形成网络状的生态隔离廊道。桐柏县在河南省生态体系中的地位突出，跨及“一环、三带、五区、网状廊道”，是结构性的重要生态区。

据河南省城镇体系规划，结合省新型城镇化规划，桐柏县应在优先保护自然生态环境的基础上，大力发展县城，增强县城集聚产业和人口的能力，有重点地发展小城镇。

（二）南阳市城市总体规划（2008—2020）

1. 内容摘要

《南阳市城市总体规划（2008—2020）》市域部分城镇体系规划的主要内容有：

市域人口与城镇化水平预测。预测 2020 年南阳市域总人口规模将达到 1150 万人，城镇化水平为 50%，城镇人口约为 575 万人。

市域城镇空间布局结构。提出了“强化中心、拓展两翼、轴线辐射、网络发展”的城镇空间发展策略，形成“一心、两轴、五板块”的城镇体系空间布局结构。“一心”指以中心城市为主形成核心城镇圈；“两轴”指以宁西铁路和焦枝铁路为依托，“十字形”的城镇与产业发展复合轴线；“五板块”指构建中部高新技术产业集聚区、南部轻纺工业集聚区、北部清洁能源和冶金建材产业集聚区、东部食品和石油产业集聚区、西部生态产业集聚区五大区域经济板块。

市域城镇规模结构与职能结构。形成 1 个特大城市、6 个中等城市、9 个小城市和 100 个左右的小城镇，建立市域中心城市、市域次中心城市、县域中心城市与重点工业城市、重点镇、一般建制镇五类城镇职能体系。

市域风景旅游规划。开发南都多功能游览区、伏牛山自然生态游览区、桐柏山山水风光游览区和丹江口水文化游览区，建设生态观光、文化科考、娱乐休闲为一体的生态旅游城市。

2. 对桐柏县的影响分析

桐柏县的发展定位、空间布局、旅游发展等应充分考虑南阳市城市总体规划实施的影响。桐柏县在南阳市域城镇体系中是 9 个小城市之一，属于第三级城镇即县域中心城市，为“两轴”之一横向发展轴线的东部重要节点。桐柏县的山水风光在南阳市旅游发展格局中占有重要地位，是旅游开发的重点地区。

二、桐柏县相关规划

（一）桐柏县县域村镇体系规划（2009—2025）（评审稿）

1. 主要内容

2009 年，河南省委、省政府发布了《关于在第三批学习实践科学发展观活动中搞好村镇规划编制工作的意见》，要求各县、市、区加快编制县（市、区）域村镇体系规划，《桐柏县县域村镇体系规划》就是在这样的背景下完成的。目前，该规划仍在修改完善。

该规划期限被设定为 2009—2025 年，规划范围涉及到各个乡镇和村庄。在对优势、机遇、问题、挑战进行综合评价的基础上，提出了城乡统筹发展战略，研究了人口总量、城镇化水平的变化趋势，并以此为依据，安排了县域经济与产业布局、村镇体系布局、基础设施建设、社会服务设施配置、生态环境保护、历史文化遗产保护、旅游发展、公共安全防护等重大问题。主要内容如下：

人口与城镇化水平预测：到 2015 年县域总人口将达到 46 万人左右，城镇化水平将达到 44.8%，县城人口达到 12 万人；2025 年总人口达到 48.8 万人左右，城镇化水平达到 52.8%，县城人口达到 16.5 万人。

村镇体系等级结构：分为中心城市——中心镇——一般镇——中心村——基层村五级，并定中心镇为埠江镇、安棚镇、吴城镇、毛集镇、月河镇；将原有 207 个行政村整合为 370 个村庄，其中其中城镇社区型 39 个，中心村数量共有 68 个，规划基层村 264 个。

村镇体系空间结构：按照“极化中心，强化轴线，点轴带动”的总体思路，形成“一心多极、二轴四区”的空间结构。“一心”指县域中心城市；“多极”指埠江镇、安棚镇、月河镇、吴城镇、毛集镇等中心镇；“二轴”指沿 G312 的一级轴线以及沿 206 省道形成的二级轴线；“四区”指西北部城镇协调区、中南部城镇协调区、南部城镇协调区、东北部城镇协调区。

2. 整体评述

桐柏县县域村镇体系规划是从全县层面对桐柏县城乡布局的第一次统筹考虑和部署，内容全面，指导思想合理，达到了相关规范的要求，尤其村庄布局整合是历史上的开创性研究。但该规划在村镇体系空间组织和中心镇选择等方面存在的问题，将城镇及经济发展区划分为西北部、中南部、南部和东北部四个区域不适应桐柏县的实际需要，偏于散碎，未能充分发挥中心城镇尤其是中心城区的辐射带动和吸引作用；中心镇数量偏多，且布局不合理，考虑到了几个乡镇的经济实力，却并未对区域腹地要求引起足够重视。

（二）桐柏县国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要

“十二五”时期仍将会是桐柏县 21 世纪头 20 年重要战略机遇期内经济社会发展的重要五年，按照深入贯彻落实科学发展观、转变经济发展方式的要求，桐柏县组织编制了“十二五”规划纲要，作为未来五年的宏伟蓝图和指导纲领。

1. 主要内容

大力实施生态立县战略，重点构建生态工业、生态农业、生态旅游、生态城镇四个发展体系。

发展定位：建设国家级生态县、国家级碱硝化工循环经济示范区、河南省重要油脂生产基地、河南省著名生态宜居县城。

空间布局：强化一山、提升两线、壮大三区。“一山”指桐柏太白顶自然保护区为核心的桐柏山区；“两线”为以 G312、桐明公路为依托的特色经济发展带；“三区”包括桐柏县产业集聚区、安棚化工专业园区、埠江轻工城。

主要发展指标：地区生产总值年均增长 12%，城镇化率达到 50%以上；全县总人口控制在 45.87 万人，人口增长率控制在 0.65%；万元生产总值能耗控制在 0.9 吨标准煤以内。

工业支柱产业：做大做强以天然碱、芒硝为主的化工业，以黄金、白银为主的矿产业，以油脂生产加工为主的农副产品加工业等。

农业：优化区域产业布局，建成一批茶叶、林果、中药材、花生、畜禽等特色农产品基地；建设生态宜居新农村。

三产旅游：着力发展旅游，打造淮源景区、龙潭河景区、五虎山景区和桐柏革命纪念馆四大精品景区；发展物流业、房地产业、商贸业和新型服务业。

城镇建设：县城建成区面积达到 15 平方公里，人均公共绿地达到 12 平方米，绿化覆盖率达到 45%以上。

2. 与本规划的关系

“十二五”规划是确定近期建设规划目标、重点和项目的重要依据，而且对更长远的发展方向、布局具有引导作用，尤其是四大生态体系的构建将成为桐柏县城市总体规划的重要指导思想。

（三）桐柏县土地利用总体规划（2010—2020）

土地利用总体规划规划确定的土地利用指标、各类用地范围等主要内容将作为城市总体规划在 2020 年以前县域空间布局的重要依据。

规划提出土地利用总体策略为“优先安排生态屏障用地，优化农用地、建设用地布局，合理发展中心城区，积极建设小城镇，重点支持产业集聚区用地，优化配置旅游用地”。至 2020 年，农用地面积减少 504.63 公顷，建设用地面积增加 817 公顷，未利用地面积减少 312.37 公顷。农用地面积为 160051.87 公顷，占土地总面积的 83.66%，其中耕地保有量保持在 51055 公顷以上，基本农田保护面积稳定在 44801.27 公顷以上。建设用地面积为 14510.69 公顷，占土地总面积的 7.56%。未利用地调整为 16819.4 公顷，占土地总面积的 8.78%。

据该规划，2020 年桐柏县城区人口为 16.3 万人，用地规模控制在 17.05 平方公里以下。在 2020 年前的两规重叠期内，城市总体规划建设用地规模应与土地利用总体规划保持高度一致。

（四）河南桐柏县旅游发展总体规划

旅游业是桐柏县“四大生态体系”之一，是重要支柱产业、优势产业，是未来经济社会发展的重要方面。城市总体规划应协调旅游发展规划，从城乡规划建设的角度落实好旅游发展格局，确保旅游业的健康发展。据桐柏县旅游发展总体规划，

未来旅游业将按照以下的方向发展：

旅游发展总体目标：使桐柏县成为以原生态和淮源文化、盘古文化为主导的休闲度假旅游目的地，中原地区有较大影响的旅游区。

旅游总体布局：一个中心、三个重心、四个近程片区、五个远程游览区。“一个中心”即以桐柏县城为主的旅游接待中心区；“三个重心”为以淮源镇为依托的淮源文化重心区、以桃花洞为依托的生态旅游中心区、以水帘洞、盘古溪为依托的盘古文化重心区；“四个近程片区”指龙潭河游览片区、红桂清游览片区、赵庄湖游览片区和笔架山游览片区；“五个远程游览区”包括秦王涧生态文化游览区、桐柏北部工矿地质游览区、启母岭红叶游览区、桐柏一回龙红色游览区和林鸟自然游览区。

（五）桐柏县产业集聚区空间发展规划（2009—2020）

空间发展规划是对产业集聚区建设发展、空间布局的总体安排，旨在打造“宜业、宜居”的产城结合体和新型产业示范区。

主导产业选择：确定以二氧化碳全降解塑料催化剂项目为代表的新型环保材料制造业、以汽车配件为代表的机械制造业和以油脂为代表的农副产品加工业为三大主导产业。

功能定位：桐柏县重要的产业基地，依托城市发展的、具备科研创新能力的现代化生态型、景观型产业集聚区。

人口容量：远期 2020 年人口规模为 3.46 万人。

空间布局结构：“三轴三带，二心九片”。“三轴”指桐明大道城市发展主轴、盘古大道城市发展次轴和经十六路城市发展次轴；“三带”指沿宁西铁路、串湖公园、翠柏河布置的生态景观绿带；“二心”指南区、北区各设置一处公共服务中心；“九片”指根据城市道路、河流等划分的九个功能片区。

（六）桐柏山—淮源风景名胜总体规划（2011—2030）

桐柏山—淮源风景名胜区位于县城以南，总面积 80 平方公里，主体东至桐柏县城东祖师顶，西至淮源镇淮源村龚庄组，南至豫鄂两省交界，北至宁西铁路—G312。根据该规划：

风景区性质为：以桐柏山淮河源自然风光为载体，以丰富的文化内涵为特色，以观光、休闲、文化、生态为主要功能的国家级山岳型风景名胜区。

分区：将风景区划分为风景游赏区、生态控制区和旅游服务区。生态控制区主要分布在风景区南部，风景游赏区主体在中部，四处旅游服务区均位于桐柏山北麓。祖师顶景区入口综合服务区、水帘洞景区入口综合服务区、淮源景区入口综合服务

区均依托 G312 而设，与县城相近，交通便利。

桐柏山—淮源风景名胜区为城市型风景区，与桐柏县城联系紧密，不可分割，应做好两者之间的统一协调。

三、重大相关政策

（一）中央城镇化工作会议

城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

城镇化是一个自然历史过程，受自然条件制约，受资源环境承载能力制约，受经济社会发展水平制约，推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，不要急于求成、拔苗助长，更不要去搞大跃进、盲目建设新城新区。

推进城镇化要重点把握好发展质量，坚持好以人为本、优化布局、生态文明、传承文化四个基本原则，扎实落实以下主要任务：第一，推进农业转移人口市民化；第二，提高城镇建设用地利用效率；第三，建立多元可持续的资金保障机制；第四，优化城镇化布局和形态；第五，提高城镇建设水平；第六，加强对城镇化的管理。

（二）河南省主体功能区规划

将全省国土空间分为重点开发区、农产品主产区、生态功能区三类区域，构建“三大战略格局”，即构建以中原城市群为主体的城镇化战略格局、以“三区十基地”为主体的农产品主产区战略格局、以“四区两带”为主体的生态安全战略格局。其中，“四区”指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。

桐柏县主要处在生态功能区内，其发展重在修复生态、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，因地制宜的发展资源环境可承载的适应产业。

第九章 SWOT 评价

一、优势

（一）具有一定的交通区位优势

桐柏县位于淮河生态经济带和宁西城镇发展轴上，是东部长三角地区、中部地

区和广大西北部地区之间的必经之地和交流纽带。长三角地区作为中国经济最发达的区域，与资源丰富、文化厚重的西北相对落后地区之间具有巨大的协作发展潜力。而桐柏县承东启西，凭借沪陕高速、宁西铁路等交通干线优势，发展前景广阔。此外，桐柏县地处河南省与湖北省的交界边缘地带，中部崛起战略的推进实施，不仅使桐柏县可以从省内获取中原经济区建设所带来的发展机会，豫鄂两省的经济联系也将会对桐柏的发展产生积极的促进作用。

（二）地理意义重大

桐柏县地处秦岭——淮河一线，是中国南北气候过渡带，县域内桐柏山主峰是千里淮河源头，在中国自然地理格局中占据特殊地位，“探究淮河源头、体现南北过渡”也成为最吸引人的旅游目的之一。

（三）自然灵地，资源富集，生态良好，景色宜人

桐柏县适合多种生物生长，气候的兼南蓄北使得全县植被繁茂，一定程度上也确保了山水格局的完好性和生态系统的完整性，而且还孕育了相对丰富的碱、银、金、芒硝等矿产资源，地表水资源，森林资源和景观旅游资源等，并充分利用资源禀赋优势，大力发展碱硝化工、金银矿产和旅游业，建设生态宜居城市，取得了令人瞩目的成就。

（四）革命老区，政策优待

桐柏县是全国知名的革命老区，是“二战”时期的苏区，是抗日战争和解放战争时期的革命根据地，是中国南方八省十五块红色游击区之一，1984年报请国务院批准，被确认桐柏为革命老区县。1985年桐柏县还被列为国家级贫困县，2001年被定为国家级扶贫开发工作重点县，享受国家相关政策扶持。

（五）历史悠久，文化传承

盘古开天辟地，“血为淮渚”；大禹治水锁蛟，功垂千古，桐柏历史自此萌芽。后世为保国泰民安，减少水患，自秦汉始，50多位帝王遣官祭淮，更有康熙御书“灵渚安澜”。桐柏山创佛教临济宗白云系，境内水帘寺为中原四大名寺之一。近代的桐柏是“二战”时期的苏区，是红色游击时代的革命根据地。可以说，是淮河的悠久历史造就了桐柏县厚重的淮源文化、佛道文化、苏区文化和盘古文化。四大文化历代传承，成为桐柏县发展的根基和特色所在。

二、劣势

（一）发展基础相对薄弱

桐柏县域广人稀，长期以来受自然和交通条件的影响，经济建设起步较晚，虽

然近年来凭借丰富的矿产资源、风景名胜资源，工业、旅游业得到了巨大发展，综合经济实力大幅提高，但区域之间、城乡之间发展不均衡，大部分村镇、居民仍处于相对落后状态。

（二）地广人稀，地形复杂，交通体系尚不完善，制约了经济发展和城乡互动。

（三）对资源依赖偏大

目前，桐柏县主要支柱工业包括碱硝化工、金银矿产等，均属于资源型产业，经济增长对资源的依赖程度较高。资源是一个地方理所当然的发展之资、生存之源，但资源有不可再生性，随着资源储量的不断减少，资源主导型的产业体系往往会出现发展后劲不足的问题。一般来讲，当经济社会发展到一定程度后，对资源的依赖性要不断减少，要提高对现有资源综合开发效率，并积极培育后续支柱产业，重组产业结构，确保经济发展的持久性和平稳性。

三、机遇

（一）中央城镇化工作会议召开

2013年12月，中央组织召开了第一次城镇化工作会议，对城镇化发展从战略和全局上作出了部署，明确了推进新型城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务等重要问题，继而出台了《全国新型城镇化规划（2014—2020）》，要求各地根据本地实际情况，全面贯彻落实。

随着中央城镇化工作会议的召开，我国城镇化进程中面临的障碍、遇到的问题将逐步得到解决，围绕“人”，将有一系列改革政策、创新机制出台，城镇化发展将进入到一个健康、稳妥的新时期。

（二）中部崛起战略和中原经济区建设的重大机遇

中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省，国土面积103万平方公里，2008年实现地区生产总值63188亿元，占全国的19.3%，年末总人口3.6亿人，在我国经济社会发展格局中占有重要地位。

当前和今后一个时期，是国外和沿海产业结构调整升级、加快向内地转移产业的重要时期，我国中部地区承接转移的优势进一步凸显。2010年1月，国家发展和改革委员会全文下发了《促进中部地区崛起规划》，要求国务院有关部门认真贯彻落实《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》（中发[2006]10号）精神和国务院办公厅《关于落实中共中央国务院关于促进中部地区崛起若干意见有关政策措施的通知》（国办函[2006]38号），继续加大对中部地区的支持力度，适应形势发展的需要，不断充实和调整“两个比照”政策，创新支持方式，拓展支持范围和领域，进一步完善促进中部地区崛起的政策体系。

中原经济区是中部崛起大局中的重要组成部分和推力，是中部崛起在河南省及周边地区的具体化和延续。中原地处我国中心地带，是中华民族和华夏文明的重要发源地。中原经济区是以全国主体功能区规划明确的重点开发区域为基础、中原城市群为支撑、涵盖河南全省、延及周边地区的经济区域，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中具有重要战略地位。为支持河南省加快建设中原经济区，2011年10月7日，国务院发布《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），要求其为“三化”协调发展探索新路，这意味着中原经济区实质性进入国家战略。2012年11月，《中原经济区规划》获批复。

另外，武汉市作为中部地区中心，将会带动武汉都市圈提升经济实力，扩大影响范围，届时桐柏县将从目前的两省边缘变成可以同时获取中原、武汉两大都市圈辐射带动的交叉型区域。

（三）社会主义新农村建设的政策推动

农业、农村和农民问题，始终是关系我国经济社会发展全局的重大问题。长期以来实行的城乡二元结构体制导致中国城乡差距不断扩大，农村地区发展严重滞后。当前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件。党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。这是党中央、国务院以科学发展观统领经济社会发展全局，按照统筹城乡的要求，所作出的又一个支农惠农的重大措施，为做好当前和今后一个时期的“三农”工作指明了方向。2010年1月，中共中央、国务院发布了题为“关于加大统筹城乡发展力度、进一步夯实农业农村发展基础的若干意见”的中央一号文件，要求把统筹城乡发展作为全面建成小康社会的根本要求，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力，毫不松懈地抓好农业农村工作。

（四）产业集聚区、商务中心区等新政策空间为经济发展带来强大动力

建设中原经济区，加快中原崛起，河南省需要走一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”（工业化、城镇化和农业现代化）协调科学发展的路子。在河南省提出的加快构建“三大体系”（现代产业体系、现代城镇体系、自主创新体系）发展格局中，现代产业体系是核心内容，是解决目前我国现状问题的根本。产业集聚区作为全省未来工业发展的主要载体和城镇化的重要“引擎”，将为各个县市经济发展提供巨大动力。根据《桐柏县产业集聚区发展规划》，至2020年，产业集聚区将实现地区生产总值160亿元，超过了现状全县的经济总量，成为全县的经济增长极，其对经济的促进作用将会是主导性的。

发展商务中心区，有利于提升城市功能，增强城市辐射带动作用，有利于促进

产业结构优化升级，形成城市经济新的增长点，有利于服务业集聚发展，增创发展新优势，对于促进“三化”（工业化、城镇化、农业现代化）协调科学发展具有重要意义。

四、挑战

（一）增长压力大

桐柏县经济发展水平相对落后，县域仍存在着不少的贫弱乡村，在未来一定时期内，全面摆脱城乡落后面貌、保持经济快速增长仍是经济社会发展面临的中心任务，尤其在“三期叠加”、经济出现“新常态”的背景下，如何实现赶超、跨越是桐柏县面临的重大课题。

（二）资源环境约束与日俱增

桐柏县气候温和，植被适宜，生态良好，是全国生态环境建设示范县，获得过中国人居环境范例奖，但资源减缺、环境污染问题逐渐突出，主要表现为：水资源时空分布不均，地表水作为主要的水资源存在形式，受季节、气候等自然因素影响较大；经济发展、人类生活占用了大量水资源，并不断增加对自然水体的索取，产生的废水更导致水质性缺水现象日益严重；耕地资源虽实现了占补平衡，但优质农田和后备资源不断减少；矿产资源开发效率偏低，对周边生态环境产生不小影响。各类资源环境问题如若不能引起足够重视，得不到科学处理，必将严重制约桐柏县经济社会的持续、健康发展。

（三）区域竞争压力加大

随着区域经济一体化进程的加快，城市群已经成为当今经济发展龙头。各省市从整合资源、争夺资源的角度，纷纷提出利于自身发展的城市群、都市区（圈）或经济区等城镇密集体概念，以增强本地区对外竞争能力，不少区域还上升为国家战略层面，如中原经济区、武汉都市圈等。但就目前来看，多数城镇密集体依旧是行政区经济，缺少与其它省、市的主动对接和协调，竞争大于合作。对于很多县市而言，机遇前所未有，压力也不断增大。

（四）外界不确定因素增多

世界经济复苏的势头还比较脆弱，增速放缓，国际金融危机对我国造成的影响仍将持续。经济社会结构和各种利益格局面临深度调整，社会矛盾和风险因素日益增多。

第三部分 发展战略

第十章 战略目标

一、战略定位

立足实际，把握机遇，发挥优势，突出特色，打造“国家重要战略生态功能区、淮源山水文化旅游名县、工矿协同发展的特色产业基地”，成为城乡统筹、经济富强、社会和谐、文化传承、人本宜居、布局合理的现代化城市。根据“十二五”规划，具体可作如下阐述为：

（一）国家重要战略生态功能区

■国家级生态县；

■全国生态示范区；

■淮河源国家生态功能保护区，重要的桐柏山—大别山生态服务及屏障功能区；

（二）淮源山水文化旅游名县

■淮源明珠，桐柏山红色生态旅游区，河南省乃至中部地区重要的旅游休闲胜地和服务基地；

■淮源文化传承实验区；

（三）工矿协同发展的特色产业基地

■中国碱都及国家级碱硝化工循环经济示范区；

■国家重要的金银矿产开发基地；

■河南省重要的油脂生产基地；

■中国有机食品生产基地。

二、发展目标

结合城乡统筹、科学发展的要求选择指标体系，确定以下发展目标：

（一）总体战略格局目标

“三化”协调、“四化”同步发展格局形成，城镇化、工业化、农业现代化和信息化全面融合发展，生产、生活、生态空间协调布局，“三农”问题从根本上得以解决，农业和粮食、生态和环境战略安全得到充分保障。

（二）经济转型发展目标

县域经济实力大大提升，经济发展方式得以转变，产业结构从根本上得到优化升级。到 2030 年，地区生产总值达到 430 亿元，人均 86000 元，三产比接近 9: 51: 40，高新技术产业增加值占地区生产总值的 20%以上。

（三）城乡统筹建设目标

城乡建设水平和质量得到较大提高，城乡一体化取得重大进展。常住人口城镇化率 2020 年达到 50%（其中 2015 年达到 42%），2030 年达到 65%；新农村建设取得全面、重大进展，村镇用地效率大幅提升，逐步形成结构合理、功能完善、布局集中、设施齐全的县域村镇体系。

（四）社会与文化发展目标

社会公共服务大幅加强，人口素质不断提高，农村公共设施逐步完善，全面实现劳有所得、老有所养、病有所医、学有所教、住有所居。学前三年教育普及率达到 98%以上，义务教育普及率稳定在 100%，高中阶段毛入学率达到 95%以上，新增劳动力平均受教育年限达到 15 年以上；城乡三项医疗保险参保率达到 98%；城镇常住人口保障性住房覆盖率达到 30%；城镇常住人口基本养老保险覆盖率达到 100%；城镇常住人口登记失业率控制在 4%以内；每千个老年人拥有养老床位达到 40 床以上；城乡公交覆盖率达到 100%。桐柏县历史文化内涵得到深入挖掘，建成特色历史文化名县。

城乡居民生活有较大改善。至 2030 年，城镇居民可支配收入达到 50000 元，农民人均纯收入达到 22000 元，恩格尔系数争取降至 30%以下，小康社会建设目标全面实现。

（五）资源环境保护目标

环境质量不断改善，生产和消费模式向资源节约型和环境友好型转变，建成低碳生态城市。饮用水源地水质达标率达到 100%，主要河流水系水质全部达标；工业用水重复利用率达到 95%以上，再生水利用率争取达到 60%，环保投资占地区生产总值的比重达到 3%以上，万元 GDP 能耗近期比现状下降 20%，远期再降低 30%。

耕地资源得到充分保护，自然生态空间形成完整体系，可持续发展能力维持较高水平。县域耕地总量动态平衡，森林覆盖率达到 55%以上。人口自然增长率近期控制在 6.5%以内，远期控制在 6%以内。

表 10-1 桐柏县经济社会发展指标体系

分目标	序号	指标名称	2015 年	2020 年	2030 年	指标属性
经济发展与转型	1	地区生产总值（亿元）	125	200	430	预期性
	2	人均地区生产总值（元）	27251	40000	86000	预期性
	3	三次产业比	16.4:58:25.6	13.1:58.7:28.2	9:51:40	预期性
	4	高新技术产业增加值占地区生产总值比重	20%	25%	30%	预期性
社会和谐与文化发展	5	学前三年毛入学率	90%	95%	98%	约束性
	6	九年义务教育普及率	100%	100%	100%	约束性
	7	高中阶段毛入学率	80%	90%	100%	预期性
	8	新增劳动力平均受教育年限（年）	10	12	15	预期性
	9	城乡三项医疗保险参保率	95%	96%	98%	约束性
	10	城镇常住人口保障性住房覆盖率	6%	15%	30%	约束性
	11	城镇常住人口基本养老保险覆盖率	65%	80%	100%	约束性
	12	城镇常住人口登记失业率	3.5%	3.5%	2.5%	约束性
	13	每千人老年人拥有养老床位（床）	20	30	40	约束性
	14	城乡公交覆盖率	30%	70%	100%	预期性
	15	城镇居民人均可支配收入（万元）	2.1	3.0	5.0	预期性
	16	农民人均纯收入（万元）	0.6	1.0	2.2	预期性
城乡统筹与建设	17	常住人口城镇化率	42%	50%	65%	预期性
	18	户籍人口城镇化率	34%	43%	60%	预期性
生态环境保护	19	饮用水源地水质达标率	100%	100%	100%	约束性
	20	工业用水重复利用率	85%	90%	95%	约束性

分目标	序号	指标名称	2015 年	2020 年	2030 年	指标属性
						性
	21	再生水利用率		30%	60%	预期性
	22	环保投资占地区生产总值的比重			3%	约束性
	23	万元 GDP 能耗（吨标煤）	0.9	降 20%	再 降 30%	约束性
	24	森林覆盖率	55%	55%	55%	约束性
	25	人口自然增长率	6.9‰	6.5‰	6.0‰	约束性

第十一章 发展策略

一、“四化”协同

“三化”协调、“四化”同步是中原经济区建设的主线。以信息化为支撑，重点突出“333”，即强化三大定位，明确三大主题，构建三大空间载体。

强化三大定位：即深入贯彻落实河南省对城镇化、工业化和农业现代化的定位及协调发展方针，在信息化的支撑作用下，以城镇化为引领，以工业化为主导，以农业现代化为基础，统筹推进“三化”协调、“四化”同步发展，探寻不以牺牲农业和粮食、生态和环境的科学发展路子，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

明确三大主题：即根据桐柏县发展现状和存在问题，进一步明晰城镇化、工业化和农业现代化发展主题和重点为“全域化、集聚化、规模化”。

最核心的是构建三大空间载体：即着力构建“城乡住区（县城、中心镇、一般乡镇、中心村、基层村）、产业园区（产业集聚区、商务中心区、专业园区等）、农林集群及场区”三大政策性空间体系，以空间组织重构的形式引导、承载“三化”政策投放，整合“三化”资源。“场区”为农业现代化发展的基本组织单元，是适应农业规模化经营的组织方式，既包括家庭农场，也包括行政村范围的集体农场。

二、经济转型发展

1. 大力推进新型工业化和新型农业现代化发展，构建生态工业、生态农业、生态旅游三大产业体系，重点推进“四个转变”：推进“矿采业”向“加工业”转变，推进旅游业由生态观光型向休闲度假型转变，推进企业由分散型向园区集中型转变，推进农业由单户经营向规模化经营转变。

2. 培植壮大主导产业，优化三产结构。做大做强碱硝化工、金银矿产和农副产品加工三大优势支柱产业，积极培育非金属采选加工、新型环保材料制造、机械制造业等后续产业；引导县域产业集中布局，重点建设产业集聚区、安棚化工专业园区和埠江轻工城等规模化产业园区。构建新型农业经营体系，以茶叶、林果、中药材、小杂果等为主，着重发展无公害、绿色、有机农业。大力发展旅游业，继续壮大商贸、交通运输业，稳步发展房地产业，加快培育现代物流、养老、社区服务等新型服务业。

3. 抓住中部崛起战略和中原经济区建设的良好机遇，扩大对外开放，积极招商引资，重点瞄准长三角、珠三角等经济发达地区，吸引沿海食品、轻工等劳动密集型产业向桐柏县有序转移。

4. 以信息化带动经济发展方式转型，培育发展低碳经济和循环经济，不断增强企业自主创新能力，加快推进节能减排，积极实施清洁生产，通过延伸产业链条和废物资源化、减量化，提高资源利用效率。

三、资源环境保护

1. 推进生态文明建设，坚持实施“生态立县战略”，走一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境代价的科学发展路子，构建资源节约型、环境友好型社会，打造高质量的国家级生态县和高效生态经济县。

2. 充分认识县域资源环境压力，加强生态建设。以太白顶省级自然保护区和国家级森林公园为重点，加强桐柏山、淮河源头生态环境保护，打造桐柏山生态屏障和淮河生态带，以水源、山林保护为依托，构筑良好生态空间，维持中原“独特天然生物物种基因库”和“自然博物馆”的生态功能。协调好生态保护、旅游开发与工业发展的关系，加大生态补偿力度，加强水土保持和矿山地质环境治理恢复。

3. 优化土地利用格局，合理引导空间发展分区，加强空间管制，严格保护耕地、林地和草地，控制非农建设占用农用地，推进建设用地节约集约利用，挖掘现有村镇用地潜力。

4. 综合开发矿产资源。坚持开发与保护并重、节约资源与高效利用并举，对矿产资源进行科学合理、规范有序开发，重视伴生矿的同步综合开采；引入先进技术，推进碱矿、金银矿、硝矿等的深度开发；大力发展循环经济，提高矿产资源在加工环节的利用效率。

5. 坚持节流与开源并重、治污为本的水资源可持续利用战略，优先满足生活用水，重点抓好工业节水，积极提高农业灌溉用水效率；继续实施治淮工程等重大项目，实行流域互动，加快改善境内河流水体水质；严格保护淮河上游、龙潭河水库、赵庄水库等水源地，通过划定水源保护区，确保饮用水安全；推进工业点源污

染治理，有效控制农村面源污染；积极建设石步河水库等水利工程，储蓄水源；加强雨水截留、利用，建设自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市。

6. 加强全县范围内的环境污染防治与整治，全面改善大气、水、声、土壤环境状况；根据城乡环境问题产生的原因和特点不同，分别采取有针对性的环保措施；以城镇、工业园区、矿区为重点，加强工业污染防治，尽快完善环保设施，提升产业结构层次，强化节能降耗，加快淘汰、取缔和关闭一批污染严重、生产能力落后的企业，控制环境质量近期不恶化，中、远期不断提高。

7. 提高对农村环境保护的重视程度，整治村庄环境卫生，积极改善广大农村地区的环境质量，为农民生产生活提供良好条件。

四、社会与文化发展

1. 统筹设置城乡社会服务资源，完善农村地区社会服务设施，提高农村社会服务水平，实现基本公共服务均等化。

2. 充分挖掘桐柏县作为革命老区的红色资源，传承和弘扬自然山水条件蕴育的淮源文化、盘古文化、佛道文化、苏区文化四大文化，完善文化服务体系，保护文物古迹，建设特色文化名县。

3. 切实保障和改善民生，建立健全社会保障体系，千方百计地扩大就业，促进居民增收；加强保障性住房建设，全面解决弱势群体的住房问题；完善基本公共服务设施；扩大医疗保险覆盖面，提高保险金额水平；积极发展体育事业，提高全民体质。

4. 做好人口和计划生育工作，继续坚持计划生育基本国策，稳定低生育水平，控制人口增量；将引进人才与内部培养相结合，提高人口素质；推动城镇化健康发展，引导人口有序流动，优化人口分布。

5. 积极贯彻科教兴县战略，提高教育现代化水平，强化基础教育，大力发展职业教育及再教育；强化企业自主创新主体地位，加大研发投入，提高科技创新能力，加强创新科技推广应用。

五、区域协调

1. 在中部崛起战略的推动下，积极融入中原经济区发展大局，把握机遇，承东接西，连南通北，提升桐柏县在豫鄂交界区域的地位。

2. 依托便利的交通条件，从宁西城镇发展轴上谋取机会，打造重要节点城市。

3. 突出特色，明确分工，合理定位，加强合作，妥善处理与周边县市的关系。

积极开展区域协作，利用地处南阳与信阳、驻马店、随州等交界的区位条件，增强与南阳市区、信阳市、驻马店市、随州市及相邻各县市的经济和文化交流，在跨地投资、农产品供应、旅游资源共享等方面建立更广泛和深入的联系。强化东、西两个中心镇，面向唐河等周边毗邻地区乡镇扩大影响力。

4. 与信阳市重点在生态共建、环境保护上加强沟通、协调，共同保护桐柏山—大别山生态屏障区。

第四部分 县域城乡发展布局

第十二章 城乡人口预测

一、人口现状

据 2012 年统计数据，桐柏县总人口为 47 万人，较 2011 年 46.83 万人增加了 0.17 万人。总体来看，每个乡镇人口数均有所增长，人口呈上升趋势。县城区人口为 10.3 万人。

建国以后，桐柏人口以自然增长为主，总体上呈现稳定上升趋势。2001-2012 年，全县总人口自然增长率维持在 4.82-6.27‰之间，机械增长率则呈现波动性变化。

表 12-1 桐柏县 2001-2012 人口增长率统计表

项目	总户数	总人口 (万人)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自然增长率 (‰)	机械增长率 (‰)	综合增长率 (‰)
2001	10.95	41.22	11.20	4.93	6.27	-2.9	3.37
2002	11.33	41.60	11.28	5.53	5.75	3.45	9.22
2003	11.95	42.07	10.58	5.60	4.98	6.28	11.30
2004	12.31	42.66	10.19	6.04	4.15	9.81	14.02
2005	12.74	43.32	10.26	5.96	4.3	11.09	15.47
2006	12.84	44.22	10.24	5.75	4.49	16.12	20.78
2007	12.98	45.03	10.66	4.73	5.93	12.28	18.32
2008	13.23	45.75	11.36	6.05	5.31	10.59	15.99
2009	13.8	46.39	10.65	5.83	4.82	9.11	13.99
2010	14.12	46.58	11.12	6.28	4.84	-0.74	4.10
2011	14.41	46.84	10.22	5.19	5.03	0.55	5.58
2012	14.69	47.00	10.03	6.36	3.52	-0.10	3.42

二、总人口预测

（一）综合增长率法

方案一：以近十年平均综合增长率为依据，确定近中期增长率为 0.65%，远期为 0.6%，预测 2015 年总人口为 47.9 万人，2020 年为 49.5 万人，2030 年为 52.6 万人。

方案二：以“十二五”规划所确定的增速为参考，取近中期综合增长率为 0.82%，

远期为 0.75%，预测 2015 年总人口为 48.2 万人，2020 年为 50.2 万人，2030 年为 54.1 万人。

（二）指数增长模型

方案 I：依据 2001—2012 年综合增长率平均值，取人口年均增长率为 0.65%，预测 2030 年总人口为 52.8 万人。

方案 II：参照“十二五”规划所确定的增速，取综合增长率为 0.77%，预测 2030 年总人口为 54.0 万人。

（三）一元线性回归法

建立人口与年份之间的二元一次方程，预测 2015 年总人口为 49.4 万人，2020 年为 52.3 万人，2030 年为 58.2 万人。

（四）预测结果

通过对上述各种方法预测结果的综合分析，以现状统计口径，预计县域 2015 年总人口为 48 万；2020 年总人口为 50 万；2030 年总人口为 54 万。

将河南油田人口纳入其中进行综合测算，预计县域 2015 年总人口将达到 50 万；2020 年将达到 52.5 万；至 2030 年将达到 57 万人。

三、城镇化水平预测

（一）增长率法

根据桐柏县“十二五”规划确定的近中期 2 个百分点、远期 1.5 个百分点的年均增长率，预测 2015 年城镇化将达到 42.82%，2020 年将达到 52.82%，2030 年将达到 67.82%。

（二）经济相关分析法

建立城镇化水平与人均 GDP 之间的回归模型，即

$$Y=0.0006x+17.639 (R^2=0.978)$$

预测 2015 桐柏县城镇化率为 39.05%；2020 桐柏县城镇化率为 47.66%；2030 桐柏县城镇化率为 66.54%。

（三）剩余劳动力转移法

预测公式为： $P_n = P_1(1+r_1)^n + [F \cdot P_2(1+r_2)^n - S \cdot g/\phi] \cdot W \cdot V$

预测县域城镇化率 2015 年为 45.15%，2020 年为 49.85%，2030 年为 54.15%。

（四）联合国法

联合国用来定期预测世界各国（或地区）城市人口比重的方法，根据已知的两次人口普查的农业人口和非农业人口，求取城乡人口增长率；假设这一增长率短期内（再预测期内）保持不变，则可推算出期末的城镇化水平。

预测 2015 年城镇化率为 40.75%；2020 年为 48.47%；2030 年为 63.54%。

（五）预测结果

综合上述预测方案，最终确定桐柏县城镇化率为：2015 年为 42%；2020 年为 50%；2030 年为 65%。

四、乡村人口

根据县域总人口及城镇化率预测结果，预计乡村人口为：

2015 年： $48 \times 0.58 = 29.0$ 万人。

2020 年： $50 \times 0.50 = 26.3$ 万人。

2030 年： $54 \times 0.35 = 20.0$ 万人。

第十三章 城乡统筹与城镇化发展

一、统筹安排

以推进新型城镇化和社会主义新农村建设为统揽，以制度改革为重点，推进城乡产业、空间、土地、基础设施、公共服务统筹发展。

（一）推进产业联动发展

巩固农业和粮食基础地位，加快发展工业和服务业，优化三次产业结构，大力推进三产融合。

突出新型工业化的主导地位，重点发展碱硝化工、金银矿产、农副产品加工等特色优势工业，提升发展质量，培育机械制造等战略性产业，以工业的发展为城乡统筹提供动力，为人口流转提供吸引力，并依靠产业链的联动效应带动农业和服务业发展。

大力发展茶叶、林果、粮油、中药材、蔬菜、畜禽等特色农业，促进新型农业现代化和产业化经营。

建立城乡一体化要素市场，积极发展旅游、商贸、物流等第三产业，促进资源

合理流动与配置，使农村闲散资源向城镇集中，也使城镇优势资源向农村延伸。

以桐柏县产业集聚区、安棚化工专业园区和埠江轻工城三大产业园区为主体，引导全县工业集中布局，提高集聚效益，节约经营成本。

协调产业关系，促进工农关系由“以农育工”向“以工促农”转变。引导农业与工业、服务业相互选择、相互融合、相互影响、相互促进，实现三次产业平等发展、联动推进和良性循环。

按照就业为本的原则，统筹安排产业布局，推进产城融合及产业与村庄建设的协调。

（二）协调城乡统一布局

以新型城镇化为引领，强化城乡间的经济社会联系，构筑结构清晰、分工明确、等级完善、布局合理的现代城乡体系。

突出建设重点，优先发展中心城区，择优发展中心镇。“以城带乡”机制的形成，需要有较强经济实力的城镇，需要逐步转变城镇化发展水平低的不利局面，以中心城镇的迅速提升为城乡统筹提供可能和载体。

大力推进城镇化，提高城镇综合承载能力，增强产业支撑。

结合新农村建设，着重推进中心村建设，适当迁并、整合，改变现状村庄的无序布局状态和粗放发展模式。

（三）统筹土地集中集约利用

实施严格的土地管理政策，切实保护耕地，确保耕地总量动态平衡。

坚持“节约用地、合理用地”原则，控制城乡居民点人均建设用地标准，进一步提高土地使用效益。

严格控制新增建设用地规模，以中心村建设为切入点，推进空心村、工矿废弃地整治复垦，逐步增加改造和流转用地规模，提高改造和流转用地占新增建设用地的比重。

促使农村土地适当流转，发展规模经营。

将农村建设用地减少和城镇建设用地增加有机地结合起来，支持城镇建设。依据土地利用总体规划，调整城乡用地结构，优化建设用地布局，推进土地节约集约利用。

（四）加强基础设施资源共享

加强县域道路、供水、排水、电力、电话、广播电视、环卫等基础设施网络的

建设，形成人口转移、要素流动的稳固支撑体系。

提高城镇设施的建设水平，逐步改善农村设施条件，形成以县城为中心、以各镇集为节点、全面覆盖城乡的“路网”、“水网”、“电网”、“信息网”。尤其应积极推广城乡一体化的供水模式，在节约投资的同时，注重节约水资源，确保村民饮水安全。

引导城镇基础设施向附近村庄延伸，减少重复建设，实现对接与共享。

建设稳固、完善的综合防灾体系，全面提升灾害防御能力。

（五）扩大公共服务全域覆盖

以人为本，逐步改变经济社会“一长一短”的问题，积极促进就业，加快教育、医疗、福利、文化、体育等公共事业发展，分级配置与人口规模相适应的社会服务设施，提高城镇综合服务水平。

促使城镇公共服务向农村地区覆盖，加大对农村社会事业发展的投入，实现公共服务均等化。结合村庄布局整合，完善村庄生活配套，方便村民生活。完善农民社会保障制度，落实基本养老政策，健全基本医疗保险政策，落实社会救助政策。

以提升农民的经营能力为长远性、基础性任务，培育新型农民，增强农村发展的后劲和“造血”功能。

以农村贫困户和城镇低收入家庭为主要服务对象，建立完善的住房保障体系。加强危房改造和扶贫安置农居建设，发展面向低收入家庭的政策保障性住房，加快解决县城低收入家庭住房困难的问题。

二、产业发展引导

（一）产业现状

1. 总体结构现状

1990年，全县三产比为50.7:29.7:19.6；2012年，三产比为17.7:55.8:26.5。二十年间，桐柏县产业结构层次不断得以调整优化。根据第一、第二、第三产业增加值占生产总值比重的不同，可以划分为三个阶段：

“一二三”阶段：1992年以前。1992年以前，农业是国民经济的主导产业，工业、服务业处于起步积累阶段。

“二一三”阶段：1993年——2008年。1993年，三产比调至32.0:49.2:18.9，工业开始超过农业，成为经济增长的主导，而服务业比重依旧很低。

“二三一”阶段：2009年以后。2009年是桐柏县产业结构演变的又一转折年，

自这一年起，服务业比重跃升至农业之上，成为桐柏县第二大产业，“二三一”的产业结构得以形成。

虽然桐柏县产业结构在近二十年来有了很大进步，但应该看到，目前产业层次依旧较低，农业比重偏大，服务业发展滞后，工业发展质量不高，整体上仍处于工业化初期向中期的过渡阶段。

2. 农业现状

经过多年发展，全县现已形成林果、畜牧、茶叶、中药材四大支柱产业和优质水稻、水产、蔬菜、瓜果、食用菌、山珍等六大商品基地。2012年，桐柏县农林牧副渔总产值达到 292968 万元，其中农业产值 177612 万元，林业产值 29698 万元，牧业 76383 万元，渔业 5593 万元，农林牧副渔业 3683 万元。

3. 工业现状

桐柏县矿产资源丰富，长期以来，其工业发展主要以原矿采掘为主，加工水平不高。改革开放以来，随着市场经济体制的逐步确立，桐柏县结合自身资源优势，加快招商引资，积极鼓励中小企业发展，工业经济快速发展，形成了以碱硝化工、金银矿产开发、农副产品加工为主导的支柱产业体系。

2012年，全县企业总数达到 5174 个，其中规模以上工业企业个数达到 77 个；工业总产值达到 208.94 亿元，年均增长 17.78%；工业增加值达 49.15 亿元，其中规模以上工业增加值达 35.07 亿元，占工业增加值的比重达到了 71.35%；规模以上企业主营业务收入 1198358 万元，比 2011 年增长 17.0%，实现利润总额 102240 万元，比 2011 年增长 29.8%；规模以上企业实现利润 10.2 亿元，年均增长 29.8%。

受矿产资源自然分布的决定性影响，工业布局较为分散。

4. 服务业现状

十一五期间，第三产业保持稳定上升势头，在批发零售业、餐饮业、交通运输业、邮电服务业等传统服务业稳步发展的情况下，金融业、房地产业等新兴服务业整体上均取得较大提升。2012 年社会消费品零售总额达到 53.8 亿元，年均增长 15.9%；增加值达到 264957 万元，占 GDP 的比例从 2008 年的 17.4% 上升至 2012 年的 20.9%，并超过第一产业位居次席，在国民经济中发挥着越来越重要的作用。

（二）产业发展的总体策略

利用良好生态基础，构建现代生态产业体系。突出旅游服务，强化主导工业，培育特色农业，促进产业结构向生态化、高级化、融合化方向发展。充分发挥风景资源优势，以旅游为龙头，加快发展商贸、物流、养老等服务业；以基于现状、发挥特色、节约资源、减少排放为原则，依托矿产资源禀赋，突出发展优势工业，重

点发展碱硝化工、金银矿产、农副产品加工业等主导产业，培育机械制造等战略性新兴产业，增强经济发展的持续动力；调整农业结构，夯实农业基础地位，突出茶、林、药、果等本地特色，积极发展经济型特色农业，促进农业现代化和产业化，提高农业发展水平和创收能力。

（三）服务业规划

服务业是资源消耗最少、环境压力最小、劳动力吸纳能力强、附加值高的产业类型，是桐柏县经济转型的重要选择，是减少资源制约、实现可持续发展的重要支柱。

1. 服务业发展方向

加快发展服务业，提高服务业在国民经济中的地位。以“1+N”为框架，重点发展旅游业，并以旅游业为龙头，加快改造提升交通运输、商贸餐饮、房地产等传统服务业，积极发展市场潜力大、带动能力强、附加值高的现代物流、养生、社区服务等现代服务业。

旅游业。旅游业是桐柏县第三产业中最具发展潜力的新兴产业，应坚持以生态旅游发展为抓手，进一步完善旅游服务体系，不断提升旅游业发展的质量效益，打造著名的旅游休闲基地。整合旅游资源，精心组织旅游线路，打造特色品牌，积极向外宣传推介。通过提升内涵、拓展项目，着力打造淮源景区、龙潭河景区、五虎山景区、桐柏革命纪念馆四大精品景区。发挥优势，突出主题，积极发展特色旅游，包括淮源文化游、山水休闲游、红叶观赏游、乡村观光游、生态养老游、红色经典游、寻根祭祖游等。

物流业。依托优势支柱产业，利用公路和铁路运输优势，加快食品冷链、农产品、矿产品、建材等规范化物流配送网络建设，培育发展县域物流业。

房地产业。加强房地产市场监管调控力度，保持商品房开发适度规模，推进集约型标准化房及普通型商品房建设，满足不同层次的市场需求。优化住房供应结构，优先保障经济适用房、廉租房建设，多渠道解决不同收入家庭的住房困难问题、积极扶持房地产三级市场发展，规范房屋租赁市场经营，重视完善房地产开发配套和物业管理服务体系。

商贸服务业。以扩大消费、增加就业为目标，大力建设商务中心区和特色商业区，引入现代经营理念，加快发展连锁经营、仓储中心、快递配送等新型商贸流通业态。不断加强农产品、建材等专业市场交易设施建设，引导培育商贸流通骨干企业。

新型服务业。积极发展养生服务业、教育培训业和社区服务业。高度重视养生产业发展，加快养生资源整合，引导社会力量投入，建立以偏远地区居家养老、中

心城镇集中供养相结合的养老服务体系，将休闲养生等高端消费形式作为有益补充。整合人力和教育资源优势，引导教育培训产业迅速发展。加强社区服务设施建设，扶持社区商业、家政、物业、医疗保健等服务行业发展。

2. 服务业空间布局

以县城、毛集镇、埠江镇等为重点，促进现代服务业企业集中布局、集群发展。重点培育商务中心区，加快建设旅游服务区，积极提升老城商贸中心区。引导生活性商业网点形成社区服务中心。结合产业集聚区和对外交通枢纽，发展物流园区。

（四）工业规划

桐柏县工业的发展格局呈现“333”的状态，即三大支柱产业，三个后续产业，三大产业园区。

1. 工业发展方向

依托资源优势和产业基础，与周边县市错位发展，突出产业、产品特色，增强核心竞争力。扩张工业规模，淘汰落后产能，积极引进先进技术，提高产业发展水平。拉长产业链条，促使工矿耦合。

做大做强优势支柱产业，加快培育龙头骨干企业，不断壮大碱硝化工、金银矿产、农副产品加工三大支柱产业，努力推进其向高质、高效方向发展，建成国家级碱硝化工循环经济示范区，国家重要的金银矿产产出基地，河南省重要的油脂生产基地，中国有机食品生产基地。

碱硝化工。依托天然碱资源，以碱硝产品为主要方向，重点发展重质纯碱、低度纯碱、小苏打、泡花碱、烧碱、轻质碳酸钙、氟化钠、全降解塑料、洗涤剂、高档玻璃等，形成“碱硝基础原料生产（纯碱、元明粉）—下游精深产品加工—综合循环利用（废渣、废气、废水、废液处理）”的碱硝化工产业链。

金银矿产开发。充分挖掘金银采选企业生产能力的同时，加大深层勘探力度，探明矿石储量，重点做好银洞坡金矿深部及外围探矿、老湾矿带整装勘查工程，完成银洞坡尾矿废矿砂有价金属综合回收、老湾金矿、银洞坡金矿矿山生态综合治理以及桐柏银矿生态综合治理工程。推进黄金、白银精深加工，建成全国最大的硝酸银生产基地和全国有一定影响的黄金、白银加工基地。积极实施铁矿石的资源整合和综合利用，推进铁矿石企业的兼并重组，培育大型龙头企业。

