

开封市人民政府文件

汴政〔2021〕46号

开封市人民政府 关于印发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的通知

各县、区人民政府，市人民政府有关部门：

《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》已经开封市第十五届人民代表大会第四次会议审查批准，部分内容调整完善已经开封市第十五届人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议并表决通过，现印发给你们，请认真组织实施。

2021年12月31日

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

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，根据《中共开封市委关于制定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的建议》编制，主要阐明全市发展的战略意图、工作重点和政策取向，引导规范市场主体行为，统筹重大战略和重大举措安排。本纲要是今后五年乃至更长时期全市经济社会发展的宏伟蓝图，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

第一篇 开启全面建设社会主义现代化强市新征程

“十四五”时期，是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是开封市高水平建设世界历史文化名都、谱写中原更加出彩开封绚丽篇章的关键五年。必须全面贯彻落实党的十九届五中全会精神和省委、市委决策部署，贯彻新发展理念，明确新发展目标，

融入新发展格局，为开启全面建设社会主义现代化强市新征程奠定坚实基础。

第一章 发展环境

进入新发展阶段，我市发展基础更加坚实，发展环境发生深刻复杂变化，进一步发展面临新的机遇和挑战。

第一节 决胜全面小康社会取得决定性成就

“十三五”时期，面对错综复杂的国内外经济形势、艰巨繁重的改革发展稳定任务特别是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“一主线一保障两稳定三攻坚五突破”工作布局，深化供给侧结构性改革，有效应对突发新冠疫情与经济下行压力，总体完成了“十三五”规划确定的主要目标任务，全面建成小康社会胜利在望，在中原更加出彩大局中开创了开封高质量发展的新局面。

综合实力得到跨越性新提升。全市地区生产总值在全省排名上升 2 位，提前完成全面建成小康社会“两个翻番”目标。

三次产业结构调整为 15.3:37.8:46.9，“三二一”产业结构更加稳固。财政收入规模迈上 160 亿元新台阶。粮食总产稳定在 300 万吨以上，实现“十七连丰”。装备制造、农副产品加工、汽车及零部件、新材料新能源等八大产业集群稳步增长，奇瑞汽车年产值率先突破百亿元。数字经济蓬勃发展，中原数据湖、西湖数字湾加快布局，两届数字文化大会成功举办。文旅产业深度融合，文化产业增加值占比高于全国、全省水平，全市游客年接待量近 8000 万人次、旅游综合收入突破 700 亿元。市级以上新型研发机构达到 313 家，五年实现翻番。

三大攻坚夺取决定性新成就。兰考在全国首批脱贫摘帽，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，建档立卡贫困村全部脱贫出列，省定黄河滩区居民迁建任务全部完成。PM_{2.5}、PM₁₀ 年均浓度累计下降幅度分别达到 25.7%、32.8%，空气优良天数上升至 237 天。国土绿化深入实施，沿黄生态廊道示范段建设打造全省标杆，林木覆盖率达到 30.14%。“四水同治”加快推进，黑臭水体治理全部完成。北方地区冬季清洁取暖试点工作国家考核优秀，全域禁煤经验在全省推广。“6+3”专项整治取得突出成效，政府债务总体可控，金融机构不良贷款率符合监管要求，守住了不发生系统性区域性风险的底线。

战略支撑谋取开创性新局面。黄河流域生态保护和高质量

发展战略深入实施，“三区一基地”战略定位得到国家、省高度认可，黄河历史文化地标城市加快建设。开封入选国家大运河文化带重要节点城市，古汴河郑开段、朱仙镇国际版画基地等纳入大运河国家文化公园标志性工程。宋都古城保护修缮上升为省级战略，宋都古城保护修缮规划、开封古城保护条例获省批复通过，“五个全域”发展理念进一步彰显。郑汴港被确立为郑州大都市区核心引擎，国家产城融合示范区成功创建，郑开科创走廊、开港经济带、沿黄生态带加快建设，郑汴一体化迈入郑开同城化发展新阶段，引领中原城市群一体化发展格局初步形成。

城乡结构实现历史性新转变。常住人口城镇化率突破50%，五年累计超30万农业人口进城落户，城乡结构实现由乡村型社会向城市型社会的历史性转变。实施“西强、北美、东兴、南融、中保”城市发展策略，中心城区框架进一步拉大。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，城市面貌焕然一新。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。城乡基础设施明显改善，“三横三纵一环”高速构筑成网，实现所有县20分钟上高速。县域治理成效显著，兰考入选首批

全省县域治理“三起来”示范县，尉氏、兰考位列全省县域制造业 30 强。

开放格局取得突破性新进展。自贸区开封片区挂牌成立，22 证合一、企业投资项目承诺制等一系列改革创新经验在全国复制推广，累计入驻企业 5800 多家，是挂牌前的 32 倍，带动全市进出口增幅连年位居全省前列。开封海关开关运行，综合保税区成功申建，中部地区首个国际艺术品保税仓封关运营，郑开汽车及零部件外贸产业基地获批，各类对外开放平台蓄势待发。“放管服”改革持续深化，在全省率先建立营商环境评估指标体系、率先出台“六个一”政务服务规范、率先实现行政审批服务事项 100%网上办理，打造了“一网通办”前提下的“最多跑一次”开封模式，政务服务指标评价多年保持全省第一。国资国企改革成效显著，“6+3+N”企业资产总额突破 1000 亿元。兰考成为全国首个普惠金融改革试验区。开封成为全省唯一国家医保基金监管信用体系建设试点城市，在全国城市信用状况监测排名提升至第 51 名，居全省第 2 位。

人民福祉获得持续性新增进。破解“八需八难”持续推进，民生支出占财政支出比重保持在 70%以上，居民人均可支配收入达到 22647 元，比 2010 年翻一番以上。城镇新增就业累计超过 38 万人，市公共就业服务中心被评为全国人社系统优质服务窗口。优质教育资源倍增工程深入推进，义务教育学校大

班额基本消除，河南大学“双一流”建设取得积极进展，黄河水利职业技术学院入围中国特色高水平高职学校。十大卫生重点项目顺利推进，县域医疗中心加快建设，兰考、杞县、尉氏入选国家紧密型县域医共体建设试点县。城乡社会保障体系实现制度、人群全覆盖。公共文化服务体系不断完善，“六馆一城”等重大项目建成投用。“一中心四平台”先行先试，社区建设“四抓四强”工作经验全国推广，入选全国城市基层党建示范市。法治政府、法治社会建设不断推进，基层社会治理成效突出，是全省唯一全国市域社会治理现代化第一批试点城市。安全生产形势总体平稳，扫黑除恶专项斗争综合排名全省前列，社会大局保持和谐稳定。

特别是面对突如其来的新冠肺炎疫情，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，统筹推进疫情防控和经济社会发展，扛稳疫情防控的政治责任，仅用1个月零6天实现确诊病例和疑似病例“双清零”，选派三批医护人员驰援武汉等地，持续保持无新增病例良好局面，展现了伟大抗疫精神的开封风采。

总体上看，“十三五”时期是我市科学谋划特点最突出、创新实践特色最鲜明、转型发展成效最显著、形象提升最明显的五年，开封在全省发展大局中的战略地位更为突出、发展基础更加坚实，发展后劲更为充足，高质量发展路径更为清晰。这

些成就的取得，主要得益于市委、市政府带领全市人民，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，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，深入落实“四个着力”，持续打好“四张牌”，推动县域治理“三起来”、乡镇工作“三结合”，统筹推进经济高质量发展、乡村振兴战略、黄河保护治理等重大任务；始终坚持以新发展理念引领高质量发展，做大做强先进制造业，推动文旅为支撑的服务业转型升级，深入推进郑汴一体化，提升中心城区辐射带动能力，强化交通、物流枢纽等基础设施支撑，找准高质量发展的支撑点、突破点和发力点；始终坚持在主动融入国家和省重大战略中展现新作为，加快黄河历史文化主地标建设，成为大运河文化带重要节点城市，在全国推广自贸区改革创新经验，联合打造郑汴港核心引擎，推动宋都古城保护上升为省级战略；始终坚持把满足人民对美好生活的向往作为奋斗目标，着力破解民生领域“八需八难”，一大批民生项目建成投用，社会保障更加有力，人民群众获得感、幸福感、安全感持续增强；始终坚持以党建高质量推动发展高质量，建立健全不忘初心、牢记使命的制度，大力弘扬焦裕禄同志的“三股劲”，坚持大抓基层、大抓基础，凝聚起争先晋位谋出彩的强大正能量。

表1 “十三五”规划主要指标完成情况

指标类别与名称		2015年基数	“十三五”规划目标		“十三五”完成情况		属性
			2020年	年均增幅(%)	2020年预计	年均增幅(%)	
一、实力开封							
地区生产总值(亿元)		1605	—	保持中高速增长	2372	6.5	预期性
全员劳动生产率(元/人)		43958*	76900	—	73350	—	预期性
全社会固定资产投资(亿元)		1354	—	保持中高速增长	—	9.3	预期性
一般公共预算收入(亿元)		108.3	174.4	10左右	160.3	8.2	预期性
社会消费品零售总额(亿元)		747.1	—	保持中高速增长	999	8.3	预期性
实际利用市外资金(亿元)		587	700	3.7左右	703	3.7	预期性
实际利用外资(亿美元)		5.7	7.39	3.7左右	7.4	3.9	预期性
外贸进出口总值(亿美元)		5.2	7.15	7左右	9.5	15.6	预期性
城镇化率	常住人口城镇化率(%)	44	51以上	—	51.3	—	预期性
	户籍人口城镇化率(%)	28.4	37左右	—	37	—	预期性
三次产业结构		17.8:41:41.2	12:43:45	—	15.3:37.8:46.9	—	预期性
全社会研发经费占生产总值的比例(%)		0.9	1以上	—	1.05	—	预期性
每万人口发明专利拥有量(件)		1.88	2	—	2.12	—	预期性
科技进步贡献率(%)		—	60左右	—	60	—	预期性
互联网普及率	固定宽带家庭普及率(%)	39.8	85	—	85	—	预期性
	移动宽带家庭普及率(%)	—	90	—	90	—	

二、文化开封						
文化产业增加值 (亿元)	—	156 左右	—	156.5	—	预期性
文化产业增加值占 GDP 比重 (%)	—	6.4 左右	—	6.39	—	预期性
文化产业直接或 间接从业人员 (万人)	—	12	—	12	—	预期性
三、美丽开封						
新增建设用地规模 (万亩)	—	按省下 达指标	—	—	—	约束性
耕地保有量 (万亩)	519.3	按省下 达指标	—	—	—	约束性
万元生产总值用水量下降 (%)	[42.3]	≤48.2	—	[45]	—	约束性
非化石能源占一次能源 消费比重 (%)	—	7 以上	—	8.5	—	约束性
单位生产总值能耗下降比例 (%)	[15]	≥16	—	[18]	—	约束性
单位生产总值二氧化碳 排放降低 (%)	—	按省下 达指标	—	[19]	—	约束性
森林 增长	森林覆盖率 (%)	22.1	30	—	30.14	— 约束性
	森林蓄积量 (万立方米)	506	550	—	553	
空气 质量	细颗粒物 (PM _{2.5}) 年均浓度	74	58	—	55	— 约束性
	空气优良天数 (比率%)	60.8	65	—	65	
地表水 质量	达到或好于Ⅲ类水 体比例 (%)	—	控制在省 下指标内	—	20	— 约束性
	地表水质劣Ⅴ类水 体比例 (%)	—	控制在省 下指标内	—	0	

主要 污染物 排放 (万吨)	化学需氧量 (万吨)	6.9	5.63	—	5.0026	—	约束性
	二氧化硫 (万吨)	6.543	4.951	—	4.9026	—	
	氨氮 (万吨)	0.677	0.565	—	0.5101	—	
	氮氧化物 (万吨)	4.067	3.183	—	3.18	—	
四、幸福开封							
城镇居民人均可支配收入 (元)	22923	—	保持中高 速增长	31868	6.8	预期性	
农村居民人均可支配收入 (元)	10304	—	保持中高 速增长	15370	8.3	预期性	
城镇新增就业人数 (万人)	[38.6]	[35]以上	—	[38]	—	预期性	
全市总人口 (万人)	516.5	530	0.52		—	约束性	
农村贫困人口脱贫人数 (万人)	[15.43]	[15.43]	—	[15.43]	—	约束性	
人均预期寿命 (岁)	75.6	76.5	—	76.5	—	预期性	
劳动年龄人口平均受教育 年限(年)	—	10.5	—	10.65	—	约束性	
高中教育毛入学率 (%)	≥90	≥92	—	92	—	约束性	
城镇棚户区住房改造 (万套)	[6.2]	[3.2]	—	[3.7]	—	约束性	
注：1. 地区生产总值年均增速按不变价格计算。 2. []为五年规划期累计数。 3. 带*数据为2014年数据。							

第二节 面临形势

当前和今后一个时期，我市仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的变化，全市发展呈现新的阶段性特征。

——从国际看。世界百年未有之大变局进入加速演变期，新一轮科技革命和产业变革深入发展，全球新冠肺炎疫情大流行带来巨大变量，经济全球化逆流涌动。大国博弈对抗加剧推动国际体系深刻变革，国际环境日趋复杂。

——从国内看。我国已进入高质量发展阶段，经济长期向好的基本面没有改变，人民对美好生活的向往呈现多样化多层次多方面特点。经济发展格局加快向“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”转变；区域发展格局加快向全域统筹、跨区域一体化发展转变；产业转型升级加快向优化和稳定产业链供应链转变；城市发展加快向绿色、智慧、韧性、安全方向转变；公共服务加快向均等化全覆盖提质量转变，更多新的增长动力正在加快形成并不断蓄积力量。

——从我市自身看。站在新的历史方位上，开封发展具有“三地优势”：一是习近平新时代中国特色社会主义思想县域治理示范地。习近平总书记在开封提出县域治理“三起来”和乡镇工作“三结合”的重要指示精神，开封在文旅融合、城乡贯通、脱贫致富、基层党建、体制机制改革等领域率先突破，打造新时代中国特色社会主义建设的出彩点、展示区。二是焦裕禄精神发源地。兰考是焦裕禄精神发源地和习近平总书记联系点，开封将学习焦裕禄和践行社会主义核心价值观融为一体，大力弘扬“亲民爱民、艰苦奋斗、科学求实、迎难而上、无私

奉献”的焦裕禄精神，打造全国知名党性教育基地，让焦裕禄精神的旗帜在新时代高高飘扬、代代传承。三是华夏历史文明宋文化承载地。开封拥有最能体现华夏历史文明高峰的宋文化，通过实施宋都古城保护与修缮工程，推动地上遗存保护利用与改造复兴，建设国家宋都古城文化产业园，全力传承保护和创新展示宋文化。

同时，开封“十四五”发展面临“四大机遇”：一是国家战略叠加为开封发展拓展新空间。促进中部地区崛起、黄河流域生态保护和高质量发展、大运河文化带和古城保护、自贸区提质升级、中原城市群一体化发展等重大战略深入实施，有利于开封市发挥交通、产业和文旅优势，在重大政策、重大项目和重大生产力布局等方面得到国家和省更多支持。二是郑开同城加快推进重塑区域发展新格局。习近平总书记作出郑开同城引领中原城市群一体化发展重要指示，郑开同城化上升为国家战略，有利于开封进一步发挥区位优势，拓展城市发展空间，加速集聚高端要素，提升城市发展能级。三是数字经济蓬勃发展为开封跨越晋升提供新动能。5G、人工智能、机器人技术、虚拟现实以及量子科技等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，有利于开封紧抓数字经济发展机遇，为一些新兴领域同台竞技和赶超发展提供了重大窗口期。四是“双循环”下内需升级为开封发展注入新活力。随着居民

收入水平提高、人口结构变化和消费结构升级，将大大促进文化旅游、教育培训、养老健康、休闲娱乐、电子商务、信息服务等服务业加快发展，将进一步放大开封的历史文化、旅游、生态、人才等特色优势，促进全域旅游、文创、夜经济、新消费等加速发展。也面临“三大挑战”：一是总体发展阶段仍要赶超全国全省平均水平。目前开封人均生产总值分别为全国、全省的70%、90%左右，城镇化率分别低于全国、全省10个、3个百分点，在全省县域经济总量前20强中仅有尉氏1个，全市发展不平衡不充分的矛盾较为突出。二是产业规模结构仍需契合高质量发展要求。现有产业结构与中高端发展水平不相适应，第一产业占比高于全省5个百分点；工业总量规模偏小，领军企业缺乏，带动作用不强；传统产业占比较高，高新技术和战略新兴产业仍处于起步阶段；高新技术企业数量少，高能级创新创业平台不多，郑开科创走廊、自贸区等开放创新优势尚未得到充分发挥。文旅大而不强，商贸、房地产等传统服务业拉动力量逐渐减弱，现代物流、文化创意、商务金融等现代服务业尚未形成有效支撑。三是城市发展仍需在激烈的区域竞争中奋勇争先。随着郑州都市圈建设步伐加快，高端要素短期内将加速向郑州流动，郑焦、郑许、郑新一体化加速推进，新乡、许昌、焦作等城市也纷纷搭建良好平台，加强与郑州融合，争夺人才、技术、资金、数据等资源要素的竞争将更为激

烈，谁慢半拍、谁将处于落后位置，开封必须加快出台突破性的政策措施，打造更为优越的营商环境，才能实现弯道超车和换道超车。

综合研判，当前和今后一个时期，我市将进入高质量发展攻坚期、新旧动能转换提速期、产业整体跃迁变革期、城市能级提升跨越期、区域竞合突围期，机遇挑战并存，机遇大于挑战。必须深刻认识我国经济社会发展新阶段、新理念、新格局，准确把握开封发展的阶段性特征，增强机遇意识和风险意识，发挥优势、彰显特色，在危机中育先机、于变局中开新局，努力走出一条具有开封特色的高质量发展之路，奋力谱写新时代中原更加出彩开封绚丽篇章。

第二章 指导方针

第一节 指导思想

《中共开封市委关于制定开封市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，“十四五”时期我市经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时

代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记视察河南及开封时的重要讲话精神，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，深入落实“四个着力”、持续打好“四张牌”，践行县域治理“三起来”、做好乡镇工作“三结合”，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，加快建设现代化经济体系，服务构建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，着力推进治理体系和治理能力现代化，持续保底线、保民生、保运行、创环境、上项目、转作风，高水平建设世界历史文化名都，确保全面建设社会主义现代化开封开好局、起好步，争当全省经济社会高质量发展开路先锋，奋力谱写新时代中原更加出彩开封绚丽篇章。

第二节 基本原则

“十四五”时期，推动全市经济社会高质量发展，确保全面建设社会主义现代化开封，必须遵循以下原则：

——坚持党的全面领导，把牢方向强化保证。坚持和完善

党领导经济社会发展的体制机制，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、构建新发展格局的能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

——坚持以人民为中心，依靠人民造福人民。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终同群众站在一起、干在一起、拼在一起，维护人民根本利益，促进社会公平，增进民生福祉，激发全体人民积极性、主动性、创造性，不断实现人民对美好生活的向往。

——坚持新发展理念，提升质量提高效益。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，以保促稳、稳中求进、进中蓄势，服务构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持深化改革开放，增强动力拓展空间。坚定不移推进改革，坚定不移扩大开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

——坚持系统观念，全局谋划统筹推进。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，全面融入双循环

发展格局，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

第三章 发展定位

着眼于开封发展的历史方位和阶段性特征，抢抓机遇、突出特色、谋势成势，高水平建设“一都四城”。

——世界历史文化名都。强化历史担当，坚定文化自信，保持战略定力，大力传承弘扬开封优秀传统文化、社会主义先进文化和红色文化，带动经济社会高质量全面发展，高起点、高标准、高水平建设世界历史文化名都。

——国际文化旅游名城。坚持国际化视野，紧抓黄河流域生态保护与高质量发展、“一带一路”、大运河文化保护传承利用等国家重大战略机遇，延续千年历史文脉，讲好“开封故事”绚丽篇章，发展高品质文化旅游产品和服务，打造独具魅力的国际文化旅游目的地。

——黄河流域水治理生态城。牢固树立“山水林田湖草”生命共同体理念，坚持重在保护，要在治理，突出开封北方水城特色，打造全域河湖美、生态美、环境美、城市美、乡村美的国家生态园林城市，引领黄河流域水生态文明发展。

——区域一体化高质量发展示范城。深入推动郑开同城，

实施“西强、北美、东兴、南融、中保”城市发展策略，增强人口、产业、科技、金融等集聚能力，打造中原城市群一体化高质量发展示范区。

——品质宜居消费智城。坚持历史风貌与业态功能并重，城市更新与消费升级共进，优化提升城市智慧化精细化水平，建设功能完美、空间精美、品位臻美的现代化城市，构建基于文旅体验为主的宜居宜业宜游区域性消费中心。

