

开封市新型城镇化规划（2021-2035 年）  
（征求意见稿）

开封市发展和改革委员会  
2022 年 4 月 10 日



# 目 录

前 言.....	1
<b>第一章 发展基础与发展趋势.....</b>	<b>1</b>
第一节 发展基础.....	1
第二节 发展趋势.....	8
<b>第二章 总体要求.....</b>	<b>10</b>
第一节 指导思想.....	10
第二节 基本原则.....	11
第三节 主要目标.....	13
第四节 城镇体系.....	17
第五节 产业布局.....	19
<b>第三章 实施“郑汴港”核心增长极行动，全面推进郑开同城化发展.....</b>	<b>19</b>
第一节 深入拓展郑开同城化领域.....	20
第二节 打造郑开同城化标志性工程.....	23
第三节 把兰考县纳入郑开同城化进程.....	25
第四节 加快建设郑开同城化先行示范区.....	28
第五节 探索配套改革与建立郑开同城化体制机制.....	31
<b>第四章 实施中心城市“起高峰”行动，高品质建设现代化中心城区.....</b>	<b>38</b>

第一节	优化城市空间布局.....	38
第二节	完善中心城区综合功能.....	41
第三节	建设宜居韧性智慧现代化城市.....	43
第四节	做大做强产业和产业园区.....	52
第五节	推进城市治理现代化.....	55
<b>第五章</b>	<b>实施县域经济“成高原”行动，高质量发展县域经济.....</b>	<b>56</b>
第一节	推进以县域为重要载体的城镇化建设.....	57
第二节	加快“一县一省级开发区”建设.....	60
第三节	提升县域产业能级.....	62
第四节	着力发展特色镇.....	64
第五节	有力有序推进乡村建设.....	67
<b>第六章</b>	<b>实施城镇现代化转型升级行动，高水平提升城镇化发展质量.....</b>	<b>71</b>
第一节	提升城市空间治理水平.....	71
第二节	推动产城融合示范区建设.....	73
第三节	提高农业转移人口市民化质量.....	76
第四节	建设现代化基础设施体系.....	80
第五节	建立健全城镇化全面转型体制机制.....	86
<b>第七章</b>	<b>实施城乡一体化行动，高层次推进城乡融合发展.....</b>	<b>89</b>
第一节	统筹城乡基础设施和公共服务建设与管理.....	90

第二节 促进城乡产业协同发展.....	95
第三节 建立城乡一体化现代流通与电商物流体系.....	97
第四节 深化农业农村改革.....	99
第五节 合理配置城乡发展要素.....	102
第六节 扎实推进城乡居民共同富裕.....	105
<b>第八章 强化规划实施保障.....</b>	<b>107</b>
第一节 坚持和加强党的全面领导.....	108
第二节 建立统一规划体系.....	109
第三节 健全规划实施机制.....	109
第四节 强化政策项目支撑.....	110
第五节 凝聚社会强大合力.....	111



# 前 言

城镇化是现代化的必由之路和重要标志，是促进城乡融合发展、实现共同富裕的根本路径。面向 2035 年，为确保高质量建设现代化开封、确保高水平实现现代化开封，争当全省经济社会高质量发展开路先锋，必须坚定不移、积极稳妥地推进实施以人为核心的新型城镇化战略。《开封市新型城镇化规划（2021—2035 年）》根据《开封市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》编制，全面贯彻落实市第十二次党代会精神，重点明确未来一个时期全市新型城镇化的发展路径、主要目标、战略任务和政策举措，是指导全市新型城镇化高质量发展的宏观性、战略性、基础性规划。

## 第一章 发展基础与发展趋势

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，准确把握发展趋势和阶段性特征，科学编制并有效实施开封市“十四五”新型城镇化发展规划，需要全面了解开封市在“十三五”时期所取得的发展成就，客观辩证分析“十四五”时期所面临的环境形势，遵循城镇化发展规律，科学谋划、走正走实具有时代特征的新型城镇化道路，更好开启开封全面现代化建设新征程。

### 第一节 发展基础

“十三五”以来，面对艰巨繁重的改革发展稳定任务特别是新

新冠肺炎疫情严重冲击，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记视察河南及开封时的重要讲话精神，认真落实党中央、国务院和省委、省政府重大战略部署，坚持新发展理念，坚持“贯穿一主线一保障，确保两稳定，打好三攻坚，抓实五突破”总体布局，抢抓黄河、大运河、宋都古城等战略机遇，有效应对突发新冠疫情与经济下行压力，坚持协同推进新型城镇化和乡村振兴，积极探索符合市情的城乡融合发展体制机制，推出了一系列改革举措，取得了显著成绩，新型城镇化发展进入科学健康可持续轨道。

**新型城镇化水平稳步提升。**加快推进农业转移人口进城落户，进一步放宽了落户条件，拓宽了落户渠道，开放了凭《居住证》落户的条件，并且无年限限制。实施“人地钱挂钩”配套政策，大大提高农业转移人口落户积极性，人口市民化取得重大进展，五年累计超 30 万农业转移人口进城落户。常住人口城镇化率从 2015 年的 44% 增长到 2020 年的 51.3%；户籍人口城镇化率从 2015 年的 28.4 增长到 2020 年的 37%。城市人才入乡机制逐步建立，城乡人才双向流动的渠道逐渐打通，激发城乡发展活力，城乡结构实现由乡村型社会向城市型社会的历史性转变。

**城镇空间布局持续优化。**“西强、北美、东兴、南融、中保”城市发展空间格局逐步形成，西部高质量发展区、北部生态涵养区、东部产业聚集区、南部产城融合区以及中部古城保护修缮区



协同向高质量高品位高档次发展目标迈进，中心城区框架进一步拉大、功能品质进一步提升，城市面貌焕然一新。“百城提质”、“城市双修”深入推进，“一渠六河”全面通水，“十湖连通”加快建设，古城墙“五个贯通”基本完成，特色小镇、重点示范区、文化旅游古镇、自贸试验区、综合保税区等新载体发展较快，空间布局形态更加多元，城镇体系不断优化。

**郑开同城化发展迈出新步伐。**积极融入郑州大都市区（圈）建设，郑开两市达成“五同城”共识，启动编制郑开同城化发展规划、先行示范区规划，兰考纳入郑开同城化进程，高标准编制完成“1+3+3”规划方案。积极发挥郑汴港核心引擎区核心带动作用，郑开科创走廊、开港经济带、沿黄生态带加快建设，国家产城融合示范区成功创建，引领中原城市群一体化发展格局初步形成。把郑汴港核心引擎区建设作为郑汴深度融合的重要抓手，积极推进郑汴港核心引擎区国土空间规划、交通、生态、公共服务和产业一体化建设对接；推进郑汴汽车、文旅智能终端、大数据产业对接，着力打造带动全市经济社会发展的核心增长极。郑开市域铁路 K2 线、郑开大道高架快速化改造、郑开同城东部供水等工程加快推进，郑开城际铁路实现公交化运营，郑开同城示范小学建成投用，比亚迪汽车项目落地尉氏，“郑开同城自贸通办”行政审批事项开启实现跨片区通办，郑开同城化发展提速。

**城市现代化建设步伐加快。**中心城区基础设施不断完善。

2020年实施市政基础设施建设项目33项，累计完成投资约12.6亿元，新建及改造道路里程12.3公里，高质量完成迎宾路提升改造、内顺城路贯通等17个项目。中心城区公共排水管网覆盖率达到100%、污水处理率达到96.2%，污泥无害化处置率达到100%。全面启动“四水共治”工作，成功创建“全国城市黑臭水体治理示范城市”和省级节水型城市，饮用水水源地水质达标率保持100%。城市交通路网实现新扩展。2020年底，我市建成区道路网密度达到5.6公里/平方公里，道路面积率达到15.75%，基本形成“五环九横十二纵”的路网格局。城市有机更新逐步推进。2020年新建公园绿地28个、生态绿道46.6公里，城区绿化面积新增389.3万平方米，绿化覆盖率达42.64%。改造完成老旧小区130个、背街小巷50条；新建、改造提升道路17条，供水、供热、供气设施更加完善。加强“三化”管理，城管“数字眼”建成区全覆盖，加快推进智慧城市建设。全市生活垃圾无害化处理率达到100%、垃圾收集转运率100%。2020年全市城市生活垃圾分类覆盖率达到55%以上，全市积极开展生活垃圾分类示范片区建设，建设生活垃圾分类亭45个。

**县域综合发展实现新突破。**县域经济实力明显增强。2020年开展县域经济高质量发展25个专项行动，启动实施产业集聚区“百园增效”行动。全市县域生产总值占全市经济总量的74%左右，对全市经济增长的贡献率达82.7%。农业现代化扎实推进。

2020年我市新建高标准农田290万亩，粮食总产300万吨以上，27个农产品入选2020年全国名特优新农产品名录，入选数量全国第一；新增省级农业产业化联合体5家，国家级农业产业化龙头企业实现“零”的突破；尉氏县成功创建河南省“好粮油”示范县，西姜寨村成功承办2020年“中国农民丰收节”河南省主会场活动。基础设施建设取得显著成效。水电路网等基础设施水平全面提升，101.30万农村人口饮水问题得到解决，100%的乡镇、100%的建制村，通了硬化路，通了客车，“三横三纵一环”高速构筑成网，实现所有县20分钟上高速，绝大多数建制村连接了4G网络；扎实推动基层综合性文化服务中心建设，强化医疗卫生服务体系建设。人居环境优化完善。农村生活垃圾处理市场化运作，成功举办全国农村生活垃圾治理工作现场会；朱仙镇、西姜寨乡、余店村先后获得“中国生态魅力之乡”、“中国最美村镇治理有效奖”等国家级荣誉称号。土地制度改革取得阶段性成就。集体资产清产核资全面完成，承包地“三权分置”制度改革持续深化。农村集体经营性建设用地入市制度在试点地区取得明显效果，提高了农村土地和劳动力的利用效率。

**城乡融合发展迈出新步伐。**城乡融合发展体制机制和政策体系逐步形成并不断完善。城乡差距进一步缩小。农民收入增加步伐加快，城乡居民人均收入比从2015年的2.23:1缩小至2.18:1。城乡基本公共服务机制加快接轨。城乡义务教育经费保障机制初

步建立，统一的城乡居民基本养老保险、基本医疗保险、大病保险制度逐步建立。城乡社会保障实现制度、人群全覆盖，医保基金市级统筹有效落实，村卫生室和村医配备实现所有行政村全覆盖。特色城镇建设蓬勃发展。立足于文化和旅游资源优势，积极谋划一批特色小镇和特色小城镇建设，如鼓楼区、祥符区朱仙镇、尉氏县张市镇、兰考县古阳镇等，使特色小城镇成为推进城乡融合发展的重要平台。乡村振兴战略全面实施，“一十百千”示范工程加快推进，“1+6”示范带建设荣获2019年度全国“三农”创新榜大奖。我市申请4.5亿元政府专项债券用于乡村振兴项目建设，有效提升了农村基础面貌。大力同步推动乡村和新型城镇化建设，突出乡村特色文化，推动集中居住和农村社区化，不断提高城乡农村居民生活水平。

“十三五”时期，我市新型城镇化建设快速推进，吸纳了大量农村劳动力转移就业，提高了城乡生产要素配置效率，推动了全市经济持续健康发展，带来了城镇结构深刻变革，促进了城乡居民生活水平全面提升。我市始终坚持把习近平总书记视察河南及开封工作时的重要讲话和指示精神作为根本遵循，推动县域治理“三起来”，统筹推进城乡融合发展、乡村振兴等重大任务；始终坚持把新发展理念作为行动指南，把新发展理念贯穿城乡融合发展全过程和各领域，坚定不移走好城镇化高质量发展路子；始终坚持自觉把城镇化发展放在“两个大局”中考量，放在国家重大

战略和区域功能布局中谋划，打造郑汴港核心引擎，深入推进郑开同城化，提升中心城区辐射带动能力，找准新型城镇化发展的支撑点、突破点和发力点。经过五年奋斗，我市新型城镇化水平明显提高，城乡融合发展稳步推进，新时代开封高质量发展绚丽篇章更加出彩。

我们也应该看到，**开封新型城镇化发展也存在一定的短板，一些重点问题依旧比较突出**：一是城镇化水平和质量不高，城镇化率均低于全国及全省的平均水平，仍有相当数量的人口居住在农村。老龄化加速和人口持续外流双重压力同时存在，新型工业化带动人口城镇化的动力不够强劲，城镇新增就业岗位供给能力较弱，人口城镇化的质量和效益有待提升。二是工业化和城镇化协同质量不高，二者之间发展存在一定程度的脱节，户城融合不聚备，产业集聚与人口集聚不够同步。三是城乡融合发展体制机制不够健全，城乡要素流动仍然存在障碍，人才、土地、资金等要素更多地流向城市，农村发展缺乏要素支撑，城乡二元的户籍壁垒没有完全消除，城乡统一的建设用地市场尚未建立，城乡金融资源配置严重失衡。四是城乡产业发展协调性较弱，现代农业体系尚不健全，农业产业化程度不高，县域产业能级有待提升，县城集聚产业和人口不足，县域经济发展质量有待提高。五是发展不平衡不充分问题仍很突出，城乡居民人均收入比虽略有下降，但农民增收长效机制不够完善，城乡公共资源配置仍不合理，

农村公共基础服务设施建设投入明显不足，仍有较大提升空间。

## 第二节 发展趋势

进入新发展阶段，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局正在加速构建，城镇化将逐渐走向成熟，到2035年将基本实现社会主义现代化。在这样一个重要的历史阶段，我市城镇化将呈现出一系列新的趋势性特征。

**城镇化进程仍处于重要战略机遇期。**未来十五年，我市城镇常住人口将持续增加，城镇化动力依然较强，后发优势凸显。城镇化既是我市未来发展的最大潜力，也是支撑全省城镇化水平持续提升的重要板块。随着国家重大区域战略的纵深实施，我市叠加了构建新发展格局战略机遇、新时代推动中部地区高质量发展政策机遇、黄河流域生态保护和高质量发展历史机遇，与此同时，郑开同城化上升为国家战略，特别是把兰考县纳入郑开同城化进程步伐加快，必将迎来新型城镇化蓬勃发展的新局面。

**城镇化发展步入动力转换期。**我市产业发展动力更加多元，新兴产业蓬勃发展，创新和开放共同成为城镇化发展的核心动力。全面推进郑开同城化发展，有利于开封进一步拓展城市发展空间，加速集聚高端要素，提升城市发展能级，全面深度融入郑州大都市圈，带动开封新型城镇化和城乡融合发展。双循环格局下扩大和释放内需将是国内大循环形成的关键所在，中心城市及都市圈作为链接国内国际双循环的关键空间单元，将成为新发展

格局的战略支点和主战场。我市将积极打造“十链十区五枢纽”的产业发展布局，同时拥有自贸区、海关、国家文化出口基地等创新开发的平台优势，一系列新技术深度推广应用，在众多领域催生一批新产业新业态新模式，新型智慧城镇建设加速推进，将对我市高质量建设新型城镇化起到重大推动作用。

**城镇化格局进入重塑优化期。**人口、经济要素向优势地区集聚已成为顺应发展阶段的主要趋势，未来中心城市和县城承载的人口和经济比重仍将持续增加，资源要素将进一步向中心城市和县城两端集聚。随着我市推进中心城市“起高峰”、县域经济“成高原”，持续延续两端要素集聚趋势，充分发挥中心城市辐射带动作用，更加突出就近城镇化趋势，都市圈引领城市群发展将成为城镇空间的主体形态，县城将成为就地就近城镇化的重要载体。

**城市发展模式迎来转型期。**随着城镇化的持续推进和城市规模的不断壮大，大城市面临风险逐渐增多、复杂性日益增强，城市安全韧性发展的重要性将更加凸显，建设韧性低碳集约城市成为广泛共识。未来城市建设，将更加注重城镇空间布局持续优化、城市功能品质明显提升，将更加注重宜居韧性、精细智能、绿色低碳，将更加强调顺应和满足人民群众对城市美好生活期待的发展需求，将亟需进一步统筹发展与安全，提升全覆盖、全过程、全天候城市治理能力，让人民生活更有品质、更有尊严、更加幸

福。

**城乡关系开启加速融合期。**随着乡村振兴战略深入实施，城乡人才、资本等要素自由流动的条件更加成熟，城乡产业协同发展和农村一二三产业融合发展趋势更加明显，紧凑一体的城乡空间网络将加快形成。在推进新型城镇化进程的同时，亟需进一步打开“城门”、放开“乡门”，进一步完善城乡融合发展体制机制和政策体系，坚持以工促农、以城带乡，城乡要素实现双向自由快速流动，均衡配置公共资源，为实现共同富裕打下坚实基础。

## **第二章 总体要求**

进入新发展阶段，我们必须牢记习近平总书记对河南和开封的殷殷嘱托，始终沿着总书记指引的方向，紧紧围绕中央、省委、市委决策部署，明确提出开封市未来一个时期新型城镇化发展的指导思想、基本原则、主要目标、城镇体系和产业发展布局，久久为功、善作善成，确保新型城镇化高质量发展行稳致远。

### **第一节 指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记视察河南及开封重要讲话重要指示，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，锚定“两个确保”奋斗目标，紧扣全省新时代高质量发​​展开路先锋、高水平建设“一都四城”发展定位，



以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以向全省第一方阵迈进为引领，以推动城镇化高质量发展为主题，以转变城市发展方式为主线，以体制机制改革创新为根本动力，全面实施以人为核心、高质量为导向、面向现代化的新型城镇化战略和“西强、北美、东兴、南融、中保”的城市发展策略，加快实施“郑汴港”核心增长极行动，全面推进郑开同城化发展，打造中原城市群一体化高质量发展示范区，实施中心城市“起高峰”行动，高品质建设现代化中心城区，建设功能完美、空间精美、品位臻美、宜居、韧性、智慧、绿色、人文的现代化城市，实施县域经济“成高原”行动，高质量发展县域经济，实施城镇现代化转型升级行动，高水平提升城镇化发展质量，实施城乡一体化行动，高层次推进城乡融合发展，全面推动城镇高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，走出一条具有时代特征、开封特色的新型城镇化和城乡融合发展道路，为奋力高质量建设现代化开封、高水平实现现代化开封，在新征程上奋勇争先更加出彩，提供强劲动力和坚实支撑。

## 第二节 基本原则

遵循城镇化客观规律，顺应城镇化发展趋势，推进开封新型城镇化高质量发展，必须遵循以下基本原则：

——**坚持党的全面领导。**坚持党对新型城镇化工作的集中统一全面领导，坚持党把方向、谋大局、定政策、促改革，发挥基

层党组织战斗堡垒作用，促进顶层设计与基层探索良性互动，为推动新型城镇化高质量发展提供根本保证。

——**坚持以人为核心的新型城镇化。**坚持以促进人的城镇化为核心，坚持以人为本、人民至上、人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到城市发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，着力提升农业转移人口市民化质量，促进基本公共服务均等化，在创造城市高品质生活上实现更大突破，不断实现人民对美好生活的向往。

——**坚持以提高质量为导向的新型城镇化。**把新发展理念贯穿新型城镇化发展全过程和各领域，服务新发展格局，切实转变城镇发展方式，坚定不移走新型城镇化高质量发展之路，构建节约集约、绿色低碳的发展体系，营造海纳百川、开放包容、安全和谐的发展氛围，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的新型城镇化发展。

——**坚持改革开放创新。**坚定不移推进全面深化改革，坚定不移扩大高水平开放，加强城镇治理体系和治理能力现代化建设，坚决破除一切制约城镇高质量发展、高效能治理、高品质生活的体制机制障碍，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，不断增强新型城镇化发展动力和活力。坚持创新在城市现代化建设全局中的核心地位，面向科技前沿、面向经济主战场、面向发展重大需求、面向人民生命健康，深入实施

创新驱动发展战略，全面塑造发展新优势，增强新型城镇化高质量发展新动能。

——坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹城乡融合、区域协调，统筹空间布局、产业结构、人口规模，统筹经济、生活、生态、安全需要，统筹城市规划、建设、管理，实现城镇发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一，将系统观念贯穿新型城镇化发展全过程。

——坚持城乡融合和共同富裕。以体制机制改革和试点突破为牵引，高水平重塑新型城乡关系，促进资源要素在城乡之间优化配置和自由流动，提升城乡基本公共服务均等化水平，持续缩小城乡发展和收入水平差距，扩大中等收入人群比重，全面实现城乡融合发展，促进全体人民共同富裕。

### 第三节 主要目标

锚定到二〇三五年与全国、全省同步基本实现社会主义现代化，综合考虑开封的发展基础和面临形势任务，立足当前、着眼长远发展，明确开封市“十四五”新型城镇化发展的主要目标和二〇三五年展望目标。

坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一，到二〇二五年努力在新型城镇化水平提升、城镇空间布局优化、郑开同城化高质量发展、城市现代化品质提高、县域综合实力增强、城乡融合发展、城乡绿色发展上，实现在更加出彩进程中迈

出更大步伐、实现更大突破，全面提升城市发展能级和核心竞争力，建设特色彰显、精致精美、富有活力的现代化城市，聚力打造全省宜居宜业新标杆，推动开封向全省第一方阵迈进。

——**新型城镇化水平更高**。户籍制度改革持续深化，农业转移人口市民化机制更加健全，现代人口管理服务制度更加完善，全市城镇化水平跨上新台阶，到2025年，常住人口城镇化率达到63%左右，城市发展能级和核心竞争力全面提升。基本公共服务均等化取得更大突破，农民工职业技能素质显著提升，城市创业、就业环境更加优化。

——**城镇空间布局更优**。“西强、北美、东兴、南融、中保”城市发展策略更加完善，“六大片区”重点建设迈出更大步伐，功能作用更好发挥，“一城六带五组团多节点”城镇空间布局和城镇体系更加优化，以中心城区为核心和主体、以县城和小城镇为基础和支撑的发展格局基本形成，城镇的综合竞争力、承载力、吸引力和辐射带动力进一步增强。

——**郑开同城化高质量发展更快**。郑开同城化先行示范区建设与发展更快，开港产业带、郑开科创走廊发展规划更加完善，开封综合保税区建设持续推进，兰考县等纳入郑开同城化进程加快，实现郑开同城化率先在基础设施、通勤就业、生态建设、公共服务、体制机制等领域取得突破进展。

——**城市现代化品质更高**。建成更加宜居、更具韧性的现代

城市，中心城市功能、服务和治理现代化水平显著提高，人居环境持续优化，生活品质显著提高，“大安全、大应急、大减灾”保障体系不断健全，城市韧性、魅力和活力充分展现，居民的幸福感和获得感、安全感进一步提升。文旅发展再提速，城市形象得到新提升，高水平建设世界历史文化名城，全力创建全国文明城市，确保城市更加宜居美丽、城市功能更加完善。

——**县域综合发展实力更强**。县城区规划建设水平和服务功能全面提升，“一十百千”示范工程建设、“十大行动”和乡村振兴全面推进。县域城镇化水平、城镇综合承载能力、县域综合发展实力、县域经济质量效益显著提高，县域经济“成高原”。在多规合一、产业融合、生态宜居、文化创新、治理模式、乡村改革等领域取得更大进展，各具特色、竞相发展的格局基本形成，乡镇创建县级以上文明村镇覆盖率居全省前列，争创全省乃至全国都市圈乡村振兴的示范，乡村振兴取得重大进展，乡村振兴和农业农村现代化走在全省乃至全国前列。

——**城乡融合发展更好**。城乡融合发展取得实质性进展，体制机制和政策体系基本健全，城乡土地、资本等生产要素双向自由流动的制度性通道基本打通，乡村经济多元化发展机制更加健全。协调推进新型城镇化和全面乡村振兴，城乡产业更加融合，城乡发展差距明显缩小，城乡统一规划建设管护的基础设施体系、统一制度标准的基本公共服务体系基本形成，城乡居民共同

享有现代化的高品质生活。

——**城乡绿色发展颜值更美。**城市绿地布局更加完善，生态廊道建设、水生态建设、城市绿地“联网”工程建设、黄河流域水治理生态建设取得实质性进展，水域水量水质预防保护治理成效明显；生活垃圾分类、实施绿色建筑创建行动得到有效推广。“四美乡村”建设全面开展，农村生活垃圾分类试点工作持续推进，非正规垃圾堆放点整治完成率持续达到100%，“厕所革命”和垃圾污水处理成效显著，“十四五”末达到50个美丽乡村建设目标，实现城乡绿色发展颜值更美。

专栏 1：“十四五”新型城镇化发展主要指标					
类别	指标	2020 年	2025 年	属性	
<b>一、城镇化水平</b>					
1	常住人口城镇化率（%）	51.3	63	预期性	
2	户籍人口城镇化率（%）	37	××	预期性	
<b>二、公共服务</b>					
3	农民工随迁子女接受义务教育比例（%）	××	××	预期性	
4	政府补贴性职业技能培训（%）	××	××	预期性	
5	城乡基本养老保险参与率（%）	99.69	99.7	预期性	
6	城镇基本医疗保险参保率（%）	95	××	预期性	
7	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数（个）	××	4	预期性	
8	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	10.65	11	预期性	
9	每千人拥有卫生技术人员数（人）	每千人拥有执业（助理）医师数（人）	2.94	3.8	预期性
		每千人注册护士数（人）	3.2	>3.6	预期性
10	城镇棚户区住房改造（万套）	[3.7]	××	约束性	
<b>三、基础设施</b>					
11	建成区道路面积率（%）	15.75	××	预期性	
12	城市生活污水处理率（%）	96.2	××	预期性	
13	城市生活垃圾无害化处理率（%）	100	100	预期性	

14	城市生活垃圾分类覆盖率 (%)	55	××	预期性
15	中心城区公共管网覆盖率 (%)	100	100	预期性
16	城市家庭宽带接入能力 (兆比特/秒)	××	>50	预期性
17	城镇供水普及率 (%)	××	××	预期性
18	城市社区综合服务设施覆盖率 (%)	××	××	预期性
<b>四、资源生态环境</b>				
19	单位地区生产总值能源消耗降低 (%)	[18]	××	约束性
20	单位地区生产总值二氧化碳排放降低 (%)	[19]	××	约束性
21	空气质量优良天数比率 (%)	65	按省下 达目标	预期性
22	地表水达到或好于Ⅲ类水体占比例 (%)	20	按省下 达目标	约束性
23	林木覆盖率 (%)	30.14	30.5	约束性
24	能源综合生产能力 (万吨)	57	>60	预期性
25	人均绿地面积	××	××	预期性
注：1. [ ]为五年规划期累计数。2. 能源综合生产能力指煤炭、石油、天然气、非化石能源生产能力之和。				

锚定到二〇三五年与全国、全省同步基本实现社会主义现代化，我市将在全面实施以人为核心、高质量为导向、面向现代化的新型城镇化战略上奋勇争先，快速向高水平建设“一都四城”目标迈进，率先实现高水平郑开同城化，基本建成中原城市群一体化发展引领区，率先实现人的现代化、城市现代化、产业现代化、治理现代化、城乡一体化，城镇化发展方式实现全面转型、发展质量得到全面提升，城乡融合发展格局基本形成，率先基本实现新型城镇化，城镇化进入成熟期，全市常住人口城镇化率达到70%以上，宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文、和谐成为城市高品质的基本特征，人的全面发展在新型城镇化进程中得到充分彰显，新型城镇化建设持续走在全省前列。

#### 第四节 城镇体系

顺应生产要素和人口向优势区域集中的客观规律，充分发挥中心城市和都市圈的引领、集聚和辐射带动作用，推动形成优势互补高质量发展的城镇发展布局。

坚持区域协同、城乡一体、东西联动，以中心城区为核心和主体，以县城和小城镇为基础和支撑，构建“一城六带六大片区五组团多节点”城镇发展格局，形成结构合理、轴带联系紧密、辐射带动力强、区域城乡协调发展的现代城镇体系。

——“一城”：即中心城区。提高城市发展质量，提升城市品位，完善服务功能，提升城市发展能级、综合承载力和核心竞争力，形成区域发展核心和“高峰”，提高集聚和辐射带动能力。

——“六带”：即集聚科技、人才、资本、数据等高端要素，打造郑汴洛沿黄国际旅游精品带、郑开科创走廊带、开港许高端制造业产业带、宋文化传承创新展示带、乡村振兴示范带和尉开港临空经济带（枢纽经济示范区）。

——“六大片区”：高标准建设以开放创新为主导的西部片区、以绿色生态为基础的北部片区、以产业振兴为动能的东部片区、以高端化工为支撑的东南片区、以融合发展为路径的西南片区、以文旅文创为内核的中部片区。

——“五组团”：即兰考、尉氏、杞县、通许、朱仙镇五个产城融合的特色组团，提升县城和镇区城镇化建设水平，提高人口、产业、文化等承载能力。



——“多节点”：即突出产业、文化、生态等特色，打造20个左右功能完善、特色鲜明的特色小镇。

### 第五节 产业布局

统筹优化市域产业布局，构建“十链十区五枢纽”的产业空间发展布局，推动产业差异化布局和集群化发展，增强产业聚集力、辐射力和可持续发展能力。

——“十链”：即坚持“增量崛起”和“存量变革”并重，培育装备制造、农副产品加工、汽车及零部件、新材料新能源、医药和医疗器械、精细化工、现代家居、纺织服装、文化旅游、数字经济等十个主导产业集群和产业链，推动产业链式布局、数字化转型、集群化发展。

——“十区”：即优化市域产业发展载体，建设兰考、尉氏、杞县、通许、汴西、黄龙、汴东、精细化工等八大产业集聚区和产城融合示范区、自贸试验区开封片区等十个引领性产业园区，提升对中高端产业的承载力和吸引力。

——“五枢纽”：即建设自贸区国际陆港、尉开港、杞县现代物流、禹王台区商贸物流、顺河公铁联运等五个省级物流枢纽，全面畅通内外联通、安全高效的“双循环”物流通道，推动“通道+枢纽+网络”一体化发展，争创国家物流枢纽城市。

## 第三章 实施“郑汴港”核心增长极行动，全面推进郑开同城化发展

推进郑汴港深度融合发展，积极融入郑州大都市圈，扎实推进郑开空间结构同塑同优、资源要素同筹同用、城市功能同谋同构、产业发展同链同兴、生态环境同保同治、基础设施互联互通、公共服务公认共享。以郑开同城化先行示范区为载体，以改革为牵引，以人民群众获得感为切入点，打造郑开同城化标志性工程，把兰考县纳入郑开同城化进程，破除同城化体制机制障碍，率先实现高水平同城化，打造中原城市群一体化高质量发展引领区。

### 第一节 深入拓展郑开同城化领域

推进郑汴港深度融合发展，全方位融入郑州都市圈建设，国土空间共谋共绘，产业共引共建、基础设施同联互通，生态共保共治、公共服务公认共享，把兰考县纳入郑开同城化进程。

**推进郑汴港深度融合发展。**全方位融入郑州都市圈建设，发挥郑汴港核心引擎区核心带动作用，把郑汴港核心引擎区建设作为郑汴深度融合的主要抓手，深入推进郑汴港核心引擎区国土空间规划、交通、生态、公共服务和产业一体化建设对接。推动郑汴汽车、文旅智能终端、大数据产业对接，着力打造带动全市经济社会发展的核心增长极。推进国家产城融合示范区土地流转、收储以及生态廊道建设工作，发展临港经济。强化区域协调发展，持续提升各区综合实力，统筹推进东部新城、北部片区、南部片区基础设施和产业项目布局，推进郑开双创走廊、开港产业带开发建设。推动郑汴许核心引擎建设，启动和推进郑开同城化示范

区建设。

**国土空间共谋共绘。**打破郑开地理和行政边界阻碍，创新规划编制审批模式，探索建立统一编制、共同实施的规划管理体制。按照“多规合一”方式，与郑州统一编制郑开同城化总体方案，按程序报批实施。地方依据总体方案共同编制国土空间规划和控制性详规，联合按程序报批。各类专项规划由郑开共同编制、共同批准、联合印发。加快建立统一的规划实施信息平台，推进各类规划实施的有效衔接和信息共享。

**产业共引共建。**优化产业空间布局，加强产业分工协作发展，优化创新和产业载体空间布局，协同推动开港产业带、郑开科创走廊、大运河文化带等重点产业板块建设。共建科技成果中试熟化与产业化基地，加快龙子湖智慧岛、白沙科学谷、易华录“中原数据湖”等载体平台对接，推动组建郑开产学研协同攻关联盟，共同吸引优质产业创新资源集聚，集中力量共同突破区域科技发展中的堵点难点，联动实施重大科技产出成果示范和应用项目。推动郑州有序疏解一般性制造业、区域性物流产业，承接郑州市产业外溢和东部沿海地区产业转移，加快奇瑞 30 万辆整车生产+5G 智能车间+研发中心建设，两市汽车等优势产业延链拓链联动发展，培育郑开 300 万辆汽车产业带。推动产业链、创新链融合，形成优势互补、各具特色、各有侧重的产业协同发展格局，打造郑汴产业生态圈。

**基础设施互联互通。**打造郑开复合交通廊道，加快建设郑开多层次同城化交通网，推进轨道交通通勤化、城际公路快速化，打造郑开、开港、开兰间多方式、复合型交通走廊，提升轨道交通、高快路网组合效率，服务郑开同城多元化出行需求。加快实施郑开城际铁路延长线、郑开大道高架快速化改造、郑开同城东部供水等重大工程建设，推动建设 K2 线开封段工程，强化轨道交通等基础设施对郑开同城化发展的支撑作用；统筹规划建设高等级公路，建设沿黄通道 S312、G310 南移、S317 等，实施郑开大道高架快速化改造；积极推动郑开间往来车辆高速免费通行；争取增开郑州东-开封北-兰考铁路班次；推动交通基础设施互联互通互融，提高郑开同城化水平，促进兰考融入郑开同城化发展大格局，助推开封向省域副中心城市迈进。

**推进生态环境共保共治。**树牢和践行绿水青山就是金山银山理念，坚持生态优先、绿色发展，加强郑开沿黄生态廊道、河湖水系连通、郑汴港生态绿心等交界地区生态功能区建设的标准和时序衔接，构建郑开多层次、密网络、功能复合的生态空间格局。加快郑开沿黄生态旅游廊道、河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程和两市沿黄湿地公园建设，共同打造郑汴港都市郊野公园。推进郑开城镇生活污水、生活垃圾、危险废物等处理设施共同布局，推动都市圈循环经济协调发展。推动跨界水体环境治理，联合开展大气污染综合防治，推动生态共保环境联治，共

同夯实绿色发展生态本底。

**推进公共服务共建共享。**以公共服务均衡普惠为导向，推进公共服务便利共享，建立健全统一规范的公共服务标准体系，增强人民群众获得感。探索发展医联体医共体、学校联盟等，推动郑州优质公共服务资源向开封延伸，联合构建公共卫生防控救治体系。重点深化郑州大学、河南大学“双一流”高校建设合作，促成郑州优质中小学校采取集团化办学、学校联盟、学校结对帮扶等方式开展跨区域合作；推动郑州优质医疗机构以集团化运作模式与开封医疗机构开展合作或在开封设立医疗分支机构，探索建立两市医保定点医疗机构互认机制；推进郑汴港智慧城市大数据运营中心建设，推广建立以社会保障卡为载体的“一卡通”管理服务模式，在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。

## 第二节 打造郑开同城化标志性工程

以人民群众获得感为切入点，打造郑开同城化标志性交通、产业和公共服务工程。

**标志性交通工程。**推动 K2（郑开城际）线工程、郑开大道间的绿化带新建路侧全线高架，打造为郑开同城的标志性和核心项目。加快建成郑开城际铁路延长线，建成开港大道（郑州段）、S312 郑开段、G310 改造开封段、郑开科学大道开封段等重大线性工程；加快 G107 尉氏段建设，启动郑汴路高架快速路改造，

开通开港城际公交线路；争取增开郑州东-开封北-兰考高铁班次等标志性交通工程。

**标志性产业工程。**加快推动郑开科创走廊建设，推进河南（开封）华录科技园中原数据湖工程、自贸区开封片区综合保税产业园区工程建设。加快奇瑞 30 万辆整车生产+5G 智能车间+研发中心建设，培育郑开 300 万辆汽车产业带。加快郑开文旅走廊建设，创新文旅合作机制，建立郑开协同推进宋都古城保护与修缮合作机制，高水平实施宋都古城开发工程，打造郑开世界级文化旅游带核心支点，建成世界级旅游景区和度假区。加快郑开沿黄生态带和大运河文化带，等标志性产业工程建设。

**标志性公共服务工程。**加快推动郑开同城东部供水、河南省实验小学开封分校、郑开外国语学校，郑州国家区域医疗中心在开封设立分支机构、推动实现郑开旅游景区同城待遇、公交同城等民生项目建设，推动医保同城、企业注册同城、土地证异地办理等 116 项公共服务“跨城通办”，提升人民群众获得感，加快实施沿黄湿地公园、郑汴港都市郊野公园和河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程、运粮河生态修复、郑汴港智慧城市大数据运营中心等标志性公共服务类项目。

### 专栏 2：郑开同城化主要标志性工程

**郑开城际铁路延长线工程。**西起郑开城际宋城路站，东至开封市火车站，全长约 7.2 公里，总投资 21.7 亿元。

**S312 改建工程（郑州至开封段）（沿黄大道）。**全长约 110.58 公

里，其中，郑州段 60.21 公里，开封段 50.37 公里，按双向六车道标准建设，总投资 75.55 亿元。

**郑开科学大道。**西起郑州市东三环（G107 辅道），东至开封市河南大学，全长约 50 公里，其中开封段长约 16 公里，郑州段长约 34 公里，含跨京港澳高速立交一座，按照双向八车道城市快速路标准规划建设，总投资 77.65 亿元。

**开封示范区奇瑞汽车研发中心。**主要建设研发中心，购置研发设备，总投资 1.50 亿元。

**开封宋都古城保护与修缮工程（一期）。**总建筑面积约 30 万平方米，主要建设清明上河园（三期）建设、大相国寺周边改造（一期）、水系一期工程建设、开封府二期、北宋东京城顺天门（新郑门）遗址博物馆等，总投资 84.25 亿元。

**河南（开封）华录科技园中原数据湖。**总建筑面积 15 万平方米，主要建设光磁一体化数据中心、大数据展厅、众创空间、数据湖基础设施、众创空间、大数据研究院等，总投资 30 亿元。

**开封黄河生态廊道示范带项目（一期）。**主要建设景观绿化工程、广场铺装工程、公园小品工程、道路及场馆等，总投资 13 亿元。

**郑开同城东部供水工程。**全长 94.36 公里，主要建设输水管道，建成后可为开封市年供水 1 亿立方米，总投资 27.33 亿元。

### 第三节 把兰考县纳入郑开同城化进程

全面实施《把兰考县纳入郑开同城化进程打造全国县域治理“三起来”样板总体方案》，坚持极核带动、轴带辐射、组团布局、多点支撑，将兰考全域纳入郑开同城化进程进行统一规划布局，充分发挥郑州建设国家中心城市和开封对兰考的辐射带动作用

用，突出重要综合交通廊道“主动脉”功能，围绕“产业协同发展先行区、民生福祉普惠共享区、沿黄绿色生态共保区、综合改革集成试验区”的功能定位，强力推动兰考连汴融郑、提级扩能，统筹区域内生产、生活、生态三大空间，打造“串珠式、网络化、集约型”空间布局，构建兰考纳入郑开同城化的“一区”——郑开同城化东部示范区（兰考特别合作区），“一带”——黄河生态文旅带，“两廊”——北部科创走廊和南部产业走廊，“多点”——发挥兰考先进制造、节能环保、智慧家居、民族乐器、绿色食品等产业特色优势，培育形成多点发力、多业并举、多元融合发展的总体格局。

锚定“全国县域治理‘三起来’样板”总体目标定位，以焦裕禄精神凝心铸魂为引领，聚焦关键环节，抓实抓细重点任务，推动兰考全方位、多领域、深层次融入郑开同城化发展。**建设兰考郑开同城化东部（先行）示范区。**在兰考设立30平方公里左右的特别合作区，积极承接京津冀、长三角、粤港澳等国家重大区域战略地区产业梯度转移，重点围绕新能源汽车等产业链跨区域布局，引进郑州和省平台公司产业导入。促进兰考与郑州、开封协同共建，重点在园区管理模式、区域联合招商、利益分享机制等方面积极探索、大胆创新，集中布局发展电子信息、智能制造、新能源等战略性新兴产业，尽快落地建设一批显示度高、影响力大、竞争力强的重大产业项目。**推动郑开基础设施融网。**推