农副产品加工。着重发展油脂生产加工，依托大型龙头企业，建成河南省最大的食用油加工生产基地。利用优势农产品资源，发展中药材生产加工和特色农副产品加工业。

此外，挖掘潜在的优势和可能，培育新兴战略性产业。结合矿产资源禀赋，依

托产业集聚区，着力抓好非金属采选加工、新型环保材料制造和机械制造为重点的三个后续产业发展。

非金属采选加工业。通过对非金属资源的整合，培育骨干企业。重点抓好蓝晶石、萤石、大理石、油页岩等矿产开发利用，发展新型墙材、高级耐火材料生产等。

新型环保材料制造业。增强技术创新能力，充分利用碱硝化工的废母液、废气、废渣等发展下游产业，以二氧化碳全降解塑料为突破，发展相关塑料制品及新型环保材料制造业。

机械制造业。积极培育壮大优势企业，加大招商引资力度，重点发展矿山机械成套设备及部件制造。

2. 工业空间布局

引导工业集中布局，促进企业集中、产业集聚、资源集约、功能集合，主要建设桐柏县产业集聚区、安棚化工专业园区和埠江轻工城三大工业园区。

（五）农业规划

农业是国民经济之基，是确保粮食安全和农产品供应、增加农民收入的主要依托，是县域经济的重要组成部分。发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务。

1. 农业发展方向

探索建立集约化、专业化、组织化、社会化相结合的农业经营新体系，以订单农业为基础的产销新模式，以资金整合使用为重点的财政支持新方式，以金融资本为核心的农业投融资新机制和以农业保险为保障的风险防范新措施，用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业，推进农业实现产业化、现代化。

实行“科技兴农”，提高农业的科技含量；以科技作支撑，发展优质、高效、高产农业。发展农业多种经营，重点开发农业的生态功能、生活功能和休闲功能，发展休闲农业、设施农业、成品农业、订单农业等，积极推动农业向休闲、体验方向发展。

重点发展茶叶、粮油、林果、中药材、小杂果、蔬菜及畜禽等特色明显、生态良好、产业支撑的农产品，优化粮油基础产业，强化茶叶、林果、中药材、花生小杂果四大特色产业，积极发展蔬菜、畜禽产业，带动农业结构优化，增强农业的经济创收能力。以市场为导向，拉长产业链条，完善服务体系，促进农业产业化。实施农产品品牌带动战略，将桐柏玉叶、桐桔梗、桐柏木瓜等发展潜力较大、生产规模较好的特色农产品培育成知名品牌。扎实推进高效农业示范区建设，优化农业空

间格局，扎实推进“一村一品”、“一乡一业”生产，推动农业块状经济发展，引导农业规模化、基地化布局。

2. 农业空间布局

规划粮食、油料作物主要分布在西部和中东部平原。优化经营组织，大力推广以农业合作组织或农业经营公司为主导的新型农业经营组织模式，将分户承包田整合为大型农场，逐步形成适应产业化发展的新型农业经营格局。

在县域东部地区设置一处大型畜牧养殖产业化集群，整合畜牧资源，集中布局主导产品养殖以及有机肥生产、饲草饲料生产、冷链物流配送等延伸产业和服务产业，力求解决产业化水平低、粪污污染等问题，推进畜牧业转型升级，并带动全县林下散养。畜牧产业集群可选择在毛集、固县和黄岗三镇的交界区域建设，以解决县域东部缺乏产业支撑的问题。

引导县域西南部、中部和东北部丘陵山区积极发展茶叶、林果、中药材、小杂果等，打造规模化特色农业板块，优化农业产业布局。在县域中北部、西南部各打造一处林业产业集群。加大政策扶持力度，鼓励科技创新。对林业产业化龙头企业新建林产品质量安全检测体系给予资金补贴，配套的林产品批发市场给予资金补助。对龙头企业的种植业以及林产品加工业贷款项目等，加大贷款和贴息扶持力度。

三、城镇化发展

规划期内，城镇化发展状况直接影响县域经济、城乡统筹发展的全局。根据国家的整体要求，遵循规律，因势利导，积极稳妥推进新型城镇化，把加快推进新型城镇化作为改善民生、扩大内需、转变发展方式的综合性举措，提高城镇综合承载能力，带动城乡二元结构状态的改变。

（一）城镇化战略核心

以人为本，着力提高城镇化质量，转变传统的“土地城镇化”，推进以人为核心的城镇化，有序推进农业转移人口市民化，稳步提高户籍人口城镇化水平。提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。

（二）城镇化发展动力

1. 充分发挥产业功能区的带动作用。以产业集聚区（专业园区、轻工城）建设为主要依托，实现工业化和城镇化的良性互动；大力推进商务中心区建设，充分发挥服务业的劳动力吸纳能力，为城镇化提供充足后续动力。工业化是城镇化的根本动力，以工业化促进城镇化已经成为大家的共识。而随着产业结构的调整，服务业比重将不断提升，服务业提供的就业岗位将逐渐成为吸收劳动力转移的重要空

间。

2. 多元驱动，分类引导。根据各城镇特色功能定位，矿产集中或工业基础较好的城镇应大力发展工业化，风景资源丰富的城镇应重点发展旅游服务业，商贸较为发达的城镇应积极发展商贸业，农业型城镇则应突出发展农业现代化和产业化服务。

3. 以社会主义新农村建设为切入点和突破口，以农业现代化推动城镇化。城镇化的根本起因是农业的发展和农村的落后，农业发展释放生产力，导致了富余劳动力的产生，而农村落后的发展状态、较低的经济收入和较差的生活条件，促使这些劳动力向城镇转移，以追求更高的生活质量。

（三）城镇化发展路径

1. 顺应城镇化和村庄发展的客观规律，以农民自发、自愿为主。

2. 鼓励推行多样化、有区别的城镇化形式，分类引导人口城镇化。对季节性的“离土不离乡”进城（镇）务工人员，继续实行亦工亦农、城乡双向流动的政策，在劳动报酬、法定假日和安全保护等方面依法保障其合法权益；对在城镇已有稳定职业和住所的“离土离乡”务工人员，要创造条件使之逐步转为城镇居民，依法享有居民应有的权利，承担应尽的义务；对土地被城镇建设征用、完全失去土地的农村人口，要转为城镇居民，政府负责提供就业援助、技能培训、失业保险和最低生活保障等。

3. 以移民型城镇化为补充。对地处恶劣环境的山区村庄，鼓励适度合理的迁村进镇，可通过生态移民等措施，引导其在城镇建房定居。

（四）城镇化发展载体

优化城镇化布局和形态，根据区域自然条件，科学设置开发强度，推动县域空间相对均衡发展。

1. 城镇化空间发展模式。结合山区地广人稀的特征，桐柏县应走非均衡的集中型城镇化发展道路。基于地形影响下的现状城镇分布情况，根据各城镇发展水平和趋势，采用“点群式”的城镇化布局模式，引导城乡人口向重点区域和城镇集中。

中国城镇化的主体形态是城市群，在县域层面，尤其是对于地处桐柏山区、相对独立、距离周边中心城市均较远的桐柏县而言，何种城镇化模式更适合发展实际？

不同于平原地区县市，桐柏县总人口 44 万多人，而行政面积达 1941 平方公里，地广人稀，城镇化水平较低。县域内小城镇是最直接、成本最低的城镇化载体，目前多数镇、集发育不足，近年来发展较快的城镇主要集中在中南部（县城及周边乡

镇）和西北部（埠江镇、安棚镇）两个区域。这两个区域具有以下共同点：地形较为平坦，交通较为便利，有较好的非农产业支撑。

针对桐柏县“山区嵌平原”的地形特点，集中、非均衡是其城镇化发展的必然方向，要充分发挥中南部和西北部两个区域的基础优势，重点突出中心城镇的带动作用，加强对邻近城镇的带动，实行“点群式”的城镇化布局模式，有限区域，优先发展，吸引其他乡镇人口向该区域集中。

具体到各乡镇层面，不同地区、特点的乡镇在推进城镇化建设的过程中，也应选择差异化的城镇化模式。农业型、旅游型乡镇，尤其是地处山区的此类乡镇如程湾镇、淮源镇等适宜采取镇村并进的模式，即镇区、村庄统筹兼顾，平行发展，不搞大规模集中建设；平原地区以中心城镇为主、发展条件较好的乡镇，可结合工业、商贸业等非农产业发展，以规模经济为目的，向城区、镇区进行集中布局。

2. 加快县城内涵式发展和中心镇集聚式发展，增强城镇对人口的集聚能力，为农民进城入镇提供可靠的支撑载体。根据发展潜力确定重点城镇，突出城镇特色，完善城镇职能；优先建设中心城区，着重建设城镇发展轴和“1+3”城镇密集地区，通过城镇布局的优化降低农民的迁移成本。城镇化的一个主要特征，是移“地方”，即农民要从乡村移到城镇生活定居，因此，与城镇化进程相适应的载体建设，是题中应有之义。充分发挥小城镇作为“城之尾、乡之首”的进驻门槛低、生活成本低的优势，承载城镇化健康有序发展。

3. 城镇化载体的建设要走集约化发展的道路，控制粗放发展，保护生态环境，节约集约利用资源，重点提高建设用地利用效率。城镇化不仅是城镇人口数量与比例的增长，更重要的是城镇质量的提高、城镇结构的优化、城镇功能的完善、城镇环境的改善。

（五）城镇化发展支撑

1. 探索推进农村体制改革，加快破除城乡分割的体制障碍，尤其是要以户籍制度改革为突破口，逐步建立城乡统一的人口登记制度和相应的教育、卫生、住房、养老等制度体系，降低城镇落户门槛，鼓励农村人口进入城镇定居，促进农民随工作机会同步转移、同地分布。

2. 以人为本，不断提高城市治理水平，促进农业转移人口实现基本公共服务均等化。

3. 提高区域性基础设施建设水平，形成有利于要素自由流动、人口合理有序转移的空间联系网络。

4. 随着各乡发展实力的增强，适时撤乡设镇，增加建制镇数量；鼓励镇区周边村庄、弱小村庄迁入镇区。

5. 建立多元可持续的资金保障机制。完善地方税体系，使财政转移支付同农业转移人口市民化相挂钩。建立健全地方债券发行管理制度。鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

第十四章 城乡体系布局

一、县域村镇发展布局现状

（一）整体状况

县域现有 1 个小城市即县城，驻地城关镇；13 个建制镇：城关镇、淮源镇、平氏镇、埠江镇、安棚镇、大河镇、黄岗镇、毛集镇、固县镇、吴城镇、月河镇、程湾镇、朱庄镇，设镇率为 81%；3 个乡：城郊乡、新集乡、回龙乡；215 个行政村（社区），2290 多个自然村。

（二）空间分布特点

村镇体系是区域村镇群体发展到一定阶段的产物，也是区域社会经济发展到一定阶段的产物，存在着形成—发展—成熟的过程。

桐柏县村镇体系受自然地理条件的影响，目前尚处于村镇体系发展的第一个阶段，表现为空间上相互分离的均衡状态和低效率的无组织状态，整体分布特征可概括为规模偏小、职能单一、孤立分散。

平原浅丘区与山区村镇分布具有较大的不同，前者密度较高，规模较大，布局规整；后者依循山势，相对零散，不成规模。

（三）城镇

城镇化水平低，城镇在县域经济社会发展中的地位低。

中心城区一支独大，但依旧不足以带动地域广阔的全县经济社会发展。中心城区作为县人民政府所在地，是全县的政治、经济、文化中心，承担着带动县域全面发展的任务，但目前来看，桐柏县地广人稀，而中心城区虽远大于其他乡镇，但规模仍然较小，对各村镇的辐射带动能力偏弱。

乡镇规模普遍较小。

域广人稀，经济空间密度偏低，虽有埠江镇、毛集镇初步表现出了一定的辐射作用，但力量较弱，县域层面依旧缺乏有力的中心镇层次，空间组织化程度不高，乡镇之间横向联系薄弱。

农业主导型乡镇占据多数。

自然灵地，大部分乡镇均有可供开发利用的矿产或旅游资源。

山丘纵横制约交通发展，区域交通支撑体系尚有较大差距，支撑城镇间相互联系的网状结构不完整，尤其北部地区缺乏横向交通干线。

各类配套设施不齐全，乡镇建设质量不高。

（四）村庄

村庄布局与建设现状存在的问题可作如下概括：多、散、小、弱、空、差。

产业支撑能力差，经济基础薄弱。农业是村庄发展、农民收入的最重要来源，但在山多地少的条件下，单纯依靠农民各自投入和传统的低产出粮食、林木种植，较难从根本上改善村庄的经济条件。未来的发展一则要协调好人地关系的突出矛盾，减少农民数量；另则要加大农业投入，积极调整农业产业结构，提高单位土地的投入产出效率和增收能力。

受地形影响，村庄布局十分分散。平氏盆地、县城盆地、毛集—黄岗盆地是村庄分布相对密集的区域，但全县而言，村庄建设布局较为分散，除城镇区与各村的竖向联系外，村庄之间的横向交流很少，离散状态明显。

村庄规模小。

村庄建设用地较为粗放。

村庄结构不清晰。目前村镇体系组织主要建立在行政关系上，是镇区—行政村—自然村的三级结构，此种结构形式作为管理的一种模式是合理的，但对于村镇建设来说，由于村庄面广数多，依靠镇区带动难以全面兼顾，必须确定局域中心，集中建设，形成规模效益。显然，这比各行政村各自为政，“麻雀虽小，五脏俱全”的情况要好的多。

配套设施缺乏，村民使用不便。

山区村庄交通闭塞。

村容村貌差。

村庄建设规划滞后，不少村庄仍存在着随意建设的问题。

人口外出使得空心村现象普遍，农村地区活力不足，自我发展能力弱。

二、城乡体系组织原则

优化布局、强化组织的原则。明确重点，合理确定重点城镇；依托重点城镇，引导有条件地区的乡镇组团式共同发展；集中集约，整合资源，引导政策倾斜。

分区引导的原则。区别不同地形条件下村镇发展的不同特征，有针对性地实行平原与山区村镇建设的不同对策。

与产业发展相结合的原则。统筹推进“三化”科学协调发展，依托规划村镇，大力发展新型工业化和新型农业现代化。

基于现状、发挥优势的原则。对各村镇进行全面分析，辨识各村镇的优势和特色，并以此作为确定村镇职能的主要依据。

依托主要交通干线的原则。重视县域主要交通干线的作用，促进交通网络系统的改善，推动城镇联动发展，形成布局合理、全方位、多层次的发展格局。

城乡统筹，结构完整的原则。统筹城乡居民点协调发展布局，构成完整的村镇体系，形成“中心城市—中心镇—一般（集）镇—中心村—基层村”的结构层次。

三、城乡体系构建

以新型城镇化为引领，突出重点，区别对待，依托中心城镇，统筹城乡发展，形成等级完整、规模合理、职能明确、布局集中、联合互动、协调发展的区域化、网络化、集约化村镇体系，形成劳动力吸纳能力较强的新型城镇化和新型工业化载体体系，形成带动作用较大的区域经济增长支点体系，形成解决“三农问题”的纽带和桥头堡体系，形成居民安家乐业的新型村庄体系。

对全县村镇进行合理整合，引导向地势平坦、交通便利区域集中建设，形成 1 个县城（含城关镇及城郊乡）、12 个建制镇、2 个乡、47 个中心村、多个基层村的城乡体系格局。规划建制镇分别为：埠江镇、安棚镇、平氏镇、淮源镇、大河镇、月河镇、吴城镇、固县镇、毛集镇、黄岗镇、程湾镇、朱庄镇；乡为：新集乡和回龙乡。

四、城乡空间布局

（一）空间发展思路

根据桐柏县“山丘起伏、域广人稀”的空间特点，针对目前的发展状态，确定县域空间发展思路为“向心集聚、点群组织、轴线扩展、全域推进”，重视统一考虑，加强分区组织。

所谓“向心集聚、轴线扩展”：充分考虑县域“东西长、南北宽”的空间形态以及浅山丘陵的自然地理特征，重点建设基础较好、区域影响力较强的优势城镇，并充分发挥交通网络作用，依托交通干线，将县域城镇有机地串联起来，形成轴线状的空间集聚与发展形态；“全域推进”：指要重视村庄的发展与建设，以“全域规划”的理念统筹城乡的共同发展；“点群组织”：充分考虑自然地理分区，依托中心

城镇的带动，引导发展水平相对较高、乡镇联系较为密切的区域组团发展，优化空间布局，并对村庄实行适当迁并整合，提高城乡发展建设的组织化程度。

（二）空间结构

县域空间布局结构可概括为“一核两心三轴”。

“一核”：指中心城区。

“两心”：埠江、毛集两个中心镇。

“三轴”：依托 G312、S206、G240 形成的三条城镇发展轴，其中 G312 轴为重点城镇发展轴，其余两条为次要城镇发展轴。

引导县城外围、埠江周边两个城镇密集区加强协调，形成内聚之势，提升整体竞争能力。两个城镇密集区是县域两大城镇及产业主要发展区域。县城外围城镇密集区即城市组团发展引导区以县城为中心，包括外围的吴城镇、月河镇、淮源镇以及桐柏山淮源风景名胜区。埠江周边乡镇形成的西部城镇协调区在安棚、埠江、平氏三镇基础上整合、提升，通过引导协调，重点推进基础设施共享和道路交通一体化。

依托“一核两心”和三条轴线，对东、中、西部三个城镇发展板块形成支撑，带动各乡镇共同发展。

（三）村庄布局

引导村庄集中建设，走就地城镇化道路，依托地形平坦、交通便利、宜于生产生活的村庄建设中心村。各乡镇根据人口规模，重点建设 2—6 个规模化居民点。其他具有一定规模或价值的基层村以原地保留、整治更新为主。

五、城乡等级职能结构

（一）层次划分

结合河南省现代城镇体系构想，突出建设重点，优化体系结构，并综合考虑行政等级、经济职能等因素，将全县村镇分为中心城区、中心镇、一般（集）镇、中心村、基层村五个层次，依靠中心城镇的高水平服务职能和综合实力，带动其他村镇加快发展。

（二）中心城区

即桐柏县城包括城关镇和城郊乡，是全县的政治、经济、文化中心。

中心城区是以农副产品加工等为主的综合性城市。职能定位以农副产品加工为主导，同时积极发展机械加工；服务业方面，着重发展旅游业、商贸业、物流业等。

（三）中心镇

中心镇是规划期内城乡建设和分区发展的重点，一般需要具备以下特征：较好的经济基础，明确的非农主导产业；较大的城镇规模，较完善的城镇功能；良好的综合发展条件，较大的发展潜力；区位适当，有一定的腹地范围；交通便利，已建设相对齐全的配套设施。

对比各乡镇的评价结果，能完全满足中心镇选取要求的，只有国、省交通干线交汇处、工贸业较为发达的埠江镇和毛集镇。埠江镇位于县域西北部，是全国重点镇，为西部的中心镇；毛集镇位于县域东部，为东部中心镇。中心镇具有较强的产业基础和跨镇的区域影响力，是区域性的经济、服务中心，对其他乡镇有一定的带动和辐射作用。

（四）一般（集）镇

一般（集）镇包括淮源镇、新集乡、程湾镇、平氏镇、安棚镇、大河镇、朱庄镇、黄岗镇、回龙乡、固县镇、月河镇、吴城镇，是本乡镇域内的综合服务中心。

经过多年的发展演变，十二个乡镇逐步形成了各自的功能和产业特色，可分为工矿型、商贸型、旅游型和农业型四种基本职能类型，具体到各乡镇可做多种组合，如综合型、贸旅型、农贸型、农旅型等。其中，综合型乡镇指同时具有三种以上支柱产业的乡镇；农业型乡镇的含义为：主要发展为农业农村提供基本服务的第三产业，包括种子、化肥、农机具修理、粮食收购及存储、技术指导等。

面向本镇（乡）域，提高服务功能，建设特色、美丽小城镇是一般（集）镇的发展目标。十二个乡镇中，安棚镇工业较为发达，设有桐柏县重点建设的三大产业园区之一——安棚化工专业园区，是典型的工业型城镇。安棚镇发展应依托化工专业园区，按照产城融合的要求，在大力推进工业项目建设的同时，加强镇区综合服务功能提升和完善。淮源镇、吴城镇、月河镇处在县城外围，应突出各自特色，与县城融合协调发展。淮源镇位于淮河之源，山水风景资源优越，重点发展旅游业；吴城镇近高速、临省道，拥有便利的对外交通条件，便于依托产业集聚区发展配套产业；月河镇是豫鄂两省交界的“口子镇”，应突出发展商贸业。

（五）村庄

村庄是村民的生产场所和生活聚居地，按其职能等级，分为中心村和基层村。

按照农业布局规划，根据各个村庄的产业现状和土壤等自然条件，将村庄的职能类型划分为五类。不同类型村庄采取不同的就业途径。

1. 现代农业型。城郊农业型：位于城镇近郊区的村庄，具有面向城镇、发展城郊农业的良好区位条件，这一特点决定了它们的职能方向：畜牧主导型；经济农

林型；粮食种植型。

2. 旅游服务型。对于地处风景名胜区附近的村庄，多会凭借旅游效应，依托景区发展相关服务业。

3. 工矿带动型。产业集聚区、专业园区规划建设范围内或紧邻矿区、历史上建有工业企业的村庄，受工业发展的影响较大，其职能呈现为工业型。

4. 商贸流通型。交通便利村庄或现已形成的集市，往往发展成为局部区域的商业服务中心。

5. 古迹保护型。一些文化遗存特别丰厚的村庄，为保护文物古迹，需要将古村落保护作为未来发展与建设的重点。

表 14-1 县域城乡等级职能结构

序号	村镇名称	职能层次	职能类型	主要职能方向
1	县城（包括城关镇和城郊乡）	中心城区	综合型	全县政治、经济及综合服务中心，工业、旅游业、商贸业共同发展
2	淮源镇	一般（集）镇	旅游型	旅游业、生态、历史文化名镇保护
3	新集乡	一般（集）镇	农业型	农业
4	程湾镇	一般（集）镇	农旅型	特色林果、旅游业、生态
5	平氏镇	一般（集）镇	农贸型	农业、商贸业、历史文化保护
6	埠江镇	中心镇	工贸型	石油开采及轻工、商贸业
7	安棚镇	一般（集）镇	工矿型	碱硝化工产业
8	大河镇	一般（集）镇	农业型	农林、生态，合理开发矿产
9	朱庄镇	一般（集）镇	工矿型	金矿、银矿等矿产开发
10	黄岗镇	一般（集）镇	综合型	农业、旅游、矿产开发
11	回龙乡	一般（集）镇	农旅型	农林、旅游业，并积极开发矿产
12	毛集镇	中心镇	商贸型	以商贸流通为主，积极发展工矿和农业
13	固县镇	一般（集）镇	农业型	农业、矿产开发
14	吴城镇	一般（集）镇	综合型	农业、工业、农产品贸易流通
15	月河镇	一般（集）镇	贸旅型	边贸口子镇、旅游业，合理发展工矿
……	略	中心村		略
……	略	基层村		略

六、城乡规模结构

促进城乡规模与职能地位的统一，引导人口向城镇尤其是中心城区、中心镇及重点镇集聚。城乡人口规模分为六个级别：一级 25.0 万人，即中心城区；安棚镇区（及专业园区）为二级，人口规模 4.0-6.0 万人；毛集镇、埠江镇 2 个中心镇为三级，镇区人口规模 2.0-3.5 万人；其他一般（集）镇包括 7 个镇、4 个乡集镇为四级，（集）镇区人口规模 0.3-1.5 万人；村庄人口规模分为两级。五级主要为中心村，人口规模

宜在 1000 人以上。基层村人口规模不做限制。

表 14-2 县域城乡规模结构规划（2030）

规模级别	城镇、村庄数量（个）	城镇、村庄名称	人口规模（万人）
一级	1	中心城区（含城关镇、城郊乡）	25.0
二级	1	安棚镇区（及专业园区）	4.0-6.0
三级	2	毛集镇	2.0-3.5
		埠江镇	
四级	11	淮源镇	0.3-1.5
		新集乡	
		程湾镇	
		平氏镇	
		大河镇	
		朱庄镇	
		黄岗镇	
		回龙乡	
		固县镇	
		吴城镇	
		月河镇	
五级	47	中心村（略）	>1000
六级		基层村（略）	

七、城镇密集区协调与重点城镇发展

（一）城市周边地区发展引导

从政策导向上，可将城市周边地区视为城市组团发展引导区，即城市及与城市发展紧密联系的外围乡镇、功能区。中心城区是此区域的中心，与外围地区既相互支撑、相互促进，又相互制约，形成一个有机整体。

1. 城市组团发展的意义

河南省提出中心城市要组团式发展，也就是抱团发展。桐柏县虽然不属于中心城市概念，但县域范围非常广阔，而县城规模与之相比较则明显偏小，不足以带动全县经济社会的发展。桐柏县需要一个强大中心，当务之急就是壮大县城规模，但是单纯瞄准县城自身、在现有框架里发展是不能满足要求的，必须跳出行政和观念束缚，从区域的角度，构筑一个联系紧密、可相互补充相互促进相互分担的城市共同体。

引导城市组团式发展的实质在于推进城市区域化和区域一体化，对于桐柏县而言，其目的一则是通过加强几个城镇的联系与协调，促使城市及周边地区抱团发展、协调发展，扩大城市化地区，形成县城组团式发展格局，整合资源，激发经济

活力，合力打造一个强大的县域中心，解决中心城市不足够强的问题；二则是带动外围乡镇发展，明确分工，突出特色，加快提升其发展层次；三是统筹城乡一体化发展，延伸、共享城市设施。组团发展是城市增强竞争力和中心性的必然选择和趋势。

此外，作为淮河源头，城市组团发展还可较好地对生态环境进行整体的保护。

2. 城市组团对象

包括桐柏县城和周边 10 公里左右范围内的淮源镇、吴城镇和月河镇，亦可称为城市共建地区、城市联合区、淮源城市区、城市主导区，是城市密切联系区域和城市功能延伸扩散区，是县域经济社会发展的主要集聚地区和城乡功能聚合中心。

3. 城市外围区域现状

四个城镇空间相近，山水相连，县城居于中心位置，三个外围组团呈三角形围绕县城分布，G312 和 S206 两条主干公路“T”形相交，支撑起城市组团发展引导区的空间框架。目前，三镇与县城在经济发展、基础设施建设、公共服务设施配置水平等各方面存在较大的落差。县城经过多年的城乡二元倾斜式投入积累，发展程度已远非乡镇可比，规模效益更加突出，基础设施更加齐备，公共服务更加完善，社会福利更加健全，交通出行更加便利，生活环境更加适宜，而淮源镇、吴城镇、月河镇依旧不成规模，产业支撑缺乏，城镇空间拓展乏力，基础设施严重不足。

随着县城边界不断外扩，其与三镇之间经济社会联系越来越频繁，相互交错渗透，空间作用强烈，职住分离现象（县城工作、乡镇居住或县城居住、乡镇工作）普遍，城乡公交已通，矛盾也呈增多趋势。

4. 组团发展空间架构

集中打造联系密切、生态渗透、“三星拱月”、联动发展的城市共同体，形成“一城三镇一区”五大功能组团的布局结构。“一城”为桐柏县城；“三镇”为淮源镇、吴城镇和月河镇三个外围功能组团；“一区”为淮源风景名胜区。

淮源、吴城、月河三镇是桐柏县城对外向三个方向辐射的翘板，是与城市联系最为密切的地区，长远看将成为县城的三个功能组团。推动淮源、吴城和月河镇区向城区方向发展，形成相向发展态势，缩小空间距离。

5. 城市组团的融合与协调

（1）思路

以“共建城市”为行动方针，统一管理，统筹布局，推动淮源镇、吴城镇和月河镇融城发展，使县城与周边三个卫星镇“功能联动，产业互补，空间对接，道路延伸，交通融合，设施共享，环境共保”，形成交通联系网络化、基础服务同质化、

功能布局同城化、建设管理一盘棋的一体化发展状态。

（2）功能分工

由于目前及未来相当长一段时期内，县城处于中心极化阶段，不可避免地会抢占周边乡镇的资源，为尽量避免这种负面效应，三个卫星镇务必明确各自定位，以互补取代近域竞争。淮源镇作为旅游名镇、历史文化名镇和服务基地的目标相对明确，而吴城镇和月河镇战略选择尚需进一步梳理。

城区是全县的政治、经济、文化中心，是组团区的主体，三镇和风景区为城市外围组团，是城市的有机组成部分，是城市的支撑和桥头堡。

城区应综合发展现代工业、旅游业和商贸业，其功能建设重在全面、高端且层次完善。

淮源镇主要功能应是依托淮源风景名胜区的休闲度假、旅游观光基地。

将吴城镇定位为中心城区东部农蔬供应基地和流通中心、产业集聚区的配套产业基地。

月河镇应面向两省交界地区，发展小商品批发市场。

（3）产业发展

三个组团镇应积极调整自身产业结构，加快提升发展层次，逐渐适应城市产业梯度，为真正实现一体化奠定基础。

打造产业集聚区、商务中心区、风景名胜区、老城商业区、淮源休闲度假区、吴城农蔬集散区和月河小商品批发贸易区七大产业载体，构筑城市组团发展引导区聚合发展的产业支撑。

城区商业服务业发展应以商务办公、会议展览、购物中心等现代高端服务业为主，淮源镇着重发展休闲度假，吴城、月河则重点发展普通的批发零售业。

吴城镇、月河镇共同协调大型碱矿开发，并以此为纽带，强化相互联系。

结合中心村建设，围绕各功能组团，在城区外围地区，积极发展城郊型农业和旅游服务业。对淮源风景名胜区的开发应相互协调配合，符合风景区总体规划，避免各自为政，重复建设。

（4）交通联系

充分利用 G240、G312 和 S206 的便利条件，推进县城公交向外延伸、覆盖。依托北绕城路、东绕城路、英雄路，推进 G240 建设和 G312 城区段改线，建立完整的环路系统，疏导国、省道过境交通。

打通县城安澜路向东穿越高速公路至月河镇区、祥和路至碱矿，增加其与吴城镇、月河镇的联系通道。

提升吴城、月河两镇之间的公路等级，打造成二级标准的景观型公路，形成城市组团发展引导区的大东环。

建设一条淮源镇至吴城镇的直通道，作为城市组团发展引导区的“大北环”，彻底带活县城各个方向的交通联系。

（5）环境保护与设施共享

加强对桐柏山、淮河水的共同保护，建设组团间生态环。

各类基础设施的建设，均应站在城市组团发展引导区的层面，统一安排。尤其应结合赵庄水库作为县城新水源的开发，考虑向吴城、月河延伸供水管网。

（6）管理协调

树立“外围三镇即开发程度不足的外围城区”的观念，充分发挥县城带动其转型升级为城市组团的作用，近期探索建立区域协调机制，远期通过行政区划调整的形式，实现一体化发展。

扩大城市规划视野，对三镇进行统一规划考虑，尤其是将淮源镇、吴城镇纳入城市规划区范围进行管理，将其置于与城市内部功能区等同的地位，制定进一步的具体管理办法，给予三个外围组团财税支持、项目倾斜。

6. 县城发展

立足于县域政治、经济和综合服务中心的基本定位，面向区域，重点发展工业、旅游业和商业服务业，建设以工、旅为主的特色城市。积极拓展城区空间，扩大城市规模，至2030年达到25万人。拥河发展，共同推进新城建设、老城改造。加大对外引资，着力推进产业集聚区建设，增强县城发展的产业动力；凭借桐明公路、焦桐高速公路出入口、宁西铁路站场等便利交通条件，大力向东扩展，建设淮北新城；积极选址建设商务中心区，发展商务办公、会议展览、购物中心等，提升城市功能与品位；充分依托产业集聚区、商务中心区等政策性动力空间，形成强烈的向心发展状态，加强各组团间的交往和联系，扩大就业机会，促使人口集聚；加强对地表水等的保护与整治，建设生态城市；依托淮源风景名胜区开发，完善接待服务设施，提高旅游发展水平；推进旧区改造更新，改善人居环境；打造淮河景观带，显山露水，加强绿化，突出城市特色；增强跨淮河交通通行能力，密切各组团联系；完善公用设施，寻找新水源。

7. 外围乡镇发展

（1）淮源镇

结合国家级淮源风景名胜区的保护与开发，大力发展旅游业，面向桐柏县休闲度假、旅游观光基地的目标，建设成为河南省生态宜居的文化旅游名镇。

妥善协调生态保护与旅游开发的关系，将淮河源头保护作为发展重点。

加强历史文化名镇保护，以文物古迹保护为载体，传承淮源文化、盘古文化、佛道文化和红色文化。

面向县城积极发展绿色林果食品，杜绝发展工业。

（2）吴城镇

定位为县城向东北辐射的节点和桥头堡、城市东郊农蔬供应基地和流通中心、产业集聚区的配套产业基地。

凭借地处城市边缘的良好区位优势，向西发展，对接县城，与县城资源共享，设施共用。结合县城将镇内赵庄水库作为新水源，协调利用取水设施，同步解决用水问题。

积极发展城郊型农业，向县城提供绿色有机的蔬菜、肉、蛋等食品；建设大型农产品批发市场，打造具有县级意义的农产品流通中心功能。

依托桐柏县产业集聚区、碱矿和 S206、焦桐高速出入口的便利条件，在靠近高速公路出入口区域，建设一处工业园区，大力发展农副产品加工等与县城主导产业相配套关联的产业集群。

（3）月河镇

月河镇位置特殊，交通便利，是南阳市重点发展的边贸口子镇之一。立足本镇，充分发挥边缘区位优势，面向桐（柏）随（县）交界地区，积极发展小商品批发市场，建设桐柏县城的商贸组团。

与淮源镇及县城相互配合，共同保护淮河，确保出境水水质达标。

作为淮源风景名胜区的重要组成部分，以祖师顶景区开发为重点，配套完善服务设施，大力发展旅游业。

以 G312 为纽带，以城区旅游组团建设为战略支点，积极推进空间对接。

（4）风景名胜区发展

淮源风景名胜区总面积 80 平方公里，是国家级风景名胜区和森林公园，兼有淮源文化、佛道文化和盘古文化，是桐柏县最重要、最典型也是周边地区最具吸引力的旅游资源。风景区紧邻桐柏县城区，既是山岳型自然生态风景区，又有城市型风景区的特点，不可避免地受到城市的深远影响。

充分发挥景观资源优势、气候优势和生态优势，突出淮河源头的特殊品牌，面向河南省、豫鄂交界地区甚或全国，加强宣传推介，以龙头的作用带动桐柏县旅游业发展。

作为淮河源头和桐柏山主峰，生态意义重大，是桐柏县乃至区域的重要生态屏障，应合理划分功能分区，协调好保护与开发的关系，在加强景观、生态资源保护的基础上，重点建设淮源、水帘洞、太白顶、桃花洞等景区，开发生态观光、度假避暑、科研探险和革命传统教育等旅游形式，完善游览设施和基础工程设施，提升服务质量，积极创建 5A 级景区。

强化景、城融合，依托解放路、北绕城路，疏导过境交通至城区以北，原有路段改造为景观性的旅游专用道，将风景区、城区和淮源休闲度假基地有机联系起来。

推进桐柏县城、淮源镇和月河镇按照风景区总体规划，协调开发，共同保护。重点依托县城和淮源镇，配套建设旅游服务中心，其中，淮源镇应以休闲度假为主，县城以购物、餐饮、住宿等为主。

（二）西部城镇协调

1. 区域整体协调

西部区域包括安棚、埠江两个全国重点镇和平氏镇，区内设有安棚化工专业园区、埠江轻工城两大县域经济增长极，经济基础相对雄厚，发展势头较好，但空间相对离散，安棚与埠江之间缺乏协调，一定程度上影响了整体竞争力和辐射带动力的发挥。

西部城镇协调以埠江镇为中心，以埠江镇区、安棚镇区为主要依托，以道路为先导，推进安棚、埠江、平氏三镇空间对接，形成向心态势，构起“三区两园”即三个镇区、两个工业园的布局形态；利用 G312、S239 等区域交通干线，重点推动邓州至桐柏高速、枣阳至大河屯高速、新省道 S334（北部大环道）建设，注重完善镇间路网体系，强化交通联系；充分发挥两大工业园的优势，引导碱硝化工及配套产业向安棚化工专业园区、轻工制造向埠江轻工城集中；加强基础设施协调，重点推动引水供水设施、燃气设施等共建共享。

2. 埠江镇

规划埠江镇为县域西部的中心镇、工贸型城镇。未来的发展继续依托河南油田和良好的区位交通条件，有序、集约开发石油资源，大力推进轻工城建设；面向桐柏和唐河交界地区，突出发展商贸流通业。

3. 安棚镇及安棚化工专业园区

规划安棚镇的发展应突出专业园区建设，利用丰富的矿产资源，大力发展碱硝

化工，打造全国重要的碱硝化工基地和县域三大经济增长极之一。推进镇、园融合，以园带城，以城促城，在大力推进园区建设的同时，不断提升镇区综合服务功能。

（三）毛集镇

规划毛集镇为县域东部的中心镇。毛集镇是传统的商贸重镇，应充分发挥优势，主要面向县域东部区域，大力发展商业市场。

八、村庄建设

（一）思路

结合新农村建设的不断推进，大力改善村庄人居环境，完善设施配套，建设美丽、宜居的新型村庄体系。

（二）原则

村庄建设应把握好城镇化与村庄发展的规律，做到自愿、分类、有序，不宜大规模、不宜快速度、不宜人为强制。

以人为本，尊重村民意愿。

因地制宜，分类指导。科学辨识山区村庄与平原的区别、城市近郊村庄与偏远村庄的差异，对各村庄分类制定发展策略，针对不同村庄，采用不同的建设方式。

规划一步到位，实施循序渐进。一次性地科学确定保留村庄尤其是中心村建设的布局，并根据当地人力、物力、财力的具体情况，分步实施，扎实推进。

突出特色，注重文化传承。尊重自然，顺应自然，慎砍树、不填湖、少拆房，注重保护历史文化，尽量保留村庄原始风貌，发展有历史记忆、地域特色的美好家园，尽量避免因村庄变迁而造成对文物古迹的破坏，打造“望得见山、看得见水、记得住乡愁”、山清水秀的美丽村庄。

（三）标准

1. 规模要求

中心村规模宜在 1000 人以上，其他村庄不作规模限制。为避免分散村庄规模过小而造成的配套设施建设效益差的问题，建议对 200 人以下的偏远村庄进行整合。

2. 人均建设用地指标

整治村庄人均建设用地面积应缩减至 150 m²/人以内，新建村庄人均建设用地指标不大于 100 m²/人。

3. 公共服务水平

配备与村庄人口规模相对应的管理、教育、文化、卫生、体育、福利、商业等公共服务设施。以中心村所带动和服务的生活圈为单元，一般应设村委会、小学、幼儿园、卫生站、文化活动室、养老院、超市、餐饮店、邮政等。

4. 基础支撑能力

拥有一套符合本地实际、可就地取材、低成本的道路和供水、排水、供电、通信、环卫等基本市政公用设施和生产性公共场地体系，交通可达，运转正常，具备日常的自给、自清能力。

5. 环境质量

村庄环境应做到干净、整洁，生活、生产垃圾处置有序，无卫生死角，绿地率保持在 35%以上。

6. 安全性

村庄布局有效避开危险性地段，无危房，避灾疏散场地和通道成系统，发生一般灾害时整体功能基本正常，不发生严重次生灾害，村民生命财产安全可得到可靠保障。

（四）方式

在充分辨识不同环境、不同区位、不同资源、不同产业、不同基础、不同规模村庄差异性的基础上，实行分类引导。可将桐柏县域村庄大致分为五类：特殊意义村庄、中心村、宜保留村庄、宜迁建村庄和弹性控制村庄，对应地，村庄建设可选择采用六种方式：

城镇化改造。对位于城市（镇）规划建设区内的城中村和准城中村进行城镇化改造，纳入城市（镇）总体规划，结合城镇发展，按照城镇标准进行社区化建设。

整体保护。对于历史文化名村、传统村落、特色景观旅游名村等具有一定历史、文化、科学、旅游价值的特殊意义村庄，应进行妥善保护。严格保护各级文物，保持原有空间特色和风貌。

原地整理。对于大量的一般村庄，原则上应以环境整治、基础设施配建等为主，并做好人口外迁后的空闲宅基地清理。但对于发展条件较差、规模较小的偏远村庄，实行弹性控制，在控制新建的前提下，可由村民自主决定迁建或保留。

中心村建设。渐进式引导周边村民向中心村集中居住，妥善安排村民的住房建设问题。

异地重建。结合扶贫开发，对桐柏山区内环境恶劣、交通闭塞的贫弱小村以及生态极其敏感区域内的村庄应结合产业扶贫实施搬迁，择址复建。

集合新建。即新农村社区建设，在具备实施条件的前提下，以城市近郊为重点，对平原、浅丘区村庄进行整合，在短时间内将分散落后的旧村拆除，集中于一处建设规模较大、设施现代、面貌崭新、管理有序的新村。

（五）时序

区别轻重缓急，大致按以下四个阶段，分期推进。

1. 保障安全

加快危房改造和高危险村庄的生态搬迁，最大程度保障村民生命财产安全。积极争取国家农村危房改造资金，尽快对危旧房实行抗震加固。彻底排查村庄内存在的地质灾害隐患，引导村民搬离洪水淹没范围、山体滑坡等灾害影响区域，留出避灾疏散通道和场地。

2. 清洁环境

以污水、垃圾等环境卫生治理为重点，加强农村环境综合整治，改善基本生活环境条件。建立生活垃圾收集处理机制，加强垃圾中转站、生活垃圾收集点、冲水公共厕所等环卫设施建设；鼓励农村生活垃圾就地填埋、减量；对旱厕、露天粪坑、杂物乱堆、破败空心房、废弃住宅、闲置宅基地及闲置用地进行综合整治；利用村庄空闲地建设生产性公共场地，规范秸秆等杂物、农机具堆放区域；推动畜禽养殖的废渣、污水治理。加快推进污水收集管渠和处理设施建设，通过小型分散式污水处理设施或氧化塘等提高污水处理率。

抢救性保护传统村落，有序搬迁山区差村。

3. 完善设施

以中心村为重点，以提高基本公共服务水平和生活便利程度为目标，按照村庄规划相关标准规范，逐步推进给水、供电、照明、村委会、幼儿园、小学、卫生站、敬老院、文体活动场所、殡葬、小卖部、菜店等基础设施和公共服务配套建设。加强村庄环境绿化。加强村庄公共中心和交往空间建设，使村庄重新焕发生机。

4. 全面成熟

村庄建设达到一定水平后，积极推进装饰美化、文化挖掘、旅游开发，创新社会管理，进一步提高生活品质，全面建成生态宜居的美丽乡村。挖掘传统民居地方特色，引导村民住宅建筑风貌统一化；进一步改造、美化沟渠水塘、院墙、铺地等；对村口、公共活动空间、主要街巷等重要节点进行景观提升。

（六）支撑

利用好美丽乡村建设、传统村落保护等政策载体。

结合社会主义新农村建设，加大城乡统筹力度，加大对村庄建设的财政投入和政策支持，促进公共资源公平分配、合理使用。

加快推进现代产业建设，不断增加农民收入，增强农村经济实力，提高村庄自身“造血”能力。

加强村民自治，尊重村民的主体地位，充分发挥村民自治组织在村庄建设中的主导作用。

第十五章 配套设施支撑

一、基础设施

（一）交通

1. 综合交通现状

（1）铁路及站场

国家交通干线宁西铁路在县城建有一处三级甲类客货运站，在安棚镇万岗村和月河镇各建有一处四等货运站，用于碱化工业原料和产品运出。

（2）公路及站场

公路交通是主要交通方式，焦桐和沪陕高速公路、G312、S239、S234、S335、S206等分别以中心城区、毛集镇、埠江镇为中心，呈现“中心放射状”形态，构成桐柏县域内外交通联系的主要通道。县道、乡道、村村通公路近年来也有了较快的发展。

县城现设有一处长途客货运站，技术等级为二级，各乡镇均设有城乡客运站，技术等级为四级。全县共开通通村班线 180 条，日发班次 360 班，拥有中档客车 96 辆，遍及全县 16 个乡镇，基本形成以县城为中心、辐射各乡镇的客运线路网络。

（3）存在问题

对外通行能力不强。桐柏县地处河南、湖北两省交界，是豫鄂之间的纽带区域，而目前仅有一条焦桐高速连通，需尽快开拓新的联系通道。桐柏县位于南阳和信阳之间，更是宁西城镇发展走廊的重要节点，需加强东西向的区域性交通线路建设。

县城交通枢纽能力不强。由于城区道路及站场设施建设滞后，各种交通方式之间不能实现高效衔接，致使县城在区域交通中的枢纽作用未能得到充分发挥。

公路网缺乏系统性。受地形影响，各乡镇之间交通联系比较弱，特别是县域东

西较长，而北部又缺少联系通道，横向联系薄弱，公路建设有待进一步加强。

交通安全隐患比较突出。由于县域地形较为复杂，各交通线路均存在道路窄、转弯多、坡度陡等特点，不但影响通行效率，而且容易产生交通事故，特别是雨雪雾等恶劣天气及夜间出行，这一问题更为突出。

乡村公路建设滞后。由于全县山地丘陵居多，村庄布局较为分散，依然有大量自然村不能实现公路通村目标，低级别公路覆盖率仍有待提高；此外由于缺乏有效的养护机制，公路存在硬化率低、通行能力不强等问题。

2. 交通发展策略

（1）推进国家及省级交通干线的升级、新建及相互之间的充分衔接，强化与周边地市的交通联系，重点解决通达湖北的高等级区域通道建设。

（2）提高公路密度，加强通村道路建设，提升县乡道路等级，增设连贯东西的通道建设，形成网络化公路格局。

（3）大力发展城乡公共交通，提高公共交通系统密度、覆盖范围和服务水平，探索城乡客运一体化经营新模式，改善城乡居民出行条件。

（4）加快县域交通枢纽的建设，提高公路、铁路的客货运中转能力，形成公铁联运的新格局。

（5）完善交通配套设施。

3. 县域公路规划

（1）公路网规划

适应县域城乡体系发展要求，形成以高速公路为骨架，国省道为主干，县乡公路为补充，覆盖县域各级节点的公路网络。

1) 高速公路

新建邓州至桐柏、枣阳至大河屯两条高速，并与现有的焦桐高速和沪陕高速形成连通。县域内其他公路应与高速公路主要出入口形成有效的衔接。

2) 国道

提升 G312 技术等级为一级公路。新建 G240 一级公路，构筑纵横相交的国家级干道网络。G240 选线方案建议为：自朱庄镇域北部开始，依托 X002，向西南至 S234，叠合 S234 由城区经北绕城路、东绕城路、G312 即英雄路，沿焦桐高速继续向南延伸出境。

3) 省道

规划 S239、S234、S335、S206、新省道等公路采用二级以上标准。依托现状的 X041 和 X043，建设一条新省道 S334，设定为二级公路标准，直接连通安棚镇、化工园区与朱庄高速公路入口、黄岗镇、S335，作为县域北部大环道。北部大环道建设，一则可以带活县域北部城镇、村庄，极大地改善交通条件；二则便于矿产资源开发以及旅游开发；三则有利于农林产业发展以及产品的外运；四则可增加化工园区的东部出入通道；五则完善了县域公路交通网络。

4) 县道

结合县域城镇空间布局，规划新增四条县道。县道均采用三级和三级以上公路，作为骨干路网的补充，分担国道和省道的部分交通量，引导不同区域层次交通的有效分离，促使交通组织更为合理。

表 15-1 新建县道工程一览表

公路起始	道路功能
鸿仪河村—吴城镇	构建县域中部横向交通廊道，分担 G312 部分交通量
黄岗镇—G312	加强黄岗与中心城区的交通联系
固县镇—月河镇	实现固县镇与月河镇公路直通
安棚镇—程湾镇	构建西北部环路系统，为实现区域一体化发展的创造交通条件

5) 乡道

乡道采用四级以上公路标准，作为连接城镇与村庄的联系通道，新建公路应综合考虑村庄布局和地形等一系列因素，并充分利用现状乡村公路。

（2）公路站场规划

结合城镇等级、功能特征、公路分布等情况，将各级城镇在县域中的交通功能划分为综合交通枢纽和公交集散节点两种类型。其中：

综合交通枢纽：为中心城区和中心镇，具有较强的综合服务能力和经济发展水平，多条区域交通干线在此交汇，对外交通总量大，且类型复杂，需要配置较高等级的站场和运输设施，对各类型交通进行组织和引导。

公交集散节点：一般镇和区位特殊的大型中心村，交通总量小，对外交通多依托城乡客运公交、中长途客运等过境运输设施。为便于交通组织，可配置小型客运停靠站，引导客车作短暂停留，集中服务。

规划依托中心城区和中心镇，构建东、中、西三个公路交通枢纽，分担县域内外交通量，其余各城镇及中心村作为公交集散节点，按照“资源共享、统筹布局”的原则，分别确定各类节点公路站场配置要求。详见下表：

表 15-2 公路站场配置一览表

城镇名称	交通功能定位	公路站场配置要求
------	--------	----------

中心城区	县域主要交通枢纽	两个二级货运站，两个二级客运站，客运站兼具公交首末站、长途客运站、城乡客运首末站三种功能
月河镇	公交集散节点	公交枢纽场站
吴城镇	公交集散节点	公交枢纽场站
淮源镇	公交集散节点	公交枢纽场站
固县镇	公交集散节点	公交枢纽场站
朱庄镇	公交集散节点	公交枢纽场站
大河镇	公交集散节点	公交枢纽场站
毛集镇	县域次要交通枢纽	一个三级客运站，一个三级货运站，客运站兼具城乡公交首末站、长途客运站两种功能
黄岗镇	公交集散节点	公交枢纽场站
回龙乡	公交集散节点	地处县域边远区域，配置城乡公交客运首末站
安棚镇	公交集散节点	公交枢纽场站
埠江镇	县域次要交通枢纽	一个三级客运站，一个三级货运站，客运站兼具城乡公交首末站、长途客运站两种功能
新集乡	公交集散节点	公交枢纽场站
平氏镇	公交集散节点	公交枢纽场站
程湾镇	公交集散节点	公交枢纽场站
大型中心村	公交停靠点	90%中心村应配置公交停靠站，位置偏远村庄可利用临近的公交停靠站

4. 县域铁路规划

按照宁西铁路相关规划要求，加快推进宁西铁路复线建设，优化客运和货运关系，提高铁路综合服务水平。探索公铁一站式运营模式，逐步提高县城、月河镇、安棚镇物流园区铁路货运周转能力。

积极推动信阳至南阳高速铁路建设，在城区北部设置桐柏站，为客运专用站。

（二）城乡供水

1. 用水现状

桐柏县城现有水厂三座，其中应急水厂一座，水源分别为淮河、龙潭河水库和银盘河水库，日供水能力 30000 立方米。各乡镇区均已通自来水，水源由地表水和地下水两部分组成。部分村庄尚未实现集中供水，居民饮水安全不能得到可靠保证。