第四章 发展目标

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，明确二〇三五年远景目标和“十四五”时期经济社会发展目标。

第一节 二〇三五年远景目标

从现在到二〇三五年，我市将向高水平建设“世界历史文化名都”目标迈进，经济综合实力、改革开放创新、产城城乡融合、幸福美好家园走在全省前列，率先基本实现社会主义现代化，基本建成国际文化旅游名城、黄河流域水治理生态城、品质宜居消费智城和区域一体化高质量发展示范城。

——经济综合实力走在全省前列。到 2035 年，经济总量、

制造业、财政收入、居民收入等主要指标增速保持全省前列，经济实力和综合竞争力显著增强，进入全省第一方阵，文旅综合实力位居全国前列，高质量建成世界历史文化名都。

——改革开放创新走在全省前列。重点领域改革持续深化，市场主体活力充分迸发，创新体系更加完善，创新型人才加快集聚，都市圈重要的科技创新高地和新兴产业重要策源地基本形成。市场化法治化国际化一流营商环境基本形成，开放平台参与国际经济合作和竞争优势明显增强，开放型经济达到更高水平，城市国际化程度更高。

——产城城乡融合走在全省前列。全面实现郑开同城化，成为中原城市群一体化高质量发展引领区。城乡全面融合发展，成为全国县域治理“三起来”和乡镇工作“三结合”的示范样板。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，智慧城市、宜居城市、韧性城市、平安城市、法治城市建设走在全省前列，城市治理体系和治理能力现代化基本实现。

——幸福美好家园走在全省前列。社会主义核心价值观深入人心，文化国际传播力和影响力更加广泛深远，社会文明程度达到新高度。生态环境根本好转，绿色发展方式和生活方式基本形成，人与自然和谐共生，建设成为国际花园城市。人民生活更加美好，幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、

老有颐养、住有宜居、弱有众扶基本实现，人民获得感幸福感安全感位居全省前列，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

第二节 “十四五”时期发展目标

坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一，努力在高质量发展、高品质生活、高效能治理上奋勇争先，实现在更加出彩上迈出更大步伐。

——经济发展质量更优。主要经济指标增速位居全省前列，生产总值年均增速 8.5%以上，常住人口城镇化率达到 63%左右。形成一批特色突出、竞争力强的百千亿级产业集群，产业基础能力和产业链水平显著提升；文旅产业提质升级，国际影响力显著提升；乡村振兴取得决定性进展，中心城区辐射带动能力显著提升；创新创业支撑作用更为突出，科技创新水平显著提升。

——改革开放力度更大。政府效能持续提升，信用体系全面完善，基本形成市场化国际化法治化营商环境。自贸区制度创新走在全国前列，全面融入国内国际双循环新发展格局，全市实际到位省外资金、外商直接投资稳定增长。

——绿色发展颜值更美。绿水青山就是金山银山理念深入践行，生态文明制度体系基本建成，资源利用效率显著提高。

生态环境质量根本好转，突出环境问题基本消除，国土空间开发格局进一步优化，生态保护和环境质量走在黄河流域前列。

——社会文明程度更高。社会主义核心价值观普遍践行，黄河文化影响力和号召力显著增强，焦裕禄精神和“三起来”“三结合”等主流思想引导力进一步增强，全民素质和社会文明程度明显提升。

——社会治理效能更强。政府绩效管理体系持续完善，市场配置资源能力显著增强，平安开封和法治开封建设取得新成效，形成高品质、高绩效的公共治理和政府服务的“开封标准”，治理体系和治理能力现代化迈上新台阶。

——人民生活品质更好。城乡居民收入和经济发展保持同步增长，人民生活更加富裕，基本公共服务均等化水平显著提升，人均预期寿命和国民受教育程度高于全省平均水平，人民群众获得感幸福感安全感显著增强。

表2 “十四五”经济社会发展主要指标

类别	指标		2020年	2025年	年均/累计	属性
经济发展	1	地区生产总值增长(%)	2.0	—	>8.5	预期性
	2	全员劳动生产率增长(%)	—	—	>5.5	预期性
	3	常住人口城镇化率(%)	51.3	63左右	—	预期性
	4	社会消费品零售总额增长(%)	-3.1	—	8左右	预期性
创新驱动	5	研发经费投入强度(%)	1.05	2.64	33.8	预期性
	6	每万人口高价值发明专利拥有量(件)	—	3.0	—	预期性

	7	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重 (%)		—	8	—	预期性
民生福祉	8	居民人均可支配收入增长 (%)		3.9	—	与经济增长基本同步	预期性
	9	城镇就业	城镇新增就业人数 (万人)	6.5	—	[30]	预期性
			城镇调查失业率 (%)	—	—	5.5 左右	
	10	劳动年龄人口平均受教育年限 (年)		10.65	11.0 左右	—	约束性
	11	每千人拥有卫生技术人员数	每千人口拥有执业 (助理) 医师数 (人)	2.94	3.8	—	预期性
			每千人口注册护士数 (人)	3.2	>3.6		
	12	基本养老保险参保率 (%)		99.69	99.7	—	预期性
	13	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 (个)		—	4	—	预期性
14	人均预期寿命 (岁)		—	—	[1]	预期性	
绿色生态	15	单位地区生产总值能源消耗降低 (%)		[18]	—	按省下达目标	约束性
	16	单位地区生产总值二氧化碳排放降低 (%)		[19]	—	按省下达目标	约束性
	17	空气质量优良天数比率 (%)		65	按省下达目标	—	约束性
	18	地表水达到或好于Ⅲ类水体占比 (%)		20	按省下达目标	—	约束性
	19	林木覆盖率 (%)		30.14	30.5	—	约束性
安全保障	20	粮食综合生产能力 (万吨)		313.07	>300	—	约束性
	21	能源综合生产能力 (万吨标准煤)		57	>60	—	约束性
注：1. 地区生产总值年均增速按不变价格计算。 2. [] 为五年规划期累计数。 3. 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。							

第五章 战略重点

实现“十四五”发展目标，必须突出战略重点，着眼解决制约经济社会持续健康发展的全局性、根本性、长远性问题。

——制造立市。夯实制造业基石地位，坚定不移推进制造业高质量发展，打好产业基础高级化和产业链现代化攻坚战，优先培育和发展一批战略性新兴产业，形成一批具有全国竞争力的特色制造业集群。

——文旅强市。强化文旅产业柱石地位，突出发掘阐释彰显宋文化，挖掘红色文化资源，讲好“黄河故事”，建设全国数字文化高地，促进线上线下加速融合激发消费潜力，打造文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和具有国际影响力的旅游目的地。

——平安治市。坚持总体国家安全观，实施国家安全战略，坚持政治引领、法治保障、德治教化、自治强基和科技支撑，深入推进平安开封建设，全面提升社会治理体系和治理能力现代化水平，积极探索共建共治共享社会治理“开封经验”，高标准建成国家市域社会治理现代化示范市。

——开放兴市。建设高效便捷的政务环境、竞争有序的市场环境、公平正义的法治环境、开放包容的人文环境、生产生活生态融合的空间环境等“五大环境”，以自贸区开封片区为龙

头打造内陆开放高地，营造市场化法治化国际化营商环境。

——改革创新活市。坚持改革、创新在现代化建设全局中的重要地位，持续深化土地、国资国企、环境、金融等“五大改革”，实施科技创新、制度创新双轮驱动，坚持问题导向、目标导向、发展导向，聚焦影响和制约开封发展的重点领域和关键环节持续发力，为开封高质量发展注入源源不断的动力。

——乡村振兴稳市。坚持农业农村优先发展，强化以工补农、以城带乡，实施乡村建设行动，深化农村改革，全面推动一二三产高质量发展，提高农业质量效益和竞争力，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，加快农业农村现代化，建设成为全省乃至全国都市圈乡村振兴的示范样板。

第六章 空间布局

顺应产业和人口向优势区域集中的客观规律，继续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市布局和产业布局。

第一节 城镇布局

坚持区域协同、城乡一体、东西联动，以中心城区为主体，以县城和小城镇为支撑，构建“一城五带五组团多节点”

城镇发展格局。

——“一城”：即中心城区。提升城市品位，完善服务功能，提高集聚和辐射带动能力。

——“五带”：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和乡村振兴示范带。

郑汴洛沿黄国际旅游精品带。强化三市文旅协作和基础设施连通，加快建设一批重大交通设施、标志性场馆和国际黄金旅游线路，打造黄河历史文化地标城市，建设具有国际影响力的黄河文化旅游带。

郑开科创走廊带。加强高校和科研院所建设，布局综合性科研平台和区域性创新平台，积极培育战略性新兴产业集群，开展新一轮全面改革创新改革试验，形成国内有影响力的数字产业集聚区，打造全国重要的科技创新策源地。

开港许高端制造业产业带。依托区位优势，深度融入航空港区，培育壮大新一代信息技术、新能源及网联汽车等高新技术产业，大力发展先进生产性服务业，加快开封综保区建设，积极申建郑开内陆自由贸易港，打造全国重要的先进制造业基地。

宋文化传承创新展示带。深入实施宋都古城保护修缮，加快推进古城墙文化带、千年中轴线文化带、大运河及水系

文化带等“三条文化带”修复展示和老旧小区综合改造，系统发掘展示最能代表华夏历史文化高峰的宋文化独特魅力，实施宋文化活化再现工程，建成全城一景、宋韵彰显的国际文化旅游名城。

乡村振兴示范带。积极开展“三起来”“三结合”示范创建，推进新型城镇化和美丽乡村建设“双轮驱动”，在党建引领、产业带动、人才支撑和绿色发展等方面加快探索、率先突破，打造全省乃至全国乡村振兴的示范样板。

——“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。

第二节 产业布局

统筹优化市域产业布局，全面提升城市能级和综合承载力，构建“十群十区五枢纽”的空间发展布局，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。

——“十群”：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，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。

第二篇 建设国家创新高地

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，把科技创新和制度创新作为全市发展的战略支撑，深入实施科教兴市战略、人才强市战略、创新驱动战略，完善创新服务体系，提升创新研发和成果转化能力，厚植发展新优势。

第七章 高水平建设郑开科创走廊

实施科技强市行动，优化科技创新资源布局，引进和布局

重大科技创新平台，加快关键技术攻关研发和成果转化，打造全省沿黄科技创新带核心区，成为支撑全省、服务全国的创新策源地。

第一节 优化科创资源布局

集聚高端创新要素，以郑开科学大道为轴线，与郑州联动发展打造百里创新创业长廊。加快西湖数字湾、中原数据湖、科教园区、职教园区建设，促进大学科技园提质升级。推动各县（区）争创国家级、省级高新技术产业开发区、农业科技园。积极对接郑洛新国家自主创新示范区，争取复制自创区各项政策。

第二节 建设重大科技创新平台

紧抓国家优化区域创新布局机遇，结合开封优势，支持国家重大创新平台、重大科技基础设施、重大引智项目落户开封。重点在新一代光源、芯片制造、北斗应用、生命科学、生物医药、生物育种等产业领域，布局建设一批大科学装置、制造业创新中心，打造高水平创新基地。吸引国内外一流高校、科研机构或高层次人才团队、知名企业，采用多元投入和市场化运作模式，在开封设立新型研发机构。鼓励河大等高校优化学科布局，积极开展重大基础研究。支持高校、企业等现有公

共创新平台和实验室晋升为国家级。

第三节 加快重大技术攻关研发

打好关键核心技术攻坚战，在高端装备、新能源汽车、石墨新材料、生物育种、生物医药、心脏科学、氢能等领域，集中支持事关发展全局的基础研究和共性关键技术研发，解决一批“卡脖子”的基础产品和基础技术，提高创新链整体效能。大力推动 5G 产业、人工智能、新一代光源等前沿技术和工艺研发应用，培育特色细分领域市场。

第八章 提升企业技术创新能力

强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚，提高企业技术创新能力。

第一节 培育发展创新型企业

聚焦绿色食品、精细化工、装备制造、汽车及零部件等优势产业，发挥骨干企业引领支撑作用，培育形成一批创新龙头企业。实施中小型科技企业培育行动，建立覆盖企业初创、成长、发展等不同阶段的政策扶持体系，鼓励具备条件的普通中小企业转型为科技型企业，在行业细分领域内培育一批“科技

小巨人”。支持高新技术企业申请专利、开展标准化研究和创建品牌。到 2025 年，全市高新技术企业数量实现翻番。

第二节 引导企业加大创新投入

落实国家企业研究开发费用加计扣除政策，加大企业研发后补助、研发准备金、研发风险等财政奖补力度，做好高新技术企业认定及通过认定的高新技术企业减征企业所得税工作，鼓励引导企业加大对自主创新、中试熟化和产业化应用投入，打造成为科技创新和创新资源投入主体。发挥企业家重要作用，推动生产组织创新、技术创新、市场创新。

第三节 推进政产学研深度融合

支持企业牵头组建创新联合体、产业技术研究院等，积极争创国家、省级工程（技术）研究中心、研究院等创新研发平台，加快实现大中型企业省级研发机构全覆盖。发挥大企业引领支撑作用，围绕特色优势产业，加强共性技术平台建设，推动企业融通创新，构建产业链上中下游、大中小企业协同创新体系。促进大中小企业联合参与重大科技项目，鼓励高校、科研院所和大企业科研仪器、实验设施等创新资源向中小企业开放。

第九章 加快建设人才强市

把培养人才、引进人才、留住人才放在更加突出的位置，深化人才发展体制机制改革，激发人才创新活力，打造人才集聚高地、开放创新之城。

第一节 加快人才培育

健全分类培养机制，统筹创新型、应用型、技能型人才培养。强化教育与产业、专业与职业对接，扩大博士、硕士招生规模，加强基础研究和数字经济等新兴领域人才培养。完善技能人才培养体系，推动院校实训基地、公共实训基地、企业实训基地有效衔接，深入推进全民技能振兴工程，培育壮大高水平工程师和高技能人才队伍。鼓励青年科技人员潜心专业研究，在科研一线、创新实践中培养壮大青年科技人才队伍。深化市校合作，支持河南大学改善办学条件、生活条件。

第二节 加强人才引进

大力实施汴梁英才计划，拓宽柔性引才渠道，探索离岸创新创业新模式，引进一批顶尖人才、领军人才、紧缺人才。推进企业人才服务团、千名精英学子留汴工作计划，开辟博士、清华北大等重点高校硕士绿色通道。规划建设一批区域性、专

业性的人力资源产业园区，促进人力资源服务业集聚创新发展。加大基础教育、职业教育、医疗健康、人才公寓、创客中心等建设投入，增加对高端人才和创新创业的吸引力。

第三节 激发人才创新

建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系，全面落实企事业单位用人自主权和评价自主权。推进社会化职称评审，畅通全覆盖的专业技术人员职称申报渠道。支持高技能人才、专业技术人才在高校、科研院所和企业之间合理流动。支持农业人才发展。加快“一站式”人才服务窗口建设，为创新创业人才安家落户、科技研发、经费支持、医疗保障、子女入学和配偶就业等提供周到便捷优质服务。

第十章 完善创新体制机制

深化科技创新体制机制改革，完善科技投入机制，推进科技开放合作，构建集多元化孵化主体、专业化创新服务、市场化创新资本的复合创新生态圈。

第一节 深化科研体制机制改革

深化科技领域“放管服”改革，扩大科研创新领军人才预

算调剂权和经费使用自主权，对新产业新业态实行包容审慎监管。探索建立“揭榜攻关”“揭榜转化”制度，改进科技项目组织管理方式。加强知识产权保护，创建知识产权示范园区和知识产权质押融资试点园区。推行市场化社会化的分级分类科研成果评价，探索实行科技成果转化收益市场化分配机制，开展职务科技成果所有权或长期使用权改革试点。建立完善科研单位绩效工资总量动态调整、竞争性科研项目奖励金提取机制。弘扬科学精神和工匠精神，加强科普工作，营造崇尚创新的社会氛围。

第二节 完善科技投入机制

建立科技创新财政投入稳定增长机制，设立科技成果转化基金、科技贷款风险补偿准备金，培育国家文化和科技融合示范基地。推动科技金融服务和产品创新，积极发展科技保险、科技贷、科技担保、知识产权质押等，支持企业在创业板、科创板、新三板等上市融资。鼓励产业集聚区和科技企业孵化器、大学科技园、众创空间等设立种子基金，对初创期科技型中小微企业开展股权投资。建立完善科技金融风险补偿机制，鼓励发展天使投资或创业投资。

第三节 促进科技开放合作

坚持引进来与走出去相结合，深化与国内外一流科研院

所、知名高校的科技合作，开展创新资源共享、科技联合攻关协同转化，共建一批科技创新园区和成果转化基地，探索构建先进城市“创新”+开封“就地转化”新模式。积极举办跨国技术转移大会，吸引集聚国际重大科技成果在开封落地转化。支持骨干企业开展海外并购、设立研发中心、购买专利技术，引进国内外先进技术，增强创新能力。

专栏1 创新能力提升行动

（一）创新基地建设工程。加快贝威科技心脏药物安全、中关村智酷、绿地创客、天民种业超级小麦育种等基地建设，积极争取黄河一号环境卫星创新基地落地实施，支持各县（区）谋建重大科技创新基地。

（二）创新园区提升工程。加快示范区通许创建国家、尉氏禹王台创建省级高新技术产业开发区，市科创中心创建省级大学科技园，支持兰考创建国家、通许等创建省级农业科技园。

（三）创新平台建设工程。加快超短超强激光、炭素新材料、省靶向抗癌药物国际联合实验室、省心脏生理研究国际联合实验室、奇瑞商用车研发、新能源汽车工程技术、腾讯云启中心等创新平台建设，支持河大遥感大数据应用、人工智能机器视觉技术、农作物遥感精准识别等实验室建设，鼓励产业园区、企业谋建精细化工新材料、现代家居研发等重大创新平台。

第三篇 建设现代特色制造业基地

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。

第十一章 发展壮大百千亿级产业集群

坚持制造立市，做大做强主导产业，发展壮大优势产业集群，着力优化供应链、完善产业链、提升价值链，构建集聚度高、竞争力强、特色突出的百千亿级产业集群。

第一节 做大做强两大千亿级产业集群

紧跟国内外市场需求和产业发展趋势，进一步强化农副产品加工、精细化工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，农副产品加工、精细化工产业集群主营业务收入均达到 1000 亿元以上。

农副产品加工。顺应食品消费个性化、多元化、营养化升级趋势，以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手，以龙头企业为依托，做大做强粮食制品、肉制品、油脂制品和饲料加工，大力发展速冻食品、果蔬制品、休闲食品等，积极推进主食产业化生产和商品化供应，支持食品加工企业深度开发“原字号”“老字号”品牌，培育全产业链，建设全省重要的农副产品加工基地。

精细化工。坚守安全环保底线，坚持产品高档化、精细化、复合化、功能化，生产技术清洁化、节能化，依托精细化工和黄龙产业集聚区，大力推动氯碱、合成氨、苯酐强链延链

补链，加快发展功能性高分子材料、农药医药中间体、加氢新材料、环保材料、染料涂料等高端精细化工产品，建设全国具有重要影响力的精细化工产业基地。

第二节 发展壮大五百亿级产业集群

坚持优化存量与扩大增量并重，持续做大汽车及零部件、装备制造、新材料新能源、现代家居、医药和医疗器械、纺织服装等特色产业规模。到 2025 年，六大产业集群主营业务收入均突破 500 亿元。

汽车及零部件。支持奇瑞汽车稳产满产和新车型研发，尽快扩大整车生产能力；积极培育旅居车、特种车，夯实郑开百万辆汽车生产基地。着力提升奇瑞汽车配套零部件本地化率，强化郑州整车产业配套，巩固提升汽车电子、线束、板材、内饰、油箱等零部件产业，发展离合器、变速箱、发动机等核心部件产业。

装备制造。加快中联重科扩能升级，大力发展大马力智能拖拉机、智能农机等产品。全面启动中粮工科产业园建设，做大做强食品粮食机械，打造“中原粮谷”。推动空分行业整合，发展大型空分设备。支持仪表、阀门产学研协同发展，推动储氢设备研发和产业化。推动铸造产业转型升级，建设再生循环经济产业园。促进锚具集聚发展。培育高端智能装备产品和成

套整机制造。

新材料新能源。坚持延链提质方向，巩固提升石墨电极和聚甲醛超硬材料，加快超高功率石墨电极、新型研磨材料等新产品研发。围绕汽车、高铁、食品、建筑等行业需求，加快建设杞县铝型材产业园，打造铝型材加工集散基地。加快储能炭材料产业园建设，推动产学研协同创新，积极发展碳纤维、石墨烯等炭素材料。

现代家居。持续扩大板材加工、家具制造等产业规模，布局全屋定制家居、智能家居等中高端产业项目，培育集聚五金、玻璃、封装条等产业，配套包装设计、会展营销、检验检测、电商物流等产业。提升企业科技创新能力和整体技术水平，推动传统木业向“智能+创意”、绿色环保方向升级发展，以集群引进和产品创新开拓市场空间。

