

开封市人民政府文件

汴政〔2022〕31号

开封市人民政府 关于印发开封市“十四五”生态环境保护和 生态经济发展规划等4个专项规划的 通 知

各县、区人民政府，市人民政府各部门及有关单位：

现将《开封市“十四五”生态环境保护和生态经济发展规划》《开封市“十四五”现代综合交通运输体系和枢纽经济发展规划》《开封市“十四五”市场监管现代化规划》《开封市“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

- 附件：1. 开封市“十四五”生态环境保护和生态经济发展规划
2. 开封市“十四五”现代综合交通运输体系和枢纽经济发展规划
3. 开封市“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划
4. 开封市“十四五”市场监管现代化规划

2022年12月30日

汴政〔2022〕31号 附件1

开封市“十四五”生态环境保护和 生态经济发展规划

开封市“十四五”生态环境保护和生态经济发展规划

“十四五”时期是全面贯彻落实习近平生态文明思想、推进黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略实施的重要时期，为加强生态环境保护，推动生态经济发展，加快生态强市建设，根据《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纲要》和《河南省“十四五”生态环境保护和生态经济发展规划》，制定本规划。

第一章 规划基础

“十四五”时期，是以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期，是开封市谱写中原更加出彩开封绚丽篇章的关键五年，必须在“十三五”生态文明建设取得成绩的基础上，继续奋斗、深入攻坚，为生态强市建设开好局、起好步。

第一节 十三五回顾总结

“十三五”以来，全市上下认真学习贯彻习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，

以绿色发展为引领，全面推进生态文明建设，把打好污染防治攻坚战作为全面打造贯彻新发展理念和推动高质量发展的重要内涵，在经济实力持续增强的同时，环境保护和生态文明建设取得积极成效，人民群众的生态环境获得感幸福感安全感日益增强，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定了坚实基础。

绿色转型加快推进。“十三五”时期，我市累计完成非电行业提标改造项目2个，工业锅炉综合整治项目234个，工业企业无组织排放治理项目1189个，取缔整治“散乱污”企业3508家，完成燃煤电厂、水泥行业超低排放改造，产业结构调整稳步推进。完成清洁取暖“电代煤”“气代煤”191497户，新增风电装机134.4万千瓦，新增地热供暖面积达1200万平方米，能源结构持续优化。实施机动车国六排放标准、非道路移动机械国三排放标准、车用汽柴油国六排放标准，实现车用柴油、普通柴油、船舶用油“三油并轨”，查封取缔“黑加油站点”60个，淘汰黄标车10255辆、老旧车23838辆，持续开展晋开集团和开封国际陆港铁路专用线建设，全市铁路货运比例不断攀升，运输结构调整积极推进。单位生产总值能耗累计降低18%，能源资源利用效率进一步提升。

污染防治成效显著。2020年，全市空气质量优良天数比例达到65.0%，“十三五”时期细颗粒物（PM_{2.5}）年均浓度累计下降幅度超过25.7%，可吸入颗粒物（PM₁₀）年均浓度累计下降幅

度超过32.8%，重度及以上污染天数明显下降，二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）排放量分别比2015年削减24.51%、23.49%，环境空气质量明显持续改善。地表水主要污染物年均值完成“十三五”国家省下目标，劣Ⅴ类水质国省控断面动态清零，10条建成区黑臭水体整治任务全面完成，市级集中式饮用水水源地达到或优于Ⅲ类的比例100%，初步建立我市集中式地下水型饮用水源和重点污染源“双源”清单，化学需氧量、氨氮排放量分别比2015年削减20.60%、22.77%，水环境质量明显改善。纳入名录的农用地和建设用地污染地块安全利用率均达到100%，完成37个疑似污染地块土壤污染状况调查和21家涉镉等重金属重点行业企业纳入排查清单，土壤环境质量总体保持稳定。累计完成467个村庄整治，完成全市农村黑臭水体排查，25条农村黑臭水体纳入国家监管清单，探索推进全市农村黑臭水体治理工作。“一废一品一库”环境风险有效防控，无重大及特别重大环境事件发生。

生态保护持续加强。2020年，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，全市林木覆盖率提高至30.14%，林木蓄积量达到575.26万立方米，湿地面积38.5万亩，自然保护区占全市国土面积比例2.6%，国家重点保护野生动植物保护率达到95%。初步划定生态保护红线面积115.76平方公里，生态保护红线占国土总面积比例1.86%。兰考县成功创建国家生态文明建设示范县和省级水生态文明示范县。

生态经济稳步发展。我市经济呈现出“稳中有进、持续向好”的良好态势，三产结构比例由17.8:41:41.2，调整为15.3:37.8:46.9，产业层次明显提升。林业绿色富民成效日益显现，林业年产值由55124万元，增至55570万元。战略性新兴产业增长11.2%，占规模以上工业的8.9%。累计创建节能减排科技创新示范企业4家。生活垃圾处理设施建成规模达到2800吨/日，医疗废物集中处置能力达到6421.4吨/年。

治理能力不断提升。健全“党政同责、一岗双责”领导机制，持续推进中央生态环境保护督察整改。制定实施“三线一单”，建立生态环境分区管控体系，基本实现固定污染源排污许可全覆盖，分级建立企业环境信用评价体系，初步构建生态环境损害赔偿制度，出台税收调控、绿色信贷、差别电价水价等激励政策。建立生态环境保护综合行政执法队伍。健全环境监测监控网络，实现大气监测延伸到乡镇、水质监测覆盖到县、重点企业用电量指标日监控。进一步加强生态环境行政执法与刑事司法衔接，严肃查处各类环境违法行为。

第二节 十四五时期面临挑战

经济社会发展绿色转型仍需加快，生态经济发展基础仍较薄弱，结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解，生态环境质量改善从量变到质变的拐点尚未全面到来，生态环境保护与经济社会发展的良性互动机制尚未完全形成。

结构性矛盾仍然突出。生产空间、生活空间、生态空间利用失衡问题突出，黄河流域生态系统稳定性较弱，绿色生产生活方式尚未根本形成。由于地理区位限制，我市地热、风能、光能等清洁能源利用占比较低，非化石能源发电比例低于全国平均水平，能源资源利用效率偏低，碳排放总量大，实现碳达峰、碳中和愿景目标异常艰巨。

十三五期间，我市着力推动现有产业向更环保、更节能、更高端转型升级，秉承环保底线，坚决不引进高污染、高能耗企业，在全省率先实现了“三二一”产业格局。但主导产业仍以化工、汽车及零部件、装备制造等为主，由于历史原因，我市煤炭资源型企业、化工企业多集中在市区或周边，还存在污染企业围城、垃圾围城现象。

机动车保有量大且增速明显加快，另外开封城市框架小，国省道和高速公路紧邻城区，老城区道路狭窄，旅游景点集中，交通高峰和节假日，大量外地旅游车辆进入，交通拥堵，怠速现象普遍，造成机动车尾气污染严重。公路货运占比高，公转铁及多式联运程度较低，运输设施设备标准化、清洁化水平有待提高。

污染治理任务仍很繁重。环境空气质量压力仍然很大，臭氧（O₃）污染防治任务艰巨，重污染天气时有发生，氮氧化物（NO_x）、挥发性有机物（VOCs）排放量大面广，治理技术水平有待提升，氨污染底数不清，水污染物排放量大，农村生活污

水及黑臭水体治理不足，农业面源污染治理任重道远，生态流量尚不能有效保障，多数河流生境单一，水生生物物种多样性较低。土壤环境风险管控压力较大，地下水污染防治基础薄弱。生态系统保护修复监管亟待加强。不少化工企业近水靠城，涉危险化学品、危险废物、重金属风险源的布局性、结构性风险突出，生态环境风险防范压力较大，环境应急物资储备库建设存在明显短板。

生态经济基础仍较薄弱。生态经济产业占地区生产总值比例偏低，仍存在创新驱动能力不强、产业结构不够优化等问题。节能环保产业龙头骨干企业数量少，产业竞争力不强，政策激励引导机制不健全。随着城市黑臭水体治理和污水截污量的增大，现有污水处理厂及配套管网、泵站已满足不了城市快速发展的需要。缺乏专业污泥处置单位，脱水污泥无法及时清运处置；黑臭水体治理仍需加强，河道缺少活水，水体缺少流动性，自净能力差，个别河道还有可能发生返黑返臭现象。由于历史原因，我市市区地表水饮用水水源保护区内存在大量村庄和居民，管理难度大，水源地周边农业面源污染对水源水质影响也较大；由于农村环保工作机制还不完善，环保基础设施薄弱，村民环保意识还不够强，农村生活污水、黑臭水体、农业面源污染问题突出，持续以农村生活污水垃圾治理、黑臭水体整治、化肥农药减量增效、农膜回收利用、养殖污染防治为重点，强化源头减量、资源利用、减污降碳和生态修复，持续

推进农村人居环境整治提升和农业面源污染防治。

环境治理体系仍需完善。生态文明体制改革措施的系统性、整体性、协同性未充分有效发挥。生态环境治理更多依靠行政手段，相关责任主体内生动力尚未得到有效激发，市场化机制还需进一步建立完善。基层和农村的生态环境监管能力亟待提升，生态环境科技支撑能力和环境信息化建设仍需加强。

第三节 十四五生态环境保护发展的战略机遇

“十四五”时期，我市进入高质量发展阶段，生态环境保护和生态经济发展面临诸多机遇和有利条件：

习近平生态文明思想深入人心。生态文明制度改革红利持续释放，十三五期间，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，良好的经济基础为环境保护提供了稳定的财力保障，同时也为转型升级、污染治理提供了必要的空间，为我市统筹经济高质量发展和生态环境高水平保护提供坚实基础。

黄河流域生态保护和高质量发展。黄河流域生态保护和高质量发展战略深入实施，我市“三区一基地”战略定位得到国家、省高度认可，高质量发展城市建设全面起势，新的增长动能加快蓄积，以生态环境高水平保护促经济高质量发展的态势基本形成，坚定不移打好转型升级“组合拳”，协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化，努力建成产

业结构优、城乡协调好、生态环境美、群众获得感强的黄河流域生态保护和高质量发展样板区，为城市深化转型发展提供了机遇。

国家战略叠加为开封发展拓展新空间。习近平总书记作出郑开同城化，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，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。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、郑州都市圈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，为我市统筹经济高质量发展和生态环境高水平保护提供重要机遇。乡村振兴战略全面实施，城乡基础设施明显改善，县域治理成效显著，为我市继续推进农村生活垃圾和生活污水处理打下基础，为全面推进乡村生态振兴、建设美丽开封提供有力支撑。

碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。绿色低碳转型全面推进，为我市统筹经济高质量发展和生态环境高水平保护提供新动能。

社会基础不断夯实，社会治理体系逐步形成。当前全社会对环境的诉求不断提高，生态环保理念深入人心，政府、企业、公众共同推进生态环保工作的合力正不断聚集。环保组

织、志愿者队伍不断壮大，同时政府环境信息公开和政务公开的力度也不断加大，环保社会组织参与政府环保工作的合作意愿不断提高。公众参与环保、监督环保的方式日趋多元，微博、微信、抖音等新媒体技术为公众参与环保提供了便捷的手段，也使环境保护实现社会化治理有了更加广泛的群众基础和技术手段。环境保护主动顺应公众诉求，依靠和发动群众力量，构建环保社会治理体系的基础条件正不断成熟。

“十四五”时期要准确把握新发展阶段的历史使命，完整、准确、全面贯彻新发展理念，紧抓构建新发展格局战略机遇，找准定位、探索路径，全方位对接国家及我省重大战略，落实碳达峰目标、碳中和目标愿景，以黄河流域生态保护推动全市生态文明建设，全力推动绿色低碳发展，深入打好污染防治攻坚战，持续改善生态环境，大力发展生态经济，开启生态强市建设新征程。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

坚持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及十九系列全会精神、二十大会议精神，深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记视察河南的重要讲话精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，紧抓构建新发展格局战略机遇，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，以深入打好污染防治攻坚战为主线，以改革创新为动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，把握减污降碳总要求，激励与约束并举，增容与减排并重，统筹推进绿色低碳转型、环境污染治理、生态系统保护、生态经济发展、环境风险防控、治理能力提升，加快建设生态强市，促进大河大平原保护治理实现更大进展、生态文明建设实现新进步，为高质量建设人与自然和谐共生的现代化开封奠定坚实基础。

第二节 基本原则

坚持人民至上、生态惠民。依靠人民、服务人民，着力解决人民群众身边的突出生态环境问题，大力发展生态经济，为人民群众创造良好生产生活环境，提供更多优质生态产品，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。

坚持低碳引领、绿色发展。将生态环境保护融入经济社会发展全过程，建立健全绿色低碳循环发展经济体系，加快形成绿色生产生活方式，以生态环境高水平保护推动经济高质量发展，促进经济社会发展全面绿色转型。

坚持系统观念、协同增效。突出精准治污、科学治污、依法治污，注重综合治理、系统治理、源头治理，推进生态系统

一体化保护和修复，强化多污染物协同控制和区域协同治理，加快改善生态环境质量。

坚持安全为基、守牢底线。不断完善生态环境风险常态化管理体系，强化重点领域生态环境风险防范，着力提升突发环境事件应急处置能力，切实维护生态环境安全。

坚持改革引领、创新驱动。深入推进生态文明体制改革，完善生态环境保护领导体制和工作机制，加大科技、政策、管理创新力度，加快构建现代环境治理体系。

第三节 主要目标

到2025年，国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，生态经济产业体系基本形成。生态环境质量显著提高，重污染天气持续减少，劣Ⅴ类水体基本消除，农用地和建设用地土壤环境安全得到有效保障，农村生态环境得到根本好转。生态文明建设实现新进步，大河大平原保护治理实现更大进展，生态强市加快建设，生态环境保护主要目标：

——绿色发展深入推进。国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，碳排放强度持续降低，主要污染物排放总量持续减少，绿色低碳发展加快推进，简约适度、绿色低碳的生活方式加快形成。

——环境质量持续改善。空气质量稳步提升，重污染天气

持续减少。水环境质量持续改善，劣 V 类水体和县级以上城市建成区黑臭水体基本消除，城乡人居环境明显改善。

——生态功能稳步提升。生态空间格局进一步优化，生态系统稳定性稳步提升，生物多样性得到有效保护，生态系统服务功能不断增强，生态系统监管得到强化。

——生态经济提质增效。能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，生态经济占地区生产总值比例进一步提升，核心竞争力明显增强，生态经济产业体系基本形成。

——环境风险有效防控。土壤安全利用水平持续提升。危险废物、医疗废物收集处理能力明显增强，重金属环境风险管控持续强化，核与辐射安全水平大幅提升。

——治理体系逐步健全。生态文明体制改革深入落实，生态环境治理能力短板加快补齐，全社会生态文明意识显著增强，生态环境治理效能得到新提升。

到2035年，生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间健康稳定，黄河流域生态系统健康稳定，绿色生产生活方式广泛形成，生态环境根本好转，生态经济优势彰显，基本实现人与自然和谐共生的现代化。

表1 “十四五”主要指标

指标类别	序号	指标	2020 (基准值)	2025年	指标性质
环境 质量 改善	1	全市 PM _{2.5} 浓度（微克/立方米）	55	46.5	约束性
	2	全市空气质量优良天数比率（%）	65	65.8	约束性
	3	地表水环境质量达标率（%）	100	100	约束性

环境质量改善	4	地表水劣Ⅴ类水体比例（%）	12.5	基本消除	约束性
	5	城市集中式饮用水水源达到或优于Ⅲ类比例（%）	100	100	约束性
	6	地下水国家考核区域点位Ⅴ类水比例（%）	—	25	预期性
	7	县级城市建成区黑臭水体比例（%）	—	基本消除	预期性
	8	农村生活污水治理率（%）	25	40	预期性
生态经济发展	9	单位生产总值二氧化碳排放降低（%）	—	完成省下目标	约束性
	10	单位生产总值能源消耗降低（%）	—	完成省下目标	约束性
	11	万元地区生产总值用水量下降（%）	—	完成省下目标	约束性
	12	全市用水总量（亿立方米）	13.30	16.16	约束性
	13	非化石能源占一次能源消费比例（%）	8.5	13	预期性
	14	生态经济增加值占地区生产总值比重（%）	—	持续提升	预期性
污染物排放总量控制	15	氮氧化物重点工程减排量（吨）	—	[2807]	约束性
	16	挥发性有机物重点工程减排量（吨）	—	[2115]	约束性
	17	化学需氧量重点工程减排量（吨）	—	[18711]	约束性
	18	氨氮重点工程减排量（吨）	—	[667]	约束性
环境风险防控	19	受污染耕地安全利用率（%）	—	95	约束性
	20	重点建设用地安全利用	—	有效保障	约束性
	21	放射源辐射事故年发生率（起/每万枚）	<1.5	<1.3	预期性
	22	危险废物利用处置率（%）	—	98	预期性
	23	县级以上城市建成区医疗废物无害化处置率（%）	100	100	预期性
生态保护	24	林木覆盖率（%）	30.14	30.5	约束性
	25	生态保护红线面积（万平方公里）	—	不减少	约束性
	26	生态质量指数（EQI）	—	稳中向好	预期性

备注：1. 地表水年均值完成国家、省下目标是指全市国、省考断面中达到或好于国家、省下目标，2020年基准值以“十四五”8个国、省考断面计。
2. 地表水劣Ⅴ类水体比例是指国、省考断面中劣Ⅴ类断面所占的比例，2020年基准值以“十四五”8个国、省考断面计。
3. []内为五年累计数。
4. “十四五”时期“受污染耕地安全利用率”考核基数发生变化，以最新计算标准为准。

第四节 战略行动

全方位对接国家重大战略，以推动经济社会全面绿色低碳转型为统领，突出战略重点，聚焦生态环境保护和生态经济发展的重点领域、重点区域，深入实施具有基础性、引领性的战略行动。

——碳排放达峰行动。制定并实施2030年前碳排放达峰行动方案，完善能源消费强度和总量双控制度，实行以强度控制为主、总量控制为辅的制度，大力优化调整产业结构和能源结构，逐步实现碳排放增长与经济增长脱钩。

——黄河流域生态环境保护行动。坚持共同抓好大保护、协同推进大治理，统筹推进黄河流域生态环境综合治理、系统治理、源头治理，持续改善黄河流域生态环境质量，突出开封北方水城特色，加强滩区湿地生态保护修复，切实守牢黄河流域生态环境安全底线。

——大运河绿色生态带建设行动。以宋都古城、朱仙古镇建设为重点，以郑开科创走廊、开封自贸区、开港经济带为支撑，东西向着力打造生态建设示范带，全面开展自然生态系统保护修复，强化空间管控利用，着力改善区域生态环境质量，实现优秀文化、优良生态、优美环境的有机统一，建设大运河开封段绿色生态带。

——乡村生态振兴行动。坚决扛稳粮食安全重任，切实加强耕地保护，着力推进农村环境整治，实施农村河湖水系综合

整治，强化农业面源污染治理，促进乡村生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间健康和谐，加快农业农村现代化，打造南部乡村观光旅游体验区和东部红色旅游走廊。

——城市生态环境提质行动。实施城市更新行动，推动城市生态修复和功能完善，创建国家森林城市，大力推进国土绿化提速、扩面、增效，持续改善城市环境空气质量，推进生态环境基础设施提质升级，基本消除县级以上城市建成区黑臭水体，加大城市生态系统保护修复力度，打造美丽宜居城市。

第三章 推动绿色低碳转型，打造黄河流域生态保护和高质量发展示范区

全面落实黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略部署，坚持“双碳”（碳达峰、碳中和）引领，加快形成节约资源和环境友好的生态保护格局和绿色发展格局，全力打造黄河流域生态保护和高质量发展示范区。

第一节 “双碳”引领绿色发展

编制二氧化碳达峰行动方案。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。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。

控制重点领域温室气体排放。严格控制高耗能、高排放（以下简称“两高”）项目准入，积极探索“两高”项目碳排

放影响评价制度。严格控制煤炭消费总量，加快发展可再生能源，提高清洁外电输入比重。推进重点行业绿色化改造，提升工业企业清洁生产水平，控制工业过程温室气体排放。大力发展低碳交通，完善低碳交通运输体系。构建绿色低碳建筑体系，全面推行绿色建筑，提高建筑节能标准水平，大力发展装配式建筑，推广绿色建材。控制非二氧化碳温室气体排放，提高标准化规模种植养殖和秸秆综合利用水平，控制农田、畜禽养殖等农业活动温室气体排放。

增强适应气候变化能力。提升农业适应气候变化能力，确保粮食安全。提升城乡极端气候事件监测预警、防灾减灾综合评估和风险管控能力，保障城乡建设和基础设施安全。适时开展气候变化影响风险评估，实施适应气候变化行动。

积极参与碳市场交易。组织电力企业（含自备电厂）报告温室气体排放情况，做好配额分配、数据报送与核查、线上交易与清缴履约等工作。组织化工、建材、有色、造纸等行业重点企业报送温室气体排放报告，开展碳排放核查，逐步参与碳交易市场。健全企业碳排放信息披露制度，探索甲烷回收、清洁能源、林业碳汇等国家核证自愿减排项目开发。

加强应对气候变化管理。加强应对气候变化与生态环境保护工作的统筹协调，逐步建立法规政策、环境标准、减污降碳、生态保护、统计调查、环评管理、环境监测、监管执法、督察考核相统一的工作体系，提升应对气候变化管理能力。建

立应对气候变化基础数据获取渠道和部门会商机制，完成温室气体清单编制工作。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。

实施温室气体和污染物协同控制。推动应对气候变化与污染防治统筹融合、协同增效，推进多污染物协同控制。制定工业、农业温室气体和污染减排协同控制方案，减少温室气体和污染物排放。加强污水、垃圾等集中处置设施温室气体排放协同控制。

加强消耗臭氧层物质和氢氟碳化物环境管理。继续分行业实施含氢氯氟烃淘汰和替代。实施氢氟碳化物生产、使用、销售备案管理，继续推动三氟甲烷销毁和转化。研发消耗臭氧层物质、氢氟碳化物替代技术和替代产品。

第二节 构建区域绿色发展格局

推动形成区域绿色发展布局。着力构建优势互补、合作共赢的绿色发展格局。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，拓展城市发展空间，推进我市制造业绿色转型升级。

构建国土空间开发保护新格局。深入实施主体功能区战

略，立足资源环境承载能力和比较优势，优化重点生态功能区、农产品主产区、城市化发展区三大空间格局。强化重点生态功能区生态保护和修复，禁止或限制大规模高强度的工业化城市化开发，引导重点生态功能区人口逐步有序向城市化发展区转移，提高生态系统服务功能和生态产品供给能力。强化农产品主产区耕地保护和环境保护，大力发展生态农业，加强农业面源污染防治和农村环境整治，保障农产品安全。推进城市化发展区集约绿色低碳发展，优化产业集聚区、工业园区、静脉产业园布局，建设韧性、绿色、低碳、海绵城市。

实施生态环境分区管控。衔接国土空间规划分区和用途管制要求，将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的硬约束落实到环境管控单元，建立差别化的生态环境准入清单，加强“三线一单”在地方立法、政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用。健全以环境影响评价制度为主体的生态环境源头预防体系，严格规划环评审查和建设项目环境准入，开展重大经济技术政策的生态环境影响分析和重大生态环境政策的社会经济影响评价。

加快产业布局优化调整。落实“一企一策”，加快城市建成区、人群密集区的重污染企业搬迁改造、关停退出。强化企业搬迁改造安全环保管理，加强腾退土地用途管制、土壤污染风险管控和修复。推动建材、有色等原材料产业布局优化和结构调整，持续提高化工、铸造、有色、砖瓦、耐火材料、农副

食品加工、印染、制革等行业园区集聚水平。推进产业园区和产业集群循环化改造，推动公共设施共建共享、能源梯级利用、资源循环利用和污染物集中安全处置等。

第三节 优化升级绿色发展方式

推进产业体系优化升级。坚决遏制“两高”项目盲目发展，严把准入关口，严格分类处置，落实产能置换、煤炭消费减量替代和污染物排放区域削减等要求，对不符合规定的项目坚决停批停建。依法依规淘汰落后产能和化解过剩产能，支持重点行业通过产能置换、装备大型化改造、重组整合，实施绿色转型升级。原则上禁止新增钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、传统煤化工（甲醇、合成氨）、焦化、铝用碳素、砖瓦窑、耐火材料、铅锌冶炼（含再生铅）等行业产能，合理控制煤制油气产能，严控新增炼油产能。以铸造、建材、有色、化工、工业涂装、包装印刷、电镀、制革、造纸、纺织印染、农副食品加工等行业为重点，开展全流程清洁化、循环化、低碳化改造。推进探索工业产品生态设计和绿色制造研发应用，在重点行业推广先进、适用的绿色生产技术和装备。加快建立以资源节约、环境优化为导向的采购、生产、销售、回收和物流体系，积极应用物联网、大数据和云计算等信息技术，加快构建绿色产业链、供应链。

提升行业资源能源利用效率。深入开展重点行业强制性清

洁生产审核，引导企业自愿开展清洁生产审核。加快推进农业、建筑业、服务业等领域清洁生产。强化重点用能单位节能管理，实施能量系统优化、节能技术改造等重点工程。开展高耗能、高耗水行业 and 重点产品资源效率对标提升行动，实施能效、水效领跑者行动。

优化能源结构。坚持节能优先、内源优化、外引多元、创新引领，坚持集中式和分布式并举，大力发展风能、太阳能、生物质能、地热能、氢能，建设沿黄绿色能源廊道。到2025年，非石化能源占能源消费总量的13%，煤炭消费总量完成省下达目标。实行能源消耗强度和总量“双控”，推行用能预算管理和区域能评制度，将用能权市场扩大至年综合能耗5000吨标准煤及以上的重点用能企业。全市重点行业新（改、扩）建耗煤项目一律实施煤炭消费减量或等量替代。电力行业淘汰20万千瓦及以下且设计寿命期满的纯凝煤电机组，严格控制燃煤发电机组新增装机规模。

实施终端用能清洁化替代。全面推行清洁能源替代，加快农业、工业、建筑、交通等各用能领域电气化、智能化发展。鼓励支持现有使用高污染燃料的锅炉和工业炉窑，改用工业余热、电厂热力、清洁能源等进行替代。持续推进散煤清洁化和农村电网保障能力建设，巩固扩大清洁取暖成果。加强洁净型煤质量监管，依法严厉查处违规销售、使用散煤行为，确保散煤全部清零。持续推进种养殖业及农副产品加工行业重点企业燃

煤设施清洁化能源替代。

持续优化货物运输结构。加大运输结构调整力度，煤炭、矿石、钢材、建材、粮食、石油等大宗货物中长距离运输以铁路、管道方式为主，中短途货物运输优先考虑新能源货车运输或封闭式皮带廊道，城市货物运输优先采用新能源轻型物流车。推进煤炭、电力、水泥、化工等大宗货物年运输量150万吨以上的大型工矿企业以及大型物流园区新（改、扩）建铁路专用线，加快推进晋开二分铁路专用线建设。推动大宗货物“公转铁”，以大型工矿企业、物流园区为重点，严格重载柴油货车大宗散货长距离运输管控，探索建立市场化运价调整机制。到2025年，火电、化工、煤炭、有色等行业大宗货物清洁运输方式达到80%以上。探索建立铁路外部集中输送、新能源车辆内部配送的城市绿色配送体系，推动建材、农副产品、轻工医药、冷链产品等生产生活物资公铁联运。

统筹推进“车—油—路”一体化监管。全面实施重型车国六排放标准、非道路柴油移动机械第四阶段排放标准，2025年年底全面淘汰国三及以下排放标准的柴油和燃气货车（含场内作业车辆），完成河南省下发的淘汰国四排放标准柴油货车和采用稀薄燃烧技术的燃气货车任务，符合强制报废情形的交报废机动车回收拆解企业按规定进行登记、拆解和销毁。推进新能源或清洁能源汽车使用，加快充电站（桩）布局，新增或更新公交车、出租车、公务用车原则上全部使用新能源汽车（应

急车辆除外)，到2025年，新增或更新城市邮政快递、物流配送等车辆中新能源汽车比例不低于95%。加强油品质量监督检查，2025年底前年销售汽油量大于5000吨的加油站应安装油气回收自动监控设备并与生态环境部门联网。按时完成国省道入省口路检路查点位标准化设置，加快推进大宗物料运输企业门禁系统建设，推进 I/M 制度落地实施。全力推进“开封电子通行证一体化平台”建设应用，加强超标排放车辆通行监管。到2025年，主要车（机）型系族年度抽检率达到80%以上，全面消除未登记或冒黑烟工程机械。