动兰考交通、能源、水利、信息等基础设施全面融入郑州、开封基础设施网络，加快提升支撑保障能力，形成区域互联互通、布局合理、管理协同的现代化基础设施体系“一张网”。启动郑开大道东延高架快速通道至兰考，郑开城际铁路 S2 线东延至兰考规划建设，融入郑开同城化一小时通勤圈，满足同城化区域内资源要素自由流动需求。**推动郑开产业体系融链。**发挥兰考产业比较优势，推动与郑州、开封产业链、创新链、供应链、要素链、制度链深度耦合，打造跨区域制造业产业集群，提升服务业发展水平，构建合理分工、功能互补、协同联动的产业发展格局。利用“飞地经济”“园区共建”“总部—生产基地”等发展模式在开封主城区和兰考间形成“升级版”产业带，助推产业发展。**推动郑开科创资源融汇。**建设科创成果转化区，共同设立科技成果转化引导基金，打造郑开双创走廊兰考特别科技成果转化区。把创新摆在发展的逻辑起点、现代化建设的核心，大力实施创新驱动战略，推动兰考融入郑开科创走廊建设，围绕优势领域培育创新载体，强化创新资源要素引育能力，打造一流创新环境、构建一流创新生态。建设郑开科创走廊兰考功能区，积极融入郑开科创走廊，与郑州、开封错位和联动发展。**推动郑开公共服务融享。**以均衡普惠、整体提升、区域共享为导向，聚焦“一老一小”重点群体和重点领域，创新合作共建模式，提升区域公共服务发展

水平，增强人民群众获得感、幸福感。以集团化、企业化运作模式统筹推进郑州、开封、兰考建立公共服务机构协作联动机制，助推兰考提升公共服务能力和水平。积极推动郑州大学第一附属医院等省内知名医院与兰考县级医院高标准组建医联体，帮扶提升兰考医院医疗服务能力与水平。推动郑州外国语等优势教育资源与兰考高中、初中、小学双向入学、联合办学的区域教育机制，加快建设郑州工商学院兰考分院；争取郑州、开封主城区和兰考县高中联考联招，推进郑州高职高专院校外迁至开封、兰考。

加强顶层设计，充分挖掘红色资源，积极融入郑开产业布局，有效利用外部资源，激活发展动能，建成县域治理“三起来”示范县。在兰考纳入郑开同城化发展基础上，支持各县区找准定位，融入郑开同城化发展大格局，实现全域融入。

#### 第四节 加快建设郑开同城化先行示范区

科学规划建设东部兰考（见前述）、北部中牟—开封城乡一体化示范区、南部郑州航空港经济综合实验区—尉氏等郑开同城化示范区，赋予省辖市级项目管理权限，推动改革集成、资金投入、项目安排、资源配置等支持政策在示范区先行先试。制定同城化政策和配置公共资源，创新同城化发展制度，破除制约同城化发展的行政壁垒和体制机制障碍，形成要素自由流动的统一开放市场，为更高质量同城化发展探索路径、提供示范。把东、北、南三大先行示范区共同打造成为支撑引领郑开同城化的三大核

心引擎片区。

**规划建设北部先行示范区。**在开封城乡一体化示范区与中牟毗邻区域，谋划建设 20-50 平方公里核心区、50-100 平方公里拓展区的郑州国际陆港新港，打造全国首个自贸综保型国际一流大港，与郑州航空港形成河南省对外开放“双引擎”，推动郑州、开封片自贸片区连体发展，进而申建内陆自由贸易港。

**规划建设南部先行示范区。**积极推动尉氏设立“郑州航空港（尉氏）特别合作区”，引领郑开同城化和郑州都市圈一体化发展。尉氏临港区域与郑州航空港试验区，在产业、交通、设施、服务等方面，统一规划、统一建设、统一管理、统一运营，实现互联互通、无缝对接、共建双赢，做大做强航空经济、口岸经济、临港经济、打造具有国际影响力的枢纽经济先行区。

**建立健全同城化政策制定协同机制。**建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制，提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性。采取“管委会+公司制”模式，全面负责先行示范区经济发展管理，对招商引资入驻企业按各职能部门现有管理模式进行数据劈分，实现共招共引共建共赢，新入驻企业注册实行“异地冠名”，不动产权证由郑州市颁发，社会职能按行政区划属地管理。在企业登记、土地管理、环境保护、投融资、财税分享、人力资源管理、公共服务等政策领域建立政府间协商机制，根据达成一致的意见形成协同方案，由各政府依据协同方案制定

相关政策措施。

**创新财税分享政策。**理顺利益分配关系，探索建立跨区域投入共担、利益共享的财税分享管理制度。推进税收征管一体化，实现地方办税服务平台数据交互，探索异地办税、区域通办。对新设企业形成的税收增量属地方收入部分实行跨地区分享，分享比例按确定期限根据因素变化进行调整。

**协同公共服务政策。**加强与国家基本公共服务标准和制度衔接，研究编制区内基本公共服务项目清单，建立部分基本公共服务项目财政支出跨区域结转机制。建立区内公共服务便捷共享制度，推进实施统一的基本医疗保险政策，逐步实现药品目录、诊疗项目和医疗服务设施目录的统一。探索组建跨区域医疗联合体，建立区内居民在医疗联合体范围内就医的绿色通道。完善医保异地结算机制，逐步实现异地住院、急诊、门诊直接结算。统筹学区资源，逐步实现教育均等化。鼓励老人异地养老，实现市民卡及老人卡互认互用。鼓励知名品牌养老服务机构在区内布局设点或托管经营，建立跨区域养老服务补贴制度。建立居民服务一卡通，在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。

**建立统一开放的人力资源、资本、技术等各类要素市场。**实施劳动力要素流动畅通行动，打破阻碍劳动力自由流动的不合理壁垒，促进人力资源优化配置。完善多层次资本市场，规范国有

金融资本管理，支持平原非标等符合条件的企业上市融资。快发展技术要素市场，完善技术要素转化增值配置方式，完善科技创新资源配置方式，建立技术要素交易市场体系，建立多层次的国际合作网络。推行资质互认，郑开两地职能部门对政策申请要件进行梳理，清理在市场准入方面对企业、资金、人员等设置的不合理条件，共同推进互认工作，减少企业制度性交易成本，促进生产要素跨区域合理流动和资源优化配置。

### 第五节 探索配套改革与建立郑开同城化体制机制

高层次推进郑开同城化，要求探索一批改革事项，做到郑开交通互联互通有保障，郑开产业协同发展有扶持，郑开公共服务共建共享有协作，郑开生态环境共保共治有落实。学习借鉴国际一流同城化建设经验，以规划相互衔接为重点，探索建立和着力创新一体化发展体制机制，强化自贸区提质升级和郑汴港对内对外开放机制，深入推进产业、金融、生态、基础设施、公共服务、城乡规划、社会事业等方面的同城化制度探索创新，加快推进郑开同城重塑区域发展新格局，建成我国发展强劲活跃增长极。

**探索郑开两城经济区和行政区适度分离综合改革。**压实郑开两市主体责任，开展经济区和行政区适度分离先行先试，探索建立经济权和行政权适度分离的综合改革。按照“决策层+协调层+执行层”的组织架构，对符合条件的县域，如开封的杞县开展改革试点工作，摆脱“行政区经济”干扰，在不改变土地行政属地

所有权的基础上，让渡一部分经济管理权，破解行政区划和利益分配机制的不平衡对郑汴港发展的限制，建立一套平等协商、各得其是的利益联结机制，建立区域一体化财税分享机制和征管协调机制，引导政府之间依托比较优势培育发展优势，不断做强区域整体实力，提升经济区对国内外高端要素配置能力。

**建立飞地经济、园区托管、合作共建等跨市园区合作。**政府引导，市场主导，科学考虑郑开两市资源优势和需求，共建合作园区，承接产业转移，创新规划、建设、管理和税收分成等合作机制，支持园区基础设施建设资金，保障用地指标需求，提升服务能力，加大人才吸引力度。

**完善资金筹措机制。**强化财政支持，支持开封、兰考探索设立郑开同城化发展示范区财政专项资金、开发投资基金、产业发展投资基金等，支持兰考纳入郑开同城化进程重点项目和园区建设。加大转移支付支持力度，争取中央预算内投资和地方政府专项债券等向兰考倾斜。

**探索金融改革，共同推动更多金融创新产品在两市先行先试。**促进科技金融，强化两市金融智库合作，建立区域科技金融协同创新中心。促进文化金融发展，设立文化金融产业发展专项资金，推进艺术银行的筹建，加快创建开封市文化金融创新发展示范区，依托河南自贸区国际艺术品保税仓，建设河南自贸区国际艺术品交易中心。创新普惠金融模式，大力推广兰考县普惠金

融发展模式，建设“普惠金融一网通”数字普惠服务平台，建立“四位一体”“分段分担”的新型风险分担机制，建设普惠金融服务站（中心）。

**完善郑开交通同城化工作。**商讨地铁入汴等工程实施的可行性，尽快制定相关工程预算规划。加强与郑州市城市规划局对郑开城际交通设施的相关事宜沟通，协调郑开路网加密与对接相关事宜，启动财政专项资金支持郑开干线公路一脉相通、郑开中心城区道路相连。利用大数据平台，增设郑开城际公交班次，有效提升郑开城际客运便捷度。

**推进郑开产业协同发展。**高水平建设郑开科创走廊，按照“一廊五区四园”布局和“一园区一政策”要求，制定符合各产业园区未来发展定位的相关政策，落实财政启动资金，注入园区建设发展动力；加大新增园区用地指标与高校企业落户与入驻数量挂钩力度，实行“一企业一台账一清单”，及时跟进了解入驻企业的实际困难，帮助企业解决用地、房产办证、园区迁入、旧区转用等问题，减轻企业入驻阻力；加快对龙子湖智慧岛、白沙科学谷、易华录“中原数据湖”等载体平台对接的相关政策制定，推动组建郑开产学研协同攻关联盟建立并入驻园区，搭建并完善“一站式”综合服务平台，营造技术、人才、数据、基金等集成协同的一流创新生态，为集中力量共同突破区域科技发展中的堵点难点、联动实施重大科技产出成果示范和应用项目创造物质条

件。深度融入郑汴洛沿黄国际旅游精品带，优化完善景点经营的各项规章制度，加强对旅游服务相关单位和主体监管，不定期指派专人深入查访，切实解决旅游服务发展中存在的问题与不足。

**加快构建郑开公共服务共建共享体系。**深入与郑州市政府在公共服务事业的沟通协调，加快转变政府职能，推进简政放权、放管结合，在还权于社会、还权于市场的过程中，不断提高开封市公共服务数量，扩大公共服务覆盖范围。建立两市医保定点医疗机构互认机制，推进郑汴港智慧城市大数据运营中心建设，推广建立以社会保障卡为载体的“一卡通”管理服务模式，全面梳理并简化郑开医疗保障与社会保障“双城一卡”的办理流程，坚决砍掉各类无谓证明和手续办理，加快郑开公共服务部门信息流通共享，便利郑州优质公共服务资源向开封延伸。重点深化郑州大学、河南大学“双一流”高校建设合作，定期举办研讨会议并形成具体文件安排，为两校学科交流进步搭建线上线下平台提供政策和资金支持。提高政府促成郑州优质中小学校采取集团化办学、学校联盟、学校结对帮扶等方式开展跨区域合作的积极性与主动性，将推动郑开基础教育同城化、吸纳郑州市优质教育资源等相关事宜作为郑开同城化的强基工程。

**促进郑开生态环境共保共治。**评议和研讨现行环保规章制度，增补新的生态发展要求，删去已经过时的环保评价标准，加强郑开沿黄生态廊道、河湖水系连通、郑汴港生态绿心等交界地



区生态功能区建设的标准和时序衔接，构建郑开多层次、密网络、功能复合的生态空间格局。促成生态建设项目资金和新增规划用地落到实处，加快郑开沿黄生态旅游廊道、河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程和两市沿黄湿地公园建设，共同打造郑汴港都市郊野公园。抓实抓细郑开城镇生活污水、生活垃圾、危险废物等处理设施共同布局，切实将生态环境保护纳入郑开同城化效果评价考核指标，推动生态共保环境联治，共同夯实绿色发展生态本底。

**坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制。**以党的全面领导为基本原则，坚持和完善中国特色社会主义制度，不断提高贯彻新发展理念，实现新发展理念与郑开一体化建设有机结合的体制机制，为构建新发展格局提供根本保证。

**探索建立郑汴港区域市场一体化发展新机制。**充分发挥市场机制的作用，坚持深化改革开放，坚定不移地扩大开放。形成促进各类要素跨区域自由流动的政策环境，消除郑开市场壁垒，打破行政性垄断，加快推进规划制度统一、发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动的一体化利益共享和补偿机制，推行跨区域企业总部经济、飞地经济、园区共建等合作模式，建立互利共赢税收分享机制。深化极简审批，探索“标准制+承诺制”投资制度，探索建立跨境服务贸易负面清单管理制度。推动都市圈投资贸易自由化便利化，深化郑州航空港合作，破除制约郑开同城

高质量发展的体制机制障碍，并协同建设守信联合激励和失信联合惩戒机制，持续增强发展动力和活力。

**构建郑汴港基础设施建设联通和“四路协同”体制机制。**建立“海陆空网”四路协同发展和长效协调机制，强化对郑州航空港的配套服务机制，加快开封国际陆港建设，创新推进“网上丝绸之路”扩量提质和“9710”“9810”监管模式建设机制。强化基础设施支撑，完善高铁铁路运营管理机制、能源管理体制、网络信息安全管理体制，加快完善跨市灌区和水利工程管理体制机制，探索实行同城化基础设施工程规划及监管机制。找准高质量发展的支撑点、突破点和发力点，打造郑开同城新基建示范带。

**完善科技创新体制改革。**将郑汴港定位为体制机制创新的核心示范区，创新对内对外开放和交流合作机制，以创新破解空间载体的硬约束。完善示范区的各大平台协同发展的制度创新机制，深化科技体制改革，完善科技投入机制，深化科技领域“放管服”改革，建立科技创新投贷联动机制和创投风险补偿机制，促进科技开放合作。按照“一廊五区四园”布局，集聚高端创新要素，优化科技创新资源布局，支持高新区探索异地孵化、飞地经济、伙伴园区等多种合作机制，建立市场导向的科研项目立项与评价机制，建立重大创新需求公开征集定期发布制度，实施“揭榜挂帅”、定向委托等组织形式创新。实施科技型中小企业“春笋”计划，建立种子期、初创期企业投资容错和政府让利

机制，完善孵化和创新能力评估机制。进一步完善金融支持创新体系，持续创新自贸区国际艺术品保税区等科创载体的体制机制。建立健全郑汴港知识产权纠纷多元化解机制和信息交换机制、知识产权评估机制、质押融资机制，发挥知识产权服务业集聚发展区的辐射作用，促进高端知识产权服务与郑开同城区域产业融合发展，发挥打造全省沿黄科技创新带核心区。

**推动人才体制机制创新。**深入落实国家和省市加强创新人才激励政策，制定实施符合示范区实际，更有竞争力、吸引力的人才政策，按照“平台+人才+项目+资本”模式，建立高层次人才柔性引进机制，健全人才使用评价机制、人才需求预测预警和引才目录定期发布机制，建立以能力和贡献为导向的人才分配激励机制，破除制约人全面发展的体制机制障碍。

**建立郑开一体化保障措施体制机制。**建立城市间重大事项重大项目共商共建机制，完善重大项目储备机制；形成动态有序的项目储备制度；健全规划纲要重大事项实施公开机制、社会监督机制和公众评议机制。两市落实主体责任，健全多层次常态化协商合作机制。推动建立郑开两城协调机制，建立用地规模和指标统筹机制，完善土地供应保障机制，探索建立郑开同城监管协作机制，防范重大风险。建立社会治安治理联动机制和试验区突发事件应急处置联动机制和应急协调平台，建立重大疫情和突发公共卫生事件联防联控机制，共建高水平公共卫生风险防控体系。

## 第四章 实施中心城市“起高峰”行动，高品质建设现代化中心城区

实施中心城市“起高峰”行动，突出“宋都皇城、宋韵水城”城市特色，统筹新区建设和老城改造提升，优化城市发展空间布局，完善中心城区综合功能，加快建设宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市，内外兼修提升城市发展品质，做大做强产业和产业园区，推进城市治理体系和治理能力现代化，高品质建设现代化中心城区。

### 第一节 优化城市空间布局

**高标准建设“六大片区”。**下大气力发展城市经济，进一步壮大市本级实力，向全省第一方阵迈进，增强对全市域发展的带动能力。**加快建设以开放创新为主导的西部片区。**加快汇聚科研、人才等创新资源，着力构建具有战略性、全局性和开封特色的产业体系，打造郑开同城、一体联动的核心增长极。要充分发挥中心商务区和综合保税区的引领作用，发展楼宇经济、数字贸易、文化艺术品交易等，建设新经济服务中心、产城融合服务中心。要围绕产业带布局重点产业，按照郑开科创走廊、郑开大道文化旅游带、开港产业带等重点区域，大力发展保税物流、航空物流、智能制造、智能终端、航空服务等外向型经济。要围绕发展战略布局产业，加快布局自贸、综保、汴西产业、CBD等区域产业，高质量建设开封综保区，高起点布局汴西产业集聚区“二次创

业”，高效率加快数字经济融合发展。**加快建设以绿色生态为基础的北部片区。**围绕沿黄生态带建设，突出“自然风光+黄河文化+慢生活”，打造城市生态涵养区，擦亮开封生态名片。要强化基础能力建设，科学规划综合交通体系、水利基础设施、环境基础设施、信息基础设施等，加快开柳路建设，让其成为连接黄河生态文化旅游带与宋都古城文化游览区的新文旅轴线。要优化产业空间布局，紧贴北部片区功能定位，打造形成集生态功能、防汛防洪、文化展示、休闲娱乐、人文景观、高效农业等功能于一体的黄河文化研学游带。要做好项目建设运营，以国有平台公司为实施主体，充分发挥国有资本投资、运营公司市场化运作专业平台作用，加强与国开行、农发行等金融机构的深度合作。**加快建设以产业振兴为动能的东部片区。**加快老工业基地转型发展，培育壮大新材料、新能源和储能产业，加快建成公铁联运物流枢纽，全力实现产业“东兴”。要完善基础设施支撑，继续打造“三纵三横”路网体系，推进汴京大道、宏达大道、新曹路等主干道升级改造；完善增量配电网、供排水、净水处理等配套设施，推动东部片区与周边城区建设交通物流网络，打造区域流通中心环节节点，完善基础支撑。要聚焦智能装备制造、新材料储能等主导产业，研究制定产业链条图、技术路线图、应用领域图，加强上下游关联产业的培育和引进，持续完善“链长制”，促进产业链上下游标准有效衔接，推动产业多链融合，增强产业链供

应链自主可控能力。要推动产业转型升级，围绕产业集聚区“二次创业”，推进“管委会+公司”改革，实施“百园增效”行动，提升专业园区量级能级。**加快建设以高端化工为支撑的东南片区。**以创新推动转型升级，在传统产业上高位嫁接，做优做强做大精细化工产业集聚区，打造全市工业转型发展示范区，推动传统产业涅槃重生。着眼安全、绿色、高效、智能化、高科技含量、高附加值的高端发展定位，打造一批精细化工产业百亿级龙头企业。**加快建设以融合发展为路径的西南片区。**围绕产城融合示范区建设，加快产城产教融合步伐，大力发展临空经济、电子信息、高端制造等产业，打造具有全国影响力的产城融合示范区。要对标借鉴河北雄安新区、上海临港新片区国家产教融合试点核心区、深圳前海新区建设经验，着眼产业、教育、科技、文化、旅游融合发展定位，以校促城、以城带产、产城融合，构建产学研城一体的产业功能体系，统筹好产与城、招引与建设、规划与运营的关系，强化市场运作，创新发展模式，统筹生产、生态、生活“三生融合”，以大胸怀、大格局、大视野推进产城融合示范区规划建设。**加快建设以文旅文创为内核的中部片区。**围绕宋都古城建设，深入推进宋都古城保护与修缮，高质量做好中部片区建设大文章，高水平建设世界历史文化名都。要高标准做好顶层设计和策划规划，把保护规划作为底线，编制好整片区发展规划，既要站位高远、体现全局视野，又要切实可行、符合开封实际，

确保经得起历史和人民检验，不留遗憾。要坚持市级统筹、区为主体，找准“园区+管委会”模式与各区的结合点。

## 第二节 完善中心城区综合功能

坚持区域协同、城乡一体、东西联动，以中心城区为主体，完善公用设施和基础设施，发展现代服务业，完善服务功能，提高集聚和辐射带动能力，高品质建设现代化、多功能中心城区。

**改善城市公用设施。**健全市路网系统，完善公交专用道、非机动车和行人交通系统、行人过街设施。完善市政管网和排水防涝设施。健全停车场、智能快件箱、社区菜市场等便民设施。扩大普惠性养老、幼儿园和托育服务供给。实施全民健康保障工程、全民健身提升工程、智慧广电公共服务工程。