2. 城乡需水量预测

根据国家标准规定确定人均综合用水指标：桐柏县城最高日人口综合用水标准为：2015 年 320L/人·d，2030 年 370L/人·d；各中心镇（含专业园区）和一般乡镇用水标准为：2015 年 200L/人·d；2030 年 300L/人·d；各村庄用水标准为：2015 年 100L/人·d；2030 年 150L/人·d。预计至 2015 年，县域城乡用水总量将达到 8.3 万 m³/d，2030 年将达到 16.0 万 m³/d。

3. 水源规划

桐柏县地下水资源极少，城乡用水主要依靠地表水源，有条件的乡镇、村庄可采用地下水。桐柏县水源供应，一是要合理分配水资源用途，优先保证居民饮水安全；二是要“开源”，加快推进石步河水库等水利工程建设，开辟赵庄水库作为县城的新水源，并在南部山区积极建设蓄水工程；三要注重节约，发展节水型农业和工业，倡导节水型的生活生产方式；四是加强污染河流治理，加快解决矿区地下水源污染问题。

4. 供水模式

为节约水资源，保障用水安全，平原地区和山区丘陵地区分别采用不同的供水模式。平原地区实行城乡一体化的供水模式，通过建设区域性水厂，减少给水点，扩大给水面，分区统一供应各个居民点。山区丘陵地区则结合地形，采取各居民点分散供水。

5. 给水工程规划

规划县城设四处水厂，其中新建一处水厂。各乡镇区均设置一处水厂，主要在现状供水设施基础上进行扩建，并向周边村庄延伸。城镇水厂覆盖不到的村庄，应采用单建或合建的方式，建设供水站，满足各村庄用水需求。

（三）排水

1. 排水现状

桐柏县建有污水处理厂 1 座，处理能力为 2 万吨/日，县城部分污水已纳入收水范围。各乡镇、村庄均为雨污合流制，排水设施不健全，尚未建设污水处理设施。

2. 排水体制

完善城乡排水系统，中心城区、中心镇实行雨污分流制，各乡镇区、村庄逐步由雨污合流制向雨污分流制过渡。

3. 雨水

城乡雨水应统一收集，通过边沟、管网就近排入自然水体或人工渠道。应考虑在建设区内地势相对低洼的地方设置坑塘、水池，对雨水进行截留、储蓄，减少水资源的流失。

4. 污水

规划中心城区新建第二污水处理厂，安棚镇、埠江镇、毛集镇等中心镇应各建 1 处污水处理厂，其他乡镇区可建污水处理站，处理深度均为二级生物处理。污水处理厂站应接收附近村庄的生活污水。大型中心村应设简易污水处理设施，其他各村庄建氧化塘，使用集中式化粪池或沼气池的村庄原则上每村建设一处。

县城处污水处理厂应结合建设中水处理设施，污水深度处理后作为中水回用于景观绿化用水或普通工业用水，提高水资源的重复利用率。流香溪等湿地公园建成后，中水可先排入湿地作进一步净化。

（四）供电

1. 供电现状

桐柏县自 1973 年建网以来，电网建设现已初具规模。整个电网分为 110/35/10/0.4KV 四个电压等级，有 110KV 变电站 3 座，总变电容量 166MW；35KV 变电站 10 座，总容量 71.4MW；35KV 用户变电站 6 座，总容量 34.05MW。电源来自外部的 220KV 青台变电站、220KV 唐河变电站和境内的 220KV 贤能变电站。

2012 年，全县用电负荷达到 128.9MW，用电量达到 4.98 亿 KWh。从 1996 年，以年平均 13% 的增长率递增。

表 15-3 桐柏县 2005-2012 年用电情况表

项目	年份（年）	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
供电量	实际值（亿 KWH）	1.994	2.264	2.289	2.788	3.232	3.833	4.26	4.98
	实际递增率（%）	13.96							
负荷	实际值（MW）	43.7	59.4	57.5	73.15	76.44	94.9	136.7	128.9
	实际递增率（%）	16.84							

2. 用电负荷预测

根据县域经济发展、近年来用电增长趋势和节能降耗的要求，采用增长率法进行负荷预测。近期用电负荷增长率取 15%，远期取 9%，预测 2020 年桐柏县域用电负荷为 380MW，2030 年为 690MW。近期年用电量增长率取 12%，远期取 7%，预测 2015 年桐柏县年用电量为 15.322 亿 KWh，2030 年为 23.987 亿 KWh。

3. 电力规划

建设网架坚强、各等级电网协调发展、结构优化、技术先进、安全可靠、运转灵活、经济高效的现代化电网，满足县域国民经济和社会发展的需要；统筹城乡电力系统规划，提高农村地区供电的安全性、可靠性、稳定性、经济性、灵活性和先进性。

采用 220/110/35/10/0.4KV 五个电压等级，以加强电网结构，保证电能质量。35KV 及以上电网采用环网供电方式，开环运行，110KV 电网容载比位于 1.8-2.1 之间，35KV 电网容载比在 1.8-2.5 之间。

规划桐柏县电力主网架逐步实现 110KV 为主的电力主网架。维持使用现状电源点，并结合宁西铁路复线建设，在吴城镇新设一座 220kV 变电站，电源同样由唐

河变引入。规划新建淮北 110KV 变电站，变电站主变容量为 2*50MVA；将毛集变电站升级为 110KV，变电容量为 40MVA；新建吴城和陈庄 110KV 变电站，变电容量均为 40MVA。将安棚 35KV 变电站升级改扩建为 110KV 变电站，增加主变一台，变电容量为 40MVA。新建埠江、平氏、程湾、黄岗、回龙、黄楼、七里井 7 座 35KV 变电站。对淮源、郑老庄 35KV 变电站扩充容量，淮源 35KV 变电站扩容为 3.15+5MVA、郑老庄 35KV 变电站扩容为 3.15+5MVA。远期将新区 35KV 变电站扩容为 2*31.5MVA。结合宁西铁路复线建设，在月河建设 35KV 电铁站。

村庄供电的电源点为 110kV 或 35kV 城镇变电站，从变电站引出 10kV 中压电力线至各村庄，各村庄应有一处 10KV 变电所，规模较大的村庄可建开关站，中压电降为低压电后，送至各户。村庄变压器容量根据负荷的需求设置。

（五）通信

1. 通信现状

桐柏县现有邮政局一个，下设 14 个乡镇支局，2 个矿级所。县电信公司下设 14 个乡镇支局，移动基站数量 31 个，网上交换容量为 49016 门，目前固定电话已达到 46000 部。

2. 邮政规划

保留县城现状邮政局，并按 1 个邮政所 / 3 万人的标准，根据城市规模的扩大，增设邮政支局及邮政所；各乡镇区设邮政支局或邮政所，不断提高服务水平；中心村应设邮站。在开展函件、包裹、报刊、邮政储蓄等多项传统业务的同时，大力发展邮政邮购、直递包裹等邮政新业务，开展电子商务，为社会提供综合服务。

3. 电信工程规划

结合河南省“数字河南”、“智慧重要”、“无线城市”和“光网城市”等重大工程的实施，着力加强县域空间通信信息网络基础设施建设，构建宽带、融合、泛在、安全的下一代通信信息网络体系；着力提升农业农村信息化服务水平，实现基本公共服务均等化；着力加快下一代互联网、物联网、云计算等新一代信息技术产业发展，为桐柏县城乡经济社会发展提供重要保障。

全面提升综合通信能力，扩大农话、市话、长话、互联网等网络容量和覆盖面。加快宽带综合业务数字网和智通网建设，建成以光缆通信为主、能提供多种电信业务（如语音、数据、图文、视频、多媒体等）的通信网络。到规划期末，全县固定电话普及率达到 40 部 / 百人，交换容量达到 20.8 万门；移动电话普及率远期达到 100%。实现城乡家家通光纤的目标，信息化社会深度发展，以物联网、云计算为基础的下一代新兴业态全面形成。

扩容县城电信局及各乡镇电信支局，较大的中心村可设置电信模块局。推进“电话、有线电视、广播”三网合一的接入网技术，城镇实现主干电缆管道化。

移动、联通根据各自需要，合理布点建设通信基站。其中，中心城区和镇区内按 500 米半径、农村地区按 1.5 公里的半径布设通信基站。

4. 广播电视规划

提高有线电视向农村的覆盖率，规划远期有线电视通村庄率达到 100%，入户率达到 100%。加快过渡到综合业务数字网传输，以光缆形式进入小区、进村庄。

（六）燃气

1. 用气现状

桐柏县目前的气源主要为液化石油气，县城及各乡镇区多采用灌装液化气。农村地区以煤和秸秆为主，液化石油气使用比重近年来虽有所上升，但仍然较低。桐柏县辖区内有液化石油气贮配站 3 个：城关镇胜保液化气站、毛集镇胜保液化气站和埠江镇胜保液化气站，总储气能力 712m^3 ，年供气能力 7500 吨，年销售能力 800 吨，用气户万余，用气人口 4 万余人。与信阳弘鑫、南阳精蜡、陕炼等供气公司签订常年供气合同，气源有保障。

（1）城关镇胜保液化气站：位于城关镇一里岗出，占地 2300m^2 ，库容量 150m^3 ，每天供气能力 7-8 吨。

（2）毛集镇胜保液化气站：位于毛集镇东开发区，占地 2000m^2 ，库容量 50m^3 。

（3）埠江镇胜保气站：位于埠江镇东郊，占地 9000m^2 ，储存能力 512m^3 ，2005 年 3 月份建站，每天供气能力 12 吨。

2. 燃气规划

优化燃气气源结构，积极开拓新气源，形成以天然气为主，以液化石油气、沼气等为辅的燃气供应模式。燃气优先供应居民炊事生活用气，满足商业、公共设施及部分工业用户用气。

规划利用“西气东输二线工程”作为主气源，加快燃气输配系统的规划建设，利用预设门站引出中压管网，覆盖各中心城镇及 G312 沿线乡镇，推进县域内城镇燃气化发展。提高管道气化率，规划期内中心城区气化率达到 100%，其中管道气化率达到 80% 以上；沿 G312 乡镇及各中心镇气化率达到 80%，其中管道气化率达到 60% 以上。其他乡镇、村庄仍主要采用罐装液化石油气。

改善村庄能源结构，大力推广节能新技术，尤其是要充分利用当地资源，变废为宝，积极使用沼气、秸秆制气、太阳能利用等再生型、清洁型能源。

（七）环卫

1. 环卫现状

桐柏县现有两座生活垃圾填埋场，均位于县城周边。各建制镇均已建设垃圾中转站，并配有小型垃圾收集车。各村垃圾以自然堆放或堆肥为主，没有专门的收集、处理设施。

2. 垃圾量预测

预计城乡人均日产垃圾量分别为 0.8-1.2kg/人·日，则规划至 2030 年，县域生活垃圾总量约为 582 吨/日。

3. 垃圾处理模式

桐柏县域垃圾处理借鉴采用“村庄收运、分区处理”的模式，各村庄指定专人定期将居民的生活垃圾收集至垃圾中转站，由环卫分区单元派大中型垃圾车作统一清运，最后送至垃圾填埋场进行卫生填埋。

4. 环卫设施规划

县域共规划三处集中的生活垃圾填埋场，其中保留县城北部的一座，服务于城市组团发展引导区及大河镇、朱庄镇；西部在安棚镇建设一处垃圾处理场，负责收集安棚镇、埠江镇、平氏镇、程湾镇和新集乡的生活垃圾；东部在毛集镇设置一处垃圾处理场，处理毛集镇、固县镇、黄岗镇、回龙乡的垃圾。垃圾处理应采用垃圾综合处理技术，使生活垃圾处理要逐步实现无害化、资源化、减量化。县域医疗及危险工业垃圾主要利用南阳市危险废物处置中心，由危险垃圾专用车运送。

完善农村环卫设施，中心村应建设垃圾中转站、垃圾收集点，方便居民倾倒垃圾以及清运。垃圾收集实现密闭化、袋装化、分类化，垃圾中转运输基本实现集装箱化、密闭化、压缩式中转与运输，垃圾无害化处理率应达到 100%。同时，鼓励农户利用产生的有机垃圾作为有机肥料，实行有机垃圾资源化。另外，村庄无害化卫生厕所覆盖率应达到 100%，普及水冲式卫生公厕。村庄公共厕所的服务半径一般为 300m，垃圾收集点的服务半径一般不超过 70m。

二、社会服务设施

（一）社会服务设施规划目标

1. 加快农村地区社会事业发展，逐步建成覆盖城乡、级配合理、功能完善的综合公共服务体系。

2. 社会事业的发展要面向城乡广大群众，体现公平与效率原则，满足基本公共服务均等化的要求，着力改善民生，维护好群众切身利益，满足人民群众日益增

长的物质、文化、精神和生命健康的需要，真正实现学有所教、老有所养、病有所医、残有所助。

（二）社会服务综合配套标准

社会服务设施分为公益型设施和经营型设施，前者指文化、教育、行政管理、医疗卫生、体育、科技等，后者包括日用百货、修理店、小吃店、便利店、理发店等。公益型设施除行政管理外亦可称为社会服务设施，是社会事业发展的主要载体。城乡社会服务设施的配置应坚持以下标准：

1. 城镇

城镇社会设施建设应参照执行《城市公共设施规划规范（GB 50442—2008）》、《镇规划标准》的规定，其中公益性公共设施项目配置应符合下表的规定。

表 15-4 城镇公益性公共设施项目配置表

类别	项 目	县城	中心镇及安棚镇	一般乡镇
一、行政办公设施	1. 党政机构	●	●	●
	2. 法庭	●	○	—
二、教育设施	3. 职业学校、成人教育及培训机构	●	○	○
	4. 高级中学	●	○	—
	5. 初级中学	●	●	●
	6. 小学	●	●	●
	7. 幼儿园、托儿所	●	●	●
三、文化设施	8. 图书馆、文化馆、博物馆	●	○	—
	9. 文化（含青少年及老年）活动中心	●	●	○
	10. 文化活动站	●	●	●
四、体育设施	11. 综合体育中心	●	○	—
	12. 体育活动场地	●	●	●
五、医疗卫生设施	13. 综合医院	●	○	—
	14. 卫生院、门诊所	●	●	●
六、社会福利设施	15. 养老院	●	●	●

注：表中●---应设的项目；○---可设的项目。

2. 村庄

村庄社会服务设施配套指标按每千人 1000—2000 平方米建筑面积计算，具体项目的建设规模应符合下表规定。

表 15-5 村庄社会服务设施建设规模

公共建筑项目	建筑或用地面积(m ²)	服务人口	备注
--------	--------------------------	------	----

村委会	200—500	本村庄	
幼儿园、托儿所	≥1500	本村庄	2—6 班
小学	≥6000	本村庄	中心村和大中型村庄设置； 6—18 班
文化活动室（大院）	200—800	本村庄	可与绿地结合建设
老年活动室	100—200	本村庄	可与绿地结合建设
卫生所	50—100	本村庄	可设在村委会内
运动场地	600—2000	本村庄	可与绿地结合建设
公用礼堂	600—1000	本村庄	可与村委会、文化大院合建

（三）教育设施

1. 教育设施现状

桐柏现有各级各类学校 490 所。其中教师进修学校 1 所，普通高中 2 所，皆为省级示范性普通高中；中等职业学校 1 所，系省重点职业学校；初级中学 20 所，其中民办 2 所；小学 221 所，其中民办 5 所；幼儿园 245 所，其中公办 97 所，民办 148 所。

随着农村人口的减少和城镇学校综合水平的提高，农村大量生源流向城镇，使得农村教育资源面临适度整合。

2. 教育发展目标

建立完善与全县人口规模和社会发展水平相适应的教育设施体系，确保适龄人口完成学前三年教育和 9 年制义务教育，逐步普及高中阶段教育，不断提高职业教育和成人继续教育水平。

3. 教育设施配置

各村庄应建幼儿园，幼儿园规模宜达到 3 班以上，占地 1500 平方米以上；乡镇区和县城以合理的服务范围确定幼儿园的数量和规模。小学依托县城、乡镇、中心村设置，服务半径不超过 2 公里。村庄小学规模不少于 6 班，位于乡镇区和县城的小学应达到 12 班以上，班额控制在 45 人以下，占地不少于 6000 平方米，建筑面积不少于 1400 平方米。

初中结合县城、乡镇设置，办学规模 18 班以上，提高办学质量，扩大办学规模。

两所普通高中集中在县城，均为现状保留，应随人口增长适当扩大办学规模。职业教育要在县城 5 所中等职业学校的基础上，形成门类齐全、专业设置合理的中等职业教育体系，实现短期实用技术培训、再就业培训、农村富余劳动力转移培训

等。积极鼓励发展民办教育，特别是民办高中阶段教育。

利用县城特殊教育学校，积极发展面向残疾儿童的特殊教育。

（四）文化设施

1. 文化设施现状

桐柏县现有文化馆一个，图书馆一个，人民剧院、影院各一个，豫剧团一个，均位于县城。

2. 文化建设目标

建立县、镇、中心村三级文化设施体系，完善文化服务的配套；加强对文物、民间文化形式等的保护，并加大对域内四大文化资源的挖掘、开发力度，积极发展文化旅游；彰显深厚文化内涵，突出桐柏特色。

3. 文化设施配置

县城应进一步完善文化馆、图书馆，建成展览馆、图书馆、规划馆、大剧院（“三馆一院”）、科技馆、青少年文化中心、老年文化中心等，形成综合性文化服务中心。

所有乡镇应完善文化站的配套设施，内设多功能活动室、乐器室、图书阅览室、文化信息资源共享服务室、档案室、管理室等。各中心村应建设文化大院，文化大院的建筑结合本村庄历史文化特色，建设主题分明的文化活动场所。文化大院的建筑面积应达到 150 平方米以上，室内活动场所应包括图书室、阅览室、活动室、多功能教室等，室外活动场所应有 1 个占地面积 500 平方米以上的广场、1 面文化墙（宣传板、橱窗）。

积极培养和发掘民间传统文化；兴办特色文化项目，搞好盘古、佛道等文化节庆；基本建立起门类齐全并有桐柏特色的创作队伍和文艺团体。

在县城建设综合性广播电视中心，推行广播电视数字化，实现县到村联网，每个村庄通有线电视，改善农村信息条件。

（五）医疗卫生设施

1. 医疗设施现状

目前，桐柏县医疗卫生设施基本齐全，县城现有县级综合医院 4 所、中医医院 1 所、妇幼保健院 1 所、县疾病预防控制中心 1 处、120 急救指挥中心 1 处。乡镇卫生院 16 家，村卫生所 222 家。

2. 卫生发展目标

根据城乡等级、规模，建立医院、卫生院、卫生所三级医疗卫生保健网，建成

一套覆盖全县、功能完善、反应灵敏、运转协调、持续发展的突发公共卫生事件医疗救治体系。加大健康教育力度，提高人民健康水平。

3. 医疗设施建设

城区以社区医疗服务点的建设为重点，镇、村庄要搞好新型合作医疗，完善医疗卫生网络。

继续加大对县级综合医院和其他各类医院如中医院、专科医院、保健机构等的建设投入。建立健全城乡社区医疗服务体系，积极推进城乡医疗保险统筹的实施。

各乡镇以现有卫生院为基础，不断提高现有医疗机构的服务水平。

建立新型农村合作医疗体系，合理配置医疗卫生资源。在各村庄设卫生所，卫生所建设标准应达到《河南省村卫生所（室）基本标准》，占地面积不少于 300 平方米，业务用房建筑面积不少于 80 平方米。

（六）体育设施

1. 体育设施现状

桐柏县在县城建有体育中心 1 处，越野摩托车比赛训练基地 1 处。各乡镇、村庄除初中、小学内部体育场外，公共体育设施极少。

2. 体育设施配置

按照国家全民健身目标，配套完善体育设施，推动村庄、社区体育设施建设。桐柏县体育设施按县、乡镇、村庄三级设置。

县城在现状体育中心基础上，以居住区运动场地、村庄健身设施健身为重点加强建设，坚持体育服务多元化，适应各方面的体育健身需要。

各乡镇区应建设小型的体育场馆，占地应在 3000 平方米以上。中心镇设立标准跑道体育场，一般乡镇可设立若干篮球场。各村庄内部建设体育场地及体育设施，设置健身器材等，为农民健身提供场所。村庄体育设施的占地面积应为 600—2000 平方米。

青少年体育以学校为重点，农村学校应配置一定的体育设施，促使农村学校的体育课走上正规化、科学化的轨道。

（七）社会福利设施

加大政府投入，鼓励社会捐助，按照城乡统筹、合理布局、量力而行、分期实施的原则，逐步健全社会救助体系，加快城乡社会福利服务发展步伐，配套有关设施，提供重点面向老年人、孤儿、残疾人、优抚对象、贫困户、精神病人等的医疗

康复、养老、扶贫、殡葬等各项服务，基本满足特殊群体和社区居民的生活服务需求，实现老有所养，贫有所扶，残有所助。

完善县城社会福利院、敬老院、扶贫救助院、残疾人康复中心等设施；各乡镇、大型中心村建设敬老院等社会福利服务设施，提供老年人全托式护理服务，并负责为域内弱势群体提供及时救助。

各乡镇建设一处小型殡仪馆，作为遗体陈列、告别、摆放骨灰盒等之用。城镇中新建设项目必须建设无障碍设施；对现有公共建筑和公共空间，逐步进行无障碍化改造。

三、防灾减灾

县域防灾减灾应多措并举。一是要尽快完善相关防灾设施；二是要提高建设抗灾标准；三是要注重避开灾害威胁区。

（一）消防

1. 消防设施

（1）中心城区。中心城区消防站设置以消防队从接警起 5 分钟内到达责任区最远点为依据，尽量设在责任区中心交通便捷、距公共设施近的位置。每个消防站的责任区面积一般为 4—7km²。规划共设 6 座消防站。

（2）在埠江、安棚、毛集三个重点城镇设置标准消防站；其余各乡镇应设小型普通消防站或专职、义务消防队，配置相应人员和设备。

2. 消防供水

采用多水源消防供水方式。以市政供水系统为主，辅以消防蓄水池、水井，并充分利用河、湖、塘、溪等自然水体，满足消防用水要求。

3. 消防通道

城乡新建、扩建地区消防通道与市政道路合用，不小于 6m。老区消防通道不小于 4m，道路上空有障碍物时，净高不小于 5m。新建的主次干路交叉口转弯半径不宜小于 15m。消防通道间距应满足消防要求。无消防通道时，应考虑修建 100—200 m²的消防水池。

4. 消防通讯

建立消防指挥系统，完善现代化的消防通讯，达到多功能、多渠道报警处理和消防指挥调度的要求。

各乡镇应结合村庄建设，制定和完善消防规划，将消防设施建设作为村庄公共

基础设施建设的重要内容同步实施。以各乡镇政府所在地、产业园区等农村经济集中的区域为重点，突出解决农村地区消防水源不足、消防通道不畅通和无消防队伍的问题，建设、消防等部门要加强指导和监督。

各村庄居委会要制定防火公约，设置固定的消防安全宣传牌、宣传栏。在火灾多发季节，要通过广播、组织宣传队等多种形式，开展有针对性的消防安全宣传。

5. 森林防火

在现有防护林区设定森林防火监护点，对森林的火情灾情进行及时的通报、控制。

（二）防洪

1. 现状

据资料统计，桐柏县历史上分别在 1955 年、1956 年、1964 年、1965 年、1975 年和 1977 年有过六次特大洪水，致使房舍倒塌，粮食减产，百姓伤亡。给人民带来了极大的灾害。

全县共有河流 58 条，中型水库 4 座，小型水库 11 座。

表 15-6 河流水位情况

河流名称	20 年一遇		50 年一遇		测量计算断面
	洪峰流量（立方米/秒）	水位（米）	洪峰流量（立方米/秒）	水位（米）	
淮河	995	138.68	1329	139.66	25‰
三夹河	2830	6.2	3838	6.9	23‰

2. 防洪规划

规划城区防洪标准为 50 年一遇，其它乡镇、村庄按 20 年一遇标准设防。

桐柏县防洪的主要任务集中在淮河、三夹河、月河、五里河、毛集河等河流。各条河流河堤应按“五化”标准，加强境内河流的堤防工程建设。淮河、三夹河达到 20 年一遇以上防洪标准，城区其余河流达到 20 年一遇防洪标准。对低洼易滞地带应加强排涝措施，撤离可能受洪水淹没地区的群众。加快各河道防洪堤的生态保护林建设，涵养水源，消减洪峰的流量。

二级公路路基及二级公路上的大、中、小桥、涵洞应达到 50 年一遇防洪标准。三级公路路基达到 25 年一遇防洪标准；三级公路上的大、中桥达到 50 年一遇防洪标准；涵洞及小型排水构筑物、小桥达到 20 年一遇防洪标准。四级公路路大、中桥达到 50 年一遇防洪标准；小桥达到 20 年一遇防洪标准。

（三）抗震

1. 现状地质情况

桐柏县位于华北、西南强地震带与中南弱地震带之间，地震活动受区域性较大抗震构造与较小发震构造的影响，形成震级小，震源浅、活动弱的特点，烈度一般在 6 度以下。

桐柏县历史上共发生 ≥ 2.0 级地震 40 余次，其中包括 4 级地震 1 次，3 级地震 5 次。特别是 20 世纪 90 年代地震活动频繁，形成了桐柏大河 4.0 级潜在震源区和桐柏大河地震区。

整体来看，目前桐柏县防震减灾工作的基本矛盾——地震灾害对公共安全的严重威胁与防震减灾能力不足的矛盾较为突出，主要体现在：

（1）地震监测能力弱，观测手段不多，宏观观测点偏少，导致地震监控能力较弱，不能满足地震预测预报工作的需要。

（2）农村房屋普遍不设防，城镇建设和生命线工程存在不少安全隐患。由于农村防灾意识淡薄，又未将农村地区建房纳入规范管理，农村大多数房屋未经正规设计、施工，基本上没有抗震能力；随着城镇化进程的加快，城镇对水、电、通信等生命线工程的依赖性越来越强，但生命线工程的地震安全问题考虑得还很不够。

（3）紧急救援体系尚不健全。就目前来看，桐柏县在促进各部门之间应急救援功能和物资的相互协调、整合上还做的很不够。

（4）地震行政执法工作有待进一步加强。在抗震设防要求管理上，一些建设单位贯彻执行不力，甚至存在抵触情绪，认识不到地震安全性评价工作具有公众安全和经济性两重意义。

（5）社会公众的防震减灾意识还比较淡薄。

2. 抗震规划

将安全作为城乡建设的基本、首要目标，坚持以防为主，抗、避结合的原则，逐步提高城乡综合抗震能力，最大限度地减轻地震危害。

（1）根据南阳市的要求，规划按地震基本烈度Ⅵ度设防，设计基本地震加速度值为 0.05g。所有新建、改扩建工程，从场址选择、平面规划、工程设计、方案审查、规划发证、施工管理直至验收，都必须严格按标准进行抗震设防的要求。重大建设工程和可能发生严重次生灾害的工程必须进行地震安全性评价。

（2）城镇生命线系统（供水、供电、通讯）提高一级设防，医院、学校、政府机关等重要设施也提高一级设防。

（3）加强城镇疏散场地和通道的建设，以人口密集的县城为抗震的重中之重进行设防。县城避难场地的标准应按人均 2 平方米设置，各乡镇区避震疏散场所人均面积不小于 3 平方米。公园、广场、运动场及学校操场是地震时的主要疏散场地，

应加以严格保护。

（4）重视村庄的抗震防灾，逐步提高村庄防灾能力；实施农村民居地震安全工程，结合村庄整合规划，有序搬迁地处地震断裂带上的村庄，减少农民生命财产安全。

（5）对生产、存放大量易燃、易爆品的单位，应安排在远离城镇生活区的地带，位于城镇上风向和人口密集地区的灾害源要迁至较适宜地段。

（6）城乡避震疏散通道主要利用主次干路及对外交通设施相联系的骨干道路，形成通畅的快速疏散体系。

（7）建立全县地震减灾指挥系统，负责制订地震应急方案，组建和培训应急救援队伍，建立健全指挥部的各项运行机制，统一指挥人员疏散、物资转移和救灾。提升地震监测和预报能力，做好地震应急工作，建设防震减灾基础信息服务系统，完善救援救助体系。

（8）加强城乡居民抗震防灾科普知识教育，增强人们抗震防灾意识，实行群测群防。

（四）地质灾害防治

1. 规划目标

加强地质灾害防治科普知识宣传工作，提高全民防灾避灾意识，增强全社会抗灾能力；制定具体的地质灾害防治管理办法，建立完善的地质灾害防治监督管理体系；全面查清县域内地质灾害的分布状况、危害程度及潜在隐患；建立并逐步完善基于现代科学技术的地质灾害检测报警和群测群防体系；治理一批潜在危害大的灾害隐患点，搬迁一批受灾害危害严重的建筑物；严格控制可能诱发地质灾害的人为活动，基本杜绝人为诱发的地质灾害，使桐柏县地质灾害的发生率和损失大大降低。

2. 防治分区

（1）重点防治区

将受地质灾害威胁的淮源风景区、重要交通干线和人口密集区等区域划分为重点防治区。重点防治区内主要采取搬迁避让为主的非工程措施。

（2）一般防治区

除上述重点防治区外的其他地区，均为一般防治区。对一般防治区主要采取以工程治理和监测预警为主、搬迁避让为辅等的治理措施。

3. 防治措施

（1）工程治理措施

削方减载：消除滑坡体上部的部分岩土体，改变滑坡体的外形，降低滑坡体的重心。

排水防渗：在滑坡体后缘上部及滑坡体内开挖防渗截水沟或修建树枝状排水系统，防治地表水向不稳定斜坡体入渗。

护坡支挡：对于削方减载和排水防渗法较难达到目的的，可采用抗滑垛、抗滑桩、抗滑墙及锚固法等措施。

（2）生物治理措施。包括恢复植被和合理耕种两个方面，其目的在于调节地表水向坡体的径流速度，起到保持水土的作用。

（3）搬迁避让措施。对于地质灾害危害程度大、治理难度大、工程费用高、位置偏僻的地质灾害点宜采用此法。

（4）监测预报。采用多种方法，对灾害体的变化过程进行预报。

第十六章 资源环境保护

一、县域空间管制

（一）县域空间主体功能引导

根据自然地形、村镇布局、产业发展和生态环境保护的要求，将县域空间划分为三大类功能区，各功能区突出不同的发展重点。

山林生态保护区。加强山丘区生态保育，原则上不作为城乡建设选择区；现有村庄应结合中心村建设逐步集中。

平原浅丘农业集中区。该区以发展现代农业和保护耕地为主要功能。严格控制城乡建设规模，除中心村建设、危房改造外，不批准新建住房或新上项目；加强村庄拆旧复垦，确保全县耕地总量不减少；调整农业种植结构，积极发展特色农业。

城镇与产业重点发展区。城区及外围协调区、各中心镇、产业集聚区、专业园区是县域人口、产业、要素最为集中的区域，应制定引导政策，加大资源资金投入，加快发展速度，扩大建设规模，提升发展质量。

（二）空间分区管制

1. 空间管制目标

通过引导与控制各种开发建设行为，对县域资源利用、产业发展、城乡建设和

生态环境保护进行空间格局上的优化重组，引导城乡有序集聚，形成山清水秀、复合共生、可持续、低冲击、高效、集约的生产、生活、生态空间的合理结构，达到规范开发秩序、协调经济发展与环境保护矛盾的目的，为将桐柏县建设成为国家级生态城市、宜居城市奠定空间基础。

2. 空间管制分区

根据县域资源环境承载力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑人口分布、经济布局、土地利用、文物保护和城镇化格局，结合生态适宜性和资源保护等方面因素，按照须保力保、宜控则控、应建则建、建则高效的原则，按照“三线”（城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线）划示的要求，突出不同区域主体意图，将县域空间统分为禁止建设区、限制建设区和适宜建设区。

3. 禁止建设区

（1）分区特性

禁止建设区是指为了某种目的不应进行建设的区域和因特殊原因不能进行建设的区域，是为保障人民生命财产安全、保护资源环境和历史遗产、保证可持续发展而划定的、必须实行严格保护的区域，是保障县域生态安全和文化传承的重要区域。

禁止建设区由县政府按照法规和行政规章的规定实施日常管理，区内除微量的必要性、附属性、保护性建设活动外，原则上禁止其他任何城乡建设行为，目前已有的、不符合资源环境保护要求的建设项目，要限期搬迁。

（2）分区范围

禁止建设区的空间主体是永久基本农田和生态保护红线，包括水体和水源的一级保护区、蓄滞洪区、地质灾害（崩塌、滑坡、塌陷等）危险区、自然保护区及森林公园的核心区、风景名胜区的核心区、重点生态公益林、文保单位的保护区、基本农田保护区、重要基础设施通道控制区（高压走廊、广播电视发射设施保护区等）。

（3）管制要求

1) 危险区

严禁在河流的行滞洪区、地质断裂带以及山体滑坡、塌陷区等区域进行建设。对于已经在灾害易发地段建设的村庄和项目，必须采取有效的补救措施，必要的应进行搬迁。

2) 自然保护区及森林公园的核心区

包括太白顶省级自然保护区、高乐山省级自然保护区，区内的土地应全部退耕

还林。加强生态系统和珍稀动植物资源的保护，维护生态系统的自然性、完整性和生物多样性。禁止建设对生态有影响的工程项目。

3) 水体和水源的一级保护区

水体和水源保护区是生态环境的重要组成部分，同时具有高敏感性。县域内的水体和水源保护区主要有：龙潭河水库、银盘河水库、水帘河水库、淮河干流水源保护区、石步河水库、二郎山水库、赵庄水库等。

水源一级保护区范围内严禁进行开发建设，不得排放工业废水、生活废水，不得倾倒垃圾、废物，禁止一切破坏水环境生态平衡的活动以及破坏水源林、护岸林、与水源保护相关植被的活动。在一级保护区内，严禁新建排污口。

4) 风景名胜区的核心区

包括淮源风景名胜区、红叶景区等。

严禁在风景名胜区的核心区内进行不符合《风景名胜区管理条例》和相关规定的建设行为。

5) 文物古迹保护区

包括叶家大庄、“七七”工作团诞生地、淮渎庙、银洞坡古采冶遗址、祖师顶等。严格保护历史文化遗产，县域内所有的文物古迹应按照国家《文物保护法》的相关规定，进行保护、整修和旅游开发。对文物保护单位实行“保护范围”和“建设控制地带”两级保护管理，在保护范围内不得随意改变文物现状，不得施行日常维护以外的任何维修、改造、新建工程以及其他有损环境的项目；在建设控制地带内要严格控制建筑的高度、体量、形式、色彩等要素。此外，也可根据实际需要划定环境协调区的界线。

6) 基本农田

基本农田是经济社会发展和制定政策的红线和高压线，属于资源性禁止建设区。对基本农田实行最严格的保护措施，不允许任何的侵占行为。禁止占用基本农田进行城镇、村庄和工业区等非农建设。

7) 重要基础设施通道控制区

区域大型基础设施及其走廊通道包括公路、铁路和西气东输、高压走廊、广播电视发射设施保护区等各种工程管线是人民生产生活的重要保证，应加以严格保护，划出控制范围。控制范围内禁止任何建设行为。

焦桐高速、沪陕高速两侧各 50 米范围内为控制建设范围；G312、G240 两侧各 20 米范围内为控制建设范围；省道包括 S206、S335、S234、S239 两侧各 10 米范围

内为控制建设范围；宁西铁路桐柏段两侧各 50 米范围内不得进行建设；220 千伏电力线路导线边线向外延伸 20 米、110 千伏电力线路导线边线向外延伸 10 米之内不得建设；西气东输输气管道，应严格执行《石油、天然气管道保护条例》，在管道中心线两侧及附属设施场区外各 50 米范围内禁止爆破和修筑大型工程，在管道中心线两侧各 5 米范围内不得取土、挖塘、采石、盖房和修筑其他建筑物。

4. 限制建设区

（1）分区特性

限制建设区为不宜开发建设或对建设强度、用地性质有严格要求的区域，一则区内原则上不新增非公益性的建设项目，二则现状已有建设项目宜逐步搬迁，缩减建设规模。该区不经县级规划、土地行政主管部门审批，不得任意改变土地用途进行非农建设项目的开发。

（2）分区范围

限制建设区范围包括矿产资源开采区、地质灾害隐患区、裸岩及荒草区、林业用地、一般农田、风景名胜区的非核心区、自然保护区的实验区、水源二级保护区、文保单位的建设控制地带等。

（3）管制要求

1) 应避免在限制建设区内随意批准城乡建设项目，新增项目性质应进行严格控制。允许建设的项目主要是具有独立选址要求的基础设施项目和特殊性质项目，包括：交通项目、能源项目、水利项目及其他市政设施项目、特殊用地项目等。

2) 控制非农业建设规模、强度，区内不增、少增或缩减建设用地。确有必要进行基础设施项目以外的建设活动时，应在环境影响评价的基础上，根据城乡整体和全局发展的要求，严格控制项目的性质、规模和开发强度。

3) 积极引导农民向城镇、中心村集中，有计划地实施迁村并点；推进土地整理和复垦，增加耕地后备资源。

4) 限制风景名胜区、文物保护单位等周边区域的建设强度，突出对资源的保护。

5) 适度建设必要的农业基础设施，鼓励发展高效种植业。

6) 鼓励植树造林，提高农田林网化率，改善农业生态环境。

7) 此区由县和镇乡政府按权限划分实施日常管理。

5. 适宜建设区

（1）分区特性

适宜建设区是现状基础较好、建设条件较优、发展潜力较大、人口与非农产业集聚、予以鼓励建设和优先建设的区域，空间利用以城乡建设、工业布局为主。适宜建设区是城乡发展优先选择的地区，但仍需根据环境与资源禀赋条件，选择合理的开发模式、开发规模和强度。

（2）分区范围

适宜建设区主要是城镇开发边界，指县城、镇、乡、产业园区和中心村的规划建设范围，其中既包括已建区，也包括规划确定为建设用地的未建区。

（3）管制要求

城乡建设应遵守《中华人民共和国城乡规划法》及相关规范标准的规定，配置完善的基础设施和公共服务设施，适当提高建设强度。

严格执行土地利用规划要求，控制城乡建设用地指标，加强土地储备，尽量少占耕地。中心村建设应优先利用村庄现状空闲地，需新占一般农田的，应采取跨村土地流转的方式，及时协调、妥善解决。

采取科技、金融和人才方面的优惠政策和措施，积极支持该区发展。鼓励和促进旧区、城中村改造，盘活存量土地。

注重协调城镇建设、工业布局与自然环境的关系，通过经济、行政、法律等多种手段严格限制污染型、高耗型产业的发展，加大科技投入，积极鼓励节能型、节地型、节水型产业的发展。

在批准改变用途前，区内农用地应按原用途继续使用，不得提前撂荒、废弃。

此区由县和镇乡政府按本规划及城乡总体规划、中心村规划的要求实施日常管理。

二、城乡用地节约与整合

（一）城乡用地结构

1. 现状结构

全县林地 89817.99 公顷，占 46.93%；耕地 57114.22 公顷，占 29.84%；园地 3737.53 公顷，占 1.95%；居民工矿用地 11218.09 公顷，占 5.86%；交通水利用地 2041.93 公顷，占 1.07%；风景名胜设施和特殊用地等其他建设用地面积为 433.67 公顷；未利用土地 17131.77 公顷，占 8.95%。

人均耕地面积 1.2 亩，人均山地面积 5.02 亩，除极少山石裸露和较高海拔外，

90%以上面积可发展林业、畜牧业。

2. 结构调整引导

（1）农用地：在安排好生态环境退耕用地的基础上，积极进行土地整理、复垦，保持耕地总量动态平衡。适度扩大林地、园地等农用地。

（2）建设用地：保证交通、水利等基础设施建设用地；适度增加工业用地；严格控制城市建设用地，通过建设用地的内部挖潜和合理安排来保障城市建设用地的科学用量；通过建设中心村整理，逐步减少农村居民点用地。

（3）未利用地：适度开发农用地后备资源。

3. 规划用地结构

到 2030 年末，规划建设用地 12211.48 公顷；非建设用地 180149.09 公顷。非建设用地中，水域包括自然水域、水库、河流坑塘，面积 4124.74 公顷，与现状相比，水域面积基本保持不变。农林用地 156645.71 公顷，包括耕地、林地、园地、牧草地、设施农用地、田坎、农村道路等用地。严格保护耕地，使其保有量不低于南阳市下达的控制指标。适当扩大园地面积；强化林地资源优势，适度增加林地面积。其他非建设用地 18525.46 公顷。

（二）居民点建设用地布局

1. 人均建设用地指标

严格控制城乡人均建设用地标准，县城人均建设用地应控制在 110 平方米以下，建制镇及乡集镇控制在 120 平方米以下，规划村庄人均建设用地指标最高不能超过 150 平方米/人。

2. 居民点建设用地需求总量

预计至 2030 年，县域城乡居民点建设用地共需 7055 公顷，其中，城市建设用地 2625 公顷；乡镇建设用地 1550 公顷；村庄建设用地 2880 公顷。

3. 农村建设用地节约

（1）引导村庄在旧村基础上原地整治，减少对耕地的占用。

（2）村庄合并时，新建设地段要与相并的旧村一起规划建设，严格控制建设用地量，使旧村得到逐步改造。

（3）整合村庄中的建设用地，引导村民集中连片建设，提高土地利用效率；对于已有建设用地则要充分利用。

（4）大力推进农村土地综合整治，结合中心村建设，加快拆旧和复垦，确保

耕地占补平衡。

（5）农村建设用地复垦指标和耕地占补平衡指标除优先满足本乡镇农村建设用地需要外，节余部分通过回购，向县城、产业集聚区流转。

（6）节余土地出让获取的收益，除按国家和省规定提取或上缴部分外，剩余部分全额返还给乡镇政府，重点用于中心村建设项目、农民身份转换的社会保障支出、农民生活补贴以及公共服务设施和基础设施建设等。

表 16-1 城乡用地汇总表

类别名称与代码			用地面积(ha)	比例(%)
建设用地(H)	城乡居民点建设用地(H1)	城市建设用地(H11)	2625.00	1.37
		镇建设用地(H12)	1440.00	0.75
		乡建设用地(H13)	120.00	0.06
		村庄建设用地(H14)	2850.00	1.49
	区域交通、公用设施用地(H2、H3)		1911.86	1.00
	采矿用地(H5)		2752.31	1.44
	其他建设用地(H9)		512.31	0.27
	合计		12211.48	6.38
非建设用地(E)	水域(E1)		4124.74	2.15
	农林用地(E2)		156645.71	81.80
	其他非建设用地(E9)		18525.46	9.67
	合计		180149.09	93.62
城乡用地			191507.39	100

三、县域生态建设与环境保护

（一）生态概况

桐柏县位于河南省南部，桐柏山北麓，全县森林资源 63.9 万亩，森林覆盖率达到 50.3%，全县荒山绿化率达 90.8%。

桐柏县是淮河源头，地表水资源丰富，是河南省人均水资源量最高的地区，但这种以地表水为主的水资源结构易受气候的影响，近两年，气候干旱，直接导致县城用水紧张。境内大小河流 58 条，作为最大的河流，淮河上游基本可达到Ⅱ—Ⅲ类水质，而此前，沿河工业、生活污水肆意排放，使淮河水质一度遭到严重破坏。

桐柏县动植物种类繁多，现有太白顶、高乐山两个省级自然保护区内，有维管植物 178 科、756 属、1789 种，分别占到河南省的 89.6%、66.2%和 49.4%，太白顶自然保护区生存着目前河南省唯一保存完好的原始马尾松林。

（二）生态功能区划

依照区域生态系统类型、生态系统受胁迫过程与效应、生态环境敏感性、生态服务功能重要性等特征的空间分异规律，将区域划分成不同的生态功能区。

1. 核心生态屏障区

分布在县域南部、中部和东北部山区，用地形态主要是水域和林地，主要包括太白顶自然保护区、高乐山自然保护区、桐柏山淮源风景名胜区以及赵庄水库、石步河水库、二郎山水库、淮河水厂水源保护区等。以生物多样性保护和水源涵养为主，大力保护敏感生态空间，充分发挥其调节气候、稳定大气组成、保持水土、促进物质循环等作用。

2. 基础生态支撑区

处于核心生态屏障区与人工生态调节区的过渡地带，以平原、浅山丘陵地貌为主，包括耕地、园地、草地、疏林地或经济林地、部分自然保留地等。该区以生态农业、生态旅游功能为主，合理引导退耕还林，控制水土流失，保持生态系统完整性，促使人与自然的共生协调。

3. 人工生态调节区

主要指人工主导的城镇—产业发展区、采矿区。该区生态系统最为脆弱，是垃圾、废水、废气的主要产生源头，是生态破坏和环境污染的主体。建设生态城市，采取低冲击开发，形成城市内部的自循环系统；加快产业结构调整步伐，大力发展低碳经济，提高资源要素开发利用效益，减少能耗和污染排放，减轻环境压力。

（三）县域环境保护

1. 县域环境质量现状

（1）空气环境现状

桐柏县森林覆盖率达到 50.1%，高出全国 18.21% 个百分点，大气质量一直高于国家二级标准，空气的负离子含量超过世卫规定的清新空气负离子标准浓度 3 倍，是郑州市的 30 倍。

工矿型城镇如安棚镇，工业项目对环境产生了一定的影响，但镇区和工业园区之间未形成有效的防护绿带；城镇基础设施不配套，无污水处理装置和环卫设施；镇区绿化建设滞后，生态环境亟待改善。

近年来，县城区环境空气污染程度有所减轻，与 2005 年相比，2012 年空气质量为优、良的天数由 324 天增加到 329 天，已被命名为省级卫生县城。主要大气污染物二氧化硫较之 2005 年削减了 12%，排放总量控制在 2990 吨/年以内，工业粉尘排放量比 2005 年消减了 7.9%；氨氮排放量完成计划总量控制指标。

（2）水环境现状

桐柏县地处淮河源頭，水环境质量要求较高，而现状碱矿、金矿及乡镇企业所排废水，已经对淮河水水质造成了不少的影响。随着国家治淮工程的大量投入，淮河水水质才逐年改善。

2012 年，在淮河流域和唐白河流域的市级地表水监控断面（淮河淮河桥、三夹河平氏桥）的考核监测中，桐柏地表水水质功能达标率为 85%以上，其中淮河桥监控断面化学需氧量 COD 达标率 85%，三夹河平氏监控断面氨氮达标率 100%。全县城镇集中式饮用水源地取水水质达标率达到 100%。主要水污染化学需氧量(COD)比 2005 年消减了 32%，其中工业废水中化学需氧量排放量比 2005 年消减了 14%。

（3）噪声环境现状

主要来自于交通、商业和建筑施工噪声，其中以交通噪声污染最为严重。

2. 县域环境保护目标

以改善人居环境为目标，以实现社会经济可持续发展为宗旨，以建设国家级生态县为主线，以水、大气污染防治和清理整顿污染源为重点，以强化执法和监督管理为手段，全面开展环境污染综合整治，确保环境质量维持较高水平。

近期以河流清洁为重点，全面扭转环境污染和生态恶化的趋势，实现敏感环境要素质量初步恢复。地表水环境质量继续改善，地下水污染得到有效控制。县城、各镇区、工矿园区和广大农村地区大气环境质量控制二级标准，自然保护区、风景名胜區等大气环境质量保持在一级标准。

远期各环境要素质量达到较高水平，主要河流的出境水质稳定在Ⅲ类标准以内。形成水清、天蓝、安全的生态新格局和优美、舒适的生活生产环境。

3. 工业污染防治

（1）制订经济奖惩政策，在工业生产领域大力推广循环经济，切实转变经济增长方式。

（2）深化工业水污染防治，巩固达标成果，遏制水污染反弹。把县辖淮河和三夹河作为水污染防治的重点，推行排污许可制度，实行水污染防治县乡政府环境目标责任制。深化对重点水污染行业的治理。

（3）加强工业企业大气污染防治，以降低二氧化硫排放总量为重点，推进重点排污企业达标治理。积极推广使用天然气。

（4）控制工业固废污染，固体废弃物重点产生行业应优先采用资源利用率高、有利于产品废弃后回收利用的清洁生产技术和工艺，开展资源综合利用，从源头减

少固体废物产生，重点提高粉煤灰、炉渣、尾矿等的回收和循环利用。

（5）加快企业技术改造的步伐，采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；对生产过程中产生的废物、废水和余热等进行综合利用或者循环利用。

（6）对于新建企业、现有企业的改建和扩建以及工业园区的建设严格执行环境影响评价制度。

4. 城乡环境整治

（1）实施碧水工程，开展城市河流清洁行动，全面消除垃圾河，以“截污、护岸、疏浚、引水、绿化”为主要内容进行河道综合整治工程。

（2）加快完善城市污水处理厂、垃圾处理场等环境基础设施，推进污水直排口整治、雨污分流及污水管网建设，实现污水的达标排放、生活垃圾无害化处理、工业废弃物的及时清运。

（3）调整城镇能源消费结构，鼓励使用天然气、液化气等清洁燃料，减少各厂各家的零散用煤量，发展集中供气。

（4）加强城镇社会生活噪声的管理，加强政策宣传，加大执法巡查力度，严格控制社会生活噪声。

（5）加强服务行业噪声管理，杜绝商业活动使用高噪声音响招揽顾客等固定和流动的噪声污染源。

（6）加强城镇环境绿化建设，各类绿地应严格按照规划进行建设，不得擅自改变用地性质。

（7）对于医疗卫生垃圾必须进行集中处理。

（8）实施蓝天工程，加强建筑施工及道路运输环境管理，控制城市扬尘，着力解决颗粒物、噪声和餐饮业垃圾。

5. 农村生态环境保护

（1）积极建设生态型村庄，结合居民点改造，加大改水、改厕力度，推行生活垃圾集中堆放，生活污水定点排放，改善村庄居住卫生环境。

（2）大力发展庭院绿化，美化村庄居住环境。

（3）加快农村电网的升级改造，因地制宜发展液化气、沼气、太阳能等清洁能源，减少煤的使用。

（4）大力发展无公害农产品，建立绿色食品生产基地，积极推广低残留、高

效、低毒农药，禁止使用有机磷农药，尽可能减少施用化学农药。

（5）禁止使用有机磷农药，尽可能减少施用化学农药，积极推广秸秆还田，加快有机废弃物的资源化处理。

（6）提倡家禽和家畜的圈养，对规模化的养殖场有计划地实施限期治理。

（7）推进土壤污染治理。

第十七章 历史文化遗产保护与旅游发展

一、县域历史文化遗产保护

（一）历史文化遗产现状

1. 物质文化遗产

桐柏县有着悠久的人类活动历史和丰富的物质文化遗产。现有淮源镇省级历史文化名镇 1 个，城郊乡北杨庄、闵庄省级历史文化名村 2 个，省级文物保护单位 10 处，申报国家级文物保护单位 2 处；县级文物保护单位 44 处，革命纪念地遍布全县 16 个乡镇。