第四节 打造黄河流域生态保护和高质量发展区

强化黄河流域生态环境系统治理。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。加强黄河干流湿地恢复与建设，开展湿地封育保护、退耕还湿、湿地生态补水、生物栖息地恢复与重建。提升大运河等生态廊道建设水平，推进与黄河干流生态廊道融合联通，形成全域覆盖、结构合理的生态廊道网络。

加强滩区湿地生态保护修复，筑牢下游滩区生态屏障。对

滩区内清退坑塘的迹地进行生态修复，结合水源保障、鸟类栖息地保护与修复、湿地生态系统构建、鸟类食源区构建等措施扩大自然湿地面积，增强湿地生态功能，遏制生态退化，提高生态系统完整性。构建草地缓冲带提高嫩滩生态系统完整性和稳定性。构建清水型生态系统、设置生态浮岛、富氧及水动力改善设备提高调蓄池生态自净能力，确保水质不恶化。

节约集约利用黄河水资源。把水资源作为最大刚性约束，坚持节水优先、还水于河，落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产（以下简称“四水四定”），实施最严格的水资源管理和取水许可制度。优化流域水资源配置，从实际出发，宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商，坚决抑制不合理用水需求，构建与资源环境承载力相适应的现代产业体系。在流域及受水区实施深度节水控水行动。加强农业节水增效，发展高效节水灌溉，引导适水种植、量水生产，推广畜牧渔业节水方式。加大工业节水减排力度，推广节水新技术、新工艺、新产品，培育发展节水产业，支持企业加大用水计量和节水技术改造力度，促进企业间串联、分质用水，实行一水多用和循环利用。深化城乡节水降损，高水平建设节水型城市，完善农村集中供水和节水配套设施，推动农村厕所采用节水型器具，加强非常规水利用。到2025年，再生水利用率力争达到25%。

推进减污降碳协同增效。强化二氧化碳排放达峰目标的过程管理，加强单位国内生产总值二氧化碳排放考核。实施以碳

排放强度控制为主、总量控制为辅的制度。在产业园区规划环评中开展碳排放评价试点。探索实施建材等行业大气污染物与温室气体排放“双控”改造提升工程。

统筹城乡绿色发展。以绿色低碳发展为路径，加快推进城市生态环境提质和乡村生态振兴。持续推进城市生态修复和功能完善工程，系统化推进海绵城市建设，加强城市黑臭水体治理，开展生活垃圾分类，推动绿色建筑发展。加强农村人居环境建设，提升村容村貌。构建集污水、垃圾、固废、危废、医废处理处置设施和监测监管能力于一体的环境基础设施体系，形成由城市向建制镇和乡村延伸覆盖的环境基础设施网络。到2025年黄河流域区、县的污水收集管网和处理能力与需求相匹配。

第四章 加强协同控制，改善大气环境质量

第一节 推进工业企业污染深度治理

深化重点工业点源污染治理。深化重点行业工业炉窑大气污染综合治理，建立并动态更新全口径炉窑清单，推进重点行业实施“一炉一策”精细化管理。深化垃圾焚烧发电、生物质发电废气提标治理。严格控制铸造、铁合金、水泥、建材、耐火材料、有色金属等行业物料存储、运输及生产工艺过程无组织排放。在全面淘汰城市小燃煤锅炉和燃煤锅炉清洁能源改造或拆除的基础上，加强生物质锅炉燃料品质及排放管控，淘汰

污染物排放不符合要求的生物质锅炉，加快推进燃气锅炉低氮燃烧改造。支持高效治理技术研发和示范应用，提升污染治理效能。督促有色金属冶炼（含再生冶炼）、耐火材料、玻璃（日用玻璃、电子玻璃、玻璃纤维、玻璃棉）等行业企业安装分布式控制系统（DCS）。

推进重点行业绩效分级管理。规范和加强重点行业企业绩效分级管理工作，完善评定机制，实施动态绩效分级管理。分行业分类别建立提升培育企业清单，指导企业开展清洁生产技术改造，推进企业“梯度达标”。在重污染天气预警期间，实施科学精准差异化管控措施。落实 A、B 级企业相关鼓励政策，发挥先进示范引领作用。

第二节 减少挥发性有机污染物排放

加快推进低 VOCs 含量原辅材料源头替代。加大科技攻关，推广新兴技术和原辅材料，制定实施汽车制造、工业涂装、家具制造、包装印刷、钢结构制造、工程机械等行业溶剂型涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂使用低 VOCs 含量原辅材料替代计划。加强涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂 VOCs 含量限值标准的检测与监管。对原辅材料全部实施源头替代的企业或生产工序，在重污染天气应急管控期间可实施自主减排。

加强 VOCs 全过程综合管控。建立完善化工、包装印刷、工业涂装、家具制造等重点行业源头、过程和末端全过程综合控

制体系，实施 VOCs 排放总量控制。开展涉 VOCs 产业集群排查及分类治理，推进省级开发区、企业集群因地制宜推广建设涉 VOCs “绿岛”项目，鼓励化工园区建成统一的泄漏检测与修复信息管理系统，有机溶剂使用量大、具备条件的建设集中回收处置中心；普遍采用活性炭吸附有机废气的建设统一的脱附、再生处理中心；支持涂装类园区统筹规划建设集中涂装中心。巩固 VOCs 综合治理成效，聚焦提升企业废气收集率、治理设施同步运行率和去除率，鼓励企业采用高于现行标准要求的治理措施，取消废气排放系统旁路设置，推动落实行业和产品标准体系，扩大低（无）VOCs 产品标准的覆盖范围。全面推进使用低 VOCs 含量涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂等。加强油品质量监管和汽修行业综合治理，加大餐饮油烟污染治理力度。全面排查含 VOCs 物料储存、转移和输送、设备与管线组件、敞开液面以及工艺过程等环节无组织排放情况，组织开展 VOCs 抽测，提升油品 VOCs 综合管理水平。组织开展辖区内汽油储油库、加油站和油罐车全覆盖专项行动，确保全市汽油储油库、加油站和油罐车油气回收装置稳定正常运行。加强臭氧污染天气下的挥发性有机物排放管理，指导涉 VOCs 污染物排放企业妥善安排生产计划。

第三节 加强大气面源污染综合整治

加强扬尘综合治理。实施扬尘治理智慧化提升工程，持续

推进扬尘治理监控平台建设，加强国、省道道路扬尘监控能力建设，逐步纳入省级监控平台。深入开展扬尘治理专项行动，对扬尘重点污染源实行清单化动态管理，强化开复工验收、“三员”管理、“两个禁止”等扬尘治理制度机制，实施渣土车密闭运输、清洁运输，完善降尘监测和考评体系。持续做好城市公共道路清扫保洁，加大专业道路清扫机械的配备和使用，有效提升国省道、县乡道路、城乡接合部和背街小巷等各类道路清扫保洁效果。煤炭、物料堆场全面完成抑尘设施建设和物料输送系统封闭改造。加强餐饮油烟污染治理，强化日常监督管理，规范治理设施运行管理。

开展农业面源及恶臭污染治理。加强露天焚烧监管，因地制宜推进秸秆肥料化、饲料化、燃料化、基料化和原料化利用，建立秸秆资源台账和定期调度机制，完善秸秆收储运体系。积极开展重点企业和园区恶臭气体监测，探索建立大气氨规范化排放清单，摸清重点排放源。加强污水处理、垃圾处理、畜禽养殖、橡胶塑料制品等行业恶臭污染防治。推进养殖业、种植业大气氨减排，优化饲料、化肥结构，加强大型规模化养殖场大气氨排放总量控制，力争到2025年大型规模化养殖场大气氨排放总量削减5%。

持续开展烟花爆竹禁售禁放。形成禁止生产、销售、运输和燃放烟花爆竹的有效机制。持续开展“清查打非”联合执法行动，保持烟花爆竹、冷光烟花和“钢丝棉烟花”禁燃禁放工

作高压态势，进一步巩固烟花爆竹禁售禁放成效。

第四节 全力消除重污染天气

显著降低重污染天气发生频率。编制实施开封市大气污染防治中长期规划和“十四五”空气质量改善、移动源污染防治等重点领域专项规划。充分利用生态环境部门国家—省—市三级预测预报技术支持，做好气象部门、专家团队联合会商。加强夏季 O₃精准预报能力，完善 O₃和 PM_{2.5}协同控制应对机制。持续开展秋冬季攻坚行动，建立完善重污染天气应急减排清单动态更新机制，聚焦重点区域、重点领域、重点时段，实行“一厂一策”差异化管控，应急减排措施落实到具体生产线、生产环节、生产设施、减排比例，做到可操作、可监测、可核查。在采暖季节对余热供暖和协同处置企业严格执行“以热定产”“以量定产”，将特殊时段禁止或者限制污染物排放要求纳入排污许可证，实施“一证式”管理。结合实际制定重污染天气移动源应急管控方案，细化道路车辆及工业企业运输车辆减排措施，规范运输环节源头管理。建立工业企业用车大户清单和货运车辆白名单，实现动态管理。

建立重污染天气应对闭环管理机制。加强重污染天气应急响应期间监管力度，充分运用环境空气质量监测、污染源自动监控、工业用电量、门禁系统、卫星遥感、蓝天卫士等远程信息化技术手段，强化数据分析技术应用，深入开展空气质量指

标高值区域的污染源排查分析，实现对停、限产企业减排措施及效果的实时跟踪、智能分析、动态评估，建立锁定空气质量指标高值区分析定重点、溯源查源头、开方促治理、实施提质量的工作机制。

第五节 强化噪声振动污染防治

完善噪声监测监管体系。强化声环境功能区管理，开展声环境功能区评估与调整，在声环境功能区安装噪声自动监测系统。明确各类噪声污染防治主体，开展区县（市）环境噪声污染防治考核评价机制建设。到2025年，全面实现功能区声环境质量自动监测。

强化噪声管理及振动控制。强化交通噪声污染防治及振动控制，落实建筑物隔声性能要求，建立新建住宅声性能验收和公示制度。严格夜间施工审批并向社会公开，强化夜间施工管理。推进工业企业噪声纳入排污许可管理，严厉查处工业企业噪声排放超标扰民行为。加强对文化娱乐、商业经营中社会生活噪声热点问题日常监管和集中整治。倡导制定公共场所文明公约、社区噪声控制规约，鼓励创建宁静社区。

第五章 深化三水统筹，稳步提升水生态环境

第一节 提升饮用水安全保障水平

持续推进郑开同城东部供水工程和二水厂水源置换工程。

加快推进郑开同城东部供水工程和二水厂水源置换工程，缓解水资源供需矛盾，并按照饮用水水源地管理规范，对新水源地开展保护区划定、勘界立标、规范化建设、周边环境问题整治等工作。

保障供水安全。持续开展黄河黑岗口地表水水源地环境问题整改“回头看”，发现一处整治一处，实施“动态清零”。以城市集中式饮用水水源地为重点，深入推进县级及以上水源地规范化建设，定期开展环境状况调查评估，保障水质稳定达标，加大饮用水水源、供水单位和用户水龙头出水等饮用水安全状况信息公开力度。利用大数据、地理信息系统、移动互联网等新型技术，建立饮用水水源地信息化综合监管平台，推动监测监控数据共享，实现全市饮用水水源地动态、实时管理。加强地表水型饮用水水源地预警监控能力建设，组织开展突发环境事件应急演练。

加快推进乡镇及农村饮用水水源保护工作。加强农村水源地保护，推进农村集中式饮用水水源保护区划定和勘界立标，开展“千吨万人”农村饮用水水源保护区环境问题的排查整治。加强农村水源水质监测，定期开展乡镇级水源常规监测，推动监测监控数据共享。到2025年，完成乡镇级集中式饮用水水源保护区划定与勘界立标。

第二节 持续深化水污染治理

强化“三水”统筹管理。统筹建立水资源、水环境和水生

态监测评价体系，实施流域生态环境资源承载能力监测预警管理。建立水资源刚性约束制度，实行水资源消耗总量和强度控制，确立水资源开发利用和用水效率控制红线。加强生态用水保障，促进水生态恢复。统筹推进区域地表水、地下水协同防治。依托排污许可证信息，逐步建立“水体—入河排污口—排污管线—污染源”全链条管理的水污染物排放治理体系，持续削减化学需氧量和氨氮等主要水污染物排放总量，因地制宜加强总磷、总氮排放控制。

加强入河排污口排查整治。制定工作方案，落实“查、测、溯、治”四项要求，深入排查入河排污口，明确责任主体，建立信息台账，实施分类整治，按照“取缔一批、合并一批、规范一批”原则，制定“一口一策”整治措施，精准施治。到2025年，完成所有排污口排查。

加大工业污染防治。全面推进省级开发区污水处理设施建设和污水管网排查整治。持续开展涉水“散乱污”企业排查整治，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，加强化工、有色、纺织印染、造纸、皮革、农副食品加工等行业综合治理，促进行业转型升级。涉及化工、冶炼、皮革及重金属排放等污染较重的园区和企业，应建成初期雨水收集处理设施。

提升城镇污水收集和处理能力。进一步补齐城镇污水收集处理设施短板，提升全市污水处理厂处理能力和效率，加快开

展污水管网建设和雨污分流、错接混接改造，对进水生化需氧量浓度低于100毫克/升的城市污水处理厂，实施“一厂一策”系统化整治。按照污泥处理处置减量化、稳定化、无害化、资源化要求，加快推进污泥无害化处置项目建设。各县探索采用“生物质利用+焚烧”等处置模式，将垃圾焚烧发电厂等协同处置方式作为污泥处置的补充。依法查处取缔非法污泥堆放点，禁止重金属等污染物不达标的污泥进行土地利用。

持续推进农业污染防治。以淮河流域惠济河、涡河、贾鲁河等氮磷超标河段为重点，持续推进农业污染防治。不断完善农村生活污水治理推进机制，加快构建“县级政府主导+专业公司建设运维+生态环境部门环境监管”的治理体系。聚焦黄河流域等重点区域，分区域、分作物制定化肥施用限量标准和减量方案，依法落实化肥使用总量控制。推进科学用药，鼓励使用高效低风险农药。加强规模以下养殖场（户）畜禽粪污分散收集，集中处理力度，强化收储运设施设备建设，鼓励在养殖密集区域建立粪污集中处理中心。

加快补齐医疗机构污水处理设施短板。开展医疗机构污水处理设施排查整治，对尚未配置污水处理设施及现有处理设施能力不足的医疗机构，结合医院发展规划，合理确定新建、改扩建污水处理设施。

推进市县建成区黑臭水体治理。充分发挥河湖长制作用，巩固提升建成区黑臭水体治理成效，建立防止返黑返臭的长效

机制。持续推进县城建成区黑臭水体排查整治，完善整治方案。2022年6月底前，完成县级城市建成区内黑臭水体排查并制定整治方案，统一公布黑臭水体清单及达标期限。到2025年，建成区基本消除黑臭水体。

第三节 加强水生态保护修复

加快推进污染相对较重的河流治理。持续抓好惠济河、小蒋河“一河一策”污染治理方案落实。谋划实施刘麦河、淤泥河、盐庵沟、东郊沟等河道综合整治，全面提升全流域水生态环境质量。

持续开展“美丽河湖”创建。按照省“美丽河湖”评价指标和评价标准，推动美丽河湖建设与保护，积极参与国家“美丽河湖”优秀案例征集活动，以建促治，努力打造一批河畅、湖清、岸绿、景美的河湖环境，实现“清水绿岸、鱼翔浅底、人水和谐”美好愿景。

深入推进流域生态环境保护。加强黄河干流水体的保护。强化淮河流域农业面源污染治理，防范贾鲁河、涡河、惠济河河流环境风险，加强小蒋河等河流生态环境治理。开展“美丽河湖”创建，努力打造一批河畅、湖清、岸绿、景美的河湖。

深入推进大运河生态恢复与治理。结合大运河文化带建设，加强有水段河流两岸生态绿化，营造水源涵养林和水土保持林，维护开封大运河有水段水生态系统良性循环。

第四节 提升水资源保障

保障河湖生态流量。实施节水行动，优先保障生活用水，适度压减生产用水，增加河道内生态用水。分年度制定重点河湖生态流量调度方案和调度计划，重点保障惠济河生态流量，逐步推进涡河、涡河故道断流状况改善，减少断流天数。鼓励在重要排污口下游等流域关键节点因地制宜建设人工湿地等生态设施，水质进一步改善后纳入区域水资源调配管理体系。围绕火电、有色、造纸、印染等高耗水行业，加强企业内部工业用水循环利用，鼓励有条件的企业、园区创建工业废水循环利用示范企业、园区。到2025年，再生水利用率达到25%。

推动城镇污水资源化利用。以现有污水处理厂为基础，合理布局再生水利用基础设施，推进区域污水资源化循环利用。重点抓好污水再生利用设施建设与改造，城市生态景观、工业生产、城市绿化、道路清扫、车辆冲洗和建筑施工等，应当优先使用再生水，提升再生水利用水平。

积极申报国家区域再生水循环利用试点。紧密结合我市水资源、水环境、水生态现状，扎实做好我市区域再生水循环利用试点城市申报工作，坚持“节水优先、系统谋划、污染治理、中水回用”的治水思想，全力助推我市水资源节约和水环境质量改善。

切实做好汛期地表水环境安全。进一步做好初期雨水管控和河道综合治理，重点做好贾鲁河、惠济河、涡河等流域农田

退水和沿线农村生活污水管控。

第六章 推进系统防治，保障土壤和地下水安全

第一节 加强土壤污染源头防治

严格土壤污染空间管控。将土壤和地下水环境要求纳入国土空间规划，根据土壤污染状况和风险合理规划土地用途，推进和完善实施土壤污染风险管控和修复地块空间信息与国土空间规划的“一张图”管理。把好建设项目环境准入关，严控涉重金属及不符合土壤环境管控要求的项目落地。

加强土壤污染源头防控。持续开展污染源排查整治，推动末端治理向防治并举转变，落实溯源、断源、减排措施，切断污染物进入土壤、地下水环境的途径。坚持农业绿色发展，推动农村环境综合整治与乡村生态文明建设有机融合，推进农业投入品减量化、生产清洁化、产业模式生态化，削减农业源污染总量。结合重点行业企业用地调查成果，动态更新土壤污染重点监管单位名录，定期开展周边土壤环境监测，在排污许可证中载明土壤污染防治要求。持续推进耕地周边涉镉等重金属重点行业企业排查整治。开展耕地土壤污染成因排查和分析，提出针对性的断源措施并优先实施。

强化重点监管单位监管。督促土壤污染重点监管单位定期开展土壤及地下水环境自行监测，鼓励实施提标改造。逐步推进涉镉等重金属行业企业纳入大气、水污染物重点排污单位名

录，对大气颗粒物排放、废水中镉等重金属排放实行自动监测。到2025年，涉镉等重金属行业企业纳入大气、水污染物重点排污单位名录，安装大气、水污染物排放自动监测设备并联网使用。

第二节 保障耕地和建设用地安全利用

巩固提升农用地分类管理和安全利用。依法推行农用地分类管理制度，强化受污染耕地安全利用和风险管控，受污染耕地集中的县级行政区开展污染溯源，因地制宜制定实施安全利用方案。严格保护优先保护类农用地，确保其面积不减少、土壤环境质量不下降。加强严格管控类耕地监管，依法划定特定农产品严格管控区域。严格落实粮食收购和销售出库质量安全检验制度和追溯制度。动态调整耕地土壤环境质量类别，完善耕地分类清单图表。

有序实施建设用地风险管控和治理修复。持续更新建设用地土壤污染风险管控和修复地块名录，严格准入管理。未依法完成土壤污染状况调查和风险评估的地块，不得开工建设与风险管控和修复无关的项目。以土地用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的污染地块为重点，严格落实风险管控和修复措施。加强暂不开发利用污染地块管理，确需开发利用的，依法依规实施管控修复，优先规划用于拓展生态空间。结合产业

结构调整和化解过剩产能等，有序搬迁或依法关闭对土壤造成严重污染的现有企业，推进腾退地块风险管控和修复。推广绿色修复理念，防控修复过程二次污染。

强化风险管控和修复污染防治及联动监管。以用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地为重点，持续推进顺河回族区受污染耕地治理与修复技术应用试点工作。强化风险管控与修复工程过程监管，重点防止转运污染土壤非法处置，以及污染地块风险管控和修复过程中产生的二次污染。鼓励采用原位风险管控或修复技术，探索在产企业边生产边管控土壤污染风险模式。完善污染地块准入管理机制，加强重点建设用地联动监管工作，采取“净土收储”“净土供应”“净土开发”或“环境修复+开发建设”等模式，严格污染地块用途管制，落实准入管理要求。利用卫星遥感、无人机、视频监控等手段开展非现场检查。我市设立鼓楼区作为重点建设用地联动监管示范区。

第三节 实施地下水污染风险管控

强化地下水质量目标管理。以“十四五”国家地下水考核点位为重点，分析水质状况，排查超标原因，制定地下水质量达标或保持方案。切实落实地下水污染防治属地责任，实施水质达标或保持措施。地下水国考点位所在县（区）生态环境部门加强地下水环境监管，确保水质稳定保持。

开展地下水质量状况调查。统筹推进开封市地下水环境状况调查评估，开封精细化工开发区、开封祥符区先进制造业开发区地下水环境状况调查等项目，结合豫东平原地下水背景值调查成果，评估我市地下水环境总体情况。以化学品生产企业、垃圾填埋场为重点，有序开展重点污染源周边地下水污染状况调查，摸清污染源周边地下水污染状况。

推进地下水污染源头预防。督促化学品生产企业、垃圾填埋场、产业集聚区等地下水重点污染源采取防渗漏措施，建设地下水水质监测井并进行监测。探索开展重点污染源防渗漏排查，针对存在地下水污染风险的化学品生产企业、工业集聚区和生活垃圾填埋场等，实施地下水污染风险管控，阻止污染扩散。

分类推进地下水污染风险管控。强化地下水环境质量目标管理，开展双源调查、分区划定地下水污染防治。探索建立地下水重点污染源清单。推动化学品生产企业、危险废物处置场、垃圾填埋场等重点行业企业落实防渗措施，实施防渗改造。土壤污染重点监管单位源头预防、土壤污染状况调查质量监督检查、地下水污染防治重点排污单位名录制定、在产企业地下水污染风险管控等方面进行探索。稳步探索地下水型饮用水水源补给区划分和地下水污染防治重点区划分工作。加快推进我市禁采区废弃取水井封井回填、垃圾填埋场防渗改造试点项目。

第四节 深化农业面源环境整治

强化养殖业污染治理。规范畜禽养殖禁养区划定与管理。以畜禽养殖大县和规模养殖场为重点，加强种养结合，整县推进畜禽粪污资源化利用。选择散养密集区，推广“截污建池、收运还田”等治理模式。到2025年，畜禽粪污综合利用率达到83%以上。推进水产健康养殖，减少养殖尾水排放，推进水产养殖过程中产生的残饵、粪便、淤泥等固体废弃物集中资源化利用，加强水产养殖尾水监测，规范工厂化水产养殖尾水排污口设置。

加强种植业面源污染防治。加强农业投入品规范化管理，健全投入品追溯系统。牢固树立农业绿色发展理念，大力推广新兴农业科技。聚焦黄河流域等重点区域，分区域、分作物制定化肥施用限量标准和减量方案，依法落实化肥使用总量控制。推广新型高效植保机械，提高农药利用效率。创建一批绿色防控示范县，实施统防统治，提高防控组织化程度和科学化水平。构建农作物病虫害监测预警体系，建设一批智能化、自动化田间监测网点，提高重大病虫害疫情监测预警能力。推进测土配方施肥和农作物病虫害统防统治与全程绿色防控。鼓励以循环利用与生态净化相结合的方式控制种植业污染，农企合作推进测土配方施肥。持续推进农膜回收处理、秸秆禁烧和综合利用常态化。支持祥符区开展省级农业面源污染治理与监督指导试点县（区）建设，探索农业

面源污染治理技术模式和监管模式。到2025年，主要农作物化肥、农药利用率均达到43%以上，基本实现农膜全部回收处理，秸秆综合利用率达到95%以上。

深入推进农村环境综合整治。以饮用水水源地保护、农村生活污水、黑臭水体整治为重点，开展黄河流域农村突出环境问题专项整治行动。以“十县百镇千村”示范创建活动为牵引，积极推进黄河流域、出市境河流域两侧村庄环境综合整治，到2025年，全市新增完成农村环境整治行政村255个。加强农村生活污水治理与改厕衔接，积极推进粪污无害化处理和资源化利用，以黄河流域、饮用水水源保护区、黑臭水体集中区域、乡镇政府所在地、中心村、城乡结合部、旅游风景区等七类村庄为重点，因地制宜采用减量化、生态化、资源化的治理模式，科学推进农村生活污水治理，到2025年，农村生活污水治理率达到40%。有序开展黑臭水体整治，推动河长制、湖长制体系向村级延伸，探索建立农村黑臭水体整治长效管护机制，综合实施探源截污、清淤疏浚、生态修复、水系连通等工程，基本消除较大面积的农村黑臭水体。

第七章 加强生态系统保护，着力提升碳汇能力

坚持保护优先、自然恢复为主，加强生态系统保护修复，强化生物多样性保护和生态保护监管，提升生态系统质量和稳定性，增强生态系统固碳增汇能力。

第一节 提升生态系统质量和稳定性

构建“一带、一核、三区、四极、多廊、多点”生态空间格局。一带—加快建设沿黄生态廊道，实现郑汴洛全境贯通。积极拓展城市绿化空间。一核—加强建成区水系和道路绿化。三区—在黄河滩区，开展湿地保护与恢复，在沿黄沙区，持续开展防风固沙林工程，在平原农区，积极稳妥地推进农田防护林建设。“四极”—兰考县、杞县、通许县和尉氏县建成区，大力加强公园绿地、游园建设。“多廊”—依托道路、水系等打造互联互通的绿色廊道网络。“多点”—加强现有森林公园、湿地公园保护，在城郊空闲地新建森林公园、湿地公园、郊野公园，推进乡村绿化美化，建设森林乡村。

沿黄生态保护修复工程。坚持“重在保护，要在治理”原则，着力沿黄生态廊道建设、慢行系统建设、滩区生态建设和湿地修复，在市区北部高质量打造第一道生态屏障。

加强森林生态系统保护。全面落实森林资源保护管理制度，进一步加强森林资源保护。牢固树立森林经营理念，加快推进森林经营，强化森林抚育、退化林修复、低效林改造，精准提升沿黄区域、河湖渠周边、国有林场森林质量，培育健康稳定优质高效森林生态系统。因地制宜实施退耕还林还草，继续推进国土绿化，加强水土保持林、防风固沙林、水源涵养林等防护林建设。加强森林抚育和退化林修复，坚持用养结合，全面提升生态系统服务功能。

加强湿地保护与修复。加强开封市柳园口省级湿地自然保护区的管理，强化湿地用途管制和利用监管。结合滩区移民搬迁、百城提质、水系治理、海绵城市建设等多渠道扩大湿地面积。坚持自然恢复为主，在重要湿地、湿地自然保护区、湿地公园实施湿地保护与修复工程，逐步恢复湿地生态功能。开展水生植被恢复、水位调控、富营养化治理、外来入侵物种防控等湿地保护恢复综合治理，逐步提升湿地生态系统质量。结合大运河文化保护传承利用、“四水同治”、赵口灌区二期、引黄入杞等重大工程，以贾鲁河、涡河、惠济河、运粮河为实施重点，充分利用水岸沿线的宜林地、疏林地等可造林地块进行绿化，并延伸衔接周边的湿地、农田林网、道路林网，扩大森林面积，增强水源涵养功能，改善流域生态环境。加快形成“一河为源、四横五纵、十湖连通、水林田草湿地为共同体”的大保护、大治理的水文生态网络格局。到2025年，湿地保护率提高到68%。

推进城市生态建设。围绕“一城、一水、一中轴”，结合“西强、北美、东兴、南融、中保”城市空间布局，在老城改造、新区建设、片区开发过程中，留足绿色发展空间。积极推进城市游园、小微绿地、庭院绿化、社区绿化、校园绿化、背街小巷绿化、主次干道绿化、屋顶绿化、墙体绿化、立体绿化、景观小品，重点建设环城墙绿化景观、宋外城遗址公园、十河十湖十湿地绿化工程，实现环城墙、市区河湖绿道贯通，

打造“一带四环”围城绿色屏障，提高绿化品质与效果，努力创建国家生态园林示范市。实施城市河湖生态修复工程，系统开展城市河湖、湿地、岸线等治理和修复，高标准推进城市水网、蓝道和河湖岸线生态缓冲带建设，恢复河湖水系连通性和流动性。到2025年，城市建成区绿地率达到40.07%，城市人均公园绿地面积达到16.5平方米，城市公园绿地服务半径覆盖率达到90%。