**完善城市基础设施建设。**坚持以“五城联创”为抓手，加快建设人民满意的城市。改善城市环境，再实施一批街景整治，集中治理城市“蜘蛛网”，着力提升夜市、美化夜景。加快推进生活垃圾焚烧发电项目建设，全面推动污水处理设施、集中供热等工程谋深谋实谋细项目，积极谋划城市道路及管网建设。构建“五环九横十二纵”交通网，实现内顺城路全线贯通，加快构建智能绿色交通体系。高标准、全方位完成老旧小区改造，完善老城区、旧小区生活和公共服务功能，提升居民生活便捷性和舒适度。加快建设海绵城市，推进城市地上地下一体规划建设。合理布局城市公厕、书房、便利店及公共健身设施。加强“四治”，建成公

安交通指挥中心，拓展数字城管平台功能，以“绣花”功夫把城市管理做精、做细。

**推动发展现代服务业。**推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，加快发展现代金融、研发设计、现代物流、电子商务、检验检测等服务业。推动生活性服务业向高品质和多样化升级，加快发展健康、养老、托幼、家政等“幸福产业”。以健康乐谷为载体，打造中部地区领先的医疗健康服务中心。深化与华为、腾讯、易华录等行业龙头的战略合作，建设一批文化产业数字化应用场景，办好数字文化大会，壮大数字经济等新业态。出台引导政策，激活空置楼宇、厂房、仓库等闲置资源，扩展服务业发展载体。

### 专栏 3：中心城区综合功能提升工程

**中心城区道路通达工程。**加快 17 条郑开规划立体交通通道建设，建成郑开城际延长线、完成郑开城际市域化改造、郑开大道高架快速化改造、郑开快速通道、沿黄旅游大道，打通开港大道，加快融入郑州国家中心城市发展大格局；建成开柳路拓宽改造、金明大道北延、十三大街北延、G230 黄河大桥、新曹路拓宽改造、华夏大道、G310 提升改造、黄河大街南延，建成连霍高速龙亭站、十三大街站，全面启动西高速韩寺站至开封连接线、大广高速 G310 站、王白路站、连霍高速、郑民高速东平路站，打开城市出入口；加快北环、东环建设，构建北环路—二十一大街—G310—东平路中心城区大外环格局；打通一批城市断头路，畅通中心城区交通微循环。



**中心城区街坊复兴工程。**加快双龙巷、书店街、马道街、复兴坊、保定巷、珠玑巷、徐府街、顺河坊等历史街区保护开发,展现宋风宋韵。

**中心城区智慧停车工程。**新建改造停车场 25 个,新增泊车位 1.5 万个,建成集中式公共充电站 37 座、公共充电桩 9200 个。其中,中心城区 25 座 7200 个。

**中心城区绿化工程。**重点推动沿黄生态廊道、城市中央公园、沿郑开城际绿廊和马家河生态湿地公园等建设,推动实施汴西湖龙首片区环湖景观绿道工程和内顺城路城墙内侧绿地工程等项目建设,新改建一批街头游园、绿地等,城市绿化率达到 45%以上。

**城镇老旧小区、棚户区、城中村改造工程。**完成 400 个老旧小区改造,完成北关街及城墙周边、自由路东段南光明街周边棚户区改造项目,推动实施于良寨城中村改造、横堤铺迁村并居工程等项目。

**城镇供水建设工程。**建成新区第一、第二水厂、祥符区供水厂,加快开封市老城区泵站提升改造,新改建一批县城供水厂和乡镇供水站及配套管网。

**城镇污水处理设施建设工程。**重点建设包公湖、运粮河和汴京桥等污水处理厂,完成北区、铁南区等净水厂建设,新改扩建 15 个县城污水处理厂和城镇污水处理站及配套管网,建设一批污泥处理设施。

**城镇集中供热建设工程。**以垃圾发电、秸秆发电、地热能利用为主体,加快中心城区及周边地区和有需求的产业集聚区热源及管网建设,确保集中供暖普及率中心城区达到 95%以上、县城 60%以上、产业集聚区 100%。

### 第三节 建设宜居韧性智慧现代化城市

坚持人民城市人民建、人民城市为人民,加快转变城市发展

方式，把安全理念贯穿城市规划、建设、管理全过程，优化城市生产、生活、生态空间，打造宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市。

**建设便捷舒适的宜居城市。**实施城市更新行动，推动城市生态修复和功能完善。统筹城市规划、建设、管理，让城市成为高品质生产生活空间。遵循宋都古城风貌，统筹老旧小区、棚户区、背街小巷、文旅融合区改造。改造提升主次干道，打通断头路，畅通城市交通微循环。持续完善生态水系，新建一批公园绿地、微公园和街头游园。加强标志性建筑、城市主要道路、城市公园、景观绿地等重要节点设计，建设一批具有景观效果和文化元素的精品街区、社区，提升夜市、美化夜景。完善公共服务和便民设施，打造 15 分钟生活圈。

#### 专栏 4：实施城市更新行动工程

**实施宋都古城保护与修缮工程。**2022 年，以“四厢二十坊”为基本单元，建设龙亭片区、阳光湖片区、古汴河片区等 5 个先行示范片区，开工建设阳光湖、开联收割机厂老旧工业区城市更新等 8 个项目，持续推进州桥考古发掘、古城河湖水系生态修复等 10 个项目，着力打造文物保护传承利用示范区、文旅融合高质量发展示范区、城市更新示范区。

**实施重点区域综合开发工程。**大力推进龙亭区开柳路片区、市民公共文化服务中心综合体片区，鼓楼区黄河大街南延片区，顺河回族区体育公园片区、鲁屯片区、空分片区，禹王台区机场东路片区，城乡一体化示范区运粮河片区、郑开快速路片区、宋城路片区 10 个重点

区域综合开发，提高土地利用效率，挖掘城市发展潜力。

**实施微改造工程。**2022年，完成176条背街小巷、333个老旧小区改造任务，推动23条道路、50.6公里架空线入地，谋划建设停车场24个；新建公园绿地15个，新增绿地面积165.3万平方米，城区绿地率达到40%以上、绿化覆盖率达到47%以上，人均公园绿地面积达到16.05平方米。

**建设安全可靠的韧性城市。**把安全理念贯穿城市规划建设管理全过程各环节，更加重视“里子工程”“避险工程”，强化重要设施、重点部位、重点场所安全防护，超前布局城市生命线，全面提高防御灾害和抵御风险能力。加强应急救援建设。构建“一张网”“一张图”应急指挥平台，建立“应急管理+智慧网格”运行机制，用好“一中心四平台”，建强应急救援队伍。加强应急救援和物资储备体系建设，建成市消防训练基地、特勤消防救援站，开工建设市防灾减灾和气象科普中心等项目，扎实做好应对洪涝、干旱、气象、地质等灾害准备，定期开展跨区域、跨领域综合应急演练，全面提升防灾减灾救灾能力。推进防灾减灾基础设施建设。完善城市各类防灾减灾专项规划，统筹安全设施建设改造。合理布局应对突发公共安全、公共卫生事件的缓冲空间。完善生命线系统。统筹推进市政设施和地下空间开发利用，2022年新建供水管网40公里、集中供热管网10公里、天然气管网15公里，启动实施老城区供水管道改造，东郊沟、东护城河新建雨水泵站，解放路南段（滨河路—铁北街）、中山路南段（滨河路—五福路）、五福路（五一路

—中山路)、铁北街(解放路—侯庄桥)等道路排水改造工程,争创全国系统化全域推进海绵城市建设示范城市。完善路网系统。打开出入口,开通连霍高速龙亭站,完成连霍高速开封西站主体工程,启动G230封丘至开封黄河大桥及连接线工程、黄河大街南延等工程;畅通内循环,打通复兴北路(夷山大街—黄河大街)、东京大道东延(清水河西路—工农路北延)、工农路北延(苹果园中路—东京大道)、中山路南段(魏都路—陇海铁路)、中山西路(五福路—魏都路)、保利城中路6条断头路;构建大外环,启动北外环S312(金明大道—开柳路)项目、南外环G310南移项目前期手续办理,推进西外环G230(东京大道—S312)建设,谋划东外环S220(王楼—杜良)和G240(杜良—陈留)项目。

**建设更具活力的创新城市。**建设创新平台。2022年重点组建开封市种业实验室,新建市级及以上重点实验室10家、工程(技术)研究中心和企业技术中心等50家以上,实现省级中试基地“零”突破。加快产城融合示范区建设,与河南大学共建大学科技园,创建省级高新区1家,支持尉氏县创建国家级创新型县。凝练创新课题。2022年实施重大(重点)科技专项20项以上,技术合同成交额年均增速20%以上。围绕储能、氢能等未来产业,实施一批重大科技专项。围绕新兴产业,重点研究大容量平原风机、石墨烯、环氧树脂、合成生物技术、大功率空分等核心技术。围绕传统产业,重点在空分、阀门、预应力等领域,支持龙头企业联合实施重大科技专项。

培育创新主体。实施规上工业企业研发活动全覆盖、创新型引领企业培育、高新技术企业倍增和科技型中小企业“春笋”计划，实现规模以上工业企业有研发机构、研发人员、研发经费、产学研合作全覆盖，省级产业技术创新战略联盟“零”突破，省级以上“专精特新”企业达到100家，国家科技型中小企业突破500家。集聚创新团队。实施院士“回家计划”、高层次人才“暖心计划”、“汴梁英才计划”，2022年新建院士工作站1家以上，新引进外国高端人才20人以上，新认定市级及以上科技创新团队20个以上。新建2万平方米科创中心，每年支持河南大学成果转移转化基金2000万元。完善创新制度。设立市科创基金，每年财政科技投入不低于10亿元。加快建设省级促进科技与金融结合试点地区，对上市科技型企业给予最高300万元奖励。实行重大项目“揭榜挂帅”“赛马”“首席科学家”以及科技经费“包干制”等制度，允许高校和科研院所科技成果转化收益归属研发团队所得比例不低于70%。厚植创新文化。召开市科技创新表彰大会，设立市科技进步奖，选树一批科技创新典型，争创国家文化和科技融合示范基地。加强知识产权保护，严厉打击知识产权侵权行为；建设开封市专利导航服务基地。争创中国流动科技馆巡展点，实现市、县科技馆全覆盖，提升全民科学素质。

**建设数字孪生的智慧城市。完善智慧化管理系统。**建成城市综合管理服务平台和智慧市政平台，完善城市管理综合性数据，提

升市政设施管理、防汛指挥、管网监测、内涝防治、道桥监测等智慧化水平，争创国家城市基础设施安全运行监测示范城市。打造数字文化高地。实施数字文化行动，推进文化产业“上云用数赋智”，激发消费潜力新引擎，打造数字文化产业发展示范区。充分运用动漫游戏、网络文学、网络音乐、网络表演、网络视频、数字艺术、创意设计等产业形态，培育和塑造一批具有鲜明开封文化特色的原创IP。

### 专栏 5：数字经济提速发展行动工程

**新一代信息基础网络建设工程。**全面布局下一代互联网，优化国际互联网数据专用通道，建成千兆宽度城市、市大数据中心、数据中台、业务中台、AI中台和腾讯云启中心，加快5G基站建设，到2025年实现乡镇以上5G网络全覆盖。积极推动交通、能源、水利等传统基础设施智能化改造和IPv6、NB-IoT、智能传感设施等商用和规模发展。

**智慧城市大脑建设工程。**实施“一中心四平台”升级项目，健全完善城市中台、综合指挥中心、展示体验中心、城市码管理中心等功能，实现“一图总览、一网调度、一指触达”。

**中原数据湖示范建设工程。**建成中原数据湖1000PB蓝光+100PB电磁储存设施，实施“数据湖+”发展战略，致力于建设城市数字经济基础设施，构建数字孪生城市，实现数字永生，打造中原数据储存交易基地。

**数字核心产业培育工程。**加快开封电子信息产业园建设，建成数据资源采集、清洗、储存、应用、交易为主的产业园区；积极推动西湖数字湾建设，依托腾讯云启中心，建设以数字人才培养、产业孵化为主的特色生态数字港湾；支持金山云科技城建设，以金山云为基础

集聚云计算、大数据、人工智能、物联网、区块链等数字经济企业发展，推动数字核心产业快速发展。

**建设美丽低碳的绿色城市。**着力提升城市品质，统筹城市规划建设管理，深入实施百城建设提质工程，加快城市现代化步伐。建设综合智慧化管理平台，开展街景立面、城区厕所等专项整治，推动城区内老旧市场外迁升级，做好生活垃圾分类处理，高标准改造老旧小区，提升城市“三化”管理水平，继续大力创建全国文明城市。持续推进城区绿化，积极创建全国生态园林城市。坚持“房住不炒”，规范发展住房租赁市场，落实支持保障性租赁住房建设和长租房政策，促进房地产市场平稳健康发展，提升物业管理服务水平。建设品质开封。延续历史文脉，提升空间品质，优化城市功能，凝练地域精神，彰显古都特色，城市建设品质、功能品质、环境品质、文化品质、服务品质不断提升，使城市成为人民群众高品质生产生活的空间。

#### 专栏 6：城市品位提升工程

**城区水系联通。**打通众意河，建设众意湖（二期），改造西护城河、运粮河调蓄水库等，推动清溪河、秀溪河、碧水河、众意河、晋安河等水系联通。

**城区绿化亮化。**实施示范区市政设施提升工程、道路养护工程和夜景亮化工程，提升改造金明广场；加快实施城镇道路绿化养护工程、拆墙透绿工程、立体绿化工程等，完成金明大道、博物馆周边等道路绿化、十三大街全段、CBD 及其周边、一大街、东京大道等道路亮化等

项目建设。建设中央公园、晋安河体育公园、西干渠生态绿道和城市中央生态绿地及停车场。

**精品示范街区建设。**升级改造郑开大道集英街交叉口，对万胜路、武夷路等 11 条道路和 CBD、开封金明池等重点区域进行“空线入地”整治，努力打造郑开大道、九大街、宋城路等精品示范街区。

**建设魅力彰显的人文城市。**牢牢把握社会主义先进文化前进方向，坚定文化自信，加强社会主义精神文明建设，讲好新时代“黄河故事”，推进文旅强市建设，提高文化软实力，彰显国际文化影响力。保护传承弘扬黄河文化。紧抓黄河流域生态保护和高质量发展战略机遇，以保护传承弘扬黄河文化为统领，以打造具有国际影响力的黄河文化旅游带为抓手，展示黄河文化时代价值。编制完成《开封市黄河国家文化公园规划》《沿黄地区历史文化名镇（村）及历史文化街区保护规划》，建好黄河历史文化地标城市，创建北宋东京城国家考古遗址公园，加快融入三门峡—洛阳—郑州—开封—安阳世界级大遗址走廊，打造国家级文化生态保护区，争创东亚文化之都。筹建省古代城市考古博物馆和州桥及古汴河遗址博物馆，建成黄河悬河城摞城展示馆主体工程。挖掘黄河文化的时代价值，举办黄河文化国际论坛，建好黄河文化研究院，打造黄河文化和学术研究高地，讲好“黄河故事”。加强文旅融合发展。加强文化事业繁荣、文化市场监管力度，探索建立文化旅游融合的体制机制。深化文化市场综合执法改革，理顺文化市场综合监管机制。提高城市文明程度。坚持以文明城市创建为统领，



不断提升城市形象和文明程度。加快文明城市创建步伐，以创建文明城市、文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭为抓手，全力创建全国文明城市，兰考县继续保持全国文明城市称号，尉氏县积极争创全国文明城市提名城市，杞县、通许县积极争创河南省文明城市。强化文化服务。按照国家三级标准改造提升县级文化馆和图书馆，实现乡镇（街道）、村（社区）文化设施全覆盖。2022年全年开展文化惠民、舞台艺术送基层等250场次。建成“智慧书房”1座、城市书房5座。创作文艺精品。重点扶持弘扬社会主义核心价值观、保护传承优秀传统文化，讴歌党、讴歌祖国、讴歌人民、讴歌英雄、讴歌新时代的精品力作。

#### 专栏 7：人文城市建设行动工程

**文旅千亿级产业培育工程。**围绕北部黄河生态文化旅游区、西部郑开主题乐园、中部宋文化展示体验区、南部乡村观光旅游体验区、东部红色文化旅游区布局，加快恒大童世界、清园三期、小宋城二期、开封府二期、启封故园二期等重大文旅项目建设，推进双龙巷、顺河坊、大相国寺改造提升，实施爱思嘉二期、余店二期，提升主题公园景区演艺水平，创建宋都皇城国家级旅游度假区。

**大宋东京城遗迹考古发掘工程。**加快北宋东京城大遗址公园规划建设，推进城摞城顺天门（新郑门）遗址、州桥及古汴河遗址、东水门遗址、大南门瓮城及朱雀门遗址、明永宁王府遗址、北宋皇宫遗址考古发掘。

**“五个一”黄河历史文化主地标工程。**推进“一带一馆一城一中心一讲述地”黄河历史文化主地标建设，即沿黄生态廊道示范带、黄

河悬河文化展示馆、宋都古城保护修缮工程、黄河国际文化交流中心、中国共产党治黄成就讲述地，打造黄河文化地标城市。

**大运河文化保护标志性工程。**谋建大运河国家文化公园，有序推进通济渠郑州开封段、朱仙镇古镇保护项目、汴绣文化传承创新工程、朱仙镇国际版画基地标志性工程建设。

**红色文化传承弘扬工程。**加大焦裕禄纪念馆、开封烈士陵园、刘少奇纪念馆、杞县水东烈士陵园、刘青霞故居、张钫故居、河南大学李大钊讲课地等革命旧居旧址保护和修缮力度；支持兰考建成红色研学基地、全国青少年思想教育基地，打造红色旅游走廊。

**文化国际影响力提升工程。**谋划举办黄河国际文化论坛等国际性论坛，办好清明文化节、菊花文化节、数字文化大会、郑开国际马拉松赛、大宋上元灯会、清明文化节、两宋论坛等活动。

**重大公共文化服务设施提升工程。**有序推进顺天门遗址博物馆、州桥遗址博物馆、省城市考古博物馆建设，建成市科技馆（青少年活动中心、妇女儿童活动中心）、市档案馆、总工会职工帮扶活动中心，实施书香汴梁工程，完善城乡公共文化服务体系。

#### 第四节 做大做强产业和产业园区

坚持把制造业高质量发展作为主攻方向，推进产业基础高级化、产业链条现代化，加快先进制造业和现代服务业融合发展，巩固壮大实体经济根基，提高经济质量效益和核心竞争力。

**发展壮大百千亿级产业集群。**重点做大做强打造高端化工、农副产品加工 2 大千亿级产业集群，进一步强化两大优势产业的核心地位，提高重点行业产业链现代化水平。到 2025 年，高端化工、农副产品加工集群主营业务收入均达到 1000 亿元以上。

发展壮大汽车及零部件、装备制造、新材料新能源、现代家居、医药和医疗器械、纺织服装等 6 个五百亿级产业集群，坚持优化存量与扩大增量并重。到 2025 年，六大产业集群主营业务收入均突破 500 亿元。

**大力培育战略性新兴产业。**立足发展需要和产业基础，强化建链引链育链行动，加快发展战略性新兴产业，培育经济发展新动能。坚持电动化、网联化、智能化发展方向，加快发展纯电动、混合动力、燃料电池汽车，支持智能驾驶系统研发及产业化，建设汽车工业互联网平台和大数据中心，加快形成高等级自动驾驶客车、乘用车系列化产品。大力引进芯片制造企业，发展面向集成电路等行业的通用芯片、专用芯片设计、研发和生产。积极发展现代中药，加快开发疗效确切、临床价值高的中药新药。聚焦生命健康领域，谋划发展基因检测、精准医疗等，逐步向基因工程领域拓展。积极开发推广高效节能技术装备及产品，加快资源循环利用、污水处理等关键技术和材料的研发，建设废弃物资源综合回收利用平台。支持兰考国家循环经济产业示范基地、龙亭区（北区）全省地热能综合开发利用示范区等建设。超前布局未来产业，谋划推动 5G、新型显示及超清视频、新一代光源、储能、氢能等未来产业。

**提高产业链稳定性和竞争力。**推动产业基础高级化，推动实施增强制造业核心竞争力和技术改造专项，促进创新产品迭代研

发和规模应用。实施质量强市战略和企业标准“领跑者行动”，全面提升产品、工程和服务质量。提质增效发展生产性服务业，大力发展高端化、专业化生产性服务业，促进生产性服务业同先进制造业深度融合。加快区域物流枢纽城市建设，完善现代物流运行体系。积极发展科技金融、文化金融、绿色金融和普惠金融，加大“引金入汴”力度，壮大多元化金融主体，创新金融产品，支持优质企业上市融资。深入推进“三大改造”，加快新一代信息技术与制造业深度融合，加强智能化改造诊断和两化融合贯标，聚焦优势产业，推动企业向研发、设计、管理、仓储和服务等全流程智能化升级，建设工业互联网平台。开展能效、水效领跑者和绿色制造提升行动，争创国家绿色园区、绿色工厂。