表 17-1 物质文化遗产现状一览表

名称	类型	级别	历史时期	地理位置	保护现状
陡坡嘴遗址	古文化遗址	省保	新石器时期	新集乡陡坡嘴	较好
闵岗遗址	古文化遗址	省保	新石器时期	月河镇林庙村的闵岗自然村	较好
回龙遗址	古文化遗址	未定级	新石器晚期	回龙乡南门外温凉河东岸	较好
龙台寺遗址	古文化遗址	未定级	西周	月河镇唐城村小城自然村北边	较好
孤峰山商周遗址	古文化遗址	未定级	商末西周	平氏镇西小河	较好
烽火台遗址	古文化遗址	未定级	战国	平氏镇西北角	较好
张畈冶铁遗址	古文化遗址	省保	西汉	固县镇大张畈村	遗迹残留
铁炉村冶铁遗址	古文化遗址	未定级	汉代	毛集镇王湾村的铁炉自然村	遗迹残留
朱庄古采冶遗址	古文化遗址	未定级	唐朝	朱庄镇西部围山村的破山和馆驿村的银洞坡	现为银洞坡金矿所在地
平氏县城遗址	古建筑遗址	未定级	西汉	平氏镇	遗迹残留

名称	类型	级别	历史时期	地理位置	保护现状
复阳侯国与复阳县遗址	古建筑遗址	未定级	汉朝	县城西 14 公里骨矛村	遗迹残留
光武城	古建筑遗址	未定级	西汉晚期	县城东北	遗迹残留
朝城	古建筑遗址	未定级		吴城镇	已毁
围山银矿	古建筑遗址	省保	唐宋	朱庄镇	较好
淮安县	古建筑遗址	未定级	南北朝	县城东固县镇固县街	已毁
唐城	古建筑遗址	未定级	明嘉靖	淮河和月河交汇处	较好
六盘谷汉代遗址	古建筑遗址	未定级	汉代	六盘谷	较好
太阳城	古山寨	未定级	明末	县城南 3.5 公里	较好
田王寨	古山寨	未定级		县城西南 8 公里	较好
泰和寨	古山寨	未定级	清同治	淮源镇南	损毁严重
五虎山寨	古山寨	县级	唐代	桐柏县城东南 5 公里	较好
女王寨	古山寨	县级		桐柏县东南与湖北随州市东北部交界处	较好
淮渎庙	古今寺庙道观	未定级	汉代前	桐柏县一中旧址院内	已毁
祭淮渎碑	石刻及其他	省保	元朝翻刻		
新设桐柏县碑记	石刻及其他	省保	明朝		
禹王庙	古今寺庙道观	未定级	东汉	县城西部淮源镇固庙村	现为重建
水帘寺	古今寺庙道观	未定级	宋代	县城西南水帘洞下	现为重建
云台禅寺	古今寺庙道观	未定级	宋代前	县城西南太白顶之巅	较好
普化寺	古今寺庙道观	未定级	清朝	县城西南 15 公里	现为重建
惠照寺	古今寺庙道观	未定级	唐代		已毁
清泉寺	古今寺庙道观	未定级	唐代	淮源镇北部	已毁，现为重建
桂泉寺	古今寺庙道观	未定级	宋代	县城西	现为重建
罗汉寺	古今寺庙道观	未定级	宋代		已毁
永庆寺	古今寺庙道观	未定级	宋代		已毁
朝阳寺	古今寺庙道观	未定级	清朝嘉庆	县城西	重建
金山寺	古今寺庙道观	未定级	明代		已毁
黑明寺	古今寺庙道观	未定级	明代	程湾镇	现为重建
回龙寺	古今寺庙道观	未定级	明代		已毁

名称	类型	级别	历史时期	地理位置	保护现状
穿云寺	古今寺庙道观	未定级	唐代	高乐山	已毁
太阳庙	古今寺庙道观	未定级		水帘寺景区太阳城内	新建
祖师庙	古今寺庙道观	未定级	唐末	县城东 10 里的祖师顶	现为重建
金庭观	古今寺庙道观	未定级	南北朝	县城东南金台山	已毁
双龙观	古今寺庙道观	未定级	南北朝	月河镇	重建
桐柏英雄纪念碑	革命遗址	未定级	现代	县城南山头	较好
黄岬村	革命遗址	未定级	近代	固县镇	较好
喻家窑	革命遗址	县保	近代	县城北关	较好
杨家祠堂	革命遗址	县保	近代	县城东金桥西南	较好
孤峰山	革命遗址	县保	近代	平氏镇西南 1 公里处	较好
中共中央中原局旧址(叶家大庄)	革命遗址	县保	近代	县城南 1 公里	较好
中共鄂豫边省委旧址	革命遗址	省保	近代	回龙乡榨楼村	较好
楚长城遗址	古文化遗址	省保	战国	朱庄等 5 乡（镇）	遗迹残留
文庙(七七工作团旧址)	革命遗址和古建筑	省保	明代	桐柏县城关镇	较好
中共桐柏区委机关旧址	革命遗址和古建筑	省保	近代	平氏镇政府院内	较好

2. 非物质文化遗产

桐柏县境非物质文化遗产相当丰富，种类较多，内容包括语言文字、民间文学、民间美术、民间音乐、传统戏曲、曲艺、民间工艺、民间习俗等 13 大项，28 个小项，7419 条。其中大多数项目具有独特的地方特色和较高的文化价值。桐柏盘古神话被国务院列入国家级非物质文化遗产名录。

（二）保护目标和原则

1. 保护目标

实现对县域范围内历史文化资源有效保护，确保其与城乡建设和旅游产业发展和谐统一。

全力保护好现存的各级文物保护单位和优秀历史建筑以及特色街区，使其得以延续下来，并尽量发挥新的作用。

发扬和传承传统文化，在不丧失优秀文化元素的基础上，转变保护思路，完善保护方式，使其在新时期焕发新的活力，丰富文化内涵。

以建设具有地域影响力的文化地标为目标，突出文化特色，将桐柏县打造成为以淮源文化、盘古文化、红色文化、佛道文化为特色，具有典型豫南山水特色的文化名县。

2. 保护原则

（1）保护与更新相结合

在传承优秀历史文化成果的同时，应突出与城乡建设相结合，在保护中实现城市的健康持续发展，避免单一追求保护或片面追求城市建设速度的情况，实现经济效益和社会效益的有机统一。

（2）整体保护与具体保护相结合

将桐柏历史文化遗产保护与其所根植的社会环境和自然环境作为一个统一的整体加以保护，完整地体现桐柏各种文化的渊源，整体延续历史文化传统的发展脉络。

（3）可持续保护

在确保历史文化遗产资源原真性的同时，积极发掘传统文化资源在新时期的使用功能，创造文化产业链，实现古为今用，形成活的文化资源，适应经济社会发展需求，并实现保护的可持续性。

（4）分类保护

依据遗址不同的历史、科学和艺术价值、现状不同的完好程度、历史空间的不同类型和环境景观特征，采用分类保护的方法，制订相应的保护规定和整治措施，保持历史风貌的多样性并使规划具有可操作性。

（三）历史文化遗产保护规划

1. 保护要素

保护要素由自然环境要素、人工环境要素、人文环境要素三部分组成。

桐柏县文化特性是在其生活的自然环境中逐步形成的，因此自然环境要素是保护框架中的首要组成部分，其中对具有典型特征的地形地貌和自然景观，并与各种历史文化和城市格局有特殊渊源的的自然环境要素要予以重点保护。

人工环境要素指历史发展过程中人工创建的物质环境。人工环境要素的包括文化地域、空间格局、历史街区及各种历史人文资源点。

人文环境要素主要是指非物质文化遗产，是人们生活风貌的环境体现。人文环境要素的保护指桐柏县千百年来所形成的居民的社会生活、风俗习惯、生活情趣、文化传统、工艺美术、民族特色、名特物产资源。

2. 总体保护框架

综合考虑历史遗产的文化渊源，空间分布，时代特征等因素，规划县域历史文化保护框架为“山水相依、五区相映”。其中：

“山水相依”分别指以桐柏山脉和三夹河、淮河两条水系为主要组成部分的自然环境要素。在历史进程中，这些元素在影响城市和村庄聚落建设发展的同时，并影响着桐柏各个文化类型的形成、传承、发展。

“五区相映”是指淮源片区、平氏片区、黑明寺片区、启母岭片区、银矿片区五个文化片区，各片区内文物资源相对较为集中，自然地理界线相对较为明确，利于自然地理与人文资源的统筹保护。各片区基本概况详见下表：

表 17-2 桐柏县历史文化分区一览表

历史片区	核心文化	其余特色文化	主要区域	主要文化遗产资源	工作重点
淮源片区	淮源文化、佛道文化、盘古文化、红色文化	茶文化 大禹文化 西游文化 儒文化 曲艺文化 山水文化 史前文化 山寨文化 伊斯兰文化	城关镇 城郊乡 淮源镇 (省级历史文化名镇) 月河镇	淮渎庙、太阳城、桐柏英雄纪念碑、喻家窑、叶家大院、水帘寺、淮安县遗址、五虎山寨、祖师庙、金庭观、淮祠、闵岗遗址、云台禅寺、普化寺、桂泉寺、文庙	文物保护与淮源风景名胜区保护与开发、城市（镇）建设工作相结合。特别注重非物质文化遗产保护工作，通过发展旅游业、开展常态性公众社会活动、宗教活动推广和宣传文化资源，开发文化产品，推动文化产业化进程。
平氏片区	红色文化	城建文化	平氏镇 埠江镇	平氏县城遗址、孤峰山商周遗址、烽火台遗址、陡坡嘴遗址、孤峰山革命纪念地	保护工作应注重文物保护与城镇建设相结合，创造人文地标空间。
黑明寺片区	佛教文化	茶文化	程湾镇	黑明寺	将茶文化和佛教文化与当地观光旅游业相结合。
启母岭片区	盘古文化	西游文化 山石文化 史前文化	回龙乡 黄岗镇 毛集镇	回龙遗址、榨楼革命遗址、铁炉村冶铁遗址、盘古奶卧像、双狮峰	加快景区建设，增加人文资源节点，推动旅游发展。在旅游中实现文化内涵的传承与发展。
银矿片区	冶炼文化		朱庄镇	围山城遗址、朱庄古采冶遗址	协调好矿产资源开发与古迹保护的关系，避免开发性破坏。

3. 中心城区历史文化保护

（1）鉴于城市历史格局已发生较大改变，应重点加快对现存历史街区和文物古迹的保护工作，科学划分保护功能区，并开展有针对性的修缮整治工作，促使城市建设与历史街区风貌、文物古迹的保护相协调。

（2）充分利用县城现有的历史文化资源，结合城市景观体系建设，将人文资源融入城市建设中，形成城市人文节点，并对周边建筑风格和高度实施严格控制。

（3）通过政府组织、民间主导、游客参与等渠道，完善优秀传统文化的传播和传承形式，加快文化设施建设工作，推进持久性文化产业的发展，丰富居民常态化文化活动，创造“活”的城市文化内涵。

（4）旧城改造过程中，应统一规划，科学实施，合理划分高度分区，对于景观功能比较突出的片区，应重点加强对建筑外饰风格和公共空间中家具小品实行引导和控制，适当融入桐柏县明清时期一些建筑元素，形成可识别的文化符号，逐步提高城市历史韵味。

4. 淮源镇历史文化名镇保护

（1）作为省级历史文化名镇，应科学编制实施历史文化名镇、历史文化街区保护规划，按照规划要求对全镇历史文化实行全面科学保护。

（2）适当控制镇区常住人口规模，合理控制进入镇区的高峰游客人数，加强宣传工作，提高镇区居民和游客历史文化保护意识。

（3）实施“整体控制、分类实施”的建设策略，协调保护与发展的关系。

（4）结合全镇历史文化资源分布，围绕着“一镇、两区（南部淮源风景名胜區、北部红桂清景区）”的空间格局，从空间联系、文化主线实行整体式保护。

（5）重点突出“淮源文化、盘古文化”，以原国道镇区段为文化主线，文化中心为重点，南北两景区为衬托，开展镇区空间形态和历史文化资源的保护工作，打造县城西部靓丽文化门户。

（6）合理组织过境交通与镇区交通的衔接工作，加快 G312 升级工作，严格控制国道镇区段两侧街景风格，保持整体风貌的统一性，打造历史风情一条街。

5. 其他村镇的历史文化保护

针对各村镇历史发展特征和资源分布特点，在保护策略层面，应实施区别对待。其中：

（1）固县镇和平氏镇曾作为地方治所，在桐柏县所处区域的历史进程中发挥过重要作用，历史资源相对比较丰富，应力争申报成为省级历史文化名镇，在突出红色文化主题的同时，加快旧城遗址的保护工作，避免建设性破坏和自然性损毁。

（2）月河镇、程湾镇、回龙乡地处桐柏县门户地区，且临近主要景区。在加强各历史人文资源保护的同时，应加强主要门户街道的景观改造工作，塑造具有古韵特色的文化街区，同时充实景区人文景点总量，提升文化内涵。

（3）加强对城郊乡毛坡村闵庄、城郊乡北杨庄历史文化名村及传统村落、特色景观名村等的保护，杜绝迁并、破坏。

6. 文物保护单位保护

按照相关法律法规要求严格保护各级文物保护单位。

7. 历史建筑保护

对于虽不属于文物保护单位，但仍能反映一个时期特点的建筑物，亦应加强保护。如清真寺等均应作为保护对象，并参照文物保护单位标准划定保护范围并制定相关保护措施。

对不能恢复的文化遗址可立碑标示，对原址进行保护。

加强历史建筑的勘查、认定和建档工作，发掘保护不同时期的代表性优秀建筑。

采取分区保护制度，位于历史文化街区内或城镇重点地段的历史建筑加强统一修缮维护，其它地区鼓励产权所有者按要求修缮及日常维护，产权所有者和使用者的均不得破坏原有建筑的外貌、布局 and 结构。

设立历史建筑保护专项资金，对履行保护义务确有困难者给予资助。

8. 自然环境要素保护

基本保持现有水网格局，禁止大规模调整、填埋现状水系，合理控制拦水建坝、截水分流的工程活动，建成区段应避免水系人工化，保持其生态功能。

建立古树名木保护档案，落实保护措施，实行全面保护。

各景区尽快完善专项保护规划，划定保护功能区，实行分层保护，对景区内生态环境和地质资源形成系统性保护。

新建人文景点应科学选址，避免对自然环境要素形成破坏。

加强对工矿区、经济林区、农耕区的管理工作，有序开展退耕还林、退耕还草工程，处理好经济活动与自然环境保护的关系。

9. 地下文物埋藏区保护

有序开展地下文物的考古发掘，划定并公布地下文物埋藏区范围，依据相关法律法规落实保护措施。

10. 非物质文化遗产保护

对非物质文化遗产开展全面普查，建立保护名录，制定保护目标。

组织传统文化交流和特色民间节庆活动，鼓励组建公办或民间艺术团队，传承传统优秀文化。

鼓励、支持和保障传承人开展传习活动，培训当地居民继承延续传统手工技艺，鼓励建立家庭作坊式的传统工艺店、饮食店等文化场所。

保护传统地名、老字号，不得随意更改。

加快优秀传统文化的申遗工作，提高关注度。

设立非物质文化遗产专项资金，对非物质文化遗产的重要传承人和传承机构实行相应奖励。

二、风景名胜布局与旅游发展

（一）旅游资源现状及评价

1. 总体概况

桐柏县地处大别山旅游带，史称“天下七十二福地”之一，自然地理条件优越，生态环境良好，名胜古迹众多，历史文化积淀深厚，淮源文化、佛道文化、盘古文化、苏区文化成为中原乃至民族文化的重要组成部分和延伸，旅游业具有较大的发展潜力。2005 年中共中央中原局旧址被列为全国百家红色旅游景点之一，同年桐柏县被中国民协授予“中国盘古之乡”，2009 年，淮源风景名胜区被国务院批准公布为第七批国家级风景名胜区之一。

2. 主要旅游资源

桐柏县旅游资源各类齐全，数量丰富，共调查出旅游资源单体 455 个，景点 67 处。

表 17-3 桐柏县旅游资源评述表

类型	名 称	资源评述
地质构造 矿产 旅游资源	桐柏一大别岛状古陆核	由桐柏山和大别山组成，呈长条形展布，为中国南方和北方两种不同地质构造单元的连接线。
	太白顶复背斜	太白顶复背斜是桐柏一大别山褶皱带的桐柏山部分，主体由太古代大别群组成
	两个古褶皱带	大别褶皱带和北秦岭褶皱带
	两个深断裂带	桐柏深断裂带和大河深断裂带展布在桐柏县中部，长 25km。
	矿藏富集带	桐柏县是世界上罕见的多类型多成因多品种矿藏富集带

类型	名 称	资源评述
	世界首次发现的“桐柏矿”“围山矿”	1983 年国际矿物学会新矿床命名委员会以矿产地分别命名为“桐柏矿”“围山矿”载入世界矿物名录
	全国最大的金矿露天采矿厂	朱庄镇银洞坡金矿露天采矿场，经过 20 年开挖采矿形成巨型大坑，现已停止开采。
	小型完整的大河铜矿采矿坑口	大河铜矿采矿坑口，目前仍在生产，为典型机械化、电器化、手工操作三结合的老式采矿坑口
	世界首创水溶采矿法	以热水沿深井注入矿层，溶解天然碱成为卤水，将卤水抽上提纯烘干成天然碱，废水循环利用。
	桃花洞片麻岩洞穴群	沿沟谷岩壁形成洞穴群，约有 1000 多个洞穴，成因与卡斯特洞穴不同，是一种新的洞穴类型。
	鸳鸯池	两池距离约 50m，一个位于淮水一个位于汉水，淮水池清汉水池浊。
森林生物旅游资源	覆盖率 90% 的桐柏山国家森林公园；固县镇松林公园；赵庄湖板栗林；启母岭红叶林；白鹭林；千年古树名木；桃花洞水杉林	
人文旅游资源	古迹	古文化遗址：陡坡嘴遗址、闵岗遗址、回龙遗址、古台寺遗址、烽火台遗址、张畈冶铁遗址、朱庄镇古采冶遗址
		古建筑遗址：平氏县城遗址、复阳侯国与复阳县遗址、朝城、围山城、淮安城、唐城、六盘谷汉代遗址
		古山寨：太阳城、田王寨、泰和寨、五虎山寨、女王寨
	古今寺庙道观与名胜	古今寺庙道观：淮渎庙、禹王庙、水帘寺、云台禅寺、普化寺、惠照寺、桂泉寺、清泉寺、罗汉寺、永庆寺、朝阳寺、金山寺、黑明寺、回龙寺、太阳庙、祖师庙、金庭馆、双龙观、穿云寺
		名胜：太白顶、桃花洞、水帘洞、红石崖、盘古卧像、盘古奶卧像
	历史名人	大禹、鬼谷子及其弟子、张良、魏延、张昌、朱序、张慧绍、景国昭、韩习卿、李怀玉、黄发顺、金孚光、曹衍玉、释印恭
	革命遗迹	桐柏英雄纪念碑、黄畈村、喻家窑、杨家祠堂、孤峰山、榨楼、叶家庄院。
	地名传说与掌故	地名传说与西游记故事 以桐柏为中心的盘古创世传说
	淮源文化	导淮、祭淮、探淮、治淮
自然旅游资源	六盘谷景区	从固庙到太白顶一条陡峻山谷，淮河正源，有 10 多个瀑布跌水和水池潭穴，盘古洞，一线天
	太白顶景区	太白顶是桐柏山的主峰，海拔 1140m，高耸挺拔，同时又是南北方区域、气候、植被、水系、地质等的分界线，由最古老的地核构成。
	水帘洞景区	由水帘洞、水帘寺、通天河、花果山、太阳城、松云湖、盘古卧像、盘古溪和淮源森林公园等众多景区，风景点的品位都比较高。
	桃花洞景区	从小盆地往下走为情人谷，分布多组景点，有三龙

类型	名 称	资源评述
		潭、龙女池、棒槌石、殉情崖、还阳亭、求子洞、麒麟送子、听松亭、仙人摆布等，然后沿山梁林带、天然石城到达桃花洞洞穴群和普化寺。
	赵庄水库景区	为中小型水库，水质好，环湖树木植被繁茂，环境优美。湖西岸有大片板栗林。
	红桂清景区	包括红石崖、桂泉寺、清泉寺、歇马岭四个景点。
	龙潭湖景区	上游田王寨北麓一带，林木繁茂、古柳参天，溪水清澈，环境优美。
	笔架山自然风景区	笔架山位于月河镇徐寨村南，有两条冲沟，其中一条有落差 200m 的六级瀑布跌水。
	桐柏松林公园	位于固县镇北，为丘陵地貌，面积 40km ² ，6 万亩松林，为引种美国的火炬松和湿地松。

3. 旅游资源定性评价

根据桐柏县旅游资源普查资料以及国家旅游局对旅游资源的定级标准，将全县 455 个单体资源划分为 5 级。其中，5 级有 18 个，4 级有 43 个，3 级 171 个，2 级 190 个，1 级 22 个，未获级 11 个。1-5 级资源分别占总资源数的 3.95%、9.45%、37.58%、41.76%、4.84%。

67 项高品位旅游资源中 3 级以上有 37 处，占 55.2%，可见桐柏县旅游资源品位之高。

从总体上看，桐柏县旅游资源分布广泛，数量众多，类型多样，《旅游资源普查规范》中列出的六大类风景旅游资源，都能在桐柏找到典型代表。

（二）旅游发展定位

1. 主题形象

淮河之源、盘古之乡、山水画境、佛道圣地。

2. 旅游发展目标

依托全县良好的自然山水环境，突出“山、水、绿、红、茶”五大特色，着力打响桐柏县生态文化旅游品牌，推进桐柏旅游从观光主导向观光、体验与休闲度假并驾齐驱转变，从散点布局向集聚发展转变，从资源依赖型向产品创新型转变，从旅游要素发展向多产业融合发展转变，从粗放型发展向精细化运作转变，从门票经济向产业经济转变，把桐柏县打造成环境宜人、环境宜游、游览设施完善、管理体制健全、经济带动性强的中原度假胜地、养生胜地和面向鄂豫皖地区、辐射全国的集生态观光、休闲度假、传统历史文化认知等功能于一体的复合型旅游胜地。

3. 旅游功能

结合桐柏旅游资源的评价分析及分布特点，重点打造五大主题旅游功能及四大服务辅助旅游功能。

（1）五大主题旅游功能

休闲养生度假游：以淮源风景名胜区景点、沿淮河景观带、二郎山水库、赵庄水库、石步河水库为重点，打造以疗养、避暑、观光为特色的休闲旅游度假胜地。

红色革命教育游：以中共中央中原局旧址（叶家大院）、人民英雄纪念碑、七七工作团诞生地（城关镇）、中共桐柏区党委、行署、军区机关旧址（平氏镇）、中共鄂豫边省委旧址（回龙乡）、孤峰山革命纪念地（埠江镇），榨楼革命遗址（回龙乡）为重点，结合信阳西、南阳红色旅游资源，打造桐柏山-大别山红色旅游胜地。

佛道文化感悟游：以河南佛教学院、太白顶云台禅寺、水帘寺、黑明寺、朝阳寺、普化寺、桂泉寺、祖师庙（顶）为重点，打造集传承和感悟佛道文化、参观宗教活动等功能于一体的佛道文化旅游基地。

盘古文化寻根游：以淮源镇风景名胜区盘古湖、混沌池、五行盘、龙虎涧、四叠瀑、飞龙瀑、八卦坛、盘古祖殿等和启母岭相关题材的山石景观、庙宇为重点，结合西游文化和大禹神话等旅游节点，打造体验上古文化、传统神话等为核心内容的旅游产品。

淮源文化认知游：以淮源镇和县城城区为依托，利用淮源景区中淮祠、淮井亭、鸳鸯池、祭淮坛、祭淮塔和以县城城区淮渎庙、淮河景观带等景观资源，形成围绕导淮、祭淮、探淮、咏淮为主题的淮源文化游。

（2）四大辅助旅游功能

包括：民俗风情体验游、科研考察探索游、大众文体活动游和会展交流商务游。

（三）旅游空间布局

结合旅游资源分布特点，突出各景区主导功能，构建“一带、三心、六区”的旅游空间布局。其中：

“一带”是指依托 G312、S206 及与三夹河、淮河复合所形成的集生态保护、景观展示、交通功能于一体的复合型旅游廊道。

“三心”指以中心城区为主、黄岗镇区和程湾集镇区为辅的三个旅游服务基地。

“六区”指城市风情体验区、淮源风景名胜区、红叶景区、红（石崖）桂（泉寺）清（泉寺）生态文化观光区、石步河水利风景区、平（氏）埠（江）历史文化旅游区。其中：

城市风情体验区：将城市人文资源和自然生态资源有机融入城市建设中，塑造

宜人宜居宜游的城市景观体系，提升城区吸引力，打造展示桐柏内涵的形象窗口和旅游枢纽。

淮源风景名胜区：注重保护和利用相结合，以体验淮源文化、盘古文化、佛道文化、红色文化、山水文化为核心内涵，提供一日游、两日游、三日游的多种形式的精品服务项，力争远期实现AAAAA级旅游景区目标。

红叶景区：整合景区旅游资源，以黄岗、回龙两乡镇万亩红叶林、板栗林、松树林为基础，以盘古文化、红色文化、山石文化、西游文化为主题，优化景区布局，力争规划中期实现AAA级旅游景区目标。

红桂清生态文化观光区：规划采取景区部分功能园林化策略，作为中心城区西部和淮源镇北部郊野公园功能；加快旅游交通线路建设，增强景区开放度。进一步充实人文景点资源，增加景区的亮点。

石步河水利风景区：以秦王涧、响水潭瀑布群、黑明寺、黑明寺茶园为特色，充分发挥门户优势，结合镇区石步河水库建设，以南游山、北戏水、品香茶、食美味、住雅居为主要内容，打造高品质乡村观光及养生度假品牌。

平埠历史文化旅游区：将平氏和埠江两镇文物古迹统筹考虑，以三夹河滨水景观体系和城镇主要道路为主线，以历史人文为主题，形成城镇标识性景观节点。

（四）旅游线路组织与服务设施规划

1. 旅游线路

旅游线路包括区域旅游线路、景区内旅游线路两种类型，其中区域旅游线路主要依托县域内主要公路，景区内旅游线路应结合景区专项规划进行布局。

2. 配套服务设施

规划设置“一主、三次”四个旅游服务中心，其中：

一级旅游服务中心为县城，包含餐饮、住宿、交通、购物、娱乐、信息等旅游服务综合要素，承接区域客流较多。

二级旅游服务中心为淮源镇、程湾镇和黄岗镇，主要为游客提供旅游信息咨询、景点介绍、交通工具、活动组织等服务功能，同时兼顾少量购物、住宿等服务。

第五部分 中心城区规划

第十八章 城市性质与发展目标

一、城市功能

桐柏作为淮河源头，生态地位突出，对居住、休闲、产业发展均具有重要影响，是名副其实的第一特色，而利用生态基础也大有文章可做，桐柏县提出了生态立县战略，以生态为本打造四大体系，将生态环境保护的压力转化为动力；风景资源优势明显，自然山水与四大文化交相辉映，极具吸引力，旅游发展空间巨大；产业集聚区、商务中心区获批对城市功能演变具有重要影响，农副产品加工、机械制造业作为新支柱产业正加快培育。

- ☐ 全县的政治、经济、文化和综合服务中心；
- ☐ 以农副产品加工、机械制造等为主的新兴产业城市；
- ☐ 河南省重要的自然、人文旅游休闲基地；
- ☐ 淮河源头山水生态城市，重要的水源和生物资源保护地。

二、城市性质

桐柏县城是全县政治、经济及综合服务中心，河南省重要旅游城市，以淮源山水为特色的宜居生态城市。

“综合服务中心”的定性主要突出县城在全县范围内职能的转变，更加强调其在城乡统筹形势下对乡村地区的服务作用和公共资源的区域化共享，落实新型城镇化以“人”为核心的要求，建设便利、开放的服务型城市，而不仅是相互之间的行政管理、经济发展的垂直单向关系。事实上，城市中的大型医院、高级中学、职业学校、图书馆、汽车站、商业中心、科技中心等均是面向全县居民的。

桐柏风景资源丰富，旅游发展前景良好，而其特殊自然环境较大程度上决定了旅游在桐柏的主导地位和最大可能性。规划期内，桐柏旅游影响范围将主要在于河南省及豫鄂两省交界地区，因此应立足河南省，并面向中部地区，加大旅游发展力度，建设重要的风景旅游城市及休闲服务基地。

“以淮源山水为特色的宜居生态城市”强调桐柏县地理区位的特殊性、生态的重要性、风景特色的独一性，以及建设山水城市的目标。桐柏县城地处淮河源区，

是千里淮河第一城，具有重要的大山大河的地理特色，对淮河流域生态环境保护有举足轻重的作用，城市建设应协调好经济发展与山水环境保护之间的关系。

三、城市发展目标

以建设美丽桐柏为宗旨，推进城区内涵式发展，注重品质提升，着力建设淮源山水文化特色生态县城，即“四大名城”。

1. 美丽自然的全国旅游名城。大力发展旅游业，并以旅游业发展引领旅游名城、休闲胜地建设，全面提升城市景观，完善服务设施，形成宜观光、宜休闲的城市氛围。

2. 生态良好的山水宜居县城。以人为本，以塑造幸福的生活环境为城市建设首要纲领，尊重自然格局，突出山水特色，打造与淮河水、桐柏山相适应的蓝脉绿网、显山露水的山水生态城市；体现人性追求，营造和谐氛围，将桐柏建设成为南阳乃至中原地区人居首选城市，回归作为“天下七十二福地”的美丽桐柏。

3. 特色明显、绿色低碳的新型产业之城。发挥产业集聚区、商务中心区等政策性产业空间的动力引擎作用，重点发展新型环保材料制造、油脂加工等特色产业，提升经济实力，增强发展活力，以产业持续发展支撑城市稳定运行和规模不断壮大，保障居民就业，保证城市化的集聚态势。

4. 主题突出、内涵丰富的淮源文化名城。加强文化保护及沿承，突出城市的文化特性，将以淮源文化为根的四大文化（淮源文化、红色文化、佛道文化、盘古文化）融入城市内涵，不断提升城市文化品位，彰显城市文化魅力，强化城市的特色品牌。

第十九章 城市规模

一、人口规模

（一）中心城区人口现状

2012年，桐柏县中心城区人口为10.3万人，较2001年的5.2万人增长了98.1%。2001—2005年间人口增长稳定，由5.2万人增长到5.9万人；2006年以后，城市人口增长加速，由6.5万人增长为2012年的10.3万人，年均增长0.5万人。

表 19-1 2001—2010 桐柏县中心城区人口统计表

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
城区人口（万人）	5.2	5.5	5.7	5.8	5.9	6.5	7.3	7.6	8.7	9.5

（二）增长率法

具体计算公式为： $P_n = P_0(1+r)^t$

式中， P_n ：预测期末城市人口

P_0 ：预测基本城市人口

r ：城市人口综合增长率

t ：时间段

综合分析 2001-2010 年中心城区人口综合变化规律，确定人口预测近期综合增长率为 6.5%，中期为 5%，远期为 3%，预测结果如下：

19-2 增长率法人口预测表

近期 2015 年	$9.5 \times (1+6.5\%)^5 = 13.01$ (万人)
中期 2020 年	$13.01 \times (1+5\%)^5 = 16.60$ (万人)
远期 2030 年	$16.60 \times (1+3\%)^{10} = 22.31$ (万人)

（三）劳动力需求法

公式：

$$P_n = P_0 \left(1 + \frac{E_L Y}{\beta} \right)^t \cdot \frac{K_0}{K_n}$$

根据城市人口增长与经济增长速度，以及科技进步、劳动、资金因素在经济增长中的贡献份额，预测 2015 年中心城区人口为 11.43 万人；2020 年为 15.80 万人；2030 年为 25 万人。

（四）综合取值

最终确定 2015 年中心城区人口为 12 万人；2020 年为 16 万人；2030 年为 25 万人。

二、用地规模

（一）中心城区用地规模现状

2012 年，中心城区建设用地面积为 1065.01 公顷，人均建设用地 103.4 m²/人。

（二）人均建设用地指标的确定

按照现状人均建设用地统计结果和新版城市规划建设用地标准，规划桐柏县中心城区人均用地指标采用 80-105 m²/人。

气候区	现状人均城市建设用地指标	允许采用的规划人均城市建设用地指标	允许调整幅度		
			规划人口规模 ≤20.0 万人	规划人口规模 20.1 ~ 50.0 万人	规划人口规模 >50.0 万人
I、 II、 VI、 VII	≤65.0	65.0 ~ 85.0	>0.0	>0.0	>0.0
	65.1 ~ 75.0	65.0 ~ 95.0	+0.1 ~ +20.0	+0.1 ~ +20.0	+0.1 ~ +20.0
	75.1 ~ 85.0	75.0 ~ 105.0	+0.1 ~ +20.0	+0.1 ~ +20.0	+0.1 ~ +15.0
	85.1 ~ 95.0	80.0 ~ 110.0	+0.1 ~ +20.0	-5.0 ~ +20.0	-5.0 ~ +15.0
	95.1 ~ 105.0	90.0 ~ 110.0	-5.0 ~ +15.0	-10.0 ~ +15.0	-10.0 ~ +10.0
	105.1 ~ 115.0	95.0 ~ 115.0	-10.0 ~ -0.1	-15.0 ~ -0.1	-20.0 ~ -0.1
	>115.0	≤115.0	<0.0	<0.0	<0.0
III、 IV、 V	≤65.0	65.0 ~ 85.0	>0.0	>0.0	>0.0
	65.1 ~ 75.0	65.0 ~ 95.0	+0.1 ~ +20.0	+0.1 ~ 20.0	+0.1 ~ +20.0
	75.1 ~ 85.0	75.0 ~ 100.0	-5.0 ~ +20.0	-5.0 ~ +20.0	-5.0 ~ +15.0
	85.1 ~ 95.0	80.0 ~ 105.0	-10.0 ~ +15.0	-10.0 ~ +15.0	-10.0 ~ +10.0
	95.1 ~ 105.0	85.0 ~ 105.0	-15.0 ~ +10.0	-15.0 ~ +10.0	-15.0 ~ +5.0
	105.1 ~ 115.0	90.0 ~ 110.0	-20.0 ~ -0.1	-20.0 ~ -0.1	-25.0 ~ -5.0
	>115.0	≤110.0	<0.0	<0.0	<0.0

（三）中心城区建设用地规模

规划桐柏县中心城区 2020 年建设用地规模为 17.95 平方公里，人均建设用地 112.2 m²/人（其中 2015 年建设用地规模 13.48 平方公里，人均建设用地 112.3 m²/人）；2030 年控制建设用地规模为 26.23 平方公里，人均建设用地 104.9 m²/人。

第二十章 城市规划区空间发展与控制

一、规划区范围

为加强对城市周边的水源、生态环境等的保护，并给城市长远发展留足弹性和空间，按照延续性、完整性、科学性和可操作性的原则，综合确定城市规划区范围为：城关镇、城郊乡、桐柏山淮源风景名胜区的全部；淮源镇的固庙村、陈庄；月河镇焦桐高速公路以西及沿侧行政村；吴城镇西部行政村（包括大陈庄村、岳畈村、邓庄村、朝城村、吴城村、阎庄村、西新庄村、七里井村、王宽店村）；赵庄水库；大河镇的夹山村，面积 403.22 平方公里。城市规划区内的所有城乡建设活动实行统一规划管理。

较之上版规划，本次规划区的范围整体扩大，在西部、北部、东部均做了适度外延，只在东南部有所压缩。调整原因在于：城郊乡和桐柏山淮源风景名胜区的完整性；淮源镇区位于固庙村，是淮河的上游、是风景区除县城外的另一重要旅游服

务基地，与县城、风景区相互补充，密不可分；S206、焦桐高速是县城主要对外通道，沿路向东具有临近高速公路出入口的区位优势，是主要发展方向，县城东扩的态势明显而强烈，应做长远考虑，超前控制；体现区域协调和设施共享，吴城镇区是县城外围距离最近的功能组团，将其全部纳入城市规划管理范畴；加强对吴城镇邓庄、朝城碱矿开采的管理；赵庄水库是县城新水源，水库及输水通道沿线区域应纳入规划区范围；城乡统筹，兼顾中心村建设中村庄整合、资源调配的需要。

二、规划区空间管制

为规范城市建设行为，引导城市合理紧凑布局，保障城市持续发展，将中心城区划分为已建区、适建区、限建区和禁建区四大类区域，并相应制定空间管制措施。

（一）禁建区

城市规划区内划为禁建区的区域有：

1. 坡度大于 25 度的山体。
2. 信南高速铁路、宁西铁路两侧各 50—100 米，焦桐高速、邓南高速公路两侧各 50 米，城区以外国道两侧各 20 米，省道两侧各 10 米以上的范围。
3. 淮河干流两侧各 50 米，龙潭河、水帘河、银盘河等淮河支流两侧各 20 米的范围。
4. 淮干流水源、龙潭河水库水源、银盘河水库水源、水帘河水源、赵庄水库水源的一级保护区。
5. 桐柏山淮源风景名胜区、太白顶自然保护区的核心区。
6. 基本农田保护区。
7. 各文物保护单位保护范围。

禁建区总面积约 201.24 平方公里。禁建区内应严格保护生态环境、自然与人文资源，禁止开发性建设行为，并服从国家相关法规、条例的规定。

（二）限建区

划定规划区内的限建区包括：

1. 桐柏山淮源风景名胜区、太白顶自然保护区的缓冲区。
2. 一般农地
3. 淮干流水源、龙潭河水库水源、银盘河水库水源、水帘河水源、赵庄水库水源的二级保护区。

4. 各文物保护单位的建设控制地带、新华街特色文化街区。
5. 淮南区郊野公园。
6. 拟迁并的村庄。

限建区总面积约 161.65 平方公里。限建区内应以保护生态环境、自然资源、人文资源为前提，适当限制其中的开发建设类型、规模与强度。

（三）适建区

禁建区、限建区以外的区域为适建区，总面积约 40.33 平方公里。适建区内应按照相关规划的要求进行开发建设。

（四）已建区

已建区面积约 22.78 平方公里。包括规划区内现状城市、镇村、区域性基础设施等建设用地，其建设重在调整改造，符合相关规划要求。

三、规划区村庄发展与控制

规划区内村庄距离县城较近，处于县城的紧密联系圈层，包括农业生产、日常生活在内的各个方面都受到县城的直接影响。随着县城规模的不断扩大，郊区土地蕴藏的潜在价值也越来越大。节约、高效利用土地是规划区内村庄建设的重点。

规划区内村庄可主要分为四大类型：

对现状城中村及规划建成区内村庄应加快改造。其中与规划地块用地性质不相符而五年内未被纳入拆迁改造计划的，原有老建筑可改建加固、限规模建设。

对地处城市长远发展方向（东部、东北部和东南部）、远景可能用地区域内以及对外交通干线两侧、具有较好经济基础的村庄，积极推进整合集中，择优越区位，建设规模化、现代化的新农村社区，避免形成新城村。新农村社区是具备城镇化形态、特征的农村社区，其建设应注重设施配套，并与产业发展相结合。

对农业发展条件较好且有一定规模的村庄，以保留整治为主。积极培育中心村，切实提高农村基础设施、公共服务设施水平，改善生活环境，吸引周边村庄人口逐步集中建房。另风景区内的服务型村庄及传统村落等特色保留村庄，应在保护原有价值要素基础上，加强开发利用，结合旅游发展，形成支柱产业，达到社会效益与经济效益相统一的目的。

对位于南部偏远山区、坡度大于 25 度的山体、水源保护区、泥石流易发生区等生态环境脆弱或发展条件极差地区内的村庄，应逐步进行搬迁。

四、规划区基础设施建设

按照城乡统一、资源共享的原则，合理安排区域性基础设施，在城市郊区构建高效、覆盖较广的基础设施网络体系。

（一）公路

依功能、等级，将规划区内公路分为区域交通干线、县域联系公路和近郊通村公路三个层次。

区域交通干线包括 G312、焦桐高速和即将建设的 G240，形成“一横两纵”、“一高（速）两国（道）”的对外交通骨架。对于区域交通干线，规划重在导流过境交通。结合 G240 建设和 G312 城区段改线，加快建设西绕城路即解放路，构建完整绕城路。加强城市主干路与区域交通干线的连接。

县域联系公路主要包括 S206、S234，均与城区主干路直接连通，是城区对外交通的重要出口。提升县域联系公路等级，将 S206、S234 改造成为一级公路，建设吴城至淮源的城市“大北环”。

在国、省道组成的交通骨架基础上，完善通村公路及风景区内道路，形成对外便捷、微循环运行良好的道路系统。

（二）铁路

加快宁西铁路复线建设，积极推动信南高速铁路选线建设。

（三）供水

严格保护龙潭河水库、一水厂水源地、银盘河水库和赵庄水库等取水源地，近期重点推进赵庄水库取水工程建设。统筹规划区内城乡供水，合理安排重大供水设施建设，积极引导城市给水管网在有条件的情况下向周边村镇延伸。赵庄水库引水工程可适当考虑吴城镇用水需要。

（四）电力

为满足规划区不断增长的用电负荷需要，尽快建成淮北 110KV 变电站，对吴城 35KV、新区 35KV 变电站进行扩容。新建吴城 110KV 变电站。结合宁西铁路复线建设，新建一处 220KV 变电站，与贤能 220KV 变电站共同构成双电源稳固格局。在月河建设 35KV 电铁站。

（五）燃气

配合“西气东输”二线工程建设，在北绕城路与桐银路交叉处，建设分输站，并在其南侧同步建设一处门站。着力推进天然气配气设施不断扩大覆盖范围，逐步

向近郊村庄及吴城镇、月河镇、淮源镇延伸燃气管网。

（六）其他

加快筹划第二污水处理厂建设，同步配建中水回用设施。推进吴城镇尽快新建污水处理站（厂）。

完善村庄生活垃圾收集中转设施，根据城乡发展需要，适当扩大垃圾处理厂库容量。

五、规划区用地统筹布局

规划按照生态优先、节约集约利用土地资源的原则，统筹安排规划区范围内建设用地、生态用地、农业用地等，使生活、生产、生态（即城市建设、生态保护、耕地保护）相协调。

（一）生态用地

生态用地是以生态服务功能为主的土地类型，是非生产性、非建设性的，用以稳定区域生态平衡。规划区生态用地主要分布在南部和西部，包括桐柏山及余脉山体自然林地、淮河上游各条干支流和水库等湿地，主体是太白顶自然保护区、桐柏山淮源风景名胜区、淮河干流上游水源保护区、赵庄水库等。规划生态用地应按照事权部门相关法规、条例的规定，以生态安全、资源保护为主，禁止开发性建设行为侵占。加强监管和宣传，杜绝滥伐乱采、挖山毁林。

（二）农业用地

农业用地主要包括规划区范围内的耕地、园地、低山缓丘经济林地、草地和其它农用地。规划农业用地主要分布在县城以东和以北地区。不得随意改变农业用地性质，尤其严禁侵占基本农田。

（三）建设用地

建设用地包括城乡居民点建设用地、区域交通设施用地、区域公用设施用地、特殊用地、采矿用地和其它建设用地，规划总面积 4033.2 公顷。

城乡居民点建设用地组成：城市建设用地 2622.5 公顷，吴城镇区建设用地 108.3 公顷，淮源镇区建设用地 92.3 公顷，各村庄建设用地共 261.2 公顷。

此外，规划区内区域交通设施用地 391.2 公顷，区域公用设施用地 6.9 公顷，特殊用地 47.2 公顷，采矿用地 57.1 公顷，风景区管理及服务设施用地等其它建设用地 456.3 公顷。

各类建设地上的建设活动都必须符合城市规划要求，按照法定程序办理相应

手续和许可证明。

六、规划区生态体系构建

规划区生态格局的构建以自然保护区及风景名胜区为核心，以河流水系和道路两侧绿化为纽带，以广大农田为背景，形成山环水绕、绿网贯穿的总体形态。

开展生态修复，保护城市南部、西部的自然山体和丘陵岗地作为城市的生态背景，将淮河、龙潭河之间的三角区域打造为城市“绿心”；建设淮河两岸自然的滨河绿带，延续城市山水环绕的传统生态格局。

疏通城内各条支流，拓展滨河绿地，建设滨河公园，形成贯穿城市、沟通内外、连接组团的绿色生态廊道。

第二十一章 中心城区总体布局

一、城市形态演变分析

桐柏县城区演变历程可划分为解放前、改革开放前、新世纪前、新世纪后四个阶段：

解放前（1949 年以前）：城区范围大致为东至淮安街，南至淮源大道，北至文化路，西至铜山街，规模较小。

改革开放前（1949—1985）：解放后，县城各项建设迅速发展，城区面积逐渐扩大，向北扩至淮河南岸，向东扩至龙潭河以西，向西沿淮源大道呈带状延伸至淮源风景区东入口处，向南扩至现 G312 以北。

改革开放后（1985—2000）：城镇化进程加快，淮河以南区域逐渐无法满足城市发展需要，城区开始谋求向北跨淮河发展，利用将新建国家东西干线宁西铁路的机遇，建设淮北新区，推进城区中心北移，形成淮河南北两大组团的格局。1996 年，县城人口 49766 人，用地 3.94 平方公里，人均 79.17 平方米。

新世纪后（2000 年至今）：城区空间扩展的同时也逐渐重视城市环境改善和形象品质的提升，成为国家园林城市，城区吸引力进一步增强；依托宁西铁路、焦桐高速公路、G312 以及多条省道，城区对外综合交通体系逐渐形成；淮北产业集聚区建设为淮北新区建设的注入了新的活力。

2005 年，县城区人口达 6.8 万人，用地规模 5.5 平方公里，人均 80.98 平方米；2010 年，城区人口达到 9.3 万人，建设用地规模为 8.67 平方公里，人均 93.2 平方米。

自建城始，桐柏县城一直居于淮河以南，尤以新华街两侧为中心，其范围近似现状老城，多年不曾跳出此框。从 20 世纪 90 年代末，以县政府搬迁、淮北新区建设为标志，县城由临河发展时期开始进入跨河发展时期，目前已经基本形成“两城鼎立”的格局。

二、中心城区用地现状

（一）现状建设范围及各类用地构成

现状建成区西至淮源大道、英雄路交叉口，南至英雄路两侧，东至盘古大道两侧，北至货站路，建设用地面积为 1065.01 公顷。

居住用地面积 494.67 公顷，占建设用地的 46.4%；公共管理与公共服务设施用地面积 102.66 公顷，占建设用地的 9.6%；商业服务业设施用地面积 42.95 公顷，占建设用地的 4.2%；工业用地面积 136.44 公顷，占建设用地的 13.2%；物流仓储用地面积 9.23 公顷，占建设用地的 0.9%；交通设施用地面积 232.15 公顷，占建设用地的 21.8%；公用设施用地面积 12.02 公顷，占建设用地的 1.1%；绿地用地面积 35.29 公顷，占建设用地的 3.3%。

表 21-1 中心城区 2012 年建设用地平衡表

序号	用地代码	用地名称	面积 (hm ²)	占建设用地面积 (%)	人均 (m ² /人)
1	R	居住用地	494.67	46.4	48.0
2	A	公共管理与公共服务设施用地	102.66	9.6	10.0
		其中			
		行政办公用地	31.12	2.9	
		文化设施用地	4.94	0.5	
		教育科研用地	49.15	4.6	
		体育用地	5.36	0.5	
		医疗卫生用地	9.70	0.9	
3	B	社会福利设施用地	0.59	0.1	
		宗教设施用地	1.80	0.2	
		商业服务业设施用地	42.95	4.0	4.2
		其中			
		商业设施用地	25.63	2.4	
		商务设施用地	11.15	1.0	
4	M	娱乐康体用地	0.64	0.1	
		公共设施营业网点	2.51	0.2	
		其它服务设施用地	3.02	0.3	
4	M	工业用地	136.04	12.8	13.2
5	W	物流仓储用地	9.23	0.9	0.9
6	S	交通设施用地	232.15	21.8	22.5
7	U	公用设施用地	12.02	1.1	1.2

序号	用地代码	用地名称	面积 (hm ²)	占建设用地面积 (%)	人均 (m ² /人)
8	G	绿地	35.29	3.3	3.4
		其中 公园绿地	29.15	2.7	
		广场	6.14	0.6	
9	H	城市建设用地	1065.01	100	103.4

注：2012 年城区常住人口为 10.3 万人。

（二）现状布局整体特征

初步形成了“一河两城”的空间格局。

淮北新区行政中心区域、宁西铁路客运站区域虽建设较快，已初具规模，但人气尚且不足。受发展阶段和经济实力的制约，县城目前整体上处于规模扩展阶段，内涵发展不足，有待完善配套，集聚人气。

山水自然基础好，绿化水平较高。仁者乐山，智者乐水，作为桐柏山麓、淮河源头，桐柏城区内以淮河为主，具有多条河流，山脉雄踞城南、城西，抬头即见，城市建设具有得天独厚的优势条件。

淮河风光尚未得到很好的展示。淮河是桐柏的母亲河，也是县城最重要的景观资源，淮河两岸现已形成一定绿化，但无论从绿化水平、综合景观效果（水景、夜景），还是人气、亲水性等方面，淮河的潜质均未得到充分发挥，河从城中流，却略显疏远，尚不足以成为县城的绝对标志和居民集中休闲的首选场所，距离山水生态城市的目标仍存在一定差距。

公共设施较为齐全。

老城区建筑密集，用地混合程度较高，活力十足。

现状居住用地缺少统一组织、统一规划，自建房比重大，规划建设区内城中村及建设区外村庄（集体土地上）私建现象突出，人居环境偏差。

产业集聚区较快发展，但工业用地比重偏小。

现状的新老城区之间主要通过桐银路和淮安路两条道路进行联系，稳定性、可靠性差。铁路、高速公路和 G312 等主要交通方式之间缺少有效联动，交通优势尚未达到发挥。

桐山路以西区域自然山体受到破坏，但挖山私建已受到控制，城中村建筑密集，路网稀疏且不成体系。

（三）土地利用效率评价

现状城市人均建设用地为 103.4 平方米，建成区尤其是老城区用地布局较为紧凑，建筑密度大，功能活力十足，虽低层建筑比重不小，但整体土地利用效率并不低，只部分土地利用较为粗放或质量较低。主要有以下几种情况：