持续推进国土绿化。以创建国家森林城市为载体，大力推进国土绿化提速、扩面、增效，对全市乡村绿化进行完善提升，积极创建森林乡村示范村。紧密结合高标准农田建设，以田间路沟渠为骨架，防护林四面闭合标准，进一步完善农田生态屏障。突出抓好兰考县东部，杞县东部、北部，祥符区西部、南部，通许县北部、尉氏县西部等沙化严重区域的综合整治，营造防风固沙林，建设沙化耕地农田林网，完善防护林体系。

第二节 加强生物多样性保护

夯实生物多样性保护基础。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，严格管控自然保护地范围内非生态活动，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。

加大生物多样性保护力度。开展生物遗传资源及其相关传统知识调查登记，加强生物遗传资源保护和管理。推动新闻媒体和网络平台积极开展生物多样性保护公益宣传，加大各级党政干部教育培训力度。到2025年，国家重点保护野生动植物物种保护率达到97%。

着力提升生物安全管理水平。加强生物安全防控制度建设，强化生物安全风险联防联控，健全生物安全领域风险调查、评估、监测预警、应急管理和技术咨询体系，营造生物安全防控良好氛围。开展外来入侵物种普查，严格外来入侵物种防控。加强转基因生物技术的环境安全监管，加快建立转基因生物环境安全监测网络。

第三节 加强生态保护监管

完善生态监测和评估体系。初步构建天地一体、上下协同的生态监测网络，基本覆盖典型生态系统、自然保护地、重点生态功能区、生态保护红线和重要水体。开展重点区域流域、生态保护红线、自然保护地、县域重点生态功能区等生态状况监测评估工作，掌握全市生态状况变化及趋势。探索将评估结

果作为领导干部综合考核评价、财政转移支付和给予相关政策激励的重要依据。

推进生态保护红线监管。开展生态保护红线基础调查和人类活动遥感监测，及时发现、移交、查处各类生态破坏问题并监督保护修复情况。加强生态保护红线面积、功能、性质和管理实施情况的监控，开展生态保护红线监测预警，到2025年，生态保护红线面积不少于现有面积。

持续加强自然保护区监管。深入开展“绿盾”自然保护区监督，强化对自然保护区的监督检查。加强对自然保护区内采石采砂、工矿企业、水电设施及旅游设施等人类活动的监管，稳妥推进自然保护区核心保护区内居民、耕地有序退出。开展常态化监督检查，建立自然保护区生态环境问题台账，严格落实整改销号制度，督促重点问题依法查处到位、彻底整改到位，坚决遏制新增违法违规问题。

强化生态保护执法监管。建立跨部门、跨县区生态环境保护执法联动机制，加大区域联合执法力度，严厉打击各类生态破坏行为。通过非现场监管、大数据监管、无人机监管等应用技术，强化对修路、建设和采砂等破坏湿地、林地、草地行为的监督。加强应对气候变化、固废和化学品环境管理、土壤环境监管等急需紧缺领域生态环保队伍建设。加强各级生态环境部门和乡镇（街道）生态环境队伍能力建设。

第四节 巩固提升固碳增汇能力

巩固生态系统碳汇能力。严控生态空间占用，稳定现有森林、草地、湿地、耕地等碳库固碳作用。推进人工商品林集约经营、人工公益林近自然经营。精准提升森林质量，提高乔木林单位面积蓄积量，增强森林固碳能力。加强湿地保护与修复，通过自然修复和人工促进等方式不断增强湿地生态系统的碳汇能力。推广耕地保护性耕作，增强耕地碳汇能力。

实施森林碳增汇行动。实施林业碳增汇重点工程，加强森林抚育经营和低质低效林改造，培育吸收二氧化碳能力强的树种和品种。实施乔灌碳汇造林、乔木森林经营等项目，积极开展生态脆弱地区生态修复与建设，逐步优化森林资源结构与分布格局，实现森林蓄积量、森林碳密度、总碳贮量全面增长。

建立碳汇计量监测体系。推进林草湿碳汇计量监测体系建设，全面掌握碳汇现状、分布。加大林业碳汇的增汇技术、测算技术、碳汇交易技术理论和应用研究力度。

第八章 协同城乡保护，大力发展生态经济

深化生态文明示范创建，推进生态产品价值实现，大力发展生态农林业、生态服务业，着力培育绿色低碳产业，加快发展节能环保、生态环境治理产业，积极构建以产业生态化、生态产业化为主体的生态经济体系，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。

第一节 推进生态产品价值实现

开展生态产品价值核算。健全自然资源资产产权制度，开展自然资源确权登记，探索建立生态产品价格形成机制，开展生态产品信息普查，建立生态产品清单，在重点生态功能区开展生态产品价值核算。

探索生态产品价值实现模式。依托地方独特的自然禀赋，采取人放天养、自繁自养等原生态种养模式，提高生态产品价值。科学运用先进技术实施精深加工，拓展延伸生态产品产业链和价值链。依托优美自然风光、历史文化遗存，在最大限度减少人为扰动前提下，打造旅游与康养休闲融合发展的生态旅游开发模式。加快培育生态产品市场经营开发主体，鼓励盘活工业遗址、古旧村落等存量资源，推进相关资源权益集中流转经营、通过统筹实施生态环境系统整治和配套设施建设，提升生态文化旅游开发价值。对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的生态保护修复主体，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发。探索通过流域生态保护补偿、附带生态修复条件的资源配置、碳汇项目开发及交易、自然保护区特许经营权交易等方式，拓展生态产品价值实现模式。

创建生态产品价值转化实践基地。鼓励各县区在严格保护生态环境前提下，围绕生态旅游、高效特色农业、休闲康养、打造特色鲜明的生态产品区域公共品牌等多样化模式和路径，

科学合理推动生态产品价值实现模式，形成推广经验，以点带面，逐步推动生态产品价值实现。

深化生态文明示范创建。积极推进兰考县等县区“绿水青山就是金山银山”实践创新基地创建、生态文明建设示范创建，积极创建“无废城市”、环境空气质量二级达标县。加强日常监督管理，建立完善资金支持、政策倾斜等激励机制。强化示范建设的载体平台作用，推动形成部门协同、上下联动、全社会参与的工作格局，全面完成生态保护监管目标任务。系统总结典型案例，提炼“绿水青山就是金山银山”转化模式路径，加大宣传推广力度。

第二节 大力发展生态农林业

推动林产工业优化升级。支持木材加工、家具产业聚集发展，培育产业集群，积极推动形成兰考县桐树、尉氏县杨树加工业，特别是高端家具产业集群，引领木材加工业延链、增效。

深入推进安全绿色优质农产品发展。积极发展绿色食品、有机农产品、地理标志农产品生产，推行食用农产品达标合格证制度。发展特色林果业，不断壮大通许县早熟苹果、尉氏县桃基地、近郊小杂果基地，规模化发展、集约化经营、品牌化管理。强化农产品认证和监管，规范标志使用，加强相关风险监测和证后监管，稳步扩大认证规模，严格淘汰退出机制。打

造一批绿色食品原料标准化生产基地和有机农产品生产基地，积极创建国家农村产业融合发展示范园。

加强特色林业经济发展。发挥菊花龙头企业优势，培育壮大菊花产业，推动菊花产业向纵深方向发展。发展林菌、林药、林禽、林畜等林地立体复合经营，促进林下种植养殖业、采集与景观等资源共享、协调发展，创建一批林下经济示范基地。

发展森林旅游。积极开发建设森林游览体验园、特色植物观赏园、古堤休闲游乐园、古槐树生态公园，完善森林旅游的休闲度假功能，增强开封国家森林公园森林旅游示范带动能力。积极发展乡村生态休闲旅游。

第三节 培育打造绿色低碳产业

做优做强优势新兴产业。加快新一代信息技术产业提质增效，推动大数据、人工智能、区块链等技术和实体经济深度融合，构建万物互联、融合创新、智能协同、绿色安全的产业发展生态。加快生物技术产业创新发展，加强生物产业基础和应用研究，聚焦关键共性技术突破，提升产业发展水平，引导生物医药、生物医学工程、生物农业、生物制造和生物安全产业高质量发展。加快新材料产业转型升级，加强新材料基础研究、应用技术研究和产业化的统筹衔接，着力突破一批重点应用领域核心关键和共性技术，大力发展新型功能材料、高性能

化工材料、先进金属材料等产业。

培育壮大高成长产业。增强优势高端装备的核心竞争力，以自主安全可控为核心，深度应用移动互联网、大数据和云计算、物联网等新技术，提升高端工程装备的发展水平，促进农业装备全产业链协同发展，打造高端装备制造基地。实现新能源产业多元协同发展，推进多种形式新能源规模化、产业化发展。强化新能源及智能网联汽车整车集成技术创新，重点发展全固态锂电池、锂硫电池等新型电池，开展智能驾驶计算平台、自动驾驶云服务、智能网联系统软件等联合创新，打造智能网联及智能驾驶系统解决方案。

第四节 加速生态服务业发展

大力发展生态旅游。实施绿色生态旅游推进行动，发展休闲度假、野营探险等特色旅游产品，健全绿色旅游标准体系，推行绿色旅游产品、绿色旅游企业认证，加强景区污水处理、垃圾管理，减少一次性用品使用，到2025年，全市 A 级以上旅游景区生活垃圾分类处置和生活污水处理设施实现全覆盖，一次性用品使用得到有效控制。

推动森林康养产业发展。依托国有林场、森林公园、湿地公园、风景名胜区、自然保护区等，培育创建一批国家级、省级森林康养基地，推进森林浴、森林休闲、森林度假、森林体验、森林运动、森林教育、森林保健、森林养生、森林养老、

森林疗养和森林食疗（补）等森林康养产业发展。

提高服务业绿色发展水平。打造绿色物流，支持物流企业构建数字化运营平台，鼓励发展智慧仓储、智慧运输，推动建立标准化托盘循环共用制度。促进商贸企业绿色升级，培育一批绿色流通主体。有序发展出行、住宿等领域共享经济，规范发展闲置资源交易。加快信息服务业绿色转型，做好大中型数据中心、网络机房绿色建设和改造，建立绿色运营维护体系。实施会展业绿色发展行动，开展绿色会展第三方认证，推广装配式展台、绿色材料供应、利用再生材料，实现会展活动绿色化。

第五节 大力发展节能环保产业

创新节能环保产业发展模式。推进5G、物联网、云计算、大数据、区块链、人工智能等新一代信息技术与节能环保产业深度融合创新，不断探索“互联网+”创新绿色产业模式。

大力发展环保设备行业。支持减污降碳、节能节水、资源循环利用等行业骨干企业发展，提高环保装备成套化生产能力。发展光伏发电、风力发电、燃气发电、核电等新能源装备。

推进资源循环利用产业发展。大力发展以废旧产品再利用为主的再制造产业，加强废钢铁、废有色金属、废塑料、废纸、废旧轮胎、废旧手机、废旧动力电池等再生资源回收利用

行业规范管理，推进工程机械、农业机械和高端机电产品等再制造关键工艺与技术研发。引导高值废弃物利用企业在静脉产业园和资源循环利用基地内规模化、集聚化发展。推动“城市矿产”、工业固体废弃物、建筑垃圾、餐厨垃圾和农林废弃物回收综合利用。完善绿色采购制度，统筹推进绿色产品标识、认证，推动包装材料减量化、无害化和回收利用。

逐步提高环保服务业水平。推广固体废物“互联网+回收”新模式。加快发展环境咨询评估、生态环境修复、排污权交易、碳排放权交易、绿色认证等新兴环保服务业。重点推动省级开发区、城市公共环境等领域环保服务发展。

第六节 加强环境基础设施建设

加强污水处理设施建设。大力实施污水处理设施补短板工程，加快提升污水直排、污水处理厂长期超负荷运行等区域生活污水处理能力，全面完成建制镇污水集中收集处理设施建设；根据地表水环境质量现状，适时进行污水处理厂提标改造。推进污水管网建设和雨污分流系统改造，推动城镇污水管网全覆盖。新建城区的污水处理设施和污水管网要与城市发展同步规划、同步建设，做到雨污分流。对进水浓度明显偏低的污水处理厂收水范围内的管网开展排查。实施管网混错接改造、破损修复。探索开展污水处理智能调配，解决污水处理厂运行负荷高低不均问题，推进污水处理厂中水回用设施建设，

鼓励开展初期雨水收集处理设施建设，具备条件的县级以上污水处理厂应建设尾水人工湿地。加快推进城镇污水处理厂污泥无害化处理处置和资源化利用。到2025年，市级城市生活污水集中收集率达到87%。市、县级污泥无害化处理率分别达到100%、95%。

加快供水设施建设。扩大公共供水管网覆盖范围，实施标准化建设、专业化管理，建成安全、均等、高效的城镇现代化供水体系。梯次推进农村供水规模化、市场化、水源地表化、城乡一体化，到2025年，城市、县城公共供水普及率分别达到97%、90%以上，农村自来水普及率达到100%。加强老旧供水管网改造，鼓励开展分区计量管理，控制管网漏损，城市公共供水管网漏损率降到9%以下。加强饮用水水源地建设保护，加强供水系统检测，建立风险评估与管控体系，确保水质安全。

推进生活垃圾处理设施建设。全面推进生活垃圾分类，推动公共机构生活垃圾强制分类，完善分类收集设施和转运设施，健全分类投放、收集、运输和处理体系。加快发展以焚烧为主的生活垃圾处理方式，到2023年，基本实现原生生活垃圾“零填埋”。积极推进餐厨垃圾、厨余垃圾无害化、资源化处置，到2023年，建成餐厨垃圾收运和处置设施；到2025年，具备条件的县（区）基本推行厨余垃圾单独处置为主、“预处理+焚烧”处置为辅的处理模式，城市生活垃圾资源化利用率达到60%以上，有条件的地方基本实现农村生活垃圾分类、资源化利

用全覆盖。

加快燃气供热设施建设。加快集中供热管网和热力站建设，全市新增供暖面积800万平方米。创新供暖体制和方式，对集中供热管网覆盖范围以外的区域，鼓励各地结合能源状况，采用工业余热、地热能、空气源热泵等清洁能源供暖。有序推进燃气管网向乡镇和农村拓展延伸，到2025年，城市、县城管道燃气普及率分别达到95%、75%。清洁取暖率提高至80%以上，集中供热普及率中心城区达到95%以上，县城集中供暖普及率达到80%左右。

第九章 强化风险防控，守牢环境安全底线

牢固树立环境风险防范底线思维，加强生态环境风险源头防控，推进危险废物、重金属、新型污染物、核与辐射等重点领域风险防控，健全环境应急体系，保障生态环境安全。

第一节 强化环境风险预警防控与应急

加强环境风险预警防控。加强涉危险废物涉重金属企业、化工园区、集中式饮用水水源地及区域环境风险调查评估，实施分类分级风险管控。协同推进重点区域流域生态环境污染综合防治、风险防控与生态恢复。

强化生态环境应急管理。加强突发环境事件预案体系建设，2022年年底前完成县级以上政府突发环境事件应急预案修

编，2023年年底前完成跨界涉饮用水水源地重点河流“一河一策一图”应急预案编制。完善重污染天气应急预案。开展企业环境应急预案电子化备案，涉危涉重企业实现全覆盖。完善平战结合、区域联动的环境应急监测体系，提升跨区域应急监测支援效能。加强应急物资储备，建立多层级、网络化环境应急物资储备体系。加快推进环境应急物资储备库建设，建立环境应急物资信息管理系统。

提升基层生态环境应急能力。分类分级开展环境应急人员轮训，提升基层应急能力，规范应急准备与响应。加强应急监测装备配置，定期开展应急监测演练，增强实战能力。完善多层级环境应急专家管理体系。以化工园区、冶炼企业等为重点，健全防范化解突发生态环境事件风险和应急准备责任体系，严格落实企业主体责任。

强化生态环境与健康管理。持续开展生态环境与健康素养提升活动。逐步将环境健康风险纳入生态环境管理范围，探索建立突发环境事件后评估机制和公众健康影响评估制度。加强生物安全、室内环境健康等领域环境与健康科学研究。

第二节 防控重金属污染风险

加强重金属排放总量控制。严控涉重金属企业环境准入管理，落实相关总量控制指标。支持涉重金属企业提标改造，建立完善全口径涉重金属重点行业企业清单动态调整机制，及时

完善更新全口径清单企业信息及生产状态。新、改、扩建重点行业建设项目重金属污染物排放实施“减量替代”。持续开展涉镉等重金属行业企业排查整治活动，坚持边排查边整治，持续削减重金属污染物排放总量。排污单位完成减排工程后，及时变更排污许可证。

开展重金属污染综合治理。加大有色金属行业企业生产工艺提升改造力度，协同推进减污降碳，减少重金属污染物排放和碳排放。加强有色等行业企业废水总铊治理。实施铅锌铜冶炼和铜冶炼建设项目颗粒物和重点重金属污染物特别排放限值，2022年起新（扩）建项目执行特别排放限值，2023年起重点区域企业执行特别排放限值。开展电镀行业综合整治，排查取缔非法电镀企业，提高电镀企业入园率，推动园区外专业电镀企业纳管排污。开展专业电镀企业重金属污染深度治理。聚焦铅、汞、镉等重金属污染物，研究推进重金属全生命周期环境管理，深入推进重点河流湖库、饮用水水源地、农田等环境敏感区域周边涉重金属企业污染综合治理。

第三节 加强危险废物环境管理

提升危险废物收集与利用处置能力。持续开展小量产废单位危险废物集中收集贮存试点工作，提升小量产废单位危险废物收集、贮存、转运规范化管理水平。鼓励危险废物产生量较大的省级开发区、工业园区配套建设危险废物集中贮存、预处

理和利用处置设施。加快兼有预处理、焚烧处置、安全填埋等功能的综合性危险废物集中处置设施建设。到2025年，危险废物集中处置设施处置能力与需求相适应。

提升危险废物环境监管能力。完善危险废物环境重点监管单位清单，提升信息化监管能力和水平，强化全过程环境监管。持续开展危险废物专项整治工作，深入排查环境风险隐患。建立部门联动的危险废物风险防控机制，提升环境应急响应能力。

补齐医疗废物处置能力短板。规范医疗废物分类收集、运送、暂存、交接等过程管理，完善医疗废物暂存设施。监督医疗废物处置单位进一步完善转运处置体系，将医疗机构全部纳入医疗废物集中处置范围，实现县级以上医疗废物全收集、全处理，并逐步延伸到建制镇和农村地区。

提升医疗废物应急处置能力。统筹新建、在建和现有危险废物焚烧设施、协同处置固体废物的工业炉窑、生活垃圾焚烧设施等资源，加强医疗废物应急处置能力建设，协同建立河南省医疗废物协同应急处置设施清单，定期动态更新，明确协同应急处置设施应急状态的管理流程和规则。加快推进祥符区大公环境资源（开封）有限公司固体废弃物资源化利用项目建设和河南省富强医疗环保科技有限公司医疗废物处置设施扩能提质改造。

第四节 积极创建“无废城市”

以“无废城市”建设引领防范环境风险。结合循环经济城市建设，加强源头减量和资源化利用，促进农作物废弃物全量利用，推动大宗工业固体废物综合利用，推行生活垃圾分类，积极创建“无废城市”。以静脉产业园为依托，推动生活垃圾分类及源头减量，逐步建立生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾分类和再生资源回收网络，完善生活系统和生产系统循环链接共生体系。健全强制报废制度和废旧家电、消费电子等耐用消费品回收处理和循环利用体系。推行废旧家电、消费电子等生产企业“逆向回收”等模式。促进报废汽车、废弃电器电子产品规范拆解处理。引导废旧产品回收、处理和再生利用企业“退城入园”集聚发展。

开展大宗固废综合利用。探索大宗固体废弃物区域整体协同解决方案，推动大宗固体废弃物由“低效、低值、分散利用”向“高效、高值、规模利用”转变，带动资源综合利用水平的全面提升。推进粉煤灰、脱硫石膏等大宗工业固体废物资源化利用和集中处置。鼓励电力、化工等园区及企业建设大宗工业固体废物资源化利用设施。鼓励建筑垃圾再生骨料及制品在建筑工程和道路工程中的应用，健全废旧物资回收分拣和循环利用体系。规范建筑垃圾堆存、中转和资源化利用场所建设和运营。

加强白色污染治理。加强白色污染全链条防治，分区域分

品种分阶段禁限部分塑料制品生产、销售、使用。持续减少不可降解塑料袋、一次性餐具、宾馆酒店一次性用品使用。开展物流包装标准化、减量化行动。依法查处生产、销售厚度小于要求的超薄塑料购物袋、聚乙烯农用地膜和纳入淘汰类产品目录的一次性发泡塑料餐具、塑料棉签、含塑料微珠日化产品等违法行为。常态化开展河湖水域岸线、滩地等重点区域塑料垃圾清理行动。

第五节 强化新污染物风险管控

加强新污染物排放控制。强化新化学物质环境管理登记监管，加强事中事后监管，督促企业落实环境风险管控措施。健全有毒有害化学物质环境风险管理体系。全面落实《产业结构调整指导目录》中有毒有害化学物质淘汰和限制措施，强化绿色替代品和替代技术推广应用。加强涂料、纺织印染、橡胶、医药等行业新污染物环境风险管控。

加快淘汰、限制、减少国际环境公约管理管控化学品。淘汰六溴环十二烷、十溴二苯醚、全氟辛基磺酸及其盐类和全氟辛基磺酸氟，基本淘汰短链氯化石蜡、全氟辛酸等一批持久性有机污染物。全面禁止含汞体温计、含汞血压计生产。严厉打击持久性有机物非法生产和使用、添汞产品非法生产等违法行为。

第六节 提高核与辐射安全水平

防范核技术利用领域安全风险。加强核技术利用单位及辐照、探伤等高风险活动辐射安全监管，强化高风险移动放射源与放射性物品运输安全管理，督促核技术利用单位建立健全辐射安全长效机制。确保废旧闲置放射源100%安全送贮。有效控制较大、一般辐射事故发生。

推进放射性污染治理。纳入监管范围的企业自行开展辐射环境监测，监测信息及时向社会公开。加强伴生放射性固体废物规范化管理。

加强核与辐射安全监管。持续优化监管机制，加强辐射类建设项目事中事后监管。开展辐射安全隐患排查专项行动。推进辐射安全许可证、放射性同位素审批备案事项线上办理。加强核燃料过境运输监管。加强重点辐射污染源设施监督性监测。强化核安全文化宣传和培育。

提高辐射事故应急能力。完善辐射事故应急预案及实施程序，建立常态化、制度化应急演练机制。提升市级辐射监测应急支援能力。完善涉核社会风险预警和舆情管控机制。

第十章 深化改革创新，提升治理能力

全面加强党对生态文明建设和生态环境保护的领导，完善生态文明领域统筹协调机制，严格落实“党政同责、一岗双责”，加快构建“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织

和公众参与”的环境治理体系，形成与治理任务、治理需求相适应的治理能力和治理水平。

第一节 健全生态环境管理体制机制

落实党委政府领导责任。完善市负总责、各县区抓落实的工作机制。完善政府权责清单制度，落实各级政府生态环保责任。市委、市政府对全市生态环境治理负总责，贯彻执行省委、省政府各项决策部署，组织落实目标任务、政策措施，加大生态环境资金投入。县区级党委和政府承担具体责任，统筹做好监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等工作。加强各级领导干部自然资源资产离任审计。

健全部门协作机制。坚持管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保，落实相关部门责任。科学开展污染防治攻坚战成效考核，推进落实有关部门生态环境保护责任清单及其他相关规定，推动各职能部门做好生态环境保护工作，进一步完善齐抓共管、各负其责的大生态环保格局。

第二节 发挥市场机制激励作用

落实企业生态环境责任。推动企业淘汰落后生产工艺技术，践行绿色生产方式，增强工业产品全生命周期绿色化理念，落实生产者责任延伸制度，从源头上降低资源消耗和污染物排放。强化企业环境治理主体责任，严格执行排污许可

管理制度，重点企业实施强制性清洁生产审核。排污企业依法主动公开环境治理信息，鼓励设立企业开放日、建设教育体验场所等。

培育规范环境治理市场。深入推进“放管服”改革，打破地方、行业壁垒，平等对待各类市场主体，引导各类资本参与环境治理与服务投资、建设、运行。加强环境治理行业监管，加快形成公开透明、规范有序的市场环境。支持环境治理整体解决方案、环保管家、区域一体化服务模式、园区污染防治第三方治理示范、小城镇环境综合治理托管服务试点、生态环境导向的开发（EOD）模式试点等创新发展。探索建立第三方治理单位污染治理效果评估制度。

推进环境权益交易。完善环境资源有偿使用制度，推进排污权、用水权交易，积极参与全国碳市场交易。开展合同能源管理、绿色产品认证、能效标识管理等工作。强化碳排放交易与其他环境权益类市场的统筹协调。

完善价格收费机制。严格落实“谁污染、谁付费”政策导向，建立健全“污染者付费+第三方治理”机制。完善并落实城镇污水垃圾处理收费政策和医疗废物处置收费机制。探索建立农村生活垃圾处理收费制度。在建成污水集中处理设施的农村地区探索建立农户付费制度。完善“两高”行业差别电价、阶梯电价、超低排放差别化电价政策。落实清洁取暖政策及可再生能源发电上网电价政策。

强化财税政策支持。加快生态环境领域地方财政事权和支出责任划分改革。建立健全常态化、稳定的生态环境财政资金投入机制，重点加强对绿色发展、污染治理、生态修复、应对气候变化、环境治理体系和治理能力建设等领域的支持。完善生态环境领域项目储备机制，推进重点项目实施。严格执行环境保护税法，建立完善环境保护税管理多部门协作机制。贯彻落实生态环境保护 and 污染防治税收优惠政策。

积极发展绿色金融。积极发展绿色租赁、绿色信贷、绿色债券、绿色股权融资、绿色资产证券化、科创贷、节能环保设备国内买方信贷产品、碳资产质押等金融产品，构建多维度、全覆盖的综合绿色金融产品体系。加快发展气候投融资，支持和激励各类金融机构开发气候友好型绿色金融产品，支持机构和资本开发与碳排放权相关的金融产品和服务项目。强化金融机构的环境和气候相关信息披露要求，开展绿色金融业绩评价。充分运用河南省绿色发展基金支持生态环境保护 and 生态经济发展。探索环境基础设施领域 PPP（政府与社会资本合作）与不动产投资信托基金组合实施模式。健全环境污染强制责任保险制度，探索将环境高风险企业参投环境污染强制责任保险情况纳入环境保护绩效考核内容。

第三节 健全全民行动体系

丰富生态文明宣传教育内容。深化习近平生态文明思想

研究，加大宣传力度。加强生态文化产品创作，与宣传、文化和旅游等部门紧密协作，结合开封历史文化打造特色的生态文化品牌。加强“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、国家生态文明建设示范区、省级生态县等典型示范宣传，推广先进经验与做法。挖掘一批先进人物和集体的优秀事迹，开展典型报道。

拓展生态文明宣传教育方式。将习近平生态文明思想纳入党政领导干部和公务员教育培训内容。强化校园生态环境保护教育，开设相关课程。结合六五环境日、生物多样性日、国际保护臭氧层日、全国低碳日等主题宣传活动和重要节点，用好新媒体平台及社区、学校等各方面社会资源，加强对生态文明建设和生态环境保护的线上线下宣传，广泛传播生态文明价值理念，深入推动环保设施向公众开放。开展“我是生态环境讲解员”“绿风尚”等生态环境宣传教育活动，创建一批生态环境宣传教育实践基地。

践行绿色低碳生活。积极开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑等创建活动。开展各类环保实践活动，全面推行绿色低碳的消费模式和生活方式。推进城市社区基础设施绿色化，积极开展垃圾分类，大力引导绿色低碳出行。到2025年，绿色生活创建行动取得显著成效。绿色出行创建城市的绿色出行比例达到70%以上。党政机关推行绿色办公，加大绿色采购力度，到2025年，政府

采购绿色产品比例达到30%。

推进生态环保全民行动。工会、共青团、妇联等群团组织积极动员广大职工、青年、妇女参与生态环境保护，引导公民自觉履行生态环境保护责任。各级各类行业协会、商会发挥桥梁纽带作用，引导企业技术进步和绿色发展。加强对环保组织的管理和指导，引导具备资格的社会组织依法开展生态环境公益诉讼等活动。