**培育数字产业集群。**加快集聚数字经济核心产业，推动数字产业化、产业数字化，促进数字经济与实体经济深度融合，打造具有竞争力的数字产业集群，培育新的经济增长极。着力引进龙头企业，培育发展智能制造产业。培育壮大本土数字企业，发挥河南大学科研优势。加快数字产业园区建设，实施数字产业园建设工程，培育壮大市场主体，建设完善基础设施，加快构建数字经济发展新生态，建成全省一流的大数据产业中心、数字化新兴产业发展集聚区。推动数字经济与实体经济深度融合，发挥数字经济牵引、赋能、撬动作用，促进数字经济和实体经济融合发展。加快制造业数字化转型发展，加快工业互联网平台体系建

设，建立全市农业云数据中心，加快农业产业集群发展，大力发展智慧农业，构建互联网+农业模式。支持祥符区、杞县、兰考、尉氏、通许等创建国家级、省级数字农业示范县。

### 第五节 推进城市治理现代化

树立“全周期”城市管理理念，坚持依法治理、系统治理、数智赋能，提升城市治理精细化智能化水平，推动城市治理体系和治理能力现代化。

**推进城市管理精细化。**整治市容环境。建立完善城市精细化管理标准规范，积极推行“路长制”“网格化”等管理模式，合理规划分段、网格层级和规模，统筹推进环卫管理、市政管理、社区管理等。推行垃圾分类。健全生活垃圾分类体制机制，建立法规政策体系，加快建设前端分类投放、中端定时定点收集运转、末端机械化智能化分拣，通过高温焚烧和再利用，形成减量化无害化处理与资源化利用的垃圾分类处理体系。推进建筑垃圾规范管理和资源化利用。进一步强化建筑垃圾规范管理，利用监管平台实现排放、清运及处置全过程管控。加强市政设施运行维护。开展城市道路病害探测，加强城市道路及附属设施安全隐患排查，整治路面破损、坑洼不平、污水满溢等问题。

**推进城市管理智慧化。**加快新型城市基础设施建设。建设数字孪生城市，推进省辖市、济源示范区“城市大脑”中枢平台和CIM基础平台建设，完善CIM平台体系架构，推动与国家平台对

接，逐步实现三级平台互联互通。推进智能网联汽车基础设施建设与多场景应用。深入推进“5G+车联网”发展，加快建设集感知、通信、计算等为一体的智能基础设施，对车道线、交通标识、护栏等进行数字化改造，实现与智能网联汽车的互联互通，提升车路协同水平。建设完善城市综合管理服务平台。建设完善数字城管快速反应体制机制，构建“一个平台调度、一套流程处置”的数字化城市管理体系，推进数字城管向智慧城管升级。

**提升城市社会治理水平。**加强城市社区治理。完善党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与的治理体系，构建纵向到底、横向到边、共建共治共享的基层社会治理体系。防范化解社会矛盾风险。创造性践行新时代“枫桥经验”，扎实开展“零上访、零事故、零案件”平安单位（村、社区）创建活动。用好乡镇工作“三结合”工作法，推动自治法治德治数治“四治融合”，积极创建省级规范化社区，创新“党建+五社联动”机制。推进城市治理法治化。深化城市管理执法体制改革，加快改革配套政策落地，推动执法重心下移，完善行政执法权限协调机制，建立健全行政执法和刑事司法衔接机制，严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核三项制度。

## **第五章 实施县域经济“成高原”行动，高质量发展县域经济**

坚持把县域治理“三起来”作为根本遵循，坚持以强县富民

为主线，以高质量发展为主题，以改革创新为动力，促进县域发展要素高效配置，赋予县更多经济管理权限，激发县域发展活力，培育县域经济发展新优势，加快推动县域经济“成高原”。推进以县城为重要载体的城镇化，加快“一县一省级开发区”建设，提升县域产业能级，着力发展特色镇，有力有序推进乡村建设，着力构建以县城为龙头、中心镇为节点、乡村为腹地的县域发展体系，努力培育一批特色突出、竞相发展的增长点，引领带动全市县域经济高质量发展。

### 第一节 推进以县城为重要载体的城镇化

适应日益增加的农民到县城就业安家需求，加快推进以县城为重要载体的城镇化建设，深入开展县城补短板强弱项，加快产城融合发展，着力提升县城首位度。按照“安全、整洁、有序、智能”方针，加强城市基础设施和公共服务设施建设，提高基础设施承载能力。加强“里子工程”“避险工程”建设，加强老旧小区改造，全面提高城市防御灾害、抵御风险能力。促进城市居民生活方式绿色转型，增强城市安全保障能力，改善人居环境质量。

**加快县城扩容提质，增强县城承载能力。**将兰考全域纳入郑开同城化进程。发挥兰考县示范带动作用，支持尉氏、杞县争创践行县域治理“三起来”示范县，支持尉氏打造郑州航空港经济综合实验区东部创新高地，推动祥符区全面融入主城区，加快兰

考、尉氏小城市建设，支持兰考、尉氏按照中等城市规模，配置基础设施和公共服务设施，促进人口向县城集聚，增强区域辐射带动能力。

**加强基础设施和服务设施建设。**按照“安全、整洁、有序、智能”方针，加强城市基础设施和公共服务设施建设。统筹推进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。加快补齐县域医疗卫生、教育体育、养老托育、社会福利、社会综合服务 etc 公共服务短板，提升道路、路灯、供排水、能源和地下管网等基础设施水平。有序推进城中村、棚户区和老旧小区改造。建设产城融合、职住平衡的现代化县城。推动祥符区全面融入主城区，促进基础设施与主城区互联互通，实现教育、医疗等公共服务均等化。

**促进城市发展绿色转型。**坚持生态、节俭、绿化发展之路。推进城市绿地“联网”工程，完善城市绿地布局，推进生态廊道建设。尉氏县、通许县创建国家园林县城。推进水生态建设。坚持水域水量水质并重，预防保护治理齐抓。加强水源地保护。持续推进海绵城市建设。积极创建节水型城市。加快推进城市污水、污泥处理设施建设。加强城市河湖生态修复和岸线治理。促进生活方式绿色转型。建立生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理体系。积极推进厨余垃圾无害化、资源化处置。开展城市清洁行动。实行城市环境卫生精细化管理。加强城区扬尘治理。



提高新能源汽车占比。实施绿色建筑创建行动。推进黄河流域生态保护。实施黄河生态治理和生态廊道建设提质行动。改善人居环境质量。

**增强城市安全保障能力。**建立城市体检指标体系和信息收集体系。加强公共卫生设施建设。健全城市传染病救治网络，提高传染病检测和救治能力。推进市、县（区）级疾病预防控制机构标准化建设，提升疫情发现和现场处置能力。合理布局缓冲空间，建设紧急疏散通道、防灾避灾空间和应急救灾物资储备中心。统筹推进安全基础设施建设改造，推进应急广播体系建设。加强消防栓、消防队站建设，提高消防装备水平。完善城市安全体系，夯实安全发展基础。

### 专栏 8：县城承载力提升行动工程

**县城补短板强弱项工程。**加快实施一批医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利、社区综合服务 etc 公共服务设施提标扩面项目，垃圾处理、污水处理、公共厕所等环境卫生设施提级扩能项目，交通、管网、配送投递、智慧化改造等市政公用设施提档升级项目。

**城镇老旧小区改造工程。**推进城镇老旧小区改造创新模式，完成 400 个老旧小区改造，完成北关街及城墙周边、自由路东段南光明街周边等棚户区改造项目，推动实施于良寨城中村改造、横堤铺迁村并居工程等项目。

**城镇供水建设工程。**建成新区第一、第二水厂、祥符区供水厂，加快开封市老城区泵站提升改造，新改建一批县城供水厂和乡镇供水站及配套管网。

**城镇污水处理设施建设工程。**重点建设包公湖、运粮河和汴京桥等污水处理厂，完成北区、铁南区等净水厂建设，新改扩建15个县城污水处理厂和城镇污水处理站及配套管网，建设一批污泥处理设施。

**城镇集中供热建设工程。**以垃圾发电、秸秆发电、地热能利用为主体，加快中心城区、兰考、杞县、通许、尉氏县城和有需求的产业集聚区热源及管网建设，确保集中供暖普及率中心城区达到95%以上、县城60%以上、产业集聚区100%。

**城镇安全体系工程。**合理布局缓冲空间，建设紧急疏散通道、防灾避灾空间和应急救灾物资储备中心。统筹推进安全基础设施建设改造，推进应急广播体系建设。加强消防栓、消防队站建设，提高消防装备水平。开展窨井盖专项治理行动。

## 第二节 加快“一县一省级开发区”建设

以城镇化为工业化提供平台，以工业化为城镇化提供支撑，加快兰考、尉氏、杞县、通许、汴西、汴东、黄龙、精细化工等省级产业集聚区升级。构建活力迸发的开发区运行机制，推动开发区形成新的集聚效应和增长动能，真正成为经济建设和转型发展的主阵地、主战场、主引擎，充分释放开发区发展动能和潜力。

**完善开发区体系。**依托县域内现有国家级和发展基础好的省级开发区，推进区域范围内各级开发区实质性整合，统一规划、统一管理、统一政策、统一建设，形成布局合理、错位发展、功能协调的发展格局。以开发区为主体，通过整合、共建、一区多园等模式拓展发展空间。以项目建设作为主抓手，持续开展好“三个一批”活动，推动开发区提质增效，打造国家创新高地、重要

开放平台、先进制造业研发生产基地。推动县城和开发区融合发展。

**推动开发区产业升级。**推动各县开发区着眼国内国际市场大循环、现代产业分工大体系，优化设置 1—2 个主导产业，推动要素加快集聚、资源优化配置、上下游企业联动，实现产业转型、创新生态、人才服务、生态价值等多重功能的高度耦合，培育形成一批竞争优势突出的产业集群和产业基地。支持开发区布局建设各类创新平台，完善创业创新孵化和成果转移转化机制，实现规模以上制造业企业研发机构全覆盖。推动开发区融入中心城市产业链供应链，鼓励开展跨区域合作，共建产业园区。

**创新开发区管理体制。**调整优化县（市）政府与开发区管委会关系，强化管委会经济发展主责主业，突出管委会经济管理和投资服务职能。逐步推行“管委会（工委）+公司”模式和领导班子任期制、员工全员聘任制、工资绩效薪酬制，加快建设专业化、市场化、法治化、国际化管理团队。推动开发区完善财政预算管理机制和独立核算机制，支持有条件的地方在所属政府预决算中单独列示开发区预决算。实行企业投资项目承诺制，推行“一枚印章管审批”，努力打造高效透明的政务环境和公平公正的营商环境。

**加大开发区政策支持。**财政金融、项目安排、基础设施、公共服务等政策都要向开发区倾斜。依法强化用地保障，坚持集约

节约用地，盘活存量土地，优先保障开发区用地，引进社会资本参与开发区建设，高效精准招商引资，变招商引资为选商引资，建立项目跟踪服务机制。落实国家推广自贸区改革试点经验的要求，促进开发区投资贸易便利化。完善开发区规划，优化调整开发区四至边界，按照产业用地占比超过60%的要求，合理确定开发区空间布局和用地结构，为产业发展留足空间。完善开发区考核评价指标体系。

### 第三节 提升县域产业能级

推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，促进创新链、产业链、供应链、要素链、制度链共生耦合，推动县域产业高端化、智能化、绿色化发展，全面提升县域产业能级和核心竞争力，探索特色的县域经济高质量发展路子。

**坚持市场导向。**全面参与市场分工，深度融入国内大循环、国内国际双循环，提升县域上市融资能力、招商引资能力，精心布局战略性新兴产业，做强做大主导产业、改造升级传统产业、重点培育新兴产业。以特色化、专业化、集群化为方向，培育一批具有核心竞争力的产业集群。

**坚持创新驱动。**把创新作为推动县域产业高质量发展的第一动力，形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合、产业园区联动发展的协同创新体系。重点布局数字经济、高端装备制造业、新材料、新能源、节能环保、生物制药等新兴产业项目。积

极发展现代物流、文化旅游、会展创意、现代物流等新兴产业。加快推进数字新基建，推动产业数字化转型。

**坚持绿色低碳。**加快动能转换，强化全产业链和产品全生命周期绿色发展理念，打造一批高水平绿色产业园区，构建高效、清洁、循环的绿色制造体系，推进节能减排和清洁生产，促进特色产业集约集聚集群、绿色低碳循环发展，提升重要生态产品供给能力，增强生态、文化、旅游和产业配套综合功能。

**构建现代产业体系。**加快构建以先进制造业、现代服务业和现代农业为支撑的现代产业体系。促进服务业与现代制造业、现代农业深度融合。推进粮食产业三链同构，拓展农业的多功能性，推动由农业生产基地向制成品加工基地转变，以新型工业化促进农业农村现代化。

#### 专栏 9：产业园区高质量发展行动工程

**产业集聚区“二次创业”工程。**加快兰考、尉氏、杞县、通许、汴西、汴东、黄龙、精细化工等省级产业集聚区规划修编，对主导产业再梳理再聚焦，优化空间范围和功能布局，因地制宜建设区中园，全面推行“管委会(工委)十公司”“政区合一十公司”体制机制改革，大力实施“百园增效”行动，到 2025 年，全市产业集聚区主营业务收入、亩均税收、亩均利润实现翻番，力争各项主要发展指标高于全省平均水平。

**服务业“两区”转型创新发展工程。**优化开封市、兰考县两个省级商务中心区，着重发展楼宇经济和总部经济，加快金融、会计、咨询、法律、会展服务等机构聚集，支持禹王台特色商业区向现代物流

转型，建设省级生产性服务业专业园区，鼓励鼓楼、龙亭、祥符、顺河、杞县、尉氏、通许特色商业区围绕重点产业和关键领域发展需求，加快向生产性服务业专业园区转型。

**特色专业园区发展工程。**支持产业集聚区中园发展，加快储能炭材料产业园、世合型材产业园、中联农机智能产业园、绿色铸造产业园、中粮工科茂盛粮机产业园、智能仪表科技园等建设，谋划建设空分、锚具、阀门等特色产业园。

**区域物流枢纽城市建设工程。**以昌升、宏进、开封医药、丰树、晟大等重大物流项目建设为抓手，加快完善提升自贸区国际陆港、尉氏开港物流园区、杞县现代物流园区、禹王台区商贸物流园区、顺河公铁联运物流园区等物流枢纽承载设施，积极支持兰考、通许、祥符申报省级物流枢纽，围绕大蒜等果蔬、肉类等生鲜食品，优化冷库布局，发展一批冷链物流园区，积极构建市县乡村四级电商物流体系。

**“三大改造”持续推进工程。**实施智能化、绿色化、技术改造项目 500 个，完成投资 1000 亿元以上，创建 1—2 个省级智能化产业园区，新增 20 家省级以上绿色工厂、1—2 个区域和行业性工业互联网平台、5 个服务型制造示范企业，提升企业市场竞争力。

#### 第四节 着力发展特色镇

强化小城镇连接城乡纽带作用。因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的小城镇，增强对周边乡村的辐射带动作用。深化乡镇工作“三结合”，以农村资源为依托，以农业增效、农民增收为目标，实施“一乡（镇）一品”行动，培育壮大乡村特色产业；加快农村转移人口市民化，引导乡村产业向优势乡镇聚集，大力发展特色镇，形成城乡融合发展的新支点，培育新型

城镇化建设的新载体；统筹城乡建设与管理，全面提升城乡村建设品质和乡镇综合服务能力；鼓励返乡入乡创业，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

**实施“一乡（镇）一品”行动。**特色小镇发展应以乡村产业振兴为抓手，以满足消费需求为导向，立足不同地区区位优势、产业基础和比较优势，聚焦创新创业、聚焦高端产业和产业高端环节，培育新产业新业态新模式，合理乡村产业布局，优化农村产业结构，秉持少而精、少而专方向，找准优势、凸显特色，宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游，做精做强做大具有核心竞争力特色主导产业，培育发展一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的先进制造、现代服务、城乡融合、农业田园类的精品特色小镇。全面推进“一乡（镇）一特（品）”行动，各乡（镇）根据特色资源优势，做精做强1—2个最有基础、最具潜力的门类作为主导产业，打造具有旺盛生命力的特色产业集群。聚集资源要素，吸引资本聚乡（镇）、能人入乡（镇）、技术进乡（镇），强化创新驱动，健全利益联结机制，突出集群成链，延长产业链、提升价值链，提高乡村产业质量效益，建设一批“一村一品”示范村镇。支持有条件的村建设农工贸专业村，形成一村带数村、多村连成片的发展格局。通过产业差异化布局与集群化发展，推动开发区与乡镇园区资源共享、优势互补、协同发展。

**有序推进特色小镇建设。**科学编制特色城镇“多规合一”发展规划，合理谋划设计特色小镇空间布局，推动有条件的重点中心镇发展成为现代新型小城市并赋予相应管理权限。推动行政区域优化调整，妥善推进撤乡并镇、乡镇合并和村居撤并。特色小镇应聚力发展主导产业基础上，推进生产生活生态“三生融合”、产业社区文化旅游“四位一体”，打造优质服务圈和繁荣商业圈，彰显地域特色、承载乡村价值、体现乡土气息。建设乡村休闲功能区。支持有条件的村建设农工贸专业村。支持有条件的地方建设以乡镇所在地为中心的产业集群，辐射和带动周边地区产业发展。充分发挥特色小镇上连县城、下连乡村的纽带作用，促进镇村联动发展。叠加现代社区功能，提高特色小镇物业服务质量，结合教育医疗养老育幼资源整体布局提供优质公共服务，完善商贸流通和家政等商业服务。要提升土地利用效率、优化生产力布局和加快产业转型升级，吸纳农业转移人口进城就业生活，促进农业转移人口市民化和就近城镇化。按照碳达峰碳中和要求，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护，促进生产生活生态协调发展。培育发展兰县阳民族乐器小镇、谷营能源小镇、仪封园艺小镇惠镇、通许县玫瑰小镇、尉氏县鱼菜共生小镇、祥符区西“杜良”大米小镇、杞县大蒜小镇、茂盛粮机小镇等特色小镇。突出主导功能，以朱仙镇、西姜张氏镇、洧川镇、高阳镇、葛岗镇、四所楼镇、垌阳镇水稻乡等为试点，打造一批产业发达



型、特定功能型、城乡融合型的区域重镇、经济强镇。支持兰考县葡萄架乡推进国家级农业产业强镇建设。依托朱仙镇、仙人庄、西姜寨等乡镇历史文化资源,大力发展乡村旅游、民俗文化、健康养生、休闲度假等新产业新业态新模式,推动“农文旅”一体化发展。支持祥符、龙亭、鼓楼、禹王台、顺河、示范区、兰考、杞县、尉氏等县(区),发挥各自特色优势,因地制宜发展花木和果蔬种植、乡村旅游、民俗文化体验、生态康养、观光农业、农产品流通等产业,引领带动区域乡村振兴发展。

**推动乡村一二三产业融合发展。**丰富乡村经济业态,拓展农民增收空间。优化发展绿色食品产业,坚持“粮头食尾、农头工尾”,延伸农业产业链、提升价值链、打造供应链,发展壮大十大农业产业集群,促进农产品就地加工增值转化,高水平建设“国人厨房”。积极培育农业+制造、旅游、电商、康养、文创等农村新产业新业态新模式,大力发展田园综合体、现代农业产业园和农业产业强镇、农产品加工园等载体,构建全环节提升、全链条增值、全产业融合的农业发展格局。完善农村寄递物流配送体系。加快全域旅游发展步伐。提升乡村生产性服务业。拓展乡村生活性服务业。发展多类融合业态,构建现代乡村产业体系,拓展农民增收空间。

## 第五节 有力有序推进乡村建设

实施乡村建设行动，坚持以城带乡、城乡贯通，推进城乡公共基础设施一体化建设和运行。推进乡村设施改造、服务提升、乡风塑造和治理创新，打造留住乡情、乡韵、乡愁的美丽文明乡村。全面实施县域村庄布局规划和实用性村庄规划，提高农村规划建设管理水平。强化县城综合服务能力，加快实施农村基础设施提升工程，推进县乡村公共服务一体化。以开展乡村建设行动为抓手，统筹县域城镇和村庄规划建设，一体化推进乡村环境整治提升、设施改造、乡风塑造和治理创新，加快建立全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施服务网络，全力打造美丽宜居乡村，建设文明法治乡村。