医药和医疗器械。稳定龙头企业原料药产能，鼓励发展特色原料药和高端定制原料药。加大仿制药中间体、中成药等研发攻关。推动重大疾病防治生物技术药物、新型疫苗和诊断试剂、创新药物等产业化。加快推进优德科技园建设，扩大医用耗材产业规模，发展康复器械、可穿戴医疗设备等中高端健康设备。

纺织服装。谋划建设中原纺织服装产业园，优化提升棉纺产业，壮大棉纱、精梳纺、织物面料等规模，培育发展高支

纱、高档面料等。高标准适度发展纺织印染。瞄准时尚、定制方向，积极发展皮革和成衣加工，加快培育服饰、品牌服装等，建立创意设计、技术服务、检测鉴定、质量控制等公共服务体系。

第三节 服务制造业企业快速发展

全面落实“链长制”，梳理产业链重点企业、重点项目、重点平台、关键技术，开展精准招商，稳定产业链供应链。完善“四个 50”企业培育机制，强化首席服务官制度，集中优势资源，支持龙头企业增强核心竞争力。鼓励中小企业提升专业化能力，培育特色产品，做精做优“专精特新”企业，促进大中小企业融通创新发展。加强企业家培训提升力度，引导企业建立完善现代企业制度。

专栏 2 百千亿级产业集群培育行动

（一）农副产品加工千亿级产业集群发展工程。围绕兰考畜牧、杞县粮食和大蒜、通许方便食品、尉氏速冻食品、祥符油料和都市食品、示范区中央厨房等细分行业，加快正大肉鸡、雪松面粉、鸿昌大蒜、丽星食品、思念食品、大红门、华夏幸福食品港、益海嘉里、杞江沙棘等重大项目建设，支持万寿菊、三用菊、海大饲料、正大康地饲料等项目建设，打造全省重要的农副产品加工基地。

（二）精细化工产业千亿级产业集群发展工程。聚焦精细化工、黄龙产业集聚区，突出晋开、东大、九泓龙头带动，加快建设晋开煤基产品、东大环氧树脂和氢气、九泓苯酐和增塑剂、双塔高档环保涂料、华瑞光气、盛宏丰甲醇钠、普朗克原药等项目，打造国内领先的精细化工产业园区。

（三）汽车及零部件 500 亿级产业集群发展工程。聚焦汴西产业集聚区、开港产业带，突出电动化、网联化、智能化，积极引进新能源及智能网联汽车、整

车制造及关键零部件企业，持续推进奇瑞 30 万辆整车生产+5G 智能车间+研发中心建设，推动邯钢福然德板型冲压、全盛汽车零部件、奥力星汽车模具等项目建设，加快通许电动车集群提档升级，培育郑开 300 万辆汽车产业带。

（四）装备制造 500 亿级产业集群发展工程。聚焦汴西、汴东、杞县产业集聚区，依托开封空分、中联重科、茂盛粮机、平原智能等龙头企业，积极推动中粮工科产业园、中联农机智能产业园、高端机械装备制造产业园以及阀门、仪表、锚具、钢构、铸造等特色产业园布局建设，加快迪尔空分智能工厂、天浩智能装备、开高阀门、通海流体、开封仪表、青天伟业、开流仪表、威利流量仪表、中桥预应力、杭萧钢构、长鸿钢构等项目建设。

（五）新材料新能源 500 亿级产业集群发展工程。聚焦汴东、杞县、汴西产业集聚区，积极推动储能炭材料产业园、世合型材产业园布局建设，推进开封炭素技改、负极材料和等静压石墨化、炭素散热膜、炭素双极板等项目建设，实施杞县铝型材产业“315”工程，加快汉晶高新超高水氧阻隔功能膜、东磁单晶掺镓产品改造、龙宇聚甲醛等项目建设。

（六）医药和医疗器械 500 亿级产业集群发展工程。聚焦尉氏、汴西产业集聚区，加快建设豫优医疗器械产业园、天捷体外诊断、传诺堂医疗设备、凯迪等医疗器械项目和比福药业、泰丰制药、天地药业、海王药慧园、太平惠民合剂药业、颐康制药等医药项目，支持开药集团搬迁改造。

（七）纺织服装 500 亿级产业集群发展工程。聚焦尉氏产业集聚区，加快鑫旺棉业技改、昊昌纺织、元通精梳纺及织物面料、同舟棉纱、嘉亿棉纱、万维纺织品等项目建设，推进凯华皮革升级改造，打造棉纱、面料、印染、服装等全产业链。

（八）现代家居 500 亿级产业集群发展工程。聚焦兰考、尉氏、通许产业集聚区，着力发展林木一体化、绿色生态板材、新型家装建材、全屋定制、智能家居，积极推动恒大家居联盟产业园、尉氏县家居产业园、筑友智能装饰产业园布局建设，加快首派商用展柜、豫之柜集成房屋、金盛达建材、润科布艺沙发、门窗、定制家具、幕墙装饰等项目建设。

（九）百亿级龙头企业培育工程。围绕百千亿级产业集群建设，加快推动奇瑞汽车、中联重科、开炭新材、大红门、恒大家居、晋开、东大、立邦涂料、开封制药等骨干企业发展，打造一批优势产业领域百亿级龙头企业。

第十二章 大力培育战略性新兴产业

坚持“创新驱动、智能转型、高端引领”的发展思路，抢滩布局战略性新兴产业和未来产业，推动龙头企业现代化提升发展，培育壮大经济发展的新增长极。

第一节 培育发展战略性新兴产业

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。

新能源及智能网联汽车。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。实施氢能与燃料电池路线图，谋划建设氢技术研发中心、氢燃料电池汽车研发基地，打造“氢经济示范城市”。

新一代信息技术。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。深化与华为、腾讯、小米、易华录等行业龙头战略合作，发展大数据、云计算、高端软件等。大力引进“Huanghe”系列产品关键元器件配套企业和项目，发展基于鲲鹏架构的系统适配、软件研发和存储设备、通信模块、控制板卡等产品研制生产。

生物医药。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，加快靶向抗癌药物研制。鼓励发展疫苗、重组蛋白及多肽药物、抗体药物等生物药，加强临床前心脏药物检验检测能力建设。

节能环保。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，发展环境风险与损害评价、排污权交易、环境物联网等服务，打造“装备+平台+服务”于一体的节能环保产业链。支持兰考国家循环经济产业示范基地、龙亭区（北区）全省地热能综合利用示范区等建设。积极发展风电装备制造、汽车及零部件再制造。

第二节 超前布局未来产业

紧盯新一轮科技革命发展趋势，以先进适用技术开发及新兴业态创新为重点，推动 5G、新型显示及超清视频、新一代光源等产业化发展。

5G 产业。加快产业布局，发展 5G+光通信、智能终端、基础材料，网络安全、软件开发与服务等，持续引进发展 VR/AR 设备、可穿戴设备等，建设集研发创新、应用体验、产业发展等多领域于一体的 5G 综合智能科技示范基地。

新型显示及超清视频。加强与航空港智能终端产业联动发展，大力发展超高清视频产业，规划建设超高清视频制作技术协同中心，积极推动 4K/8K 产业的图像传感器、核心芯片、显示面板、终端设备等核心产品技术研发和关键设备产业化。

新一代光源。围绕生命科学、物理学、医学、材料科学、化学化工等领域发展需求，加快海关查验、防爆安检、医疗、国防检测技术、工业 CT 等光源技术产业化应用，发展多领域超短超强激光应用技术研发、产品中试等，构建基于激光驱动光源装置高科技产业集群，打造“中国源谷”。

专栏 3 战略性新兴产业跨越发展行动

(一) 5G 产业培育工程。依托华为河大、黄河水院鲲鹏学院，培育 5G 领域高端人才和创新团队，加快开封炭素石墨烯膜研发和影创全球数字孪生总部建设，培育 2 家以上具有核心竞争力的企业，加速 5G 在工业、文旅、教育、城建、农业等领域应用。

(二) 节能环保产业发展工程。围绕服务污染防治攻坚，优先发展产业关联度高、市场潜力大的节能环保技术装备，加快建设翱图二期、锦佑环保、夸克二期等环保材料生产项目，积极引进风电装备制造产业。

(三) 新一代光源产业化工程。联合清华、河大建设超强激光驱动的新一代超快光源先进科学装置与产业化研发平台，培育国防关键装备精细探伤、超低剂量超高精度肿瘤诊断、新型低损伤放疗技术、桌面型科研超快光源等新兴产业，打造“东方源谷”。

(四) 氢能源产业培育工程。推进氢燃料汽车“1+5”示范城市建设，提升晋开煤制氢、东大盐制氢工艺水平，加快奇瑞氢能源汽车、炭素双极板、亚普油箱等整车及关键零部件研发攻关，推动加氢站、运输管道建设，努力建立氢能源汽车产业链。

第十三章 提高产业链稳定性和竞争力

立足产业基础和比较优势，推动产业基础高级化和产业链现代化，加快生产性服务业与先进制造业融合发展，培育经济发展新动能。

第一节 推动产业基础高级化

滚动发布基础零部件、基础材料、基础工艺、产业技术基础“四基”突破清单，支持建设优势产业公共服务平台，推动技术研发、工程化攻关和市场应用全流程贯通。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”，完善计量标准、认证认可、检验检测等质量基础设施，全面提升产品、工程和服务质量。

第二节 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，完善电商快递三级网络体系，构建“通道+枢纽+网络”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。大力发展“楼宇经济”和总部经济，集聚发展研发设计、法律服务、教育培训、商务中介等服务业，积极引进互联网平台公司龙头企业在开封设立分公司。

第三节 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，推进重点行业企业绿色化改造，争创国家绿色园区、绿色工厂。进一步深化产融合作，加大技改投资力度，开展企业新一轮大规模技术改造。

第十四章 建设高能级发展载体

以支撑产业发展为能力建设导向，加强和完善产业载体功能，提升项目承载能力，增强产业创新发展驱动力。

第一节 打造开港许高端制造业产业带

充分发挥郑州航空港经济综合实验区的带动作用，依托郑

州、开封、许昌三地制造业优势，建立健全协同发展机制，联合打造开港许高端制造业产业带，重点布局发展智能高端装备、生物医药、航空物流、跨境电商等临空经济，推动产业链统筹布局、供应链融合发展、创新链一体共建，促进人才、资本、科技等要素加速集聚，打造全国重要的先进制造业基地。

第二节 推动产业集聚区高质量发展

全面推进产业集聚区“二次创业”，优化功能定位，明确主导产业，突出新兴产业培育，提升协同发展水平和竞争能力。因地制宜推行“管委会（工委）+公司”“政区合一+公司”等体制机制改革。开展“百园增效”行动，深入开展低效用地整治提升，加快落后产能和低效资产“腾笼换鸟”，推行标准地供应、弹性土地出让，明晰产业链图谱，开展专业化精准招商。完善基础设施，积极推进标准厂房建设。

第三节 加快服务业“两区”转型创新发展

聚焦高端服务业和生产性服务业，推动商务中心区和服务业专业园区功能优化、服务升级。推进商务中心区功能集成构建、高端要素集聚、特色品牌提升，打造产业服务和城市服务优势彰显的高品质功能区。推动服务业专业园区特色化发展，吸引集聚现代物流、电子商务、检验检测、研发设计、节能环保

保等服务业，打造支撑区域主导产业发展的融合创新载体。

第四节 建设先进制造业专业园区

围绕百千亿级产业集群发展和新兴产业培育市场前景广、创新能力强、有比较优势的细分产业领域，结合产业集聚区的产业特点和资源禀赋，规划布局高端制造业专业园区。推动专业园区统一规划和整体开发，明确主导产业和功能布局，集聚同一产业链上下游企业和人才、技术、资本等高端要素，完善产业配套，推动扩链补链强链，打造特色鲜明、竞争力强的专精产业集群。创新专业园区体制机制，鼓励与社会资本合作，布局建设众创空间、孵化器、加速器，推广发展“基金+技术+厂房”模式。

专栏4 产业载体高质量发展行动

（一）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）+公司”“政区合一+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。

（二）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。

(三) 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。

(四) 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。

(五) “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。

第四篇 培育数字经济新引擎

全面迎接数字时代，把数字经济放在引领全市高质量发展的首要位置，加快数字化发展，加大公共数据资源开放共享，打造全省数字经济重要增长极。

第十五章 系统布局引领未来的新型基础设施

加快信息基础设施、创新基础设施、融合基础设施等新型基础设施，增强对数字转型、智能升级、融合创新的支撑

能力。

第一节 加快建设新一代信息基础设施网络

实施新一代高速光纤网络建设工程，加快开封国际互联网数据专用通道扩容提速和千兆宽带城市建设，推动网络基础设施向高速率、低功耗、可靠连接升级。大力推动 5G 网络规模部署，构建多层次、立体化、高宽带、全覆盖的移动基础网络。加快下一代互联网规模部署，推进网络、应用、终端等向 IPv6（互联网协议第 6 版）演进升级，提升 IPv6 活跃用户数量和流量占比。统筹 4G、5G 和 NB-IoT（窄带物联网）协同发展，推动物联网终端和智能传感器商用部署和规模发展，加快形成万物互联感知网络。加快工业互联网基础设施建设，推动企业内外网改造升级。

第二节 加强新型计算基础设施建设

围绕传统产业改造升级、新型智慧城市建设和未来产业发展，加快布局建设绿色数据中心、公共算力中心、软件和信息服务平台，鼓励发展“边缘计算+智算+超算”的算力体系。建立健全与国家数据中心的互联机制，加强与郑州数据枢纽港、国家超级计算郑州中心等大数据基础设施对接，促进互联互通，打造区域性大数据基础设施集群。

第三节 加速构建融合基础设施

推进智能交通基础设施建设，加强公共道路感知设施布局，推动“5G+北斗卫星”高精度定位应用，构建超低时延、超高可靠、超大带宽的车路协同网络。建设智慧能源基础设施，强化电力、天然气、热力、油品等能源网络信息系统互联互通和数据共享，构建智慧化充（换）电、加氢等设施网络，发展智能微网、虚拟电厂等能源形态。探索建设城市信息模型基础平台，推进城市基础设施数字化改造。

第十六章 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。

第一节 大力发展数字经济核心产业

集聚数字经济核心产业，构建产业生态。支持股权招商、基金招商、投资并购等，着力引进龙头企业，培育发展智能制造产业。深化与行业龙头战略合作，以市场换产业、以市场换技术，推动大数据、云计算、高端软件等产业落地开封。培育壮大黑骏动漫等本土数字企业，发挥河南大学科

研优势，在 5G+智慧医疗、遥感大数据应用、智慧交通等领域率先突破发展。

第二节 加快数字产业园区建设

实施数字产业园建设工程，加快开封易新存储中心、西湖数字湾、金山云（科技城）、开封中关村智酷人才与产业创新基地等数字产业园区建设，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，努力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。

第三节 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深度融合发展。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，鼓励产业集聚区、制造业企业“上云用数赋智”发展，支持汴西、兰考等产业集聚区创建国家级智能制造产业集聚区。鼓励旅游业数字化提升，完善旅游“云、网、端”基础设施，积极开展智慧旅游景区试点，争创国家全域智慧旅游示范区。建立全市农业云数据中心，以西姜寨科技园区为引领，加快十大农业产业集群发展，大力发展智慧农业，构建互联网+农业模式，推动农业生产、农产品流通和质量追溯数字化。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。

第十七章 打造数字文化高地

发挥开封文化资源丰富、底蕴深厚优势，大力实施数字文化行动，推进文化产业“上云用数赋智”，激发消费潜力新引擎，打造全国一流、国际知名的数字文化高地。

第一节 打造数字文化产业集群

充分挖掘开封特色文化资源，突出发展动漫游戏、网络文学、网络音乐、网络视频、数字艺术、创意设计等数字文化产业，培育和塑造宋文化、焦裕禄精神、水东革命根据地等具有鲜明开封文化特色的原创 IP。推动传统文化产业数字化转型，大力发展云演艺、云展览、沉浸式业态，建设一批文化产业数字化应用场景。完善服务体系，鼓励设立产业联盟，坚持品牌化发展战略，培育数字文化企业，引进互联网及其他领域龙头企业布局，促进数字文化产业“全产业链”和“全年龄段”发展。

第二节 积极开发数字文化创意产品

实施数字内容创新发展工程，挖掘提取开封文化符号，建

设开封文化符号资源数据库。鼓励对艺术品、文物、非物质文化遗产等文化资源进行数字化转化和开发，创作生产优质、多样、个性的数字文化内容产品。支持博物馆、图书馆、美术馆、文化馆、景区景点、街区园区开发数字化产品和服务，鼓励文物、非遗、文艺资源线上传播推广。培育文化领域垂直电商供应链平台，探索流量转化、体验付费、服务运营等新模式，创新交互体验应用。推动公共文化资源和数字技术融合发展，创建文化科技融合示范区。

第三节 推动数字文化开放合作

鼓励数字文化企业积极参与国际交易、会展，深化人才、创意、技术、管理方面的国际交流与合作。加快数字文化产业链建设，积极推动全球布局，加强数字文化国际贸易交流合作。积极参与数字文化领域国际标准建设，健全技术创新、知识产权与标准化互动支撑机制，及时将先进技术转化为标准。举办数字文化大会，探索发布数字文化城市发展指数。

第十八章 加快新型智慧城市建设

深入推进国家智慧城市建设，加快数字技术在城市治理、生活服务等领域的广泛应用，提升社会治理水平，建成与新时

代相适应的数字社会新生态。

第一节 加快构建“城市大脑”

统筹顶层设计和总体架构，加快推动“一中心四平台”改造升级，构建以“城市大脑”为中枢，县（区）、部门数字枢纽为节点，乡镇、社区数字应用场景为支撑的智慧城市管理应用体系，推动各县（区）、各部门系统互通、数据和应用共享，实现城市体征监测、综合管理、集中展示、指挥调度、数据分析等“一图总览、一网调度、一指触达”，为政府决策、规划设计、城市治理、公共服务、产业发展提供支撑。

第二节 优化提升数字政务

强化政务信息系统集约建设，打造统一安全的电子政务云、政务大数据平台。加快推进政务服务“一网通办”、社会治理“一网通管”、政务数据“一网通享”，实现线下“只进一扇门”、现场办理“最多跑一次”。搭建智慧政务办公 APP 统一平台，实现政府系统无纸化办公。统筹政务内网建设和应用，提升政务外网服务能力，实施互联网出口整合计划、业务专网整合迁移计划。

第三节 推动城市场景数字应用

围绕解决城市发展的难点、堵点问题，加快建设智慧城

管、智慧监管、智慧交通、智慧公安、智慧环保、智慧消防、智慧应急、智慧信用、智慧扶贫、智慧住建，推进城市运行“一网统管”。加快建设智慧教育、智慧健康、智慧医保、智慧人社、智慧民政、智慧社区，推进政务服务“一网通办”。建成一批智慧商店、智慧街区、智慧景区、智慧园区、智能楼宇等。拓展城市便捷支付应用场景，推进一码通用、无感通行、便捷支付。

第十九章 建设数据收集开放共享样板市

建设统一高效、互联互通、安全可靠的数据资源服务体系，推动数据战略资源价值加快释放，建设成为全国数据收集开放共享样板市。

第一节 加快建设数据存储基地

把握政府社会管理服务创新需求，实施“数据湖+”发展战略，加快中原数据湖建设，实现数字永生。建立数据采集形成和动态更新机制，推进主题数据库建设，引导开展数据创新应用。建立清单管理机制，编制数据标准，促进政府数据采集规范化、常态化。鼓励政府部门运用互联网手段和外包、众包等模式采集数据，提高数据更新频率。鼓励专业化数据采集服务商基于“云上开封”系统平台以及互联网、移动互联网、社交

网络、物联网等商业化平台采集各类数据资源。

第二节 推动数字资源开放共享

打破部门壁垒，整合资源，搭建全市统一的大数据平台。建设全市公共数据开放共享交换平台，开展基础和主题数据库统一归类和标准化管理。推动政务数据向社会开放，鼓励企业、社会组织和个人运用数据进行商业模式创新。鼓励企事业单位共享开放数据资源，促进公共数据和社会数据双向流动融合。依托行业联盟和龙头企业，促进产业市场数据资产交换共享、高效流动。建立数据开放考核评估制度，提高开放数据的质量和鲜活度。探索建立大数据产业发展、统计、监测、监管、标准、政策等体系。

第三节 保障数据安全

坚持网络安全和信息化同步推进，提升综合预警分析能力。围绕信息安全保障需求，建立关键基础设施和信息系统目录体系，强化安全防护。推动数据防窃密、防篡改、防泄露、数据脱敏、数据审计、数据备份、加密认证、流动追溯等安全技术研发和部署，加强数据采集、传输、存储、使用和开放等环节的安全保护。强化重要数据资源和个人信息安全保护。加强数据跨境流动安全管理。