强化公众监督与参与。持续推进环境政务新媒体矩阵建设，不断提升政务新媒体传播力、影响力、公信力、引导力，加大信息公开力度。推进“12369”环保举报热线受理平台建设，拓展环保投诉微信平台服务功能，完善群众举报受理、查处、反馈、奖励制度。实施“一暗访、六公开”制度，对发现的问题公开曝光并约谈相关人员。加强舆论监督，鼓励新闻媒体对各类破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为进行曝光。加强舆情监测和研判，准确把脉公众关切热点，做好新闻热点回应工作。完善公众参与制度程序，引导公众依法、有序参与环境保护公共事务，开展环境决策民意调查，搭建公众参与环境决策平台。

第四节 完善法律法规和管理制度

严格落实排污许可制度。持续推进排污许可证换证或登记延续动态更新。实行排污许可“一证式”管理，实施固定污染

源全过程管理和多污染物协同控制，建立基于排污许可证的排污单位监管执法体系和自行监测监管机制。推动总量控制、生态环境统计、生态环境监测、生态环境执法等生态环境管理制度衔接，实现重点行业环境影响评价、排污许可、监管执法全闭环管理。

加强污染物排放总量控制。围绕区域流域生态环境质量改善，实施污染物排放总量控制，建设污染物总量控制平台。实行全过程调度管理。依托排污许可证实施企事业单位污染物排放总量指标分配、监管和考核。统筹考虑温室气体协同减排效应，着力推进多污染物协同减排，实施一批重点区域、流域、领域、行业减排工程。进一步完善污染减排考核体系，健全污染减排激励约束机制。

健全环境治理信用制度。加强政务诚信建设，将各级政府和公职人员在环境保护工作中因违法违规、失信违约被司法判决、行政处罚等信息纳入政务失信记录，依法依规逐步公开。将环境违法企业违法信息记入信用记录，依法依规纳入河南省信用信息共享平台，向社会公开。落实上市公司和发债企业强制性环境治理信息披露制度。全面实施环保信用评价。

完善生态保护补偿制度。加大对重点生态功能区、重要水系源头地区、自然保护区、生态保护红线等区域的转移支付力度。探索多元化补偿方式，探索大气、森林、草地、湿地、耕地等生态要素综合补偿试点。鼓励开展排污权、水权、用能

权、碳排放权交易等市场化补偿方式。

强化环境保护司法联动。强化生态环境行政执法与刑事司法衔接，实行生态环境保护综合行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。在具备条件的中级与基层人民检察院、法院设立专门的环境检察和审判组织，加大对生态环境违法犯罪行为的查处侦办、起诉和审判力度。落实生态环境损害赔偿制度，加强案例线索筛查、重大案件追踪办理和修复效果评估。推动环境公益诉讼制度与行政处罚、刑事司法及生态环境损害赔偿等制度进行衔接。

第五节 提升监管服务能力

加强生态环境执法监管能力建设。持续推进生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革和生态环境保护综合行政执法改革。将生态环境综合执法机构列入政府执法序列，全面完成综合执法队伍组建。开展生态环境综合执法机构标准化达标创建活动，实现统一证件、车辆（装备）标识、制式服装。加快补齐应对气候变化、农业农村、生态监管等领域执法能力短板，提升执法能力。将执法监测费用纳入执法经费予以保障。利用无人机、无人船、走航车以及卫星遥感等科技手段，依托物联网推行非现场监管方式，探索将在线监测数据作为执法依据。完善“双随机、一公开”监管制度，健全部门协调联动机制。

强化生态环境监测能力现代化建设。持续构建政府主导、部门协同、企业履责、社会参与、公众监督的生态环境监测格局，建立健全基于现代感知技术和大数据技术的生态环境监测网络，优化监测站网布局，实现环境质量、生态质量、污染源监测全覆盖。构建 PM_{2.5}和 O₃协同控制监测网络，建设运行 VOCs 自动监测站点；针对持久性有机污染物、内分泌干扰物等新污染物，实施调查监测和环境风险评估；开展农村环境、水生生物监测；开展碳监测试点，探索建立碳监测评估技术储备；开展噪声自动监测网络建设，全面实现功能区声环境质量自动监测；补齐细颗粒物和臭氧协同控制、水生态环境、温室气体排放、噪声等监测短板。提升已有地表水断面自动监测能力，推进新增国家、省考核断面自动站建设。构建地下水型饮用水水源地和重点地下水污染源“双源”地下水环境监测网。优化市控土壤环境监测网络，增加特征污染物监测项目，加强部门间监测数据共享。构建完善生态监测网络，全面开展生态质量监测，提升生态监测基础能力、生态遥感监测能力，建立市生态状况评估报告制度。加强应急监测技术开发应用，系统提升应急监测能力。加强监测质量监督检查，开展监测质量监督检查专项行动，依法严厉打击监测领域弄虚作假行为，确保监测数据真实、准确、全面。深化监测综合评价与数据应用，强化生态环境保护技术支撑。

提升生态环境监控能力。充分利用在线监控、卫星遥感、

无人机、视频监控、用电用能监控等信息化技术手段，建立覆盖全面的立体化生态环境监控体系。完善污染源自动监控网络，丰富排污监管手段，推进在线监控、用电监管、视频监控融合互补、强化关键工况参数和用水用电等控制参数自动采集。提升排污单位自动监控水平，推动涉 VOCs、总磷、总氮、重金属等重点排污单位安装自动监控设备、建立健全以污染源自动监控为主的非现场监管执法体系。将监控费用纳入本级经费预算予以保障。加强生态环境监控投入，大力推进智能视频监控、遥感监控建设，重点加强黄河流域生态环境监控，全面提升生态环境监控能力。加强移动源监管能力建设。加强污染源在线监控设施监督执法，严肃查处在线监控设施违法行为。

推进生态环境智慧化建设。加强生态环境监测网络平台建设，持续完善生态环境信息一张图。建立生态环境数据共享机制，动态优化数据资源目录，加快资源共享库建设。整合各类移动监管系统，推进生态环境移动业务办理应用系统建设。推动电子证照、一网通办理改革，全面推广线上线下相融合的生态环境政务服务模式。规范运维管理，推进业务专网及硬件改造，逐步实现重点业务系统和重要设备国产化替代，强化网络安全防护。

第六节 强化科技支撑

全面提升生态环境科技创新能力。加强生态环境领域技术

研发，加强生态环境科学观测研究站建设。推进生态环境科技人才队伍和智库建设，强化科技领军人才和紧缺专业队伍建设。落实国家绿色技术推广目录，加快绿色技术推广应用。加强生态环境科技成果转化服务，开展百城千县万名专家生态环境科技帮扶行动。

实施生态环境科技创新攻关。加强生态环境和科技部门协作，加大对生态环境保护研究的支持力度。开展绿色技术创新攻关行动，围绕节能降碳、清洁能源、废弃物资源化利用等领域组织实施一批重大科技项目。强化大气、水、土壤等重点领域污染成因、多污染物复合效应等基础研究，开展重点区域、流域、行业环境与健康调查，开展新污染物监测、环境风险评估与治理管控技术研究，建立环境与健康综合监测网络及风险评估体系。

第十一章 重大工程

实施结构调整、应对气候变化、蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战、农业农村污染治理、生态保护与修复、生态经济发展、环境风险防范、生态环境治理能力提升等10类重大工程。坚持省市县协同联动，建立重点工程项目库，专项资金优先支持。完善协调推进工作机制，分期分段推进，科学动态调整。

重大工程

一、结构调整重大工程

1. 产业体系提升工程。完成产业集群清洁化改造，创建绿色园区（工厂）和绿色供应链企业。

2. 清洁能源替代工程。大力发展风能、太阳能、农林生物质热电联产项目，加快杞县、通许、祥符和尉氏等生物质热电联产项目建设，统筹地热能开发利用，加快兰考、通许、尉氏、龙亭、顺河地热能规模化利用试点建设，以乡镇为单元持续推进清洁取暖。

3. 货运铁路交通建设工程。重点实施晋开二分铁路专用线和开封国际陆港铁路专用线项目。

4. 物流枢纽工程。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。

二、应对气候变化重大工程

1. 低碳试点工程。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。

2. 温室气体减排示范工程。围绕工业生产过程温室气体减排、非二氧化碳温室气体减排、碳捕集、利用和封存示范等领域，开展温室气体减排示范工程。

三、蓝天保卫战重大工程

1. NO_x 深度治理工程。完成70%以上工业窑炉和砖瓦窑炉提标改造，开展垃圾焚烧发电、生物质发电企业提标治理。

2. VOCs 综合治理工程。实施工业涂装、包装印刷、电子等行业企业含 VOCs 产品源头替代，开展工业涂装、家具制造等涉 VOCs 企业集群综合治理，实施一批加油站、储油库油气回收升级改造与监控工程。

3. 大气氨排放控制工程。实施大型规模化养殖场大气氨减排工程，实施清洁养殖工艺、氨气处理工艺、粪肥资源化利用等试点项目。

4. 柴油车（机）清洁化工程。实施轻型车国六 b 排放标准和重型车国六排放标准，全面实施非道路柴油移动机械第四阶段排放标准、船舶国二排放标准。完成河南省下发的任务淘汰国四及以下排放标准柴油货车和采用稀薄燃烧技术的燃气货车。

四、碧水保卫战重大工程

1. 饮用水水源保护工程。持续开展饮用水水源地规范化建设，加强黑池、柳池地表水水源地保护，加强二水厂和三水厂、县城、乡镇地下水源地保护，开展农村“千吨万人”水源地整治项目，切实提高饮水安全保障水平，加快推进新区二水厂供水工程和南水北调入汴工程的建设。

2. 省级开发区和城镇污水处理工程。新建包公湖污水处理厂、北区污水处理厂、开封新区运粮河污水处理厂和汴东产业集聚区、黄龙园区污水处理厂工程，并配套铺设管网等。

3. 入河排污口整治工程。开展入河排污口排查及整治。

4. 水生态保护修复工程。黄河流域治理河段实施生态修复和生态缓冲带建设工程。淮河流域治理河段，主要实施水环境综合整治和生态提升工程，加快推进兰考县兰阳尾水湿地和城区尾水湿地、汴东尾水湿地、尉氏县人工湿地、杞县小蒋河人工湿地建设。

5. 污水资源化利用工程。建设一批尾水人工湿地、实施再生水回用、水系连通、水资源优化配置等工程。

6. 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。

五、净土保卫战重大工程

1. 土壤污染源头管控工程。开展土壤污染重点监管企业、

涉镉等重金属行业企业防渗漏、重金属减排等绿色化提标改造。对重点行业企业用地调查、重点监管单位自行监测等发现的超标在产企业，实施溯源（控源）、防扩散和污染治理项目。

2. 土壤环境状况深入调查项目。开展典型行业企业用地及周边农用地土壤污染状况调查，实施严格管控类和安全利用类耕地集中区域农用地土壤污染加密调查及溯源分析项目。

3. 农用地安全利用工程。开展农用地安全利用示范县建设，推进受污染耕地修复试点项目。

4. 建设用土壤污染风险管控与修复工程。以土地用途变更为住宅、公共管理与公共服务地块为重点，实施重点建设用地地块土壤污染风险管控与修复工程。

5. 地下水污染防治工程。开展重点区域、重点行业地下水污染风险排查及管控。实施垃圾填埋场、化学品生产企业、工业集聚区（以化工产业为主导）地下水污染防渗改造工程。

六、农业农村污染治理重大工程

1. 农村生活污水治理工程。科学选择农村生活污水治理模式，推进生活污水处理设施建设和改造提升工程，支持杞县等地开展农村生活污水治理试点工作，探索低成本、易维护、高效率的适用技术或管护模式。

2. 农村黑臭水体治理工程。因河因塘施策、分区分类整治农村黑臭水体，积极申报各类试点项目。

3. 农业面源污染防治工程。支持祥符区开展省级农业面源污染治理与监督指导试点县（区）建设，探索农业面源污染治理技术模式和监管模式。推进规模畜禽养殖场粪污处理设施提标改造。推进祥符区、尉氏县、杞县、通许县4个畜牧大县依法编制畜禽养殖污染防治规划。

七、生态保护与修复重大工程

1. 生态保护与修复工程。完成黄河干流及滩区、淮河流域等生态保护修复项目。

2. 生物多样性保护工程。实施生物多样性保护工程。

3. 国土绿化工程。完成黄河干流段生态廊道工程，推进城镇绿化和农田林网建设，重点实施杞县国家储备林基地建设项目。

八、生态经济发展重大工程

1. 生态农林业产业集群建设工程。支持木材加工、家具产业聚集发展，培育产业集群，积极推动形成兰考县桐树、尉氏县杨树加工业，特别是高端家具产业集群，引领木材加工业延链、增效。

2. 节能环保产业提升工程。建设尉氏县生活垃圾焚烧发电项目，杞县垃圾焚烧发电项目，兰考县产业集聚区科技路以南余热利用项目等，打造一批资源综合利用工程。

3. 生态环境基础设施补短板工程。新（改、扩）建一批城镇污水处理厂。建设一批垃圾分拣中心和垃圾分类转运站。完成开封市污泥和餐厨废弃物综合利用项目。

4. 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。

九、环境风险防范重大工程

1. 环境应急能力与应急物资储备库建设工程。配备应急监测设备和部分应急处置物资，以备环境应急之需。

2. 医废收集处理设施补短板工程。改造提升富强医废处置能力。

3. 工业固体废物综合利用工程。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。

4. 辐射环境监测和应急能力建设工程。提升辐射应急监测装备水平，加强辐射事故应急物资储备。

十、生态环境治理能力提升重大工程

1. 生态环境综合执法监管能力建设工程。打造基于环保大数据和“互联网+”的环境管理综合服务平台，推进“智慧环保”建设，建设现场采集和执法+智慧平台，实现即时的研判和预警。按照生态环境综合执法机构规范化要求，配备相应数量的执法车辆、执法取证装备、执法服装及防护装备。

2. 生态环境智慧感知监测评估能力建设工程。提升市、县监测监控机构监测能力，特别是 VOCs 的监测能力，配置卫星遥感影像存储设备，建立遥感影像数据库，实现生态遥感监测业务化。推进新增考核断面水站建设，提升已有断面自动监测能力和水质预警预测能力。实施颗粒物组分与挥发性有机物组分协同监测、噪声自动监测及土壤、地下水、农业农村环境质量监测网络建设工程。

3. 宣传教育能力提升工程。推进宣教机构标准化和能力建设。

第十二章 建立规划实施保障体系

第一节 明确责任分工

各级政府是规划实施的责任主体，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。要把规划目标、任务、措施和重点工程纳入本地国民经济和社会发展规划，制定并公布年度目标和重点任务。相关部门要各司其职，密切配合，制定落实方案，强化部门协作和指导，推动目标任务落实。各部门编制相关规划时要与本规划做好衔接。

第二节 完善指标管理

将环境质量、碳排放强度、能耗强度、水资源消耗总量和强度、主要污染物排放总量控制、林木覆盖率、生态保护红线面积等约束性指标分解落实，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，以责任推动落实，确保各项规划目标任务圆满完成。

第三节 加大投入力度

加快生态环境领域市与县区财政事权和支出责任划分改革，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市与县区财政关系，增强基层生态环保基本公共服务保障能力。拓宽融资渠道，综合运用土地、规划、金融、价格多种政策引导社会资本投入。积极推行政府和社会资本合作，吸引社会资本参与公益性环境保护项目。鼓励社会资本以市场化方式设立环境保护基金。

第四节 开展实施评估

加强规划实施评估，组织开展规划实施中期评估和总结评估。对规划执行中出现的新情况、新问题，要及时采取相应对策措施。把评估结果作为改进政府工作和综合考核的重要依据。依法向市人大常委会报告规划实施情况，主动接受市人大监督。

汴政〔2022〕31号 附件2

开封市“十四五”现代综合交通运输体系和 枢纽经济发展规划

开封市“十四五”现代综合交通运输体系和 枢纽经济发展规划

开封地处中原腹地、黄河之滨，是郑州都市圈核心城市，交通区位优势突出。为加快构建现代化综合交通运输体系，大力发展枢纽经济，根据《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》《河南省“十四五”现代综合交通运输体系和枢纽经济发展规划》和《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》，制定本规划。

一、“十三五”回顾

（一）发展成就

“十三五”期，在市委、市政府的领导下，我市交通发展坚持稳中求进工作总基调，积极推进交通基础设施建设，强化运输管理，持续改革创新，加强安全监管，不断提升交通运输总体供给能力和综合服务水平，保持了交通运输事业持续科学发展的良好态势，较好发挥了引领、支撑和保障作用。

1. 交通基础设施日趋完善，综合运输能力显著增强。

铁路网建设取得新突破。“十三五”期，重点加快高速铁路发展，有序推进城际铁路建设，郑徐高铁建成运营，设开封北站、兰考南站，郑开城际延长线开工建设，开封市对外快速联系水平明显提升。到“十三五”末，全市铁路运营

总里程149公里，其中高速铁路60公里，城际铁路14公里，普速铁路75公里。

公路网结构不断优化。“十三五”期，重点推动高速公路建设，持续提升普通干线公路服务水平，着力改善农村公路交通条件，全市公路基础设施建设累计完成投资98.5亿元（高速公路12.4亿元、普通干线公路53亿元、农村公路30.5亿元、运输场站2.6亿元）。到“十三五”末，全市公路通车总里程9517公里，公路网密度148公里/百平方公里，基本形成了骨架明晰、支路发达、干支相连的公路网络。

——高速公路。“十三五”期，以高速公路环线和城区周边出入口新改建为重点，大力推动高速公路建设。安罗高速开封段二期、郑民高速民权至开封段建成通车，连霍高速龙亭站（开柳路出入口）新建工程、郑民高速杏花营站改扩建工程相继开工建设，高速公路与城市衔接水平进一步提升。到“十三五”末，全市高速公路通车里程达到471公里，“一环三横三纵”的高速公路网基本形成。

——普通干线公路。“十三五”期，重点推动普通干线公路低等级瓶颈路段和交通繁忙拥堵路段提级改造，完成 S102郑刘线尉氏境、S316杞县县城至开封城区段等5条低等级瓶颈路段提级改造工程和开封机场北路、S223芦花岗朱仙镇段等交通繁忙拥堵路段提级改造；建成 G230开封至尉氏段、S317尉氏境G230至中牟交界段等新建项目，全市普通干线公路新改建251公

里。到“十三五”末，全市普通干线公路通车里程1239公里，二级及以上公路里程911公里、占比达到74%，普通干线公路服务水平显著提升。

——农村公路。扎实开展精准扶贫，积极推进“四好农村路”建设，成功创建兰考国家级“四好农村路”示范县、通许省级“四好农村路”示范县；实施农村公路“三年行动计划”乡村通畅工程和“百县通村入组工程”，加快推动县乡公路建设和危桥改造，有序推进农村公路向自然村特别是贫困村延伸，全市新改建农村公路1313公里，改造危桥1588.12延米，自然村通硬化路率达到92%，其中，全市所有贫困村达到通硬化路、通客运、通邮政率三个100%；实施公路安全生命防护工程，共计完成530公里。到“十三五”末，农村公路通车总里程7807公里，等级公路占比87%。

水上交通稳步发展。“十三五”期，充分利用开封北方水城的优势，重点发展水上游船旅游运输，着力打造“水上交通+旅游”体系。黄河开封段、开封市黑岗口引黄调蓄工程、御河、汴河、龙亭湖、包公湖均有游船公司经营旅游客运。到“十三五”末，开封市区内共有水运企业9家，船舶190余艘，船员250余名，“十三五”以来接待乘船游客74万人次。

场站建设持续加强。“十三五”期，积极优化完善客运枢纽场站功能布局，郑徐高铁开封北站建成投用，配套建设公交场站，开封北客运站前期工作加快推进，一体化综合客

运枢纽框架基本形成；全省首个一级旅游集散中心宋城旅游集散中心建成投用，实现不同交通方式间无缝衔接，开封客运枢纽功能进一步增强。到“十三五”末，全市共有一级客运站1个，二级客运站7个，以县级客运站为中心，以乡镇客运站为节点，向农村纵深辐射的客运体系基本形成。开封市大兴物流园、开封宏进农副产品国际物流中心、开封昌升国际商贸物流城等物流园区建成投用，杞县大蒜冷链物流园、杞县电子商务产业园成功入选省级冷链、电商物流示范园区，物流业集聚态势初步显现。

2. 客货运输体系提质增效，运输服务水平显著提升。

客运服务民生水平显著提高。城际客运发展更加品质化，郑开城际铁路沿线车站实现“无纸化”电子客票乘车。城市客运发展更加多样化，大力实施“公交优先”战略，成功入选省级“公交优先”示范创建城市，全市现有公交线路61条，车辆890台，公交机动化出行分担率达到20%；有序推进城市出租车发展，实施网约车行业管理和出租车行业改革，启动“创全国文明城市出租车行业专项攻坚行动”。城乡客运发展更加普遍化，积极推进“万村通客车提质工程”，投入城乡公交车辆697台，开通城乡客运班线120条，提前半年实现全市所有建制村通客车目标。

货运物流转型发展步伐加快。推动物流企业规范发展，通过政府引导、企业运作的方式，将小型物流点及信息物流部整

合进入物流园区；开封市宏达信息技术有限公司入选国家首批无车承运人试点，引导货运市场资源集约整合和行业规范发展；积极开展甩挂运输试点，市交运集团被省交通运输厅定为甩挂运输试点重点扶持企业。

邮政快递普遍服务全面覆盖。建成校园快递网点41个，智能快件箱374组，实现城市自营网点标准化率100%；积极推进“快递下乡”工程，加快建设乡镇快递网点，督促村邮站、村便民服务站叠加邮件快件农村公共取送点功能。到“十三五”末，全市共设立乡镇分支机构120个，乡镇综合服务站115个，乡镇末端243个，邮政网点116个，农村公共取送点1583个，实现“县县有分拨、乡乡有网点、村村直通邮”。

3. 行业治理能力稳步提升，综合发展水平显著提高。

智慧交通建设成效显著。加快推进智慧公交发展，公交车辆全部完成一卡通改造，实现与全国180多个城市互联互通，推广应用“汴梁通”，部分公交车辆实现手机二维码支付乘坐；高速公路收费站ETC覆盖率达到100%；全面推进智能视频监控装置以及驾驶区域防护隔离设施改造安装工作，实现驾驶员不安全驾驶行为的自动识别、自动监控、实时报警；推进汽车电子健康档案管理，实现机动车维修电子数据记录自动上传。

绿色交通水平明显提升。扎实开展行业污染防治攻坚战，以“全路无垃圾，车行无扬尘”为目标，着重进行城市出入口、城乡结合部以及农村公路的扬尘治理，将G310、G220、开

柳路、开杞路等重要路段交由专业公司实施清扫保洁，为两县一区（通许县、杞县、祥符区）购置道路清扫装备，严格落实施工工地扬尘污染防治，对连霍高速龙亭下站口、开尉路北延等施工现场实施视频监控，加强路面管控，交通执法人员全程参与渣土车治理等专项行动；推行绿色出行，大力投资新能源设施充电站、充电桩及充电位建设，更新新能源公交车，截至“十三五”末，共有公交车辆890台，新能源车辆790台、占比88.76%，为绿色环保、低碳出行提供保障服务。

平安交通形势保持稳定。严格落实运输企业安全生产主体责任，对企业专职安全人员的配备、培训和安全专项资金落实情况进行督促检查，确保货运行业的安全稳定；加强物流企业安全监管，对存在安全隐患的物流企业及时进行督导整改；构建治超“天网”，不间断开展多点多地的跨区域联合执法“天网行动”，严厉打击“百吨王”等严重超限超载违法运输车辆；强化运输市场管理，开展道路客运、危货运输和汽车维修市场专项整治；深化质量监管体制改革，出台《开封市公路建设不良行为和黑名单管理办法》（汴交〔2015〕159号）等文件，规范开封交通建设市场秩序，增强交通建设从业单位和从业人员的信用意识，确保交通工程质量和安全；统筹做好疫情防控和交通运输保障工作，落实“一断三不断”“三不一优先”部署，实现物资运输畅通高效。“十三五”期，全市交通运输工程建设领域、水路运输实现生产安全“零事故”。

行业治理改革持续深化。积极推进交通行政执法改革，整合公路路政、道路运政、水路运政、航道行政、港口行政、地方海事行政、工程质量监督管理等行政执法职责，成立市交通运输综合行政执法支队；深化投融资体制改革，大力推广 PPP 模式，实施了开港大道等省、市重点工程；交通“放管服”改革加快推进，审批服务事项基本实现“一网通办”；积极推进货运车辆“两检合一”“三检合一”工作，实现全国异地检测。

（二）存在问题

对照高质量发展的总体要求，开封市综合交通运输发展还存在不平衡不充分的问题：一是交通基础设施网络仍需完善。高速公路出入口数量亟需加密，部分乡镇近高速无法上高速；干线公路等级结构仍需优化，部分市际、县际通道等级偏低，仅有开封与尉氏间以一级公路连通；农村公路技术水平偏低且通达深度不足，仍有部分自然村不通硬化路；铁路发展不均衡，缺乏南北向铁路联系，东西向铁路对南部县乡覆盖不足，郑开城际开行效益不佳；航空发展不足，市域内尚无民航机场；内河航运有待开发。二是客货运输的品质、效率有待提升。旅客联程运输水平不高，公交机动化出行分担率与国家要求仍有不小差距；货物多式联运发展仍需加快，运输结构仍不完善，公路货运量占比高于全省平均水平。三是综合交通运输管理水平有待提升。综合交通运输监管平台三级监管体系有待

健全，管理人才队伍建设有待加强。四是交通区位优势尚未完全转变成枢纽经济优势。交通运输与产业、城镇、开放和贸易等融合联动发展不足，过而不驻、流而不聚问题明显。五是资金、土地对交通基础设施建设制约愈发严重。随着国家强化地方政府债务风险防控和规范 PPP 投资，交通建设项目资金紧缺问题进一步凸显；交通基础设施建设用地占用永久基本农田、耕地占补平衡等矛盾有待解决。

二、形势要求

“十四五”时期，是加快建设交通强国的第一个五年，也是开封勇做新时代高质量发展开路先锋、谱写新时代中原更加出彩开封绚丽篇章的关键五年，随着黄河流域生态保护和高质量发展、新时代推动中部地区高质量发展、郑开兰同城化、县域经济高质量发展、乡村振兴等国省重大战略加快推进，机遇与挑战交织，优势与困难并存，对综合交通运输发展提出了新的更高要求：

（一）落实国家重大战略，增强交通运输支撑保障能力

“一带一路”、新时代推动中部地区高质量发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略在开封交汇叠加，乡村振兴、新型城镇化等一系列战略持续深入推进。服务支撑重大战略实施，要求开封市交通运输持续畅通对外运输通道，强化对外联系功能；加快构建综合交通网络，加强铁路、公路、水运、航空等不同交通方式间有效衔接，不断拓展综合交通枢

纽功能，形成布局合理、功能完善、衔接高效的基础设施网络，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。

（二）实施优势再造战略，加快交通区位优势向枢纽经济优势转变

为确保高质量建设现代化河南、确保高水平实现现代化河南，“十四五”期，河南将全面实施优势再造战略，推动交通区位优势向枢纽经济优势转变。这要求开封围绕变“流量”为“留量”，认真研究分析在物流产业、枢纽经济方面的结构性问题、体制性堵点，培育壮大一批枢纽偏好性产业，布局发展一批枢纽经济关联配套产业，促进交通网络与产业链、供应链深度耦合，加快交通体系、物流枢纽与区域、城市、产业互动融合，扩大枢纽经济规模和质量。

（三）高层次推进郑开兰同城化，发挥交通运输先行引领作用

中央财经委员会第六次会议上习近平总书记明确提出，要“推进郑州与开封同城化，引领中原城市群一体化发展”。2021年6月，省委书记楼阳生在兰考县调研时强调，把兰考县纳入郑开同城化进程。高层次推进郑开兰同城化在郑州都市圈中奋勇争先，要求不断提升交通基础设施互联互通和现代化水平，大力推动开封与郑州都市圈城市间快速化、多样化、高质量、复合型综合交通运输通道建设，通过交通一体高效提升交

通区位优势、对外开放水平、辐射带动能力、联动协同程度，更好发挥交通基础性、先导性和服务性功能。

（四）勇做新时代高质量发展开路先锋，推动交通运输高质量发展

为激励开封走在高质量发展前列，省委提出开封要当好“新时代高质量发展开路先锋”。勇做新时代高质量发展开路先锋，高标准建设“六大片区”（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），谱写新时代中原更加出彩开封绚丽篇章，要求开封进一步完善综合交通基础设施，提升多种运输方式间衔接效率和质量，提供更加安全、便捷、高效、绿色、经济的交通运输服务，推动交通运输由“规模速度型”向“质量效率型”转变。