**提升农村基础设施和公共服务发展水平。**强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心。深入实施“百村示范、千村整治”工程，推动基础设施建设向乡村延伸，不断完善乡村基础设施。全面实施县域村庄布局规划和实用性村庄规划，优化村庄功能布局。实施农村基础设施提升工程，持续开展乡村振兴项目建设，加强农村饮水工程运行管理，扎实推进“四好农村路”高质量发展，提档升级乡村电、气、通信、广播电视、物流等基础设施。构建设施完善、运转高效、多方协同、绿色创新的县域城乡物流体系。落实《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法（试行）》，提升农房设计和建造水平，加强农村住房建设安全管理。推进县乡村公共服务一体化，加强乡村小规模学校和农

村寄宿制学校建设，改善农村教师住房条件；推动乡村卫生院、社区卫生服务中心和村卫生室建设和服务能力全部达标，鼓励发展多种形式养老服务机构；加强基层综合性文化服务中心建设，推动乡村健身设施全覆盖。推动数字乡村建设。支持兰考依托三农职业学院建设全国乡村振兴学院。

**加快改善农村人居环境。**以生活垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升为重点持续整治农村人居环境，深入实施村庄清洁和绿化美化，全面改善村容村貌，加快建设美丽乡村。推动农村生活垃圾就地分类处理，分类覆盖率超过 20%。因地制宜推进农村厕所革命，户用卫生厕所基本普及，梯次推进农村生活污水治理，加强改厕与污水处理有机衔接，农村污水处理率达到 45%左右。实施农村河湖水系综合整治，推进现代化宜居新农房建设，提升农房建设质量。加强历史文化名村名镇、传统村落、传统民居和乡村风貌保护塑造。加快乡村振兴示范带建设。

**推进文明善治乡村建设。**完善乡村治理，加强农村基层党组织建设，选优配强乡镇领导班子、“村两委”成员特别是村党支部书记，健全选派驻村第一书记长效机制，持续整顿软弱涣散党组织。深化拓展“四议两公开”工作法，健全党组织领导下的村级议事协商制度，加强村级权力有效监督。持续推进农村移风易俗，推动“一约五会”普遍覆盖，弘扬优秀民间孝善文化，推动乡镇创建县级以上文明村镇全覆盖和 80%以上行政村达到县级以

上文明村标准。提高农民科技文化素质和实用技能，培育造就高素质农民队伍。深入推进平安乡村建设，持续开展法治县（区）、法治乡镇、民主法治村（社区）创建。持续推进农村移风易俗，提高农民科技文化素质。实施“归雁”行动，吸引各类人才返乡创业就业。

### 专栏 10：乡村建设行动工程

**农村基础设施提升工程。**加快实施农村道路畅达、电网提质、燃气、通讯网络、饮水安全提质增效工程，硬化通村入组道路 364.8 公里，提升农村道路 2328.7 公里，实现户均配变容量 3 千伏安、行政村燃气管网全覆盖、5G 网络全覆盖，新改建一批集中供水厂、村级供水站和配套供水管网，农村饮水安全水平进一步提升。

**农村生活污水和垃圾治理工程。**推动城镇污水管网和服务向周边村庄延伸覆盖。完善乡镇污水处理厂和乡村污水处理设施，确保乡村生活污水达标排放，基本消除农村黑臭水体。到 2025 年全市农村生活污水治理率超过 45%。加快农村垃圾分类收处设施建设。

**农村“厕所革命”工程。**推进农村卫生厕所建设，合理选择确定农村户用无害化卫生厕所建设和改造模式。加快建立运行“五有”（有制度、有标准、有队伍、有资金、有监督）后续管护长效机制，建立健全农村改厕质量管理制度。到 2025 年基本普及农村卫生厕所。

**硬化绿化亮化美化工程。**优化完善村庄路网，硬化路面，“十四五”期间，入户道路基本实现硬化。以村庄公共场所、内部道路和宅旁为重点，见缝插绿，建设公共绿地，搞好庭院绿化，在村庄外侧栽植生态防护林带。建成一批国家和省级森林乡村。在乡村主干道、社区小道、休闲广场等地段安装路灯，基本实现村内主干道和公共场所全覆盖。

乡村振兴示范带建设工程。持续提升乡村振兴“1+6”示范带，全面启动沿黄流域乡村振兴产业示范带建设，加快推进各县(区)乡村振兴示范带，全面完成乡村振兴二、三期工程。

## **第六章 实施城镇现代化转型升级行动，高水平提升城镇化发展质量**

坚持新发展理念，紧紧围绕全省新时代高质量发展开路先锋的定位，加快全面实施以人为核心、高质量为导向、面向现代化的新型城镇化战略，实施城镇现代化转型升级行动，提升城市空间治理水平，推动产城融合示范区建设，提高农业转移人口市民化质量，推动农业转移人口全面融入城市，建设现代化基础设施体系，建立健全城镇化全面转型体制机制，高水平提升城镇化发展质量，全面提升城市能级和核心竞争力。

### **第一节 提升城市空间治理水平**

全面践行新发展理念，创立以人为本的城市空间规划理念，树立全生命周期理念，创新治理模式，促进规划协同，强化规划管控，健全完善规划体系，完善区域城市空间治理，提升空间治理水平，构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系，开创城市“规建管”统筹新格局。

**创新城市空间规划理念。**全面倡导以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳的规划理念。促进城镇建设用地集约高效利用，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升转变。按照“三线一单”生态环境分区管控要求，强化资源环境底线约束，将环境容量和

城市综合承载能力作为确定城市发展定位、城市规模体量、产业结构的基本依据。用系统性思维统筹规划城市空间功能布局，统筹老城改造与新城区建设，统筹产业发展和居住功能，统筹地上地下空间综合开发利用，统筹规划市区、城郊和周边乡村发展。坚持新发展理念，坚定不移走好高质量发展路子，加强规划设计弹性思维，为未来城市发展留足空间。

**健全完善规划体系。**健全统一规划体系，促进规划协同。扎实推动园区、县城、市域等多层面的“多规合一”，优化国土空间开发保护格局。全面完成市县国土空间总体规划编制。实施乡村规划“提质扩面”行动，积极推进“多规合一”的实用性村庄规划编制。妥善处理城市建设与自然山水之间的关系，加强自然资源与历史文化遗产保护，划定城市景观风貌分区。加强国土空间规划与城市设计的有效衔接，突出做好城市中心区、主要街道、滨水空间、城市出入口等重要地区、重要节点的城市设计，塑造特色鲜明、功能多样、尺度宜人的公共空间。积极推进传统村落保护规划编制、评审。对照传统村落申报标准，在全市范围内进行排查，积极推荐、组织符合条件的县（区）参与申报，积极争取上级财政补助资金。落实传统村落保护警示退出机制。按照《中国传统村落警示和退出暂行规定（试行）》要求，加强对开封市传统村落保护状况进行跟踪监测，对传统村落保护发展工作不力的村落，落实警示退出机制。

**强化规划管控。**健全四级三类国土空间规划体系，全面推进各层级国土空间规划编制，科学划定城镇开发边界，统筹划定“三区三线”，制定相应管控规则。推动国土空间规划和用途管制统筹衔接，完善土地全生命周期管理机制。促进土地资源集约高效利用，推动实施低效用的再开发，逐步推进城市更新工作。建立健全国土空间规划实施情况评估机制，及时开展城市体检评估。加强控制性详细规划的公开性、强制性和落地性。充分发挥云计算、大数据等新技术对规划管控的支撑作用。

**完善城市空间治理。**优化主体功能区划分，统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，科学规划生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界。建立完善生产要素向中心城区倾斜机制，重点保障跨区域重大基础设施和民生工程用地需求，促进城市更高效率集聚经济和人口，保护好基本农田和生态空间。加强空间发展统筹协调，保障重大发展战略落地实施。精准有效实施粮食主产区利益补偿、生态补偿等农业支持政策和生态支持政策，支持老工业基地转型发展。把创新作为推动发展的最大变量，紧盯“六个一流”，融入新发展格局，开拓视野，创造条件，加快吸引各类创新要素资源向开封集聚。

## 第二节 推动产城融合示范区建设

提升产城融合示范区行政管理服务效能，提高产城融合示范区承载力，激发优势产业，推动产业转型升级，谋篇布局未来产

业，实现产业布局与城镇布局融合，依靠新业态、新模式，推动城镇服务与产业发展之间的有效协调与空间匹配。

**完善组织机构建设，推进产城融合示范区建设。**以“管委会+公司”模式完善产城融合示范区组织机构建设，剥离社会管理及运营职能，提升行政管理服务效能。以规划为引领，科学规划“郑汴港金三角”三个片区空间布局、产业发展，确定30平方公里启动区先行先试，促使能源资源配置更加合理，利用效率大幅提高，创新创业支撑作用更为突出。要加快示范区产业体系建设，用产业引领发展，不断壮大实力，提升发展质量，夯实开路先锋的根基。

#### 专栏11：“郑汴港金三角”产业片区

**汴西产业聚集区。**重点培育汽车及零部件、空分等特色装备制造产业，加速推进科技创新和产业孵化平台建设，全面推进产业优化升级。

**朱仙镇片区。**加快产城产教融合、绿色生态、先进制造、现代服务业发展，重点聚集教育科研资源，谋建国家产城融合示范区科教园区。

**尉氏片区。**积极融入郑州航空港经济综合试验区，依托省级电子商务进农村综合示范县，发展临空经济、电子信息、高端制造等产业。

**提升产城融合示范区发展能力。**实施生态、文化、创新三轮驱动，沿开港大道串联三个产业片区，加快形成产城融合经济快速发展的“郑汴港金三角”。优化市域产业发展载体，建设兰考、尉氏、杞县、通许、汴西、黄龙、汴东、精细化工等八大产业集聚区和产城融合示范区、自贸试验区开封片区等十个引领性产业



园区，提升对中高端产业的承载力和吸引力。大力发展文化创意、金融服务、现代物流等新兴服务业，做实中关村智库人才与产业创新基地、绿地中部创客天地等创新载体，力争新打造一批税收超亿元的楼宇，年入驻企业 1500 家以上。推进制造业数字赋能，推动企业上云和工业 APP 培育应用，提升企业研发、生产、管理和服务的数字化水平。支持示范区实施“大提升、大招商、大建设”行动，做好概念规划及重点区域城市设计，在空间谋划、产业布局上向西拓展，培育壮大以智能终端、智能制造装备为重点的战略性新兴产业，超前布局氢能与储能等未来产业。推进国家产城融合示范区土地流转、收储以及生态廊道建设工作，大力发展临港经济，有序展开项目布局，实现高品质城市建设和高质量经济增长。

**推动产业布局与城镇布局融合。**按照“产城一体、园城共融”原则，推动形成产业布局与城镇化布局相协调的发展格局。统筹优化市域产业布局，构建“十群十区五枢纽”的产业空间发展布局，推动产业差异化布局和集群化发展，增强产业聚集力、辐射力和可持续发展能力。统筹新区建设和老城改造提升，促进新老城区分工联动发展，推进生产、生态、生活一体布局，建设宜居宜业宜游城区，内外兼修提升城市品质，构建高品质生活新空间。建设以融合发展为路径的西南片区，围绕产城融合示范区建设，加快产城产教融合步伐，大力发展临空经济、电子信息、高端制

造等产业，打造具有全国影响力的产城融合示范区。要按照“西强、北美、东兴、南融、中保”城市空间发展策略，优化城市发展布局。坚持极核带动、轴带辐射、组团布局、多点支撑，将兰考全域纳入郑开同城化进程进行统一规划布局。

### 第三节 提高农业转移人口市民化质量

深入实施以人为核心的新型城镇化战略，以优质的公共服务推动人的全面发展，健全农业转移人口市民化机制，深化户籍制度改革。建立更加科学的公共资源配置机制，推进常住人口的公共服务全覆盖，促进农业转移人口有序、有效、全面融入城市，提高农业转移人口市民化质量。

**健全农业转移人口市民化机制。**以建设中原城市群一体化发展引领区为机遇，整合优势资源，凝聚发展合力，拓展发展空间，带动城乡区域一体化发展。按照“能放则放，应放尽放”的要求，进一步调整放宽开封市城镇范围内户口迁移政策，探索建立以经常居住地登记的户口制度。全面取消落户限制，推动居住证制度扩面提质，实行“实际工作+实际居住”即可落户的户口迁移政策，逐步实现户口通迁。简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，开通线上申请审核系统，大幅提高落户便利性。落实重点群体零门槛落户政策，尽快推动“半市民化”状态、“两栖”状态的农民工落户定居，促进农业转移人口和其他常住人口市民，进一步促进劳动力和人才社会性流动。

**强化农业人口市民化的政策支持。**深化落实支持农业转移人口市民化的财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策（“人、地、钱”挂钩机制）及配套激励政策，加大新增建设用地指标与吸纳落户数量挂钩力度。各县（市、区）统筹上级奖励资金和自有财力，加大对农业转移人口基本公共服务、社区能力建设等相关方面支持力度。加强资金监管，提高资金使用效益，确保农业转移人口市民化财政支持政策措施落实到位。

**深化户籍制度改革。**坚持存量优先原则，进一步放宽城市落户限制。推动进城就业生活 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群便捷落户。逐步将社保、医疗、教育、就业服务等内容纳入居住证管理范畴，提高含金量，逐步实现“一证通”。探索实施农村籍大学生“来去自由”的落户政策，探索符合条件的返乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户。结合城市“三疏”，着力做好农村转移人口及随迁家属的落户工作，有序推动农业人口梯度转移，加快农业转移人口市民化，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

**提升新市民整体素质。**推动“人人持证、技能开封”的建设，高质量推进补贴性培训，制定推进职业技能提升行动方案。面向农业转移人口特别是新生代农民工，深化实施农民工“春风行

动”、“求学圆梦行动”、新生代农民工职业技能提升计划，支持企业开展新型学徒制培训并按规定给予培训补贴。深入实施新生代农民工职业技能提升计划，加强对新生代农民工等农业转移人口的职业技能培训。发展本科职业教育，推动不同层次职业教育纵向贯通。培养更多高素质技能人才、能工巧匠、大国工匠。

**建设适应进城农民刚性需求的住房。**城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩。编制和修订国土空间规划，完善以公租房、政策性租赁住房、共有产权房为主体的住房保障体系，优化保障性住房供给模式和布局，综合采取实物租配和货币补贴等方式，提高农业转移人口、城市低收入群体的住房保障水平。结合棚户区改造有效增加保障性住房供给，完善土地出让收入分配机制，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，扩大保障性租赁住房供给。加快发展长租房市场，筹集保障性租赁住房，优先保障举家迁徙农业转移人口的住房需求，有效满足新市民、青年人住房需求。允许农业转移人口在流入地缴纳和领取住房公积金。提升城乡结合部等农业转移人口集中居住区配套设施水平，鼓励产业园区和具备条件的大中型企业配套建设公寓楼、集体宿舍。

**提升随迁子女受教育质量。**统一城乡义务教育“两免一补”政策，实现相关教育经费随学生流动可携带。扩大义务教育资源供给，优化学校布局，推进义务教育学校标准化建设，改善薄弱

学校办学条件，优化事业编制调配，增加教师编制数量。保障农业转移人口随迁子女平等接受义务教育，提高公办入学比例，采取政府购买服务等方式，保障未能在公办学校就学的随迁子女在普惠性民办学校接受义务教育。健全以居住证为主要依据的进城务工人员随迁子女的教育入学政策，建立健全随迁子女关爱帮扶机制，在情感上、学习上、生活上给予关心和帮助，促进随迁子女身心健康全面发展。

**扩大社会保障覆盖面。**创新探索以农业转移人口市民化为重点的参保方式革新，对接养老保险全国统筹，积极推进养老、医保等社会保险关系跨地区无障碍转移接续，保证农民工和进城落户农民缴费不断档、参保续得上。加强信息化手段运用，建设便捷高效的公共服务综合平台，简化社保转移接续程序，推进农业转移人口养老保险、医疗保险等社会保障制度相互衔接。加快城乡居民基本医保制度整合，推进异地就医门诊联网结算。强化用人单位特别是国有企业的社会责任，依法为农业转移人口缴纳社会保险，提升城镇职工基本养老保险和基本医疗保险参保比例。

**维护进城落户农民农村权益。**加快完成农村不动产确权登记颁证工作，积极保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求其转让上述权益或将此作为落户前置条件。鼓励依法自主自愿有偿流转农村承包地经营权，完善农村“三权”在依法自主自愿有偿前提下的市场化退出机制，确保农民依

法获得合理补偿。同时，探索利用大数据技术建立主城区及各县城区常住人口等的常态化统计机制，为政策制定提供支撑。

#### 第四节 建设现代化基础设施体系

加快构建高效的城乡一体化立体交通网络、优化现代综合交通枢纽的布局、提高现代综合交通体系的便捷程度、促进建成安全现代的水电网体系、提升农业农村绿色能源的供给水平、统筹城乡废水废物的收运处置系统和加快新型数字基础设施建设均衡化，提高基础设施承载能力和运行效率，构建城乡一体的系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

**加快构建高效的城乡一体化现代综合立体交通网络。**随着乡村振兴、新型城镇化等一系列战略持续深入推进，要求开封市加强城乡交通方式衔接，拓展交通枢纽功能，通过城乡交通一体化高效提升辐射带动能力、联动协同程度，更好发挥交通先导性和基础性，形成城乡布局合理、支撑战略实施的城乡交通网络。推进城乡交通网络一体化发展，着力打造“三廊、三网、六枢纽、六通道、七体系”的“33667”现代化综合交通运输体系。为支撑国家“6轴7廊8通道”综合立体交通网主骨架和全省“米+井+人”字形综合运输通道建设，结合开封产业布局，新增开封组团外环通道，串联开封中心城区、祥符、尉氏、通许、杞县、兰考各经济节点，共同在开封形成“两环两横两纵”6大综合运输通道，带动汴北、汴东、汴南、汴西区域协调、均衡发展。充

分发挥郑州建设国家中心城市和开封对兰考的辐射带动作用，突出重要综合交通廊道“主动脉”功能，促进区域交通一体化发展。加快构建智能绿色交通体系，提升网络化、智能化、信息化水平，加快破解城乡交通运输发展上不平衡和不充分的问题，提升城乡客运和农村物流服务水平，促进城乡要素双向流动，巩固城乡融合发展的资源配置基础。

**优化现代综合交通枢纽的布局，提高现代综合交通体系的便捷程度。**建成郑开城际铁路延长线并向兰考、商丘方向延伸，推动开封火车站——朱仙镇——尉氏县——郑州南站城际铁路规划建设，推进郑开兰快速通道建设，打造郑汴港核心引擎区城际铁路闭环。加密连霍高速、郑民高速出入口，提升 S222、S314 祥符段、S317 尉氏段等公路等级，推动实施 S312 东延至兰考和 G240、S218、S216 等国省道改造项目，打造县城半小时交通圈，提高现代综合交通的便捷程度。建成兰沈高速兰考至太康段、沿黄高速民权至兰考段、兰原高速兰考段，强力推进区域内 S312、郑开大道至兰考等高快速路网扩容改造提升。建设尉氏县西关综合客运站、杞县新建汽车站、祥符区杨砦等县级客运站，提升城乡交通运输衔接效率。全面持续推进“四好农村路”建设工程、安全生命防护工程，新改建农村公路 1000 公里。谋划推进兰考、祥符和杞县通用机场建设，带动通用航空产业的发展，巩固提升交通区位优势。强化城镇交通运输管理能力，农村公路“路长制”

全面建立，安全生产管理与应急救援能力不断增强，农村公路安全隐患治理率达到 100%，农村公路危桥、宽路窄桥全部消除，一般灾害情况下公路交通平均应急响应时间不超过 2 小时，交通运输体制机制更加完善，打造城市 15 分钟生活圈，形成布局合理、层次分明、功能衔接的城乡综合交通枢纽体系，为优化城镇化空间布局提供支撑。

**促进建成安全现代的水电网体系。**持续推进赵口、柳园口、三义寨、黑岗口等大中型灌区续建配套和节水改造，加快实施祥符区王庵、运粮河、杞县县城水系等引黄调蓄工程，稳步推进惠济河、贾鲁河、涡河、马家河以及中小河流治理。完善防洪减灾体系，加快建设贾鲁河综合治理工程，开展涡河、惠济河、双泊河、铁底河、淤泥河等重点河段治理。在有一定基础条件的县(区)开展城乡供水一体化建设，加快郑开同城东部供水等工程建设，积极推动城乡供水一体化发展管理模式，逐步实现农村供水与城市供水同质量、同标准、同保障、同服务。坚持“四水四定”，深化“四水共治”，加快水利工程建设。加强城乡增量配电网建设，深化农村能源革命试点示范，构建“互联网+”智慧能源体系，完善能源互联网平台，促进“源—网—荷—储”一体化运行。推进建设智慧电力基础设施，强化电力等能源网络信息系统互联互通合数据共享，构建智慧化充（换）电设施网络，发展虚拟电厂等能源形态，推进基础设施数字化改造。