专栏5 数字经济提速发展行动

（一）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。

（二）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”。

（三）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。

（四）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。

第五篇 高水平建设世界历史文化名都

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。

第二十章 保护传承黄河文化

紧抓黄河流域生态保护和高质量发展战略机遇，深入挖掘文化内涵，加强非物质文化遗产保护传承，加快建设黄河历史文化地标城市，打造黄河文化展示区。

第一节 发掘阐释彰显宋文化

以国家宋都古城文化产业园区建设为引领，持续实施宋都古城保护修缮工程，大力保护传承黄河文化，彰显华夏文明宋文化载体影响力。建设北宋东京城大遗址公园，有序推进重要遗址发掘保护阐释，加快建设文物展示工程，融入三门峡—洛阳—郑州—开封—安阳大遗址公园走廊。推进中国明清城墙（含开封城墙）联合申报世界文化遗产工作，加快北宋东京城遗址和“城摞城”申遗前期工作。高水平建设宋都古城文化产业园，重点修复明清城墙、千年中轴线、大运河及水系等三条文化带，加快修缮一批历史文化街区，积极推动历史文化元素融入城市建设、恢复城市景观线，着力再现“清明上河”盛世风貌和“一城宋韵半城水”的宋都风雅，打造宋文化传承展示名城。

第二节 保护传承利用大运河文化

加快建设国家大运河文化带重要节点城市和大运河国家文化公园，以宋都古城、朱仙古镇、汴北水镇建设为重点，以郑开科创走廊、开封自贸区、开港经济带为支撑，南北向着力打造运河文化传承创新和古镇复兴示范带，东西向着力打造宋文化传承利用和生态建设示范带，构筑“一城引领、两镇联动、双带协同”的发展格局，加快大运河标志性工程建设，努力将大运河开封段建设成为传统文化和现代文明交相辉映、历史风貌和人文魅力相得益彰的宋文化传承展示名城、全球运河文化旅游名城。

第三节 大力传承弘扬红色文化

深入挖掘红色文化资源，加大革命旧居旧址保护和修缮，建设一批爱国主义教育示范基地和革命传统教育基地。持续开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，开展红色教育进机关、进学校、进社区、进企业、进家庭“五进”活动，深化爱国主义、党史国史学习教育，引导重温光荣历史、传承红色文化、培养爱国爱党情感。支持建设网上展馆，举办网上展映、展播活动，实现红色革命遗迹线上参观、远程瞻仰。

第四节 加强非物质文化遗产保护传承

加强非物质文化遗产资源梳理，建立非物质文化遗产名录

和档案数据库。建设河南黄河非物质文化遗产展示馆，促进朱仙镇木版年画、二夹弦、汴绣、汴京灯笼张、北宋官瓷、宋室风筝、祥符调、书法、宋词、大宋中医等非物质文化遗产活化传承保护利用，支持传统工艺产业化。叫响第一楼、王大昌、京古斋、又一新等“老字号”品牌。强化各级非遗传承人认定，开展研学培训。

第二十一章 打造国际文化旅游名城

坚定不移实施文旅强市战略，充分挖掘历史文化资源和乡村旅游资源，着力打造独具特色的优质文化旅游产品和服务，构建全域旅游新格局，打造文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和具有国际影响力的旅游目的地。

第一节 优化文旅发展布局

深入挖掘文化旅游资源禀赋，围绕黄河之殇、黄河之治、黄河之耕、黄河之光总体布局，高水平建设开封柳园口、黑岗口、东坝头等特色片区，构建沿黄复合型生态廊道建设，打造北部黄河文化旅游区；加快建设恒大童世界，联动绿博、官渡组团，构建西部郑开主题乐园区；保护宋都古城历史风貌特色，建设一批特色鲜明的历史文化街区，构建大宋皇城旅游度

假区，打造国际旅游休闲城市；促进朱仙古镇、大美西姜寨、凤凰之城陈留镇、民俗余店等乡村旅游提质升级，打造南部乡村观光旅游体验区；以焦裕禄精神、水东革命根据地等红色基因为主题，打造东部红色旅游走廊，构建全域旅游新格局。

第二节 大力发展文旅产业

加快文旅项目建设，提升景区品质，新增一批 5A、4A 级景区，做优智慧游、研学游、工业游、乡村游、康养游，建设一批国际化研学旅行营地。优化提升“吃住行游购娱”，加快培育“商养学闲情奇”，大力推广“景区+游乐”“景区+剧场”“景区+演艺”，创作提升一批精品演艺节目；新建一批高端国际知名品牌星级酒店、精品民宿、主题酒店，发展自驾车营地；促进传统特色餐饮品质提升，塑造“大宋皇城·美食之都”。培育壮大文旅市场主体，推动清明上河园等文旅龙头企业上市。

第三节 打造郑汴洛沿黄国际旅游精品带

坚持城河互动、区域协同，整合串联黄河流域文化旅游资源，完善旅游交通基础设施，优化郑汴洛区域旅游开发布局，建设沿黄复合型旅游风景廊道，强化三地旅游产品协同开发、旅游市场联合推广、“快旅漫游”交通联通、服务监管规范统一，联合打造黄河文化旅游带华彩区段，建成具有国际影响力

的郑汴洛黄河文化国际旅游目的地。

第四节 提升文化国际影响力

加强与俄罗斯鄂木斯克市、日本户田等国际友好城市文化交流。谋划举办黄河国际文化论坛等国际性论坛，积极参加国际文化、旅游组织。设立境外城市旅游推广机构，引进境外旅行社及演艺机构。深化文学、艺术、新闻出版、影视等领域对外合作，广泛翻译传播开封优秀文化作品，推动开封文化走出去。通过中外使馆、中国文化交流中心等宣介开封。开展国际媒体走进开封、报道开封等系列活动。营造国际化旅游环境，推动旅游服务要素接轨国际标准。办好菊花文化节、清明文化节、数字文化大会、郑开国际马拉松赛等节会赛事。加快发展会展经济，培育本土展会品牌，引进国际知名展会，提高城市国际国内知名度。

第二十二章 繁荣发展文化事业和文化产业

坚持满足人民文化需求和增强人民精神力量相统一，加快构建现代公共文化服务体系 and 现代产业体系，将文化资源优势转化为发展优势，为城乡人民美好生活提供丰润文化滋养。

第一节 提升公共文化服务水平

规划建设一批重大文化场馆，拓展公共文化机构基层布局，完善提升县乡村公共文化服务设施，构建城乡一体化公共文化服务体系。加强文化队伍建设，全面繁荣新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学和档案事业，推出一批文艺精品。建强用好县级融媒体中心，发展积极健康的网络文化。实施文化惠民工程，建设“百姓文化云”和城市书房，广泛开展群众性文化活动。健全公共文化场馆免费开放制度。

第二节 健全现代文化产业体系

突出数字科技和文化创意牵引，推动文化产业与科技、金融、贸易、制造、现代农业等产业融合发展，提升壮大影视动漫、文化演艺、数字出版等产业。加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式，推动国有文化企业聚焦主业、做大做强，扶持中小微文化企业特色化专业化发展。推动电视频道高清化改造，推进沉浸式视频、云转播等应用。鼓励利用老旧厂房、工业遗址、商业楼宇等区域，建设文化创意空间城市文旅综合体。

第三节 推进文化体制机制发展

统筹推进文化企事业单位、行政管理、投融资等体制机制

改革，加强文化市场体系建设。积极推动国有文化企业开展股份制改革。健全完善宋都古城文化产业园区、市文投集团等体制机制，提升宋都皇城旅游度假区运营管理水平。深化国有文艺院团改革，成立运营市文化旅游演艺集团。加强文旅融合发展、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。

第二十三章 提高社会文明程度

坚持以社会主义核心价值观为引领，坚持重在建设、以立为本，坚持久久为功、持之以恒，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚和行为规范。

第一节 践行社会主义核心价值观

坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，深化党员干部理论教育，改进提升面向基层的理论普及，健全用党的创新理论武装全党、教育人民的工作体系。深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，加强

革命文化阐释和研究教育，增强坚守共同理想，实现共同理想的决心和信心。加强和改进新时代思想政治工作，强化对青少年的思想政治引领。

第二节 大力弘扬焦裕禄精神

深入学习贯彻习近平总书记开封重要讲话精神，深入挖掘焦裕禄精神所蕴含的丰富内涵和时代价值，大力传承弘扬“公仆情怀、求实作风、奋斗精神、道德情操”的新时代焦裕禄精神，形成独具开封特质、体现时代特征的人文精神。加强焦裕禄干部学院和党员政治生活馆等党性教育特色基地建设，培育一批焦裕禄式好党员好干部。加强焦裕禄精神研究成果转化，持续提升焦裕禄精神影响力。

第三节 提升公众文明素养

培育和践行社会主义核心价值观，加强社会道德、职业道德、家庭美德和个人品德建设。拓展新时代文明实践中心功能，持续开展文明城市、文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园等创建活动。健全志愿服务体系，广泛开展志愿服务关爱行动。弘扬诚信文化，推进全社会诚信建设。倡导弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，开展以劳动创造幸福为主题的宣

传教育。加强国家勋章、国家荣誉获得者和道德模范、时代楷模、身边好人学习宣传。

专栏6 世界历史文化名都建设行动

(一) 文旅千亿级产业培育工程。围绕北部黄河生态文化旅游区、西部郑开主题乐园区、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，加快郑汴洛国际旅游精品带建设，再培育一批5A、4A级景区、打造一批历史文化休闲街区、塑造一批乡村旅游品牌、建设一批五星级宾馆精品民宿游客中心。

(二) 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，有序推进城摞城顺天门（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，做好宋都古城地上遗迹保存和东京城地下遗存保护。

(三) “五个一”黄河历史文化主地标工程。加快推进“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。

(四) 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。

(五) 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址保护和修缮力度，建设一批爱国主义教育示范基地和革命传统教育基地。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。

(六) 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，加强国际交流合作。

(七) 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。

（八）文明城市创建工程。以深入践行社会主义核心价值观为主旨，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，用 3 至 5 年时间，争取开封市创建成功全国文明城市，尉氏县创建成功全国文明城市提名城市并努力争创全国文明城市，杞县、通许县创建成功省文明城市。同时，85%的乡（镇）、65%的行政村，成为县级以上文明村镇。

第六篇 服务构建新发展格局

把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，拓展开放空间，更好融入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。

第二十四章 积极拓展投资新空间

充分发挥有效投资的关键作用，聚焦短板领域和民生期盼，积极挖潜投资增长空间，持续优化投资结构，提升投资精准性和有效性，保持投资合理增长。

第一节 做优投资结构和方向

加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生

态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板，推动企业设备更新和技术改造，扩大战略性新兴产业投资。推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设。加强重大项目储备和滚动接续，加快实施黄河主地标工程、大运河标志性工程、宋都古城保护修缮工程、郑开同城示范性工程、新一代信息工程、四水同治工程、新时期粮食生产核心区工程、高能级创新平台等项目。

第二节 做大做强投融资平台

坚持市场化、法制化，重点围绕服务城市基础设施建设、文旅产业发展、制造业高质量发展，推动市县平台公司整合重组，做大做强投融资平台。整合市县两级政府优质资产，依法合规注入国有融资平台公司，增强“造血”功能，做优投融资平台。建立集团+项目公司投融资机制、股权超额利润提成等市场化激励机制、资本上市退出机制，支持引进战略合作伙伴，推动混合所有制改革，提高平台活力。按照公司化组建产业及政策研究院，促进投融资平台与实体经济精准对接。探索构建政府和投融资平台有机联动、风险共担的防范机制。

第三节 深化投融资体制改革

统筹编制政府投资计划，优化投资方向和安排方式，建立

定期评估调整机制，提高投资效益。持续深化投资项目审批制度改革，推行容缺办理、并联审批、联合验收，加强事中事后监管，提高投资效率。完善政银企对接机制，大力发展债券市场，积极推进企业上市，服务企业发展，提高投资规模。完善项目谋划、储备和推进机制，推动各类要素资源向优质高效投资领域集中。积极放宽市场准入，全面落实民间投资平等市场主体待遇。

第二十五章 促进消费扩容升级

完善促进消费体制机制，提高居民消费率，最大限度释放消费潜力，增强消费对经济发展的基础性作用。

第一节 大力发展生活性服务业

壮大文化旅游、健康养老等优势产业，建设家政服务提质扩容示范城市，加快培育育幼、物业、教育培训、体育休闲等新兴服务业。多措并举促进汽车消费，鼓励电子电器以旧换新，支持实施景区门票减免、演出门票打折等惠民政策。坚持“房住不炒”，保持房地产市场平稳运行。适当增加公共消费。完善实施生活性服务业认证认可制度，推进标准化诚信化职业化发展。

第二节 叫响夜经济品牌

培育发展夜消费集聚区，开展鼓楼街、书店街、双龙巷等步行街改造提升行动，培育发展七盛角、半亩园、汴水秋声等水系两侧夜经济，争创一批国家级、省级步行街和夜间大型旅游消费集聚区。鼓励有条件的景区（度假区）开放夜间旅游或延长观光时间，推出音乐节、美食节、露天电影节、宋服艺术节、灯光艺术节等夜间消费主题活动。加快推进鼓楼、西司等夜市升级改造，培育一批新的餐饮综合体、“深夜食堂”和夜间公共场馆，打造大宋不夜城。

第三节 培育发展新消费业态

加快布局数字化消费网络，推动互联网消费和实体店消费相结合，加快推广“互联网+消费”。积极发展融合化在线教育、互联网医疗、便捷化线上办公等线上服务新模式。探索发展智慧超市、智慧商店、智慧餐厅、智慧体验馆等新零售。大力发展旅游、非遗产品、食品、时尚精品等定制服务。鼓励发展预订平台、中央厨房。扩大电商、快递、品牌商超农村覆盖面，激发农村消费潜力。积极引进国际教育、医疗服务资源。

第四节 优化提升消费环境

规范服务场所多语种标识，突出文旅消费，联合郑州打造

国际消费中心城市。加快中心城区商业街提档升级，建设高品质步行街、商业综合体、新型商圈，培育区域特色消费中心。提振大宗消费、重点消费，更大释放农村消费潜力。优化城乡商业网点布局，培育县城消费节点。完善线上线下一体融合的产品质量安全监测监管和服务追溯体系，广泛开展消费后评价，深化放心消费创建，加强信用建设，规范消费信贷，畅通消费维权渠道，营造安全放心的消费市场环境。发展服务消费，放宽服务消费领域市场准入。落实带薪休假制度，扩大节假日消费。强化消费者权益保护。

第二十六章 融入双循环发展格局

坚持需求牵引供给、供给创造需求，发挥产业基础和区位优势，贯通生产、分配、流通、消费各环节，促进经济循环流转和产业关联畅通。

第一节 加快融入区域协调发展大格局

深化郑开同城，联合建设郑洛西高质量发展合作带，加强与西安国家中心城市、洛阳副中心城市互动合作。加快跨黄河基础设施建设，与山东毗邻城市对接协作，共建豫鲁交界区域承接产业转移合作区。高效对接京津冀协同发展、长江经济带、长三角一体化发展、粤港澳大湾区等重大区域战略，参与

京豫合作，加强与淮河生态经济带联动，积极融入中原—长三角经济走廊建设。

第二节 建立健全流通体制机制

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、均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，提供更多直达实体经济市场主体的金融产品。

第七篇 构筑内陆对外开放新高地

紧抓新一轮扩大开放新机遇，深度融入“一带一路”与四条“丝绸之路”建设，着力建平台、拓通道、优环境，推进更高水平、更宽领域、更深层次对外开放。

第二十七章 发挥自贸区引领作用

坚持为国家试制度、为地方谋发展，对接国际投资贸易规

则，持续开展制度创新，推动外向型经济发展，打造更具国际影响力和竞争力的特殊经济功能区。

第一节 大力推动自贸区产业发展

发挥政策优势，着力发展服务外包、医疗旅游、创意设计、文化传媒、文化金融、艺术品交易、现代物流等服务业，提升装备制造、食品加工国际合作及贸易能力。依托综合保税区，重点发展加工贸易、文化产业、保税研发、现代物流、国际贸易、创新服务等六大产业，高标准建设大宗贸易国际结算中心，发展“保税+”新型贸易。积极申建开封国家跨境电商综试区，强化“买全国、卖全国，买全球、卖全球”的商业贸易功能。

第二节 加快开封综保区建设

加快综合保税区建设，推进陆港大厦、创新产业大厦、综保展示交易中心、保税研发中心、大宗贸易国际结算中心等建设，完善保税仓储、集装箱场站、海关查验、商品展示、综合配套等功能，加快外向型企业集聚，建设国家“一带一路”战略重要保税节点和中部地区大宗外贸商品集疏新平台，构筑对外开放桥头堡。

第三节 推进自贸区制度创新

发挥自贸区改革试验田功能优势，持续开展首创性、集成化、差别化改革探索，向全市逐批复制推广创新经验，建设联动发展区。深化极简审批，探索“标准制+承诺制”投资制度。创新贸易监管模式，实行“一线放开、二线高效管住”，争取海关特殊监管政策，健全国际贸易“单一窗口”。探索建立跨境服务贸易负面清单管理制度。加强与自贸区郑州片区、航空港区联动发展，争取扩大改革自主权，积极申建中原自由贸易港。

第四节 推动文化产业国际化发展

深化国际交流合作，塑造文创产品，培育骨干文创企业，构建国际文化贸易和人文旅游合作平台，推进文创产业“引进来、走出去”。推动艺术品保税仓拓展交易、鉴证、溯源及金融服务，加快创建国际艺术品交易中心，创建国家文化出口基地，深化数字融合，谋建全国数字文化贸易试验区，构建文化进出口贸易新通道。加快文化金融创新。

第二十八章 加快四条“丝绸之路”建设

以“一带一路”建设为统领，全面融入全省四条“丝绸之路”开放格局，大力发展临空经济，加快构建内陆开放高地，

推动形成全面开放新格局。

第一节 融入全省四条“丝绸之路”

加快尉氏港区临空物流园建设，联动航空港，打通“空中丝绸之路”。加快国际陆港建设，构建郑欧班列豫东地区集疏点，对接欧洲、中亚，促进“陆上丝绸之路”创新突破。提升开封示范区国家级电子商务示范基地，争创国家跨境电商综试区，促进“网上丝绸之路”扩量提质。加快杞县冷链物流、顺河公铁联运物流园建设，推动多式联运创新发展，做优“海上丝绸之路”，推动四路协同发展。

第二节 培育发展临空经济

发挥区位优势，建设临空产业园区，积极引进发展电子信息、生物医药、航空食品等高端制造业，大力培育航空物流、跨境电商、航空维修、商务会展等特色服务业。强化对港区的配套服务功能，加快发展咨询、法律、会计、审计、信息服务、售后服务等生产性服务业，配套发展商贸、餐饮、住宿、文化、旅游、健康等生活性服务业，打造空港现代服务业集聚区。积极引进国内外跨国公司、大型企业设立总部或地区总部，建设总部园区。

第二十九章 提效推动招商引资

动态完善重点产业链图谱和招商线路图，瞄准世界 500 强、中国 500 强、中国服务业 500 强、中国民营企业 500 强、美欧日 500 强、新经济 500 强，精准引进产业链关键节点和薄弱环节企业，争取在开封设立区域总部和功能性机构。推进市场化专业化精细化招商，推广规划招商、资本招商、众创孵化招商，完善以商招商、回归招商机制，持续办好“两节一会一论坛”重大活动，支持开展重大节会招商。深化推进跨区域协作，突出功能区块整体开发运营招商，支持东南沿海加工贸易产业园和飞地经济产业园区建设。深化与“一带一路”沿线国家的合作交流，鼓励优势企业到境外设立工厂、海外仓，开展国际产能合作和装备制造合作。

第三十章 打造市场化法制化国际化营商环境

对标国际先进水平，全面实施优化营商环境“1+10+N”工作方案，开展重点领域攻坚行动，推动营商环境进入全国先进行列。

第一节 营造高效便捷的政务环境

纵深推进“放管服”改革，推进政务服务标准化、规范

化、便利化。加快政务服务线上线下融合，全面提升网上政务服务能力和政务服务事项便利度，加快跨地区、跨部门、跨行业数据共享，推动“一网通办”前提下“最多跑一次”向“一次不用跑”转变。深化“证照分离”“照后减证”等商事制度改革，完善便利各类市场主体的注册经营、及时享受扶持政策、注销退出等机制。支持自贸区开封片区制度创新，在全市复制推广改革经验。强化事中事后监管，完善跨领域跨部门协同监管机制，全面推行“双随机一公开”监管。充分运用省营商环境评价结果持续开展对标提升。