（五）推进县域经济高质量发展，提升交通运输城乡一体化水平

2014年3月，习总书记提出了河南县域治理“三起来”的重要指示，要求把强县和富民统一起来、把改革和发展结合起来、把城镇和乡村贯通起来。推进县域经济高质量发展，要求开封加快破解城乡交通运输发展上不平衡不充分的问题，推动城乡路网衔接，提升城乡客运和农村物流服务质量水平，促进城乡要素双向流动、平等交换，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡

村振兴有效衔接。

（六）落实碳达峰、碳中和目标，走可持续发展道路

近年来国家连续收紧土地、环境政策，严控建设项目占用永久基本农田，加强生态环境保护和大气污染防治力度，交通基础设施项目用地预审、环境影响评价等前期工作难度增加，建设周期拉长，项目整体实施难度增大。这就要求在综合运输体系规划、设计、建设、运营和管理等各个环节坚决贯彻资源节约、环境友好的发展理念，合理配置和有效利用资源，切实降低能耗，保护生态环境，促进交通运输可持续发展，落实碳达峰、碳中和目标要求。

三、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，按照加快建设交通强国的总体要求，锚定“两个确保”、落实“十大战略”，完整准确全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以高质量发展为主题，以深化交通供给侧结构性改革为主线，以服务人民为中心，以互联互通为目标，以改革创新开放为动力，紧紧围绕全省新时代高质量发展开路先锋的定位，以向省域副中心城市迈进为引领，立足开封资源禀赋条件，按照“融入大格局、打开出入口、连通各县区、畅通内循环”的发展思路，着力完善综合立体交通网络，着力提升运输服务能力，着

力加强行业管理水平，着力强化交通体系、物流枢纽与区域、城市、产业互动融合，加快构建安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合交通运输体系，加快推动交通区位优势向枢纽经济优势转变，当好建设社会主义现代化开封的“先行官”。

（二）基本原则

战略引领，服务大局。紧紧围绕党中央、国务院，省委、省政府和市委、市政府重大决策部署，以“一带一路”、交通强国、乡村振兴、中部地区崛起等国家重大战略为引领，科学谋划、持续推动交通运输高质量发展，建设人民满意交通。

适度超前，有效支撑。着眼于综合交通未来发展需求，充分发挥交通开路先锋作用，适度超前谋划建设，巩固提升交通区位优势，加强枢纽、通道、物流与区位、市场、要素等整合重组、优势再造，充分发挥综合交通对国民经济和社会发展的支撑和引领作用。

融合发展，一体衔接。注重交通系统整体效率提升，推动各交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变，重视综合交通枢纽建设，打造“零距离换乘”综合客运枢纽和“无缝化衔接”综合货运枢纽，全面提升交通运输的效率和服务水平。加快交通基础设施网与运输服务网、信息网融合发展，促进交通运输与邮政、物流、文化旅游等产业融合发展。

创新智能，安全绿色。推进5G、大数据、人工智能等技术赋能交通发展，构建智慧先进的交通信息基础设施。注重提升

交通基础设施网络韧性，提高应对自然灾害、疫情等突发事件保障能力。把“生态优先、绿色发展”理念融入交通基础设施规划建设管理运营全过程，做好与生态环境保护等规划的衔接，促进交通与自然和谐共生，形成集约、高效、绿色、可持续发展模式。

（三）发展目标

展望2035年，全面建成“人民满意、保障有力、全省前列”的交通强市，发展规模、服务水平、智慧绿色、行业治理省内领先，安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合交通运输体系基本形成，枢纽经济成为经济高质量发展的重要支撑，在勇做新时代高质量发展开路先锋中当好先行。

到2025年，基本建成面向国际、贯通全国、联动都市圈、城乡一体化的综合交通运输体系，综合交通快速网、干线网和基础网“三网”融合、立体互联，开封市区域性综合交通枢纽地位明显提升，交通区位优势向枢纽经济优势转化成效显著，交通运输支撑和保障国民经济、社会发展、民生改善能力显著增强。重点实现四个“升级”，即“交通基础设施升级”“郑开交通走廊升级”“运输服务水平升级”“综合发展能力升级”。

“交通基础设施升级”：基本实现“市县双通道、县乡通二级、乡村通四级、村组通硬化”。即中心城区至各县均有高速公路、一级公路“双通道”连通，各县间均有高速公路、二级公路“双通道”连通；县到乡镇通二级公路；乡镇到建制村通路

面宽4.5米以上四级公路；自然村通硬化路。

“郑开交通走廊升级”：形成以开封为中心，通达郑州、航空港区、兰考的“1小时交通圈”。开封至郑州实现3条轨道交通、7条高快路网连接；开封至港区实现5条高快路网连接；开封至兰考实现2条轨道交通、3条高快路网连接。

“运输服务水平升级”：城市公交更加完善，公共交通机动化出行分担率超过30%；综合客运枢纽一体化水平显著提升，内部换乘时间不超过5分钟；货运物流系统经济高效，集装箱多式联运量年均增速达到15%以上；城乡交通运输一体化水平显著提升，建制村“通公交、通快递”，建制村最多一次换乘到达县城比例达100%。

“综合发展能力升级”：信息化与智能化等先进技术广泛应用，所有城市公交车辆安装车载智能化设备，高速公路收费站ETC 车道流量占比达到90%以上，通行效率大幅提升；交通运输绿色循环低碳水平显著提升，公交新能源车辆应用达到100%，交通运输 CO₂排放强度、污染物排放强度持续下降；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，农村公路“路长制”全面建立，简政放权深入推进，审批事项在线办理，信用体系建设持续深化；枢纽经济牵引带动逐步凸显，陆桥通道经济带基本形成，高铁经济、临空经济、

陆港经济、口岸经济、生产服务型枢纽经济、商贸服务型枢纽经济发展取得突破，打造全省枢纽经济先行区。

（四）投资规模

经初步匡算，“十四五”期全市重大交通基础设施建设计划投资约637亿元，其中：铁路74亿元，公路562亿元（高速公路188亿元、普通干线公路237亿元、农村公路47亿元、运输场站90亿元），水运1亿元。

四、重点任务

“十四五”时期，全市综合交通运输将立足全省新时代高质量发展开路先锋的定位，紧紧围绕交通强国建设、黄河流域生态保护和高质量发展、郑开兰同城化发展等重大战略谋篇布局，树牢“项目为王”理念，着力打造“三廊、三网、六枢纽、六通道、八体系”的“33668”综合交通运输体系。即打造郑开、开港、开兰间3条多方式、复合型交通走廊；建设发达的快速网、完善的干线网和广泛的基础网“3张网”；构筑开封中心城区、祥符区、尉氏县、通许县、杞县、兰考县6大综合交通枢纽；打造“两环两横两纵”6大综合运输通道；建设完善枢纽经济、公众出行、货运物流、智慧交通、绿色发展、安全应急、行业治理和人才培养8大体系。围绕上述发展思路，重点实施以下任务。

（一）完善综合运输通道布局

在河南综合运输通道于开封形成的“十”字形通道格局基

基础上，充分考虑“一带一路”、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略要求，以构建“连通市内外、辐射东中西”的对外开放大通道为目标，重构综合运输通道布局。强化既有新亚欧大陆桥通道、大广通道等国家级综合运输主通道的运输服务能力，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“一城五带五组团多节点”城市布局和“十群十区五枢纽”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；支撑郑州都市圈建设，强化与郑州、航空港联系，新增郑州都市圈外环通道，衔接郑州都市圈重要城市；提升开封对角直连直通能力，新增日南通道、郑南通道，增强开封与山东半岛、长三角地区的战略对接。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。

专栏1 “两环两横两纵”综合运输通道布局
新亚欧大陆桥通道。国家大陆桥走廊和河南省“米”字形通道的重要组成部分，主要由徐兰高铁、陇海铁路、连霍高速、G310、S312、S314等组成，依托新亚欧大陆桥通道，开封向西联系关中平原城市群，向东联系东部沿海港口城市，是开封大宗物资的对外运输通道。 大广通道。国家京津冀—粤港澳主轴和河南省“井”字形通道的重要组成部分，由濮阳经开封至潢川铁路、大广高速、G106、S220等组成，依托大广通道，开封向北衔接京津冀城市群，向南连接环鄱阳湖城市群及粤港澳大湾区，是华北、华中和华南地区间经济交流与产业协作的通道。 日南通道。该通道定位为国家重要通道，主要由日南高速、G240、S318、S218等组成，依托日南通道，开封向东北连接山东省日照、济宁等城市，向西南连接许昌、漯河、南阳，是开封直通胶东、衔接豫西南的重要客货运输通道。 郑南通道。该通道定位为国家重要通道，主要由银川经洛阳郑州至上海高铁、商登高速、G343、S102等组成，依托郑南通道，开封向西北连接郑州，向东

南连接长三角城市群，是郑州都市圈与东南沿海经济带的重要客货运通道。

郑州都市圈外环通道。是衔接郑州都市圈重要城市的重要通道，主要由新乡—焦作—登封—航空港区—开封—新乡城际铁路、郑民高速、G310及沿线省道组成，依托郑州都市圈外环通道，强化开封与以郑州为中心覆盖新乡、焦作、登封、航空港区等节点的郑州都市圈的便捷联系。

开封组团外环通道。是开封市内联系的重要通道。由开封组团绕城高速和绕城干线组成，其中绕城高速由兰考至沈丘高速、商登高速、安罗高速、连霍高速组成，绕城干线由 G106、G343、G230、S312组成，依托开封组团外环通道，串联开封中心城区、祥符、尉氏、通许、杞县、兰考各经济节点，优化城市间资源配置，拓展城市发展规模，推动组团城市一体化发展。

（二）建设综合立体交通网络

1. 发达的快速网。

铁路。以高速铁路、城际铁路等高品质、快速化铁路为重点，强化东西通道，开拓南北通道。加快建成菏泽至兰考高速铁路，强化与山东的快速联系；加快建成郑开城际延长线，促进郑开同城深度融合；推动 K2线开封段工程、开封至兰考城际铁路、郑州南至开封城际铁路等项目开展研究工作，争取“十四五”开工建设；积极谋划濮阳经开封至潢川铁路、银川经洛阳郑州至上海高速铁路、开封至新乡城际铁路。

高速公路。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，加快构建“两环三横四纵两联”高速公路网，实现市域有效覆盖、对外有效连通。建成兰考至沈丘高速开封境，分担大广高速主通道交通压力；建成沿黄高速民权至兰考段、兰原高速兰考至封丘段，带动沿黄片区经济产业发展，提升黄河两岸互联互通能力；积极推动尉氏至临颍高

速开封境、兰南高速开封境扩容改造项目开展前期工作，争取“十四五”开工建设；远期谋划开封至通许高速，争取纳入下一轮全省高速公路网规划。完善高速公路出入口布局，建成连霍高速龙亭站（开柳路出入口）、连霍高速开封西站（十三大街出入口），开工建设大广高速通许北站、商登高速 G230尉氏邢庄站、郑民高速 S222祥符站、郑民高速 G106杞县北站等4个高速公路出入口，适时启动连霍高速东平路出入口、大广高速王白路出入口等前期研究工作，进一步拓展高速公路服务范围。五年建设高速公路111公里，高速公路通车里程达582公里，开封组团绕城高速（连霍高速、兰沈高速、商登高速、安罗高速）全面形成；建设高速公路出入口6个，力争实现开封境内中心城区周边高速出入口7个。

民航机场。研究推动开封军用机场向军民合用机场改造，强化与郑州机场联动发展，开创军为民用、民为军备、协调顺畅、优势互补融合发展新局面，逐步形成“平时保障飞行安全、战时满足作战需要”的保障能力。

专栏2 发达的快速网建设项目
（一）干线铁路 建成菏泽至兰考高速铁路，积极谋划濮阳经开封至潢川铁路、银川经洛阳郑州至上海高速铁路。 （二）城际、市域铁路 加快建成郑开城际延长线，开展 K2线开封段工程、开封至兰考城际铁路、郑州南至开封城际铁路等项目研究工作，谋划开封至新乡城际铁路。 （三）高速公路 （1）高速公路：建成兰考至沈丘高速开封境、沿黄高速民权至兰考段、兰原高速兰考至封丘段，推动尉氏至临颍高速开封境、兰南高速开封境扩容改造项

目前期工作有序开展，远期谋划开封至通许高速，加快构建“两环三横四纵两联”高速公路网，其中：

“两环”：开封市区绕城高速（连霍高速、大广高速、郑民高速、安罗高速）、开封组团绕城高速（连霍高速、兰考至沈丘高速、商登高速、安罗高速）

“三横”：连霍高速、郑民高速、商登高速

“四纵”：安罗高速、大广高速、兰南高速、兰考至沈丘高速

“两联”：尉氏至临颍高速、沿黄高速民权至兰考段-兰原高速兰考至封丘段

（2）新增高速公路出入口：建成连霍高速龙亭站（开柳路出入口）、连霍高速开封西站（十三大街出入口），开工建设大广高速通许北站、商登高速 G230尉氏邢庄站、郑民高速 S222祥符站、郑民高速 G106杞县北站等4个高速公路出入口，适时启动连霍高速东平路出入口、大广高速王白路出入口、大广高速 S221出入口、商登高速 S218出入口、兰南高速 G310出入口、兰南高速 S102出入口、兰南高速 G230出入口、安罗高速 G240出入口、安罗高速 S225出入口、安罗高速 G343出入口等前期研究工作。

（四）民航机场

研究推动开封军用机场向军民合用机场改造。

2. 完善的干线网。

普通干线公路。以“对外畅通、城际连通、跨河贯通、绕城改造、交旅融合”为重点，完善“两环五横七纵”普通干线公路网，推动干线公路互联互通、结构优化。实施 G107东移开封境新建工程、G106京广线杞县五里河至杞县太康交界段改建工程等，打通出市通道，完善开封与郑州、周口、许昌等临市间的整体路网对接；实施 G106京广线兰考杞县交界至杞县北关段改建工程等，提升城际交通联系通道技术水平，促进县（市）县互动协调一体化发展；建成 G230跨黄河公路桥项目，谋划 S223跨黄河公铁两用桥项目，便捷与新乡的跨河联系；实施 G240线杜良至陈留段新改建工程、G310线南移开封境新建工程等，减少干线公路穿城对城区带来的干扰；新建 S312一期工程（老君堂至开封中牟交界段）、二期工程（开柳路至金明大

道）及三期工程（开柳路至开封境曲兴兰考交界），打造成为沿黄旅游生态带，改善提升黄河滩区交通基础设施条件。五年建设普通干线公路427公里。

内河水运。充分利用开封北方水城的优势，以贾鲁河、涡河、运粮河等内河为依托，大力开发内河水运。结合贾鲁河综合治理工程水利项目建设，开展贾鲁河航运工程研究工作，力争开工建设，开辟开封通往长三角的“黄金水道”，同步研究建设尉氏港区，完善配套基础设施，打造成为以与水运主通道相匹配，与其他运输方式相衔接的综合性、现代化内河港口；适时启动涡河河南段（三期）航运开发工程研究工作，打通涡河上游航运瓶颈，研究建设通许港区；谋划河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程，打造水清岸绿郑汴旅游航道，加强“黄河文化”与“大运河文化”保护传承利用，推动内河水运旅游新业务新业态发展，提升开封旅游交通服务品质。

专栏3 完善的干线网建设项目
（一）普通干线公路 全力实施普通干线公路五类项目，五年建设普通干线公路426.6公里。 （1）对外畅通类项目4个：建成 G107东移开封境（炎黄大道至许昌交界段）新建工程9.4公里、G106京广线杞县五里河至杞县太康交界段改建工程28.1公里；开工建设 S102线中牟尉氏交界至尉氏东关段新建工程23.8公里、G230线尉氏县城至许昌交界段改建工程21.9公里。 （2）城际连通类项目11个：建成 G106京广线兰考杞县交界至杞县北关段改建工程19.6公里、G240线陈留镇北至祥符通许界段大修工程12.7公里、G240尉氏东南绕城段新建工程16.2公里、S222开遂线开封至通许段改建工程36.8公里、S218沙沃至官庄段提升改造工程16.4公里、S510线傅集至竹林段改建工程18.4公里；开工建设 S317线歇马营至 G230段新建工程8.3公里、S314线兰考开封交界至大广高速杜良站出口段改建工程22.0公里、S223尉氏县东绕城段新建工程11.5公里、S225安罗高速至京港澳高速段连接线新建工程（尉氏境）5公里、G343线港

区尉氏交界至 S102 段新建工程 20.9 公里。

(3) 跨河贯通类项目 2 个：建成 G230 黄河桥；谋划 S223 跨黄河公铁两用桥。

(4) 绕城改造类项目 3 个：建成 G240 线杜良至陈留段新改建工程 23.1 公里、G310 线南移开封境新建工程 71.2 公里；开工建设 S223 线朱仙镇绕城段新建工程 6.1 公里。

(5) 交旅融合类项目 3 个：建成 S312 开封境一期工程（老君堂至开封中牟交界段）14.7 公里、S312 开封境二期工程（开柳路至金明大道）5.708 公里、S312 开封境三期工程（开柳路至开封境曲兴兰考交界）34.797 公里。

(二) 内河水运

结合贾鲁河综合治理工程水利项目建设，开展贾鲁河航运工程研究工作，力争开工建设，同步研究建设尉氏港区；适时启动涡河河南段（三期）航运开发工程研究工作，研究建设通许港区；谋划河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程。

3. 广泛的基础网。

支线铁路。建成投用开封国际陆港铁路专用线、晋开集团铁路专用线，完善干支衔接、多式联运的铁路集疏运系统。

农村公路。巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，以“四好农村路”交通强国试点建设为抓手，全力推进农村公路“三大工程”，五年新改建农村公路约 1727 公里，实现农村公路通村达组、联通城乡。一是实施“产业融合工程”，建设乡村旅游路、资源路、产业路 979 公里，推进“农村公路+旅游”“农村公路+产业”等融合发展。二是着力推进“路网改造工程”，改造建制村超期服役道路 682 公里，提升建制村通畅水平。三是实施“骨干提档工程”，推动干支衔接作用大、对外沟通交流及产业经济服务功能强的农村公路骨干路网提档升级，改造新升级干线公路 66 公里。

通用机场。大力发展通用航空，加快建设通用机场。结合低空旅游、农业作业、应急救援等需求，合理规划布局市域通

用机场，积极研究开封祥符、杞县、兰考通用机场项目，带动通用航空产业的发展。

专栏4 广泛的基础网建设项目
（一）铁路专用线 建成投用开封国际陆港铁路专用线、晋开集团铁路专用线。 （二）农村公路 全力推进农村公路“三大工程”，五年新改建农村公路1727公里。 （1）产业融合工程：五年建设乡村旅游路、资源路、产业路979.443公里，其中：杞县476.66公里、通许县76.744公里、尉氏县101.53公里、祥符区324.509公里。 （2）路网改造工程：五年改造建制村超期服役道路682.347公里，其中：杞县249.714公里、通许县118.052公里、尉氏县63.95公里、祥符区250.631公里。 （3）骨干提档工程：五年改造新升级干线公路66公里，其中，杞县17.37公里、通许县27.6公里、尉氏县20.7公里。 （三）通用机场 开展祥符、杞县、兰考通用机场研究工作。

（三）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。加快建成郑开城际延长线，积极开展郑州南至开封城际铁路等项目研究工作，强化轨道交通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，实施郑开大道快速化改造，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。

专栏5 郑开复合走廊交通构成

（一）开封至郑州廊道

轨道交通3条：既有徐兰高铁、陇海铁路、郑开城际铁路等3条，加快建成郑开城际延长线。

高快路网9条：既有连霍高速、郑民高速、郑开大道、郑汴物流通道（S314）、原 G310等5条，建设沿黄旅游公路（S312）、G310南移、复兴大道等3条，实施郑开大道快速化改造，谋划与郑州陇海路、南三环对接的道路提升为快速路。

根据各线路功能特性，具体细分为文旅走廊、科创走廊、融城走廊、货运走廊。

——文旅走廊：建设 S312沿黄旅游公路，加强与沿线风景名胜区、旅游景区等对接。

——科创走廊：既有徐兰高铁、连霍高速，建设复兴大道，谋划与郑州科学大道对接的快速路。

——融城走廊：既有郑开城际铁路、郑开大道，加快建成郑开城际延长线，实施郑开大道快速化改造。

——货运走廊：既有陇海铁路、郑民高速、郑汴物流通道（S314）、原 G310，实施 G310南移改线，谋划与郑州陇海路、南三环对接的快速路。

（二）开封至港区廊道

轨道交通1条：开展郑州南至开封城际铁路项目研究工作。

高快路网7条：既有商登高速、安罗高速、G230、S102等4条，建设 S317，谋划 S224、安罗高速韩寺收费站连接线（龙中公路）东延 G230段等2条。

（三）开封至兰考廊道

轨道交通3条：既有徐兰高铁、陇海铁路等2条，开展开封至兰考城际铁路项目研究工作。

高快路网4条：既有连霍高速、G240等2条，建设沿黄旅游公路（S312），推动 G240快速化改造，谋划 S314东延至兰考。

（四）构筑交通枢纽联动体系

围绕客运“零距离换乘”和货运“无缝化换装”目标，加快推进客货运综合枢纽场站建设，巩固提升开封市区域性综合交通枢纽地位，积极推动祥符、尉氏、通许、杞县、兰考5县（区）完善县乡客货运场站布局，满足快速增长且日益多样化的客货运需求。

1. 提升开封市区域性综合交通枢纽地位。

依托徐兰高铁开封北站，配套建设开封综合客运枢纽北站，形成开封北站对外门户型综合客运枢纽，全面提升客运承接能力和服务水平；结合综合客运枢纽布局，配套相应的城市公共交通换乘枢纽场站，新改建七大街 CBD 公交首末站、二十三大街公交场站等4个公交场站，提高公交运营效率，改善公交换乘条件。

抢抓中国（河南）自由贸易试验区开封片区建设发展机遇，加大物流园区建设力度，提升开封物流集散辐射能力。加快推动开封国际陆港物流园铁路专用线建设，研究开行至欧洲、东盟、中亚等地区的中欧班列、中亚班列，完善多式联运功能，打造陆港服务示范区；建设完善开封宏进农副产品国际物流中心南区、北区和开封昌升国际商贸物流城，规划新建开封医药商贸物流园，共同形成禹王台商贸物流园，为豫东地区零担分拨和城市配送提供支持；加快推动开封现代公铁联运物流园建设，打造豫东地区最大的综合性公铁物流示范基地；结合开封国际陆港、自贸区、综合保税区强化杏花营农场陇海铁路站场功能，打造物流集散、分（包）装、制造园区。按照“设施一体化、空间立体化、功能多样化、运营无缝化”的原则，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。

2. 完善县乡客货运场站布局。

按照分散布局原则，建设尉氏县西关、杞县、祥符区杨砦

等二级客运站；支持各县物流园区规划建设，建设祥符区综合物流园，打造全温区、全品类一站式集散；加快建成尉氏中原国际临港物流园，打造为立足尉氏、对接郑州航空港、辐射区域的高端生产服务示范区；积极完善杞县现代物流产业园，为中原城市群提供农产品商贸和物流服务；推动集客、货、邮（快递）等服务功能于一体的乡镇综合服务平台发展，新改建永兴镇、四所楼镇、官庄乡、朱仙镇等乡镇运输服务站。五年建设县级客运场站3个，物流园区3个，乡镇运输服务站（平台）14个。

专栏6 综合交通枢纽建设项目
（一）客运枢纽场站 建成开封综合客运枢纽北站；新改建七大街 CBD 公交首末站、二十三大街公交场站、连霍高速金明下站口旅游集散中心公交场站、开柳路下站口公交场站；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。 （二）货运枢纽场站 完善禹王台商贸物流园、杞县现代物流产业园，建设开封国际陆港物流园、开封现代公铁联运物流园、祥符区综合物流园、中原国际临港物流园。 （三）乡镇运输服务站（平台） 新建永兴镇、固阳镇、朱仙镇、罗王乡、万隆乡运输服务站，实施岗李乡、蔡庄镇、冯庄乡、大岗李乡、玉皇庙镇、四所楼镇、沙沃乡、官庄乡、宗店乡运输服务站改扩建工程。

（五）推动枢纽经济再造优势

以综合交通枢纽为支点，以“两环两横两纵”综合运输通道为主骨架，以“通道+枢纽+网络”运行系统为支撑，促进资源要素自由流动和高效配置，推动产业链一体化布局，科学引导城镇空间开发，构建“一带、六区、多点”的综合交通运输体系和枢纽经济融合互促发展总体布局，打造全省枢纽经济先

行区。

1. 打造一条优势集聚的通道经济带。

依托新亚欧大陆桥综合运输通道，加强与郑州国家中心城市、洛阳中原城市群副中心城市等联动，打造陆桥通道经济带，密切通道沿线经济产业联系，加快要素资源向通道集聚，重点建设郑开科创走廊、黄河文旅走廊。

郑开科创走廊。以郑开科学大道为轴线，与郑州联动建设郑开科创走廊，打造百里创新创业长廊，营造技术、人才、数据、资金等集成协同的创新生态，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开发区，打造全国重要的科技创新策源地。

黄河文旅走廊。强化与郑州、洛阳等沿黄地区文旅协作和基础设施连通，加强交通与生态、旅游深度融合，推进沿黄复合型生态廊道全景贯通，建设具有国际影响力的黄河文化旅游带。

专栏7 陆桥通道经济带重点建设内容
（一）郑开科创走廊 （1）优化科创资源布局。加快中原数据湖、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。 （2）建设重大科技创新平台。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。

(3) 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。

(二) 黄河文旅走廊

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，强化与郑州、洛阳等沿黄地区旅游产品协同开发、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。

2. 建设六个融合共进的枢纽经济区。

充分发挥各类枢纽经济承载平台优势，推进交通、物流枢纽和产业、城镇融合发展，打造各种要素大聚集、大流通、大交易的枢纽经济区，培育发展增长极。

开封北站高铁枢纽经济区。依托开封北站，大力发展高铁经济。引导站区现代物流、商贸金融、电子商务、旅游餐饮等关联产业集聚和规模发展，构建北站商务商业圈。坚持 TOD 发展导向，探索实施“站城一体”开发，建设与城市生产生活设施于一体的城市交通商业综合体，增强枢纽和周边地区的承载能力和服务功能。

尉氏港区航空枢纽经济区。借力郑州机场，推动尉氏港区大力发展临空经济。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开发区。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。

郑州国际陆港生产服务型枢纽经济区。谋划对接郑州国际陆港第二选址，加强临港适配型产业谋划，全面延链补链强链。依托陆港加强上下游产业招引集聚，建设跨境电商、冷链加工、汽车贸易、粮食加工等若干特色优势产业集群，推动汽车及零部件、高端智造、农副产品深加工、生物制药、医疗器械等产业转型升级，谋划举办中欧班列国际商品博览会、艺术中国国际博览会，打造高端物流国际博览会品牌，不断扩大国际影响力。

开封国际陆港生产服务型枢纽经济区。依托开封国际陆港物流园，推进交通物流与产业链上下游相互渗透、紧密衔接，推动产业转型升级和产业链延伸，重点开展公铁联运业务，食品加工物流供应链集成、航空供应链物流集成、供应链金融等，围绕产业开发区与航空港区的融合发展定位，持续培育壮大纺织服装、现代家居和健康医疗设备优势产业集群。支持开封国际陆港铁路专用线在国际班列开行计划、多式联运运营、陆海内外联动发展给予政策支持。

开封禹王台商贸服务型枢纽经济区。依托开封禹王台商贸物流园，强化大宗商品批发市场、专业市场的交通物流支撑，集聚商贸流通产业，重点发展小商品批发、零售及电子商务产

业，重点建设完善开封宏进农副产品国际物流中心南区、北区和开封昌升国际商贸物流城，规划新建开封医药商贸物流园，开展公路干线运输与区域分拨业务、城市配送业务、商贸供应链集成服务与医药供应链集成业务。

开封综保区内陆口岸型枢纽经济区。依托开封综合保税区，大力发展口岸经济、保税经济，强化口岸对空港经济、陆港经济支撑带动能力。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，发展战略新兴、跨境电商、国际国内贸易、外贸综合服务、信息科技服务等增值性服务，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，畅通国内国际要素流动。