**提升农业农村绿色能源的供给水平。**在全市复制推广兰考县开展农村能源革命试点经验，增加农村清洁能源供给。支持兰考建设中国能源革命研究院、祥符区创建国家能源革命示范县。实施天然气管道入镇进村工程，推动天然气管网向行政村延伸覆盖。在全市范围内实施农村电网升级改造工程，全面提升农业农村电气化水平。完善能源输配网络和储备体系，加快建设充电设施、加氢站，规划建设兰考“绿氢”示范项目，创建省制氢基地示范点。规划建设郑汴洛濮氢能走廊，加快氢能全产业链研发和一体化布局。实施管道天然气村村通工程，加强地热能综合利用，开展兰考、尉氏、杞县农村能源革命试点，融入沿黄绿色能源廊道建设，推动郑州大都市圈氢能基地建设，全面提升能源安全绿色保障水平。

**统筹城乡废水废物的收运处置系统。**统筹考虑区位条件、经济实力、人口聚集和污水规模，统一规划、建设、运行生活污水处理设施，优先推动城乡结合部、乡镇政府所在地、水源地、旅游景区内村庄、经济实力较强的中心村生活污水治理。加快建设乡镇污水处理厂，鼓励城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖，加强村庄生活污水源头减量和尾水回收利用。完成所辖区建制镇生活污水处理设施建设专项规划编制，完成重点镇和1万人以上建制镇生活污水处理设施建设，积极推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖。深化水污染综合治理，强化地表水、土壤和地下水污染

协同治理，实现出境水质稳定达标，城市黑臭水体全面消除，确保饮用水水源安全。建立农村生活垃圾收运体系长效机制，继续持续推进农村非正规生活垃圾堆放点排查整治工作，实现非正规垃圾堆放点整治完成率持续达到 100%，持续推进农村生活垃圾分类试点工作。深化农村人居环境整治，实施“治理六乱、开展六清”集中整治行动。完善村庄保洁制度，有效解决农村生活垃圾收集转运、污水处理等问题，综合考虑村庄分布和经济条件，有稳定的保洁队伍和监督组织，大力实施“厕所革命”和垃圾污水治理，推进尉氏县厕所粪污治理试点，逐步在所有县（区）推开，到“十四五”末全市无害化卫生厕所普及实现全覆盖。

**加快新型数字基础设施建设均衡化。**以乡村振兴、中部地区崛起等重大战略为引领，着眼于城乡未来发展需求，充分发挥新型数字智慧科技先进作用，适度超前谋划数字基础设施建设。以政务大数据为统领，构建开封市“1459N”数字化转型整体框架，开封市在“十四五”期间大力开展“互联网+”现代基础设施建设，推进物联网、云计算、大数据、移动互联等技术在农村地区的应用，加快智慧农村科技创新平台，推动智慧农村建设。系统布局新型基础设施，全面布局下一代互联网，优化国际互联网数据专用通道，推进千兆城市建设和 5G 网络市域全覆盖，推动 5G、IPv6、NB-IoT、智能传感设施等商用和规模发展。大力推进 5G 基站及网络建设，提升卫星通信支撑能力，全面增强数据感知、

传输、存储、运算能力，建成河南 5G 示范城市，开展数据价值化试点，建立健全数据流通机制、应用体系、监管与安全体系，在乡村加快数字化转型发展，推广远程教育、远程医疗、金融网点进村等信息服务。信息化与智能化等先进技术广泛应用，城市公交车辆安装车载智能化设备，深化高速公路电子不停车收费系统的门架应用，拓展 ETC 应用场景，鼓励支持 ETC 在停车场等停车领域应用，大幅提升通行效率，打造智慧公路示范区。完善城市数字化管理平台，打通社区末端、织密数据网格，整合卫生健康、公共安全、应急管理、交通运输等领域信息系统和数据资源，深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，支撑城市健康高效运行和突发事件快速智能响应。

### 专栏12:基础设施提速建设行动工程

**轨道交通项目。**加快火车站综合交通枢纽及兰菏、郑开延长线建设，推动郑州南至开封、开兰、濮潢等轨道交通建设。

**内河航运和航空项目。**加快跨黄河通道贯通，推动开封南郊机场搬迁，推进黄河开封段适宜河段旅游通航和分段通航，谋划发展通用航空。

**高速公路项目。**谋划推进郑开快速路建设，打造开兰、开杞、开通综合快速交通体系，加密高速出入口，完善高品质公路网，构建市县半小时交通圈。

**城镇供水建设项目。**建成新区第一、第二水厂、祥符区供水厂，加快开封市老城区泵站提升改造，新改建一批县城供水厂和乡镇供水站及配套管网。

**城镇污水处理设施建设项目。**新改扩建 15 个县城污水处理厂和城

镇污水处理站及配套管网，建设一批污泥处理设施。

**城乡绿色能源供给项目。**实施管道天然气村村通工程，加强地热能综合开发利用，开展兰考、尉氏、杞县农村能源革命试点，融入沿黄绿色能源廊道建设。

**数字化网络建设项目。**全面布局下一代互联网，优化国际互联网数据专用通道，建成千兆宽度城市、市大数据中心，加快5G基站建设，到2025年，实现乡镇以上5G网络全覆盖。积极推动交通、能源、水利等传统基础设施智能化改造和IPv6、NB-IoT、智能传感设施等商用和规模发展。

### 第五节 建立健全城镇化全面转型体制机制

聚焦破除制约新型城镇化高质量发展的体制机制障碍，创新和探索符合开封市实际的改革试点示范，深化土地管理制度改革、健全新型城镇化可持续投融资机制、建立健全农业转移人口市民化成本奖励与分担机制，加快推进新型城镇化进程，释放新型城镇化扩内需、促发展的巨大潜力，激发新型城镇化现代化发展的新动能。

**深化土地管理制度改革。**创新土地管理制度，优化土地利用结构，用好增量、盘活存量，加强计划动态和批后实施监管，促进建设用地集约高效利用，合理满足新型城镇化用地需求。优化土地供给，提高土地使用效率，推动建设用地资源向主城区、县城和中心镇倾斜，增强城市人口集聚能力。完成开发区整合，精准衔接国土空间规划，明确主导产业和功能布局，坚持“亩产论英雄”，在新城新区推广节地型、紧凑型、高效开放模式，产业

园区积极推行企业资源利用绩效评价，探索与土地产出强度相挂钩的激励政策，提高经济发展密度。全面推行计划指标分配与批而未供和闲置土地处置相挂钩，实施低效用地再开发，充分运用市场机制促进存量土地扩容增效，健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。实施城乡土地统一调查、统一规划、统一整治、统一登记，加强土地供应利用统计监测，根据人口迁移方向完善城乡建设用地增减挂钩政策。加强对耕地资源的保护，依据第三次全国土地调查成果，严格划定永久基本农田红线。落实最严格耕地保护制度，推广“田长制”，巩固扩大耕地“非农化”“非粮化”及“大棚房”、乱占耕地建房等整治成果，探索建立建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。深化土地规划改革，加大闲置土地、批而未供土地整治力度，进一步盘活土地资源。健全城乡统一建设用地市场，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，探索实施农村集体经营性建设用地直接入市制度，建立土地征收公共利益用地认定机制，稳步提高土地出让收益用于农业农村比例到50%以上。保障土壤环境安全，严格农用地土壤分类管理和监测，推进受污染耕地安全利用和治理修复，建立健全建设用地土壤污染调查机制和开发利用准入机制，持续改善土壤环境质量。

**健全新型城镇化可持续投融资机制。**将常住人口纳入城市财政转移支付统筹考虑，优化市与县（市、区）之间事权和财权划

分，加强新型城镇化、城乡融合、特色小镇等重点领域保障，增强新增城镇人口的公共服务保障能力。健全地方政府性债务风险评估和预警机制，加大新增债务管理力度，切实防范地方隐性债务风险。市场化引进社会资金，积极与金融机构合作建立新型城镇化发展投资基金，发行超长期政府债券、永续债券，鼓励开发性政策性金融加大中长期贷款投放规模和力度，用于新型城镇化建设项目。支持和引导各类社会力量参与基本公共服务设施的投资、建设、管理和运营，规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）、基础设施领域不动产投资信托基金试点（REITs）等模式。完善普惠金融信息平台，为开封市支农支小业务再担保，实施打造最优金融生态环境、破解企业融资难“双十条”措施。加大省新兴产业投资引导基金和创业投资引导基金对兰考的支持力度，支持开封、兰考探索设立郑开同城化发展示范区财政专项资金、开发投资基金、产业发展投资基金等。创新建设运营模式，完成地方融资平台公司市场化实体化转型，培育市政公用设施专业化投资运营企业和城市综合开发运营商。吸引社会资本参与项目建设，提高项目储备总量和质量，适度超前开展基础设施投资，用足用好政府专项债券。深化金融改革，加快推进普惠金融、科技金融、文化金融、绿色金融，加强金融监管能力建设。

**建立健全农业转移人口市民化成本奖励与分担机制。**建立农业转移人口市民化奖励机制。落实国家关于支持农业转移人口市

民化若干财政政策，建立对区县农业转移人口市民化奖励机制，重点向吸纳农业转移人口落户数量较多的区县、乡镇倾斜。加大财政支持力度，完善相关转移支付分配办法，对吸纳农业转移人口多的城镇安排年度专项资金，重点支持农业转移人口市民化相关配套设施建设。健全多元农业转移人口市民化成本分担机制。全面测算开封市农业转移人口市民化的成本总量及构成，积极调动社会力量，统筹制定政府、企业、个人多方参与、成本共担的市民化成本分担机制。根据基本公共服务事权划分，强化各级地方政府对市民化公共成本的主要承担责任，各级政府主要承担农业转移人口的义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房及市政设施等方面的公共成本，增强吸纳农业转移人口较多地区政府的公共服务保障能力。开展农村劳动力技能培训，新增农村劳动力转移就业，企业主要落实进城务工人员与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为进城务工人员缴纳职工养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险费用，增强企业履行社会责任的能力，提高和改善职工福利待遇。鼓励进城务工人员积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，提高自身思想水平，不断提高农业转移人口农业经营收入、务工经商收入、财产性收入、转移支付收入，增强个人分担能力，强化自身融入城市社会的能力。

## **第七章 实施城乡一体化行动，高层次推进城乡融合发展**

实施城乡一体化行动，坚持走城乡融合发展的乡村振兴之路，统筹城乡基础设施和公共服务规划、建设与管理，促进城乡产业协同发展，建立城乡一体化现代流通与电商物流体系，扎实推进城乡居民共同富裕，深化农业农村改革，合理配置城乡发展要素，推进城乡要素自由流动、平等交换，增强农业农村发展活力，构建工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，高层次推进城乡融合发展。

### 第一节 统筹城乡基础设施和公共服务建设与管理

全面统筹城乡基础设施和公共服务规划、建设与管理，推进城乡基础设施一体化规划建设管护，加快实现城乡基本公共服务普惠共享，形成全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施和公共服务网络，补齐乡村公共资源短板。

**推进城乡基础设施一体化规划建设管护。**全面实施农村基础设施提升工程，逐步构建城乡一体的基础设施体系，完善“多规合一”的规划协同机制，实现一张蓝图绘到底。坚持先建机制、后建工程，推动乡村基础设施提档升级，加快实现城乡基础设施的统一规划、统一建设和统一管护。明确乡村基础设施的公共产品定位，构建事权清晰、权责一致、中央支持、市级统筹、区（市）负责的城乡基础设施一体化建设机制。建立规划设计部门联动机制，按照全域规划、一体布局要求，系统推进县域交通路网、市政公用设施、城乡物流、信息化等城乡基础设施一体化规划设计，



构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。提高基础设施承载能力和运行效率，探索将城乡基础设施项目整体打包，实行一体化开发建设。实施县域城乡交通一体化行动，打造便捷高效畅通的综合交通网络，推行城乡客运公交一体化运营管理模式。实施乡村建设行动，全面开展“四美乡村”建设，建设 50 个“看得见星空、望得见绿水、记得住乡愁”的美丽乡村。健全分级分类投入建设机制，扎实推进农村基础设施提升工程，全面实施农村人居环境整治工程。推动城乡供水一体化发展管理模式，加快农村供水工程规模化、分区域建设，逐步形成农村供水与城市供水同质量、同管网、同标准、同保障、同服务的供水新格局。到 2025 年，基本实现县域城乡供水管护一体化，县域内地表水源覆盖农村人口比例达到 50% 以上，规模化工程覆盖人口比例达到 60%，农村自来水普及率达到 93%。推进农村清洁能源发展，积极推进兰考乡村电气化工程试点县建设，推动构建“电为中心、多能互补”的农村清洁高效用能模式。复制推广兰考县开展农村能源革命试点经验，增加农村清洁能源供给，构建城乡统筹、多能互补的农村能源开发利用新模式。实施“气化乡村”工程，推进天然气管道入镇进村，加快天然气管网向农村新社区延伸，基本实现全市乡镇燃气管网全覆盖。建立健全农村能源信息数据体系，积极推进农村能源互联网建设。健全集约绿色友好的资源循环体系，建立农村生活垃圾收运体系长

效机制，推进农村非正规生活垃圾堆放点排查整治工作。到 2025 年，有条件的地区基本实现农村生活垃圾分类、资源化利用全覆盖。实施垃圾污水治理和“厕所革命”，完成重点镇和 1 万人以上建制镇生活污水处理设施建设，积极推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖，实现全市无害化卫生厕所普及。到 2025 年，农村生活污水治理率达到 45% 左右，国家监管清单的农村黑臭水体整治率达到 40% 左右。加强农村广播电视服务，推动应急广播体系建设，构建“市—县—乡(街道)—村(社区)”四级应急广播体系。完善县域节目传输覆盖，加快推进县级地面模拟广播电视节目数字化转换工作，基本实现全市无线数字广播电视信号全覆盖。协调推进城乡新型基础设施一体化建设，加快 5G、千兆光网建设，推动物联网、人工智能、区块链、IPv6（互联网协议第六版）、北斗应用、网络安全、充电桩、大数据中心等新型基础设施和智慧应用超前布局、协同发展，推进城镇基础设施改造和智能化升级。加快乡村数字化转型发展，推广远程教育、远程医疗、金融网点进村等信息服务，建设智慧城市和数字乡村。建立多维安全韧性的城乡防灾减灾体系，搭建城乡消防和人防设施配套机制，提升公共安全事件应急处置能力，形成防空防灾一体化、平战结合、平灾结合的综合防灾减灾体系。探索和建立城乡基础设施一体化管护机制，编制城乡基础设施管护清单，明确管护主体和标准等。将城乡道路等公益性设施的管护和运行投入纳入一

般公共预算，探索以政府购买服务、PPP 模式等多种方式推进专业化市场化运行管护，由产权所有者建立管护制度。加强农村道路桥梁安全隐患排查，压实管理养护主体责任，推动“四好农村路”建设工程、安全生命防护工程提质扩面。全面实施推广区（市）、镇（街）、村三级路长制，建立市、县、镇三级联动、分级管理工作机制，构建全市农村公路综合信息管理平台，实现农村公路全要素、全过程动态监管。

**加快实现城乡基本公共服务普惠共享。**坚持教育优先发展，健全城乡教育资源均衡配置机制。加快县域城乡教育服务均等化发展，实施乡村义务教育薄弱环节改善与能力提升工程，优化市域乡村学校网点布局规划，改善农村基本办学条件。推行学前教育行动计划，加大农村幼儿园建设力度，支持每个乡镇办好 1-2 所标准化公办中心幼儿园，实现学前教育普及普惠。全面推行中小学教师“县（区）管校聘”管理改革、县域内校长教师交流轮岗制，扩大优质教师资源辐射带动作用。多渠道建立教育信息化发展机制，完善结对帮扶体系，推进“互联网+义务教育”示范区建设，积极推行“教育集团”“联合校”“协作校”等城乡教育联合体模式，实现优质教育资源在城乡间共享。落实乡村教师生活补助、班主任津贴、地方教龄津贴和住房等方面的待遇，强化乡村教师队伍建设。健全乡村医疗卫生服务体系，完善三级甲等医院与县级医疗集团建立医疗联合体、专科联盟和远程医疗机

制，鼓励县医院与乡镇卫生院建立紧密型县域医共体，落实医保基金对医共体总额预算管理，构建高效协同的县域医疗卫生服务体系。实施基层医疗卫生服务能力提升工程，推动基层医疗卫生机构服务能力达标升级，支持每个乡镇办好 1 所标准化乡镇卫生院，每个行政村设置 1 所标准化卫生室。实施全科医生特岗计划、家庭医生团队服务技能培训和乡村医生全员培训行动，推进全专融合型家庭医生团队在乡村全覆盖，人员实行“乡聘村用”，建立村医准入和退出机制。完善基层医疗卫生机构绩效工资政策，落实医疗集团分配自主权，提升村医收入待遇，促进优质医疗资源在城乡间共享。健全城乡公共文化服务体系，统筹城乡公共文化服务设施和旅游公共服务设施布局、服务提供、队伍建设，广泛深入开展文化惠民活动，促进公共文化服务社会化发展。加强县级图书馆、文化馆、体育场（馆）建设，实现乡镇体育健身设施全覆盖，形成常态化公共文化保障服务机制。加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，完善城乡统一的居民基本医疗保险、大病保险、基本养老保险制度等社会保险制度，推进低保制度的城乡统筹，统一城乡居民的人身损害赔偿标准。健全城乡统一的社会福利体系，加强对农村留守儿童、妇女、老年人的关爱服务，积极应对人口老龄化，实施三孩生育政策，健全县、乡、村衔接的三级养老服务网络，发展普惠型养老和托育服务体系。完善特殊困难群体基本民生保障制

度，逐步实现均等化享受关爱和救助。加快农村残疾人生活保障设施建设，提高残疾人“两项补贴”标准。加强农村殡葬服务体系建设，大力支持公益性公墓建设，推进殡仪馆设施设备更新改造，强化殡葬服务管理。

## 第二节 促进城乡产业协同发展

着力破解乡村产业弱的难题，建立新产业新业态培育机制，搭建城乡产业协同发展平台，推动乡村经济多元化和农业全产业链发展，促进城乡产业协同发展。

**建立新产业新业态培育机制。**实施质量兴农、绿色兴农、品牌强农行动，坚持布局区域化、生产标准化、发展产业化、经营规模化、方式绿色化、产品品牌化“六化”方向，深化农业供给侧结构性改革，以产业链、价值链、供应链“三链同构”提升农业质量效益和整体竞争力。坚决扛稳粮食安全重任，坚持藏粮于地、藏粮于技，以保障国家粮食安全为底线，统筹耕地数量保护、质量提升和生态优化，建立健全耕地质量监测评价制度。到 2025 年，全市新增高标准农田 145 万亩，粮食产量稳定在 300 万吨左右。持续推进农业转型发展，加快建设新时期国家粮食生产核心区，打造口粮生产、粮食储运、食品加工、农业装备、农业科技、农产品期货“六大中心”。持续补链强链延链，推行“群链长制”“盟会长制”，实施创新强链、数字融链、转型延链、多元稳链、招商补链、生态畅链行动，实现产业链、创新链、供应链、要素

链、制度链深度耦合。开展企业提级、延链增值、绿色发展、质量标准、品牌培育五大行动，大力发展田园综合体、现代农业产业园和农业产业强镇，做优知名农业品牌，扩大绿色、地理标志农产品供给。实施农村一二三产融合发展整县推进示范工程，推动农业产业融合发展，坚持“粮头食尾、农头工尾”，实施农产品加工业提升行动，壮大农业产业化经营。实施十大农业产业集群建设工程，发展壮大粮食肉制品、油料、果蔬、休闲食品、乳制品、大蒜、花卉、现代家居、农业机械等十大农副产品加工产业集群，加大对市级重点农业产业化龙头企业的扶持力度。实施现代种业提升工程，建设种业强市。健全现代农业综合服务体系，搭建农业社会化服务综合平台，促进农业科技成果转化和农业全程机械化；完善农产品市场流通体系，大力发展智慧农业。积极发展农业生产租赁、众筹合作等多种形式的互助共享经济，探索农产品个性化定制服务、会展农业和共享农庄等新业态。充分挖掘田园风光、绿水青山、优势气候、村落建筑、乡土文化、民俗风情等特色资源，推动农业农村与健康、教育、体育、文化、旅游、气象等深度融合，发展乡村旅游、休闲农业、文化体验、健康养老等产业。依托黄河、宋都皇城、大运河等旅游板块，积极申报大运河国家文化公园及重点项目，加快朱仙镇国家文化生态旅游示范区建设，传承弘扬黄河文化、宋文化、民俗文化，开展文化记忆工程，探索历史文化遗产保护与传承新模式、新路径，