第二节 营造公平公正的法治环境

强化公平竞争审查制度刚性约束，持续清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。全面落实外商投资法、省优化营商环境条例、政府投资条例，建立健全与国际经贸规则相衔接的地方性法规和规章体系，实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，依法保护外资企业合法权益，完善外商投资全生命周期服务和监管体系，建立健全外资企业投诉处理工作机制。优化涉及市场主体各类案件审理流程，完善破产案件繁简分流机制，健全破产成本支付管理制度，严格案件审理期限，提高办理效率。

专栏7 对外开放高地建设行动

(一) 综合保税区建设工程。加快推进国际陆港铁路专用线、陆港大厦、陆港综合楼、海关综合服务中心、监管仓库、综保展示交易中心、保税研发中心、创新产业大厦建设，完善交通、信息、综合配套等设施。

(二) 自贸试验区建设工程。发挥五区联动优势，加快推进中央商务中心、文艺艺谷、健康乐谷、高新智造谷、创智孵化谷、国际物流港、国际商务信息港规划建设，构建对外开放高地。

(三) 四条丝绸之路发展工程。依托尉氏港区临空物流，建设以公空联运为主要方式的空中国际物流大通道，构建空中丝绸之路；依托国际陆港打造郑欧班列豫东地区集疏点，构建陆上丝绸之路；依托开封国家级电子商务示范基地争创国家跨境电商综试区，夯实海关监管、检验检疫、退税、跨境支付、物流快递等支撑，建立健全高效快捷的跨境电商运输服务体系，构建网上丝绸之路；依托杞县冷链物流、顺河公铁联运物流，推动多式联运创新发展，加强与连云港、日照港等沿海港口的合作，构建海上丝绸之路；推动四条丝绸之路协同发展。

第八篇 全面实施乡村振兴战略

坚持农业农村优先发展，推动乡村产业、人才、文化、生态、组织等全面振兴，加快构建工农互动、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。

第三十一章 大力发展现代农业

坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农，深化农业供给侧结构

性改革，实现“六高六化”，提高农业质量效益和整体竞争力。

第一节 扛稳粮食安全责任

落实最严格的耕地保护制度，开展全域国土综合整治试点，守牢耕地红线和永久基本农田红线。深入实施“藏粮于地”“藏粮于技”，开展高标准农田建设和提质改造，持续推进中低产田改造，确保高标准农田总面积不低于 543 万亩。深入实施优质粮食工程，提高良种化水平，建设新时期国家粮食生产核心区，全市粮食总产量稳定在 300 万吨以上。加强粮情监测预报，完善粮食市场调控机制，开展粮食节约行动。

第二节 做大做强高效绿色种养业

实施现代种业提升工程，大力发展粮食、畜牧、大蒜、蔬菜、花生等种业，推进育繁推一体化，建设种业强市。优化农业生产结构和区域布局，建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区，加快畜禽规模化、绿色化、标准化、机械化养殖，实施国家振兴奶业苜蓿发展行动项目，打造十大特色优势农业基地，推动种养业区域化、标准化、规模化、产业化、绿色化、品牌化发展。

第三节 推动农村一二三产业融合发展

坚持“粮头食尾、农头工尾”，延伸农业产业链、提升价

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新格局。支持兰考创建国家级农业高新技术产业示范区。

第四节 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，健全农技推广网络，建设农村为民科技服务中心，促进农业科技成果转化和农业全程机械化。做优知名农业品牌，扩大绿色、地理标志农产品供给，因地制宜发展一批“土字号”“乡字号”品牌，积极打造农产品区域公用品牌。加强动物防疫和农作物病虫害防治。完善农产品市场流通体系，大力发展农产品冷链物流业，统筹农产品产地、集散地、销地批发市场建设。大力发展智慧农业，建设气象灾害监测预警中心，发展智慧气象，健全农业气象灾害防治体系。推进主要农产品全程可监管。

第三十二章 实施乡村建设行动

深入实施“百村示范、千村整治”工程，统筹县域城镇和

村庄规划建设，一体化推进乡村环境整治、设施改造、乡风塑造和治理创新，打造美丽宜居乡村。

第一节 提升农村基础设施和公共服务发展水平

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。推动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；推动乡镇卫生院、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。

第二节 改善农村人居环境

深入实施村庄清洁和绿化美化，全面改善村容村貌。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，加强改厕与污水治理有机衔接，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和传统

村落、传统民居保护。加快乡村振兴示范带建设。

第三节 建设文明善治乡村

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，持续整顿软弱涣散村党组织。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。

第三十三章 健全城乡融合发展体制机制

坚持走城乡融合发展的乡村振兴之路，推进城乡要素自由流动、平等交换，增强农业农村发展活力。

第一节 深化农业农村改革

落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策，加快培育新型农业经营主体，发展多种形式适度规模经营。健全城乡统

一的建设用地市场，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。扎实推进农村集体产权制度改革，做好资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革。探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，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，鼓励依法自愿有偿转让。

第二节 加强农业农村要素保障

建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制，促进各类要素更多向乡村流动。实施“归雁”行动，建立城市人才入乡激励机制，鼓励本地外出的各类人才返乡创业兴业，允许农村集体经济组织探索人才加入机制。支持兰考依托三农职业学院建设全国乡村振兴学院。建立工商资本入乡促进机制，支持工商资本到乡村发展农民参与度高、受益面广的乡村产业，探索在政府引导下工商资本与村集体的合作共赢模式。健全农村金融服务体系，推动开封“1+6”乡村振兴产业投资中心建设，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。健全科技特派员制度。

第三十四章 推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接

巩固提升脱贫攻坚成果，积极完善返贫阻断机制和相对贫

困治理机制，接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。

第一节 巩固脱贫攻坚成果

坚持“四个不摘”要求，保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定，推动减贫战略和工作体系平稳转型。加强扶贫项目资金资产管理和监督，持续发展壮大扶贫产业和村集体经济，深入推进消费扶贫，增强巩固脱贫成果及内生发展能力。做好脱贫人口稳岗就业，加大对脱贫人口职业技能培训力度，加强东西部劳务协作，积极承接劳动密集型产业转移。加强对脱贫不稳定户、边缘易致贫户等的监测和针对性帮扶，将符合条件的低收入人口纳入农村最低生活保障，完善长期监测和实时动态预警机制，确保已脱贫人口不返贫、边缘人口不致贫。健全农村社会保障和救助制度，兜住民生底线，规范管理公益岗位。扩大以工代赈实施范围，强化产业扶贫、就业扶贫，切实增加群众收入。

第二节 提升脱贫地区整体发展水平

过渡期内保持财政、金融、土地等支持政策总体稳定，继续支持脱贫地区产业由短平快为主的特色种养产业向以二三产业为牵引的长效产业发展，因地制宜发展农产品产地加工、乡村休闲旅游和农村电商。推动脱贫地区饮水、电力、交通、网

络通讯等设施提档升级，拓展村庄覆盖面。推进脱贫地区公共服务供给衔接，持续改善乡村教育、医疗卫生、社会保障水平。在各县区中支持一批重点乡村振兴示范乡镇，建立跟踪监测机制，定期监测评估。坚持完善定点帮扶机制，深化经济强市（县）结对帮扶、校地结对帮扶、省直涉农单位对口帮扶工作。继续实施“百企帮百村”活动。

第三节 健全农村低收入人口常态化帮扶机制

健全农村社会保障和救助制度，细化相对贫困标准，有效整合各类资源，建立健全包容性扶贫政策体系和相对贫困治理体系。坚持开发式帮扶和保障性兜底相结合，规范管理公益岗位，促进弱劳力、半劳力等家庭就近就地解决就业。实施“十链百园千基地”建设工程，向具有返贫风险的脱贫户和“两类人群”等农村低收入人群倾斜，确保收入稳定增长。落实好脱贫户和“两类人群”扶贫小额信贷政策。

专栏 8 乡村振兴行动

（一）新时期粮食生产核心区建设工程。依托杞县、通许、尉氏、兰考、祥符区等粮食主产区，新建、提质高标准农田 160 万亩，新建改扩建粮食仓储设施 20 个和为民科技服务中心 80 个，加快高标准农田气象精密智能监测网络建设，完善精准化气象防灾减灾和空中云水资源有效利用设施，争创现代农业气象科技园和全国主要农作物全程机械化示范县，创建花生、大蒜等现代农产品期货交割仓。

（二）十大特色优势农业基地建设工程。支持杞县、祥符区、尉氏、兰考、

通许、水稻乡、柳园口乡、沿贾鲁河区域，因地制宜建设优质小麦基地、优质水稻基地、优质花生基地、优质大蒜基地、优质红薯基地、优质林果基地、优质花卉和中草药基地、优质畜禽基地、优质水产基地建设。

（三）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—压榨、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。

（四）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）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。

（六）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。

（七）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。

（八）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。

第九篇 建设中原城市群一体化发展引领区

抢抓区域重大战略机遇，落实主体功能区战略，优化国土空间布局，加快以人为核心的新型城镇化，推进郑州与开封同城化，引领中原城市群一体化发展。

第三十五章 高品质建设现代化中心城区

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，加快建设宜居韧性城市，打造国际重要的旅游休闲中心和国际文化交流中心。

第一节 优化城市空间布局

不断优化“西强、北美、东兴、南融、中保”功能布局，重点建设“六大片区”。坚持对标一流，高规格建设以汴西新区为核心的西部片区，统筹郑开科创走廊、自贸区、综保区等建设，打造对外开放窗口和先进制造业、现代服务业基地，引领带动全市高质量发展，实现质量高起来。坚持生态优先，高标准建设以沿黄生态带为核心的北部片区，加快沿黄生态廊道，突出“自然风光+黄河文化+慢生活”，打造生态涵养区，实现环境美起来。坚持创新驱动，高水平建设以高端制造和现代物流

为核心的东部片区，统筹推进祥符区与黄龙、汴东产业集聚区联动发展，谋建东部产业新城，实现产业兴起来。坚持协同发展，高效能建设以精细化工和传统轻工业为核心的东南片区，做大做强做优精细化工产业集聚区，推动形成新的增长极，打造全市工业转型发展示范区，实现制造强起来。坚持产城产教融合，高起点建设以开港经济带为核心的西南片区，加快国家产城融合示范区建设，辐射带动周边区域同频共振发展，实现城乡融起来。坚持全域理念，高品位建设以宋都古城为核心的中部片区，深入推进宋都古城保护修缮，突出特色，守住文脉，打造黄河文化、华夏文化保护利用区，把文化弘扬起来。

第二节 提升城市发展品质

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。

第三节 推动城市治理精细化

完善城市规划引导约束机制，合理确定城市规模、人口密度、空间结构、开发强度。统筹产业发展和居住功能、地上和地下空间，新建住宅试点推广街区制，推动强弱电入地。推进城市管理中心、大数据中心等智能化设施建设，实施网格化管理，提升综合执法能力，探索智慧城市管理模式，提高城市精准管理的能力和水平。完善环卫保洁、道路养护、路灯维护等市场化运作机制。清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费，加强城市重要基础设施安全管理，推动城市防洪排涝设施建设，健全城市应急机制，建设海绵城市、韧性城市。

第三十六章 高层次推进郑开同城化

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，破除深层次体制机制障碍，率先实现高水平同城化。

第一节 深入拓展同城化领域

打破郑开地理和行政边界阻碍，探索规划统一编制、共同实施，实现规划一张图。优化郑开产业空间布局，加强产业分工协作，共建郑开科创走廊，推动郑州有序疏解一般性制造

业、区域性物流产业，两市汽车等优势产业延链拓链联动发展，打造郑开产业生态圈。促进基础设施互联互通，统筹推进城际铁路、市域铁路建设，进一步加密路网，适时建设快速通道，推进公交同城化。推动生态共保环境联治，围绕沿黄复合型生态廊道建设和河湖水系连通，构建郑开多层次、密网络、功能复合的生态空间格局。推进公共服务便利共享，促进两市优质教育共享、医疗机构协作、文化体育联动、区域社保统筹、数字资源互认、要素自由流动。

第二节 探索一批改革事项

探索经济区和行政区适度分离综合改革，建立区域一体化财税分享机制和征管协调机制。开展飞地经济、园区托管、合作共建等跨市园区合作。推进郑开科创走廊新一轮全面改革创新，共建科技成果中试熟化与产业化基地。创新文旅合作机制，深入推进宋都古城保护修缮，共建郑开文旅走廊和国家文化公园，建成一批世界级旅游景区和度假区。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、文化金融和普惠金融等业务创新。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。

第三节 加快建设郑开同城化先行示范区

规划建设郑开同城化先行示范区，坚持政府引导和市场主

导相结合，在同城化体制机制上先行先试，定期复制推广经验，为郑开同城化发展探索路径、提供示范。创新同城化发展制度，争取省级出台土地、财税、资金等支持政策，促进实施金融、土地、信息、技术、行政管理、公共服务等方面的一体化改革，率先在基础设施、通勤就业、生态建设、公共服务等领域取得突破。建立统一开放的人力资源、资本、技术等各类要素市场，推行资质互认，促进生产要素跨区域合理流动和资源配置。

第三十七章 高质量发展县域经济

深入开展县域治理“三起来”示范创建，以强县富民为主线，以改革发展为动力，以城乡贯通为途径，提高城镇综合承载能力和县域经济质量效益，形成各具特色、竞相发展的格局。

第一节 深入践行“三起来”“三结合”

发挥兰考县示范带动作用，支持尉氏县、杞县争创践行县域治理“三起来”示范县，壮大优势产业集群，加快推进产城融合发展。推动通许稳固粮食生产能力，发展特色产业集群，以新型工业化促进农业农村现代化。深化乡镇工作“三结合”，

增强乡镇联城带村功能，提升乡镇综合服务能力，打造一批乡镇工作“三结合”示范乡镇。

第二节 增强县城承载能力

推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动百城建设提质工程与文明城市创建有机融合，统筹推进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提挡升级、产业培育设施提质增效。加快补齐县城医疗卫生、教育体育、养老托育、社会福利、社区综合服务 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 and 老旧小区改造，推广开展垃圾分类试点。推动县城和产业集聚区融合发展，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，从县域经济转向城市经济。

第三节 规范健康发展特色镇

科学编制特色镇“多规合一”发展规划，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。推动行政区划优化调整，稳妥推进撤乡设镇、乡镇合并和村居撤并。做精做强特色主导产业，因地制宜发展一批先进制造、现

代服务、城乡融合、农业田园类特色镇。

第三十八章 高水平提升城镇化发展质量

立足资源环境承载能力，加强国土空间开发保护，加快农业转移人口市民化，促进更多的优质要素向城镇集中。

第一节 完善区域空间治理

建立健全国土空间规划体系，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。建立国土空间规划战略留白机制，预留未来发展空间。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。

第二节 推动产城融合示范区建设

加快产城融合示范区建设，沿开港大道串联三个产业片区，加快形成经济快速发展的“郑汴港金三角”。汴西产业集聚

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，全面推动产业优化升级。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，重点集聚教育科研资源，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实验区，发展临空经济、电子信息、高端制造等产业。

第三节 加快农业转移人口市民化

深化户籍制度改革，试行以经常居住地登记户口制度，推进与郑州都市圈城市户口通迁、居住证互认。完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩机制。建立更加科学的公共资源配置机制，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，提高居住证持有人城镇义务教育、住房保障等服务的实际享有水平。

专栏9 新型城镇化建设行动

(一) 中心城区道路畅达工程。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，全面启动机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。

（二）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。

（三）中心城区智慧停车工程。新建改造停车场 25 个，新增停车泊位 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。

（四）中心城区绿化工程。重点推动沿黄生廊道、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，城市绿地覆盖率达到 45%以上。

（五）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、智慧化改造等市政公用设施提挡升级项目。

（六）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，打造一批特色小镇。

（七）城镇老旧小区改造工程。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。

（八）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。

（九）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。

（十）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%。

第十篇 建设现代化基础设施体系

坚持适度超前规划，提高交通、能源、水利等基础设施的承载能力和运行效率，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。

第三十九章 构建便捷畅通的综合交通体系

加快交通强市建设，持续畅通对外交通运输通道，不断拓展综合交通枢纽功能，加快构建综合交通网络，全面提升综合交通运输服务能力和品质。

第一节 建设立体互联的综合交通网络

以高速铁路、城际铁路、市域铁路为重点，强化东西通道，开拓南北通道，优化调整运输结构，促进不同交通方式深度融合。以增强高速公路主通道能力、提高路网覆盖深度、加密出入口等为重点，持续完善域内高速公路网，实现城镇 15 分钟上高速。推动干线公路互联互通和结构优化，打造开兰、开杞、开通综合快速交通体系，实现对外畅通、城际连通、跨河贯通、绕城改造、交旅融合。谋划发展通用航空和内河航运。

第二节 完善交通枢纽功能

加快推进客货运综合枢纽场站建设，巩固提升区域性综合交通枢纽地位，力争实现客运“零距离换乘”和货物换装“无缝衔接”。优化客货运枢纽布局，改善综合交通枢纽内部换乘换装设施，提升综合交通运输衔接效率，全面提升客货运承接能力和服务水平。积极推进县乡客货运场站建设，推动集客、货、邮等服务于一体的县乡综合运输服务平台发展。

第三节 提升交通服务能力和水平

推进城乡客运一体化发展，完善城际快速通勤系统，探索“一票制”客运服务，促进不同运输方式运力、班次和信息对接，鼓励开展公铁、公空等多式联运。加密跨区域公交线路，优先发展城市公共交通和“万村通客车提质工程”，建设干线—支线—微循环公交服务网络。实行“路长制”，全面提高道路管养水平。加快发展智慧交通，推广无感支付、无感安检等服务。大力发展共享交通、旅游交通、定制出行等新业态。

专栏 10 现代综合交通体系发展行动

(一) 铁路网发展工程。全面推动开封铁路网规划建设，建成开封国际陆港铁路专用线、晋开铁路专用线工程，开工建设兰考至菏泽高速铁路项目，推进郑州都市圈轨道交通 K2 线开封支线，规划研究开封至郑州南站、开封至兰考城际铁路、濮潢铁路项目。

(二) 高速公路建设工程。加快县域高速出入口建设，开工大广通许北、商登邢庄、郑民杞县北，适时启动大广 S221、商登 S218、兰南 G310、兰南 S102、兰南 G230、安罗 G240 出入口建设；开工建设兰原高速兰考段、兰沈高速兰考—杞县段、沿黄高速民权—兰考段，适时启动尉氏—临颍高速和兰南高速扩容改造项目，加快构建“二环二联三横四纵”高速公路网。

(三) 干线公路建设工程。大力改造提升干线公路，建成 S312 一期、G107 东移和 G106 改建工程，建设 G310 南移、S312 二期工程，积极推动 S317 尉氏段、S314 祥符段改建、S222 改建、G240 改建、S218 杞县段改建和 S223 黄河桥等项目，基本实现县县通一级、乡乡通二级公路，打造半小时市县交通圈。

(四) 客货运枢纽建设工程。建成开封北站客运站和开封火车站综合交通枢纽，启动尉氏县西关、杞县等县级客运站建设，加快建成一批乡级客货运服务站。

(五) 机场建设工程。积极推动开封南郊机场搬迁，规划研究兰考、祥符和杞县通用机场项目，培育临空经济。

第四十章 构建低碳高效的能源支撑体系

坚持节能优先、内源优化、外引多元、创新引领，推进能源革命，完善能源输配网络和储备体系，全面提升能源安全绿色保障水平。

第一节 建设坚强智能电网

强化 500 千伏主网架建设，建成开封东 500 千伏变电站。

优化升级 220 千伏、110 千伏支撑电网，坚持新建为主、扩建为辅，加快城市心区、工业园区及末端地区变电站建设，不断扩大 220 千伏覆盖范围，优化电网结构，形成市区双环网和兰考、通许、杞县、尉氏环网，全市整体供电能力突破 550 万千瓦。加强城市配电网建设，全面实施新一轮农村电网升级改造，形成各电压等级灵活调配、多元化负荷安全接入的坚强智能电网。

第二节 建设覆盖城乡的燃气网

积极开拓气源引入渠道，优化高压管网，提高中压管网覆盖水平，形成“多气源、一张网、互联互通、功能互补”的供应保障格局。完善支线网络、加快“中薛线”天然气气源向县区引进力度，实现与豫中 LNG 应急储备中心互联互通，提升天然气应急储备能力。扩大天然气消费领域，实现工业燃料升级。深入实施“气化农村”工程，加快乡镇天然气场站、燃气管网、调压设施等建设，推动天然气管网向农村延伸覆盖，全市天然气基本实现“村村通”。