3. 培育多片错位发展的枢纽产业集群。

依托各县（区）交通便利条件，结合各开发区产业分布特点，推动枢纽产业差异化布局和集群化发展，提升产业发展质量，扩大枢纽综合竞争优势和规模经济效应。在兰考经济技术开发区打造现代家居、节能环保和智能制造产业集群，在杞县先进制造业开发区打造农副产品加工、铝制品和新材料产业集群，在通许高新技术产业开发区打造农副产品加工、家居建材和智能装备制造产业集群，在尉氏县先进制造业开发区打造纺织服装、现代家居和生物医药产业集群，在开封祥符区先进制

造业开发区打造化工、农副产品加工和智能装备制造产业集群，在开封经济技术开发区打造汽车及零部件、装备制造和新一代信息技术产业集群，在开封汴东先进制造业开发区打造炭新材料（储能）、智能制造产业集群，在开封精细化工开发区打造精细化工、新材料产业集群。

专栏8 枢纽产业重点建设内容

（一）兰考经济技术开发区

现代家居。加快推进恒大家居联盟产业园建设，支持万华禾香、立邦涂料、建业天明美好家等项目建设，积极发展家居制造、木制品加工、林木种植等。鼓励家居产业链条向家居研发设计、电商物流、会展营销、检验检测延伸，集聚五金、玻璃、封装条、包装、物流等配套产业，打造“林木种植—板材加工—家具制造—智慧家居—电商物流”的家居全产业链。引导大数据、5G 等与现代家居紧密融合，积极发展智慧家居、定制家居等。加快推进杭萧钢构（二期）建设，大力发展钢结构建筑与住宅部品、桥梁工程部品部件等，打造全省一流的装配式建筑产业基地。

节能环保。积极与兰考县静脉产业园协同合作，创新节能环保服务模式，提供资源循环利用、环境污染第三方治理、环境监测和咨询等服务，提高服务专业化水平。积极培育发展环保技术装备、资源循环利用技术装备等节能环保装备。

智能制造。以富士康科技园为依托，壮大手机玻璃盖板、环保包装生产规模，培育发展新型显示面板、后端模组等，积极拓展手机研发设计、显示面板、手机玻璃盖板等产业链上游环节，力争发展手机整机，实现全产业链发展。规划建设富士康技术研发中心，积极开展3C（计算机、通信、消费类电子产品）智能终端及零部件研发，加快推进5G 终端和物联网应用，提高精密组装技术创新研发能力。

（二）杞县先进制造业开发区

农副产品深加工。以大蒜为龙头推进农副产品深加工产业发展，依托潘安食品、茂盛粮机、牧原生猪、家家福、金穗面业、泰昌食品等农副产品深加工企业，持续完善上下游产业链，引进一批大蒜、面粉、各类冷鲜肉、熟食精制品、速冻食品、特色食品和植物蛋白饮料等食品深加工企业。围绕大蒜深加工，重点发展黑蒜、大蒜素、大蒜油；围绕面粉、粮油等制品，重点发展面粉，挂面、方便面，饼干等；围绕果蔬制品，重点发展脱水蔬菜、果汁、饮品等。

铝制品。围绕铝型材产业“315”工程，培育一批有自主知识产权、产业关联度大、带动能力强、有国际竞争力的铝制品企业集团。围绕世合铝型材产业基地建设，加快铝型材家具，门窗、幕墙、特种玻璃等以及铝塑型材等项目建设。

新材料。围绕龙宇化工聚甲醛项目以及聚甲醛改性材料研发生产项目、年产

千吨聚甲醛注塑配件项目等，重点发展聚甲醛改性材料、聚甲醛注塑配件和其他聚甲醛下游产品。积极发展太阳能硅材料。

（三）通许高新技术产业开发区

农副产品加工。围绕养殖饲料和食品加工，打造农副产品加工特色产业链。养殖饲料方面，重点发展饲料、饲料添加剂和中药兽药等；食品加工方面，重点发展面粉、淀粉、屠宰、休闲食品等。

家居建材。依托筑友智造、建祥木业、纳森木业、宋氏棕垫、青和铝业等龙头企业，重点发展装修、家具、木地板等家居材料。加快筑友智造产业园建设，推动其建设全省最大的装配式装修企业；推动天瑞建材产业园尽早落地开工。

智能装备制造。依托省级高新技术产业开发区建设，积极引进高新技术项目，加快广东恒尔机械自动化设备项目、广州天浩科技智能救援机器人项目等项目建设，瞄准智能装备方向，重点发展智能机械制造、传感器和程序开发等。

（四）尉氏县先进制造业开发区

纺织服装。围绕纺织服装产业的优势环节，瞄准高端、高新、高质项目，以鑫晟纺织为龙头，着重引进棉纺、服装、纺织机械等相关产业，拓展上下游产品生产研发一条龙产业链，打造集多种功能为一体的现代化纺织产业集群。加大对成衣产业链的延伸，重点引进服装生产、服装研发设计企业。积极推进产业链“补链”，延伸发展鞋、帽、袜子、手套、围巾、领带、提包、太阳伞、发饰等服饰产业。围绕服装生产企业配套的上下游产业，拓展发展品牌服装、内衣、服饰等相关产业，提升尉氏县纺织服装产业集聚程度。

现代家居。做大做强现代家居产业园，积极引进世界500强和国内家居制造、新型建材龙头企业，加快推进世界500强中航建设集团装配式建筑绿色产业园、福建六建集团装配式建筑产业园、亚士创能综合制造基地、东方雨虹防水材料中原综合制造基地等项目建设，积极做好立邦涂料水性汽车漆和河南仟玺家具仓储国际会展中心建设。鼓励家居产业链条向家居研发、仓储物流、会展营销延伸，打造家装、家具、家电、建材为主的现代家居全产业链。开展互联网+、5G 等与现代家居产业融合，积极发展智慧家居、定制家居等。

生物医药。以比福制药、优德医疗等龙头企业为依托，巩固中药和医疗设备产业优势，加快发展化学药、生物制药和大健康产业，推动生物医药产业智能化、服务化、生态化、高端化和集聚化发展。

（五）开封祥符区先进制造业开发区

化工。以晋开集团等企业为依托，大力发展合成氨产品精深加工、甲醇精深加工，积极发展专用肥、高效环保新型肥料等；加快推动洛阳科创、郑州高复肥等项目建设，推动“肥化并举”向精细化工类产品延伸产业链，完善煤化工产业配套，构建“煤炭—甲醇—化肥制品—精细化工制品”产业链，打造全省重要的现代煤化工产业集群。

农副产品加工。以“绿色化、功能化、品牌化”为方向，以龙大植物油、雨润产业园等为依托，全力推进延链、补链、强链，壮大花生制品、肉制品、面制品和饲料等优势产品规模，提升产业核心竞争力。加快建设华夏幸福都市食品产业港、闽商科技工业园等，推进传统主食及中式菜肴工业化规模化生产，大力发

展方便速食食品。培育发展蔬菜制品、红薯制品、菊花制品、调味料和饮料制品等休闲食品、营养保健食品、功能食品等。鼓励发展“互联网+快餐食品”和特色速食食品，打造黄龙团餐品牌。

智能装备制造。积极应用5G等信息技术改进生产组织方式和商业模式，集聚发展智能成套、智能电气、精密数控、人工智能、智能制造装备等研发生产。以青天伟业仪表科技园和华邦仪表、锦科仪表等企业为依托，积极发展智能水表、智能流量仪表、智能物位仪表、智能流量检测设备等工业自动化仪表。以宏达拨叉等为依托，积极发展农机装备、汽车零部件等。支持精工节能设备厂空调设备等建设，持续攻克核心工艺材料和关键零部件，发展壮大节能家电等。

（六）开封经济技术开发区

汽车及零部件。持续引进知名整车生产企业入驻园区，着力提高同步开发，专业制造和规模生产能力。大力推进汽车零部件产业集群发展，围绕零部件产业基地建设，重点引进汽车电气系统、座椅系统、闭锁系统、金属车身与底盘系统、汽车镜像系统、动力总成、刹车系统、汽车线束、方向盘、拉索制动统动等技术含量高、附加值高的企业。加快建设汽车零部件产业园，构建汽车销售、售后服务、专业维修、汽车回收、配件市场、二手车市场、汽车租赁、汽车信贷、汽车保险在内的配套产业体系。

装备制造。深入实施“三大改造”，加快行业工业互联网平台建设，推动农机装备、空分设备等转型升级发展，打造特色装备产业集群。农机装备重点发展小麦收割装备、玉米机械，重点支持中联重科农机生产更加大型化、高端化、智能化和绿色化农用机械。空分装备重点支持开封空分等龙头企业加快产业链上下游延伸，重点生产大型化设备和专用气体，加快向服务型企业转型。仪器仪表重点围绕行业细分领域，培育一批隐形冠军企业和“单打冠军”企业。

新一代信息技术。依托河南省千亿级鲲鹏计算产业集群，重点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，培育发展3D打印、智能终端、超高清视频、虚拟（混合）显示、物联网传感器、可穿戴设备等产业。加快推动平原智能装备制造等项目建设。

（七）开封汴东先进制造业开发区

炭新材料（储能）。以开封平煤新型炭材料科技有限公司现有石墨电极为基础，拓展炭新材料产品相关多元发展的产业布局，大力发展炭新材料（储能）产业，以河南开炭新型炭材料设计研究院为依托，与各大高校联合研发新型炭材料产品，助力产业孵化，助力开封“东兴”战略，打造开封市顺河区炭新材料（储能）产业园，构建相互支撑、协同发展的产业体系。

智能制造。以开封迪尔空分有限公司、开封朗瑞机械有限公司等重点企业为依托，以商招商，延伸发展智能定制、炒货机械制造产业，重点引进“体积小、重量轻、附加值高”的智能制造业，形成具有国内高竞争力的智能制造体系，全力以赴推进开发区高质量发展。

（八）开封精细化工开发区

精细化工。以东大化工、华瑞新材等为依托，发展氯碱化工、医药化工、环保化学品等。氯碱化工。加快推进开封东大化工公司整体搬迁、东大化工（二

期)等建设,壮大离子膜烧碱、氯乙酸、氯化亚砷等氯产品、环氧氯丙烷、环氧树脂、水合肼、CMC 等产品规模,积极拉长氯产品链,发展氯化法钛白粉、环氧氯丙烷、水合肼、氯化苄等。医药化工。加快推进开封制药退城入园和缘润药业新型医药项目建设,积极发展医药和原药等。支持以氯乙酸、间二甲苯、顺酐等为原料延伸发展医药中间体、富马酸等。依托盛宏丰、华瑞化工等,重点发展医药中间体、生物医药等。环保化学品。围绕大气、水、土壤、微生物等环境污染治理,加快推进翱图环保、锦佑环保、海客宜家等项目建设,积极发展环保化学品产业。

新材料。依托九泓化工、夸克新材、双塔涂料、华瑞新材等,重点发展纤维新材料、化工新材料、聚氨酯材料、加氢新材料、建筑新材料等。

(六) 提升运输服务品质效率

1. 打造便捷舒适客运体系。

按照建设人民满意交通的目标要求,以推进客运服务“提质升级”为抓手,着力打造快速化、便捷化的旅客出行系统。

一是丰富城际客运服务层次。依托高速铁路、普速铁路、城际铁路,丰富多层次铁路客运,提升郑开城际公交化运营水平,探索郑州城市轨道交通适当向开封延伸;依托高速公路及普通干线公路,引导公路客运班线转型发展,根据市场需求发展互联网+班线客运、通勤客运、旅游客运、学生直通车、定点接送等定制化业务,增加郑州中心城区、航空港区经中牟组团至汴西组团等跨市快速公交线路,灵活采用“直达快线”和“多站普线”开行方式,有效提升开封城际客运便捷度;大力推进郑开公交与郑州、开封城市公交一体化,推动售票系统改革,设置交通联合卡收费系统,实现与全国主要城市公交互联互通。

二是着力打造便捷化的城市出行服务系统。优先发展城市

公共交通，巩固“河南省公交优先示范城市”创建验收成果，在具备条件的新改建道路上规划建设公交专用道，适时启动建设中低运量的城市轨道交通系统，推进支线接驳公交、定制公交和微循环公交等多元化公交方式发展；建设网约车监管信息交互平台，规范网约车平台公司、车辆和驾驶员经营行为；大力发展共享交通，规范推进共享汽车、共享单车、共享充电桩等，促进共享经济发展；合理规划布局、加快推进建设城市公共停车场，加强城市交通拥堵治理，鼓励引导绿色交通出行。

三是着力打造均等化城乡出行服务系统。推动乡村地区居民由“行的了”向“行的好”转变。支持各县积极申报省级、国家级城乡交通运输一体化示范县；强化农村客运通达深度和广度，推进农村客运车辆从建制村向自然村组开行；将公交化发展理念从城市拓展到城乡和农村客运领域，推行农村客运班线公交化改造，推广“全域公交”发展模式；打破区域限制，深入开行跨县跨乡的经营线路；建立群众可承受、财政可负担、运营可持续的城乡客运票制票价体系。力争2025年底实现“村村通公交”，建制村最多一次换乘到达县城比例达100%。

四是着力打造一体化的旅客联程服务系统。加强运输管理，优化组织方式，完善作业流程，整合各种运输方式的资源，实现旅客出行“一站购票”“一票出行”。推进不同运输方式在运营时刻、组织调度、运力安排等方面协同衔接，开通与综合客运枢纽运力协调、调度一体的公交专线、夜间班线和

定制客运服务；推进不同运输方式站场互设自动售（取）票设备，完善开封北站、开封火车站枢纽换乘大厅、专用通道、风雨廊等换乘设施，推动枢纽内各种运输方式共建共享售票、取票、乘降、行李推车、驻车换乘（P+R）等联运设施设备；依托开封北站、宋城路站等综合客运枢纽，积极开展旅客联程运输试点，培育旅客联程运输经营主体，探索开展“高铁+公路”“城铁+公路”一体化联运模式。

2. 构建经济高效货运物流。

围绕降低物流成本、提升物流效率的总体要求，加快推动新业态发展，着力打造绿色高效的现代物流系统。

一是加快推进多式联运发展。以内陆型多式联运交通强国建设试点为抓手，重点发展公铁联运、海铁联运、陆空联运，积极发展干支直达和江海直达等运输组织方式，构建多式联运体系。依托开封国际陆港物流园等公铁联运物流枢纽，加强冷藏集装箱、罐式集装箱等专业化多式联运装备推广应用，推进各方式设施设备的标准化与协同应用，支持打造一批具有行业重要影响力的多式联运物流园区；着力培育多式联运示范企业，支持铁路运输企业、邮政快递企业、无车承运人等延伸服务链条，向多式联运经营人转型；推进道路运输企业与铁路部门深度合作，促进各种方式间运输企业信息共享，流程优化和业务的协同；复制推广“一次委托、一口报价、一单到底、一次收费”的“一单制”联运服务。

二是加快推动运输结构调整。推进大宗货物及中长距离货物运输向铁路和水运有序转移，增强运输经济性，切实降低实体经济物流成本。推进开封现代公铁联运物流园等新建物流园区同步规划建设铁路专用线；积极协调中国铁路郑州局集团有限公司，加强铁路运输组织，优化铁路货运受理方式，推广上门服务、线上受理等模式，对煤炭、粮食等大宗货物敞开收货，优先保障运力供给，针对大宗货物运输企业、拥有铁路专用线的大型工矿企业和物流园区，逐家制定铁路运输方案，提高企业“公转铁”运输的积极性；加强交通运输、工信、生态环境、公安等部门联动配合，针对用车、用能大户，建立多方认可的重点企业管控名录，结合环保监测实行联合布控，推动重点企业中长距离大宗物资运输“公转铁”。

三是完善城乡物流网络。提升农产品进城和工业品下乡双向流通效率。完善城市配送网络，发展错时分拨、统一配送、集中配送、共同配送、夜间配送、分时段配送，探索建立城市配送车辆分类管理机制，推进配送车辆停靠、装卸、充电等配套设施建设；推动农村物流由“运的出”向“运的经济”“运的及时”转变，完善县、乡、村三级农村物流网络，着力解决乡镇到建制村的“首末一公里”难题；探索开展集约配送、统仓共配等先进运输组织模式，推广应用专业绿色农村物流装备；统筹交通、邮政、商务、供销等农村物流资源，积极推广“多站合一”的农村物流服务模式；鼓励农村客运企业与快

递、物流等企业合作，充分利用客运班线、城乡公交等货舱、多余运力开展代送邮件快件服务，实现客货同网，促进运输集约利用。到2025年，农村物流服务覆盖乡镇、建制村比例达到100%。

3. 提升邮政快递发展水平。

一是加强邮政快递基础设施建设。实施“城市末端服务提质工程”，推进智能收投终端和末端公共服务平台建设，推动邮政快递网点标准化建设和改造，构建完善多元化、智能化、集约化的寄递末端服务体系；实施“邮政快递园区升级工程”，将邮政、快递分拨中心整合，统一规划建设电子商务邮政快递物流园区，推动邮政和快递企业入驻工业园区、商贸园区、电商园区、物流园区等，促进产业集聚发展。

二是完善农村邮政寄递网络。持续推进“快递进村”工程，鼓励快递企业在较大的行政村设立合作网点或末端备案网点，鼓励邮政、快递企业通过自建、合建、代理代办等方式向村一级延伸网络，确保全市所有行政村“快递进村”实现全覆盖；推广“寄递+电商+农特产品+农户”等模式，打造农特产品的“直通车”；以站场资源共享、运力资源共用、信息资源融合为重点，探索“一点多能、一网多用、深度融合”的农村客货邮融合发展新模式。

三是加强行业安全管理。推进国家寄递渠道安全监管“绿盾”工程建设，实现市级邮政快递分拨中心全覆盖，强化寄递

网络安全监管能力；将现有安检机全部更新换代为智能安检机台，进一步加强行业运行监测预警能力。

4. 深化交通文旅融合发展。

深化交通运输与文旅文创融合发展，构建“快进慢游深体验”全域旅游交通网络，拓展“运游一体”服务，支撑世界历史文化名城建设。按照“专用性、安全性、智慧性和环境友好型”要求，打造黄河一号旅游公路；健全完善旅游集散综合服务体系，科学布局旅游集散综合服务中心，开辟旅游景区直通车、旅游巴士、旅游公交等线路，建立以旅游集散综合服务中心、客运站为起止点，通达旅游景区、大型旅游购物场所、文化场馆等的旅游线网，推广“交通+门票”等一站式票务服务；谋划建设乡村旅游区的旅游风景廊道，打造具有通达、游憩、健身、教育等功能的主题线路；引导沿黄河区域和特色乡村旅游区布置自驾车房车营地，加强自驾车房车基地住宿休息、餐饮娱乐、补给救援、票务预订等配套服务；推动高速公路服务区向交通、生态、旅游、消费等复合功能型服务区转型升级，打造开封宋都古城等特色主题服务区，在服务区增设休憩娱乐、物流、票务、旅游信息和特色产品售卖等旅游配套服务设施。

（七）加强交通科技创新带动

以科技创新为引领，智慧交通为主攻方向，推动交通运输全面创新，激发发展活力。

一是构建数字智慧交通网。依托高速公路新建工程，推动智慧公路基础设施建设，积极开展智慧高速试点，建设车路协同应用示范区；综合利用视频、路侧设备等数据资源，精准感知路网运行状态，提供网络接入和行驶引导等服务；推动高速公路重点路段、服务区、综合运输枢纽等探索5G 与交通融合发展示范应用。

二是发展智慧化出行服务。建立多元化交通出行信息发布体系，完善“汴梁通”手机 APP，形成涵盖运输、停车、租赁、修理、救援、衍生服务等领域的综合出行信息服务平台，实现全程、实时、多样化的信息查询、发布与反馈；持续推进城市公交车载智能化设备建设，在城市公交车辆上安装智能调度车载终端、视频实时监控设备等智能化设备，为公交车辆的安全、稳定和市民高品质出行提供保障；拓展 ETC 应用场景，鼓励支持 ETC 在停车场等停车领域应用，率先在开封火车站、开封北站、宋城路站等交通枢纽停车场实现 ETC 服务全覆盖。

三是提升货运与物流信息化服务水平。探索建立交通物流公共信息服务平台，实现公、铁、水等各部门之间各种运输方式的信息交换共享，打通多式联运全程物流信息链，实现跨类型、跨区域多式联运信息的实时交互和一站式服务；推广使用货运“电子运单”，加快危险货物承运托运一体化监管系统建设。

四是提升政务管理信息化水平。完善交通运输运行监测与

应急协调指挥中心一期工程功能，提供交通运行状况的监测预测、交通运行组织协调和交通应急处置功能；建立涵盖审批、监管等功能的移动工作平台，推进非现场执法系统建设，加强交通运输行政执法和建设养护管理的信息化建设；推进电子政务发展，建成较为完善的互联网+政务体系；建立基于运输经营主体、车辆、驾驶员的电子档案，推进道路运输证件电子化。

专栏9 “智慧交通”重点建设项目

（一）智慧公路

依托高速公路新建工程，推动先进信息技术应用，逐步提升公路基础设施规划、设计、建造、养护、运行管理等全要素、全周期数字化水平，打造智慧公路示范区。深化高速公路电子不停车收费系统（ETC）门架应用，推进车路协同等设施建设，丰富车路协同应用场景；推动公路感知网络与基础设施同步规划、同步建设，在重点路段实现全天候、多要素的状态感知；应用智能视频分析等技术，建设监测、调度、管控、应急、服务一体的智慧路网云控平台；鼓励应用公路智能养护设施设备，提升在役交通基础设施检查、检测、监测、评估、风险预警以及养护决策、作业的快速化、自动化、智能化水平，提升重点基础设施自然灾害风险防控能力；建设智慧服务区，促进融智能停车、能源补给、救援维护于一体的现代综合服务设施建设。同步规划建设国省道与农村公路平交路口交通信号灯、电警、监控、标志标线等交通安全设施，提高公路通行效率，预防和减少交通事故。

（二）智慧服务

完善“汴梁通”手机 APP，提供城市公交查询、出租车叫车、班线客运购票、旅游包车预订、停车场查询、租车等服务；推动城市公交安装智能调度车载终端、视频实时监控、红外客流检测、车内外电子显示屏、防碰撞预警系统等智能化设备；对接省级物流公共信息服务平台，研究建设物流公共信息服务平台，整合相关数据资源，加强不同运输方式、市场监管等部门间信息资源开放共享，为企业提供基础设施、跟踪定位、线路运力、资质资格、认证认可、检验检疫、通关查验、信用评价等一站式公共信息查询和交换服务。

（三）智慧政务

完善交通运输运行监测与应急协调指挥中心一期工程功能，实现交通运行状况的监测、预测和预警，日常交通行政管理、交通运行组织协调、交通应急处置的信息保障以及交通运行调度的事务性功能；研究开发开封交通运输行政移动综合执法系统，实现现场执法人员和一线交通管理人员的移动执法办公实时事务处置等功能。

（八）促进绿色循环低碳发展

落实交通运输碳达峰、碳中和要求，将“生态文明”建设全面融入交通运输行业发展。

一是集约节约高效利用资源。统筹规划线路、枢纽站场布局，提高土地、通道等资源利用效率；强化快递包装治理，推进邮件快件包装绿色化、减量化，引导企业使用符合环保标准的包装，减少包装物料用量和二次包装，杜绝过度包装，鼓励企业参与社会化包装回收体系建设，建立包装物共享使用平台；推进交通运输废旧路面材料循环利用，推动废旧路面、沥青等材料的再生综合利用，以及钢材、水泥等主要建材的循环利用。

二是打赢污染防治攻坚战。统筹开展油、路、车治理和机动车船污染防治。加强交通基础设施建设、养护、运营扬尘和噪音污染防治，推进施工扬尘治理、道路扬尘治理和超限超载抛撒治理。

三是推进交通节能减排。优化调整运输结构等目标要求，推动“公转铁”“公转水”；推进绿色发展文化建设，完善城市公交专用道、自行车专用道和行人步道等城市系统建设，倡导公共交通、慢行交通、共享交通等绿色低碳出行；鼓励新能源和清洁能源车辆和节能装备的推广使用，加快淘汰老旧运输装备；进一步完善城市公交场站、快递转运中心、物流园区、高速公路服务区等充电、加气等配套设施规划建设。

四是加强生态保护。严格落实生态保护和水土保持措施。执行交通建设项目环境影响评估制度，实施生态选线选址，强化生态环保设计，避让耕地、林地、湿地等具有重要生态功能的国土空间；在黄河沿岸等生态脆弱区域开展公路生态修复及景观提升工程。

（九）增强安全应急保障能力

坚守安全发展底线，不断加强交通运输安全与应急体系建设，坚持依法治安和科技兴安，营造良好的交通运输安全环境。

一是提升设施设备本质安全水平。积极推进公路安全提升工程、灾害防治工程、危桥（隧）改造工程建设，对公路局部路面破损严重路段、安全隐患突出的事故黑点路段、抗灾害能力较弱路段、安全设施不完善路段等进行集中改造建设，对处于城市建成区的道路在提升改造时，将市政消火栓纳入统一改造建设，五年改造危桥192座、4474延米；建立健全公路设施损毁、破坏责任倒查和追究制度。

二是完善安全生产体系。落实企业安全生产主体责任，完善风险隐患双重预防体系建设，推进企业安全生产标准化建设、诚信体系建设，持续开展主要负责人安全生产述职，促进企业安全生产水平持续提升。

三是落实行业安全监管责任。严格工程质量管理，积极推行工程质量终身责任制，着力打造“品质工程”；加大综合执

法力度，坚决遏制车辆超限超载运输，加强对网约车、道路客运、水上客运、危险货物运输等重点领域的安全管控；加快推动交通运输行政执法案件电子化，实现行政执法案件信息、异地交换共享和联防联控。

四是提高应急救援保障能力。建立健全跨方式、跨部门综合交通预警、应急信息沟通机制，完善综合交通应急预案体系、应急指挥体系、应急监测预警系统；加强应急专业队伍和志愿者队伍建设，强化应急救援社会协同能力，推动应急演练常态化、实战化，重点开展公路保通保畅、灾害险情、事故救援处置等预案演练；提高对重大疫情、信息攻击、恐怖袭击等非传统安全的交通应对能力。

（十）提升行业现代治理能力

一是深化投融资体制改革。建立与事权相匹配的支出责任体系和管理制度，调整完善与履行职责相适应的机构设置、人员配置和保障机制；推动建立以公共财政为基础、各级政府责任清晰、财力与事权相匹配的普通公路投融资长效机制，切实提高公共财政保障能力；引导和鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与交通基础设施建设。

二是深化公路建管养体制改革。推进公路建设管理体制改革，完善公路建设工程质量与安全监督机制，建立健全工程质量终身负责制，落实项目法人责任制，完善目标考核、监督约束等机制，加强信用评价在招标投标中的应用，加大对围标、

串标等行为的重点监管；深化公路管理体制改革的，加强公路路面技术状况和重大桥隧安全运行监测，完善公路应急管理体系；深化完善公路养护管理体制改革的，按照“县道县管、乡村道乡村管”原则，全面建立县、乡、村三级农村公路“路长制”，完善以公共财政为主的非收费公路养护保障机制，加强养护资金使用监管，积极探索公路养护市场化机制。

三是提升交通运输政务服务水平。深化行业“放管服”改革，持续推进简政放权，大幅提升一网通办服务效率，深入落实“最多跑一次”，规范推进政务服务标准化和政务流程再造；全面推行政务公开，大力推进“双随机、一公开”和一体化“互联网+监管”工作，切实做到惠民便企、环境优化。

四是加强法治化建设。加快法治政府部门建设，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序；推行权力清单和责任清单制度，做到法无授权不可为、法定责任必须为；规范道路运输执法，推进道路货运企业及其车辆、驾驶人的交通违法、安全事故等相关信息跨部门共享，实现“一处违法、处处受限”；深入开展法治宣传教育，引导牢固树立法治观念，积极推进交通运输行业法治化规范化建设水平；加强诚信文化宣传，引导行业协会、社会信用服务机构参与信用建设。

（十一）培养交通运输专业人才

深入实施“人才强交”战略，以交通运输科技人才队伍、

交通运输劳动者队伍、交通运输干部队伍三支队伍为重点，打造精良专业、创新奉献的多层次人才队伍。

一是加强交通运输科技人才和创新团队建设与培养。坚持高精尖导向，以提高专业水平和创新能力为核心，以高层次人才和紧缺人才为重点，引进一批熟练掌握交通运输基础设施结构、运输组织结构等的专业技术人才队伍。瞄准交通运输领域重大建设工程，统筹实施高层次人才工程，对引进的高端人才实行更具有吸引力的人才引进政策，大胆探索招才引智的优惠政策；建设全市交通运输专业技术人才（专家）库；举办交通运输创新论坛、高级研修班以及各类科技交流活动。