大力发展乡村旅游，积极推荐 AAA 级乡村旅游示范村。培育生态产品公用品牌，积极探索生态产品价值转化路径，推动“生态保护+文化传承+旅游观光+健康休养+休闲农业”协同发展。

**搭建城乡产业协同发展平台。**按照“园区集聚、特色引领；集约用地、绿色发展”的思路，坚持链园一体化发展，加快构建现代农业产业园体系，支持农村产业融合发展示范园建设，积极培育区域优势特色产业集群，支持杞县创建国家级现代农业产业园，兰考、通许、尉氏、祥符区创建省级现代农业产业园。完善小城镇联结城乡的功能，高质量建设一批特色小镇、重点中心镇，提升产业和公共服务承载功能。探索“园区联动镇村发展”模式，支持村集体经济组织分享园区发展红利推进“互联网+”现代农业行动，深度打造“网红基地”搭建城乡协同发展平台。推进前店后仓、网红直播销售、农产品上行快通道的供应链创新项目建设，打造全市农特产品网红直播销售龙头和引擎。持续推进农业产业化强镇、城郊农业、休闲农业和乡村旅游、农林文旅康产业融合，壮大乡村特色产业。探索美丽乡村特色化差异化发展模式，扶持建设田园综合体、高端休闲观光采摘园、农业旅游重点景区、高端民宿聚集区等城乡融合典型项目。

### 第三节 建立城乡一体化现代流通与电商物流体系

积极建立城乡一体化现代流通与电商物流体系，整合资源，创新现代流通行业发展模式，加强政策扶持，优化电商物流市场

营商环境，紧抓电子商务进农村综合示范县建设机遇，完善“五枢纽”建设工程，深入推进城乡融合发展。

**加快构建城乡一体化现代流通体系。**统筹推进现代流通体系硬件和软件、渠道和平台建设，培育一批县域冷链、快递、电商物流示范园区和乡村物流龙头企业，发展流通新技术新业态新模式。破除生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，降低全社会交易成本。推进流通统一标准体系建设，推广标准化、减量化、可循环的货物包装和物流器具，推动商贸流通网络和废物回收、在制造加工、报废处理等逆向物流体系衔接配套。加快建设河南大蒜现货交易中心和大宗贸易国际结算中心，完善支付结算等金融基础设施，加快非现金支付服务创新和推广应用，推动“农村物流+邮政、快递、供销、电子商务、特色产业、生产制造”等深度融合，加快形成“产、供、运、销”一体化全链条现代流通服务体系。

**健全城乡一体化电商物流体系。**完善“五枢纽”建设工程，全面畅通内外联通、安全高效的“双循环”物流通道，构建“通道+枢纽+网络”的物流运行体系，发展多式联运，做大做强航空经济、口岸经济、临港经济，打造具有国际影响力的枢纽经济先行区。合理布局农村物流基础设施，支持农村地区邮政快递设施建设，开展乡村快递配送业务，构建设施完善、运转高效、多方协同、绿色创新的县域城乡物流体系。进一步加强农产品供应链



体系建设，重点推进跨区域农产品批发市场和干线冷链物流，夯实农产品产地冷链物流基础，畅通通道运行网络，提升技术装备水平，健全监管保障机制，加快建立畅通高效、安全绿色、智慧便捷、保障有力的现代冷链物流体系。

**创新现代流通行业发展模式。**创新县域物流运作模式，整合物流、运输、仓储、配送、信息等资源，推广“电商产业园+物流园”融合发展模式。培育改造新型农村电商物流主体，指导兰考推进省级城乡高效配送试点，在县级电商产业园区的基础上，推动县级物流快递配送中心、乡村物流快递服务网点建设。实施“数商兴农”，发展农村电商新基建，扩大电子商务进农村综合示范覆盖面，推进城乡物流信息化升级改造和城乡物流绿色低碳发展。紧抓电子商务进农村综合示范县建设机遇，进一步促进电子商务进农村工作扎实开展，做好督促与监督工作。

**优化电商物流市场营商环境。**深化政府职能改革，强化政府服务意识，建立政策清单，进一步发挥政府在市场规范、市场竞争、公共服务、提供政策等方面的作用，制定实施有针对性的政策，落实支持物流企业发展的措施，帮助物流企业解决存在的突出问题，致力推动城乡物流一体化建设。针对农村电子商务物流相关企业员工培训需求，帮助企业员工学习互联网、电子商务物流等专业基础知识，努力培养农村电商物流人才。

#### 第四节 深化农业农村改革

坚持“扩面、提速、集成”的改革方针，积极稳妥推进新一轮农村改革，进一步激活农村资源要素，破除制约农业农村发展的制度障碍，激发内生发展动力，营建活力乡村。

**深化农村土地制度改革。**保持农村土地承包关系稳定并长久不变，落实第二轮农村土地承包经营权到期后再延长三十年政策试点。加快农村承包地确权登记颁证收尾工作，巩固和完善农村承包地确权成果，稳妥推进“三权分置”改革，积极落实“三权到人（户）、权随人（户）走”，加强土地承包经营权纠纷调解仲裁体系建设。在依法保护集体所有权和农户承包权前提下，平等保护并进一步放活土地经营权。加快培育新型农业经营主体，健全农业专业化社会化服务体系，积极发展土地流转、土地托管等多种形式的适度规模经营。实施家庭农场培育计划，开展农民专业合作社规范提升行动，健全农业专业化社会化服务体系，支持各类社会化服务组织建设为农服务综合平台，推广生产、供销、金融“三位一体”合作模式。在农户自愿基础上，依法推进承包地经营权证动态流转，提高农业规模化生产水平，建立土地规模经营风险防控机制。到 2025 年，规模经营和社会化服务面积达到 70% 以上。健全城乡统一的建设用地市场，积极稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，建立公平合理的入市增值收益分配机制。探索建立农村集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，推进入市集体土地与国有土地同权同价。完善土地征

收公共利益用地认定机制，稳步提高土地出让收益用于农业农村比例到 50% 以上。加强农村宅基地管理，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，合理探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，完善农村宅基地自愿有偿退出机制，依法保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，鼓励依法自愿有偿转让。用足用好城乡建设用地增减挂钩政策，完善宅基地复垦券制度，有序推进空闲宅基地复垦。在符合规划、用途管制和尊重农民意愿前提下，探索优化村庄用地布局，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用农村零星分散建设用地，支持利用农村闲置宅基地和住宅以出租、入股、联营等方式，发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验等乡村新产业新业态。

**推进农村集体产权制度改革。**发展壮大新型农村集体经济，加快构建和完善归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度。依法探索集体所有自然资源统一确权登记试点，深化农村集体经营性资产股份合作制改革。扎实开展农村“三变”改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，将集体、村民和新型经营主体利益紧密联结，鼓励农户自愿将土地经营权、闲散劳动力、空置房屋和资金入股到村股份合作社。探索土地入股、土地托管、生产服务、“飞地抱团”等运营模式，县财政每年安排 400 万元专项资金，撬动银行贷款 3000—4000 万元，采取“村集体（股份经济合作社）贷款+村干部入股+政府全额贴

息+党员群众参与”模式壮大村集体经济。推动农村集体资产财务管理制度化、规范化、信息化，建立健全农村集体资产登记、保管、使用、处置等资产台账管理制度和农村集体资产股权登记管理制度。积极推进村级组织“政经分离”试点建设，建设全市农村集体“三资”管理系统，建立动态监管及风险预警机制。

### 第五节 合理配置城乡发展要素

合理配置城乡发展要素，建立城乡统一的要素市场，加快打通城乡要素双向自由有序流动的制度化通道，推动人、地、钱、技等各类优质要素更多向乡村流动，增强农业农村发展活力。

**鼓励和引导人才向乡村流动。**实施“归雁”行动，建立人才入乡发展激励机制，提高在外务工经商人员、复员退伍军人、大学生等人才返乡创业能力。发挥市农民工返乡创业投资基金作用，加大融资支持力度。推进返乡创业示范县（园区、项目）建设，完善财税、金融、社会保障等支持政策，鼓励村集体经济组织通过创新股份转让、赋予“新村民”资格及相应权能等多种方式吸引各类人才，引导乡贤参与乡村经济发展和社会治理。支持兰考依托三农职业学院建设全国乡村振兴学院。探索通过岗编分离等方式，引导城市教科文卫体等人才定期服务乡村。加大乡村本土人才培养力度，实施高素质农民培育计划，鼓励涉农院校开展“订单式”人才培养，构建教育培训和政策扶持为一体的高素质职业农民培训制度体系框架。加强农村专业队伍建设，引

进扶持培育一批家庭农场经营者、农民专业合作社带头人、农村青年致富带头人、农业职业经理人和经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人等。实施高校毕业生基层成长计划，吸引专业人才投身农村，拓宽引才渠道，培育用好大学生专职村干，集聚一批基层急需的“三农”人才。

**健全财政投入保障机制。**加大支持城乡融合发展及相关平台和载体建设如转移支付、设立政府投资基金等，引导公共财政更大力度向“三农”倾斜，撬动更多社会资金投入“三农”。建立涉农资金统筹整合长效机制，推进行业内、行业间涉农资金统筹整合，提升土地出让收入、耕地占补平衡所得收益等对乡村振兴的支持比重。通过市场化方式依法设立城乡融合发展基金，在风险可控的前提下，支持市县政府债券资金用于符合条件的城乡融合发展公益性项目。

**稳步促进工商资本有序入乡。**打通城市工商资本入乡“绿色通道”，鼓励工商资本参与乡村产业发展和基础设施建设，探索在政府引导下工商资本与村集体的合作共赢模式。完善工商资本投资激励机制，通过以奖代补、贷款贴息、保费补助、民办公助、政府购买服务等方式，支持引导工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域。鼓励市域各商业银行结合自身业务范围，加大对城乡融合中长期贷款投放规模和力度，支持整体打包立项的城乡联动建设融资项目。探索建立工商资本下乡负面清单

制度及工商资本租赁农地风险防范机制。

**完善农村金融服务体系。**强化农村中小金融机构支农主力军定位，加大政策性开发性银行支农力度，鼓励商业银行发展支农业务，扩大业务覆盖面，增强普惠性。推动“农贷通”平台建设，引导更多金融机构参与平台建设与应用，提升平台资金汇集、产融对接、信用建设、上市辅导、保险推广、农村双创等功能。加快完善农业保险制度，推进农业保险扩面、增品、提标，鼓励推广农产品“保险+期货”运作模式。健全农业融资担保体系，依法依规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、农村宅基地、集体林权抵押融资，以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资。建立农村金融风险防范处置机制，加快推进“金安工程”建设，加强农村地区非法集资等金融风险监测预警。

**加快科技成果入乡转化。**深入实施科技特派员制度，壮大涉农科技人才队伍，健全涉农技术创新市场导向机制和“政产学研用”合作机制。完善农业科技创新机制，积极发展农业现代化、种质资源、生态环保等领域的新技术、新成果，建设一批重点实验室、工程（技术）研究中心、企业技术中心、检验检测中心等研发服务平台。完善农业科技成果推广机制，增强信息交流、价值评价、技术交易等科技成果入乡转化综合服务功能。健全县级农技推广中心、乡镇农技推广区域站、村农业技术服务站点和科技示范主体三级科技服务网络，探索公益性和经营性农技推广融

合发展机制。建立科技成果入乡转化激励机制，依法完善赋予科研人员涉农科技成果所有权、使用权、收益分配权等制度，允许农技人员通过提供增值服务合理取得报酬。

## 第六节 扎实推进城乡居民共同富裕

探索促进共同富裕有效路径，全方位提高农民收入，优化转移支付制度体系，建立农村低收入人口常态化帮扶机制，健全防止返贫动态监测和帮扶机制。分层分类实施社会救助，大力发展慈善事业，推动更多低收入人群迈入中等收入行列，推进城乡居民共同富裕。构建农民收入增长长效机制。增加农民工资性收入，健全农民工就业对接服务机制，畅通劳务输出通道；鼓励产业园区、农业龙头企业、小微企业以多种形式提供就业岗位，加强乡村公益性岗位开发，引导农村劳动力转移就业和就地就近就业。增加农民经营性收入，加快培育农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体；完善企业、农民专业合作社等与农民利益联结机制，引导农户自愿以土地经营权等入股，通过利润返还、保底分红、股份合作等多种形式促进农民增收。增加农民财产性收入，丰富创新集体经济发展形态，开辟资产租赁、企业股份、农业开发等多种路径，促进村级集体经济发展壮大。完善对农民直接补贴政策，建立完善财政支农资金“补”改“投”机制，探索建立普惠性农民补贴长效机制。加强低收入困难群体精准帮扶。建立农村低收入人口发现、跟踪监测和快速响应机制，完善困难群体

分层分类帮扶机制，保持主要帮扶政策和财政投入力度总体稳定。加强城镇低收入群体生活保障，推动城乡居民社会保险与社会救助制度相衔接，织密兜牢困难群众基本生活保障底线。

### 专栏 13：城乡一体化行动工程

**农村基础设施提升工程。**加快实施农村道路畅达、电网提质、燃气、通讯网络、饮水安全提质增效工程，硬化通村入组道路 364.8 公里，提升农村道 2328.7 公里，实现户均配变容量 3 千伏安、行政村燃气主管网全覆盖、5G 网络全覆盖，农村饮水安全水平进一步提升。

**农村人居环境整治工程。**基本消除农村黑臭水体，加快农村生活污水处理和垃圾分类收处设施建设，推动农村户厕能改尽改，新改建一批集中供水厂、村级供水站和配套供水管网。

**农业科技创新平台建设。**到 2025 年，建成杞县大蒜研发中心、开封市现代农业产业技术创新战略联盟等一批创新平台，全市新增各类创新平台 50 家。

**基础教育优质均衡发展工程。**新建改扩建 100 所左右公办幼儿园和普惠性民办幼儿园、200 所左右中小学校（含普通高中），新建改建 4540 套农村学校教师周转宿舍。到 2025 年，争创 2-3 个义务教育优质均衡发展县（区）。

**县城城镇化补短板强弱项工程。**加快实施一批医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利、社区综合服务 etc 公共服务设施提标扩面项目，垃圾处理、污水处理、公共厕所等环境卫生设施提级扩能项目，交通、管网、配送投递、智慧化茨造等公用设施提档升级项目。

**特色小镇建设工程。**做优兰考民族乐器、杞县铝型材、祥符花生、城乡一体化示范区农业基金等特色产业，突出东坝头、高阳镇、四所楼镇、



朱仙镇、张氏镇、水稻乡等主导功能，打造一批特色镇。

**十大农业产业集群建设工程。**建设小麦、玉米等粮食作物—米面制品精深加工—饲料精深加工粮食加工产业集群、畜禽养殖—屠宰加工—肉制品全产业链加工产业集群、原料基地—压样、浸出—提纯分级—副产品综合利用油料加工产业集群、原料—烘烤、焙炒、膨化、腌渍—包装休闲食品加工产业集群、农作物秸秆—纤维板—板式家具和木材—实木家具木业及现代家居产业集群、果蔬功能产品和特色果蔬产品产业集群、玫瑰、菊花等花卉加工产业集群、乳制品加工产业集群、大蒜加工产业集群、农业机械产业集群。

**现代农业产业园建设工程。**加快建设兰考蜜瓜、杞县大蒜、通许蔬菜、尉氏小麦、祥符花生等 15 个市级以上现代农业产业园，争创一批省级、国家现代农业产业园。

**“五枢纽”建设工程。**建设自贸区国际陆港、尉氏开港、杞县现代物流、禹王台区商贸物流、顺河公铁联运等五个省级物流枢纽，全面畅通内外联通、安全高效的“双循环”物流通道，推动“通道+枢纽+网络”一体化发展，争创国家物流枢纽城市。

**十链百园千基地工程。**打造十个以上的产业链条完整、产业基础稳固、辐射带动能力强、可复制可推广的种养业带贫产业链条，建设上百个带贫产业园和上千个有特色、有规模、有龙头企业带动的带贫基地，延链、补链、强链，推动产业扶贫提档升级。

## 第八章 强化规划实施保障

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，凝聚社会正能量，画出最大同心圆，广泛团结一切可以团结的力量，形成推动新型城镇化高质量发展的强大合力，确保规划的有效实施和

各项目标任务顺利完成。

### 第一节 坚持和加强党的全面领导

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，切实贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，把党的领导贯穿新型城镇化发展规划实施的各领域和全过程。落实全面从严治党主体责任、监督责任，以政治建设为统领，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，确保党中央决策部署不折不扣贯彻落实。学习运用中国共产党一百年的宝贵经验，教育全县广大党员干部坚定理想信念，不忘初心、牢记使命。全面落实新时期好干部标准，着力建设德才兼备的高素质干部队伍，建立健全干部担当作为的激励和保护机制，优先选用“敢想、敢干、干成、干净”的好干部。坚持严的主基调，锲而不舍落实中央八项规定精神，持续纠治“四风”，坚决反对形式主义、官僚主义，干字当头、实字托底，形成狠抓落实的工作导向。强化对公权力运行的制约和监督，精准运用“四种形态”，一体化推进不敢腐、不能腐、不想腐，营造担当作为、风清气正的良好政治生态。坚持以党建“第一责任”引领和保障发展“第一要务”，严格落实管党治党政治责任，推动党的建设全面进步、全面过硬，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断提高党的执政能力和领导水平，为确保开封“十四五”新型城镇化发展各项目标任务顺利完成提供坚强组织保障。

## 第二节 建立统一规划体系

加强与国家、河南省、郑州市“十四五”新型城镇化发展规划的衔接，强化郑开同城发展，共同打造引领中原城市群高质量发展的增长极，更好发挥新型城镇化发展规划引领作用，强化国土空间规划的基础作用和专项行动规划、重点工程规划的支撑作用，健全规划目录清单、编制备案、衔接协调等管理制度。按照本规划明确的战略重点、重大举措、主要任务和国土空间规划确定的国土空间开发保护要求，制定实施重点区域的区域规划和重点领域专项规划，明确保障空间和细化落实时间表路线图。加强规划综合管理，确保在主要目标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防控等方面协调一致，形成贯彻落实合力。

## 第三节 健全规划实施机制

建立健全规划实施机制，推进规划实施工作的规范化、制度化，增强规划的科学性和执行力。

**分解目标任务。**分解本规划确定的发展目标、重点任务和政策措施，明确牵头部门和工作责任，制定年度计划滚动实施。市直各有关部门、各县（区）要深化细化落实措施，明确时间表、任务书、路线图，用目标倒逼措施，以责任推动落实，确保各项规划目标任务圆满完成。

**完善评估机制。**建立健全规划指标体系的统计与检测，确保数据权威准确、科学合理。建立健全规划的评价制度，加强对规

划的年度监测评估，创新引入第三方评估机制，增强规划评估的准确性和广泛性。对规划执行中出现的新情况、新问题，及时采取相应对策措施。建立规划中期评估制度，根据新型城镇化发展实际，对规划进行必要调整。完善规划考评体系，开展规划实施情况动态监测和绩效评估工作。

**强化实施监督。**建立规划实施督促检查机制，加强对本规划实施情况的监督，自觉接受人大对规划实施情况的监督检查，主动接受政协的民主监督。充分发挥新闻媒体和群众社团的桥梁和监督作用，促进规划的有效实施。

#### 第四节 强化政策项目支撑

科学制定配套政策，强化政策协同，科学谋划重大项目，强化项目支撑，为规划顺利实施提供支撑支持。

**强化政策协同。**根据本规划制定配套政策举措，强化部门间政策制定和实施的协调配合，推动人口、土地、就业、社保、产业、资金、住房、生态环境等方面的政策和改革举措形成合力，形成相互衔接、务实管用的新型城镇化政策工具箱。

**强化重大项目支撑。**树牢“项目为王”理念，围绕本规划确定的重点领域、重点区域和政策导向，健全完善全市“十四五”新型城镇化规划重大项目库，精心组织、集中力量实施一批重大项目。完善重大项目储备机制，在产业发展、城市建设、生态环保、公共服务、新技术、新经济等领域储备一批重大项目，形成

动态有序的项目储备制度。建立重点领域动态项目库，构建“责任制+清单制+项目制”的统一项目管理体系。实施重大项目目标责任制和领导分包责任制，加强全过程科学化、精细化管理，提高协调服务水平。

### 第五节 凝聚社会强大合力

坚持人民主体地位，贯彻党的群众路线，激发全市人民建设开封的主人翁意识，最广泛地动员群众、团结群众、组织群众。充分发挥社会各界和广泛团结海内外同胞等爱国友好力量，参与规划实施的主动性和创造性，健全规划重大事项实施公开机制、社会监督机制和公众评议机制，使规划的实施成为全社会的自觉行动，形成全社会关心、自觉参与和监督规划实施的良好氛围，形成新型城镇化建设群策群力、共建共享的生动局面。