1. 强度低。建成区内市场及边缘的一些自建房等较为低、散，土地利用效率低。

2. 品质低。城中村虽建设强度不低，但建筑布置杂乱，环境卫生差，安全隐患大，土地利用品质较低。

3. 效益低。老城中心地区商业价值较高，适宜发展商业服务业，与之相较而言，现有的行政办公设施、老工厂等用地经济效益偏低。

4. 活力低。淮北新区部分新开发居住小区、新建设施人气尚且不足，有待进一步充实。

三、发展用地分析

（一）自然条件

城区位于桐柏山北麓，评价范围的南部和西部均为山地，是桐柏山主峰的延续，坡度陡峻，沟谷幽深，地形复杂，不具备开展城市建设的基本条件。城区以东、以北属于平原浅丘地形，高差变化不大，坡度较为平缓，适宜建设程度高。淮河南侧、老城区以东、G312 以北的三角区域为典型的丘陵区，地势起伏不匀，相对而言，西半部坡度偏大，东半部淮河及道路两侧坡度较小，适当平整后，可用于城市建设。

根据工程适宜性评定标准，规划对距县城 3 公里、15390.85 公顷的用地进行地质研究与用地的综合评价，除现状建成区外，可将城市用地划分为四种类型：

1. 适宜用地

指自然条件好，场地适宜工程建设，不需要或采取简单的（一般的）工程措施即可适应城乡建设要求，没有生态及人为因素影响限制的用地。主要包括焦桐高速以西，上厂水库以南，翠柏河以东地区，面积约 3182.38 公顷。

2. 可建设用地

指自然条件较好，场地较适宜工程建设，需采取工程措施，条件改善后方能适应城乡建设要求，没有生态及人为因素影响限制的用地。主要包括规划区范围内焦桐高速以东，上厂水库以北地区，面积约 2206.47 公顷。

3. 不宜建设用地

指场地工程建设适宜性差，必须采取特定的工程措施后才能适应城乡建设要

求，或具有较强的生态和人为因素影响限制的用地。主要包括现状建成区南部和建成区以西淮河以南地区，面积约 2653.49 公顷。

4. 不可建设用地

指场地工程建设适宜性很差，完全或基本不能适应城乡建设要求，或具有很强的生态和人为因素影响限制的用地。主要包括城区西北部淮河源生态保护区和水库涵养区，面积约 6027.17 公顷。

（二）建设基础

受地形的显著影响，近年来城区主要向东、向北发展，对城南和城西的基础投入较少，除 G312 外，道路量少稀疏，交通网络系统性极差，给水、排水等公用设施管线亦未延伸至此。相比之下，东部和北部拥有桐明公路、焦桐高速、宁西铁路等对外交通干线，并随着行政中心北移、一批重大公共设施选址新建尤其是产业集聚区的快速建设，已建成或在建盘古大道、北环路等主要道路，市政设施同步配套，形成了优越的建设条件。

（三）土地利用条件

桐柏全境以浅山、丘陵为主，林地比重较大，耕地资源相对稀缺。城区南部、西部均为山林地，具有重要的水源涵养、生态防护功能，不容开山毁林；东部、北部是县域中部耕地集中分布区的组成部分，需确保耕地总量动态平衡。根据最新的土地利用总体规划，为保证产业集聚区的建设，已将城区周边的基本农田调换为建设用地或一般农田，预留了一定的建设用地指标。

（四）经济走向

无论从大区域角度，或是县域层面，东西方向都是主要的经济流向。

（五）生态敏感性

评价范围南部和西部为淮源国家级风景名胜区，植被繁茂，物种丰富，是淮河源头，更是“自然博物馆”和城区主要的水源保护区，生态极为敏感。东部和北部主要是农业生产区，人工作用大，生态敏感性相对较低。

四、发展方向选择

（一）关于淮南地区

淮南即淮（河）龙（潭河）三角地区是上版总体规划确定的“绿心”的重要组成部分，地位特殊，随着城市发展框架的拉大、对城市认识的变化和新老城区跨河交通问题的凸显，需要将其局部纳入建设考虑范围。

1. 连接东西，贯穿南北，西有老城区，北有淮北新区，东有产业集聚区，是老城与新城、河东地区之间的衔接过渡区，在城区大交通格局中具有重要地位。

2. 不占用良田，而且土地利用总体规划在该区域划出了一部分建设用地。

3. 沿河发展，可获取较好的生态环境。中外临水的大都市或城市，发展到一定程度后，均选择沿河在两侧平行发展，一则扩大战略发展空间，二则提升城市景观环境。

4. 南临淮源风景区，北接桐柏县城，可增加中南部区域人气，带动旅游休闲服务区的开发建设。县城周边旅游可分为三个层次，南部景区以观览为主，北部县城以吃住行服务为主，中部淮南地区则适宜以休闲为主。

（二）发展方向

在产业集聚区的带动下，实行“东扩、北进、南控、西抑、中调”的空间发展战略，主要向东，次要向北，控制开发淮南地区及国道南侧区域，抑制向西发展，实行城市更新与新区开发并重，全面改造老城区。

五、中心城区空间增长边界

中心城区空间增长边界为规划的西绕城路、G240、一水厂水源二级保护区东界、世纪大道、东绕城路、G312 及风景区北界围合的区域，面积 40.96 平方公里。

六、空间布局结构

（一）整体生态格局

桐柏县城地处淮河源，南侧的桐柏山是城市发展的天然屏障，卧牛山、翠屏山、金台山坐落于城市南缘，并呈向城市内部渗透的态势，淮河自西向东贯穿城市中部，形成“山—水—城”层叠状的山水城生态格局。若干南北向绿色通廊（龙潭河、水帘河、银盘河、翠柏河等）穿城而过，串接淮河带状绿色空间。

（二）规划布局结构

从“临河发展”到现状的“跨河发展”，规划期内县城将进入“拥河发展”时期，形成“一带、三心、五区”的开敞式、多组团的空间布局结构。

一带：淮河景观绿化带。突出淮河之于桐柏的非同寻常的意义和景观价值，加强景观设计，增加绿化、亲水平台和活动空间，增设夜景、游船等内容，形成城水交融的效果，将淮河城区河段打造成为桐柏标志性景观和颇具淮源风情、桨声灯影的“淮河十里风光带”。

三心：行政中心、老城综合服务中心、商务中心。

五区：老城生活区、淮北生活居住及综合服务新区、北产业区、东城复合产业区、淮南休闲区。西部和南部分别为水源和风景名胜区分，生活居西、南；北部、东部临铁路和高速公路，为产业集聚区，主要发展工业。

各区之间主要通过三源大道、盘古大道、大同路三条公共活动轴进行有机联系。

七、分区发展引导

（一）老城生活区

结合淮北新区开发的快速推进，以新带旧，全面推进城市更新，加大城中村、旧住宅区改造力度，盘活存量资源，焕发旧区活力。

（二）淮北生活居住及综合服务新区

包含政务组团、商务中心组团、站东组团和银盘组团。

有序推进行政中心建设，引导行政机构、文化设施集中布局，带动淮北新区发展，提高行政效率。加强城市设计，高度重视景观塑造，打造展示城市形象的重要窗口。

把握政策机遇，大力推进商务中心区建设。结合山水自然条件，打造生态、现代的城市中心区，撬动沿淮河发展格局的形成。

作为淮北地区交通最为便利、位置最优的区域，站东组团建设应坚持高标准的原则，公交优先，适度混合，适当提高土地使用强度。

充分利用体育中心、实验高中等优质公共资源，建设宜居、宜学的银盘河两侧生活圈。

（三）北产业区

利用优惠政策，加强招商引资；依托龙头企业，重点发展矿山机械和汽车零部件、农副产品加工业。

高速出入口区域应与产业集聚区北部片区相配套，推进城市向东扩展。完善服务配套，建设相对独立、自成体系的居住区。

（四）东城复合产业区

由产南组团、东湖组团组成。产南组团应强化企业技术改造，提高项目准入标准，重点布置污染小的一类工业用地，减少环境干扰，提高与生活居住区的可融性。

东湖组团应完善教育、医疗、体育、娱乐、商业、社会保障等公共设施，建设配套齐全、服务城市东部地区的完整生活居住区。保护东湖，并结合水体资源，发

展娱乐康体休闲。

（五）淮南休闲区

即桐柏县规划中的淮南山水新区，既是观光休闲区，又是城市“绿心”。规划将西片定位为红色文化主题公园、中片为茶果休闲观光园，东片北部为郊野公园，南部为生态保育林地。以跨河大桥建设为重点，加快完善道路体系，架构起连接产业集聚区和老城区、淮北新区与淮南区域的通道枢纽。以休闲玩乐设施、娱乐场所、度假酒店等休闲项目建设为重点，突出休闲功能。适度积极发展商务办公、高档居住等。有效利用沟谷地区，进行点缀式开发建设。控制开发界线，注重自然生态保护。

八、各类建设用地构成

规划 2030 年城市建设用地面积为 2622.51 公顷，人均建设用地 104.9 平方米。居住用地面积 684.42 公顷，占城市建设用地的 26.1%，人均 27.4 平方米；公共管理与公共服务设施用地面积 206.09 公顷，占城市建设用地的 7.9%，人均 8.2 平方米；商业服务业设施用地面积 185.31 公顷，占城市建设用地的 7.1%，人均 7.4 平方米；工业用地面积 458.44 公顷，占城市建设用地的 17.5%，人均 18.3 平方米；物流仓储用地面积 87.03 公顷，占城市建设用地的 3.3%，人均 3.5 平方米；交通设施用地面积 589.20 公顷，占城市建设用地的 22.5%，人均 23.6 平方米；公用设施用地面积 31.48 公顷，占城市建设用地的 1.2%，人均 1.3 平方米；绿地面积 380.54 公顷，占城市建设用地的 14.5%，人均 15.2 平方米。

表 21-2 城市 2030 年建设用地规划平衡表

序号	用地代码	用地名称	面积 (hm ²)	占建设用地面积 (%)	人均 (m ² /人)
1	R	居住用地	684.42	26.1%	27.4
2	A	公共管理与公共服务设施用地	206.09	7.9%	8.2
		其中			
		行政办公用地	44.14	1.7%	1.8
		文化设施用地	9.98	0.4%	0.4
		教育科研用地	107.04	4.1%	4.4
		体育用地	14.43	0.6%	0.6
		医疗卫生用地	24.80	0.9%	1.0
		社会福利设施用地	2.97	0.1%	0.1
		文物古迹用地	2.43	0.1%	0.1
3	B	宗教设施用地	0.3	0.0%	0.0
		商业服务业设施用地	185.31	7.1%	7.4
		其中			
		商业设施用地	161.12	6.1%	6.4
		商务设施用地	13.65	0.5%	0.5

序号	用地代码	用地名称	面积 (hm ²)	占建设用地面积 (%)	人均 (m ² /人)
		娱乐康体用地	4.60	0.2%	0.2
		公用设施营业网点	5.44	0.2%	0.2
		其它服务设施用地	0.50	0.0%	0.0
4	M	工业用地	458.44	17.5%	18.3
		其中 一类工业用地	154.18	5.9%	6.2
		二类工业用地	304.26	11.6%	12.2
5	W	物流仓储用地	87.03	3.3%	3.5
		其中 一类物流仓储用地	24.67	0.9%	1.0
		二类物流仓储用地	62.36	2.4%	2.5
6	S	交通设施用地	589.20	22.5%	23.6
		其中 城市道路用地	553.98	21.1%	22.2
		交通枢纽用地	21.06	0.8%	0.8
		交通场站用地	12.66	0.5%	0.5
		其它交通设施用地	1.50	0.1%	0.1
7	U	公用设施用地	31.48	1.2%	1.3
		其中 供应设施用地	13.43	0.5%	0.5
		环境设施用地	14.26	0.5%	0.6
		防灾设施用地	3.79	0.1%	0.2
8	G	绿地	380.54	14.5%	15.2
		其中 公园绿地	309.80	11.8%	12.4
		防护绿地	29.22	1.1%	1.2
		广场用地	11.52	0.4%	0.5
9	H	城市建设用地	2622.51	100.0%	104.9

注：城区 2030 年人口规模为 25 万人。

九、土地使用强度区划

为控制中心城区开发建设秩序，适当提高土地利用效率，指导控制性详细规划及修建性详细规划、建筑设计，根据桐柏城市特点和不同区位、不同功能地块的具体要求，将城区土地使用强度划分为 I 类强度区、II 类强度区、III 类强度区、IV 类强度区共 4 个等级。

强度控制指标以容积率和建筑密度为主，分标准强度和特定强度两个区间，用于适应正常和特殊两种情况。各强度区多数地块应适用于标准强度，特定强度作为局部特殊地块对标准强度的修正和优化。

（一）I 类强度区

包括产业集聚区内工业用地和仓储用地，标准强度值为：控制在 1.0 以上，建

筑密度控制在 40%以上。特定强度值适用于机械类企业，其值为：控制在 0.7 以上，建筑密度控制在 35%以上。

（二）II类强度区

指政务片区，标准强度值为：控制在 1.5 以下，建筑密度控制在 25%以下；特定强度值为：控制在 2.0 以下，建筑密度控制在 30%以下。

（三）III类强度区

主要包括老城区和淮北新区的居住区域，标准强度值为：控制在 1.8 以下，建筑密度控制在 28%以下。特定强度适用于旧城、城中村改造项目，其值为：控制在 2.5 以下，建筑密度控制在 25%以下。

（四）IV类强度区

重点指中心商务功能区及县级商服中心区，标准强度值为：控制在 2.0 以下，建筑密度控制在 40%以下。特定强度适用于中央标志性建筑节点，其值为：控制在 3.0 以下，建筑密度控制在 45%以下。

第二十二章 住房建设和居住用地规划

一、居住现状

（一）基本情况

2010 年，中心城区居住用地面积为 494.67 公顷。近五年，共建成集中开发型住宅小区 3 个，小区建成面积达到 15 万平方米，新建廉租房等保障性住房 1000 套、7 万平方米。老城区仍是人口集中居住地，新增居住用地主要分布在淮河以北，是在桐柏县大力建设淮北新区背景下出现的。

住宅建设目前已基本完全走向市场化，新区的居住用地中，虽仍有一定比例的村民自建房，但完整的居住小区逐渐开始成为主流。

（二）存在问题

现状居住用地缺少统一组织、统一规划，自建房比重大，城中村及建设区外村庄（集体土地上）私建现象突出。

保障性住房发展滞后，覆盖面偏小。

老城居住区道路密度低，居住地块偏大，交通不顺畅，公园绿地缺乏，建筑密度过大，环境相对较差，消防隐患突出；新城区居住开发则出现了公共服务不健全

的问题。

二、住房发展目标

进一步建立健全以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求、符合县城实际的住房供应体系。

实现住有所居，满足中心城区居民日益增长的住房需求，完全解决低收入和中等偏下收入家庭的住房问题，彻底缓解新就业职工住房困难问题，根本改善外来务工人员居住条件。

以相对宽敞、舒适为目标，到 2030 年，城区人口人均住房建筑面积达到 35 平方米，全面实现“户均一套房，人均一间房”，即常住人口户均拥有或租住一套功能完善、配套齐全的住房。

保障性住房开发面积占总开发面积的比例达到 30%，套数占总套数的 40%。

三、住房需求

根据规划期内人口增长情况和住房发展目标，至 2030 年住房总需求量将达到 875 万平方米，共 10 万套房。其中，普通商品住房 612.5 万平方米，6 万套；保障性住房 262.5 万平方米，4 万套。

四、住房保障政策

深入实施保障性安居工程，大力发展以公共租赁住房为主的政策保障性住房，结合城中村和棚户区改造，鼓励通过政府统一租赁、差额补贴的方式，积极扩大公共租赁住房供给规模。公共租赁住房套型面积应限定在 60 平方米以下、以 40 平方米为主，棚户区改造安置住房套型面积控制在 80 平方米以内。保障房布局根据区域平衡、散点布局的原则，在新城、老城都适量建设，建筑类型应以中密度的多层和高层为主。保障房小区应配套完善，交通便利。公共租赁住房项目可按照总规划建筑面积 10% 左右的比例配建商业用房或商品住房，统一管理经营，以实现资金平衡。棚户区（危旧房）改造要坚持政府主导、市场运作，发挥多方面积极性，改造资金由政府适当补助，住户合理负担。

对城镇低收入和中等偏下收入住房困难家庭，实行租售并举、以租为主，提供保障性住房。

把进城务工人员统一纳入住房保障的范围。外来务工人员集中的产业集聚区，应当按照集约用地的原则，统筹规划，集中建设单元型或宿舍型公共租赁住房，面向用工单位或园区就业人员出租。增加中小户型普通商品房供应，研究出台鼓励措

施，促进本地农民工在县城置业安居。

合理引导房地产业健康发展，科学调控商品住房规模。采用土地、财税、金融等综合措施，积极发展中低价位、中小套型的普通商品住房。凡新审批、新开工的商品住房，单套建筑面积在 90 平方米以内的住房面积达到新建商品住房总建筑面积 70% 以上，并应安排开发面积的 10% 配建保障性住房。此外，城中村（含老城区）、城郊村、棚户区改造项目在项目总规划建筑面积扣除拆迁安置用房面积后，也要按照不低于 10% 的比例配建公共租赁住房。

严格控制居住用地的投放速度、位置和使用方式，提高土地使用效率和配套设施建设水平。将保障性住房建设用地列入年度土地供应计划，做到优先供应、应保尽保。

进一步加大财政投入，不断提高土地出让金中用于保障性住房建设的比例，切实落实现行建设、买卖、经营等环节税收优惠政策。

充分利用保障性住房的杠杆作用，以信贷控制等方式，稳定房地产市场和住房价格。

五、居住用地布局

根据城市总体布局，按照就近平衡、工作便利、集中配套的原则，合理布局居住用地。将城区划分、组织为 10 个居住片区：

老城片区：规划旧区改造后居住用地 223.40 公顷，容纳居住人口 8.16 万人。旧区、城中村改造应注重保持原有空间尺度，适当降低建筑密度，合理控制建筑高度。新建住宅应以小高层、多层为主，少建或不建 50 米以上的高层住宅。

银盘片区：分布在银盘河两侧，规划居住用地 104.30 公顷，容纳居住人口 3.81 万人。

淮北片区：位于淮河以北，行政中心周边区域，规划居住用地 88.50 公顷，容纳居住人口 3.23 万人。本片区开发应充分考虑与行政文化商务中心景观的协调统一。

站东片区：处在产业集聚区南北两区之间，由三源大道、盘古大道、北环路所围合，是城市重要门户和窗口地区。规划居住用地 55.91 公顷，容纳居住人口 2.04 万人。住宅建设应突出新区形象，发展现代简约的中密度、高层点式建筑。

产南片区：分布在翠柏河两侧和东湖周边，是产业集聚区的重要生活配套区，规划居住用地 77.96 公顷，容纳居住人口 2.85 万人。

高速片区：依托申铺社区扩大建设，规划居住用地 19.72 公顷，容纳居住人口

0.72 万人。

铁北片区：主要为产业集聚区北区相配套，规划居住用地 17.45 公顷，容纳居住人口 0.60 万人。

桐银片区：在铁路以北，结合翠柏河设置一处规模较小的居住单元，面向工厂职工，建设公寓式住宅区。规划居住用地 25.99 公顷，容纳居住人口 0.95 万人。

西北片区：在铁路以北、桐银路西侧。规划居住用地 22.99 公顷，容纳居住人口 0.85 万人。

淮南片区：结合淮南山水新区建设，规划居住用地 37.94 公顷，容纳居住人口 1.39 万人。体现山水特色，融入文化元素，主要发展以点式小高层、坡顶多层为主的特色生态住宅建筑。

保障性住房建设应重点向银盘片区、淮北片区、东湖片区和桐银片区集中，其他各居住片区可适量、均衡配置。

六、居住空间组织

各居住片区的空间组织按其规模大小，采用“住区—社区”二级结构、独立式社区等布局形式。住区以城市主干路、河流等为边界，人口规模 3—5 万人，共设置 18 个，住区中心配备初中教育、文化娱乐、运动健身、行政管理、社区服务、社会福利、医疗卫生、商业金融等功能，服务半径 1000 米以内；社区为最小居住单元，人口规模 1—2 万人，社区中心设置小学、幼儿园、卫生站、文化活动站、百货店、储蓄所、健身设施等，服务半径 500 米以内。高中、综合性医院等更高层次公共服务设施在居住片区层面统一安排设置。

新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。

第二十三章 公共管理与公共服务用地规划

一、行政办公用地

（一）现状概况

近几年，桐柏县在淮北新区集中建设新行政中心，目前已基本成形，县四大班子和一些政府部门陆续完成搬迁，法院、检察院正在建设之中。但整体来看，多数县级行政机构以及城关镇、城郊乡政府仍散布在老城区。随着老城区人口规模的不断扩大、建筑密度的不断增加和社会活动的日益频繁，行政办公用地与其他居住用地、商业用地等形成混杂态势，相互干扰，不利于行政效率的提高和景观风貌的统

一。

（二）行政办公用地布局

结合淮北新区、产业集聚区的大力开发，加快推进新行政中心建设，引导县级行政机构集中、就近布局，形成行政集群，提高行政效率。整合现状相对分散、且受商业活动干扰的行政办公设施，继续有序搬迁位于老城尤其是老城中心部位的行政机构，并随行政部门的外迁，加快“腾笼换鸟”，转换用地功能，将原有土地推向市场，提高土地使用价值。

规划期内，县级行政办公设施主要依托县政府南北延伸，集中设置在行政广场周边。老城核心区外围保留部分行政机构。取消城关镇、城郊乡建制，撤乡（镇）设办事处。另按照 10—15 万人设置一处街道办事处、派出所的要求，结合各片区服务中心建设，进行均衡安排。

规划行政办公设施用地面积为 44.14 公顷，占城市建设用地的 1.7%，人均 1.8 平方米。

二、文化设施用地

（一）文化设施现状

中心城区现有 1 个文化馆、1 个图书馆、1 个人民剧院，均位于老城区，并在淮北新区新建了 1 处宣传文化中心。老城区现有文化设施普遍陈旧落后，选址和筹建都在上世纪 50—70 年代，数量、分布、场馆面积与人口不相适应，难以满足群众日益增长的文化需要。桐柏县是南阳市目前唯一没有博物馆的县。

（二）文化设施规划

针对城区现有文化设施数量不足、内容不齐全、等级不完善的问题，规划大力推进文化设施建设，按“县级一片（住）区—社区级”三个层次进行文化设施用地控制。

保留现状文化馆，以保护省级文物保护单位——“七七”工作团诞生地（文庙）为主，适当承担群众文化活动的功能。结合宣传文化中心，围绕盘古湖，在淮河两岸，新建展览馆、图书馆、规划馆、大剧院（“三馆一院”）作为县级综合文化中心。依托叶家大庄，设置一处以展示红色文化为主题的博物馆。

各片（住）区应设文化活动中心，其中城东文化活动中心定位为县级副中心，内设青少年活动中心、老年活动中心等。社区设文化活动站，主要为青少年、老年人提供书报阅览、文娱活动场地，新城区内新建文化站应有独立用地，老城区用地紧张的，可与街道办事处、片区服务中心等联合建设。

规划文化设施用地面积为 9.98 公顷，占城市建设用地的 0.4%，人均 0.4 平方米。

三、教育科研用地

（一）现状

教育设施：中心城区现有 2 所高中、5 所职业中学；5 所初中，其中 4 所位于老城区，还有 1 所在建；8 所小学，多数分布在老城区；1 所特殊教育学校。目前中小学校基本可满足适龄人口上学需要。

科研设施：现有一处食用菌研究所。

（二）教育科研设施规划

大力发展九年义务教育，持续加大投入，完善师资、硬件配套，提高教学质量。结合人口分布、片区布局，统筹配置基础教育资源，均衡设置初中和小学，满足居民接受平等、优质教育的需求。初中按 1 所 / 3 万人的标准设置，中心城区共设 14 所，其中保留 5 所，新建 9 所（含民办）；在空间分布上，老城区设 3 所，淮北新区设 4 所，淮南区域设 1 所；初中规模应达到 18 班以上，平均班额不超过 50 生，生均用地指标按 18 平方米控制。小学按 1 所 / 1.5 万人的标准设置，城区共设 25 所小学；小学规模应达到 12 班以上，平均班额不超过 45 生，生均用地指标按 16 平方米控制。

强化发展学前教育，坚持政府主导、社会参与、公办民办并举，充分调动各方面积极性，多种形式扩大学前教育资源，满足人民群众的基本需求。城区幼儿园应在居住组团开发时统一规划、统一配建，4 班和 4 班以上幼儿园用地必须独立设置，生均用地按 15 平方米控制。3 班和 3 班以下幼儿园可附设于其他建筑，但应有独立院落和出入口。幼儿园的班额一般为小班 25 人、中班 30 人、大班 35 人，有条件的可设小托班，班额一般为 20 人。

现状的一高和实验高中可满足规划期内人口规模扩大的需要，规划予以保留，同时在东湖片区新增一所高中。

积极发展职业教育，在扶持、提升现有职业学校的基础上，在产业集聚区南片区布置一处职教园区。

结合职教园区建设，在城东布置一处科研设施用地。

规划教育科研设施用地面积为 107.04 公顷，占城市建设用地的 4.1%，人均 4.3 平方米。

四、医疗卫生用地

（一）医疗卫生设施现状

中心城区现有县级综合医院 4 所、中医医院 1 所、妇幼保健院 1 所、防疫站 1 处，主要分布在老城区。在淮北新区，新二院正在建设之中。

（二）医疗卫生设施规划

规划分县级、片（住）区、社区级三个层次配置公共卫生设施。保留、提升现状的综合医院、中医院、妇幼保健院和防疫站等，重点推进淮北新区医疗卫生设施建设，加快建成新二院，并新设两所综合医院，分别位于银盘河东侧和东湖组团。在未设医院的淮南区域、高速组团，配建门诊所或社区卫生服务中心。各社区应设卫生站。规划期末，千人床位数指标应达到 5.0 床以上。

规划医疗卫生用地面积为 24.80 公顷，占城市建设用地的 0.9%，人均 1.0 平方米。

五、体育用地

（一）体育设施现状

中心城区现有一处体育中心，位于淮河和银盘河汇流处西北角，占地面积 1.6 万平方米。另在县城西北部建有一处国家体育总局越野摩托车比赛训练基地。除此之外，尚无其他公共体育设施，社区级运动场所缺乏。

（二）体育设施规划

在现状体育中心的基础上，结合淮北新区东扩及淮南休闲区开发，在两个片区分别新建一处居民运动场、馆，作为体育次中心，场内设置 60~100m 直跑道和 200m 环形跑道，满足东部、淮南居民的运动需求。以全民健身为目标，在北环路西段、银盘河西侧，建设一处全民健身中心。重点完善社区小型居民健身设施，包括篮、排球及小型球类场地，儿童及老年人活动场地和其它简单运动设施等。高中、初中、小学应按标准化学校要求，配置相应的体育设施及器材；落实安全保障措施和经费配套工作，逐步做到向社会开放。

规划体育设施用地面积为 14.43 公顷，占城市建设用地的 0.6%，人均 0.6 平方米。

六、社会福利设施用地

（一）基本情况

中心城区现有 1 处县社会福利院，城关镇和城郊乡各有 1 处敬老院。

（二）社会福利设施规划

保留现状的社会福利院及敬老院，将老城区水帘河东侧原公墓改造为社会福利中心，并在东湖组团新设一处大型社会福利机构，作为福利救助、残疾人康复、养老的综合性使用，满足规划期内收养“三无”老人、孤残儿童、弃婴等的需要，维护社会和谐，其中养老床位规模应为 200-300 床。各社区应设置托老所。规划社会福利设施用地面积为 2.97 公顷，占城市建设用地的 0.1%，人均 0.1 平方米。

第二十四章 商业服务业设施规划

一、商业服务业设施现状

中心城区现状商业服务业设施用地为 42.95 公顷，占建设用地的 3.8%。

老城区商业零售氛围浓厚，多数商业网点和主要商业设施集中于此，其中尤以大同路和新华街最为突出，并形成了圣源生活广场、龙翔苑中心商贸城、梅园、万和商贸城等几个购物中心、专业街区、星级酒店、大型百货等较高层次的商业体，商业种类较为齐全。

现有 12 个专业市场，包括新潮大市场、八一市场、工业品市场、粮油交易市场、新华服装城、淮源商贸城、供销商贸城、山城商城、万和商贸、淮河人家、佳美生活广场，均分布在老城核心区域，对区位优势体现不明显，土地经济效益不高。

经营档次参差不齐，商品类型更倾向于服饰、餐饮等日常生活所需，连锁经营、特许经营等新兴商业业态尚处于起步阶段。

现状商业服务网点多沿街为市，店面小而分散，虽便于居民生活，但休闲购物环境不佳，商业街空间较为拥挤，不利于商业层次的提升，影响商业经营状况、城市交通的整体运行以及景观风貌特色的形成。

淮北新区现已具备宾馆酒店、餐饮、娱乐等商业网点，但尚未形成商圈氛围，缺少大型商业设施，主要是在桐银路跨淮河处形成了一个以餐饮、杂货为主的商业街区，其中多为小型店铺，经营品种层次较低。

二、商服中心体系

（一）县级商服中心

优化提升老城商业服务设施，大力建设新区商务中心区，形成“一主一副、各有侧重”的两大县级商服中心。

商务中心区。重点发展商务办公、高档购物和休闲娱乐，打造功能先进、特色突出、环境优美、控制力强的区域性 CBD，提高桐柏县服务业发展层次。引入写字楼、金融机构、大型购物中心、信息、研发、中介服务、星级酒店、展示交易平台、百货超市、连锁店、专卖店、规模餐饮、休闲娱乐等，积极发展公共交通，改善设施配套，强化商务的综合性、办公的舒适性、购物的休闲型、交通的可达性、环境的观赏性和设施的现代化。

老城商业服务中心区。主要指大同路和新华街交叉区域，并向四周扩延。充分利用长期形成的购物氛围，仍以零售、餐饮等为主体经营内容，依托已形成的购物中心、百货店，在现状基础上提升档次、优化布局。加强停车配套，改善交通状况，着重步行保证交通；增加休闲娱乐设施，拓展综合服务功能；推进环境整治，优化购物环境；积极提升经营层次，发展新型商业业态。

（二）片（住）区级商服中心

选择在各片（住）区中心区域建设商业服务中心。片（住）区级商服中心主要面向本片区居民，一般应以中型超市为骨干，配齐餐饮、便利店、理发、洗衣、杂货、洗车、银行自动取款网点等。

除直接服务于日常生活的片区服务中心外，设置两处特定功能的功能组团级商服中心。依托火车客运站，在盘古大道北段两侧建设面向城市站前组团和集散旅客的商业设施。引导设置中高档综合百货、连锁专业店、特色餐饮、宾馆酒店等商业业态，打造门户型城市节点，形成功能相对齐全的现代化商业街。另在淮源风景区入口处安排一处旅游接待服务中心，提供住宿、餐饮、纪念品零售等服务内容。

三、商业设施

（一）商业设施布局原则

方便使用。

集中与均衡相结合。合理引导，集中布局，扩大规模，形成中心。

门类齐全，提升档次。面向生活，面向旅游，面向区（县）域，面向生产（现代生产性服务业），形成完善的商业网点体系。

（二）商业设施布局

重点建设商务中心区、老城商业服务中心区和火车站片区商业中心，引导购物中心、百货店、大型综合超市等大中型商业设施向淮北新区尤其是商务中心区和火车站地区集中。

限制老城区新增人流、物流频繁的专业市场、批发市场，并引导现状非生活品

市场逐步外迁。在北环路两侧、高速出入口区域、产业集聚区物流园区内集中设置农副产品、建筑材料、汽车销售、茶叶药材等多处专业批发市场。另在现状 G312 北侧，结合用地置换，安排一处大型批发市场。

以超市、便利店和农贸市场为主体，完善各社区商业设施。

以打造休闲旅游名城为目标，面向旅游，依托淮源风景名胜区，在 G312 南、风景区入口处建设旅游服务中心，布置与旅游休闲相关的购物、餐饮、宾馆等设施。另外，在祖师顶北麓设置餐饮、度假村等商业设施。

新设商业设施应成团成区，形成各级中心区或特色商业（步行）街，避免沿路无序蔓延。

全面提升商业经营品种档次，调整商业结构，突出发展大中型、中高档商业设施。积极发展连锁经营、特许经营等新兴商业业态，加快品牌集聚，拓展经营内容，提升服务层次，提升购物消费功能。

四、商务设施

（一）商务设施布局

规划在整合、提升老城现状商务设施的基础上，引导企业办公总部、写字楼、金融机构、中介服务、会展交易等重点向商务中心区集中，打造现代、高效的区域性商务中心。

（二）商务中心区建设引导

商务中心区是服务业企业（机构、商户）集中布局、服务业集群发展、服务功能集合构建、空间和要素集约利用，促进大容量就业的服务业集聚区，是为城区和周边区域提供综合服务的重要城市功能区。

桐柏县商务中心区北起三源大道，南抵安澜路，西到桐银路，东至盘古大道。商务中心区跨河布局，可强力引导城市公共活动向淮河两岸集中，有利于充分展示作为淮河源头的特色。

商务中心区建设应突出复合和多功能。受地区产业结构层次的影响，县级城市的商务服务业目前处于从无到有的起步阶段，商务功能很弱且极不健全。因此，桐柏县商务中心区建设采取商务、商贸相混合的形式，在尽量满足产业集聚区和经济发展需要的基础上，从实际出发，发挥传统商贸优势，在巩固提升商贸功能的同时，逐步强化商务功能，重点围绕服务特色商品交易和主导产业发展，延伸拓展产业链条，积极发展研发、设计和营销服务，建设展示交易、信息服务、电子商务、技术推广等公共服务平台，推动中介服务业发展，逐步形成与特色产业配套联动、专业服务突出的商务中心区。

坚持以人为本，加强人性化设计。优化交通路网布局，大力发展公共交通体系，完善便捷高效的集疏运体系。合理规划建设停车场、绿地、公园等。加强信息基础设施建设，构筑统一开放的公共服务平台。整合公共空间，提高建筑容积率和地下空间利用率，提升资源集约节约利用水平。强化生态建设，妥善处理产业发展和生态保护的关系，提高开发建设品质，创造优美舒适、宜居宜业的城市环境。

把握财税、土地等优惠政策，刺激加快发展；加强组织领导，建立健全部门协调工作机制；规划先行，强化规划引导；创新投融资机制，设立投融资平台，综合运用市场化运作模式，推进招商引资，突出招大引强。

五、娱乐康体设施

分别在东湖公园绿地附近、翠柏河东侧、淮南区域各安排一处娱乐康体用地，用于建设游乐场、拓展训练场地等设施。

六、公用设施营业网点

重点安排加油加气站用地。加油加气站的进出口宜设在次干路上，并附设车辆等候加油加气的停车道。

七、商业服务业用地指标

规划商业服务业用地面积 185.31 公顷，占城市建设用地的 7.1%，人均 7.4 平方米。其中，商业设施用地 161.12 公顷，商务设施用地 13.65 公顷，娱乐康体用地 4.60 公顷，公用设施营业网点用地 5.44 公顷。

第二十五章 工业和物流仓储用地规划

一、工业用地

（一）工业用地现状

1、工业用地概况

近几年来，工业用地布局指向性较强，老城工业企业逐步外迁，新上项目均集中于产业集聚区内。桐柏县产业集聚区分为南、北两个部分，由于政策导向性突出，对工业布局的吸引力大，目前皆已成形。在老城区、G312 交叉处仍分布有一些工业用地。

2012 年，城区工业用地面积为 136.04 公顷，占建设用地的 12.8%。

2、问题分析

整体来看，城区工业用地略显分散，产业集聚区外仍存在工业项目新建现象。分散布局不利于产业链协作和特色主导产业集群的培育，不利于企业污染的共同治理，不利于土地使用效率的提高，不利于配套设施的完善。

产业集聚区建设处于起步阶段，工业用地比重偏低，制约人口集聚和城市空间的扩展。

（二）工业用地布局

有序推进桐柏县产业集聚区建设，适当提高工业用地比重。引导现有工厂逐步向产业集聚区搬迁，新上工业项目均集中至产业集聚区内建设。老城区现状企业原则上不得改扩建，并需满足零排放、无污染的要求。

规划工业用地 458.44 公顷，占建设用地的 17.5%，人均 18.3 平方米。工业用地全部安排在产业集聚区内，其中一类工业用地主要位于集聚区南片，面积 154.18 公顷；二类工业用地在南、北片区均有分布，面积 304.26 公顷。

桐柏县产业集聚区应重点发展新型环保材料制造业、机械加工业和农副产品加工业，打造县域最重要的经济增长极以及区域性的特色产业基地。南、北两大片区实行各主特色，同步发展。南片南部临淮河，近生活区，主要发展无污染的高新技术产业和科技研发，为集聚区长远发展提供技术支撑。南片北部依托已引进的 CO₂ 综合利用项目，抓住国家推动环保产业发展的机遇，突出发展新型环保材料制造业。高度重视该类企业生产过程中使用重金属等可能造成的污染，引导其通过各种技术手段对废水、废气、废渣等进行有效处理，达标后方可排放。北片东部重点发展矿山机械和汽车零部件，在现有产业基础上，围绕县域矿产开发，加大创新投入力度，进一步做大做强。北片西部以发展农副产品加工业为主，依托现有的优势粮油加工企业，不断提高产品开发能力，丰富产品种类，提高产品质量，增强市场竞争力。

工业用地的利用应在现状基础上，积极发展标准化厂房。

（三）产业集聚区建设

产业集聚区的建设应“突出关联、推动集中、集约发展、功能集合”。企业布局采用“产业集群”理念，同类企业聚集分布，形成联系紧密的簇群。

进驻企业应达到环境保护的要求，做到达标排放、绿色生产，切实实现生态环境保护的目标。

确立“集约增长”的基本指导思想，将集约增长作为主题和行动指南，节约集约利用土地，提高单位土地的投入产出效率。鼓励发展多层标准化厂房，提高土地利用强度。集聚区内工业用地容积率应达到 0.7 以上，其中农副产品加工企业容积

率应达到 1.0 以上。

采用财税、金融等多种手段，影响企业经营决策，引导其扩大资本投入，提高投资强度，发展资本密集型产业，一定程度上替代对土地的需求量的增加，并以土地的集约节省生产成本。

二、物流仓储用地

（一）物流仓储用地现状

现状物流仓储用地主要是中心粮库，分布在老城区。现状用地面积 9.23 公顷，占建设用地的比例仅为 0.9%。

受产业结构发展阶段的影响，物流仓储用地比重少，发展较为滞后，物流业发展尚处于货物存储阶段，远未建立现代物流平台和完善的服务体系。

（二）物流仓储用地布局

规划结合产业集聚区建设，依托宁西铁路货运站场，充分利用 G312、焦桐高速等便利交通条件，设置一处较大规模的物流基地。面向工业发展，大力拓展业务范围，发展现代第三方物流，将运输、储存、加工、包装、装卸、配送和信息处理等各种物流活动综合起来集成管理，打造桐柏县综合性物流中心，提供专业化、社会化和网络化的物流服务。物流基地以大规模货物集散、运输为主，集末端配送、包装为一体，为产业集聚区货物进出以及厂商采购、分销提供物流平台。引导老城区物流仓储用地“腾笼换鸟”，向外搬迁，向产业集聚区物流基地转移。

此外，在 G312 北侧，结合用地置换，安排一处物流仓储用地，打造为大型批发市场。

规划物流仓储用地 87.03 公顷，占建设用地的 3.3%，人均 3.5 平方米。物流仓储用地包括一类物流仓储用地和二类物流仓储用地，前者用地面积 24.67 公顷，后者用地面积 62.36 公顷。

第二十六章 综合交通规划

一、综合交通现状

（一）现状

1. 对外交通

宁西铁路由城区北部横穿，设有一处站场，属客货三等甲类车站，2005 年投入

营运，占地面积 6.7 公顷。

焦桐高速公路由城区东部经过，并在三源大道上设有一处出入口。G312 绕切城区南部，S206、S234 分别从东北部、中北部与城市道路连接。老城区南部现有一处长途汽车站，位于淮源大道和淮安街交叉口，属二级汽车站，兼具客运和小宗货运功能，占地面积 2.3 公顷。

2. 城市道路

现状城市道路呈“方格网”状布局，老城区路网相对完善，淮北新区道路建设近年来也取得较大进步，随着多个交通项目的实施，包括：完成了盘古大道南延工程；正推进建设书香路、太白路、北环路；桐银路跨淮河大桥拓宽工程正在实施等，目前已初具框架。

（二）问题分析

1. 道路交通设施建设滞后

（1）新、老城区之间交通不畅

目前，新老城区之间主要依靠两座桥梁连接。桐银路跨淮大桥是新老城区的主要通道，交通负荷较重，特别是交通高峰时段，通行能力明显不足；而淮河路跨淮桥位置偏远，交通分担率较低。

（2）城区道路体系不完善

老城区道路存在布局不均衡、断头路较多、主次功能不分、支路网不完善等问题，道路服务能力不强，老城区西部这一问题尤为突出；新城区道路呈现“枝状”形态，系统性较差。

（3）静态交通设施缺乏

社会停车场用地严重缺乏，致使占道停车现象较为突出，影响道路正常通行。由于目前城市交通量主要集中在旧城区，停车设施不足的问题就更为突出。

2. 交通组织效率偏低

（1）交通自组织能力薄弱

长期以来，道路功能定位模糊，城市交通存在“快慢不分、机非混行、客货兼用”等一系列结构性问题，如淮源大道、大同路、三源大道、桐银路、文化路等兼具对外和内部交通功能，各种交通类型相互干扰严重。

（2）交通枢纽缺乏有效衔接

长途客运汽车站与火车站距离较远，彼此联系薄弱，交通换乘效率不高，难以

发挥综合枢纽服务功能；而汽车站远离城市发展方向，难以满足淮北新区的要求。

（3）过境交通衔接不畅

由于缺乏城市外环路引导，焦桐高速、S206、S234 等过境交通需穿越城区内部实现相互连接，造成城区主干路交通压力增大、交通安全隐患突出等问题。

二、交通发展目标

（一）总体目标

构筑与城市经济社会发展相适应、与城市生态环境相协调，具有鲜明山水城市特色、多种交通方式相衔接的现代化、高效能、节能型城市综合交通体系。

（二）分解目标

结合总体用地布局，依据相关政策及规范要求，提出以下分解目标。

表 26-1 城市综合交通主要目标一览表

交通类型		主要技术指标
客运	公共交通	1. 公共交通占机动化出行比例应达到 60%以上，公交出行单程时耗在 20 分钟内，乘客平均候车时间在 10 分钟以内。 2. 公交站点 300m 服务半径覆盖率达到 70%，500m 服务半径覆盖率达到 90%以上，公交线路密度达到 2.5km/km ² 以上。 3. 公交车拥有率达到 8 标台/万人以上。
	道路交通	公共交通优先发展区高峰小时的路网平均车速 25-30km/h、公交与小汽车协调发展区 30-35km/h、小汽车宽松发展区 35km/h 以上。
	慢行交通	步行和自行车出行分担率达到 70%以上。 居住区至临近慢行休闲区步行 10 分钟之内可达，自行车 5 分钟之内可达。
	静态交通	停车限制供应区停车设施周转率达到 7-9 次/日，平衡供应区 5-7 次/日，扩大供应区 3-5 次/日。
货运	公路方式	1. 工业区和仓储物流区 10 分钟之内达到高速公路出入口。 2. 居住区、公共服务区 20 分钟内达到高速公路出入口。
	铁路方式	铁路承担的货运吞吐量比重逐步提高。

三、交通发展策略

（一）以分区差别化政策调控交通分布

按照不同区域对公交和小汽车发展的不同要求进行交通分区，以此差别化配置交通设施，调控交通出行结构。重点协调小汽车出行与公共交通出行的关系，引导小汽车理性使用，优化交通流空间分布格局。

（二）优先发展公共交通

充分利用公共交通大容量、集约化、规律性、低污染等特点，优先发展公共交

通事业，以公交服务为导向，加快推进城市建设开发进程。建立统一高效运营系统，明确公交主导功能区，提高公交覆盖密度，完善交通廊道、站点等配套设施。

（三）积极发展慢行交通

结合小城市出行时距较短、机动车拥有率偏低等特征，将步行和自行车交通作为主要交通方式予以重点发展，结合城市水系、山体、绿地等，建设步行和自行车专用或休闲道路。积极推广电动助力车、自行车、步行交通等绿色节能交通工具的应用，构建完整统一、机动灵活的慢行交通系统。远期有条件的情况下，考虑建设公共自行车体系。

四、对外交通规划

（一）规划思路

1. 作为县域铁路、公路交通主要集结点，应进一步完善交通枢纽设施，强化各种交通方式之间的有机联系和高效转换，形成“公铁联运”新格局。

2. 合理处理城市道路与外围高速公路、国道、省道之间的联系，满足快捷通畅的要求。

3. 完善城区主干路网系统，合理组织内外交通衔接。

（二）铁路及站场

加快铁路复线及客、货站场配套设施升级建设，提升客运容量，增强货场取送车及整车、零担、集装箱到发中转等作业水平，促进客货运输均衡发展。

（三）公路及站场

积极推进 G240 建设，依托北绕城路、东绕城路（近期从产业集聚区东侧），经 G312，沿焦桐高速向南通往湖北省。

结合 G240 建设，建设西绕城路，构建城市外环路系统，引导过境交通绕行，减缓 G312 交通压力，并适时推动 G312 向北改线。对 G312 南城区段进行交通管制，适当限制过境交通进入，将本段打造成为重点为旅游服务的景观大道，避免过境交通对城区与风景区联系造成干扰。加强焦桐高速公路、G312、各省道等对外通道之间的衔接。

规划在淮北新区新建一处长途汽车客运站，与火车站共同形成全县主要综合交通枢纽，具体选址位于桐柏县火车站东南、北环路和经十路交叉口西南，技术等级为二级，占地面积 3.1 公顷。保留老城区长途汽车客货运站，作为次级交通枢纽。

在铁路客运站以西，建设一处城乡公交客运站，对城乡公交运营车辆进行调配，

实现城乡公交一体化。

（四）物流交通组织

物流廊道应满足货运交通通畅性的要求，并充分考虑特殊运输、防灾和环境保护的需要。规划依托交通性主干路，共设置三条物流交通廊道，将物流中心、货运站与城市外环绕城路有机衔接起来，并针对物流特征，实行分时分段控制，避免对城区正常居住和公共生活产生干扰。

表 26-2 物流交通廊道一览表

物流中心	物流交通廊道	方向	特征	控制策略
产业集聚区物流园区（包括铁路货运站）	淮涇路—北绕城路	南北向	大宗货物运输	生活区内白天禁止通行；产业集聚区内部不受限制
长途汽车南站货运站	淮源大道—桐银路	南北向	中小型货车运输	高峰时间段限制通行
	北绕城路—英雄路—大同路（南）—淮源大道（货运站东段）—安澜路—东绕城路	东西向	中小型货车运输	高峰时间段限制通行

五、交通分区规划

根据交通特征、用地功能、发展要求等的差异，将城区划分为公共交通优先发展区、公共交通与小汽车平衡发展区、小汽车宽松发展区三类交通分区，并制定差异性政策，以此调控交通需求分布，优化交通环境。

表 26-3 交通分区一览表

分区类型	分别特征	主要控制措施			
		停车政策	300 米半径公交站点覆盖率	货运通行	主路与支路交叉口管理
公交优先发展区	商务中心区	平衡供应	70%	禁止通行	支路限行
	火车站地区	限制供应	100%	按组织通行	支路限行
	老城区	限制供应	90%	按组织通行	支路通行
公交与小汽车均衡发展区	淮北各居住片区	平衡供应	70%	按组织通行	支路通行
	产业集聚区	平衡供应	60%	按组织通行	支路限行
小汽车宽松发展区	外围独立居住组团	扩大供应	50%	按组织通行	支路通行
	旅游服务区	扩大供应	50%	禁止通行	支路通行
	淮南新区	平衡供应	30%	按组织通行	支路通行

注：（1）停车政策分为限制供给、平衡供给、扩大供给三种控制模式，其目的是通过对小汽车停车位总量的分区控制，达到提高公交车竞争力、保障慢行交通安全的目的。

（2）货运通行分为禁止通行、按组织通行、禁止通行三种类型，通过对通行线路的分区分时管制，达到改善城区人居和公共生活环境、减少货运交通干扰的目的。

（3）主路与支路交叉口管理分为支路限行、支路通行两种，通过对支路进入和穿越主路的

交通实施流向分段分时控制，以保证主路通畅快速。

六、城市路网规划

适应城市多组团式发展模式，构建功能明确、布局协调、级配合理、设施齐全的道路体系。

（一）路网结构

1. 道路等级

规划道路等级为主干路、干路、支路三个等级。其中：

主干路：作为城市路网主骨架，支撑城市布局和功能组织。主干路一般分交通性和生活性两种类型，前者主要承担各组团之间及对外快速联系功能，后者对外交通量比较小，主要满足组团内部或相邻组团之间的常速联系。

次干路：主要承担集散和分流城市组团内部交通、衔接主干路和支路交通联系的功能，是主干路的有效补充，在满足机动车快速通畅的同时，应兼顾慢行交通。

支路：直接服务于城市建设地块的交通集散，机动车出入口多沿支路布局。

重点加强主干路建设，为城市空间的拓展奠定基础；增加干路和支路网密度，梳理“通”与“达”两大交通功能的关系。

2. 主干路

构建“外环+多廊”的主干路网系统，加强铁路北部产业集聚区、淮河北岸新城区、南岸老城区等各片区组团之间交通联系。其中，“外环”指城区绕城路系统，主要引导过境交通沿外围通过；“多廊”指纵横贯穿城区、连接各组团中心的多条交通廊道。

东西向主干路（由北向南）包括北绕城路、西绕城路、解放路、北环路、三源大道、文化路、淮源大道、迎宾大道、安澜路、英雄路。南北向主干路（由东向西）包括东绕城路、西环路、建设路、G240、淮渎路、盘古大道、桐银路、大同路、世纪大道。