二是加强素质优良的交通运输劳动者队伍建设。立足交通、面向社会、服务行业，以提升职业素质和职业技能为核心，持续提高工程施工、公路养护、道路运输、城市客运、水上运输、救助打捞、汽车维修等专业技能型人才职业能力。强化从业人员考试、考核和后续教育管理，加强技能人才发展的人文环境建设，营造任人唯贤的人文氛围，通过“公司化运作，招募人才”“院校化培育，储备人才”“岗位化练兵，选拔人才”“优胜化筛选，提拔人才”，实现交通运输高技能人才队伍建设的良性循环。

三是加强交通运输干部队伍建设。严格组织人事纪律，加大干部职工教育培训力度和人才培养力度，打造忠诚于党和人民的高素质专业化干部人才队伍。以交通运输发展趋势为导

向，着力加强具备综合交通、信息化、智能化等专业知识的优秀年轻干部队伍建设，适应交通运输高质量发展需要；全面构建理论教育、知识教育、党性教育和实践锻炼四位一体的干部培养教育体系，着力提高干部思想政治素质；优化组织结构，大力推进管理创新，健全领导班子和领导干部考评体系，提高干部驾驭全局、推动科学发展、应对复杂局面的能力。

五、保障措施

（一）加强组织领导

做好与国家、省级相关规划的衔接工作，组织成立规划实施推进小组，加强领导，明确权责，建立分工协作机制，制定详细实施计划，并强化与发改委、财政、自然资源、生态环境等部门的协调，确保规划确定的各项目标和任务有序推进。

（二）强化要素保障

加强对交通基础设施建设政策支持，优先安排用地计划，保障建设用地需求。加大交通项目市级配套资金投入，推动一般债券向交通项目倾斜；努力拓宽融资渠道，积极争取金融机构支持。推动交通项目与周边土地综合开发，与旅游、产业等经营性项目一体化开发。

（三）健全动态调整机制

加强规划实施跟踪，及时把握发展中出现的新情况、新问题，建立健全项目库动态调整机制，适时调整规划和相关政策，进一步增强规划的指导性。

- 附表：1. 开封市“十四五”铁路规划建设项目表
2. 开封市“十四五”高速公路规划建设项目表
3. 开封市“十四五”干线公路规划建设项目表
4. 开封市“十四五”农村公路规划建设项目表
5. 开封市“十四五”内河水运规划建设项目表
6. 开封市“十四五”民航机场规划建设项目表
7. 开封市“十四五”运输场站规划建设项目表

附表1

开封市“十四五”铁路规划建设项目表

序号	项目名称	建设里程 (公里)	建设 性质	建设类型	建设年限	十四五投资 (万元)
合计		401.5	—	—	—	735663
1	菏泽至兰考高速铁路	34.5	新建	高速铁路	2020-2024	450000
2	郑开城际延长线	7.2	新建	城际铁路	2016-2023	220000
3	K2 线开封段工程	12.75	新建	市域铁路	前期研究	
4	开封至兰考城际铁路	53	新建	城际铁路	前期研究	—
5	郑州南至开封城际铁路	62	新建	城际铁路	前期研究	—
6	濮阳经开封至潢川铁路	80	新建	普速铁路	谋划	—
7	银川经洛阳郑州至上海高速铁路	75	新建	高速铁路	谋划	—
8	开封至新乡城际铁路	83	新建	城际铁路	谋划	—
9	开封国际陆港铁路专用线	3.6	新建	支线铁路 (专用线)	2021-2022	44393
10	晋开集团铁路专用线	3.2	新建	支线铁路 (专用线)	2022-2023	21270

附表2

开封市“十四五”高速公路规划建设项目表

序号	项目名称	建设里程 (公里)	建设 性质	建设年限	十四五投资 (万元)
合计		—	—	—	1882489
(一) 高速公路		220	—	—	1752100
1	兰考至沈丘高速开封境	66.27	新建	2021—2024	859000
2	沿黄高速民权至兰考段	32.553	新建	2021—2024	443300
3	兰原高速兰考至封丘段	12.473	新建	2021—2025	449800
4	尉氏至临颍高速开封境	14	新建	前期研究	—
5	兰南高速开封境扩容改造	94.5	改造	前期研究	—
6	开封至通许高速公路	—	新建	谋划	—
(二) 新增高速公路出入口		—	—	—	130389
1	连霍高速龙亭站	—	新建	2018—2022	4900

2	连霍高速开封西站	—	新建	2021—2023	50629
3	大广高速通许北站	—	新建	2024—2026	17480
4	商登高速 G230 尉氏邢庄站	—	新建	2024—2026	19980
5	郑民高速 S222 祥符站	—	新建	2024—2026	17990
6	郑民高速 G106 杞县北站	—	新建	2024—2026	19410
7	连霍高速东平路出入口	—	新建	前期研究	—
8	大广高速王白路出入口	—	新建	前期研究	—
9	大广高速 S221 出入口	—	新建	前期研究	—
10	商登高速 S218 出入口	—	新建	前期研究	—
11	兰南高速 G310 出入口	—	新建	前期研究	—
12	兰南高速 S102 出入口	—	新建	前期研究	—
13	兰南高速 G230 出入口	—	新建	前期研究	—
14	安罗高速 G240 出入口	—	新建	前期研究	—
15	安罗高速 S225 出入口		新建	前期研究	
16	安罗高速 G343 出入口		新建	前期研究	

附表3

开封市“十四五”干线公路规划建设项目表

序号	项目名称	建设里程 (公里)	建设性质	建设年限	十四五投资 (万元)
合计		426.6	—	—	2371033
(一) 对外畅通类：4 个项目		83.2	—	—	248406
1	G107 东移开封境（炎黄大道至许昌交界段）新建工程	9.4	新建一级	2020—2022	50618
2	G106 京广线杞县五里河至杞县太康交界段改建工程	28.1	二级公路原级改造	2021—2022	57749
3	S102 线中牟尉氏交界至尉氏东关段新建工程	23.8	新建一级	2025—2027	78867
4	G230 线尉氏县城至许昌交界段改建工程	21.9	二升一、新建一级	2025—2028	61172
(二) 城际连通类：11 个项目		187.8	—	—	856162
5	G106 京广线兰考杞县交界至杞县北关段改建工程	19.6	二级公路原级改造	2021—2022	64572
6	G240 线陈留镇北至祥符通许界段大修工程	12.7	大修	2022—2022	3771
7	G240 尉氏东南绕城段新建工程	16.2	新建一级	2023—2025	95000
8	S222 开遂线开封至通许段改建工程	36.8	二升一、新建一级	2023—2025	134971
9	S218 沙沃至官庄段提升改造工程	16.4	四升二	2023—2025	42583
10	S510 线傅集至竹林段改建工程	18.4	三升二	2024—2025	52193

11	S317 线歇马营至 G230 段新建工程	8.3	新建一级	2025—2027	22783
12	S314 线兰考开封交界至大广高速杜良站出口段改建工程	22.0	二升一	2025—2027	135289
13	S223 尉氏县东绕城段新建工程	11.5	新建一级	2025—2027	75000
14	S225 安罗高速至京港澳高速段连接线新建工程（尉氏 境）	5.0	新建一级	2025—2027	65000
15	G343 线港区尉氏交界至 S102 段新建工程	20.9	新建一级	2025—2027	165000
（三）跨河贯通类：2 个项目		—	—	—	151500
16	G230 黄河桥新建工程	—	新建	十四五	151500
17	S223 跨黄河公铁两用桥新建工程	—	新建	谋划	—
（四）绕城改造：3 个项目		100.4	—	—	730821
18	G240 线杜良至陈留段新改建工程	23.1	三升一、新建一级	2024—2025	186359
19	G310 线南移开封境新建工程	71.2	新建一级	2023—2025	527312
20	S223 线朱仙镇绕城段新建工程	6.1	新建一级	2025—2026	17150
（五）交旅融合：3 个项目		55.2	—	—	384144
21	S312 开封境一期工程（老君堂至开封中牟交界段）	14.7	新建一级	2020—2021	147799
22	S312 开封境二期工程（开柳路至金明大道）	5.708	新建一级	2022—2023	58795
23	S312 开封境三期工程（开柳路至开封境曲兴兰考交界）	34.797	新建一级	2023—2025	177550

附表4

开封市“十四五”农村公路规划建设项目表

序号	类别	建设规模	十四五投资 (万元)
合计		1727.46	467289
(一) 产业融合工程			
1	旅游路、资源路、产业路	979.443	371334
(二) 路网改造工程			
2	建制村超期服役道路改造	682.347	66600
(三) 骨干提档工程			
3	新升级干线公路	65.67	29355

附表5

开封市“十四五”内河水运规划建设项目表

序号	项目名称	建设性质	建设规模		建设年限	十四五投资（万元）
			等级	里程（公里）		
合计		—	—	90.5	—	9000
1	贾鲁河航运工程	新建	III	53.7	2025-2027	9000
2	涡河河南段（三期）航运开发工程	新建	IV	36.8	前期研究	—
3	河南省大运河文化带古汴河（郑开段）疏浚工程	新建	旅游航道	—	谋划	—

附表6

开封市“十四五”民航机场规划建设项目表

序号	项目名称	建设性质	占地面积 (亩)	建设年限	十四五投资 (万元)
合计		—	2500	—	—
1	开封军民合用机场	改建	—	谋划	
2	祥符通用机场	新建	1000	谋划	—
3	杞县通用机场	新建	1000	谋划	—
4	兰考通用机场	新建	500	谋划	—

附表7

开封市“十四五”运输场站规划建设项目表

序号	项目名称	建设性质	项目位置	占地面积 (平方米)	建设年限	十四五 投资 (万元)
合计		—	—	5563329	—	899015
(一) 客运枢纽场站		—	—	179429	—	55129
1	开封综合客运枢纽北站	新建	城乡一体化示范区	30000	2021—2023	14600
2	七大街 CBD 公交首末站	新建	七大街与安顺路交叉口东南角处	3330	2023—2025	450
3	二十三大街公交场站	新建	郑开大道 22 大街以北，恒大房展中心以西	3000	2023—2024	3000
4	连霍高速金明下站口旅游集散中心内公交场站	改扩建	旅游集散中心东南角	10000	2023—2024	500
5	开柳路下站口公交场站	新建	开柳路连霍高速以南 2 公里内	23333	2023—2025	950
6	尉氏县西关综合客运站	新建	尉氏县大桥乡马庄村	36806	2024—2026	9129
7	杞县新建汽车站	新建	杞县开杞路与经五路交叉口东南角	33000	2024—2026	3500

8	祥符区杨砦客运站	新建	祥符区世纪广场向东 500 米	39960	2024—2026	23000
(二) 货运枢纽场站		—	—	5350680	—	841706
1	开封国际陆港物流园	新建	河南自贸区开封片区	511335	2021—2023	49906
2	禹王台商贸物流园	改扩建	禹王台区	1472007	2017—2023	370000
3	开封现代公铁联运物流园	新建	顺河区	1000000	2021—2029	320000
4	祥符区综合物流园	新建	祥符区	333333	2023—2028	30000
5	中原国际临港物流园	新建	尉氏县	666670	十四五	71800
6	杞县现代物流产业园	改扩建	杞县	1367335	谋划	—
(三) 乡镇运输服务站（平台）		—	—	33220	—	2180
1	永兴镇运输服务站	新建	永兴镇永兴村	720	2022—2023	70
2	岗李乡运输服务站	改扩建	岗李乡岗李村	600	2022—2023	70
3	蔡庄镇运输服务站	改扩建	蔡庄镇蔡庄村	750	2022—2023	70
4	冯庄乡运输服务站	改扩建	冯庄乡政府北	3900	2022—2023	60
5	大岗李乡运输服务站	改扩建	大岗李乡政府南，刘寸岗桥附近	2300	2022—2023	100
6	玉皇庙镇运输服务站	改扩建	玉皇庙镇政府东	2700	2022—2023	70

7	四所楼镇运输服务站	改扩建	四所楼镇四所楼村	3000	2022—2023	50
8	固阳镇运输服务站	新建	固阳镇变电所站南	2000	2022—2023	700
9	沙沃乡运输服务站	改扩建	沙沃乡政府西杞沙路西邻	2000	2022—2023	200
10	官庄乡运输服务站	改扩建	官庄乡政府东 200 米路南	2000	2022—2023	200
11	宗店乡运输服务站	改扩建	宗店乡政府南，临近 G106	1850	2022—2023	350
12	朱仙镇运输服务站	新建	朱仙镇西	5500	2022—2023	80
13	罗王乡运输服务站	新建	罗王乡北	2800	2022—2023	80
14	万隆乡运输服务站	新建	万隆乡南	3100	2022—2023	80

汴政〔2022〕31号 附件3

开封市“十四五”乡村振兴和农业农村 现代化规划

开封市“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划

“十四五”时期是由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是全面实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化的第一个五年。站在新的历史节点，科学编制和实施全市“十四五”乡村振兴和农业农村现代化对于促进我市农业农村经济健康、全面协调可持续发展具有十分重要的战略意义。作为开启全面建设社会主义现代化新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年规划，“十四五”规划必须把握新形势、适应新要求、抓住新机遇、迎接新挑战，突出重点，找准关键、补齐短板，着力推进全市乡村振兴和农业农村现代化进程，共绘新时代开封农业农村发展美好蓝图。

第一章 开启全面建设农业农村现代化开封新征程

“十三五”时期是我市农业农村实现快速发展的一个重要阶段。面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击，全市人民以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习习近平总书记视察河南及开封重要讲话、重要指示和党的十九大以及十九届历次全会精神，贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府对农业农村工作的重大战略部署，始终把解决好“三农”问题作为工作

的重中之重，开拓创新，砥砺前行，狠抓落实，有力推进了全市农业发展、农民增收和农村繁荣，脱贫攻坚圆满收官，农村人居环境整体提升，农业供给侧结构性等改革成效显著，农村基础设施和公共服务不断完善，乡村治理体制机制更加健全，乡村振兴实现良好开局，农业农村发展取得新的历史性成就。

第一节 规划背景

“十三五”时期，我市农业农村发展再上新台阶，基础活力明显增强，发展环境发生深刻变化。

农业实力大幅提升。“十三五”末，全市粮食面积达 790.22 万亩，较 2015 年增 6.1%；粮食总产达 313.07 万吨，较 2015 年增 7.3%，实现“十七连丰”。全市第一产业增加值达到 363.62 亿元，较 2015 年增加 27.5%，年均增速 5.5%。成功获批创建兰考“湖羊—蜜瓜”、杞县“大蒜”、祥符区“花生”3 个省级现代农业产业园，批准创建 8 个市级现代农业产业园。围绕“强链、补链、延链”，深入推进农产品精深加工，全市农业产业化市级以上重点龙头企业达 163 家，其中国家级 3 家、省级 36 家，农产品深加工能力明显提升，基本形成一二三产业融合发展的新格局，在全省农业发展中的地位大幅提高。

发展质量持续提高。持续推进“藏粮于地、藏粮于技”战略，农业标准化、品牌化、科技化水平不断提升。高标准农田建设连续获得省政府表彰激励，截至“十三五”末，全市累计

建成高标准农田 402 万亩，农田有效灌溉面积和高效节水灌溉面积分别达到 550 万亩、197 万亩，农作物耕种收综合机械化水平达 81.6%，测土配方施肥技术覆盖率 90%以上，农业科技进步贡献率达 59.1%。农业种养结构持续优化、品质不断提升，全市农作物良种覆盖率达到 97%以上。农业绿色生产持续发展，农业品牌稳步提升，全市“三品一标”农产品数量达到 483 个，居全省第一方阵；30 个农产品入选全国名特优新农产品名录，居于全省领先地位；培育了开封菊花、杞县大蒜、汴梁西瓜、兰考“新三宝”（蜜瓜、红薯、花生）、祥符区“杜良”大米、尉氏“双圆”咸鸭蛋等一批有影响力的特色农产品品牌。

乡村建设稳步推进。“十三五”以来，全市乡村道路、绿化工程、垃圾处理、村级党群服务中心、村民文化活动广场、户厕改造及公厕建设、村容村貌提升、污水及供水管网铺设、照明工程等基础设施大幅改善，乡村人居环境持续优化。美丽乡村“133”示范工程、“一十百千”示范工程和“1+6”乡村振兴示范带建设取得明显成效，朱仙镇国家文化生态旅游示范区等一批文旅融合项目建设稳步推进。祥符区西姜寨村、鼓楼区余店村、兰考县张庄村获得“中国美丽休闲乡村”称号，祥符区西姜寨乡荣获“中国最美村镇”称号，兰考县张庄村入选首批全国乡村旅游重点村，鼓楼区余店民俗村、祥符区兴隆乡薄店村入选省级乡村旅游特色村，兰考县入选省级乡村振兴试

点县，杞县高阳镇等 10 个乡镇入选省级乡村振兴试点乡镇，兰考县谷营镇、尉氏县张市镇、杞县高阳镇被命名为全省第一批“美丽小镇”，杞县葛岗镇、通许县四所楼镇、祥符区陈留镇被命名为全省第二批“美丽小镇”。

乡村环境持续改善。“十三五”以来，高标准实施生态廊道、农田防护林、防风固沙林等重点绿化工程，全市共完成造林面积 62.48 万亩、森林抚育面积 25.4 万亩，林木覆盖率达到 30.14%，森林蓄积量达到 553 万立方米。持续整治农村人居环境，农村户用改厕 43.3 万户。全市禁养区内规模养殖场 189 家全部完成关闭搬迁工作，非禁养区规模养殖场 2475 家，完成配套建设粪污处理设施 2446 家，配套率 98.8%，畜禽粪污综合利用率达 93.2%，尉氏县、通许县、杞县、祥符区成功获批畜禽粪污资源化利用整县推进项目。全面开展耕地土壤污染防治工作，实现所有受污染耕地实施安全利用措施全覆盖。秸秆综合利用工作持续开展，秸秆综合利用率达 92.8%，焚烧秸秆现象得到有效遏制，有效助力打赢“蓝天保卫战”。

农村改革纵深发展。“十三五”以来，全面完成农村集体资产清产核资，农村土地承包经营权确权登记颁证工作基本完成，农村“三块地”改革稳步推进，农村集体产权制度改革扎实开展，通许县成功创建省级农村集体产权制度改革试点，兰考县普惠金融改革试点成效明显，全市行政村（含涉农社区）全部完成产权制度改革任务。村级集体经济不断发展壮大，全

市村级集体经济实现“清零”。农村基本经营制度进一步巩固完善，乡村发展潜力得到充分激发，农业农村发展焕发新活力、呈现新气象。

基层治理成效明显。“十三五”以来，开展农村党支部“四面红旗”创建、“逐村观摩、整乡推进”等活动，全市422个村（社区）获得677面红旗，张市镇荣获全国先进基层党组织称号。顺利完成2566个村（社区）党组织换届，村（社区）“两委”班子实现年龄、学历“一降一升”，软弱涣散基层党组织得到有效整顿。建成6个县级、44个乡镇、192个村级新时代文明实践中心，兰考县、鼓楼区成功创建省级新时代文明实践中心建设试点县。大力推进“一中心四平台”建设，全部乡镇和行政村综治中心均达到规范化要求，全市平安村“双创”活动达标率90%。2380个村制定了村规民约，占行政村总数的94%。创建全国文明村镇9个、省级文明村镇25个、市级文明村镇239个。

民生福祉日益增进。“十三五”以来，强力推动精准脱贫“四场硬仗”“六大行动”“四大工程”，脱贫攻坚成色更足。持续推进农民增收致富，完善农村公共服务。全市农村居民人均可支配收入达15370元，较2015年增加49个百分点，年均增速9.8%。农民创业就业效果明显，累计带动农村劳动力就业60万人，兰考县入选国家返乡创业试点县。基础教育水平不断提高，推动义务教育从“基本均衡”走向“优质均衡”，提升教

育教学质量；70.8%的行政村建有综合文化服务设施，农民文化生活不断丰富。全市医疗卫生水平持续提高，兰考县、杞县、尉氏县成功入选国家紧密型县域医共体建设试点县。人民群众的幸福感和获得感进一步增强，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

新阶段，我市农业农村发展面临着新形势，所处的内外部环境呈现出许多新情况、新特点，突出表现为六个“更加注重”。一是更加注重融入国内国际双循环发展新格局。当今世界正经历百年未有之大变局，全球经济下行风险加剧，新冠肺炎疫情深度改变经济格局，国际环境日趋复杂，贸易保护主义抬头，国际农产品市场不稳定性加剧。产业链、供应链、价值链正在深度调整，并呈现本土化、数字化、智慧化等发展态势。随着国内市场内需潜力持续释放，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将加快形成。二是更加注重农业农村高质量发展。中国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，新发展理念成为中国经济发展的“指挥棒”。个性化、多元化消费需求倒逼农业供给侧结构性改革，农业产业化、集群化、绿色化、品牌化发展成为提高农产品附加值和竞争力的重要方式。在新一代科技革命浪潮下，人才、科技、智能等已成为拉动农业农村高质量发展的重要引擎。三是更加注重改革创新驱动农业农村发展活力。改革创新是引领社会发展的根本动力，也是破解新常态下各种难题的根本之

策。新时代我国农村改革更加重视用系统思维谋划全局，准确把握改革的方向、主线和重点，处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系，充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的集中统一领导作用，凝聚改革共识，形成改革合力，激发农业农村发展活力。四是更加注重农村社会治理与环境保护。习近平总书记强调“绿水青山就是金山银山”，绿色是农业农村发展的底色。党的十八大以来，我国生态环境质量持续好转，稳中向好趋势更趋明显，但现阶段已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期，也到了有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期，总体仍处于压力叠加、负重前行的关键期，更加需要注重践行绿色发展理念，以生态文明建设促进农业农村转型升级，提高发展质量和效益，走“绿色兴农”之路。五是更加注重脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。脱贫攻坚与乡村振兴是我国为实现“两个一百年”奋斗目标而作出的重要战略部署。总的来看，脱贫攻坚是乡村振兴的基础和前提，乡村振兴是脱贫攻坚的巩固和深化，两者既相互独立又紧密联系。两项工作融合推进，就是要确保农业农村发展少走弯路，不搞重复建设，尽可能减少资源浪费。做好两者的统筹衔接，将成为我国农业农村工作的重点。六是更加注重城乡融合发展。中国特色社会主义进入了新时代，城乡关系由二元分离逐渐向融合化、一体化发展。以习近平同志为核心的党中央

把融合发展思想提到新高度，把城乡融合发展放到整个现代化建设的大格局中，坚持新型城镇化和乡村振兴“两手抓”，全面促进城乡融合。在推进全面建成小康社会进程中，重塑中国城乡发展方向，逐渐形成城乡融合发展新格局。

从国际国内形势来看，“十四五”时期开封市农业农村发展面临“四大机遇”：一是全面实施乡村振兴战略带来更多政策红利。党和国家坚持把解决好“三农”问题摆在更加突出位置，中央一号文件长期聚焦农业农村农民问题，推出农业供给侧结构性改革、全面实施乡村振兴等重大战略，更多资源要素向农村聚集，为农业农村发展提供有力保障。出台的农业高新技术产业示范区建设指导意见、农业绿色发展意见和系列强农惠农政策，为农业农村发展注入强大动能。黄河流域生态保护和高质量发展、新时代推动中部地区高质量发展等国家重大战略的实施，必将给我市农业农村发展提供更高更宽广的舞台。二是新一轮科技革命和产业变革提供动力支撑。世界新科技革命浪潮风起云涌，技术革命和产业革命方兴未艾，生物技术、人工智能在农业中广泛应用，5G、云计算、物联网、区块链等与农业交互联动，新产业新业态新模式不断涌现。科技创新正深刻改变着人类生产生活方式，也为农业农村现代化提供了有力支撑。种子研发不断取得新突破，高质量的新品种层出不穷，绿色科技创新成果倍出，为优质安全农产品的生产奠定了基础；机电液一体化、水肥一体化、遥感及无人机信息采集、智能控制技术蓬勃发展，高精度导航技

术、北斗系统升级不断完善，为农业绿色化生产和管理提供了便利；各种农业信息平台、农产品追踪系统不断升级，农业全产业链的信息化、智能化技术日趋成熟，为农业全产业链绿色化升级和治理提供了技术支撑。三是市场升级为农业农村高质量发展带来契机。消费结构升级加快，城乡居民的消费需求呈现个性化、多样化、高品质化特点，乡村的经济价值、生态价值、社会价值、文化价值日益凸显，农业与旅游、文化、体育、康养等深度融合渐成趋势。国内超大规模市场优势逐步显现，优质优价的市场机制更加健全，农村消费潜力不断激发扩大，农业的多种功能拓展、乡村的多元价值开发必将为农业农村现代化提供巨大市场需求和广阔发展空间。四是改革深化进一步激发农业农村发展新活力。农村改革迈出新步伐，农业发展取得新成效。随着农村金融体制和“三块地”改革稳步推进，土地和资金等“卡脖子”问题逐步解决，不断激发农业新动能。经过脱贫攻坚战，农村基层组织的凝聚力和向心力大幅提升，发展意识、服务意识和大局意识显著提高，乡村治理体系逐步形成。农业补贴和各项优惠政策的落地，显著提高农民返乡创业热情，促进农村新产业新业态发展。农村改革的不断深化正推动农业规模化、产业化、园区化、多元化、标准化、价值化和生态化发展，加快了城乡融合发展进程，为乡村振兴和农业农村现代化提供了有力保障。

同时，“十四五”时期，开封市农业农村发展也面临不少挑战。一是全球经济的不确定性明显增加。新冠肺炎疫情持续

在全球蔓延，整个国际社会发展不确定因素增多，“后疫情时代”全球供应链调整重构，国际产业分工深度演化，这对于农业农村产业链构建具有较大的影响，给全市农产品稳产保供、农产品国际贸易等带来新的挑战。二是城乡不平衡不充分矛盾仍较为突出。城乡发展不均衡、农业创新能力还不强、产业链条延伸不充分、农村发展体制机制不健全，加之，新时期消费需求升级、产业结构升级、治理体系升级等问题对更高水平城乡融合、均衡发展带来新挑战。三是农业农村发展存在短板弱项。乡村产业发展短板突出，一二三产业融合发展不足，农村基础设施薄弱，黄河流域生态保护和高质量发展有待提高，农村人才短缺，农业质量效益不高，农民持续较快增收动力不足，巩固脱贫攻坚成果任务依然艰巨。四是风险防控任务艰巨。农业农村依然面临着自然灾害风险、面源污染风险、政策调控风险、市场突发风险、生物防控风险、食品安全风险等风险因素，这给全市“三农”可持续发展带来新挑战。

整体看来，开封市农业农村正处于大变革、大调整、大转型的关键时期。当前必须准确把握新时代农业高质量发展的新特征，找准定位，精准谋划，压茬拓展改革的广度和深度，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，全面实现农业农村转型升级和高质量跨越发展，以创新驱动开启新时代开封市农业农村现代化新征程。

第二节 总体要求

指导思想。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历次全会精神，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，深入落实习近平总书记“三农”工作重要论述以及关于黄河流域生态保护和高质量发展重要讲话精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动农业农村高质量发展为主题，以实施乡村振兴战略为总抓手，以一二三产业融合和集群发展路径，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，践行县域治理“三起来”，乡镇工作“三结合”，构建具有开封特色的农业农村现代化体系，加快融入“双循环”新发展格局，深入推进治理体系和治理能力现代化，大力发展乡村产业和社会事业，以党的建设高质量推动经济发展高质量，实现农村经济行稳致远、乡村社会安定和谐，走出一条具有时代特征、中国特色、开封特点的社会主义乡村振兴道路。

基本原则。坚持党的全面领导。坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，健全党领导农村工作的组织体系、制度体系和工作机制，要求各级党委扛起政治责任，贯彻落实县域治理“三起来”、乡镇工作“三结合”，为实现农业农村高质量发展提供根

本保证。坚持新发展理念。坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以新发展理念引领农业农村各领域全面发展，推动构建农业农村更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的新发展格局。坚持农民主体地位。坚持以人民为中心，切实发挥农民在农业农村现代化中的主体作用，调动广大农民的积极性、主动性、创造性，把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。坚持深化改革。坚定不移推进农村“三块地”改革，加快推进农村治理体系和治理能力现代化建设，深入推动农业农村改革创新，破解农业农村高质量发展的体制机制障碍，持续增强发展动力和活力。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，坚持全市一盘棋，充分调动市、县和各部门积极性，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。