第三节 安全高效发展清洁能源

有序开发风电，鼓励发展分散式风电，积极推进平价风电，探索发展多能互补、风电+储能等智慧能源新模式。以屋顶

分布式项目为重点，稳步推进光伏发电。提高生物质利用水平，加快杞县、通许、祥符和尉氏等生物质热电联产项目建设。统筹布局、规范发展地热能，加快兰考、通许、尉氏、龙亭、顺河地热能规模化利用试点建设。推动郑州大都市圈氢能源基地建设，积极推进氢能开发利用，加强储能商业模式探索，推动开封市储能技术大规模应用试点。鼓励发展热电冷多联供项目。高标准开展兰考、杞县农村能源革命。

专栏 11 能源结构优化行动

（一）智能坚强电网建设工程。加快开封东 500 千伏、胡陈 220 千伏、梧桐 110 千伏等一批输变电工程建设，到 2025 年，110 千伏及以上变电站达到 104 座，线路 1810 千米，新增 10 千伏线路 2415 千米、变电容量 113 万千伏安，构建以三个 500 千伏变电站为支撑 6 个 220 千伏环网覆盖全域的坚强智能网架，户均供电容量达到 3.5 千伏安以上，供电可靠率达到 99.96% 以上。

（二）天然气管网优化工程。积极推进开封—周口、开封—郑州、开封—豫中 LNG 储配中心等三条市级主干管道建设，建成董桥阀室—杞县、安墩寺门站—豫中 LNG 储配中心、尉氏县湾李村—占庄村等三条地方支线管道，以及西气东输一线尉氏分输站和兰考小宋、仪封、杞县泥沟、祥符月林等六个门站及配套管网，实现县县通管道天然气，全市供气能力达到 10 亿立方以上。

（三）百万风电基地建设工程。加快中广核 27 万千瓦、三峡 10 万千瓦、中节能 9 万千瓦、金风科技 5 万千瓦、平煤北控 3.5 万千瓦、华润电力 3.4 万千瓦、北京洁源 3.5 万千瓦等风电项目建设，积极推动百万风电示范基地建设，到 2025 年，全市风电装机达到 200 万千瓦以上。

（四）兰考农村能源革命建设工程。加快新能源和可再生能源利用项目建设，新增风电 40 万千瓦、光伏 20 万千瓦、地热供暖 800 万平方米、生物质制气 0.6 亿立方米/年，全面建成能源互联网平台，基本实现能源就地平衡，争创全国“碳达峰”试点县。

第四十一章 构建安全可靠的现代水网体系

深入实施四水同治，持续完善民生水利设施，全面提升水资源优化配置和防洪除涝能力，着力构建旱引涝排、丰枯互补、内连外通、调洪防灾的水安全保障网。

第一节 全力保障黄河长治久安

巩固提升黄河开封段险工工程，提高黄河大堤防洪抗险能力。强化黄河开封段河势控制能力，加快推进沿黄控导工程连接线、黄河大堤加固提升和二道堤拓宽改造等建设，进一步稳定河势，防止斜河、滚河灾害发生。实施黄河开封段“二级悬河”综合治理，推进黄河泥沙综合利用，完善黄河防洪减灾体系。做好黄河滩区居民迁建后续发展。系统推进黄河开封段滩区综合治理，完善基础设施，打造生态产业。完善开封城市防洪排涝体系，提升防洪减灾监测预警预报能力，完善防洪应急管理机制，确保黄河长久安澜，筑牢水安全屏障。

专栏 12 黄河安澜行动

(一) 标准化堤防提升工程。实施黑岗口上延、王庵、府君寺、蔡集等防汛道路翻修，府君寺控导、欧坦、夹河滩和蔡集等工程联坝路硬化，黑岗口、柳园口、东坝头等险工根石加固，未达标护堤林带及防浪林带建设，确保大堤安全。

(二) 黄河河道控导续建工程。连接新老王庵控导工程，续建加固黑岗口上延、黑岗口下延、王庵、府君寺、欧坦、夹河滩、东坝头、蔡集等 8 处控导工程，增强河势控导能力。

(三) “二级悬河”综合治理工程。实施河道主槽疏浚工程，引洪淤堵刘店至

束庄、西回回寨至盖坝、柳园口至府君寺、杨庄至四明堂段的串沟及堤河，新建四明堂滚河防护 1—2 坝之间填档工程，降低“二级悬河”水灾水患威胁。

第二节 优化水资源配置

实施郑开同城东部供水工程，合理规划建设引供水设施及配套管网。巩固提升农村饮水安全保障水平，着力解决群众饮水安全。持续提升改造农村供水，加快推进农村安全饮水地表化，实现农村供水规模化、市场化、水源地地表化、城乡一体化。以雨水洪水中水资源化、黄河引水调蓄系统化、水资源配置均衡化为重点，加快形成三大流域四大灌区调水、全市配水、分县区供水的复合型调配供水格局。严格引黄项目准入，有序实施引黄调蓄工程。持续推进大中型灌区续建配套与现代化改造。加强雨水洪水资源化利用。提升水资源监测预警能力。

第三节 改善防洪减灾薄弱环节

强化防洪薄弱环节建设，制定和完善防洪、抗旱应急预案，增加物资储备，提高防洪减灾能力。实施河湖水系连通，着力增强水资源水环境承载能力。全面展开重点河段和中小河流治理工程，实施病险水库除险加固工程，推进大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程及农村水系连通及综合

整治工程，提升防洪减灾监测预警预报能力。实现城市段达到 20 年除涝、50 年防洪标准，乡村段达到 3—5 年除涝、10—20 年防洪标准。

专栏 13 现代水网体系提升行动

（一）郑开同城东部供水工程。加快建设郑开同城东部供水一期、二期工程，新增南水北调供水 2 亿立方米/年，配套建设兰考、杞县、通许、尉氏南水北调水源置换工程，彻底解决全市单一水源问题。

（二）郑开水系连通工程。加快推进河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程及运粮河示范区至朱仙镇段疏浚、驳岸防护、河道防渗以及两岸游路、配套景观、服务设施等建设，形成路依河走、水陆并行、河湖相连的生态旅游带。

（三）引黄调蓄工程。按照省规划规范有序推进运粮河、王庵、朱仙镇、邢岗、引黄入杞、贾鲁河马庙等引黄调蓄工程，实现丰枯调蓄、常蓄备用，提高水资源保障能力。

（四）宋都水系修复工程。力争建成水系一期、三期工程，加快推进铁塔湖、龙亭湖、阳光湖、包公湖、西北湖岸线综合整治和生态提升，全面实现“十湖连通”和古城水系通航，再现宋韵水城历史风貌。

（五）河道综合治理工程。加快贾鲁河、运粮河、惠济河、马家河、涡河等骨干河道，市域东郊沟、铁底河、淤泥河，兰考青阳河、俊仪河，杞县小蒋河、护城河，通许惠贾渠、小清河，尉氏康沟河等中小河流清淤疏浚、堤防和病险水闸除险加固、河道拦蓄；实施贾鲁河与东西干渠、涡河连通，双泊河引水济尉、引黄渠系连通工程，加强易涝河段治理和农村基层防汛预报预警体系建设，全面提升抗旱、排涝、防洪能力。

（六）大中型灌区续建配套与节水改造工程。建成赵口引黄灌区二期工程，实施黑岗口、三义寨等引黄灌区续建配套及现代化改造，加强农村坑塘整治和抗旱应急水源建设，提高农业水资源保障水平。

第十一篇 全面深化市场化改革

紧抓市场化改革这个关键，深化重点领域和关键环境改革，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境，推动有效市场和有为政府更好结合。

第四十二章 激发市场主体活力

牢牢坚持“两个毫不动摇”，提升国有企业活力和竞争力，支持民营企业改革发展，推动广大企业和个体工商户发挥更大作用、实现更大发展，弘扬企业家精神和新时代汴商精神，培育形成更具活力和竞争力的市场主体。

第一节 深化国资国企改革

加强党对国有企业的领导，实施国企改革三年行动计划，深化国有企业产权结构、组织结构、治理结构改革，推动国有资本向公益性行业领域、战略性新兴产业等集中布局，支持市级“6+3+N”国有公司做大做强。提高企业信用等级，鼓励县级平台公司市场化转型发展。建立完善国有企业动态退出机制。优化国有资本配置，强化竞争领域国有资本的收益目标和财务硬约束。分类推进混合所有制改革，积极引进战略投资者，推

动混合所有制企业深度转换经营机制。健全以管资本为主的国有资产监管体制，提升平台投资功能和公司资本运营功能，促进国有资产保值增值。

第二节 促进民营经济健康发展

完善支持民营经济、中小微企业和个体工商户的政策体系，支持民间资本参与国有企业改革重组，消除限制民间资本进入的各种隐性壁垒，拓展民营经济发展新空间。落实融资增信和直接融资支持政策，持续加强政银企衔接，帮助民营企业解决融资难融资贵问题。完善政府守信践诺机制，建立健全政务和行政承诺考核制度，强化涉企政策“刚性兑现”。建立因规划调整、政策变化造成企业合法权益受损的依法依规补偿救济机制。引导民营企业聚精会神发展实业，积极履行社会责任。持续开展民营经济“两个健康”提升行动、“一联三帮”专项行动，倾力打造新时代民营经济“两个健康”示范市，争创一批“两个健康”示范县（区）。

第三节 构建亲清政商关系

依法保护企业家权益，畅通企业家提出意见诉求通道，建立规范化机制化政企沟通渠道，健全政府重大经济决策主动向企业家问计求策和意见处理反馈机制。建立健全“领导干部领

街+工作专班支撑+服务对象+问题收集台账”机制，当好政策宣传员、企业服务员、党建指导员“三大员”，全面推广首席服务官制度，探索开展企业家服务日、企业家恳谈日等制度。规范党政领导干部与民营经济人士联系交往，坚持正面清单引导和负面清单约束并重，做到“亲”而有度、“清”而有为。充分发挥“亲清连线·廉通企业”监督平台作用，着力解决企业生产经营中遇到的痛点、难点、堵点问题，实现企业服务监督的“全覆盖”“零距离”。

第四十三章 完善要素市场化配置体制机制

充分发挥政府引导调节作用，重点破除阻碍土地、劳动力、资本、技术、数据等要素自由流动的体制机制障碍，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。

第一节 建设统一开放的要素市场

建立完善城乡统一的建设用地市场，优化土地资产配置政策，增强土地利用管理和调控灵活性，推动土地复合利用、用途合理转换，全面建立工业用地全生命周期管理制度，创新存量土地和低效用地盘活利用机制。健全统一规范的人力资源市场体系，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交

流合作机制，畅通劳动力和人才社会性流动渠道。完善金融有效支持实体经济的体制机制。加快发展技术要素市场，推动科技成果资本化，提升科技成果转化率。推进政府数据开放共享，加强数据资源整合与安全保护，提升数据社会经济价值。

第二节 推进要素价格市场化改革

推动政府定价机制由制定具体价格水平向制定定价规则转变，引导市场主体依法合理行使要素定价自主权。完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度，逐步形成与市场价格挂钩的动态调整机制。健全最低工资标准调整、工资集体协商和人力资源薪酬调查制度。建立健全要素价格调查和信息发布制度，加强要素价格行业自律、公示和动态监测预警，完善要素市场价格异常波动调节机制，维护要素市场价格秩序。

第三节 健全要素市场运行机制

拓展公共资源交易平台功能，逐步将平台覆盖范围扩大到适合市场化方式配置的自然资源、资产股权、环境权等各类公共资源，推动全流程电子化交易和数据互通共享。健全科技成果、数据等要素市场化交易平台，支持各类所有制企业参与要素交易平台建设。鼓励要素交易平台与各类金融机构、中介机

构合作，开展产权界定、价格评估、流转交易、担保、保险等增值服务。完善国有建设用地使用权转让、出租、抵押的二级市场交易规则，建立健全城乡建设用地增减挂钩节余指标、补充耕地指标跨区域交易机制。规范交易行为，完善交易管理制度，增强交易风险防范。

第四十四章 提高政府治理能力

健全职责明确、依法行政的政府治理体系，优化服务方式，提高行政效能，建设人民满意的服务型政府。

第一节 加强宏观运行调节能力

贯彻落实国家和省调控政策，健全规划引导和就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策协同发力的调节机制。增强发展规划对公共预算、国土开发、资源配置等政策的宏观引导和统筹协调功能，完善宏观经济政策制定和执行机制，完善预期管理，提高调控的科学性。综合运用经济、法律、技术、标准等手段，更好发挥市场机制和社会协同力量，维护经济运行稳定。推进统计现代化改革，建立经济运行监测分析平台，健全信息权威发布机制，更好发挥统计监测分析和统计监督作用。强化审计职能，实现审计全覆盖，

开展常态化“经济体检”。

第二节 深化财税金融改革

加强财政资源统筹和中期财政规划管理，增强重大战略任务财力保障。深化财政预算管理制度改革，加强各类预算统筹衔接，推进财政支出标准化。坚决贯彻落实“过紧日子”财政方针，强化预算约束，全面实施预算绩效管理，完善地方政府债务管理机制，增强基层公共服务保障能力，兜底基层“三保”底线。深化农村信用社改革。建立健全地方金融监管体系，强化功能监管、行为监管，加强地方金融监管制度建设，加强金融风险监测预警和化解处置，严防严控金融风险，保障金融安全运行。

第三节 加快转变政府职能

完善职责明确、依法行政的政府治理体系，全面实行政府权责清单制度和涉企经营许可事项清单管理，最大限度减少对市场资源配置和微观经济活动的直接干预。严格执行公众参与、专家论证、风险评估、合法化审查和集体讨论决定等重大行政决策程序，健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定渠道，提高决策科学化、民主化、法治化水平。稳步推进政府信息公开平台建设，深入推进决策、执行、管

理、服务、结果“五公开”，不断增强政府公信力、执行力。加强对行业协会商会的监督管理和执法检查，加快建立公开透明的中介服务市场，推动依法运行和健康发展。

第四节 营造诚实守信信用环境

加快社会信用体系建设，推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信，提高全社会诚信意识和信用水平，改善经济社会运行环境。升级改造市级公共信用信息平台，支持杞县、尉氏、城乡一体化示范区等县（区）级公共信用信息平台建设提升。拓展信用信息归集领域，逐步实现信用信息及时全量归集共享。推广以信用为基础的新型监管，完善信用承诺制度。严格规范实施守信联合激励和失信联合惩戒，健全信用修复机制。推动信用惠民便企，加快推进“信易+”应用服务。积极创建国家级社会信用体系建设示范城市。

第十二篇 打造黄河流域水治理生态城

深入践行习近平生态文明思想，以黄河流域生态保护和高质量发展为引领，推进生态保护系统化、环境治理精细化、资源利用高效化，建设天蓝、地绿、水清的生态园林城市。

第四十五章 加强黄河流域生态保护

坚持共同抓好大保护、协同推进大治理，强化上下游、干支流、左右岸联动，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，推动经济社会发展全面绿色转型。

第一节 加快沿黄生态带建设

坚持以自然修复为主，分区分类施策，统筹推进黄河流域国土绿化、水土保持和滩区治理，筑牢沿黄生态屏障。建立健全流域生态环境联防联控机制，实施滩区生产生活生态空间差别化管控治理，建立产业准入正负面清单。沿黄河大堤、S312建设水土保持林、水源涵养林、防沙保育林和城市绿网，融合防护安全、生态涵养、水土保持、文旅休闲、体育健身等功能，打造集湿地、森林、河湖、农田于一体的复合型生态廊道。因地制宜推动生态湿地建设和生态农业、生态旅游发展。

第二节 加强水土保持工作开展

坚持“预防为主、保护优先、全面规划、综合治理、因地制宜、突出重点、科学管理、注重效益”的水土保持工作方针。在项目规划上侧重水土保持工作编制规划，确保生产建设项目水土保持工作全面纳入规划。结合黄河流域生态保护和高

质量发展规划、河南省黄河流域生态保护和高质量水土保持专项规划等重大规划安排，结合开封实际制定一批可实施的水土保持项目，为打造美丽开封、幸福开封贡献水土保持力量。

第二节 加强湿地保护

加强柳园口省级湿地自然保护区修复，整合保护地区域交叉重叠空间，明确功能定位和保护修复重点，严格管控自然保护区范围内非生态活动，稳妥推进核心区内居民、耕地有序退出。规划建设黄河、大运河、运粮河、马家河、惠济河、涡河等湿地公园。推行森林河湖休养生息，实施生物多样性保护重大工程，扎实做好野生动物植物资源保护，提高救护繁育能力，加强外来物种管控。开展生态系统保护成效监测评估，建立环境资源承载力监测预警长效机制。

第三节 创建国家森林城市

强化国土空间规划和用途管控，落实生态保护、基本农田、城镇开发等空间管控边界，减少对自然生态空间占用。实施国土绿化提速行动，以黄河生态带为主线，建设中心城区、兰考、杞县、通许、尉氏城区、朱仙镇镇区绿环，建设骨干道路、主要河流生态廊道，构建“一带、六环、多廊”绿色生态格局。加快省级国家储备林基地试点市建设，实施国家森林公

园、城市重要交通干线生态绿带、“一渠六河”水系绿带、汴西湖环湖景观绿道等重大项目，打造中心城区生态绿道网络。持续推进农田防护林网建设，恢复田间生物群落和生态链。

第四节 建设节水型城市

实施最严格的水资源保护利用制度。建立健全水资源环境承载能力预警机制，全面实施水资源消耗总量和强度“双控”行动。推进水资源集约节约高效利用体系建设，按需分质和规模化集中供水，加强城乡节水降损，着力提高工业用水重复利用率，加快高效节水灌溉工程建设，大力推广节水型器具、节水技术和管网改造，加强再生水、雨水等非常规水利用能力，实施地下水超采综合治理。加强节水宣传教育，提高全民节水意识。到 2025 年，全市再生水利用率达到 25%，供水管网漏损率降至 9%以下，工业用水重复利用率达到 82%左右。

专栏 14 黄河流域生态保护建设行动

（一）湿地保护修复工程。加快推进柳园口省级湿地自然保护区，贾鲁河、惠济河、涡河故道、金牛湖、兰商干渠等生态湿地，运粮河、马家河、黄龙湖、望春、岳家湖、东坝头等湿地公园建设，增强湿地生态功能，维护湿地生物多样性，全面提升湿地保护与修复水平。

（二）沿黄复合型生态廊道建设工程。围绕黄河之殇、黄河之治、黄河之耕、黄河之光总体布局，沿黄河大堤和 S312 打造集绿色生态、文化展示、休闲娱乐、科普研学、现代农业于一体的绿色生态廊道。

（三）森林城市创建工程。加强沿黄、城区周边绿环、骨干道路和河流两岸生态廊道等建设，构建森林生态、森林产业、森林服务、生态文化、森林支撑等五大体系，到 2025 年，全市林木覆盖率达到 30.5%，其中，城区绿化覆盖率达到 42%以上，村庄林木绿化率达 32.3%，铁路和县级以上公路绿化率达 81%，水岸绿化率达 82%。

（四）水资源集约节约利用工程。全面实施用水定额管理，大力推行农业高效节水灌溉、工业节水工艺技术和设备、城镇节水改造，加快海绵城市建设、强化非常规水运用，开展地下水超采治理等地下水保护工程，着力降低城市供水漏损率，实行工业阶梯水价，完成农业水价改革，积极推进用水权交易。

（五）再生水利用工程。提高污水处理水平，加快再生水利用设施建设，推进中心城区中水回用管网铺设、再生水泵房及雨水收集系统，完成马家河中水回用供水项目，实施马家河污水厂尾水湿地、杏花营湿地、北区污水厂尾水净化湿地等一批尾水人工湿地项目，着力构建排水和再生水运营维护体系。

第四十六章 深入打好污染防治攻坚战

坚持最严格的生态环境保护制度，突出精准治污、科学治污、依法治污，深入打好污染防治攻坚战，推动源头严控、过程严管、末端严治，推动环境质量持续改善。

第一节 强化大气污染精准防治

强化多污染物协同控制和区域协同治理，加强 PM_{2.5} 与臭氧协同控制，有效遏制臭氧浓度增长趋势，基本排除重污染天气。实施更为严格的污染物排放标准，实施重点行业环保绩效分级和差别化管控，加强工业炉窑深度治理。严格涉挥发性有

机物产品准入和监控，推进重点行业挥发性有机污染物全过程综合整治。加强散煤、扬尘、氨等污染控制，因地制宜推进清洁取暖。推进大宗货物运输“公转铁”，推广新能源运输工具，强化车油联合管控和非道路移动源污染防治。健全重污染天气联防联控体系和预警应急响应体系。

第二节 深化水污染综合治理

严格落实“河长+三长”工作机制，强化控源、治污、扩容、严管，深化河湖“清四乱”专项行动，深入推进水污染防治攻坚战，力争实现出境水质稳定达标。推进城市河道截污纳管、排污口整治和清淤疏浚，推进城市污水处理提质增效和污水资源化利用，全面消除城市黑臭水体，建设生态清洁小流域。全面开展入河排污口排查和专项整治行动，加快构建覆盖所有重点污染源排污口的在线监测系统，禁止在黄河沿岸规定范围内新建“两高一资”项目及相关产业。强化集中式饮用水源地保护和规范化建设，保障饮用水水源安全。强化地表水、土壤和地下水污染协同治理，开展重点区域地下水污染防控与修复试点示范。