3. 次干路

干路布局应与主干路保持适中的间距，保证路网结构的均衡性。

东西向次干路（由北向南）包括纬一路、货站路、祥和路、太白路、乙六街、兴业路、淮河路，南北向干路（由东向西）包括经十六路、中源路、翠柏路、茗香路、书香路、淮安路、纬四路、桐山路等。

4. 路网密度和支路

规划城区主次干路网密度为 $5.1\text{km}/\text{km}^2$ 。

完善支路微循环系统，提高总体道路网密度。支路网布局根据组团功能的不同而呈现明显的差异性。其中，老城区用地紧张，路网受现状道路影响，支路密度较低，宜为 $4-6\text{km}/\text{km}^2$ ；新城居住区、公共中心区交通量较大，支路密度宜为 $6-8\text{km}/\text{km}^2$ 。

工业区和物流园区主要以对外交通和上下班通勤交通为主，内部交通量少，因此道路间距较大，支路密度最小，为 $1-2\text{km}/\text{km}^2$ 。

5. 桥梁

为解决淮河两侧交通瓶颈问题，规划新建多个跨淮河桥梁，包括：安澜路跨淮河大桥、书香路南延跨淮河大桥、红叶路跨淮河非机动车专用桥、大同路跨淮河非机动车专用桥、淮河路跨淮河非机动车专用桥。另在各条支流上，结合规划道路走向，建设多座中小桥梁。

（二）道路交叉口

规划城市道路主要采用平面交叉模式。交叉口形式尽量考虑采用信号灯控制。对于重要交叉路口，可以考虑信号灯控制的渠化拓宽交叉口。在管理措施上，采用“主路优先”的原则，优先保障主干路和干路交通的顺畅。

城市道路与铁路、高速公路相交时采用分离式立交，根据地势情况选择上跨式或者下穿式。

（三）横断面规划

1. 道路红线宽度

老城区道路扩宽改造难度较大，主干路设置为 30-40 米，干路设置为 20-30 米，支路为 12-20 米。

新城区主干路 50-80 米，干路 30-40 米，支路 20 米和 15 米。

2. 道路断面形式

规划新城区主干路应充分发挥其作为城市景观廊道的作用，道路横断面以三、四块板为主，其中交通性主干路尽可能设中央分隔带实行机动车对向分流，生活性主干路设机非分隔带实行机非分流；城市干路和支路以一块板为主，其中干路的道路横断面尽可能设置机非分隔带；潮汐交通明显的道路和路段不设置中央分隔带。

3. 路幅分配

公交线路：为落实公共交通优先的战略要求，提高公交竞争力，交通性主干路可设置公交专用线，路幅宽度不少于 3.5 米。

机动车道：主干路兼顾公共交通、小汽车（物流通道还包括货运车道），因此机动车道至少 4 条，但不超过 6 条，其中小汽车车道宽度取 3.25 米，货车车道宽度取 3.5 米；干路机动车道不超过 4 车道，小汽车车道宽度取 3.0 米，支路机动车道均为 2 车道，小汽车路幅宽度不小于 3.5 米。

非机动车道：为体现慢行交通的理念，主干路单侧非机动车车道不少于 4 条，干路单侧非机动车道不少于 3 条，支路单侧非机动车道宽度不少于 3 条，工业区和仓储物流区相通等级道路可减少一条 1 条。

步行道：主干路单侧步行道宽度不少于 5 米，干路单侧步行道宽度不少于 4 米，支路单侧步行道宽度不少于 3 米，工业区和仓储物流区相关道路宽度可减少 1 米。

人行道：所有道路均设置无障碍通道，交叉口信号灯需设置盲人提示，主干路盲道宽度 0.6 米，干路和支路盲道宽度 0.3 米。

表 26-4 规划道路主要横断面汇总表

红线宽度 (m)	道路名称	断面组成
100	迎宾大道（淮渎路—三源大道段）	23.5+3+5.5+4+28+4+5.5+3+23.5
95	三源大道（G240—高速口段）	5+23.5+3+5.5+4+28+4+5+3+13.5
80	北环路	15+3+5.5+2+10.5+8+10.5+2+5.5+3+15
68	三源大道（宁西铁路—G240 段）	5+12+3.5+5.5+4+25+4+5.5+3.5
60	迎宾大道（淮渎路—中心公园段）	6+3+5+2+28+2+5+3+6
60	盘古大道	5+3.5+6+5+21+5+6+3.5+5
60	西绕城路、北绕城路、太白路中段（盘古大道至淮渎路段）	5+7.5+6+23+6+7.5+5
55	太白路东段（淮渎路至翠柏路段）、三源大道中段（桐银路至宁西铁路段）	4.5+3+5+3.5+23+3.5+5+3+4.5
50	解放路、太白路西段（淮安北路至盘古大道段）、淮渎路、中源路、和谐路	4.5+6+3+23+3+6+4.5
45	书香路、茗香路	4.5+4.5+2+23+2+4.5+4.5
40	西环路、淮源大道、桐银路、翠柏路、建设路、经十六路、货站路、祥和路、世纪大道、兴业路、安澜路、英雄路	3+4.5+2+21+2+4.5+3
40	文化路、甲六路	4.5+12.5+6+12.5+4.5
35	经二路	4.5+26+4.5
30	大同路、淮安路、经八路、纬一路、银盘路、纬八路、大禹路、淮河路、工业路、纬十路	4.5+21+4.5
20	纬二路、经一路等工业区道路	3+14+3
20	新华街、甲二路、滨河路等生活区道路	5.5+9+5.5
15	经四路等工业区道路	3+9+3

15	龙淮路等生活区道路	4+7+4
12、10	其它城市支路	2.5（1.5）+7+2.5（1.5）

七、慢行交通系统

（一）类型划分

慢行交通系统包括慢行道和慢行专用路。其中：

慢行道沿城市道路布设，是城市道路横断面的组成部分，重点解决县城居民日常生活的慢行交通出行需求。

慢行专用路与城市绿地、河流水系紧密结合，构建宜人、安全、自由的慢行交通系统，总体呈现枝状布局形态。该系统需要结合地形地貌特征和周边景点的布局情况，设置独立于机动车交通系统的慢行通道，为居民提供休闲、游憩、健身的廊道空间。

（二）规划措施

1. 完善城市步行及自行车系统，至规划期末，步行和自行车出行分担率达到70%以上。
2. 将慢行道和慢行专用路有机衔接，形成网络式布局。
3. 合理布局非机动车停车场，接驳公交设施，实现近距离换乘，整合交通资源。
4. 充分利用县城景观资源，构筑与旅游观光结合的步行道、自行车道路体系，营造市民亲水、近山的休闲环境。
5. 人流特别集中的商业区，如旧城新华街和新区商业街，交通较为集中，应规划设置步行街区，为市民休闲、购物提供方便和安全。
6. 行人过街以交叉口过街为主，路段过街为辅，各级道路主行人过街间距应满足以下要求，城区主干路 200—250 米；干路 150—200 米，支路 80—120 米。
7. 远期根据城市提升发展的需要，考虑建设公共自行车体系。

九、城市公共交通运输规划

（一）公交线路布局原则

1. 规划构建以常规公交为主导、旅游线路和出租车为补充的城市公共交通体系。
2. 采用差异化布设模式完善常规公交网络，重点加强老城区和公共中心区交

通线路的通过频次和站点覆盖面。

3. 公交线路主要依托城市干路网布局，新区交通性主干路应设置公交专用线。为保证快捷通畅，公交线路非直线系数不宜大于 1.4。

4. 结合县城规模比较小的特点，线路宜采用“环形+中心放射”的空间形式，确保单程时耗不超过 20 分钟。

5. 公交车鼓励采用电动车辆等绿色环保型交通工具。

（二）公交场站规划

1. 公交首末站

公交首末站指常规公交线路的起点站和终点站，承担客流集散服务，公交车辆的始发终到服务，司乘人员的后勤服务，公交车辆的运营调度、检修清洗、夜间停车服务等功能，站场内应设公交停车场、保养厂、调度室等设施。一般应结合城市交通枢纽、城市入口、公共中心等交通量大、集散频率较高的场所进行布置。

按照每 1200-1500 人/辆标准车配置，预测城市公交车保有量应不低于 170 辆。规划采用中型为主、小型为辅、分散布局的策略，共设置 8 处公交首末站，详见下表：

表 26-5 规划公交首发站表

名称	位置	交通特点	站场等级	占地面积	停车能力
1	解放路和经五路交叉口西南	位于产业集聚区北片区中心，客运交通流量一般	中型	7375 m ²	20-35 辆
2	新建长途客运汽车站附近	城市综合交通枢纽，交通总量大	中型	5356 m ²	20-35 辆
3	淮源风景名胜区入口处	G312 和世纪大道交汇处附近，交通流量大	中型	8358 m ²	20-35 辆
4	现状长途客运汽车站附近	城市综合交通枢纽，交通总量大	中型	5857 m ²	20-35 辆
5	经十六路与兴业路交叉口东北	位于东城片区，交通流量不大	小型	7064 m ²	10-20 辆
6	商务核心区书香路	紧邻商务核心区，交通流量较大	小型	8388 m ²	10-20 辆
7	货站路和纬六路交叉口西南	位于高速入口片区，交通流量不大	小型	7642 m ²	10-20 辆

2. 公交站台

新城区沿主干路应采用港湾式公交停靠站，不占用车行道，停靠站长度应至少有两个停靠车位；老城区道路可结合实际采用路边式停靠站。公交站点布局应实现

500 米半径全覆盖。

公交站台应与其他公交站台和客运车站、社会停车场充分衔接，统一规划，以满足其他交通类型与公交系统之间换乘便捷的要求。

（三）公交线路

1. 普通线路

根据城市空间总体布局和 OD 分析，结合现状城乡公交站点的习惯性分布，设置 10 条普通公交线路。公交线路以火车站和老城区客运站为中心，采用“放射+环状”的布局形式，依托主要道路联系老城区、新城区、淮南区和产业集聚区等各分区。对交通产生量较多的城市中心地区，加大线网密度。

2. 旅游专线

规划设置旅游专线，衔接城区串湖公园、滨河公园、标志性人文景观、淮源风景名胜等区等重要旅游资源，满足居民休闲性交通服务需求。

结合城区交通枢纽和旅游资源的分布情况，采用自由灵活的布局方式，设置两条旅游专线。两条旅游专线均从火车站始发，分别连接淮源风景区入口和祖师顶景区入口。

（四）出租车发展规划

规划采用路抛制叫车模式，优化服务方式，充分发挥出租车灵活性的特点。

加强出租车运营管理，遵循总量控制、提高档次、规范管理的原则，以企业经营模式为出租车主要发展方向，适度保留个体经营模式，并通过行业协会加强对个体经营者的管理。

完善出租车调度系统，采取智能化、信息化的供车方式，有效控制空车率，提高运营效率。

十、停车设施规划

（一）停车需求量预测

2030 年，桐柏县中心城区规划总人口 25 万人，社会停车场面积按每人 0.8 平方米计算，需要停车用地面积 20 公顷，其中机动车社会停车场规划面积占 80%，非机动车社会停车场规划面积占 20%；按照机动车泊车占地面积 30 平方米，非机动车泊车占地面积 15 平方米，共需机动车社会停车位 0.67 万个，非机动车社会停车位 0.33 万个。

（二）停车设施规划

1. 构建以“配建停车为主，社会停车场(库)为辅，路内停车为补充”的停车设施供应体系。规划共设置社会停车场 13 个。

2. 结合交通分区规划，采取差别化的停车供应策略，公交优先发展区实行供应小于需求的策略，特别要控制路内停车配建比例，公交和小汽车均衡发展区采用供应满足需求的策略，小汽车宽松区采用供应大于需求的策略，适当增加路内停车配建比例。

3. 城市主干路禁止停放机动车，干路允许短暂路边停车，支路可根据需要设置路边停车带。

4. 旧城改造过程中，鼓励配建立体停车库和地下停车场，提高土地使用效率，满足小汽车停放需求。

5. 停车场建设应满足一定比例的非机动停车需求，停车场选址应结合公交站点就近布局，方便换乘。

（三）建筑物配建停车设计标准

遵循分类指导、分区调控原则，确定建筑物停车配建指标及分区调控指标。大型设施、综合体等对交通影响较大的建筑体停车位配建标准，建议通过交通影响分析专题研究确定。

表 26-6 建筑物配建停车设施一览表

建筑物分类		单位	配建指标	调控系数		
第一层次	第二层次			限制供应区	平衡供应区	扩大供应区
住宅	130 m ² ≤ 户均建筑面积	泊位/户	1.5	0.9	1.0	1.05
	90 m ² ≤ 户均建筑面积 < 130 m ²	泊位/户	1	0.9	1.0	1.05
	户均建筑面积 < 90 m ²	泊位/户	0.5	0.9	1.0	1.05
	公租房	每 100 m ² 建筑面积	0.4	0.9	1.0	1.05
办公	行政	每 100 m ² 建筑面积	1.5	0.95	1.0	1.05
	企业总部	每 100 m ² 建筑面积	1.5	0.9	1.0	1.1
	其他办公	每 100 m ² 建筑面积	1.0	0.9	1.0	1.1
商业	百货店、大型综合超市	每 100 m ² 建筑面积	0.5	0.8	1.0	1.2
	小型超市、便利店		0.3	0.8	1.0	1.2
	购物中心、专业市场		1.5	0.8	1.0	1.2

	星级酒店		2.0	0.8	1.0	1.2
	宾馆		1.0	0.8	1.0	1.2
	餐饮		1.5	0.8	1.0	1.2
工业	厂房	每 100 m ² 建筑面积	0.3	0.9	1.0	1.1
	仓储		0.5	0.9	1.0	1.1
文体	体育场馆	每 100 座	2.0	0.85	1.0	1.15
	影剧院	每 100 座	3.0	0.85	1.0	1.15
	博物馆、图书馆、 展览馆	每 100 m ² 建筑面积	0.8			
医疗	综合医院	每 100 m ² 建筑	1.0	0.95	1.0	1.05
	社区医疗站点		0.6	0.95	1.0	1.05
	独立门诊		0.6	0.95	1.0	1.05
交通 枢纽	汽车站、火车站	通过交通影响分析予以确定				
其他 建筑	综合体及其他未涉 及的大型建筑					

十一、竖向规划

县城整体地势是北高南低、西高东低，但局部变化丰富，河流沿线多是两侧高、中间低，丘陵低山处一般中间高、四周低。规划竖向顺应其原始走势，并按照分区就近排水的要求，作适当平整。

按照 20 年一遇的标准，保证淮河防洪堤坝高程。

道路规划标高在满足基本排水坡度的基础上，应使设计标高尽可能与现状接近，以减少土方填挖量。规划道路纵坡按照国家规范控制在 5% 以下，大部分区域控制在 0.3—3% 之间。只在穿跨铁路处、南部新区坡度会相对较大，但也不应超过 5%。各地块应根据原有自然标高、地块用地功能的不同，以及周边道路的标高进行设计。一般来说，地块设计标高比周边道路标高高出 20—30cm，以保证地块内的雨水和污水可以顺利排放。规划各个地块的场地坡度控制在 0.3—3.0% 之间，即所有地块均处理为坡地地基，最大限度地节约土地建设成本。

第二十七章 绿地水系与公共开放空间规划

一、绿地、水系现状分析

（一）现状概况

县城南依桐柏山，金台山、翠屏山、卧牛山等浅山丘陵环绕南、西部，淮河横贯其中，水帘河、龙潭河、银盘河等支流穿越城区汇入淮河，自然条件得天独厚，山水城骨架清晰。2009 年，桐柏县被命名为国家园林县城，城区绿化具备一定规模。

2012 年建成区内公园绿地面积为 35.29 公顷，绿地率为 40.01%，绿化覆盖率为 44.81%。

1. 水系

县城处于淮河上游，城区水域主要是淮河及其多条支流，包括水帘河、龙潭河和银盘河、翠柏河等，呈树枝状分布。另坑塘数量较大。近年来随着城市规模的扩大，河流宽度不断缩减，坑塘大量消失，已一定程度上影响到城市行洪及山水特色特色的发挥。

2. 公园绿地

现状公园绿地主要分为两大类型，一是淮河两岸的公园绿地，如浸月园、淮河流域公园、临淮公园、淮河源文化广场；二是利用城区丘陵山体建设的郊野公园，如英雄广场、三和园等。

表 27-1 城区现状公园绿地表

名称	地 址	面积 (m ²)
三和园	英雄路与大同路交叉口东北角	150000
滨河公园	淮河城区段沿河两侧	500000
春秋园	世纪大道、临淮大道交界处	500000
临淮公园	县城西郊	350000
森林公园	世纪大道西段路南	3000000
茗香园	铜银路与文化路夹角	8400
浸月园	水帘河、龙潭河与淮河夹角，铜银路文化路交汇处	20000
西湖游园	三源大道西段临淮河处	15000

3. 防护绿地

防护绿地建设滞后，居住区与工业区之间、铁路、省道两侧缺少应有的隔离防护绿带。

4. 道路绿化等

城区道路绿化普及率为 100%，文化路、淮河路、大禹路、盘古大道、滨河路等多条道路为绿化达标道路，总长 17.93 公里，占城区主干路总长度的 84.7%。城区主干路绿化面积占道路用地面积的 25%以上。

老城区建设密度较大，绿化率偏低，各类附属绿地普遍不足。

（二）主要问题分析

1. 结构与布局不合理

桐柏县城市绿化三大指标均达到了国家级园林县城的标准要求，县城外围的山地丘陵绿化尺度较大，为中心城区提供了良好的生态和景观背景。

类型结构较为单一，虽然大类较为齐全，但公园绿地中的专类公园、附属绿地中的居住绿地等较为缺乏。

城市绿地主要依托淮河建设滨河带状绿地，成为桐柏城市绿地系统的一大优势和特色。但城市建成区的其他区域，特别是老城区绿地相对较少，不符合城市绿地均匀分布、就近服务市民的原则。

2. 园林绿化树种较为单一，乡土树种利用不足

桐柏地域植被具有过渡性的特点，园林植物引种、驯化、选择的范围较广，但是在城市绿化建设中，科研投入不够，造成当前城市园林绿化树种比较单调，同时乡土植物的运用不充分，地带性植物景观特征没有形成。如法桐、国槐、黄山栎等应用较广，过于“城市化”，枫杨、水杉、毛竹等乡土树种应用很少。

卧牛山、翠屏山等山体原始植被由于受到人为破坏，大多数被以针叶林为主的次生林替代。林分结构简单，树种单一。树种的单一性和林分结构的简单性，使得生态系统的功能比较低下，涵养水源和保持水土的能力减弱，抵御病虫害和防灾减灾的功能降低。

3. 对于河流湿地等生态基质的留存认识不足

为了解决城市用水与防洪防灾的需要，桐柏的河流普遍经过人工治理，河川水泥化，野溪水沟化，使得溪流原有的生态特色与生存在其中的生物受到严重损害。城区的淮河与水帘河已经全部被人工化、渠道化，河道形式变得十分单一，使城市的河流湿地丧失了生物多样性的基本特征。

4. 城区与县域生态背景未形成有机联系

绿地系统结构不完整，城市内部绿化与外围绿色屏障没有形成有效沟通，系统性差，连通度较小，外部的生态基质没有通过生态廊道渗透入城区内部空间，机械性的隔离使城区绿化形成孤岛效应，对其绿化、美化作用考虑较多，而对其作为生物多样性富集地、区域生态保育地的复合生态功能考虑较少。

二、规划目标与原则

（一）规划目标

建设最宜人居的山水园林城市。

实现城市生态园林系统的良性发展，健全生态体系，保护生物多样性和城市历史文化特色。优化和提升总体绿化水平，实现绿地总量达标、结构布局合理，形成鲜明的城市绿化特色。

强调以人为本的规划思想，合理布局，均衡发展，实现园林绿地的可持续发展

战略，营造舒适优美的生活环境。

（二）规划原则

1. 生态性原则

强调多样性和稳定性原理，开辟城市绿色廊道，与城郊山体共同构建生态网络体系，丰富生物多样性，稳定生态环境。

2. 可持续发展的原则

城市发展的终极目标就是生态城市，就是在社会经济的发展中依循有机、整体、动态、循环、优化等思想，注重城市发展中协调共生的关系，注重城市发展的内在规律，走可持续发展之路。

3. 整体系统性原则

进一步提高观念，掌握先进的规划理念，全方位建立整体系统，使城市绿地与区域范围内生态绿地有机结合；城市范围内组成绿化网络；在城市的局部地段形成居民休闲游憩的连贯的绿化空间。

4. 文化历史性原则

城市文化是历史长期积淀的结果，绿地系统理应为城市景观空间和展示城市文化提供环境空间，起到保护城市历史文化景观地带、构造城市景观特色、营造纪念性场所和体验城市文化氛围的作用。

5. 以人为本的原则

“以人为本”的精神是现代城市规划和城市设计的基本理念之一，休闲游憩是人类活动行为的最基本的功能。随着经济生活水平的不断提高，投入休闲的时间越来越多，城市应当为市民们提供景观优美、舒适方便、具有文化内涵的绿色空间体系。

6. 可操作性原则

城市绿地系统规划应落实到具体的城市建设和技术管理上。

三、绿地系统结构

充分利用大自然赋予的四周青山环抱、淮河及其支流汇聚的山水优势，突出做好“显山露水”文章，借山水造景，融城市于青山碧水之中，以公园、广场、街头绿地为点，河岸绿廊、道路绿化、防护绿带为线，景区和四周近城山体林地为面，形成点线面和乔灌草结合的绿化体系，营造桐柏山水园林城市特色风貌。

通过“楔形辐射、带状渗透”的生态手段，形成城区“一带、三楔、七绿廊”、“蓝脉绿网”绿地系统结构。

“一带”——指淮河滨河绿带，淮河城区段河床宽度逾百米，两岸公园带宽度数十米至百米不等，形成横贯桐柏城区的最重要的绿化带、生态带、景观带。

“三楔”——指淮河南以金台山、翠屏山、卧牛山、凤凰山等为载体形成的生态绿楔，将外围生态基质延伸入城区，形成城区最重要的生态基质。

“七绿廊”——沿淮河支流水帘河、龙潭河、银盘河、流香溪、翠柏河以及宁西铁路、高速公路等绿化廊道，以连贯的带状公园构建城市休闲游憩带。

四、绿地布局

（一）公园绿地规划

根据主要功能特点，在城市中的位置、市民使用的时间长短、服务半径等，将公园绿地分为综合性公园、居住区公园、专类公园、带状公园和街旁绿地五种类型。本次共规划综合性公园 3 座；居住区公园 4 座；专类公园 7 座；带状公园 9 座；街旁广场游园 7 座。

1. 综合性公园

综合性公园是担负着为全城区居民服务，活动内容丰富，设施完善，适合于公众开展各类户外活动的规模较大的公园绿地。3 座综合性公园分别为临淮公园、东湖公园和如意湖公园。

2. 社区公园

作为社会发展趋势，城市综合社区在未来社会发展中起的作用越来越大，因此，从长远来看，社区公园是城市公园绿地系统的重要单元。

社区公园主要为附近居民的休闲、娱乐、健身、游赏、交往等活动提供综合性服务，强调绿地的开放性、可达性和群众的参与性，倡导生态的审美观和环境保护的观念。公园艺术形象应注意展现现代城市风貌。注意各项活动设施与景观设计相结合，满足市民多方面的要求。

3. 专类公园

专类公园指具有特定内容和形式，有一定游憩设施的绿地。规划红色生态文化公园和流香溪湿地公园等专类公园 7 座，绿地率（含水面）应在 70%以上。

4. 带状公园

带状公园指沿城市道路、河渠、沟坎等，有一定游憩设施的狭长形绿地。对缓

解交通造成的环境压力，改善城市面貌、改善城市生态环境具有显著的作用。

带状公园是桐柏县公园绿地系统的重要组成部分，规划绿地率>65%。

5. 街旁绿地

街旁绿地指位于城市道路用地之外、相对独立成片的绿地，包括街道广场绿地、小型沿街绿化用地等。规划街旁绿地共 7 处，要求根据所处环境的情况采取与环境相协调的多种布局形式和灵活的构思内容，应注意提供较多的树荫和座椅。

表 27-2 2030 年桐柏县城规划公园绿地一览表

类 别	名 称	面积(公顷)	位 置
综合性公园 G11	A1 临淮公园	58.59	大同路与三源大道交汇处
	A2 东湖公园	42.08	北环路与东绕城交汇处
	A3 如意湖公园	22.50	安澜路与书香路交叉口
社区公园 G12	B1	5.96	三源大道与货站路交汇处
	B2	3.93	乙六街与淮渎路交汇处
	B3 舒心园	1.65	滨河路与淮安路交叉口西南
	B4 三和园	3.16	英雄路和大同路交叉口路东
专类公园 G13	C1 红色生态文化公园	55.49	大同路南段路西
	C2 翠柏河湿地公园	56.56	东环南路东侧
	C3	4.53	和谐路与三源大道交叉口西南
	C4	6.08	乙六街与经十三路交叉口西南
	C5	53.84	英雄路与盘古大道交汇处
	C6 流香溪湿地公园	17.81	盘古大道西侧
	C7	7.98	滨河路与书香路交叉口
带状公园 G14	D1 淮河滨河公园	38.15	淮河两岸，滨河路内
	D2 水帘河滨河公园	26.31	英雄路至淮源大道与文化路交叉口处
	D3 龙潭河滨河公园	17.28	G312 至浸月园
	D4 银盘河滨河公园	13.89	北环路至淮河
	D5 经十路沿河带状公园	13.07	经十路两侧，乙六街至安澜路段
	D6 东绕城路带状公园	67.59	东绕城路北段
	D7	11.74	英雄路中段北
	D8	25.49	茗香北路西侧
	D9	11.91	翠柏路东侧，祥和路北
街旁绿地 G15	E1	1.08	北环路与三源大道交叉口
	E2	1.55	乙六街与翠柏路交叉口
	E3	6.67	大禹路与书香路交叉口
	E4	0.99	北环路与三源大道城西交叉口
	E5	0.49	淮源路与世纪大道交叉口
	E6	2.27	英雄路与世纪大道交叉口
	E7	11.51	湿地公园南侧

（二）防护绿地规划

1. 铁路防护绿地

铁路以北是产业集聚区北区，规划沿宁西铁路两侧建设 50—100 米宽的防护林带。铁路防护绿地是城市组团隔离绿带，同时也起到卫生防护的作用，还应是城市景观林。

靠近铁路内侧种植灌木，外侧种植大乔木，形成多层次的复式种植结构。

2. 道路防护绿地

铁路以北桐银路两侧、解放路两侧宽 20 米的防护绿地；和谐路东侧、建设路东侧、货站路东段北侧两侧宽 30 米的防护绿地；盘古大道南段两侧宽 15m 防护绿地。

在 G312、北绕城路、东绕城路等交通主干路规划 30—50 米宽的防护绿地。

3. 卫生防护绿地

市政公用设施如污水处理厂等周围的卫生防护绿地，宽度 15 米，面积 3.5 公顷。

（三）生态绿地规划

主要指城南的凤凰山、卧牛山、金台山与翠屏山等，山体高差在 30m 以内，表现为浅山丘陵地貌，生态区位关键，植被覆盖度良好。

规划强调生态功能的发挥，加强保护与修复，形成城区稳定的生态基质。宜林地应全部还林，现有林地应加强绿化和维护以提高其质量，现状农业用地应发展松、栎、茶、果等经济林，打造森林环城、茶果飘香的城区边际环境，促进城市生态环境质量改善与生物多样性保护。

（四）绿量控制

1. 绿地总量

规划到 2030 年，桐柏县公园绿地总面积 309.8 公顷；人均公园绿地面积达到 12.4 平方米；绿地率达到 40%，绿化覆盖率达到 50%。

2. 附属绿地

居住用地绿地率：35%以上；旧城改建居住用地绿地率：30%以上；居住区人均公园绿地面积：≥1.5 平方米/人。

行政办公用地绿地率：≥35%；医疗卫生绿地率：≥40%；体育用地绿地率：≥35%；

商业金融用地绿地率： $\geq 25\%$ ；文化娱乐用地绿地率： $\geq 35\%$ ；教育科研用地绿地率： $\geq 40\%$ 。

工业用地绿地率： $\leq 20\%$ 。

道路绿化：道路红线宽度小于 40 米的道路绿化宽度不低于道路红线宽度的 20%；道路红线宽度在 40—50 米之间的道路不低于 25%；道路红线宽度大于 50 米的道路不低于 30%；园林景观路不低于 40%。

仓储用地绿地率应小于 20%；市政设施用地绿地率应大于 30%，其中供水水厂应大于 45%。

五、城市绿线管理

根据《城市绿线管理办法》，城市应加强生态环境建设，建立并严格实行城市绿线管理制度，创造良好的人居环境，促进城市可持续发展。绿线是指中心城区各类绿地范围的控制线，凡是公共绿地、防护绿地及各类附属绿地等都应划定绿地界线。

（一）绿线控制内容

本规划“绿线”范畴涵盖绿地系统规划中确定的各个公园绿地和防护绿地。包括综合性公园 3 座；社区公园 4 座；专类公园 7 座；带状公园 9 座；街旁绿地 7 处；北部未建区不少于 50 米的滨河绿带，老城区淮河支流大部分河段两侧不少于 20 米的公园绿地；沿宁西铁路两侧 50—100 米宽的防护林带；铁路以北桐银路两侧、解放路两侧宽 20 米的防护绿地；和谐路东侧、建设路东侧、货站路东段北侧、北绕城路、东绕城路两侧宽 30 米的防护绿地；盘古大道南段两侧宽 15m 防护绿地；312 国道、桐银路城外段 20 米宽的防护绿地；污水处理厂等市政公用设施周围的卫生防护绿地，宽度 15 米。

（二）绿线控制要求

1. 城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法律法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设。

有关部门不得违反规定，批准在城市绿线范围内进行建设。

因建设或者其他特殊情况，需要临时占用城市绿线内用地的，必须依法办理相关审批手续。

在城市绿线范围内，不符合规划要求的建筑物、构筑物及其他设施应当限期迁出。

2. 不得在城市绿线范围内进行拦河截溪、取土采石、设置垃圾堆场、排放污

水以及其他对生态环境构成破坏的活动。

近期不进行绿化建设的规划绿地范围内的建设活动，应当进行生态环境影响分析，并按照《城乡规划法》的规定，予以严格控制。

3. 居住区绿化、单位绿化及各类建设项目的配套绿化都要达到《城市绿化规划建设指标的规定》的标准。

各类建设工程要与其配套的绿化工程同步设计，同步施工，同步验收。达不到规定标准的，不得投入使用。

六、水系规划

水体在城市中发挥着重要的作用，主要功能可分为：城市水源、排水调蓄、珍稀水生生物栖息地、生态调节和保育、行洪蓄洪、景观游憩等。

保持水帘河、龙潭河、银盘河、翠柏河等多河入淮的水系格局，尽量保留坑塘沟渠。

充分保障自然水体尤其是淮河北部各条支流的用地面积，以自然堤岸提高行洪安全性，以生态方式净化地表水环境。老城应结合旧城改造，为水帘河、龙潭河腾退空间。

结合现有湿地，将翠柏河、银盘河及串湖建设成为湿地公园；依托河流，增加两侧绿化。

强化以环境基础设施建设为重点的水污染综合整治，通过污水、环卫等设施的完善，逐步扭转城市水环境质量恶化的局面。

系统实施河流综合治理工程，促进河流生态功能的恢复。重点整修淮河干流，将其改造为二级阶地，增强安全性的同时，美化景观，改善生态。

淮河岸线分配大致以淮安街大桥为界，其上游为县城水源保护区，应予以严格保护，禁止任何无关建设行为；以下河段为生活性岸线，可安排游玩项目、接纳污水处理厂退水等。

大力推动雨洪收集、利用，淮河主要通过梯级橡胶坝实施蓄水，南部山区则以建设水库的方式，截蓄山洪，并为城市提供备用水源。

七、城市蓝线管理

为了加强对城市水系的保护与管理，保障城市供水、防洪排涝，改善人居环境，促进城市健康、协调和可持续发展，应建立蓝线管理制度。蓝线是指规划确定的河流水域等地表水体保护和控制的地域界线。蓝线范围内，必须严格遵守《城

市蓝线管理办法》的规定，加大保护力度。

（一）蓝线控制内容

本次规划在对水系按防洪标准和景观要求整理后，将淮河、银盘河、水帘河、龙潭河、翠柏河及流香溪河道及其沿岸一定范围陆域地区划定为蓝线控制范围。划定标准为：有堤防的河道，包括两岸堤防之间的水域、行洪区及堤防、护堤地，护堤地位自堤防背水坡脚线外延不小于 8-15 米；无堤防的河道，包括水域、滩地和现有河道两岸保护范围，自河道上口线外延不小于 10-30 米。

表 27-3 河道保护带宽度列表

河道宽	每侧保护带宽度		备注
	有堤防段	无堤防段	
≤10 米	至堤防背水坡脚线	与河道上口同宽	流香溪等
10-30 米	自堤防背水坡脚线外延 8 米	自堤防背水坡脚线外延 15-20 米	水帘河、龙潭河等
30-50 米	自堤防背水坡脚线外延 12 米	自堤防背水坡脚线外延 10-15 米	银盘河
≥50 米	自堤防背水坡脚线外延 15 米	自堤防背水坡脚线外延 20-30 米	淮河

（二）蓝线控制要求

1. 禁止违反城市蓝线保护和控制要求的建设活动。
2. 禁止擅自填埋、占用城市蓝线内水域。
3. 禁止影响水系安全的爆破、采石、取土。
4. 禁止擅自建设各类排污设施。
5. 禁止其它对城市水系保护构成破坏的活动。
6. 在城市蓝线范围内，不符合规划要求的建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施应当限期迁出。

八、广场空间规划

基于城市广场的性质、用途及在道路网中的地位不同，可将广场空间分为公共活动空间广场、集散广场、纪念性广场、交通广场与商业广场五类。

（一）公共活动广场

主要为县政府大楼前行政广场，供较大规模群众集会、节日庆祝等活动之用，与三源大道连通，规模、布局设计与周围行政建筑所形成氛围相协调，采用对称式

布局，以凸显大气。同时，对大量人流迅速集散的交通组织及其相适应的各类车辆的停放场地进行合理的布置和设计。

（二）集散广场

主要为火车站站前广场，供大量车流人流集散，是城市重要的交通枢纽。广场布局与火车站主体建筑相配合，并适当布置绿化、停车及步行活动地带等。

（三）交通广场

为几条主要道路会合的大型交叉路口，主要为跨河桥桥头与滨河路、文化路相交形成的桥头广场，中心部位多布置绿化或纪念物以增进城市景观。

（四）纪念性广场

建有重大纪念意义的建筑物，如雕像、纪念碑、纪念堂等，指人民英雄纪念广场，在其前庭或周围布置园林绿化，供群众瞻仰、纪念或进行传统教育的场地。

（五）商业广场

城区商业广场位于商业繁华地段，广场周围主要安排商业建筑。商业广场应以人行活动为主，合理布置商业建筑、人流活动区。同时，广场的人流进出应与周围的公共交通站点相协调，合理解决人流与车流的干扰。

九、海绵城市建设

海绵城市是指通过加强城市规划建设管理，充分发挥建筑、道路和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、渗透和缓释作用，有效控制雨水径流，实现自然积存、自然渗透、自然净化的城市发展方式。

积极推进海绵城市 LID 建设。综合采用“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，改变雨水快排、直排的传统做法。充分发挥丘陵、河流等原始地形地貌对降雨的积存作用，植被等自然下垫面对雨水的渗透作用，水体等对水质的自然净化作用，最大限度地减少措施开发建设对生态环境的影响。通过海绵城市建设，到 2020 年，建成区 20%以上的面积达到海绵城市要求，将 70%的降雨就地消纳和利用。到 2030 年，建成区 30%以上的面积达到海绵城市要求，新建区域透水铺装率应达到 70%以上，下沉式绿地率达到 50%以上，绿色屋顶率达到 20%以上。

保护自然水体，并适当扩大水面面积；通过采用低洼绿地、调蓄水池等措施，对小区和道路进行雨水渗蓄，在源头对雨水控制和利用。积极采用透水砖等硬化材料，减少不透水的水泥路面和屋面、地面硬质铺装、充分利用渗透和绿地技术。利用人工湿地、雨水花园等，推进雨水净化，减少面源污染，改善城市水环境。积极建设雨水回收利用工程，结合绿地公园建设下沉式绿地，直接蓄存雨水用于植物生

长。

第二十八章 历史文化保护规划

一、历史文化存续现状

（一）历史职能

从明朝至今，桐柏县城发展已有 600 余年历史，这期间历经明朝、清朝、民国、新中国四个时期，其主要职能一直是作为县级治所。

（二）历史文化遗产特点

县城地处桐柏山麓，淮河源头，风水俱佳，加之受历朝祭淮祈福、近代红色革命史的重大影响，县城周边曾经形成了大量的物质和非物质文化遗产。但随着历史变迁，特别是改革开放以后，城市建设进程加快，城市原有的城郭、街巷风貌、绝大多数历史建筑和遗迹都在逐渐消逝。

（三）问题

文物古迹破损严重，周边环境亟待整治。城区内明清时期建筑已于解放后被逐步拆除，仅存的文物如淮渎庙、文庙等本体存在不同程度损毁，周边环境也遭到巨大破坏。

城市风貌特色逐渐丧失。一方面具有地方特色的历史建筑遭受破坏，另一方面城市新建建筑风格多种多样，且布局大不统一。

二、历史文化保护结构

规划城区历史文化保护结构为“一街、一园”。加强保护文庙、淮渎庙旧址、清真寺等文物古迹，结合浓郁的商业氛围，将新华街提升为特色文化街区。“一园”指翠屏山红色文化生态公园，包含叶家大庄、英雄纪念碑、烈士陵园等。桐柏城区历史文化特色的彰显主要体现在这两个区域。

三、文物保护单位及历史建筑保护规划

（一）文物保护单位

城区现有文庙（七七工作团旧址）、淮渎庙 2 处省级文物保护单位。叶家大庄（中共中央中原局旧址）、烈士陵园和喻家窑为县级文物保护单位。另有商周古墓群等。

1. 保护范围及建设控制地带的划定

南阳市文物保护部门已对公布的各级文物保护单位划定了保护范围与建设控制地带，本次规划将严格落实这些要求。

（1）保护范围的规划控制要求

在文物保护单位保护范围内的一切建设活动，应严格按照《中华人民共和国文物保护法》的要求与程序进行。

（2）建设控制地带的规划控制要求

建设控制地带内，应严格保护原有的历史建筑、地形地貌及其他环境要素。拆除对文物周边环境风貌产生不良影响的建筑和环境要素，对新建建筑的高度、体量、材料色彩及形式进行控制，使其与文物保护单位的历史风貌相协调。

2. 文物保护单位的利用

文物保护单位的利用应符合《中华人民共和国文物保护法》的要求，根据其级别，报经有关部门批准，建立博物馆、保管所或辟为参观游览场所等。使用文物保护单位的单位与个人必须严格遵守不改变文物原状的原则，并负责建筑物的保养和维修，保护建筑物及附属文物的安全，不得损毁、改建、添建或者拆除。

（1）叶家大庄

在目前桐柏县文物保护单位中，叶家大庄（中共中央中原局旧址）作为全县红色景点之一，保存维护工作较好，并且利用较为合理，规划保持现有功能。

（2）文庙（七七工作团诞生地）

规划建议将文庙（七七工作团诞生地）由文化馆改为参观场所，作为桐柏县旅游景点之一，展示和传承桐柏县儒文化和红色文化。文化馆可另行选址。

（3）淮渎庙旧址

淮渎庙位于桐柏第一高中院内，损毁较为严重，现仅存大殿遗址、汉碑及古柏数株。规划考虑到桐柏第一高中已北迁至淮北新区，而学校前身曾在清代作为桐淮书院，且此地紧邻城市东部门户，形象地位突出，建议将学校调整为文化设施用地，对院内功能结构进行调整，形成广场区、书院区、淮渎庙遗址公园区三个分区。对淮渎庙大殿遗址进行抢救式保护，并以屋顶及墙面外饰风格改造为主，适当拆建为辅，对院内现有建筑进行改造，将其打造为以淮源文化、儒文化为核心内涵，集展示、游憩、教育功能于一体的文化地标。

（二）历史建筑

对解放后所建或复建、对保护历史文化具有重要意义，但未列入文物保护单位的优秀历史建筑，应参照文物保护单位的保护要求，划定保护功能区，并进行针对性保护。严禁拆除和改建，保持原有的风貌特色。

1. 桐柏县英雄纪念碑和英雄广场

桐柏县英雄纪念碑和英雄广场是城市南部标志性的红色人文景观节点，常年观光游客量较多。规划结合红色生态文化公园的建设，突出红色文化主题，以英雄纪念碑、英雄广场和叶家大院为核心，增加景观节点和配套服务设施，在传承红色文化的同时，推动旅游业的快速发展。

2. 烈士陵园

烈士陵园周围风貌较差，交通相对闭塞，纪念碑可视性较差，人流量少，虽保存尚好，但文化价值没有得到有效利用。规划建议结合水帘河沿线绿化和周边用地改造，对烈士陵园进行系统保护和开发，形成水帘河沿岸重要的景观节点，扩大陵园保护范围，提高空间开放度，同时严格控制陵园周围建筑高度和风貌，增强纪念碑标识作用。

3. 清真寺

清真寺位于街巷内部，可视性不强，规划建议结合清真寺周围回民生活区改造进行整体保护，建设宗教活动广场，提升景观功能和宗教活动功能，将其打造为新华街重要的突出民族宗教文化的活动场所和景观节点。

四、特色文化街区的保护与整治

（一）特色文化街区的划定

1. 新华街现状

本次规划将新华街作为县城特色文化街区实施保护。

新华街历史较为悠久，可追溯至明朝时期，一直以来是桐柏县最繁华的街道之一，在历史变迁中，街道多数历史建筑已不复存在，仅保存有淮渎庙旧址（大部分已损毁）、文庙（七七工作团诞生地）、清真寺（重建）等少数建筑。新华街现为桐柏县商业最为集中、业态较为完整的街道，商业氛围非常浓厚，淮安街以东路段为回民商业街，主要经营餐具、厨具等用品，两侧为回民生活区，淮安街以西路段为桐柏县商业中心，主要经营服装、玩具、家具、装饰物等用品。

2. 特色文化街区范围

结合现状，特色文化街区范围东至桐银路、西至水帘河，两侧以临街地块的外围界线为界，街区长度 1.5 千米。

（二）功能定位

规划将新华街定性为桐柏城市之根源，集商业文化、民族宗教文化、儒文化、红色文化、淮源文化为一体，以淮渎庙旧址、文庙、清真寺广场、商业中心为重要节点的具有特色历史价值和开发潜力的文化街区。

（三）保护措施

1. 在划定特色文化街区保护范围的基础上，确定建设控制地带范围。
2. 对现有少数文物古迹和历史建筑进行系统保护，优化使用功能。
3. 由西向东以文庙、商业中心、清真寺、淮渎庙旧址为中心，对沿街非历史性建筑风格进行分段统一改造，塑造街道多元文化特色。
4. 建议新华街改造为步行商业街，控制街道尺度，并对沿街用地功能进行调整，强化商业服务功能；加强街道中心绿化，布置座椅、花坛、雕塑等城市家具，增加街道的游憩功能。
5. 编制特色文化街区专项保护规划，严格落实规划要求。

表 28-1 中心城区历史文化遗产保护要素一览表

遗存类型	保护内容
自然环境	县城依山面水，淮河、龙潭河、水帘河穿城而过，东南和西南、西部山地地形，淮河源头位于城区西部。
省级文物保护单位	文庙（七七工作团旧址）、淮渎庙
县级文物保护单位	叶家大庄、商周古墓群
优秀历史建筑	桐柏英雄纪念碑、英雄广场、烈士陵园
特色民族建筑	回民清真寺
特色街区	新华街（东段为回民街，西面为商业中心）沿街有淮渎庙、清真寺、文庙（七七工作团旧址）

五、城市紫线管理

“紫线”是用于界定文物古迹、传统街区及其它重要历史地段保护范围的控制线，一般包括实线（保护范围）和虚线（建设控制地带）两个层次，重要文物保护单位还应对风貌协调区进行控制。

（一）紫线控制内容

中心城区文物古迹有烈士陵园、七七工作团诞生地（文庙）、淮渎祠（桐淮书院）、中共中央原局旧址、古墓群等，按照“紫线”要求严格保护。其中：

1. 烈士陵园

位于城区西入口处爱民路与淮源大道交汇处，保护范围 2.08 公顷，建设控制地带 4.73 公顷，风貌协调区 16.79 公顷。

2. 文庙（七七工作团诞生地）

位于桐山路和新华路交汇处，保护范围 0.06 公顷，建设控制地带 0.61 公顷，风貌协调区 10.68 公顷。

3. 淮渎祠（桐淮书院）

位于淮源大道与文化路交汇处老一中院内，保护范围 0.09 公顷，建设控制地带 4.93 公顷，风貌协调区 15.29 公顷。

4. 中共中央原局遗址

位于凤凰山脚下、G312 进入城区入口处，保护范围 0.29 公顷，建设控制地带 2.21 公顷，风貌协调区 75.66 公顷。

5. 古墓群

位于和谐路和桐明大道交汇处，保护控制面积 0.7 公顷。

6. 商周古墓群

位于中源路和乙六街交汇处，保护控制面积 1.0 公顷。

（二）紫线控制要求

在城市紫线范围内禁止进行下列活动：

1. 违反保护规划的大面积拆除、开发。
2. 对历史文化街区传统格局和风貌构成影响的大面积改建。
3. 损坏或者拆毁保护规划确定保护的建筑物、构筑物和其他设施。
4. 修建破坏历史文化街区传统风貌的建筑物、构筑物和其他设施。
5. 占用或破坏保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路和古树名木等。
6. 其他对文物保护单位和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动。

第二十九章 总体城市设计

一、景观资源概况

桐柏县因桐柏山而得名，淮河源因独特的南北气候过渡带而风光旖旎，独特的自然风光神韵塑造了独特的城市风光。

淮河贯穿整个中心城区，水帘河、龙潭河、银盘河及串湖等多条支流从城市空

间内部穿越汇入淮河；县城背靠淮源风景名胜区，城区边缘有金台山、翠屏山、卧牛山等浅山丘陵环绕，山水骨架清晰。

桐柏历史悠久，红色文化资源丰富，1984年国务院批准桐柏县为革命老区县，而人民英雄纪念碑及桐柏革命纪念馆则是重要的城市可视性文化标志。

独特的历史神韵，清晰的山水骨架，丰厚的文化内涵共同提供了桐柏中心城区重要的景观资源。

二、风貌定位

充分利用桐柏县独特的山水自然等景观资源，挖掘历史文化内涵，打造“具人文印象的淮源山水画境和生态宜居县城”。

三、总体城市设计思路

1. 保护山水城格局，将城市放置在区域景观基质当中，以“山、水”为特色，构筑城市景观系统骨架，形成山水城共融、“淮水穿城、城依景山”的整体景观格局。

2. 突出主要景观道路及沿河景观带的轴线作用，形成系统的景观网络，使城市呈现多条轴线上的历史延续。

3. 加强景观节点的塑造，突出公园、广场等公共空间的开放功能。

4. 突出城市中心区和新区的整体空间设计，塑造特色突出的桐柏景观格局。

四、景观系统构建

基于对景观系统连续性和网络性的分析，将城市与区域背景结合起来，通过建立城市与区域背景之间的景观廊道和城区内部之间的景观廊道，形成桐柏中心城区外部生态景观资源和内部以道路、水网景观带和公园绿地、标志性建筑为构成要素的景观系统。

（一）城市周边景观背景

淮源风景名胜区在中心城区的可视范围较大，应充分认识中心城区南靠的独特景观格局，从多个角度和区域保持山水城市风貌。切实保护城区与区域共有的水帘河、银盘河等河流水系，通过沿河景观带的塑造，形成沟通内外的重要景观廊道。

（二）城市整体景观格局

充分利用桐柏县独特的景观资源，将水系、山体、历史文化底蕴充分融入到整体的景观环境设计当中，形成山水城共融、“淮水穿城、城依景山”的整体景观格

局。银盘河、水帘河、龙潭河和串湖等分别从南北两个方向从城区内部蜿蜒曲折汇入贯穿中心城区核心区位的淮河；水帘河与龙潭河发于山入城汇入淮河，将山水紧密连接在一起，同时，景观背景的楔形渗入，将各个景观要素宏观统筹为最终的景观格局。

五、城市风貌分区

（一）产业集聚区

产业集聚区应突出现代、简洁、大气及通透的设计风格，注重工业文化与人文关怀的体现、企业形象的展示，突出地域文化特色。园区依托水系、绿带、背景山体为绿色环境背景，结合规划用地、道路、广场、绿地、步行空间等人文景观构建集聚区的空间景观结构。主以配套公共服务中心、广场、主要出入口和具有景观价值的大型公共建筑等为重点，展示生态、科技的园区风貌。

（二）淮南生态片区

淮南生态片区位于中心城区与淮源风景名胜区的过渡地带，楔形朝向城区内部，低浅的金台山与翠屏山卧于片区西部，仅沿淮源一侧可带状展开建筑空间序列。保留现状区内大尺度绿地斑块，严格控制绿线保护范围，并通过修复与局部改造，赋予更多的生态保护、休闲游览功能；沿淮河一侧通过城市设计等手段，对建筑高度、色彩、肌理、功能及与周边环境的融合等进行统筹考虑，凸显背山面水的空间特色。

（三）居住片区

居住片区分为老城区和淮北新区。老城居住片区主要通过旧城改造，在保持旧城整体风貌格局的基础上，通过对建筑立面的重新整饰（墙面粉刷、立体绿化等手段）、建筑色彩的统一协调，加强对开放空间的梳理，将改造出的小型空间注入活动要素，同时重构道路景观，严格控制景观视廊两侧建筑物高度，在延续老城历史内涵的基础上，注入更加丰富的景观元素。

淮北居住片区着重加强绿色生态景观建设，提供人性化环境空间，提高居民的视觉景观质量，通过对建筑高度、色彩、组合形式以及活动空间、景观设施等的控制，营造具有现代气息、充满活力的现代居住风貌区。根据不同小区规模，配套公共服务设施、公共绿地、道路及停车场，提高居住区环境质量，强化建筑艺术风格和空间环境特色，完善社区服务；建筑采用行列式与局部围合式相结合，形成开合有致的空间序列；引入服务半径合理的公共绿地与开敞空间，为居民提供满意的交往活动场所，营造充满活力的居住生活氛围；建筑低层与多层相结合，营造丰富的视觉层次，不同界面形成高地错落、富于变化的建筑轮廓线；采用不同的立面设计形式，可形成鲜明的风貌特色，如加强节奏感和虚实对比，不同质感材料的选择和