第三节 保障土壤环境安全

严格农用地土壤分类管理和监测监控，推进受污染耕地安

全利用和治理修复。实施化肥农药减量增效行动，加强农膜等农业投入品使用管控，建立健全秸秆、畜禽粪污等农林废弃物处理处置和资源化利用体系，支持兰考、杞县、通许、尉氏农膜区域性回收利用试点建设。加强塑料污染治理，分区域分品种分阶段禁限部分塑料制品生产、销售和使用。加强工矿污染地块土壤环境治理和修复。加强大宗固体废物综合利用，完善危险废弃物和医疗废弃物收集转运处理体系，加快危化品生产企业搬迁改造。加快建设中心城区、兰考、杞县、尉氏静脉产业园、尉氏再生资源循环利用示范产业园，促进城镇低值废弃物协同处置和资源化利用。建立健全建设用地土壤污染调查机制，加强重点监管企业土壤污染隐患排查，防控建设用地环境风险。

第四节 提升生态风险防范和治理能力

坚持问题导向，底线思维，科学预判全市生态环境风险隐患因素和倾向性苗头，建立健全风险研判、风险防控协同和责任机制，定期修订完善突发环境应急处置预案。强化区域开发、项目建设环境风险评价和可行性论证，在化工等高风险行业推行环境污染责任强制保险，建立健全重点风险源环境风险预警和应急处置机制。以产业集聚区为重点，加快推行专业化环境污染第三方治理。重视新污染物治理。加强生态环境监

测、监控、执法等能力建设，完善生态环境监测监管平台，健全跨部门跨区域联合执法机制。加大环保信息公开力度。

第四十七章 推动绿色低碳发展

深入调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构和农业投入结构，推进资源总量管理、科学配置、全面节约和循环利用，推广应用绿色技术，打造绿色低碳循环发展的经济体系。

第一节 推动绿色发展方式

严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，开展重大产业布局环境影响评价和重大环境政策经济社会影响评估，实施生态环境分区管控。实施更为严格的环保、能耗、质量、安全等政策标准，依法淘汰落后产能和化解过剩产能，严控“散乱污”企业死灰复燃和向乡村转移。严格落实强制性清洁生产审核政策，鼓励企业自愿开展清洁生产审核。积极发展绿色建筑，推广绿色建材、装配式建筑和钢结构住宅。深入推进绿色生活创建，倡导绿色出行、文明用餐，坚决制止餐饮浪费行为。推广节能家电、高效照明产品、节水器具等绿色产品，扩大政府绿色采购规模，支持开展节约型机关、绿色家庭、

绿色学校、绿色社区和绿色出行等创建行动。

第二节 强化能耗“双控”管理

完善能源消费总量和强度“双控”制度，建立用能预算管理体系，持续推进新增重点用能项目能耗在线监测系统建设，全面推进重点用能企业开展用能权有偿交易。建立产业集聚区区域能评制度和区域负面准入清单，完善节能监察体系，建立“区域能评+分类管理+能效标准”的节能管理模式。推行能效“领跑者”制度，推广先进节能技术、产品、设备和合同能源管理、能源梯级利用等综合能源服务模式，强化重点用能单位综合能源改造和能耗在线监测。加快实施工业节能升级改造，深入实施交通运输、公共机构等领域节能。

第三节 持续降低碳排放强度

制定碳排放达峰行动方案，实施以碳强度控制为主、碳排放总量控制为辅的制度，支持有条件的县（区）率先实现碳达峰。科学合理控制煤炭消费总量，加快提高低碳清洁能源比重。推进大气污染物与温室气体协同减排，加大甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳等其他温室气体控制力度。加强化工等重点领域低碳技术研发和产业化示范，引导企业自愿减排温室气体。持续开展低碳城市、低碳园区、低碳社区、低碳工程等试点创

建。探索碳捕集利用和封存新技术新模式，提升碳汇规模和质量。加强碳减排统计、核查、监管等基础能力建设。

第四节 完善绿色发展政策体系

完善环境保护、节能减排约束性指标管理，健全污水、垃圾、危险废物处理收费政策和收费标准动态调整机制。落实用水、用电、用气、用热价格调整机制，完善实施差别化电价、峰谷分时电价和居民用水电气阶梯价格政策，全面推行城镇非居民用水超定额累进加价政策，适时放开具备竞争条件的上网电价和公益性以外的销售电价、再生水价格、非居民用天然气价格，推进居民供热分户计量改造和按用热量计价收费。建立生态产品价值实现机制，建立健全资源有偿使用制度和市场化、多元化生态补偿机制。实行更加严格的生态环境和自然资源资产损害赔偿制度，全面实行排污许可制制度，推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。落实绿色产业指导目录，完善绿色技术创新体系，积极发展绿色金融产品，逐步推开绿色产品第三方认证。

专栏 15 生态环境治理提升行动

(一) 重点流域水环境综合治理工程。建成全流域水环境监测监控工程，全面完成中心城区、兰考、杞县、通许、尉氏、祥符河湖截污纳管、生态修复、黑臭水体治理、排水系统提质增效，确保出境水质全部达标。

(二) 静脉产业园提质发展工程。优化中心城区、兰考、杞县、尉氏静脉产业园布局，建成杞县、尉氏生活垃圾发电项目，推进兰考垃圾发电二期工程建设，积极推动汉文建筑垃圾、大公工业固废、吉程有色金属、中原复兴废旧物资、城发餐厨垃圾、污泥处置等资源化利用项目建设，改造提升富强医废处置能力。

(三) 产业园区污染源治理工程。加快尉氏产业集聚区环境污染第三方环境服务公司治理示范工程建设和推广，全面推动兰考、杞县、通许、尉氏、汴西、汴东、黄龙、精细化工产业集聚区污染治理和循环化改造。

(四) 碳排放控制工程。制定并实施 2030 年前碳排放达峰行动方案，实施一批重点领域、重点行业、重点企业低碳升级改造项目。

(五) 土壤污染治理工程。建立健全兰考、杞县、通许、尉氏废弃农药包装和农膜回收利用体系，加快农业面源污染治理，全面完成祥和化工、鑫盛日昌土壤环境治理项目，推动土壤资源永续利用。

(六) 饮用水源地保护工程。建设黑池、柳池、兰考金花湖、杞县西湖、通许邢岗、尉氏马庙等地表水水源地和兰考黄河滩区、杞县淤泥河两岸、尉氏开港大道两侧等地下水应急备用水源地保护及污染控制项目，县城、乡镇水源地保护，农村“千吨万人”水源地整治项目，切实提高饮水安全保障水平。

(七) 退城进园工程。分批分期有序推进市区建成区和非工业规划区现有工业园区的工业企业退城进园，全面完成晋开、东大、隆兴、华星、五一油漆、双塔涂料等危化品企业搬迁改造，全面启动平原智能装备、开封制药等企业搬迁。

(八) 大气污染防治工程。谋划实施控煤、控尘、控污、控车和重点区域污染治理项目，加快推进河南晋开集团二分公司“公转铁”建设，强力推进城市公交车、出租车新能源车替代，基本消除重污染天气。

第十三篇 全面提高人力资本素质

全方位加大人力资本投入，持续提高人民思想道德素质、

科学文化素质和健康素质，促进人口长期均衡发展和人的全面发展，最大限度释放人力资本红利。

第四十八章 加快推进教育现代化

全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强师德师风建设，推动各级各类教育协调发展，强化思政教育价值引领，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

第一节 巩固提升基础教育水平

提升公办幼儿园建设数量和质量，扩大普惠性幼儿园规模及覆盖面，规范小区配套幼儿园，加快学前教育普及普惠发展，力争实现公办幼儿园比例达到 50%以上。新建、改扩建一批中小学，加强寄宿制学校建设，保留并办好必要的乡村小规模学校，支持县（区）创建全国义务教育发展优质均衡县（区），促进义务教育扩容升级。鼓励高中阶段学校多样化发展，新建、改扩建一批普通高中，逐步消除大班额，提高普通高中教育质量，高中阶段毛入学率达到 93.5%以上。在全市范围内实施中小学集团化办学改革，推进主城区优质教育资源向乡村延伸。建设高素质专业化教师队伍。

第二节 推动高等教育提质增量

全力支持河南大学“双一流”建设，推动向研究型大学迈进，坚持完善市校合作机制，持续探索在政策支持、人才合作、基础设施建设等领域开展更有成效的合作，共同打造地方支持高校发展、高校助推地方建设的典范。加快推进河南开封科技传媒学院建设一流应用型大学。加强应用型本科院校和新农科、新工科、新医科、新文科建设，培育特色鲜明的高等教育优势学科集群，加快培养理工农医类专业紧缺人才。促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，推动“政产学研用”良性协同发展。规划建设开封国际科教城。

第三节 大力发展职业教育

夯实职业教育发展基础，推动职业教育高质量发展，全面增强制造业核心竞争力和可持续发展能力。优化职业教育结构与布局，深化职普融通，增强职业技术教育适应性，保持高中阶段教育职普比大体相当。支持职业院校“双高”建设。实施高水平职业院校建设行动、产教融合发展行动、中等职业学校标准化建设工程，构成覆盖全市主导产业、优势产业、特色产业和新兴产业的学科布局，建成一批高水平专业化实训基地，打造文旅、医药、商贸、化工、汽车、机械、食品等特色专业品

牌。深化校企合作，鼓励企业举办高质量职业教育。

第四节 深化教育改革

深化新时代教育评价改革，健全督政、督学、评估监测“三位一体”的教育督導體系。加大教育经费投入，改革完善经费使用管理制度，提高经费使用效益。落实和扩大学校办学自主权，完善学校内部治理结构，稳妥推进校长职级制改革，选优配强各级各类学校校长。深化考试招生综合改革，健全初高中学生学业水平考试、综合素质评价和招生录取机制。完善普惠性学前教育 and 特殊教育、专门教育保障机制。加强和改进体育美育教育，大力推进劳动教育和职业启蒙教育，强化学生心理健康教育，健全学校家庭社会协同育人机制。支持和规范发展民办教育，规范校外培训机构。着力创建“平安校园”。

第五节 发展终身教育和智慧教育

加强终身教育和老年教育，持续完善社区教育设施，鼓励高校、企业建设老年大学，构建老年人半小时学习圈。健全继续教育管理体制和运行体制，大力发展各类学习型组织，构建终身学习体系。提升发展“互联网+教育”，推进开封教育公共服务平台建设，扩大优质数字化教育资源共建共享范围，构建

数字教育公共服务体系。

专栏 16 教育现代化发展行动

(一) 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)。

(二) 现代职业教育发展工程。围绕我市主导产业、优势产业、特色产业和新兴产业布局, 加快黄河水院国家“双高”建设, 推动开大、文化艺术职业学院争创省“双高”, 加快开封工商职业学院、开封科技职业学院等 18 所职业院校新建和改扩建, 在校生达到 10 万人。

(三) 支持河大“双一流”建设工程。强化市校合作, 加快河大生物学一流学科体系布局, 建成作物逆境适应与改良国家重点实验室、棉花生物学国家重点实验室; 加快建设超短超强激光大科学装置, 强化物理工程学科建设; 组建黄河文化研究院, 举办黄河国际文化论坛, 打造黄河国际论坛永久会址; 改造提升明伦校区周边环境, 推动与铁塔公园融合发展; 积极创建国家宋文化研究中心, 支持河大科技研发。

(四) 河南开封科技传媒学院新校区建设工程。大力支持河南开封科技传媒学院建设一流应用型大学, 加快学院新校区建设, 配套 K12 教育综合体、附属医院等, 满足 2 万人左右的本科教学、科研和实训实验需求。

(五) 科教城建设工程。按照园区统一管理、公共设施共享共用、教育科研相对独立模式, 谋划建设郑开开放式科技教育城, 招引国内外名校, 承接郑州高校外迁, 引导本地职教资源集聚, 打造中原城市群高层次人才培养和聚集、高水平科研、高新科技信息和高层次国际交流中心。

(六) 学习型社会建设工程。到 2025 年, 至少建设 1 所市级社区大学, 5 所左右继续教育研学游实训基地、10 个左右各级各类学习型组织、50 个市级半小时城市书房, 营造全民学习、终身学习的良好环境。

第四十九章 提速提质建设健康开封

坚持把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，牢固树立大卫生、大健康理念，深入实施健康开封行动，织牢公共卫生防护网，推动实现人人享有全方位全周期健康服务。

第一节 完善公共卫生防控体系

建立健全公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制。加强疾控机构现代化建设，提升检验检测能力。加快分层分流传染病救治网络建设，全面提升公立医院传染病救治能力，推动传染病专科医院、综合医院传染病院区、基层医疗卫生机构发热门诊（哨所）建设。推进体育场馆、会展场馆、市民活动中心以及学校等公共设施平战两用改造。建设传染病和突发公共卫生事件监测预警信息系统。提升物资储备保障体系、应急医疗储备能力。加强职业病防治、采供血等服务体系建设。

第二节 全面提升医疗服务能力

推动优质医疗资源均衡发展，争创国家级区域医疗中心，加快省区域医疗中心、市级区域医疗中心建设。推进市级公立

“四所医院”建设和三级标准全覆盖，全面建成县级公立“三所医院”并实现二级标准全覆盖，积极争创二甲、三甲医院。加快优质资源扩容下沉，建设县域紧密型医共体，不断提升乡镇卫生院、村卫生室等基层医疗机构服务能力。积极引进国内外高端医疗单位和研发机构，支持生殖医学中心和整形专科医院建设。加强基层卫生和公共卫生人才队伍建设，培养 5000 名医疗技术骨干和基层卫生优秀人才。到 2025 年，每千人口拥有医疗卫生机构床位数提升至 7.7 张。

第三节 深化医药卫生体制改革

加快建设分级诊疗体系，完善分级诊疗病种目录、医疗机构双向转诊规范和医保差异化报销制度，提高家庭医生签约服务质量。加强公立医院建设和管理考核，加快建立现代医院管理制度，优化和规范用药结构，全面配备、优先使用基本药物，完善公立医院医师多点执业制度。推进药品和耗材集中采购和使用改革，健全短缺药品供应保障机制。构建全民健康信息平台，推进医疗健康信息标准化和互通共享。拓展“互联网+医疗健康”线上线下一体化医疗服务模式，发展互联网医院。创新“互联网+监督”“智慧卫监”可视化监管平台应用，提升综合监管水平。鼓励社会力量举办非营利性医疗机构。

第四节 提高全民健康素养

深入开展爱国卫生、全民健身、健康知识普及、老年健康促进行动等，提高各年龄段人群健康素养。完善公共卫生设施，创建全国文明城市。广泛开展健康科普进村镇、进社区、进机关、进企业、进学校、进家庭活动。倡导全社会开展“三减三健”和控烟限酒行动，树立良好的饮食风尚。提升健康教育、慢病管理和残疾康复服务质量，加强精神卫生和心理健康服务。推进全民健身公共体育服务体系建设，以足球、围棋等优势项目为抓手，加快建设体育强市。推进“两场三馆”建设，实现便民健身场所全覆盖。深入实施足球振兴计划，争创全国青少年校园足球改革试验区和全国青少年校园足球试点县（区），加速推进体教融合，积极与教育部全国校足办、省教育厅共建开封市青少年校园足球“满天星”训练营暨新型足球学校，打造足球强市。

第五节 建设中医强市

坚持中西医并重，推动中医传承创新。加快中医专科诊疗中心建设，围绕糖尿病、骨伤等特色专科和专病领域，争创省区域中医专科诊疗中心。提升市县乡中医医疗机构服务能力，推动中医医疗机构等级晋升。规划建设中医药园区，加快国家

中医药健康旅游示范基地建设，推进中医药与养老、儿童保健、康复等融合发展。提升市中医院、河大中医药研究院中医药科研能力。加强中医治未病科、老年病科和康复科建设，规范中医养生保健服务机构管理。建设中医药服务和中医药特色人才体系，办好“仲景学堂”。

第五十章 实施人口均衡发展战略

落实积极应对人口老龄化国家战略，以“一老一小”为重点，完善人口服务体系，塑造支撑高质量发展的人口总量势能、结构红利和素质资本叠加优势。

第一节 推动实现适度生育水平

落实包容性生育政策，降低生育养育教育成本，引导生育水平提升并稳定在适度区间，推动人口结构良性互动和均衡发展。实施“全面两孩”生育登记，优化再生育办理流程。实施妇幼健康服务保障工程，推进基层妇幼健康服务机构标准化建设。发展普惠托育服务体系，推进城乡社区婴幼儿照护服务设施建设。健全家庭发展支持体系，严格执行国家和省规定的带薪产假、陪产假制度，全面推行家庭医生签约服务。

第二节 推动养老事业和养老产业协同发展

健全基本养老服务体系，完善基本养老服务，提升公办养老机构能力。开展普惠养老行动，增加普惠性养老供给。支持家庭承担养老功能，推动老年人居家和社区适老化改造，加快居家社区日间照料中心等养老机构建设，促进农村养老服务提质升级，实现乡（镇）机构养老服务设施全覆盖。推进医养康养相结合的养老服务体系建设，打造一批特色鲜明、示范性强的龙头机构。培育养老服务新业态，促进养老与生态、旅游、农业、保健等领域深度融合。鼓励社会资本投建高端养老综合体，吸引国内外资金投入开封康养产业建设。到 2025 年，全市每千名老人拥有养老床位达到 40 张以上，护理型床位不低于 50%。

第三节 构建老年友好型社会

优化适老居住环境、适老出行环境、适老健康支持环境、适老生活服务环境、敬老社会文化环境等五大老年宜居环境。倡导终身发展理念，积极开发老年人力资源，畅通老年人社会事务参与渠道，支持老年人力所能及发光发热老有所为。切实解决老年人运用智能技术困难，帮助老年人享受更多智能化服务。强化应对人口老龄化的法治环境，保障老年人合法权益。

专栏 17 健康开封提速提质建设行动

（一）中心城区医院建设工程。加强项目督导，力争建成市中心医院新院区、市人民医院综合病房楼、市妇幼保健院东院区、市第二中医院西扩、妇女儿童医院等医院，争创一批省级区域医疗中心和重点专科。

（二）基层医疗卫生体系提升工程。补齐基层医疗设施短板，实现各县公立综合医院、中医院、妇幼保健院二级达标，各乡（镇）卫生院（社区卫生服务中心）达标，各村卫生室公有产权标准化全覆盖。

（三）公共卫生防控体系建设工程。加快市县乡三级公共卫生和重大疫情防控救治工程建设，中心城区至少建成两处、各县至少建成一处公共建筑可在应急状态时转为集中医学观察点、方舱医院；完成市疾病预防控制中心和传染病医院迁建工程，实现市县二级以上综合医院 P2 实验室和发热门诊全覆盖；每县建成一个标准化疾病预防控制中心和公共卫生医学中心；市辖区建成一个标准化疾病预防控制中心；乡镇卫生院发热门诊全覆盖。

（四）中医强市工程。加快中医院科室建设，实现三级中医医院康复科、二级以上中医医院治未病科和老年病科、乡镇卫生院和城市社区卫生服务中心中医馆全覆盖，完成市中医院自贸区医院建设、市二中医三级医院创建工作，加快国家和省级中医重点学科建设，建成 1 个国家中医区域（专科）诊疗中心、2 个省区域中医专科诊疗中心。

（五）全民健身场地设施建设工程。建成市体育中心，完成华北体育场改造；新建改建户外运动、健身步道等全民健身场地设施 300 个，建成 15 分钟健身圈，实现城区体育场、室外体育活动广场、体育馆、游泳馆（池）、全民健身综合馆全覆盖。

（六）足球强市工程。加强规划布局，合理利用具备条件的城市空闲地、边角地、公园绿地、城市路桥附属用地、厂房、建筑屋顶等空间资源，新建足球场地 120 块。推动体教融合，创建 100 所以上国家级青少年校园足球特色学校（幼儿园）。

（七）养老托育服务设施建设工程。建成开封市民生养老院，按照“安全、清洁、温暖、文化、康复”的目标提升全市特困人员养老机构（敬老院、爱心院）100 个、建成街道养老服务设施 30 个、社区日间照料中心 300 个，支持五福养老服务中心、瑞福祥养老服务中心开展普惠养老试点，加快社区托育服务设施建设，大力发展综合托育服务。

第十四篇 创造幸福美好的人民生活

牢固树立以人民为中心的发展思想，持续加大民生领域投入，着力破解民生“八需八难”，健全民生保障体系，提高公共服务均等化、标准化水平，扩大优质公共服务资源覆盖面，不断提高城乡居民获得感、幸福感、安全感。