色彩配置，细部处理采用地方特色元素等。

总体色彩特征应以灰白、土黄等淡雅明快的中性色系为主，不宜使用强烈浓重的色彩。建筑以小高层、多层为主，体量不宜大，密度不宜高。

（四）行政文化片区

行政文化片区位于中心城区的核心区位，政府行政大楼耸立于中轴线上，通过对称式布局，彰显严谨的空间格局。位于中轴线上的行政大楼作为标志性建筑统摄整个区域，中心公园绿地直通淮河，通过景观视线与南部的中央商务区形成呼应。整体建筑造型应较为规整，文化设施建筑可适当融入更多创意元素，建筑整体色彩应简洁明快。作为行政中心，在开放空间文化元素的选择上，应该更加突出桐柏特色，文化地标的塑造将成为重要内容。

（五）商务中心区

桐柏中心商务功能区主要呈现现代商务风貌，集居住、商务、行政、商业等多种功能于一体。通过大尺度的中央景观绿色轴线贯穿淮河与南部低山丘陵，形成山水交融营造大气的绿色景观氛围。加强沿迎宾大道和大禹路立面设计，合理控制各类建筑高度，重点展现高雅生动且现代感极强的建筑气质，引入丰富且序列变化多样的开放空间，形成高低错落有致的轮廓线。

六、城市景观轴线与景观视廊

（一）城市景观轴线

自然景观轴线：沿淮河及其支流沿岸绿带为城市重要的自然景观轴线，是沟通各个功能区的绿色通道，通过整体环境设计，提高绿地的可融入性和文化性，重塑滨河景观轴线。

对淮河两侧的建筑物高度进行控制，形成良好的空间尺度和优美的滨河天际线，使建筑高度从临水向陆域方向逐渐抬升，对标志性景观及建筑保留足够的开口。滨河一线建筑控制在 36m 以下，局部可点缀高层建筑，但应采用点式布局形式，避免形成连续封闭墙面。

道路景观轴线：迎宾大道、三源大道、盘古大道等道路景观轴线具有重要的展示功能，采用景观效果突出的树种，营造层次丰富、季相特征鲜明的道路绿化景观轴线；道路两侧可通过点缀公共建筑、广场绿地，形成较强的空间序列感以及丰富的立体层次变化，创造丰富且连续空间感受。

（二）城市景观视廊

景观视廊为留设的一个空间范围，以保证视线的通达，使人与景观保持良好的

视觉联系。重要功能为重要标志点的观测与各个节点之间的视线联系。桐柏县南侧淮源风景区基本覆盖整个城区视域范围。

中心城区重要的景观视廊有：

大同路与淮源大道东风桥南段——人民英雄纪念碑位于桐柏县老城区大同街中轴线南端翠屏山第二高点上，从大同路和淮源大道东风桥南段皆可观其全貌。控制两条景观廊道两侧建筑物高度，保留纪念碑的可观视域。

文化路——文化路为城区重要的景观道路之一，除滨河景观外，其东段向西可视卧牛浅山背景。

盘古大道——盘古大道自北火车客运站向南贯穿产业集聚区，道路空间尺度较大，景观通达性强，依次串联站前广场节点、流香溪湿地公园，商务中心区，南段直视背景群山，层次变化丰富。

行政文化区与商务中心区轴线——县行政大楼前广场、大尺度纵向中心公园绿地及淮河开阔水面呈轴线依次与远处金台山与桐柏山形成开阔的视线通廊。

北环路——北环路西入口东南方向视线同时位于卧牛山与桐柏山的可视范围内。

严格控制山脚地带、河流沿岸、主要道路沿线、城市中心地段的建筑高度，严禁遮挡桐柏山脉、凤凰山脉等重要山体。淮河两侧的建筑物高度应控制在 36m 以下，并应采用点式布局形式，避免形成连续封闭墙面。大同路与淮源大道东风桥南段应保留纪念碑的可观视域；文化路、北环路上应保证卧牛山不被遮挡；盘古大道上向南应可直观背景群山；行政文化区与商务中心区轴线应预留向南与金台山、桐柏山的开阔视线通廊。

七、景观标志点

为突出中心城区形象，增加城市的可识别性，重点塑造以下几处景观节点：

（一）淮河-水帘河-龙潭河交汇处——“清淮浸月”

“清淮浸月”为桐柏古八景之一——城南八道河向东流到城东南角与淮河交汇，这里俗称犁铧尖，站在犁铧尖可同时看到淮河和八道河映出的月影，故称“清淮浸月”。本次规划建议整合淮河、水帘河及龙潭河交汇处周边广场、滨河绿地、桥梁等开放空间，重塑古景风貌，通过引入新的景观元素强化节点主题。

（二）北环路出入口及火车站

北环路东入口景观节点——“淮河明珠”，结合绿地及雕塑，展现桐柏的淮源、文化内涵。

北环路西入口景观节点——“凤凰栖淮”，是城市与自然风光的空间节点，以体现多样化的自然生境为主。

火车站前中心广场节点——“天地广场”，凸显天地主题，以太阳与大地为设计元素，寓意为天圆地方。

（三）商务中心区——“香溪浮影”

商务中心区淮河与流香溪交汇处为其景观核心区域，标志性建筑宜置于此处，凭借依淮临溪的优势，营造水、绿、楼宇浮影交融的特色景观风貌，将其打造成为城区新的景观焦点之一。

（四）中心公园

中心绿地为现状已形成的景观开放空间，随着城市框架的不断拉大，其景观节点的功能将不断增强，兼具生态及人文展示两大功能，强化了商务中心区、行政文化与南部淮南生态片区的纵向景观联系。

（五）叶家大庄与人民英雄纪念碑

景观构筑物本身文化内涵丰富，应逐步强化与周围环境的整体打造，结合相邻广场、绿地等，延伸景观序列，打造高品位的人文景观节点。

（六）东入城口——“桐柏之门”

作为开启整个中心城区景观序列的门户景观，可在道路两侧设置拔高建筑，形成“桐柏之门”的标志，给进入和离开桐柏的人们识别感和领域感。

第三十章 环境保护规划

一、城市环境现状

城区环境质量整体较好，空气质量更是达到较高水平。作为淮河源头，环境保护尤为重要，但随着现代化建设和城镇化进程的不断推进，环境保护的严峻形势与日俱增。目前最主要的环境问题集中在老城区，其废水、固废以及噪声污染均较为突出，虽然经过努力，环境质量有所改善，但仍然存在很多问题。

水污染是最主要环境问题。废水排放量逐年增多，排水设施尚不健全，部分生活废水未经处理直接排入河流，致使地表水质改善难度大。淮河及其支流城区段是淮河的主要污染区，需进行重点保护和治理；次级河流和部分水体水质不断下降；饮用水源水质不容乐观。

县城大气污染正在走向混合型污染，按空气污染负荷系数，降尘是首位污染物，

其次是二氧化硫、可吸入颗粒物。尘污染较重，石油型(汽车尾气)污染日显端倪，油烟污染扰民呈上升趋势，空气中颗粒物含量不断提高。

生活固废产生量大，综合利用率较低，特别是一些生活垃圾未得到妥善处置而直接向倒入河道，威胁饮用水安全和居民的生活环境。

交通噪声、社会生活噪声是主要的噪声污染源。

二、环境影响评价

不同功能区域将产生不同的环境影响。按照城市总体规划布局，桐柏城区主要由工业区即产业集聚区、仓储物流区、生活居住区、教育科研区、商业金融区和交通道路等组成。

桐柏城区环境影响评价的重点在于产业集聚区。目前，集聚区进驻企业较少，主要产业类型有新型环保材料制造产业、农副产品加工产业、物流等。区内现状空气质量良好，能够满足二级空气质量标准，主要大气污染物为 PM_{10} 和 SO_2 。企业未采取脱硫措施，需进行技术改造。主要水污染物为 COD，主要企业排放的水污染物在经过防治措施后，部分循环利用，其余均达到排放标准，最终排入淮河橡胶坝下游，对水环境影响不明显，可达到IV类标准要求。企业固体废弃物全为一般固体废弃物，没有危险废物。环境噪声不明显。

根据产业集聚区发展规划，工业主导产业为：以二氧化碳全降解塑料催化剂项目为代表的新型环保材料制造业，以汽车配件为代表的机械制造业、以油脂加工为代表的农副产品加工业。通过分析，机械制造业主要生产废水和废气、工业废渣、边角料等一般生产固废、生活垃圾和生活废水、设备和设施噪音；农副产品加工业生产过程中会产生废白土、煤灰渣、油脚皂脚等固体废物、生活废水和垃圾；新型环保材料制造业为生活废水和生活垃圾；仓储物流区为汽车废气和交通噪声。

随着城市规模的不断扩大，城市环境所面临的压力呈增长趋势，尤其是污水和垃圾的处理需加以重视，否则会出现垃圾围城、污水乱排等问题。居住区为生活污水和垃圾；教育科研区为工业噪声水和垃圾；商业金融服务区为生活垃圾和污水、商业噪声。

此外，城市建设将不可避免地占用部分生态用地，导致生态空间减少，需加大城市绿化与林业建设。

三、环境保护根本思路

大力推进生态文明发展，秉承低碳节约的行动准则，推广绿色交通、绿色消费、绿色建筑、绿色产品等。

从提高项目准入环境门槛入手，着力转变经济发展方式，走好创新驱动、集聚布局的新型工业化道路，积极发展循环经济，深入推进节能减排。

生态优先，采用低冲击开发模式，控制挖山毁林、破坏山体，严格保护大小河流水渠、原有地貌、山体植被等自然空间形态，保持山水格局，保护自然生境。以城区周边被破坏的山体、河流为重点，加强生态修复。通过减少对场地环境的人为破坏和随意改造，改善城市生态环境质量，实现城市发展与生态保护的和谐统一。

加强环保基础设施建设，主动约束城市外部效应，从源头上控制污染物进入环境所造成的负面影响。

四、水环境保护

（一）水环境分区

水源保护区：包括各水库水源地和一水厂准干水源地。此区执行Ⅱ类水质。

淮河干流：城区非水源段应达到Ⅲ类水质。

其他河流：达到Ⅳ类以上水质。

（二）饮用水源地保护

加强一切破坏水环境生态平衡以及破坏水源林、护岸林、与水源保护相关植被的活动；禁止向水域倾倒工业废渣、垃圾、粪便及其他废弃物；运输有毒有害物质、油类、粪便的船舶和车辆不准进入保护区；严禁两岸农业实用剧毒、高残留农药，不得滥用化肥，水库内不得从事网箱养鱼，不得进行可能污染水库的水上旅游活动，限制餐饮业排污，确保饮用水源水质。

（三）水污染防治

对现有水环境污染进行综合整治，施行总量控制和排污许可证制度。实施水污染总量控制，做好排污申报登记和排污许可证的发放工作，限定污染物排放量。

完善污水处理设施，规范排水口，除污水处理厂排水口外不允许有其它污水排口。

建设完善的城市污水排放系统，逐步改造成雨污分流制。所有新建、改建的建筑物及小区建设应按雨污分流设计施工，严格控制进入污水处理厂的各企业的工业废水水质，加强工业废水监管。

限制发展水污染严重的产业。

完善废水重复利用方案，鼓励节约用水和中水回用，提高水资源的重复利用效率。

重点严格保护水源保护区。

积极建设城市湿地公园，充分利用湿地的二次生态净化功能。

五、环境空气保护

城区环境空气污染程度相对较轻，2012 年与 2005 年相比，空气质量为优、良的天数从 324 天增加到 329 天，主要大气污染物二氧化硫 2005 年削减了 12%，排放总量控制在 2990 吨/年以内，工业粉尘排放量比 2005 年消减了 7.9%；氨氮排放量完成计划总量控制指标。

（一）环境空气功能区划分

按照《环境空气质量标准》（GB 3095—2012），规划中心城区环境空气分为两类功能区：南部和西部山区、淮南绿心地区环境空气质量达到一级标准；规划建设的居住、商业、工业、交通等区域及混合区，环境空气质量整体达到二级标准。

（二）烟尘污染防治

调整居民生活燃料结构，推广使用天然气等清洁能源，是降低居民生活、饮食服务行业等小炉灶污染的有效措施。

将中心城区全部划定为烟尘控制区，按照《城市烟尘控制区管理办法》对各种锅炉、窑炉、茶炉、营业灶和食堂大灶排放的烟气黑度，以及各种炉窑、工业生产设施排放的烟尘浓度，进行定量控制。

加强施工阶段的扬尘控制。

（三）交通污染防治

1. 完善城市道路网络，尽快建设外绕城路系统，分流过境车辆，减少汽车尾气污染；加强道路管理养护，减少运输过程中撒漏，减少地面扬尘；努力控制道路二次扬尘。

2. 汽车尾气逐渐成为城区大气污染的重要组成部分，应逐步淘汰黄标车，有计划的要求汽车安装尾气净化装置。

（四）工业污染防治

采取脱硫措施，对企业进行技术改造。

企业厂址选择须符合集聚区环境保护规划布局。

优化产业结构，严格控制入区项目的引入条件，对排放有毒有害气体、严重影响人体健康的项目从严控制。

不断提高项目环境准入门槛，入区企业大气污染物必须达标排放。

加强施工阶段的扬尘控制。

六、声环境保护

城区声环境质量总体保持在较好水平；城市功能区噪声平均达标率比 2005 年提高 8.2%，辐射环境质量控制国家标准之内。根据 2012 年县城噪声监测数据，选择监测地点 103 处，平均噪声 51.02dB，达到 1 类噪音控制标准的 78 处，2 类噪音控制标准的 18 处，3 类噪音控制标准的 7 处，噪音较大区域主要为商业、学校及生产单位集中地段。

（一）城市区域声环境标准与功能区划分

将城区划分为四类声环境功能区：

表 30-1 城区声环境功能区划表

功能区类别	适用区域	环境噪声限值 dB(A)	
		昼间	夜间
0 类	淮南生态休闲区等	50	40
1 类	居民住宅、医疗卫生、文化教育、行政办公区域	55	45
2 类	老城商业中心、商务中心区及批发市场等	60	50
3 类	产业集聚区	65	55
4 类	4a 类 主干路两侧区域	70	55
	4b 类 宁西铁路两侧区域	70	60
执行标准按照国标《GB3096—2008》			

（二）城市噪声污染防治

中心城区噪声污染目前除工业噪声外主要为交通噪声和社会生活噪声，针对不同噪声源，采取合理有效的治理措施。

1. 交通噪声污染防治

尽快建成外环路，对城市的车流量进行分流，减轻城区主干路的交通负载及噪声；

通过采用减噪路面、设置绿化带等手段，加强交通噪声的防治。

加强交通管制，明确规定各类机动车辆禁鸣喇叭的行驶路段、时间和区域。

2. 社会生活噪声的防治

公共场所未经许可不得使用大功率广播喇叭，禁止在商业活动中采用高音喇叭招揽顾客，娱乐场所的音响不得超过有关规定。

3. 工业噪声污染控制

不断提高项目准入环境门槛，严格落实企业临界环境影响达标。企业厂区平面布置采用“闹静分开”的原则，使高噪声设备尽量远离噪声敏感区。

加强混杂在居民区内的噪声源控制。

企业必须确保厂界噪声达标。

七、固体废弃物处理

实现生活垃圾的无害化资源化处理。

对建筑垃圾进行综合利用，不能利用的送往指定地点堆放。

一般工业废弃物临时贮存场地应按《一般工业固体废物储存、处置厂污染控制标准》相关要求进行建设。

随着集聚区的开发建设，机械制造业的生产过程中可能有油漆之类的危险废物产生，应提高危险废物的回收利用率，完善危险废物的申报登记，落实危险废物处置协议，实行全过程管理。

第三十一章 市政公用设施规划

一、给水工程规划

（一）现状

目前拥有水厂三座，其中应急水厂一座，日供水能力 3.0 万立方米。一水厂位于淮河源头的冲山山顶，日供水能力 2.0 万立方米，水源为淮河经流水；二水厂位于城西龙潭河西山坡上，日供水能力 1.0 万立方米，水源为龙潭河水库水；应急水厂位于太白路与甲三路交叉口东侧，日供水能力 1.0 万立方米，水源为银盘河水库水，应急水厂仅在县城其他水源匮乏时做应急使用。拟建的三水厂由赵庄水库引水，设计日供水能力 2.0 万立方米。

城市水厂主要供给桐柏城区居民生活、公建用水，工业用水和部分市政用水，供水范围东至一里岗，南至 G312，西到加油站，北至淮河以北。县城现状实际用水量为 715.9 万立方米/年，人均综合用水量为 293 升/人日，城市供水普及率 95% 以上。现状管网为树网与环网混合结构，拥有 DN100mm 以上主管道 52 公里。

存在的问题：

1. 现有水源供水能力不足，综合用水量水平偏低，供水量不能满足城市近远期建设发展的要求。

2. 城区内管道布置凌乱，主要以枝状为主，供水安全性差。
3. 自备水源遭到破坏，供水水质不能得到保证。

（二）城区给水量预测

根据《城市给水工程规划规范》、节水型城市建设要求，结合桐柏所处的地理位置、生活水平，规划人均综合用水指标控制在略高于现状水平，采用如下指标：

近期人均综合用水量（最高日）取 320 升/日。

远期人均综合用水量（最高日）取 370 升/日。

预计近期城市最高日总需水量约为 5.12 万立方米/日，远期城市最高日总需水量约为 9.25 万立方米/日。

（三）城区水源选择及保护

随着新区的加快开发，桐柏城区仅依靠城市现有水厂的产水量，已不能满足其今后的发展需要，需另辟新水源。

淮河干流上游大同路以西河段是目前水源地之一，以雨水补给为主，多年平均流量为 16.5 立方米/秒，最大流量多出现在 6—8 月，最小流量常见于 6、7、12 及次年 1 月，水质基本上属于 II—III 类水质。由于地表径流随季节大气降水而变化，丰水期和枯水期差异明显，因丰水期不易蓄水，实际可利用水量不大。若继续使用，需修建拦蓄设施。

远郊分布有二郎山和赵庄水库两座中型水库，其总库容 6919 万立方米，水质基本上属于 II—III 类水质，其中赵庄水库可向城区供水 700-800 万立方米/年，适应作为县城城区供水水源之一。

近郊主要水库有龙潭河水库、银盘河水库和水帘河水库。龙潭河中型水库据县城仅 3 公里，每年可向城区供水 600-700 万立方米。银盘河水库属小型一类水库，总库容 400 万立方米，兴利库容 237 万立方米。水帘河水库属小 II 水库，水量较小，但也已作为引水工程水源。三座水库水质均能达到国家地表水 II 类标准。

县城地下水水量不大，主要分布于沿河平川地带，存在形式为潜流水，水质不符合生活用水标准。

综上所述，根据气候及水文特点，水质优良，但区域水资源可利用量不足，需要几大水源互为补充供水才能保证城区近远期发展需求。

根据桐柏城区的总体布局、地势、水文条件分析，综合比较，规划拟采用龙潭河中型水库、淮河干流上游、赵庄水库、银盘河水库、水帘河水库作为城区水源。此外，要加大再生水利用力度，并积极在南部山区建设蓄水工程，为城区用水提供

可靠保证。

规划将龙潭河水库、赵庄水库、淮河干流上游、银盘河水库、水帘河水库纳入城市规划管理范围内，进行全面保护，并建立水源保护区。其中，淮河干流上游为河流型水源地，划定其一级水源保护区为拟建取水口上游 1000 米至宁西线穿灌河处，取水口下游 100 米范围的河堤内水域，以及两侧纵深 50 米的陆域；其他各水库的一级保护区为正常水位线以下的全部水域以及取水口侧 200m 范围内的陆域。

（四）给水系统规划

1. 对城市二水厂进行挖潜、扩容，使其供水规模达到 2.0 万立方米/日，水源为龙潭河水库和水帘河水库，规划用地 2.5 公顷。

2. 在一水厂淮河干流上游水源地修建新取水口及拦蓄水设施，保证枯水季水源供水量。结合新取水口建设，扩建一水厂，将其供水规模增至 2.5 万吨/日。

3. 在货站路中段路东规划建设三水厂，供水规模为 2.0 万立方米/日，规划用地约 2.8 公顷。

4. 保留应急水厂，并作为第四水厂，水源为银盘河水库，供水规模为 1.0 万吨/日。

5. 远期在南部山区建设一处蓄水工程，并配设第五水厂，供水规模争取达到 2.0 万吨/日，预留用地不少于 2.0 公顷。

6. 城市水厂服务范围：一水厂为老城区、淮北新区供水，二水厂主要为老城区供水，三水厂主要为淮北新区供水，四水厂重点为产业集聚区供水。

7. 对城市一、二、三、四水厂给水管网实行联网，共同为老城区、淮北新区服务，以提高区内供水安全性。根据总体规划布局及建设用地标高，规划区内采用二级供水系统，低区服务范围为老城区、淮北新区南部区域；高区服务范围为淮北新区北部区域。规划新建中途加压泵站，附设调节水池，其规模为 5000 立方米。

8. 区内给水管网布置沿主要道路敷设，供水干管布置成环状。

9. 大力节水，提高工业用水重复利用率。

（五）消防用水

城市消防用水量根据规范要求，远期城市消防标准为同时失火次数为 2 次，一次消防用水量为 55 升/秒，消防时间为 2 小时，则消防总用水量为 792 立方米。

城市消防给水由城市给水管网统一供给，消防水为低压制，室外消火栓沿主要道路按间距不大于 120 米布置。城区内河水、人工水体、景观水池等均作为消防备用水源。

二、排水工程规划

（一）现状

老城区现状排水系统为合流制，部分仍由管渠、边沟、小溪和冲沟构成，不少污水直接排放到自然水体，造成了水体污染。淮北新区及产业集聚区排水系统为分流制，但部分节点布局不合理。城区现有污水处理厂一座，厂区位于淮河城区段下游北岸、盘古大道西侧，设计规模 2 万立方米/日。

（二）排水体制

规划排水体制采用雨、污分流制。老城区现为雨污合流制，近期实施雨、污分流制改造。

（三）污水量预测

城区污水量按用水量的 80% 计，取日变化系数为 1.4，则近期污水总量为 4.1 万立方米/日，远期污水总量为 7.4 万立方米/日。近期老城区采用截流式合流制排水系统，其截流倍数的选择与旱流污水的水质水量及其总的变化系数、水体卫生要求、水位气象等因数密切相关，本规划建议采用 1。

（四）污水系统规划

近期对污水处理一厂进行升级改造，使其出水标准达到一级 A 标准。于翠柏路东、迎宾大道南新建污水处理二厂，处理规模为 5.4 万 m^3/d 二级生物处理工程和 3.0 万 m^3/d 深度处理与中水回用工程。规划预留用地 6.1 公顷。二厂分二期实施，近期为 2.4 万 m^3/d 二级生物处理工程和 1.0 万 m^3/d 深度处理与中水回用工程；远期为 3.0 万 m^3/d 二级生物处理工程和 2.0 万 m^3/d 深度处理与中水回用工程。规划预留用地 6.0 公顷。污水处理厂出水水质满足《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）中的一级 A 标准。

根据总体布局及地形条件，沿淮河南侧、水帘河两侧、龙潭河两侧敷设污水干管收集淮南老城区污水，淮南老城区分为 3 个排水流域，淮河南区、龙潭河西区、龙潭河东区；沿淮河北侧、淮安北路、书香路、茗香路、盘古大道、翠柏路、中原路、经五路、建设路及经九路敷设污水干管收集淮北城区污水，淮北城区分为 6 个排水流域，淮河北区、银盘河区、串河沟北区、串河沟南区、翠柏河北区、翠柏河南区。近期，污水全部由污水一厂处理；远期，污水一厂主要处理老城区污水，污水二厂主要处理淮北新城区污水。污水经处理达标后方能排入水体。

为保证污水处理厂的正常运行，有关部门应加强对工业废水水质排放指标的控制。排入城市污水管网水质的各项指标应达到《污水综合排放标准》及本行业排放标准，然后进入污水处理厂。对于达不到水质排放标准的企业，必须对生产污水进

行预处理，达标后方可排入城市污水管网。

（五）雨水系统规划

根据城市总体布局、地形条件，淮河、水帘河、龙潭河、银盘河以沿岸地形最低，城区可以接纳雨水和汇洪的河道主要是淮河、水帘河、龙潭河、银盘河。

雨水排放遵循就近排入的原则，充分合理利用现有沟壑及规划绿化带走廊进行排水，以减小暗管长度。雨水干管沿现有积水线布置，就近排入淮河、水帘河、龙潭河、银盘河，其余雨水支管尽量沿道路布置，雨水顺坡排入雨水干管中。老城区设置雨水溢流口。

雨水量： $Q = \Psi \cdot q \cdot F$ (升/秒)

暴雨强度公式参照南阳市暴雨强度公式：

$$q = \frac{3.591 + 3.970 \lg TM}{(t + 3.434)^{0.416}} \quad (\text{升/秒} \cdot \text{公顷})$$

其中： TM——设计重现期，根据规划区的地形特点和建设性质的重要性，重现期选用 3-5 年。规划一般地段重现期取 2 年。重要干道、重要地区或短期积水既能引起较严重后果的地区，应提高至 5 年。

Ψ —— 地面综合径流系数，根据规划区的降雨和地面条件，取 $\Psi = 0.15-0.90$ 。

t —— 降雨历时(min)

$$t = t_1 + mt_2$$

t_1 :地面集水时间采用 10-15min

t_2 : 管内流行时间(min)

m:折减系数，暗管取 2

为防止山洪，沿规划区边界山体冲沟处设置截洪沟。

三、中水工程规划

（一）再生水利用目标

城市污水再生利用是指城市污水经过净化处理，达到再生水水质标准要求，并用于景观环境、城市杂用、工业、农林牧渔业、补充水源 5 种用水的全过程。城市污水再生利用的总体目标是充分利用城市污水资源，削减水污染负荷，促进水的循环利用，提高水的利用效率。

（二）再生水利用原则

城市污水再生利用设施的规划建设应遵循统一规划、分期实施，集中利用为主、分散利用为辅，优水优用、分质供水，注重实效、就近利用的指导原则，积极稳妥地发展再生水用户、扩大再生水利用范围。

（三）再生水利用类型

1. 集中型系统：以城市污水处理厂出水，或符合排入城市下水道水质标准的污水为水源，集中处理，再生水通过输配水管网输送到不同的用水场所或用户管网。城市污水处理厂的临近区域，用水量大或水质要求相近的用水，可以采用集中型再生水系统，如景观用水、工业用水及城市杂用水。

2. 就地（小区）型系统：在相对独立或较为分散的居住小区、开发区、度假区或其他公共设施组团中，以符合排入城市下水道水质标准的污水为水源，就地建立再生水处理设施，再生水就近就地利用。远离城市污水厂的区域，或者用户分散、用水量小、水质要求存在明显差异的用水，可选用就地（小区）型再生水系统。

3. 建筑中水系统：在具有一定规模和用水量大的大型建筑或建筑群中，通过收集洗衣、洗浴排放的优质杂排水，就地进行再生水处理和利用。城市公共建筑、住宅小区、自备供水区、旅游景点、度假村、车站等相对独立的区域，可选用就地（小区）型再生水系统或建筑中水系统。

（四）城市再生水利用规划

1. 再生水回用量预测

根据国家规定及桐柏实际情况，现状污水处理厂应加快改造升级，新建污水处理厂应同步配套建设污水回用处理设施，确保出水水质达到一级 A 标准，远期污水再生利用率达到 60%，回用水量为 3.55 万吨/日。

2. 城市集中型再生水利用及管网规划

城市污水再生处理过程中产生的污泥和其他排放物应得到妥善处理与处置，具备条件的可与城市污水处理过程产生的污泥合并处理。

根据桐柏的实际情况，集中型再生水近期主要用于补充观赏性湖泊水、湿地环境水和农田灌溉；远期主要用于景观用水、消防用水及城市杂用水等。沿大同路、桐银路、淮渚路、建设路、和谐路、安澜路、三源大道、货站路、金北路、解放路敷设中水主干管。

3. 城市就地（小区）型再生水利用规划

凡在桐柏县城市规划区内新建下列工程，应配套建设中水设施：

建筑面积超过 2 万平方米的宾（旅）馆、商场、公寓，综合性服务楼及高层商品住宅等建筑；

建筑面积超过 3 万平方米的机关、科研单位、企业、中专院校；

规划人口 1.0 万人以上的住宅小区、集中建筑区；

优质杂排水日排放量超过 250 立方米的独立工业企业及成片开发的工业小区。

四、电力工程规划

（一）桐柏县城电力现状

目前县城用电主要由 110KV 桐柏变电站、35KV 城郊变电站及 35KV 新区变电站供给。桐柏 110KV 变电站容量为 31.5+40MVA，城郊 35KV 变电站容量为 16MVA、新区 35KV 变电站容量为 8.15MVA。

（二）负荷预测

负荷预测是电力规划设计的基础，预测结果的准确性直接影响到电网的技术经济指标。根据《城市电力规划规范》，本规划电力负荷预测采用人均综合用电指标法，在对桐柏县历年用电量统计分析的基础上，综合考虑经济与产业发展情况，最终确定桐柏城区不同阶段电力负荷及电量预测值。

近期人均综合用电量取 3500kWh/人·年，最大负荷利用小时数 4000 小时；远期人均综合用电量取 4500kWh/人·年，最大负荷利用小时数 5000 小时，由此预测近期中心城区用电负荷 14 万 KW，远期用电负荷 22.5 万 KW。

（三）电力规划

按照“总体布局、规划先行、广泛合作、共同推进、统筹兼顾、因地制宜、注重实效”的原则，合理布局变电站（所），科学编制电力规划。

1. 电压等级

县城采用 220KV -110KV-10KV-0.4KV 以及 220KV -110KV-35KV-10KV-0.4KV 电网结构。

2. 供电电源及变电站

（1）县城保留原桐柏 110KV 变电站、原城郊 35KV 变电站、新区 35KV 变电站。

（2）近期规划新建淮北 110KV 变电站，变电站主变容量为 2*50MVA，按二台主变设置，一次设计，分期实施，近期安装一台主变，远期再安装第二台主变，主变应选择有载调压变压器。电源一条引自 220KV 贤能站，另外一条引自 110KV 青大线。

(3) 远期将新区 35KV 变电站扩容为 2*31.5MVA。

(4) 结合宁西铁路复线建设，于高速公路东新建一处 220KV 变电站，作为城区另一电源点。

110KV 电网结构逐步形成环网方式，且至少有 2 条 110KV 及以上线路与主电网连接；35KV 电网按照一流县级供电企业的要求，35KV 变电站具有两个电源点互为备用。高压电网满足 N-1 准则，变电容载比近期为 1.9，远期为 1.8。

3. 中、低压供电

10KV 线路沿市政道路引至 10KV 配电室，采用“手拉手”供电方式，供居民生活及生产用电。规划要求新区中、低压配变设施全部纳入室内，采用无人值守式配电房，在负荷密集区，规划建设开闭所，每座转供容量为 10000-15000KVA，每座开闭所有 2 回进线，出线为 6-12 回。有重要负荷的地方采用双电源供电。

4. 无功补偿

对于 35KV~110kV 变电站，无功补偿容量应占主变容量的 20%左右配置。对于 10kV 配电变压器，在配变低压侧安装无功补偿容量应占配变容量的 20%以上。

5. 中高压供电线路

(1) 线路的导线截面应按远期规划负荷和系统运行需要一次选定。110KV 架空线路导线型号考虑 LGJ-400/LGJ-500；35KV 架空线路导线型号考虑 LGJ-150/LGJ-300。

(2) 高压供电线路采用架空敷设方式。同一变电站引出的架空线路宜采用双(多)回路同杆(塔)架设，但不要超过 4 回。规划高压走廊，高压走廊保护区域内，禁止新建地面建筑物。各电压等级线路走廊宽度见下表。

表 31-1 各电压等级线路走廊宽度表

电压等级 (kV)	35	110
走廊宽度 (m)	18	22

(3) 为便于管理自动化和改善城市景观，规划新区 10KV 及以下配电线路全部入地，电缆沟、电缆排管沿道路人行道敷设，同一走向的中、低压电缆应同沟、同路由敷设。同时，加大对城市现有中低压配电网的改造力度，使之适应城市发展、旧城改造和人民生活水平迅速提高的需要。

五、邮政工程规划

(一) 邮政工程现状

桐柏县现有邮政局一个，位于太白路和甲六路交叉口西北角，用地面积 8767 平方米，月收发信件数量约为 10 万封，城区报刊亭数量为 13 处。

（二）邮政局所规划

邮政局所设置应便于群众用邮，要根据人口的密度程度和不同的服务人口、服务半径、业务收入三项基本要素来确定。

我国邮政主管部门制定的城市邮政服务网点设置的参考标准见下表。

表 31-2 城市邮政服务网点设置参考值

城市人口密度（万人/ km ² ）	服务半径（km）	城市人口密度（万人/ km ² ）	服务半径（km）
>2.5	0.5	0.5~1.0	0.81~1
2.0~2.5	0.51~0.6	0.1~0.5	1.01~2
1.5~2.0	0.61~0.7	0.05~0.1	2.01~3
1.0~1.5	0.71~0.8		

本次规划期末，县城人口规模将达到 25 万人，建设用地 26.14km²，该城区邮政局总量应配置为：

规划城区人口密度=25 万人/26.14km²=0.96 万人/ km²

根据上表，其邮政局所服务半径为 0.81~1km（取其半径为 1km）

该城区邮政局应配置总量=4/π *1=1.3 处（取 1 处）

现状邮政局已满足邮政局配置要求，但随着县城人口规模和用地规模的扩大、以及新城区的建设，现有邮政局不能充分满足群众用邮的需求。按照服务半径 1 公里的要求，规划在新区甲六街与太白路交叉口西北角新建 1 处邮政支局，建筑面积 2000 平方米左右；新建邮政所 6 处，与公建结合建设。同时，在繁华地段及居民区附近规划设置邮政报刊零售亭，并按照每 0.5 平方公里一处设置街头信筒，方便群众生活，满足社会需要，居民楼每单元入口处建设住户信报箱。

六、通信工程规划

（一）通信现状

桐柏通信营业部下属于河南联通通信有限责任公司，位于旧城区文化路与淮河路交口。建有通信基站，移动、联通网络覆盖整个县城。基站之间实现了线路光缆化，县城管道 26 公里。

现有广播电台、电视台位于县广电服务中心院内，处于新华街电影院东侧，占地 2550 平方米。县广播电视发射设施位于县城西南约 2 公里，海拔 387 米的上虎山，占地约 3 亩，有 3000W、1000W，电视发射机各一台，另有 100W 电视发射机 2 台，300W 调频发射机 1 台。

有线电视网络主干线路 30 余公里，支线 100 余公里，入户率 80%，达 8000 余户。城区有线电视线路均为同轴电缆架空传输，主要分布在新华街、淮源大道，大同街南段，淮河路，桐山路，其中，只有新改造的大同街南段为地埋线。

（二）固定电话

规划期末县城人口达到 25 万人，本次电话需求量预测采用单耗指标套算法。

县城平均 3.4 人/户，则县城户数： $250000/3.4=73529$ （户）

考虑规划期末城区住户一户一部电话，2030 年城区住宅电话可望达到 73592 部。根据桐柏县提供的固话情况，一般住宅电话占电话主线的 80%，推算出 2030 年桐柏县城电话主线数约为 91990 线。

县城电话站主线取 92000 线，设备利用率取定 85%，则供应城区电话站的终期设备容量为 10.8 万门。

（三）通信局所规划

城区规划保留现有电信公司，并对其进行升级改造，服务老城区及附近新城区；并于县城新区新建电信综合大楼，规划用地 3000 平方米，服务新城区及产业集聚区。在新城区建立 3 处电信所。规划以县电信公司为中心，电讯网络为基础，逐步完善电讯网络，提高装机容量，加强数字传输建设。

（四）移动通信

继续加快移动通讯网的建设，进一步扩大网络规模，做好网络优化和调整。同时，引进先进技术，以解决高速增长的用户需求与频率资源不足的矛盾以及高话务密度区的容量问题。随着人们对移动业务需求量的增大，近期规划县城无线网络基本建成，3G 网络覆盖城区，4G(第四代移动通信技术)网络实现商用，县城移动用户达 8.4 万户；远期结合移动卫星业务、智能网技术，满足客户差异化、个性化需求，实现以话音、图像、数据通信为基础的个人通信，远期末县城移动用户达 17.5 万户。

完善移动通信基础设施，本着“资源共享”、“对外开放”的原则，增设新基站，扩大容量，增加信道。

（五）城域网、数据及多媒体互联网

加快以 ATM 为核心的宽带业务数据网的建设和延伸，为用户提供高速数据、宽带多媒体业务、视像业务等宽带业务。重点进行 IP 网的建设，加快创新转型步伐，积极开展 IPv6(国际互联网协议第 6 版)、TD-SCDMA(时分同步的码分多址技术)后续演进技术 TD-LTE(分时长期演进)等试点示范，实施重点领域物联网应用示范工程，推动新一代信息技术等战略性新兴产业发展，加快培育信息网络经济等新业态。紧

密跟踪技术发展趋势，优化网络结构，使 Internet 业务成为多媒体通信的载体。同时，完善政府上网、企业上网工程，把电子商务、远程教学、远程医疗等业务的推广应用作为重点项目；加快光纤到楼、光纤到户的建设，要积极创造条件，根据用户需要，提高光纤到户的接入能力。以信息化带动新型工业化，全力推进桐柏建设。以实现“数字桐柏”、“无线城市”和“光网城市”。

（六）广播电视规划

规划近期城区数字有线网络实施全面覆盖，使城区有线电视覆盖率达到 80%，中心城区主要道路皆有有线光缆光接点分布；远期随着城市数字化进程加快，有线电视普及率达到 100%。

推进“三网”融合。有序开展“三网”融合业务，加快电信网、广播电视网、互联网升级改造，尽快实现有线电视数字化，提高业务承载和支撑能力。电信运营企业、广电企业应加强合作，优势互补，推动电信、广电业务双向进入。加快业务应用平台建设，创新产业形态，大力推动 IPTV(交互式网络电视)、互联网电视、手机电视、视频等融合业务发展，促进资源共享，加快形成完整的产业链。在桐柏县城先行试点的基础上，逐步扩大试点范围，全面推进“三网”融合。

（七）管线规划

规划架空通信线路一律采用地下电缆敷设，将电信电缆、宽带和有线电视电缆三网合一同路由敷设，通信管道与电力管道分设于道路两侧人行道上，原则上电信线路布置在城市东西道路南侧，南北道路西侧，规划区内通信管道成环网体系，在道路交叉路口设置过路管及人孔，各主干路每隔 300m 左右预留横过管。本次规划县城主干路上通信管道采用弱电电缆沟，干路采用以波纹管、品字管及七孔梅花管组成的综合管道群。各相关部门应密切配合、合理开发、共同使用管网资源。

七、燃气工程规划

（一）现状

县城居民燃料主要为液化石油气，采用瓶装供应。供气规模有限，难以发展大型用户。

（二）气源

根据《南信天然气管道工程初步设计说明书》以及燃气经营单位提供的相关资料，将西气东输二线作为桐柏县城的主气源，液化石油气作为辅助气源。

（三）供气原则及目标

1. 供气原则

（1）优先供应具有气化条件的居民用户。

（2）积极发展商业、公建用户，尤其是燃煤及燃非洁净燃料对环境污染较大的商业、公建用户。

（3）积极推行各类污染型工业用户的气代油和气代煤工作，积极改造燃煤燃油中小型锅炉，优先考虑使用天然气后对产品质量有很大提高或生产成本有较大降低的工业用气。

（4）适当考虑燃气汽车供气。

2. 规划目标

规划城市管道燃气气化率近期达到 60%，远期达到 80%。积极发展公共建筑用户，逐步扩大公建用户的用气比例。

（四）供气量估算

1. 居民耗热定额

居民耗热定额是预测居民用气量的一个重要数据，其准确性和可靠性决定了城市居民用气量预测的准确性和可靠性。

影响居民耗热定额的因素很多，包括居民生活水平和生活习惯等。参考其他已有燃气供应的类似城市的耗热定额数据，并考虑经济发展及居民生活水平的提高，确定桐柏县居民生活耗热定额为：

近期： $50 \times 10^4 \text{kcal/人} \cdot \text{年}$

远期： $55 \times 10^4 \text{kcal/人} \cdot \text{年}$

根据《西气东输工程可行性研究总报告》，从塔里木轮南进入西气东输管道的气体，其热值为 $Q_{\text{低}} = 8076 \text{kcal/NM}^3$ (33.812MJ/NM^3)，每户居民按 3.5 人计算，则居民用户耗气定额为：

近期： $0.594 \text{NM}^3/\text{户} \cdot \text{日均}$ ($0.170 \text{NM}^3/\text{人} \cdot \text{日均}$)

远期： $0.653 \text{NM}^3/\text{户} \cdot \text{日均}$ ($0.187 \text{NM}^3/\text{人} \cdot \text{日均}$)

2. 用气量预测

近期 2020 年城区人口规划为 16 万人，气化率 60%；远期 2030 年，城区人口规划为 25 万人，气化率 80%。

公建用户用气量按居民用气量近期 20%、远期 30% 考虑。

小型工业用户用气量按居民用气量近期 15%，远期 30% 考虑。

未预见量按总用气量的 5% 考虑。

用气量预测结果见下表：

表 31-3 用气量预测表

用户类型	2015 年			2030 年		
	年用气量 $\times 10^4 \text{NM}^3/\text{年}$	年日均用气量 $\times 10^4 \text{NM}^3/\text{日}$	占总用气量 的百分数	年用气量 $\times 10^4 \text{NM}^3/\text{年}$	年日均用气量 $\times 10^4 \text{NM}^3/\text{日}$	占总用气量 的百分数
居民用户	396.23	1.09	70.55%	1362.00	3.73	60.61%
公建用户	79.25	0.22	14.11%	408.60	1.12	18.18%
工业用户	59.43	0.16	10.58%	408.60	1.12	18.18%
未预见量	26.75	0.07	4.76%	68.10	0.19	3.03%
合计	561.66	1.54	100%	2247.30	6.16	100%

用气量预测结果为：

近期（2020 年）：桐柏县城区用气量为 $561.66 \times 10^4 \text{NM}^3/\text{年}$ 。

远期（2030 年）：桐柏县城区用气量为 $2247.30 \times 10^4 \text{NM}^3/\text{年}$ 。

（五）燃气输配系统

1. 输配方案

根据用地布局规划和气源条件，确定县城燃气输配系统由接受长输管道（西气东输）来气、中压管道输气、中低压管道配气组成，主要包括分输站、门站、储配站、中压输配管网、中低压调压设施、低压及庭院管网、户内管道等设施。

从西气东输长输管道桐柏分输站引出高压管网，接入城区北部门站，再由门站引出中压管网对城区进行供气。

2. 燃气输配管网

为提高管网系统的安全可靠性，中压干管沿道路成环状布置，局部采用枝状布置；在安全供气、合理布局的前提下，管网尽量靠近负荷中心，尽量减少穿越河流和铁路等穿跨越工程，中压管径依据远期供气量确定。

3. 输配管网压力级制

输配管网系统采用中压(A)一级管网系统，实行中压输气、中压配气，箱式和柜式调压相结合的调压方式。

中压管网起点压力 0.4MPa，末端压力不小于 0.1MPa。

4. 管材及敷设

本规划考虑 DN250（含 DN250）以下中压管道采用 PE 管（《燃气用埋地聚乙烯管材》SDR11），DN250 以上中压管道采用材质为 Q235B 的螺旋缝双面埋弧焊钢管（GB/T3091-2001）。

为了延长钢管的使用寿命，保证燃气系统安全、稳定、可靠的运行，规划埋地中压钢管采用挤出聚乙烯三层结构 PE 复合涂层进行防腐，防腐等级为加强级。此外，采用牺牲阳极进行电化学保护。埋地中压 PE 管不需要防腐。

（六）主要输配设施的选址

天然气门站的主要功能是接收上游管线来气，对来气进行除尘、调压、计量、储存、加臭后输往桐柏县城区配气主管网。

桐柏县现状无天然气门站，规划在北绕城路以南、桐银路以东结合分输站，设置门站一座，接受西气东输二线天然气。在安澜路与翠柏路交叉处设置一处储配站，与门站相结合，对燃气进行储存、分配和调峰等。

（七）CNG 加气站规划

规划 CNG 加气站，可与加油站合并设置。

八、地下综合管廊规划

地下综合管廊是指在城市地下用于集中敷设电力、通信、给水、排水、热力、燃气等市政管线的公共隧道。推进城市地下综合管廊建设，统筹各类市政管线规划、建设和管理，解决反复开挖路面、架空线网密集、管线事故频发等问题，有利于保障城市安全、完善城市功能、美化城市景观、促进城市集约高效和转型发展，有利于提高城市综合承载能力和城镇化发展质量，有利于增加公共产品有效投资、拉动社会资本投入、打造经济发展新动力。

积极推进地下综合管廊建设，规划考虑沿迎宾大道、盘古大道、桐银路、解放路等主干道路设置综合管廊。综合管廊建设可选择采用干线综合管廊、支线综合管廊、缆线综合管廊等多种形式。

地下综合管廊中心线宜与道路中心线平行，管廊位置应根据道路横断面、地下管线和地下空间利用情况确定。干线综合管廊宜设置在机动车道、道路绿化带下；支线综合管廊宜设置在道路绿化带、人行道和非机动车道下；缆线管廊宜设置在人行道下。

九、环卫设施规划

（一）环境卫生现状

城区现有垃圾压缩站 3 座，环卫公厕 26 座，果皮箱、果皮桶 600 多个，地表式垃圾中转站 16 个，地埋式垃圾中转站 15 个，人力保洁车 240 辆，垃圾卫生填埋场 1 处及相关配套设施。

环卫设备总计 30 台：1. 垃圾卫生填埋场大型机械 6 台（推土机 1 辆、垃圾压实机 1 辆、轮式装载机 1 辆、自卸垃圾车 1 辆、吸污车 1 辆、洒水车 1 辆）；2. 清扫保洁保湿及垃圾清运设备（汽油垃圾车 2 台、柴油洒水车 1 台、柴油垃圾车 2 台、柴油翻斗车 1 台、移动公厕 1 座、红色垃圾翻斗车 1 台、垃圾封闭清运车 5 台、垃圾摆臂车 1 台、柴油加长洒水车 1 台、扫路车 1 台、洗车机 3 台、小铲车 3 台）3. 河道清理设备电瓶驱动船 2 艘。

桐柏县垃圾卫生填埋场位于大河镇夹山村彭大庄组，距离县城 14 公里，占地面积 88.64 亩，设计总库容 80.16 万立方米，服务期限从 2008—2021 年共计 14 年，封场规模 173.47t/d，属于Ⅳ级处理厂规模。项目于 2009 年 4 月份基本建成并投入使用。

（二）垃圾收运系统规划

1. 垃圾收集点规划

居住小区放置垃圾容器或建造垃圾容器间；市场、交通客运枢纽及其他产生垃圾量较大的设施附近应单独设置生活垃圾收集点。生活垃圾收集点数量、服务半径见下表：

表 31-4 生活垃圾收集点配置表

分区	建设用地面积（平方公里）	生活垃圾收集点数量（个）	生活垃圾收集点服务半径（m）
老城区	5.24	640	50

新区	10.41	921	60
产业集聚区	14.67	953	70

2. 废物箱规划

在道路两侧及各类交通客运设施、广告设施、广场、社会停车场等出入口附近应设置废物箱。设置在道路两侧的废物箱，其间距按照道路功能划分，见下表：

表 31-5 废物箱设置表

分区	规划控制间距（m）			
	商业金融业街道	主干路	干路	支路
老城区	60	120	120	200
新区	50	100	100	150
产业集聚区	80	150	150	250

3. 垃圾转运站

规划桐柏县中心城区共需设置大中型垃圾转运站 4 处，服务半径为 2-6km，主要采用中、小型机动车收运方式。生活垃圾转运站宜靠近生活垃圾产量多且交通方便的地方，不宜设在公共设施及人流、车流集中区域。

4. 环卫车辆及其它设施

环境卫生车辆数量指标为 2.5 辆/万人，至规划期末环境卫生车辆约为 60 辆。

在中心城区设置 4 处环卫站，在城区外围设置 3 处环卫车辆冲洗站，并结合设置环卫车辆停车场。

（三）公共厕所规划

近期完成旱厕改水厕工程，使水厕率达 100%；逐步提高公厕等级，力争在 2020 年前，全部公厕达到二类以上，一类公厕达到 20%以上，至 2030 年一类公厕达到 90%以上。

根据公共厕所设置标准，确定桐柏县公共厕所设置指标为：

表 31-6 公共厕所设置指标表

城市用地类别	设置密度（座/km ² ）	设置间距（m）	建筑面积（m ² ）	独立式公共厕所用地面积（m ² ）
居住用地	4	500-800	30-60	60-100
公共管理与公共服务用地 商业服务业设施用地	5	300-500	50-120	80-170
工业、仓储物流用地	2	800-1000	30	60
其它用地	2	800-1000	30-60	60-100

注：1.表内用地面积不包括与相邻建筑物间的绿化隔离带用地

2.在特定情况下，独立式公厕有可能采取与其他建筑背靠背或无间距设置，对于独立式公共厕所与相邻建筑艰巨设置问题，不做具体要求。

根据标准取上限值，至少需设置公厕 140 座。

（四）垃圾处置系统规划

1. 生活垃圾

（1）生活垃圾产生量预测

规划生活垃圾产量按人均 0.8kg/D 计算，则中心城区垃圾产生量约为：2020 年 128t/D ($0.8 \times 16 \times 104 / 1000$)；2030 年 200t/D ($0.8 \times 25 \times 104 / 1000$)。

（2）生活垃圾处置规划

规划期内，逐步推行生活垃圾袋装化，实现“垃圾不落地”，杜绝乱堆乱倒垃圾现象。积极推行净、精菜进城，限制一次性商品的使用，减少使用包装材料。加强垃圾密闭化收运。积极鼓励按可回收、不可回收等对生活垃圾进行分类收集。

（3）垃圾处理场规划

桐柏县垃圾卫生填埋场位于大河镇的夹山村彭大庄组，距县城 14 公里，服务期限从 2008-2021 年共 14 年。根据县城人口及经济社会发展趋势，适当扩大垃圾处理厂库容量，延长至本次规划期末。

远期在垃圾处理场内加建生物制肥工程、建材生产线或焚烧装置，提高垃圾资源化、减量化比例。垃圾无害化处理率达到 100%。

2. 特种垃圾

（1）特种垃圾的收集、运输由县环卫部门统一管理，由专用车运送至南阳市危险垃圾处理厂进行处理。

（2）凡产生特种垃圾的单位都应使用具备明显标记的专用容器来收集和储存所产生的特种垃圾，并有专人管理。

（3）清运者应配备专用车辆运输，不得与运输生活垃圾的车辆混用，坚持每日消毒制度。

3. 建筑垃圾

（1）建筑垃圾的收集、运输和处置应由统一管理和规划，相关部门负责选择、制定和管理倾倒地点。

（2）必须按照规定的时间、路线和数量，在指定地点倾倒。

十、城市黄线管理

为加强城市基础设施用地管理,保障城市基础设施的正常、高效运转,保证城市经济、社会健康发展,规划确定了城市“黄线”。城市黄线是指:对城市发展全局有影响的、城市规划中确定的、必须控制的城市基础设施用地的控制界线。

（一）黄线控制内容

规划确定城区黄线共 56 处,详见下表:

表 31-7 桐柏县城市黄线控制一览表

序号	项目名称	位置	用地面积 (ha)
1	天然气门站	桐银路以东、北绕城路以北	1.02
2	公交场站	桐银路与北、绕城路交叉口西北	1.36
3	消防站	桐银路与解放路交叉口东北	0.43
4	环卫站	桐银路与解放路交叉口东南	0.28
5	停车场	纬一路与翠柏路交叉口西南	1.65
6	环卫设施	建设路东纬一路交叉口东北	0.89
7	变电站	淮渎路解放路交叉口西南	0.90
8	停车场	淮渎路纬三路交叉口西北	1.22
9	公交场站	经五路解放路交叉口西南	0.81
10	停车场	货站路桐银路西	0.79
11	火车货运站	淮渎路货站路西南	8.31
12	停车场	火车货车站北	1.13
13	消防站	水厂路以东、货站路以北	0.60
14	给水厂	丙三路水厂路交叉口东北	2.81
15	公交场站	三源大道、G240 交叉口	0.38
16	停车场	三源大道、G240 交叉口	0.41
17	停车场	北环路、书香路北	1.32
18	停车场	北环路、甲六路北	0.69
19	城乡客运站	北环路、茗香路北	1.20
20	火车客运站	北环路、盘古大道北	5.79
21	火车站变电站	火车客运站东	1.09
22	火车站污水处理厂	火车客运站东	1.18
23	公交场站	北环路、经十路北	0.53
24	消防站	北环路、甲二路西南	0.44
25	变电站	桐银路、银盘路西南	0.40
26	停车场	太白路、甲二路西北	0.62
27	给水厂	太白路、甲三路东南	0.23
28	邮政局	太白路、甲六路西北	0.75
29	停车场	盘古大道、北环路西南	0.51
30	长途客运站	北环路、经十路西南	3.37
31	停车场	北环路、经十路西南	0.90

序号	项目名称	位置	用地面积 (ha)
32	变电站	世纪大道、西环路西北	0.30
33	长信局	世纪大道、西杨路东北	0.25
34	给水厂	红叶路西	1.33
35	消防站	淮安路与文化路东北	1.19
36	电信局	大同路、淮河路东南	0.26
37	停车场	西杨路、淮源大道南	0.60
38	汽车货运站	大同路以东、淮源大道以北	0.66
39	公交联营站	大同路以东、淮源大道以北	0.55
40	汽车客运站	淮安路与淮源大道交叉口	1.21
41	环卫设施	安澜路与淮源大道交叉口北	0.35
42	变电站	安澜路与淮源大道交叉口	1.10
43	消防站	淮源大道西南翠屏山处	0.44
44	停车场	乙六街、流香溪西南	0.23
45	公交场站	迎宾大道、盘古大道东北	3.02
46	变电站	淮淩路、三源大道西南	1.11
47	停车场	中源路、纬六路西北	0.68
48	污水处理厂	翠柏路、工业路东北	6.14
49	燃气储配站	安澜路、翠柏路东北	0.66
50	变电站	安澜路、翠柏路东北	0.54
51	消防站	盘古大道、安澜路东北	0.70
52	污水处理厂	盘古大道、大禹路西北	2.56
53	环卫设施	和谐路、安澜路东北	0.68
54	公交场站	兴业路、东绕城路西北	0.50
55	停车场	兴业路、东绕城路西北	0.50
56	变电站	兴业路、东绕城路西北	0.54

（二）黄线控制要求

1. 城市黄线一经批准，不得擅自调整。

2. 在城市黄线内进行建设活动，应当贯彻安全、高效、经济的方针，处理好近远期关系，根据城市发展的实际需要，分期有序实施。

3. 在城市黄线范围内禁止进行下列活动：

违反城市规划要求，进行建筑物、构筑物及其他设施的建设；

违反国家有关技术标准 and 规范进行建设；

未经批准，改装、迁移或拆毁原有城市基础设施；

其他损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为。

4. 在城市黄线内进行建设，应当符合已经批准的城市规划。

在城市黄线内新建、改建、扩建各类建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，应当依法向建设主管部门（城乡规划主管部门）申请办理城市规划许可，并依据有关法律、法规办理相关手续。迁移、拆除城市黄线内城市基础设施的，应当依据有关法律、法规办理相关手续。

5. 因建设或其他特殊情况需要临时占用城市黄线内土地的，应当依法办理相关审批手续。

第三十二章 公共安全与综合防灾规划

一、防洪排涝规划

（一）现状存在的问题

城区地处淮河上游，西、南、北侧均为丘陵地形，汛期泄水量大。目前淮河堤防防洪标准为 20 年一遇。防洪排涝存在以下问题：

1. 排水干河调蓄能力不强

淮河是桐柏县核心经济廊道主要的排洪干河，目前部分河段存在管理不善、淤塞等问题，调蓄和排洪能力不强，洪峰难以迅速归槽下泄。

2. 排水管网不够完善，抽排动力欠缺。

3. 河流空间被不断压缩，滞洪、调蓄能力弱。

4. 建成区大面积扩大致使地表覆盖发生较大变化，地面径流系数变大，洪水威胁增大。

（二）防洪规划

根据《防洪标准》，规划城区防洪标准为 50 年一遇。淮河干流以及水帘河、龙潭河、银盘河等各支流按 20 年一遇以上标准设防。

重点疏浚整修淮河河道，增强排洪能力。加高加固河道堤防，坝顶标高不应低于设计洪水位加 0.5m。对水帘河、龙潭河等河流进行堤防整修、岸坡整治，实施生物固岸工程；淮河以北河流有条件情况下，应优先采用自然堤岸或无堤湿地形式，充分保障河流行洪空间。

在城区周边沟、岭相交处，应建设截洪沟，形成防山洪体系。

（三）排涝规划

确定城区内涝防治标准为 20 年一遇。建设自然积存、自然渗透、自然净化的

海绵城市。

1. 渗。积极推广使用透水砖等硬化材料，减少不透水水泥路面。
2. 滞。增加绿化量。
3. 蓄。保护城区自然水体边界，并积极建设南部山区蓄水工程。
4. 排。根据地形的高低、地区的差别，实行高低区域排涝分开，高水高排，低水低排；自排与机排分开，尽量减少机泵抽排，以自排为主，机排为辅。排水河道宜在原有河床基础上进行整治，利用并改造现有的冲沟，按设计汇水流量标准恢复。将河道整治与改善城市环境相结合，通过河道整治，改善水质和生活环境。

二、抗震规划

（一）抗震设防标准

规划桐柏县按基本烈度 6 度设防，生命线系统提高一级设防。城区一般建设工程的抗震建设应根据 G8306—2001《中国地震动参数区划图》确定的地震动参数进行严格的设计、施工。

对重大建设工程，必须进行地震安全性评价，并按照安全性评价结果确定的抗震设防要求进行抗震建设。

（二）抗震规划

1. 抗震设防分区

一类抗震设防区：执行国家建筑抗震设防乙类标准。含行政用地、生命线工程设施用地、主要医疗用地、文物古迹用地、存放放射性及剧毒、易燃、易爆物质的仓库；易产生次生灾害地区如药品、面粉等物质的加工生产区。

二类抗震设防区：商业区、文化娱乐场所、居住区等区域。这些地区的建筑抗震设防要求执行国家建筑抗震设防丙类标准。

三类抗震设防区：含规划区内的水域及其用地、道路广场用地、绿地等。

2. 避震疏散通道与疏散场地

规划避震疏散通道主要利用城区的主次干路。规划管理过程中要对通道沿线建筑控制高度和建筑后退距离严格控制，保证建筑物倒塌后仍能通行。

规划的城市公园、广场、运动场及学校操场是地震时的主要疏散场地，应加以严格保护。

3. 生命线系统及抗震设防

重点加强对县城供水、电力、交通、电信、燃气、医疗救护、消防等城市生命线系统的技术防护。

各类建筑物及工程构筑物，须严格按照标准设防，原有的工程设施不符合抗震要求的，须进行加固和改造处理。

4. 旧城改建

旧城区改建时，应充分考虑防震的要求，对低质量的成片建筑进行改造，降低建筑密度和人口密度，增加和拓宽支路及宅前、宅后道路，增加绿地和广场，以有效提供避震疏散用地，满足防震要求。

5. 次生灾害源的控制管理

对生产、存放大量易燃、易爆品的单位，在规划中应安排在远离生活区的地带，位于上风向和人口密集地区的灾害源要迁至外围较适宜地段。

三、消防规划

（一）城市消防概况

1. 现状消防机构

现状有两处消防站，一处位于淮源大道西侧（已弃用），另一处位于盘古大道与安澜路交叉口东北角。

2. 主要存在问题

（1）责任区面积过大，不能在要求的时间内到达火灾现场，灭火力量不足。

（2）城区道路系统不完善，部分道路过窄，一些道路不贯通，城中村不少建筑间距不能满足消防要求，影响消防救援。

（3）虽然全社会的消防意识有所增加，但对消防安全重要性的认识依旧不深入、不到位，仍存侥幸心理。

（4）由于部分场所的利益主体多元化，经营者和所有者分离，引起基础设施投入不足，火灾隐患整改不力；大量小型的公众聚集场所分布面广，监督管理难度较大。

（二）消防规划

1. 消防站布局

按照责任区面积 4-7 平方公里、5 分钟内消防队可以到达责任区边缘的原则，规划中心城区设置消防站 6 处，其中 5 处为新建。规划在解放路和桐银路交叉口设

置 1 号标准消防站一座，占地约 4000 平方米，辖区面积 5.6 平方公里；在水厂路和 G240 交叉口建设 2 号标准站 1 座，占地约 6000 平方米，辖区面积约 5.0 平方公里；在北环路和甲二路交叉口附近设置 3 号标准消防站，占地约 4000 平方米，辖区面积约 5.7 平方公里；于老城区文化路和淮安路交叉处设置 4 号消防站，占地约 10000 平方米，辖区面积约 5.3 平方公里；在英雄路与大同路西一公里处设 5 号标准消防站，占地面积约 4000 平方米，辖区面积约 5.6 平方公里。在盘古大道和安澜路交叉口东北角保留现状消防站（6 号），辖区面积约 7.0 平方公里。

2. 消防水源

城区消防给水与城市生活生产给水采用同一系统。加强区内给水管网系统的建设和改造，不论新旧区均应按环网建设。近期重点改造建成区内管径偏小的支状管网为环状管网，在主干干路上给水管径不应小于直径 150 毫米，小区给水管径应不小于 100 毫米，以保证消防用水所需流量。

3. 消防通道

为了满足消防需要，在城市建设中必须高度重视以下问题：及时完善街坊内部的消防通道，居住小区道路宽度不应小于 6 米，组团内部道路宽度不应小于 4 米，消防通道间距应小于 160 米。在旧区改造时，应把打通消防通道作为一项重要内容严格实施，避免见缝插针。搞好交通管理，取缔占道经营、停车、施工等违章占道行为，保证消防通道畅通无阻。

充分利用城市公园、绿地、广场作为防灾疏散避难场地。

4. 消防通信

消防通讯应保障火灾报警和灭火指挥调度迅速、准确可靠，要充分利用有线、无线两种通讯手段的特长，并与先进的通讯技术和计算机技术有机结合，为消防接警、调度、指挥、管理的科学化、系统化、自动化、现代化提供有力的保证。

5. 消防措施

（1）社区应建立义务消防队，并配备消防所需的特殊设备。

（2）利用自然河流，储备消防水源，设置相应的消防车取水点。

（3）各社区委员会应加强消防宣传。

（4）组织多种形式的消防组织活动，组织消防志愿者定期走进社区，开展丰富多彩、喜闻乐见的消防宣传活动。

四、人防规划

（一）现有人防工程基本情况

表 32-1 人防工程建设现状表

工程名称	县二医院病房楼	凤凰城 22 号商住楼	乐神小区 1 号楼
工程位置	盘古大道北段东侧	大同路和红叶路交叉口	工业路南侧
工程面积	1150 平方米	3766 平方米	821 平方米
平时用途	汽车库	汽车库	戊类储藏室
战时用途	二等人员掩蔽部	二等人员掩蔽部	二等人员掩蔽部
防护等级	甲类附建常 6 级核 6 级	甲类附建常 6 级核 6 级	甲类附建常 6 级核 6 级

（二）规划原则

1. 贯彻“长期准备，重点建设，平战结合”的方针。
2. 从实际出发，在保证战备需要的前提下，多方面、多角度促进人防建设与地下空间开发利用关系。
3. 正确处理好平时与战时、人防与经济、人防与城建、人防与城防、局部与整体、近期与远期、需要与可能、地上与地下的关系。
4. 按照均匀分布、相对集中的原则，合理布局人防设施。

（三）人防工程规划

1. 人防设施规模

至 2030 年规划期末，确定战时疏散人口为城市人口的 40%，留城人口为 60%，则战时留城人口为 15.0 万人，按人均 1.0 平方米计算，人防工程设施面积为 15.0 万平方米。人防专业人员按留城人口的 6%计，约 1.9 万人。

2. 人防工事

本规划的人防工事由掩蔽工事、指挥系统、给水系统、警报通信系统、供电系统、医疗救护系统、人防仓库、工程抢救系统等组成，分别按照《人民防空条例》的规定建设，一般按五级以上工事标准修建。

3. 重点防护目标

城区重点地区必须按照规划要求建设人防工程，在人流集散的车站、大型商场、影剧院、旅馆、医院、学校、政府机关等处修建一定规模的平战结合的掩蔽工事；县政府大楼、电信局大楼、自来水公司、面粉厂、火车站、桥梁、铁路、对外公路及重要生命线工程要作为重点防护目标，设置专门的工程抢修系统。城区应建设有线、无线、统控、自控相结合的防空警报网络。

五、地质灾害防御规划

（一）现状地质灾害分布

- （1）滑坡主要集中在熊豪、西关、陈庄。
- （2）塌陷主要集中在县城南部。
- （3）泥石流分布在徐寨，陈庄两处。
- （4）膨胀土集中在县城以东，地质灾害低发区内。位于北湾，金桥，林庙，宴庄，申铺，彭寨，尚楼，周庄等地。

（二）规划措施

1. 坚持“预防为主、防治结合；属地管理、分级负责；谁诱发，谁负责，谁受益，谁治理”的原则。

2. 建立健全各级地质灾害防治领导机构，实行地质灾害部门负责制。同时，加强制度建设，建立地质灾害预警制度，制定地质灾害防治预案，确保有灾治灾，无灾防灾，长期防治，综合治理。

3. 加强建设区地质勘探工作，新区开发、基础设施建设、重大工程项目的建设必须进行地质灾害危险性评估，评估率达 100%。同时应减少对自然坡地的大规模改造，保持地貌原始受力平衡状态，保持地面稳定；对岩溶地貌，规划严禁在此地区进行角度性开挖，防止产生滑坡及坍塌。对于开挖边坡角度不大的，应进行护坡、挡土墙及防坍塌等工程措施处理；对于软土地区，规划建筑的体量不宜过大，同时进行相应建筑工程措施处理，以防止不均匀沉降所带来的事故。

4. 采取综合治理措施，做好封山育林、保持水土工作，控制和减少泥石流、矿山地面沉陷、滑坡、崩塌、地面沉降等地质灾害。同时，逐步组织实施处在地质灾害危险区的居民搬迁。

5. 对于断层，具体管制措施如下：在该区域内应要停止一切不合理的经济活动，避免人为破坏，禁止进行各类城市建设；分阶段、有重点的搬迁位于危险区内的居民点。区域内的工程建设要进行严格的地质灾害评价，已经进行建设的地区需要进行相应的安全措施和工程处理。根据具体情况，采取各种措施积极恢复与改善生态环境。

第三十三章 旧区更新与城中村改造

一、旧区范围

综合考虑桐柏城市空间发展演变特征、现状建筑年限、基础设施水平、人口密度与用地布局结构，确定旧区范围为淮河以南、龙潭河以西的城市建成区，总面积约 5.2 平方公里。

二、旧区演变历程分析

明朝置桐柏县，县治所位于淮渚和文庙一带，至建国以前，城市发展进程较为缓慢，建设规模较小。建国后至 1980 年这段时期内，城市主要沿原 312 国道（今淮源大道）向东西两侧发展，向北扩展至今文化路以南；改革开放初至 2000 年，城市化进程加快，城市向北拓展至淮河沿岸，形成滨河发展局面。

目前，旧区主要以居住、商业、行政办公等功能为主，公共设施较为齐全，依旧承担着城市大量职能。人口规模占城区现状总人口总量 80%以上；用地布局较为集中，西部和南部受地形影响，外围轮廓呈不规则状。

三、旧区存在问题

1. 功能结构不合理，土地混合程度较高，略显混乱，主要原因是早期旧城建设缺乏规划引导，致使土地使用与管理存在一定盲目性。

2. 道路体系不完善，路网密度偏低，社会停车场严重不足，占道停车现象突出，交通秩序较差。

3. 旧区内部绿地、广场等开敞休憩极少，景观风貌较差，空间特色不突出，公共活动空间严重不足。

4. 城中村问题突出。由于城中村多为近三十年内建成，建筑质量较好，规模较大，经济投资高，改造任务艰巨。

5. 公用设施不完善，尤其对环境质量影响较大的排水设施和环卫设施短缺或建设标准偏低，造成水帘河、龙潭河水质污染严重，城中村区域脏、乱、差现象突出。

四、更新方向与要求

（一）更新目标

以政府为主导，以市场为动力，积极开展“城市双修”，将旧城地区改造成为生态环境良好、宜居宜商、配套齐全、发展活力充足的现代化、高品质城区。

（二）更新要求

1. 落实总体规划布局对老城发展要求，适应城市多个开敞组团的空间形态，强化旧区与其他片区之间的职能和空间协调，疏解旧区压力。

2. 优化旧区功能结构和用地布局，完善基础设施和社会服务设施，增强人口承载能力，提高人居环境质量。

3. 提出分区分类整治措施，提高土地使用效率，保持城市发展活力。

4. 加强旧区与自然山水、历史古迹的联系，提高城市空间环境和生态效益，塑造城市特色。

5. 改变以单个地块寻求经济平衡的思路，建立“全城平衡”的理念，通过以新建带旧改、街区整体改造、多个地块联动开发来达到改造资金的平衡。

五、旧区更新措施

（一）优化功能结构

引导行政功能向淮北新区转移，为老城“减负”；完善生活性公共服务功能和基础设施，强化人居功能；优化商业中心功能，提升商业业态；综合考虑旧区布局现状，结合淮河、龙潭河等，构建外围生态绿廊，开展桐银路、淮源大道、大同路、淮安街等主要道路沿线的环境整治，实现“绿廊环绕”、“突出轴线”、“强心活区”的发展要求。

（二）调整用地布局

1. 调整用地结构比例，重点增加公园绿地和商业服务设施用地比例，减少行政办公用地规模；结合城中村改造，完善社区级配套设施，提升旧区景观环境和综合服务能力。

2. 优化用地空间布局，使居住用地总体向外围调整、城市级商业设施逐步向中心区和主要发展轴线集聚，重新构筑产业、服务、生活功能的空间关系。

3. 整合土地资源，理顺用地界线，通过功能置换、混合利用、产权合并、联合开发等都多种途径，逐步整合或创新使用零散小连片或零散小地块。

（三）增辟绿地开敞空间，营造宜人公共环境

规划结合淮河、龙潭河、水帘河及各级城市道路，构建有机的线性绿色地带，并以此构建慢行交通网络，形成亲水、开放的休闲空间；考虑到旧区内部用地紧张，

重点增加社区级公园绿地，满足居民户外活动需求；在旧区公共中心布局广场绿地，满足人流集散、景观等需求。

（四）优化道路交通系统，构建快捷有效的现代交通体系

1. 改善对外交通节点

重点强化旧区与淮北新区之间交通联系，对北部淮河、东部龙潭河三座桥梁进行扩宽改造，并增设非机动车跨河桥，实行机非分离，提高通行能力，打通交通瓶颈。

2. 完善内部路网系统

鉴于旧区建筑密度较大、用地紧凑，应避免对旧区现状街道进行大规模拓宽。一方面针对旧区道路级配不合理的情况，增加西部支路网密度；另一方面，结合绕城路建设和城区向东、北发展这一趋势，对道路功能进行调整，其中强化大同路、世纪大道、淮源大道的主干路功能，与城市对外交通道路实现便捷联系。

3. 推行“公交优先”

划定公交优先区和公交廊道，完善公交站点布局，逐步增加公交线路，倡导公交优先的交通模式。

4. 适度加强停车设施建设

根据路网容量限制，采用适度从紧供应停车位的停车需求管理策略，控制进入旧城区的车辆，缓解旧城区道路交通压力。分期、分批逐步落实规划停车场用地，推广建设立体停车库和地下停车场，节约用地资源。

（五）完善公共服务设施，构建多层次、全方位服务体系

调整公共服务设施用地布局，改变现状的分散布局状态，突出中心地位，提高综合服务能力；均衡布局社区级服务设施，满足就近服务、步行可达的要求。

服务内容上，重点增加县级文化娱乐设施和社区基层服务用地，弱化行政职能，减缓旧区压力。

对于现状小学、中学、医疗等公益性公共服务设施用地，规划维持现状位置，并依据未来发展要求，对用地规模和内部设施进行适当调整。

（六）改善基础设施

1. 供水工程。完善供水管网，与第三水厂形成管网互通，多源共享。结合城中村改造，对城中村供水管网进行改造，从根本上保证供水稳定性，提高供水水质。

2. 排水工程。逐步将旧区排水管网改造成为雨污分流制排水系统，按照就近

分区排水的要求，利用淮河、龙潭河、水帘河，完善雨水管网体系。

3. 电力工程。加快输配电设施升级改造，提高配网的可转供电率。分步改造架空线路，逐步实现线路埋地敷设。

4. 通信工程。在考虑多种运营商的情况下，合理增加信息管网的供应量。对旧城区架空线路全部进行入地改造。推进综合通信管道、共沟共井建设，实现通信管道集约化布局。

5. 燃气工程。大力提高管道燃气普及率，逐步将现有瓶装液化石油气用户气源改造为管道燃气。在燃气管网建设过程中，重点抓好新管材、新技术的应用，降低能耗。

6. 消防。根据消防专项规划，加强消防设施、消防通道等建设，满足城市消防的发展需求。

7. 防洪排涝。按照淮河 50 年一遇、水帘河和龙潭河 20 年一遇标准进行防洪设施建设。结合河流整治和雨污分流工程，逐步完善旧城区排水系统，综合解决旧城的受涝问题。

8. 环卫。根据人口分布和服务半径对垃圾压缩站、中转站等环卫设施加以完善。

（七）加强历史文化资源整体保护，传承历史文脉

严格落实“保护第一、永续利用”的要求，加强对淮渎庙、文庙、清真寺等现存文化遗产的保护，打造新华街特色文化街区。采取分级保护的策略，划定保护范围和建设控制地带，提出相应保护策略。

重视地区传统特色和生活氛围的延续，尽可能保持社会网络的完整性。坚持历史文脉保护与环境改善相结合，传承老城文化，维系非物质文化遗产。

六、旧区用地分类更新

（一）用地更新类型

基于多元化的改造模式，综合考虑老城各类用地现状，将旧区用地划分为重建再开发用地、整治完善用地、保留维护用地三个类型，其中：

重建再开发用地：整体风貌较差、配套设施不足、存在卫生或安全隐患等问题，使用功能丧失或短期内可满足基本使用要求，但长期来看与城市形象和功能环境要求不相适应的用地，主要指城中村。

整治完善用地：指整体风貌和内部环境一般、大部分建筑质量较好、配套设施

基本齐全但需经过一定改造才能满足未来发展需求的用地。建成 10 年以上的居住小区属于此类。

保留维护用地：主要指建筑质量、内部环境、配套设施均符合使用要求，且与未来城市发展相适应的用地，还包括需要保护的历史文物资源。

（二）重建再开发用地

重建再开发用地主要采取“政府主导、市场运作、拆除重建”的改造模式，政府根据重建的经济成本、投资风险、设施配套、市场效益等要求，制定再开发的优惠政策和约束条件，确定合适的拆建比和开发时序，通过市场招商，选择开发商对用地进行开发。

（二）整治完善用地

整治完善用地主要采取“政府组织、业主主导、按需整治”的改造模式，对整体结构和内部环境进行完善，提升或更新片区功能。政府在规划、设计、施工等方面提供必要的技术支持，鼓励私人业主按规划要求联合对小连片或零散地块进行更新改造。在改造过程中，对涉及公共设施建设或风貌保护要求的，政府给予一定补助或容积率奖励。

（三）保留维护用地

保留维护用地分为两种情况，一类是针对历史资源保护，采取“政府主导、整体保护修缮”的模式。文物保护单位由文物管理部门申请经费，对用地内历史建筑进行修缮和维护；其余的一般历史建筑由政府补贴、业主按规划要求自行改造。另一类属于城市新建用地，采取“政府监督、业主主导、持久维护”的操作模式，政府应加强管理，保持原有状况。

七、城中村改造

城市现状建成区和规划建设区范围的城中村有西十里、邵庄、周庄、河坎、熊壕、申铺、尚楼、金亭、西关、向庄、大王庄以及环境较差、以自建为主的棚户区，如西杨社区南岗、东环社区西大堰、莲花堰等。目前城中村存在用地规模大、建筑密度高、道路系统不完善、配套设施不齐全、人居环境差、人财安全难以保障等一系列问题。

规划采用“政府主导、村集体为主体、引入市场机制”的改造模式，以“改善人居环境，实现完全城市化，支持集体经济发展”为目标，按照城市居住小区的标准，有序推进城中村改造，引导其逐步改造为配套完善、环境优美、生活舒适的居住社区。重视城中村与周边城市地区之间的相互协调关系，确保城中村与周边城市地区各项城市设施与用地功能的衔接。

创新财政支持方式，通过补助、贴息、奖励、税费减免等措施，鼓励和引导社会资本以多种方式参与城中村改造。县政府要切实加大棚户区改造资金投入，通过城市维护建设税、城镇公用事业附加费、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道，安排资金用于城中村改造支出。组建或指定政府投融资公司，争取信贷支持。城中村改造安置住房用地要纳入当地土地供应计划优先安排，简化行政审批流程，提高审批效率。

适当控制拆建比，控制建设强度，改造安置地块容积率原则上不得超过 2.5。

城中村改造应充分征求民众意见，做好产权登记和村民动员工作。探索多模式补偿机制，在确保社会整体利益的前提下保障有关各方的合法权益，允许通过城中村改造实现身份转换的农民继续享有附着在土地上的集体财产收益权，保障公众利益，实现社会公平、公正。

第三十四章 地下空间开发利用规划

一、地下空间开发利用现状和存在问题

（一）地下空间开发利用现状

桐柏县中心城区地下空间开发利用明显滞后，主要以人防工程为主，截止 2012 年结合民用建筑建设防空地下室面积为 5737 平方米。目前，地下空间的开发利用与城市的快速发展有一定的差距。

（二）地下空间开发利用存在问题

1. 地下空间开发利用总量不足

近年来，桐柏淮北新区建设进行的如火如荼，但仅少许建设地区的地下空间得以开发利用，地下空间的建设总量明显偏低。

2. 地下空间开发利用形式单一

目前，桐柏县已开发利用的地下空间主要以人防和停车为主，其他使用功能尚未表现出来，商业、文化娱乐、市政、仓储等方面的功能尚有较大开发潜力。

二、地下空间开发利用规划

（一）竖向利用控制

地下空间的竖向利用与地面的用地性质相关，而且地下空间利用的不同类型，其竖向上的深度控制也不相同。根据桐柏实际情况和地下空间开发的层次，建议将

中心城区的地下空间开发利用控制在地表以下的浅层范围（地下-15米以上），并作为城市重要资源进行引导。

表 34-1 地下空间竖向利用

类别	设施名称	建议开发深度（m）
地下交通设施	步行道路	0-5
	地下停车场	0-10
地下公共服务设施	商业设施	0-15
	文化娱乐设施	0-15
地下市政基础设施	地下管束	0-5
	共同沟	5-10
	蓄水池	0-15
地下综合防灾设施	人防工程	0-15
其他设施	地下室	0-5

（二）开发内容

1. 地下市政设施

规划期末力求中心城区市政管线基本实现地下化；适当发展地下雨水贮留设施，以提高城市的排涝防洪能力、达到节约用水的目的；建设地下式垃圾压缩站，减少垃圾收集、转运过程中对城市环境的污染。积极推动地下综合管廊建设。

2. 地下交通设施

（1）地下停车场

地下停车场分为地下公共停车场和地下配建停车场。地下公共停车场主要考虑结合地面公共停车场和公共绿地建设，以增加停车规模，节约停车面积；地下配建停车场结合地块内建筑和绿地，按照规划要求进行配建。

（2）地下人行通道

在中心城区主要交通节点可考虑设置地下人行通道，消除城市快速交通对过街行人的安全威胁。如铁路客运站站前广场与盘古广场跨北环路、政府广场与淮北中心公园跨三源大道、沿淮河带状公园之间等区域，同时鼓励采用地下通道连接各类地下公共空间，实现地下公共空间的连通。

3. 地下公共设施

未来中心城区用地比较局促，交通压力较大，因此利用各类绿地及建筑的地下空间发展配套公共服务设施，可较好地解决地面服务设施不足的问题。地下公共服务设施建设以地下商业街、地下商场、地下文化娱乐设施等为主，同时兼顾与地上功能的衔接。

重点地段的地下公共服务设施应统一规划，综合开发利用。如行政中心片区、

铁路客运站商圈、商务核心区等。一般地段的地下公共服务设施结合城市生产生活需要进行布置。

4. 其它地下设施

结合民用建筑修建防空地下室，完善城市防灾体系；适当利用中心城区内及周边的山体，在山体下面建设相关的能源与物资储备空间等；产业集聚区内宜可考虑开发地下仓储、生产等功能的空间。

第三十五章 近期建设与远景发展

一、发展时序安排

（一）近期

2014—2020 年，继续有序开发淮北新区，注重公共设施和重点地段、出入口景观建设，突出综合服务功能和环境品质提升；重点建设产业集聚区和商务中心区，增强城市产业承载能力；加快推进老城尤其是城中村（棚户区）改造更新，加强对河网水系污染整治；加快重大基础设施建设；启动淮南休闲区开发建设。

（二）中期

中期规划期限为 2021-2025 年。与土地利用总体规划对接，合理控制城市建设用地规模；基本完成旧区更新改造；大力推进淮南休闲区建设；持续推进淮北新区和产业集聚区建设，建成中心和主体区域。规划人口规模约 16 万人，建设用地规模为 1794.68 公顷。

（三）远期

2026-2030 年，全面完成规划设定的各项目标，城市功能完善，品质精细，山水生态良好，布局结构形成完整形态。

（四）远景

远景展望至 2050 年。在继续深化城市内涵、优化人本服务的基础上，推动产业集聚区北区以西银盘河两侧、焦桐高速出入口以北、祖师顶景区北麓、第二污水处理厂以南等区域建设。全面建成城市组团发展引导区，外围的吴城、月河、淮源三镇成为桐柏中心城区的有机功能组团。

二、近期建设规划

（一）近期建设规模和范围

近期规划建成区包括老城生活区的全部、淮北生活居住及综合服务新区的大部分、产业集聚区的一部分。到 2020 年，城区常住人口将达到 16 万人，规划建设用地 1794.68 公顷，人均建设用地面积为 112.2 平方米（其中 2015 年城区常住人口 12 万人，规划建设用地 1347.60 公顷，人均建设用地面积 112.3 平方米）。

近期新增建设用地主要分布在淮河以北，产业集聚区、商务中心区和行政中心周边是重点区域。

（二）近期建设用地布局

规划近期居住用地面积 506.60 公顷，占近期城市建设用地的 28.2%，人均 31.7 平方米。对老城区居住用地逐步进行更新改造，同时根据城市常住人口增长，适当扩大居住用地供应。新增居住用地主要分布在淮北新区。

近期拟新建公共管理与公共服务设施主要围绕行政中心在淮北新区布置。规划公共管理与公共服务用地面积 173.70 公顷，占近期城市建设用地的 9.7%，人均 10.9 平方米。

规划近期重点建设商务中心区，提升老城区商业中心。共设置商业服务业设施用地面积 148.23 公顷，占近期城市建设用地的 8.3%，人均 9.3 平方米。

规划工业用地和物流仓储用地主要设于产业集聚区内，其中工业用地面积 329.62 公顷，占近期城市建设用地的 18.4%，人均 20.6 平方米；物流仓储用地面积 46.66 公顷，占近期城市建设用地的 2.6%，人均 2.9 平方米。

规划绿地与广场用地结合山水地形，主要沿河流两侧布局。近期安排绿地与广场用地面积 166.54 公顷，占近期城市建设用地的 9.3%，人均 10.4 平方米。

另规划交通设施用地面积 393.72 公顷，占近期城市建设用地的 21.9%，人均 24.6 平方米；公用设施用地面积 29.61 公顷，占近期城市建设用地的 1.6%，人均 1.9 平方米。

表 35-1 中心城区 2020 年建设用地平衡表

序号	用地代码	用地名称	面积 (hm ²)	占建设用地面积 (%)	人均 (m ² /人)
1	R	居住用地	506.60	28.2	31.7
2	A	公共管理与公共服务设施用地	173.70	9.7	10.9
3	B	商业服务业设施用地	148.23	8.3	9.3
4	M	工业用地	329.62	18.4	20.6
5	W	物流仓储用地	46.66	2.6	2.9
6	S	交通设施用地	393.72	21.9	24.6
7	U	公用设施用地	29.61	1.6	1.9

8	G	绿地	166.54	9.3	10.4
9	H	城市建设用地	1794.68	100	112.2

注：城区 2020 年人口规模为 16 万人。

（三）近期建设项目安排

1. 住房建设

妥善完成最后一批经济适用房的交付、分配和入住，大力发展公共租赁住房，构筑新型住房保障体系。近期重点建设北环路淮渎路、北环路淮安北路两处集中的保障房项目。

结合老城区棚户区、城中村改造，改善原有居民的居住条件。

适度控制普通商品住房建设规模和时序，并切实确保普通商品住房开发中配建保障性住房的政策落实。

2. 公共管理与公共服务设施

完善“县、片（住）区、社区”三级公共管理与公共服务设施，推进行政、文化、医疗等县级公共服务功能向淮北新区转移。完成政府周边在建的县武装部、司法局等行政机构建设项目；结合城郊乡第二初级中心搬迁，扩大城郊乡第一中心小学即淮北小学用地规模；推进太白路东段淮北中学二期建设；启动大禹路临淮处文化活动中心建设；完成县第二人民医院新院址建设；加快推进北环路银盘河交叉处全民健身中心建设。

3. 产业发展

继续大力推进产业集聚区建设。围绕产业集聚区相关规划中确定的主导产业方向，着重发展农副产品加工、机械加工和新型环保材料制造业，依托三源粮油等大型骨干企业，积极吸引投资，加快项目落地，不断扩大产业规模，延长产业链条。

加强商务中心区建设，以大禹路—兴业路两侧区域为重点，加快发展金融、办公、研发、中介等商务服务业；利用桐银路以东市场型安置区已形成的商业基础，积极培育特色步行街和土产一条街。搬迁新潮大市场等老城批发市场，调整大同路与新华街交汇区域用地功能，积极发展新型商业业态，强化其作为老城区商业中心的作用。

结合产业集聚区主导产业发展，依托宁西铁路货站和主干道路，推进建设路以东、茗香北路两侧的几处物流项目建设，其中重点保障三源粮油物流园区建设。

4. 绿地与景观

近期重点推进“一区、一园、两河、两路和三个入口”的绿地建设与景观提升。

“一区”即商务中心区，作为桐柏现代产业发展高地和城市形象展示中心，商务中心区建设应突出现代感和文化特色；“一园”即流香溪湿地公园；“两河”指结合河流清洁和城中村改造，加快龙潭河和水帘河景观整治，增加两侧绿地开敞空间；“两路”指提升三源大道和北环路两条主干路的景观品质，打造门户型景观轴线；“三个入口”指英雄路与世纪大道、淮源大道和盘古大道相交的三个入城口，建议三个入口分别以“自然文化山壁”、“生态树阵”、“草墙花门”为主题进行景观建设。

5. 综合交通

完成宁西铁路复线及配套场站建设；基本建成信南高铁线路及站场建设；完成三源大道的拓宽改造；建成城乡公交客运站；以铁路客运站和长途汽车客运站为中心，整合现有城乡公交路线，增加城市公交线路；建成解放路的桐银路至建设路段；推进淮渎路北延至产业集聚区北区；打通安澜路至盘古大道，并考虑建设跨淮河大桥；加快西延新华街；加快开建并完成 G240；完成 G312 城区段改线；延伸货站路至三源大道；启动书香路跨河向南延伸至淮南新区；完善新建道路的配套设施。

6. 市政公用设施

建成一水厂新水源地取水井；建成第三水厂；完成老城区排水管网雨污分流改造；建成淮北 110KV 变电站；推进桐柏东 220KV 变电站建设；建成天然气分输站和门站，燃气管线初步成网；结合淮北新区道路建设，同步铺设各类市政管线；增加垃圾中转站及已建成居住区周边的公共厕所。

7. 环境保护

重点推进河流清洁工程。利用三年左右的时间，以截污、垃圾清运、清淤疏浚、水质净化为主要内容，全面消除重度水污染现象及其产生的根源，确保龙潭河、水帘河、银盘河水环境质量明显好转。基本建成流香溪湿地公园，并初步发挥生态作用。

加强城区环保基础设施建设，完善老城区尤其是龙潭河、水帘河两侧城中村区域的排水、环卫设施，杜绝污水直排和垃圾乱丢。

严格执行环评制度，适度提高工业企业环境准入门槛。

8. 历史文化保护

引导新华街特色文化街区整体保护和有机更新，结合两侧用地功能置换、街道环境整治改造，加强对淮渎庙旧址、文庙、清真寺等的保护。充分发挥文物古迹的价值，推动商业发展与文物保护的融合。

9. 城中村改造

以水帘河和龙潭河两侧、政府周边、老城中心区、三源大道两侧为重点，以淮

庙村老街、新华街西延段大杨庄、桐银路西侧中堰、邵庄、小岗、小许庄以及申铺等为重点，加快推进城中村改造，基本建成老街、小许庄、申铺安置区。开始启动翠屏新村、教师新村、淮庙村、淮南新村等改造的前期谋划。

三、远景发展引导

2030年以后，桐柏县城市发展思路将由“增量”为主向“提质”为主转变，重点应是以人为本提升城市品位。城市发展应有更高的目标愿景，力争建成“中原最佳人居城市，中国著名旅游城市和休闲胜地，河南省生态山水城市典范”。

（一）拓展空间，持续推进城市提高能级

桐柏县经济社会发展水平相对落后，即使保持目前的较高发展速度，远景仍将有一个“量”的扩张过程。

桐柏县城规模较小，远景发展仍应以集中为主，围绕主城区，向外围作连续扩展。城市空间发展主要是两个主题：一是产业集聚区适当扩大规模及相应的生活配套完善；二是增加旅游服务的空间储备，强化作为休闲城市的功能定位。在2030年规划建成区的基础上，向东南、中南、西北、东北进行拓展，拓展范围南至祖师顶下、风景区北界，东到焦桐高速公路，北到G240，新增一个祖师顶旅游服务区、一个休闲新城、一个产业园区和一个居住区。至2050年左右，焦桐高速以西、县城周边的适宜建设用地将基本用完。

（二）优化布局，完善城市功能和空间结构

不断调整优化城区用地布局，提升打造淮河两岸地区和老城中心区，真正实现桐柏城市作为淮河之源的“拥河”发展。推进产业集聚区尤其是南区产业升级，争取将南区逐步改造为以研发、中试、创意为主的“2.5”产业集群。进一步突出旅游功能，加强城景融合，以老G312即英雄路为轴，以淮南休闲区及未来的东南休闲新城建设为支撑，在县城南部打造旅游休闲带（基地）。

（三）强化特色，深入提升城市内涵和品位

强化桐柏地方特色，创造和丰富以淮源文化为核心、四大文化兼有的文化内涵，打造自然山水景观、传统文化色彩和现代景观并存的特色景观空间体系；以人为本，注重细部空间设计，实现城市向更高发展水平转型。

（四）组团扩充，构建区域化城市形态

在主城区完善结构、扩大空间、提升品质的同时，加强城区与吴城镇、月河镇和淮源镇的对接和融合，全面实现一体化发展。为更好地面向县域服务，突破单城布局的制约性，推进桐柏城区向“一城（主城区）一区（风景区）三组团（外围三

镇)”的区域化布局形态跨越。

第六部分 规划实施建议与保障措施

第三十六章 规划实施的四大关键

城市总体规划是长远性、综合性的战略规划，内容多，周期长，实施变数大。要更好地发挥总体规划的指导作用，避免频繁修编，需重点处理好以下四大方面的问题：

一、结构性布局的落实

随着社会主义市场经济体制改革的深入，城镇建设主体趋于多元化，使得总体规划实施存在多种变数。在公共利益不受损失的前提下，适当的规划调整有益无害，从总体规划的指导到控规落地可进行适当修正，但调整范围和幅度应进行严格控制，原则上只允许局部的位移、拆合、增减，而不得做结构性的改变，如工业区、商务区与居住区的空间互换或侵退是不被允许的。空间结构是各类事业发展统筹协调的结果，代表着规划布局的合理性和科学性，一旦形成，则具有很大的稳定性，因此，在规划实施周期内，应确保布局结构的准确落实。

二、公共利益的维护

城乡规划是调控城乡空间资源，指导城乡建设发展的重要公共政策，维护公共利益是规划最基本和最重要的目的和任务。衡量规划编制和规划实施成功与否的关键标准，在于公共利益是否受到侵犯。规划实施过程中，要通过财政、用地等政策的倾斜，优先保证公益性项目（公共管理与公共服务设施、公用设施、公园绿地、交通设施等）重点为“四线”的建设。在任何情况下，公益性项目的资源均不得挪用，相关片区内发生的各种规划调整都不得压缩公益设施的用地规模和建设标准。

三、市场经济条件下的弹性适应

市场经济条件下，市场是调节资源配置的主要方式。市场最大的特点在于其灵活性，为充分利用这个优点，规划实施应充分体现市场的要求，在保持布局结构和确保公共利益的基础上，尽量放活，具体开发建设应留有较大的弹性，引导市场更好地调配资源。

四、规模控制及与土地利用总体规划的衔接

城市总体规划的主要任务之一在于节约集约利用土地，控制城市建设用地规模。规划确定的用地规模、建设范围等内容属于强制性内容，须严格执行，不得随意调整，还应与土地利用总体规划保持一致，以便顺利实施。

第三十七章 规划实施建议与保障措施

一、法律保障

普及城乡规划的法律法规。加强对《城乡规划法》及相关法律法规的普及、教育，增强居民的规划意识，提高其执行城市总体规划和其他有关法律法规的自觉性与积极性。

健全法制监督和执法机制，严厉查处违反本规划的建设行为，保证规划依法实施。

二、加强规划行政管理

加强城乡规划管理职能机构的建设。进一步充实桐柏县及各乡镇城乡规划管理部门的管理力量，提高规划管理工作人员的业务水平，根据实际需要增加必要的人员配备和资金投入，以及现代化技术设备，适应规划实施和管理的发展需要。

优化规划管理审批程序。规划管理是实施城乡规划的关键环节，规划安排的建设内容要靠规划管理去保障实施。建立健全规范化的规划管理审批程序，转变行政职能，提高办事效率，优化行政服务。

强化精细管理，以精细化管理推动城市建设管理水平的不断提升。建立精细化城市管理考核与运行体系，把精细化管理的要求落实到每一个工作环节。完善城市管理综合执法体制，实行网格化管理全覆盖，实施规范化、标准化、专业化管理，构筑高效、统一、集约、节省的城市管理格局。丰富和创新城市管理控制手段，完善数字化城市管理系统，提高城市管理的信息化水平。

三、分级管控制度建设

本规划批准实施后，建议桐柏县规划主管部门尽快制定城市总体规划实施办法，建立规划实施内容分级管控制度，对“四线”分类、控规对总规的衔接落实、用地性质转换等问题做出管理配套规定。

（一）“五线”管理制度创新

妥善处理规划刚性与弹性的关系，借鉴其他城市成功案例，细化“四线”分类，根据不同情况分别实行绝对性“一类线”、相对性“二类线”两种控制方式。

一类线：包括现状已经建成、正在建设、近期拟建或对规划布局有较大影响、没有变动余地的用地。“一类线”用地的位置、范围和面积必须严格执行，在总体规划实施期间不得调整。

二类线：存在不确定性，有待在下层次规划即控制性详细规划中进一步深化、精确化、具体化的用地。此类“五线”用地面积应予以保证，但在“同条件区位”和“环境兼容”情况下，允许适当适度调整具体位置。

如绿线控制中，带状绿地不可动，块状绿地在允许的服务半径范围内，可适当调整位置，但面积不减少，质量不下降。

（二）非“四线”用地性质的适时转换

城市总体规划是指导城市长远发展的战略性规划，其用地布局属于结构性和意向性安排，具体用地性质应在控制性详细规划中予以确定。

四、完善下位规划体系

分期落实，滚动编制近期建设规划。

根据城市发展阶段，有序编制控制性详细规划及修建性详细规划。

依据城市总体规划及各部门发展设想，完善专项规划。

加快镇规划、乡规划和村庄规划编制，增强对村镇建设发展的指引。

五、政策支持

（一）土地政策

加大政府土地回购与收回，增加土地储备。适度提高特定地区的土地开发强度，提高单位工业用地的投资强度和产出效率，制定混合功能用地使用规定，促进城市紧凑发展。加强用地效益评估和用地批后管理。

积极探索农村宅基地退出机制，促进城乡之间土地要素的流动，在确保耕地面积不减少和农民利益得到切实保障的前提下，实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策，加快农村宅基地从分散、粗放向集中、集聚流转，提高建设用地集约利用水平。

（二）财税政策

建立面向社会服务的公共财税体系。通过产业升级增加公共财政收入，加大土

地回购储备、旧城更新、生态治理和基础设施的公共财政投入。以税费综合管理为杠杆，促进城市新区开发以及待更新地区的综合改造。

（三）住房政策

建立包括商品住房和政策保障性住房在内的住房供应体系。扩大政策保障性住房的覆盖面，鼓励集中建设工业园区配套的职工宿舍。

（四）产业政策

结合产业集聚区建设，建立以产出效益、资源节约、节能减排、技术先进等为主要控制内容的产业项目准入机制，提高产业准入门槛，制定鼓励主导产业发展的配套措施，保护生态环境，提高土地效益。

（五）城乡建设政策

利用新农村建设的机遇，将各种支农惠农资金进行整合，以试点镇（乡）、村为突破口，探索推进模式。

以奖代补，集中用于发展较快中心城镇的基础设施建设项目资金。加大对农村建设发展的财政拨付、转移支付力度，调整财政支出结构，重点向有利于促进城乡公平化、基本公共服务均等化的领域倾斜。强化财政对“三农”的投入，加大对粮食生产的均衡性转移支付力度，扩大对种粮农民的直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补规模，继续对重点粮食品种实行最低收购价政策。

六、部门协调

在具体操作过程中切实推进“多规合一”。在“五年”规划周期内，城市近期建设规划目标制定、建设重点应与五年规划相结合确定，五年规划项目应按照城市总体规划实现落地，工业项目应集中于产业集聚区，商业服务业项目应向优先中心商务功能区安排。

中心城区空间增长边界是长远视角下，城市建设用地与非建设用地或乡村建设用地的分界线，是城市总体规划与土地利用总体规划衔接的重要平台之一。为保证两个规划的协调统一，空间增长边界应预留一定的弹性，确保土地利用总体规划重新修编后新增建设用地位于边界内，避免相互冲突导致城市总体规划无法正常实施。在现行土地利用总体规划实施年限 2020 年以前，城市建设用地面积和分布应依据城市总体规划分期时序，与土地利用总体规划保持一致；2021—2030 年，土地利用总体规划新一轮修编应按照城市总体规划要求谋划建设用地布局。

七、适时调整行政区域

当城镇发展到一定阶段后，往往会出现行政空间与经济发展空间、资源空间的不相协调，需适时地对行政区划进行优化调整，整合资源，提升发展层次，较好地适应未来的发展与建设。对于桐柏县而言，行政区划调整主要有两种类型：一是就地的改制升级，包括撤乡设镇、撤镇设办事处等；二是将小型行政单元合并为较大型的行政单元。

1. 为更好地适应桐柏县城的快速发展，促进县城现代化城市跨越，提升城市层次，建议将城关镇、城郊乡改设为街道办事处，以扩充城市发展空间。
2. 与乡镇发展实力的增强相适应，适时将已具有一定经济实力或发展潜力较大的乡撤乡设镇，提高县域城镇化水平。
3. 对弱小村庄进行整合后，应将原有行政空间随之合并。

八、完善规划评估和监控机制

加强规划实施的监督与评估，建立并落实规划实施考核机制。按照国家要求，定期对规划实施情况进行评估，评估报告应提交县人民代表大会常务会审议。

九、吸引社会力量，鼓励公众参与

切实落实公众参与原则，让公众通过法定的程序和渠道，有效地参与规划实施的决策和监督。以社区为单位，经民主选举产生公众代表，直接参与关系群众切身利益的城乡规划编制过程之中，保证规划的合理性和可操作性。成立规划听证会，组织居民进行充分讨论，不定期听取居民关于城乡建设的意见。

通过广播、电视、媒体等多种手段加大宣传力度，争取社会各界对城市总体规划的认可和支持，为规划的组织实施提供舆论支持。