第五十一章 提高人民收入水平

进一步改善收入分配结构，不断提高城乡居民收入，实现居民收入增长速度与经济同步增长。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，健全工资同向对比合理增长机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体，深化机关和事业单位工资制度改革，提高技能人才和专业技术人员工资水平。健全农民工工资支付保障机制，推进劳动保障信用体系建设，保障劳动者同工同酬。完善按要素分配政策制度。拓宽居民经营性、财产性收入渠道，鼓励通过创业经营、租赁服务等途径增加收入。完善再分配机制，合理调节过高收入。发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局。完善再分配机制，合理调节过高收入，取缔非法收入。

第五十二章 强化就业优先政策

坚持稳存量、扩容量、提质量，健全就业促进机制，鼓励创业，带动就业，更大程度缓解结构性就业矛盾，实现更充分和更高质量就业。

第一节 千方百计增加就业岗位

坚持经济发展就业层导向，发挥政府公共投资、重大项目、产业园区对就业的拉动作用，增加就业岗位。建立常态化援企稳岗帮扶机制，加大对中小微企业扶持力度。支持和规范发展新经济新业态，培育形成吸纳就业的新“蓄水池”。完善创业培训、创业担保贷款、创业孵化和创业服务“四位一体”体系建设，鼓励创业带动就业，实现“互联网+就业创业”信息系统全覆盖。

第二节 突出抓好重点群体就业

深入实施高校毕业生就业创业促进、基层成长、公益帮扶、就业见习等行动，鼓励到城乡基层和民营企业、中小微企业就业创业。发展农民工返乡创业示范园，支持农民工就地就近就业创业，支持兰考国家返乡创业试点县建设。进一步拓宽退役军人自主就业渠道，提升退役军人就业创业能力。完善残

疾人、零就业家庭成员、最低生活保障家庭人员等重点人群就业机制，加强公益性岗位安置和托底安置。“十四五”期间，全市城镇新增就业和农村劳动力转移人数分别达到 30 万人、15 万人。

第三节 加大就业创业扶持力度

继续实施“春风行动”，构建终身职业培训体系。深入开展职业技能竞赛、重点就业群体、企业职工在岗技能提升和脱产培训，鼓励企业开展新型学徒制培训。创新校企合作机制，建设一批科技培训示范基地和公共实训基地，不断提升劳动者的就业能力、创业能力和职业转换能力，实现以技能促就业和劳动力从成本优势到素质优势的转变。加强人力资源服务产业园布局建设，培育市场化人力资源服务机构，规范人力资源市场秩序。稳妥做好去产能和淘汰落后产能职工安置。

第四节 完善劳动关系协调机制

完善和谐劳动关系工作体制和企业工资收入分配机制，健全劳动关系三方协调机制。加强调解仲裁效能提升行动，加大劳动人事争议调处力度，完善调解、仲裁、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。进一步加强劳动保障监察执法能力建设和信息化建设，切实维护劳动者合法权益。

第五十三章 健全多层次社会保障体系

按照全覆盖、保基本、多层次、可持续的基本方针，完善社会保险体系，健全社会救助和福利体系，建立公平完善的社会保障制度，稳步提高民生保障水平。

第一节 完善社会保险制度

推进社保转移接续，落实基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制。完善基本养老保险制度，配合实施省级统筹，落实渐进式延迟法定退休年龄政策。发展多层次、多支柱养老保险体系，完善企业年金、职业年金制度。推动基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹。实行医疗保障待遇清单制度，完善基本医疗保险门诊共济保障机制，健全重大疾病医疗保险和救助制度。推行按病种付费为主的多元复合式医保支付方式，将符合条件的互联网医疗服务纳入医保支付范围，落实异地就医结算。完成国家长期护理保险制度试点任务，稳步推进长期护理保险制度改革。完善灵活就业人员社保政策，实现社会保险法定人群全覆盖。健全社会保险公共服务平台，探索以社保卡为载体建立居民服务“一卡通”。推进社会保险经办服务市县乡村全覆盖。

第二节 健全社会救助和社会福利制度

以最低生活保障、特困人员救助供养为基础，专项救助为支撑，急难救助为辅助，社会力量参与为补充，建立健全分层分类的梯度救助体系。规范完善基本生活救助制度和救助标准调整机制，推进社会救助制度城乡统筹，逐步实现常住地救助申领。积极引导社会力量参与，发展服务类社会救助。大力发展慈善事业，建立政府救助与慈善救助衔接机制，加强互联网慈善监管。推动市县两级未成年人救助保护机构全覆盖，优化儿童福利机构区域布局，完善儿童福利机构功能。加快市级精神卫生社会福利机构建设。完成开封市殡仪馆建设，推动殡仪馆、城市公益性公墓等殡葬设施覆盖各县，推进乡镇示范性农村公益性公墓、公益性骨灰楼（堂）建设，倡导文明殡葬新风。健全残疾人关爱服务体系和设施建设，完善帮扶残疾人等社会福利制度，推进残疾人综合服务设施建设，加强残疾人劳动保护、社会福利、法律援助等工作。

第三节 加强退役军人服务保障

健全退役军人工作体系和保障制度，依法保护军人军属合法权益。加强退役军人安置保障，实施退役军人适应性培训、职业培训和终身职业教育，落实鼓励企业吸纳录用退役

军人等政策，提升就业安置质量。建立健全新型待遇保障体系，完善和落实优抚政策。加快建设各级退役军人信息化综合管理平台，系统推进“退役军人+互联网”服务。完善离退军人和伤病残退役军人移交安置、收治休养制度，提升光荣院、军供站等建设服务水平。健全退役军人发挥作用激励机制，常态化做好模范退役军人表彰宣传工作。大力弘扬英烈精神，加强烈士纪念设施建设和管护，建设军人公墓。大力传承弘扬拥军优属、拥政爱民的光荣传统，持续擦亮“双拥模范城”城市名片。

第五十四章 促进妇女儿童和青年全面发展

坚持男女平等基本国策，切实保障妇女、儿童合法权益，完善青年发展政策体系，加强家庭、家教、家风建设。

第一节 促进妇女全面发展

制定实施开封市妇女发展规划。积极培养高知女性，拓宽妇女就业渠道，消除就业性别歧视。加强妇女劳动保护、卫生保健、生育关怀、社会福利、法律援助等工作。落实妇女权益保障法，严厉打击侵害妇女合法权益的违法犯罪行为。开展妇女生育全周期保障计划，完善城乡生育津贴制度，提高妇女保

健、孕产保健等健康服务水平，增强妇女生育保障能力和意愿，降低出生人口性别比。保障农村妇女土地权益，加强农村留守妇女关爱服务和特殊困难妇女群体民生保障。加强妇女常见病筛查和早诊早治，提高农村妇女和城镇低保家庭妇女“两癌”检查人群覆盖率。加强对“两癌”患病低收入妇女和特殊困难妇女救助。

第二节 保障儿童优先发展

实施开封市儿童发展规划，建立和完善促进儿童优先发展和全面发展的制度体系，保障儿童生存、发展和受保护的权利。完善学校家庭社会协同育人机制，探索实施学龄前儿童和农村幼儿园幼儿营养改善计划，全面提升儿童综合素质。完善儿童监护制度，加强留守儿童关爱服务。积极创建儿童友好城市和儿童友好社区，提高城乡社区儿童之家建设水平。探索实施学龄前儿童营养改善计划，提升儿童营养及食品用品质量安全水平，预防和控制儿童伤害。健全未成年人网络保护综合治理机制，严厉打击危害儿童身心健康的违法犯罪行为，预防未成年人违法犯罪。加强困境儿童分类保障和农村留守儿童关爱服务，健全孤儿保障机制。

第三节 完善青年发展政策体系

实施青年优先发展促进工程，加强对青年教育、就业、住房

婚恋等服务支持，全面建设青年友好型城市、青年发展型城市。深入实施青年马克思主义者培养工程，加强青年理想信念教育。促进青年全面发展，引领青年有序参与政治生活和公共事务，引导青年踊跃投身创新实践。持续提升青年营养健康、体质健康和心理健康水平。加强青年社会组织培育，鼓励和支持青年参与社会实践和志愿服务。完善青年发展状况监测评估体系。

第四节 支持家庭发展

深入实施“家家幸福安康工程”，加强家庭家教家风建设。建立完善支持家庭发展的政策制度体系，完善生育支持、儿童养育教育、老人赡养、促进工作家庭平衡等税收和福利政策，加强对困难家庭、失独家庭、单亲特困等特殊家庭的关怀救助。完善婚姻家庭纠纷预防化解机制，建设平等、和睦、文明的婚姻家庭关系，预防和制止家庭暴力。建立完善覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，建设家庭教育指导服务中心、服务站点、信息化服务平台等。倡导夫妻共担家务，提升家务劳动社会化水平。加大妇女儿童阵地建设，推进妇女儿童活动中心建设和免费开放。

第十五篇 推进社会治理现代化

完善共建共治共享的社会治理制度，全面贯彻落实依法

治市的各项任务，推动平安开封建设，强化社会治理创新，建成治理高效、人民满意的服务型政府，持续提升政府社会治理能力。

第五十五章 建设平安开封

全面落实总体国家安全观，强化“大平安”理念，坚持底线思维，统筹传统安全和非传统安全，完善平安建设体系，防范和化解影响现代化进程的各种风险，建设更高水平的平安开封。

第一节 坚决维护政治安全

全面落实国家安全责任制，构建上下贯通的安全工作体系和责任体系。完善安全生产和监管机制，加强安全执法，坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全。严格落实意识形态责任制，加强意识形态阵地建设和管理。依法加强宗教事务管理，依法制止非法宗教活动。严格防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。加强国家安全宣传教育和国防教育，增强全民国家安全意识。做好国防教育、国防动员、人民防空、退役军人事务等工作。

第二节 确保经济领域安全

实施产业竞争力调查和评价，围绕百千亿产业集群加强产业链供应链韧性建设。健全粮食产购储加销体系和重要农产品供给保障体系，推动区域性产品应急保障供应基地和粮食储备库功能升级。健全金融监管和风险处置协调机制，规范金融市场秩序，加大非法集资防范处置力度，促进各类金融机构平稳健康发展，守住不发生区域性系统性金融风险的底线。加强政府债务风险监控，有序化解隐性债务存量。维护水利、电力、供水、油气、交通、通信、网络、金融等重要基础设施安全，维护生态安全和新兴领域安全。加强网络安全保护，保障重要领域数据资源、重要网络和关键信息系统安全。

第三节 保障人民生命安全

坚持人民至上、生命至上，切实保护人民生命安全。完善和落实安全生产责任制，健全风险分级管控和隐患治理双重预防机制，建立企业全员安全生产责任制度。持续开展“6+3”专项整治，依法依规、分类施策，妥善应对各类风险。深入开展安全生产专项整治，扎实推进重点领域安全整治，健全完善安全生产责任和管理制度体系、隐患排查治理和风险防控体系，加强安全生产监管执法和专项整治，有效遏制危险化学品、建筑施工、特种设备、交通、火灾等重特大安全事故。开展食品

安全示范城市和农产品质量安全县、食品安全县创建，全面实施食品药品安全战略，加强法规制度、安全标准、检验检测、监管责任、产品追溯、食品药品安全信用等体系建设，让人民群众吃得安全、吃得健康、吃得放心。健全突发事件应急处置机制和应急保障体系，保障人民生命安全。

第四节 维护社会稳定和安全

畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度和各类调解联动工作体系，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。拓展“两代表一委员”、律师和社会组织等第三方参与治理途径。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深化“一村（格）一警”和村（居）法律顾问工作，完善矛盾纠纷多元化解机制，引导群众依法表达诉求、解决纠纷、维护权益。完善社会治安防控体系，全面推进市县乡村四级综治中心标准化、实体化建设，健全“雪亮工程”网络和运行机制，实现全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控，打造点线面均衡布局、网上网下交汇融合、人防物防技防有机结合、打防管控一体化的社会治安防控新格局。始终保持对黄赌毒、盗抢骗、食药环等违法犯罪活动严打高压态势，推进扫黑除恶、禁毒等专项斗争常态化，保持社会大局稳定。持续推动“平安村”“平安家庭”“平安社区”“平安

行业”等建设，积极创建一批“五星平安村”“智安小区”。

第五节 健全现代应急管理体系

深化应急管理体制改革，完善突发事件应急处理机制，健全分级响应和跨区域跨部门协同联动机制，着力防范化解重大风险，健全自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等各类突发事件的预防、监测、预警和应急处置体系，增强突发事件应对能力，提高应急响应和安全保障水平，成功创建国家安全发展示范城市。完善城市生命通道系统，加强防灾避难场所建设。推进基础设施安全加固、应急平台互联互通、物资储备综合管理，加快黄河防汛区域性应急救援中心和市县应急物资储备库建设，提升粮食等战略物资储备能力，完善运力储备调运机制和应急物流体系。统筹推进综合性消防救援队伍、行业专业救援队伍、社会化救援队伍建设，融合开展防灾救灾宣传教育和应急演练。健全落实消防安全责任制，统筹推进消防队站基础设施建设，健全完善消防救援队伍战勤保障体系。

专栏 18 应急储备体系建设行动

（一）日常生活必需品储备建设工程。建设一批粮食、油料、蔬菜、肉类、盐业等储备工程，满足常住人口 3 个月人均 0.7 公斤/天粮食、7 天人均 0.5 公斤蔬菜、7 天人均 0.1 公斤/天猪肉消费需求，至少 1 个月食盐消费量的政府储备和 1 个月平均销售量的企业储备。

（二）**防灾物资储备建设工程**。建成黄河防汛区域性应急救援中心、市应急物资储备库、市和“四县一区”医疗应急物资储备中心等，建设一批防洪、医疗、消防、防震、人防等防灾物资储备工程，加强抢险队伍建设，购置防灾设备，足额储存抢险物资，满足重大自然灾害和突发事件应急需求。

第五十六章 建设社会治理现代化示范市

扎实推进全国首批市域社会治理现代化试点城市建设，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，确保社会安定有序。

第一节 健全基层治理体系

牢固树立大抓基层基础导向，完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。依法理清基层政府与基层群众性自治组织的权责边界，减轻基层特别是村级组织负担。推动社会治理和服务中心向基层下移、资源向基层下沉，完善以“一中心四平台”为支撑的“党建引领、网格为基、技术支撑、资源下沉、哨响人到”基层社会治理模式，构建多功能一体化基层管理服务平台。积极推进“党建+”，开展“双联双创”和评选“四面红旗”活动。加强基层群众性自治组织规

范化建设，完善村（居）民议事会、理事会、监督委员会等自治载体。加强公民道德建设，提升城乡基层德治水平。

第二节 引导社会力量参与基层治理

创新社会力量参与机制，促进群团组织和社会组织健康发展，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理途径。建立健全安全监管机制，推进社会组织规范化和自律互律。健全政府向社会组织购买服务制度和动态赋权机制，及时制定并动态发布可供社会力量参与的需求“菜单”。发展壮大志愿服务组织，搭建更多的志愿服务平台。大力发展社会工作服务，健全社区工作者职业制度，加强社会工作人才培养。加强社工机构和志愿服务组织建设，实现社会工作和志愿服务工作“两工协作”发展。

第三节 加强和创新市域社会治理

聚焦市域内影响国家安全、社会安定、人民安宁的突出问题，积极破解治理漏洞、制度机制空白和方法手段滞后等瓶颈，常态化做好应对重大风险的思想准备、法治准备、组织准备和物质准备。完善事前事中事后全程治理机制，推动市域社会治理智能化平台在社会治安、公共安全、行业管理等领域的深度应用，建设政法机关跨部门大数据办案平台。积极建设社

会治理共同体，打造一批“叫得响”的市域社会治理品牌，探索更多可复制可推广的“开封经验”。

第五十七章 加强社会主义民主法治建设

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。

第一节 发展社会主义民主

坚持和完善人民代表大会制度，加强人大对“一府一委两院”的监督，密切人大代表同人民群众的联系，保障人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。坚持和完善中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度，加强人民政协专门协商机构建设，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，推动协商民主广泛多层制度化发展。全面贯彻党的民族政策，共筑中华民族共同体意识，促进少数民族和民族聚集地区经济社会繁荣发展。全面贯彻党的宗教工作基本方针，积极引导宗教与社会主义社会相适应。完善大统战工作格局，加强基层统战工作，健全与党外知识分子、非公有制经济人士、新社会阶层的沟通联络机制，充分发

挥工会、共青团、妇联等群团组织作用，全面贯彻党的侨务政策，做好新时代港澳和对台工作。做好对口援疆工作。

第二节 全面推进依法治市

深入贯彻习近平法治思想，一体建设法治开封、法治政府和法治社会。坚持科学、民主、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，加强重点领域立法，提高立法质量和效率。建立权责明确的执法体制，严格规范公正文明执法，推进行政复议体制改革。全面落实执法司法责任制，完善执法司法权力运行机制和管理监督制约体系，推动行政执法与刑事司法有机衔接。广泛开展法治创建活动，严格落实“谁执法谁普法”普法责任制。深入开展“八五”普法活动，提升全民法治意识和法治素养，加强青少年法治教育。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，完善行政决策程序规定，明确重大行政决策范围。全面推行政府法律顾问制度，建立决策后评估和纠错制度。深化公共法律服务体系建设，扩大法律援助范围。

第三节 完善权利运行制约和监督机制

坚持完善党和国家监督体系，健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督机制，强化对公权力运行的制约和监督，

完善监察权、审判权、检察权运行和监督机制。坚持权责法定、权责统一、用权公开，健全分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度，明晰权力边界，强化权力制约。全面落实行政执法责任制，建立权力运行可查询可追溯的反馈机制。贯通各类监督，完善纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视巡察监督统筹衔接机制，探索构建职责清晰、优势互补的监督工作体系，加强监督信息整合分析共享，推动决策部署指挥、资源力量整合、措施手段运用更加协同。强化纪委监委协助引导推动作用，促进党内监督与人大、民主、行政、司法、审计、财会、统计、群众、舆论等各类监督贯通融合、协同高效。

第十六篇 强化规划实施保障

坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，更好履行政府职责，凝聚全社会共识，最大限度激发全社会的积极性、主动性和创造性，形成推动现代化开封建设的强大合力。

第五十八章 坚持和加强党的全面领导

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。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、实字拖底，形成狠抓落实的工作导向。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持重遏制、强高压、长震慑，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，营造持久风清气正的政治生态，加快建设清风开封。

第五十九章 建立统一规划体系

加强与国家、河南省、郑州市“十四五”规划纲要的衔接，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。突出发展规划统领作用，强化国土空间规划的基础作用和专项规划、区域规划的支撑作用，健全规划目录清单、编制备案、衔接协调等管理制度。按照本规划和国土空间规划确定的国土空间开发保护要求、战略重点和主要任务，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。按照本规划统筹编制产业、环保、人

口、基础设施和公共服务设施等专项规划，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。

第六十章 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。

（一）分解目标任务。分解本规划纲要确定的发展目标、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。

（二）完善评估机制。建立健全规划纲要指标体系的统计和评价制度，确保数据权威准确、科学合理。加强对规划纲要的年度监测评估，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。对规划纲要执行中出现的新情况、新问题，要及时采取相应对策措施。建立规划中期评估制度，根据经济运行状况及发展实际，按程序对规划进行必要的调整。完善规划考评体系，开展规划实施情况动态监测和评估工作，把监测评估结果作为改进政府工作和综合考核的重要依据。

（三）强化实施监督。建立规划纲要实施督促检查机制，加强对本规划纲要实施情况的监督，自觉接受市人民代表大会及其常务委员会对规划纲要实施情况的监督检查，主动接受市政协的民主监督。充分发挥新闻媒体和群众社团的桥梁和监督作用，促进各级各类规划的有效实施。

第六十一章 强化资金项目支撑

科学制定政策和配置公共资源，强化财力保障和项目支撑，为规划纲要顺利实施提供支撑支持。

加强资金政策保障。加强中期财政规划和年度预算、政府投资计划、土地供应计划、要素保障计划与本规划纲要的衔接协调，合理安排财政预算支出规模和结构，财政性资金和资源要素优先投向本规划纲要确定的重大任务和重大工程项目。加强人口、土地、环境、产业、财税、金融等政策的统筹协调，确保本规划纲要提出的发展目标如期实现。

强化重大项目支撑。围绕本规划纲要确定的重点领域、重点区域和政策导向，健全完善全市“十四五”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。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。

第六十二章 充分调动社会力量

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。充分发挥社会各界参与规划纲要实施的主动性和创造性，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，使规划纲要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纲要实施的良好氛围，形成群策群力、共建共享的生动局面。

实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，意义重大，任务艰巨，前景光明。全市人民要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，同心同德、顽强奋斗，抢抓机遇、开拓进取，在新的历史起点推动开封高质量发展再上新台阶，奋力夺取全面建设社会主义现代化开封新胜利！

主办：市发展改革委

督办：市政府办公室二科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2022年1月18日印发