发展目标。锚定到二〇三五年基本实现农业农村现代化的远景目标，在新发展理念的引领下，“十四五”时期协力推进乡村振兴和农业农村现代化，努力实现“六个新”的发展目标，力争进入全省农业农村经济社会发展第一方阵。

——经济发展取得新成效。粮食等重要农产品保障能力显著提升，生产组织化程度不断提高，农业绿色化、数字化、设施化、品牌化发展水平持续提升。到“十四五”末，高标准农田达到 543 万亩，粮食总产量稳定在 290 万吨以上，蔬菜播种面积稳

定在 200 万亩以上，生猪出栏量保持在 380 万头左右。新增绿色食品 200 个、新增农产品地理标志登记 4 个。新型农业生产经营主体和服务主体规模不断扩大，省级以上农业产业化龙头企业发展到 40 家以上，市级以上农民专业合作社示范社和示范家庭农场分别发展到 200 家、50 家以上，形成一批特色突出、竞争力强的百亿级农业产业集群，现代乡村产业体系基本形成。

——农村改革迈出新步伐。农村改革和制度创新不断推进，到 2025 年，城乡经济社会发展一体化体制机制基本健全，农村资源要素市场化配置机制基本建立。农村土地“三权分置”制度稳步推进，县乡村三级农村土地流转服务网络更加完善，多种形式的适度规模经营面积明显提升；农村集体产权制度改革更加深入，村级集体经济发展成效显著；农村信用体系和金融体系全面完善，支持兰考县全国社会信用体系建设综合性示范试点县建设。

——乡风文明得到新提高。社会主义核心价值观深入人心，农民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高，农村公共文化服务体系和文化产业体系更加健全，农民精神文化生活日益丰富，黄河文化影响力进一步提升，乡风文明程度明显增强。到 2025 年，力争建成全国文明村镇 13 个、省级文明村镇 33 个，市级文明村镇 379 个，县级及以上文明村占比达到 81%。

——生态建设实现新进步。生态文明建设成效显著，绿色

生产和生活方式得到普遍推广。农业农村资源利用效率显著提高，新能源开发利用效能明显提升，水、土、气、固废等方面的环境污染得到有效控制，主要农作物化肥、农药利用率力争达到 43%以上，畜禽养殖粪污综合利用率达到 85%以上，秸秆综合利用率达到 95%以上，农业面源污染得到初步管控，黄河流域（开封段）生态安全屏障更加牢固。乡村人居环境明显改善，卫生厕所普及率达到 86%，生活污水治理率达到 40%，建成美丽宜居乡村 300 个。

——民生福祉达到新水平。农民实现更加充分更高质量就业，收入和农业经济发展保持同步增长。力争“十四五”末，农村居民人均可支配收入达到 19600 元。城乡融合发展有序有力推进，城乡居民收入比缩小到 2.05:1 以内。全民受教育程度不断提升，多层次社会保障体系更加健全，卫生健康体系更加完善，脱贫攻坚成果巩固拓展，农村居民的幸福感、获得感、安全感显著提升。

——乡村治理得到新提升。坚持和加强党对乡村治理的集中统一领导，农村基层党组织的战斗堡垒作用得以更好发挥，村民自治实践进一步深化，村级议事协商制度进一步健全，乡村治理体系与治理能力现代化水平明显提升。乡村平安和法治化建设取得明显成效，防范化解重大风险体制机制和应急能力显著增强。

开封市“十四五”乡村振兴和农业农村现代化规划主要指标

序号	指标名称	2020 年 基期值	2025 年 目标值	指标属性
1	农林牧渔业总产值（亿元）	694. 24	800	预期性
2	粮食综合生产能力（万吨）	313. 07	290 以上	约束性
3	农产品加工转化率（%）	69%	80%	预期性
4	农林牧渔专业及辅助性活动产值占农林牧渔业总产值（%）	6. 66	8	预期性
5	耕地保有量（万亩）	621. 56	完成省下达任务	约束性
6	高标准农田面积（万亩）	402	543	约束性
7	农田灌溉水有效利用系数	0. 616	0. 63	预期性
8	畜禽粪污综合利用率（%）	83	85	约束性
9	农业科技进步贡献率（%）	60	67	预期性
10	农作物耕种收综合机械化率（%）	81. 6	91	预期性
11	农产品质量安全例行监测合格率（%）	99. 5	高于全省平均水平	预期性

12	农民专业合作社、农业规模经营户（含家庭农场）和农业社会化服务组织数量（万个）	3.95	4.28	预期性
13	农业适度规模经营面积占比（%）	69.8	80	预期性
14	人口较大规模（20 户以上）自然村（组）通硬化路比例（%）	92	100	预期性
15	农村自来水普及率（%）	96	100	预期性
16	农村 5G 网络覆盖水平	县城城区全覆盖	行政村全覆盖	预期性
17	村庄垃圾有效治理率（%）	100	100	预期性
18	农村生活污水治理率（%）	25	40	预期性
19	农村无害化卫生厕所普及率（%）	75	86	预期性
20	农村义务教育学校专任教师本科以上学历比例（%）	63	80	预期性
21	乡村医生中执业（助理）医师比例（%）	34	45	预期性
22	村级综合性文化服务中心达标率（%）	28	60	预期性
23	县级及以上文明村镇占比（%）	68	81	预期性
24	平安村占比（%）	50	80	预期性
25	集体经济年经营收入 5 万元以上的行政村占比（%）	40	80	预期性
26	农业从业者培训持证人员（人次）	——	23500	预期性

27	农村居民人均可支配收入（元）	15370.1	19600	预期性
28	脱贫地区农村居民可支配收入增速（%）	——	高于当年全市农村居民可支配收入平均增速（%）	约束性
29	脱贫人口人均纯收入增速（%）	——	高于当年当地农村居民人均可支配收入增速（%）	约束性
30	年度脱贫人口人均纯收入占当地农村居民可支配收入比重（%）	——	规划期内逐年提高	约束性
31	脱贫人口巩固率（%）	——	≥98	约束性
32	农村居民教育文化娱乐消费支出占比（%）	7.7	8	预期性

第三节 发展布局

把握国内外农业农村发展新形势，立足开封发展实际，扬优势、强弱项、补短板，围绕“三区一带”的发展布局，坚持新发展理念，持续推进农业农村现代化，打造中部地区农业农村发展高地，引领开封市农业农村高质量发展。

现代粮食生产功能区。以兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等县（区）为重点，稳定粮食种植面积，落实耕地地力保护补贴等强农惠农补贴政策，建设黄淮海平原粮食安全产业带河南（开封）核心片区，力争到 2025 年建成新时期国家粮食生产核心区。实施新一轮高标准农田建设提升工程，推进绿色农田建设示范，改善农田基础设施条件，加强农田气象服务能力建设，力争到 2025 年全市高标准农田达到 543 万亩。深入实施优质粮食工程，推动 5 个产粮大县和 2 个优质专用小麦示范县建设，打造绿色优质高效的粮食生产功能区。发展农产品精深加工，培育壮大一批粮食精深加工企业，提升粮食生产、仓储运输、食品加工、农机装备、农业科技研发水平，打造一批农业全产业链典型县。

特色农产品优势区。以兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等县（区）为重点，大力实施十大特色优势农业基地建设工程，打造一批国家级、省级特色产业优势区。依托杞县“全国大蒜第一县”品牌优势，以金杞大蒜国际交易市场和精

深加工为引领，重点支持杞县、通许县和祥符区开展大蒜标准化种植，大力推广大蒜覆膜、收获机械、无人机统防统治、植保无人机、水肥一体化等新装备新技术，提高大蒜机械化播种采收水平和市场竞争力。积极开展花生高产高效绿色创建，加快高油酸油用、食用优质花生新品种推广，持续打造沿黄及黄河故道优质大果花生优势区。支持沿黄乡镇发展优质高产水稻新品种，探索建立工厂化育秧基地和优质水稻示范园，建设优质水稻基地，推动大米适度加工，发展米制主食以及米制深加工产品。巩固提升杞县和通许县蔬菜产业发展优势，实施蔬菜绿色高质高效行动，推广“名特优新”品种，推进反季节蔬菜供应基地、蔬菜种苗供应基地建设，打造豫东平原露地蔬菜产业带。充分整合祥符区西瓜、兰考蜜瓜、小杂果等优质农产品，推进高标准果蔬良种繁育基地建设，发展大苗栽植建园，培育一批果蔬产业集群，打造全国知名的瓜果之乡。围绕大蒜、花生、红薯、果蔬、花卉等优势特色农产品，聚力打造农副产品精细加工、农产品物流为核心的现代农业产业体系、生产体系和经营体系，形成 10 个以上产业链条完整、产业基础稳固、辐射带动能力强、可复制可推广的特色产业链条。

绿色生态畜禽养殖区。以兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等县（区）为重点，加快畜禽规模化、标准化和生态化养殖。推进牧原股份有限公司杞县、通许县生猪养殖基地建设，到 2025 年形成年产能 200 万头的生猪产业集群。培育以

大红门为重点龙头企业的生猪屠宰全产业链。以开封伊蘭肉业肉羊年屠宰项目为依托，努力打造从养殖、屠宰、羊肉食品加工、供应链仓储物流、休闲观光为一体的黄河以南最大的全链条肉羊产业化集群。围绕中原皓月肉牛全产业链，打造兰考县、尉氏县和祥符区肉牛生产基地，提高肉牛规模化、集约化、产业化发展水平。大力推广“户繁—企育—龙头带动”“规模养殖、集群发展”等产业发展模式，改造提升标准化规模养殖场，示范带动全市畜牧业转型升级，促进畜牧业健康可持续发展。按照“稳猪、扩牛、提羊、壮禽”的基本要求，到 2025 年全市猪、牛、羊、禽饲养量分别达到 650 万头、50 万头、400 万只和 8000 万只，全市畜禽养殖规模化率达到 80%，全市畜禽粪污综合利用率达到 85%以上，规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到 100%。

沿黄农业生态保护和高质量发展示范带。落实开封市城市“北美”发展定位，高水平建设北部生态涵养区，打造开封沿黄农业生态保护和高质量发展示范带。以黄河滩区乡镇为重点，规模化发展紫花苜蓿等优质牧草，建设黄河滩区优质饲草基地。振兴沿黄奶业，打造年产 35 万吨优质生鲜乳生产基地。实施沿黄农业面源污染综合治理，推行化肥农药减量增效、养殖业污染综合治理、农膜及农药包装污染治理、农田秸秆综合利用、养殖尾水处理等技术，提高废弃物资源化利用水平，推进农业绿色发展。依托沿黄生态廊道建设工程，发展休闲旅游

业态，支持沿黄县（区）积极建设特色旅游乡镇、特色旅游村，因地制宜加快建设一批乡村旅游示范点。

第二章 牢牢扛稳粮食安全重任，夯实农业产能新支撑

牢记习近平总书记打好粮食生产这张王牌的嘱托，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，紧紧抓住耕地和种子两个要害，落实最严格的耕地保护制度，稳定粮食生产发展，完善农业基础设施，推进高标准农田建设，助力新时期河南省粮食生产核心区建设，打造区域优质小麦品牌，持续发挥优势，提高全市粮食核心竞争力。

第一节 稳定粮食供给和基本农田

稳定粮食播种面积。把保障重要农产品特别是粮食供给作为首要任务，以保障粮食安全为底线，稳定粮食种植面积，坚决扛稳粮食安全重任。确保“十四五”期间粮食种植面积稳定在 750 万亩（500 千公顷）以上，产量稳定在 290 万吨以上，主要农作物良种覆盖率达到 99%以上。落实好耕地地力保护补贴、小麦最低收购价等惠农政策。抓好防灾减灾、重大病虫害防控，做好化肥减量增效和测土配方施肥技术推广指导。集中力量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，提高农业专业化、规模化、标准化和集约化水平。

坚守耕地保护红线。严格落实永久基本农田特殊保护制度

和耕地占补平衡制度，牢牢守住耕地保护红线，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，确保全市耕地保有量、基本农田保护面积在省下达任务的基础上不减少、质量有提升、生态有改善。按照“用地集约、资源共享、设施配套、民生改善”的要求，对农村土地实施“田、水、路、林、村”综合整治，突出抓好耕地保护和地力提升。

第二节 提升现代种业发展水平

加强农业种质资源保护利用。全面摸清我市农业种质资源底数，加大濒危、珍稀、特有资源与特色地方品种收集保存力度。开展农产品、畜产品、水产品等种质资源表型与基因型精准鉴定，构建表型与基因型数据库。构建与省级对接的市级农业种质资源数据库，促进种质资源共享利用。到 2025 年，全市种质资源保有量达到 2 万份以上，实现应保尽保、应收尽收。

推进种业核心技术创新攻关。基于高校、院所合作，种企参与等方式，建设农业种质资源保护与基因发掘研究中心、分子设计育种研究中心、表型研究和育种智能化研究中心、“开封市种业实验室”等技术研发平台，实施良种联合攻关、吸引高端人才。在坚持常规育种的基础上，加强分子育种的开发应用。加快先进育种技术的普及应用，创制 3-5 个以上具有自主知识产权的突破性农作物新品种。开展当地特色种源关键核心技术攻关，加快选育一批具有自主知识产权的突破性新品种

（系），提高我市品种品牌的“含金量”。围绕农业生产需要，推广种业发展新成果。到 2025 年，实现良种更新换代对全市粮食单产的贡献率提高到 50%。

培育壮大种业市场发展主体。支持大型种业企业加快与资本市场对接，打造行业旗舰；支持小麦、花生、瓜菜等特色种业企业做专做精，打造种业细分领域“隐形冠军”。力争到 2025 年，打造 1—2 家年收入达亿元的“育繁推”一体化种业公司。以优势企业为主体，发展现代种业集群，积极创建国家级、省级现代种业产业园，打造种业创新、产业聚集示范引领型新高地，促进种业资源向优势产区集聚，规划建设 1-2 个省级现代种业产业园，逐步构建“三链融合”现代种业产业园体系。坚持办好农产品展示展销会，积极谋划开发新的主题活动，不断强化涉种产品和品牌的推介。

建设提升种业生产育繁基地。发挥作物、畜禽、水产的品种优势和区位优势，加快推进区域性良繁基地建设，到 2025 年，建成标准化小麦、花生、大蒜良种繁育生产基地 50 万亩以上。支持高标准农田建设与良种繁育基地建设相融合，努力提升基地基础设施条件。健全种子供需监测预警和储备制度，调整优化储备农作物品种结构与数量，确保农作物种子供给安全，弥补国家与省级种子储备的不足。加强南繁基地建设，支持河南大学、市农科院、市蔬菜研究所和相关企业在海南建设稳固的南繁基地，为育种提供坚实保障。

第三节 持续推进高标准农田建设

依托兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等粮食主产区，充分利用现有工程资源，进一步优化项目设计，利用好项目区每个地块的水利设施、排涝系统、渠系建筑物、田间道路、林网等资源，将性质相同、用途相近的涉农资金从源头上与高标准农田建设项目整合起来，合力推进，实现政府投资的最佳效益。力争通过高标准农田建设项目的实施，使农业机械化作业效率、耕地等级、土壤有机含量、农田抵御自然灾害能力以及粮食综合生产能力得到有效提升，高效完成“集中连片、旱涝保收、高产稳产、生态友好”的高标准农田建设目标，筑牢粮食安全基础。“十四五”期间，全市新建高标准农田 118 万亩，到 2025 年，全市高标准农田总面积（含提质）达到 543 万亩。

专栏 1 高标准农田建设工程
依托兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等粮食主产区，持续加强高标准农田建设，进一步加大土地平整、土壤改良、灌溉排水、田间道路、农田林网等工程项目建设。结合县区实际发展情况，有条件的深入推动高标准农田建设，建设集成高效节水灌溉、苗情虫情墒情自动监测、智能化气象服务和自动化生产管理的绿色农田、数字农田，打造高标准农田升级版。“十四五”期间，全市新增高标准农田面积 118 万亩，其中：杞县新增 33.53 万亩、通许县新增 9.6 万亩、尉氏县新增 18.4 万亩、兰考县新增 17.7 万亩、祥符区新增 37 万亩、禹王台区新增 0.98 万亩。

第四节 夯实农业基础保障与支撑

构建兴利除害的现代水网体系。要持续提升“四水共治”工作实效，持续推进赵口引黄灌区配套工程及黑岗口中型灌区续建配套项目等重点水利工程建设，不断完善农田水利基础设施网络，提升现有水利设施灌溉能力，扩大灌区有效灌溉面积，实现远送扩浇，解决引黄灌溉“最后一公里”问题，提高农业节水、用水效率。对全市主要河道按流域分段、分年度治理，保证乡村段治理后达到 3—5 年除涝、10—20 年防洪标准，切实提高河道防洪除涝能力。加快推进地表水置换工程、农村安全饮水巩固提升工程、农村坑塘及黑臭水体治理工程等项目工程建设。

着力提高农业机械化水平。深入实施主要农作物生产全程机械化推进行动，积极开展全程机械化示范区创建。推动农机农艺融合、农机化与信息化技术融合，强化农机技术推广机构建设。

加强气象服务体系建设。加快建设结构更加完善、功能更加先进、效益更加突出的气象现代化服务体系。推进高标准农田气象保障工程建设，大力发展智慧气象，提升气象为农服务能力。以精准化、标准化、信息化为核心，加强灾害性天气监测预报预警，强化气象灾害风险管理。做好农情信息调度和信息报送与防灾、减灾各项工作。

第三章 加紧供给侧结构性改革，培育农业发展新动能

农业供给侧结构性改革是“三农”领域的一场深刻变革，是提高农业质量效益的治本之策。把推进农业供给侧结构性改革作为农业农村工作的主线，积极推进农业供给侧结构性改革，不断提升农产品的供给质量，持续优化产品产业结构，积极推进农业品牌建设，进而实现农业综合效益和产品竞争力的提升，培育农业农村发展新动能。

第一节 积极发展优势特色农业

优质小麦。以兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等县（区）为重点，鼓励整村、整乡及整县（区）发展优质专用小麦，推进单一品种集中连片种植，实行统一品种、统一耕种、统一肥水管理、统一病虫害防治、统一收获等全程规范化、标准化作业。引导收购企业市场化收购优质小麦，扩大订单种植面积，形成优质小麦专种、专收、专储、专用和经营规模化、产销加一体化的产业格局。

优质水稻。以沿黄县（区）为重点，积极发展自主选育品种，引进示范优质新品种，加快水稻产业品种更新换代。加快“杜良大米”品牌建设，加强品牌宣传力度，提升质量效益和市场竞争力。推动开封水稻标准化、专业化、规模化、集约化发展，打造优质水稻特色农产品优势区。

优质花生。以兰考县、杞县、尉氏县、祥符区等县（区）

为重点，积极开展花生高产高效绿色创建，加快高油、高油酸等花生新品种推广，完善化肥农药减量使用、病虫害绿色防控、防止黄曲霉素污染、节水控膜降耗等标准化绿色高产高效技术模式，提升机械化水平和加工能力。到 2025 年，高油高油酸花生种植面积占优质花生面积的比重达到 50%左右。

优质大蒜。巩固杞县“全国大蒜第一县”优势，以金杞大蒜国际交易市场和精深加工为引领，重点支持杞县、通许县、祥符区开展大蒜标准化种植，大力推广大蒜覆膜、收获机械、无人机统防统治、水肥一体化等新装备新技术，提高大蒜机械化播种采收水平和市场竞争力。

优质红薯。以兰考县、杞县、祥符区等县（区）为重点，以创建“兰考红薯”等区域品牌为引领，依托红薯协会等组织，强化与北、上、广、深等地区的农超对接，大力发展“富硒红薯”“小蜜薯”等市场紧俏产品，积极引进新品种新技术，推动红薯产业规模化、标准化、特色化、品牌化发展。

优质蔬菜。立足蔬菜种植比较优势，突出区域特色和优势品种，大力发展培育绿色蔬菜，重点发展大白菜、花椰菜、胡萝卜、辣椒等品种，打造杞县和通许县蔬菜品牌。以城镇周边地区为重点，强化与寿光蔬菜基地战略合作，积极发展日光温室、大棚等冬春蔬菜生产、工厂化蔬菜种苗生产，打造反季节蔬菜供应基地、蔬菜种苗供应基地。积极发展水果萝卜、樱桃番茄等特色水果蔬菜。以尉氏县、兰考县、通许县等县（区）

为重点，大力发展传统“四菇三耳”（四菇：蘑菇、香菇、草菇和凤尾菇；三耳：黑木耳、银耳和毛木耳）种植，建设优质食用菌基地。

优质瓜果。以兰考县、通许县、尉氏县、祥符区等县（区）为重点，积极发展苹果、桃、梨、葡萄、大枣、蜜瓜、西瓜等瓜果种植，建设高标准果树良种繁育基地，发展大苗栽植建园。加快推广发展林草、林花、林菜、林菌、林药、林畜、林禽等林下经济发展模式，壮大林下经济规模。

优质花卉。以禹王台区、杞县、通许县、城乡一体化示范区水稻乡、龙亭区柳园口乡等县（区）、乡镇为重点，加快中国（开封）菊花高新科技产业园、禹王台千亩造型菊观赏菊园、杞县玫瑰谷、通许千菊园和玫瑰园等重点项目建设，打造以菊花、玫瑰为龙头的花卉苗木示范带。深入挖掘花卉食用与药用价值，发展食药同源保健养生，争创花卉苗木示范县（区）。

优质畜禽。以兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区等县（区）为重点，加快畜禽规模化、标准化和生态化养殖。以黄河滩区乡镇为重点，规模化发展紫花苜蓿等优质牧草，支持利用奶畜养殖场流转土地建设有机牧草基地，大力发展牛、羊等草食畜禽。

优质水产。以尉氏县、祥符区、城乡一体化示范区等县（区）为重点，大力发展水产健康养殖，积极创建国家级水产

健康养殖示范场，建设沿黄优质黄河鲤鱼带、祥符区高效渔业示范区、尉氏县沿贾鲁河生态渔业区。

专栏 2 畜牧业重点项目
标准化示范创建项目。投资 5000 万元，改造提升标准化规模养殖场 400 家以上，示范带动全市畜牧业转型升级。 畜禽粪污资源化利用整县推进项目。计划总投资约 4 亿元，在杞县、通许县、尉氏县和祥符区通过项目实施，形成整县推进畜禽粪污资源化利用的良好格局，循序渐进推动全市农业废弃物综合利用目标的实现。 肉牛肉羊产业基地建设项目。以尉氏县、祥符区、兰考县 3 个养牛大县培育项目为抓手，大力发展肉牛标准化养殖，扩大肉牛养殖规模，引导新增产能在加工龙头企业周边布局，完善利益联结机制，促进就地就近加工增值。以开封伊蘭肉业有限公司肉羊全产业链项目为契机，依托黄河滩区优质饲草和 30 万亩粮改饲玉米种植资源，在沿黄地区培育 100 万只肉羊育肥带贫产业基地，努力打造从养殖、屠宰、羊肉食品加工、供应链仓储物流、休闲观光为一体的黄河以南最大的全链条肉羊产业化集群，实现年产值 30 亿元。 奶业提质增效建设项目。以奶畜养殖企业养殖设施改造、饲草料生产供应、废弃物资源化利用和信息化建设为重点，预计投资 3000 万元，对全市奶畜规模养殖场进行改造升级。 沿黄滩区优质草业带项目。以黄河滩区居民迁建为契机，通过专业化饲草企业自主经营、“公司+合作社+农业”合作经营和大型养殖企业订单生产等发展模式，以祥符区为核心，加快推进全市黄河滩区优质草业带建设，到 2025 年，全市黄河滩区优质牧草种植面积达到 15 万亩，逐步打造成为全省重要的现代化优质牧草生产加工基地。

第二节 实施农业绿色发展行动

推动种养结合循环农业发展。坚持“以种带养、以养促种”的种养结合循环发展理念，加快推广家庭农场种养一体化、大型企业全循环种养结合、休闲观光种养结合、秸草养畜过腹还田等生态种养模式，实现畜、粮、油、菜、果协同发展。鼓励开展种养结合循环发展农业示范县（区）试点建设工作，开展农业绿色发展先行区创建工作。

推广水产绿色养殖。以沿黄稻区为重点，发展以净水、生态、休闲为主的绿色渔业，开展以渔净水、以渔控草、以渔抑藻，修复水域生态环境。结合区域环境质量现状和管理要求，规范工厂化养殖、投饵式池塘养殖等养殖企业排污口设置。

加强农药、化肥等农业面源污染防控。持续推进化肥农药减量增效、有机肥替代化肥活动，深化测土配方施肥技术研究，推广一批高效低毒低残留新农药、新剂型、新助剂和科学环保使用技术，以全国绿色防控示范县创建和各级绿色防控示范区建设为引导，辐射带动绿色防控技术大面积推广应用。到2025年，主要农作物化肥利用率达43%以上，农药利用率达43%以上。

推进农作物秸秆综合利用。推广深耕还田和青贮利用技术，提升秸秆“五料化”（饲料化、肥料化、原料化、燃料化、基料化）利用水平。支持各县（区）积极争取国家秸秆综合利用示范县项目，重点推进以秸秆机械还田为主的肥料化和以秸秆青贮为主的饲料化利用，兼顾燃料化、基料化和原料化利用技术模式，大力培育发展生物降解新材料产业。到2025年，全市秸秆综合利用率达到95%以上。

推进农膜和农药包装废弃物回收处置。加强农用薄膜源头防控，禁止生产、销售和使用国家明令禁止或不符合强制性国家标准的农用薄膜。宣传推广标准农用薄膜，指导农民科学合理使用，加强对农用薄膜使用和回收监管指导，重点对农业生

产企业、农民专业合作社等使用和回收农用薄膜情况进行监管。稳步推进“禁塑令”地方立法，推动生物可降解农用薄膜试验和示范应用，持续开展农用薄膜残留监测。到 2025 年，基本实现农用薄膜回收处理，农田白色污染得到有效防控。

推进畜禽粪污资源化利用。持续推进畜禽粪污资源化利用整县推进项目和绿色种养循环农业试点项目。推进粪肥就地就近还田利用，培育粪肥还田服务组织，探索构建可复制可推广的养殖场（户）、服务组织、种植主体三方有机衔接的绿色循环农业发展模式，推广经济适用的粪肥全量机械化施用技术，逐步改进优化粪肥施用方式，打通粪肥就近还田利用“最后一公里”。到 2025 年，畜禽养殖粪污综合利用率达到 85%以上。

强化农用地分类管理。加强耕地土壤环境质量类别划分成果应用，对符合条件的优先保护类耕地加大保护力度，确保数量不减、质量不降；对安全利用类耕地实施农艺调控、替代种植等安全利用措施，有效降低农产品污染风险；对严格管控类耕地实施调整种植结构或退耕还林还草、休耕等风险管控措施，严禁种植食用农产品；根据国土变更调查和土壤环境质量变化情况，每三年对各类别耕地面积及分布信息进行更新。到 2025 年，受污染耕地安全利用率稳定达到 95%以上。

第三节 加强农业质量品牌建设

大力推进标准化生产。推动品种培优、品质提升、品牌打

造和标准化生产。按照“有标贯标、缺标补标、无标制标”的原则，积极建立健全各类农业生产标准。充分发挥农产品生产企业、农民专业合作社的龙头带动作用，推进农业标准化生产落实到全过程。

完善农产品质量监管体系。争创国家级农产品质量安全县，推进“网格化+精准监管”，落实政府属地管理责任、部门监管责任和生产经营者主体责任，打造形成“主体在县、管理到镇、落实到村、延伸到网格”的安全监管新格局。加快推进小麦、大蒜、菊花、蔬菜、林果、草畜等特色优势农产品产品标识、二维码、物联网等新一代信息技术的推广应用，支持规模化农业经营主体率先建立追溯体系、开展标准生产，不断推进主要农产品“田间—市场—餐桌”全程可监管。

实施农业品牌提升行动。深入推进农产品品牌培育工程，支持农产品加工企业深度开发“原字号”品牌，发展壮大开封麻辣花生、桶子鸡、菊花酥等“老字号”品牌，做优多种形式的农业品牌推介活动，打造出一批有影响力的区域公用品牌、知名企业品牌和名特优新农产品品牌。支持家庭农场和农民专业合作社因地制宜发展一批“土字号”“乡字号”品牌。鼓励“开封县花生”“开封西瓜”“开封菊花”“杞县大蒜”“兰考蜜瓜”“兰考红薯”等地理标志产品参加全国及区域性展会，提升品牌价值和市场竞争力。

第四章 构建现代乡村产业体系，扎实推进农业现代化

围绕粮食、畜牧和特色农产品种植等重点行业，发展农产品初加工、精深加工和综合利用加工，培育新产业新业态，推动一二三产业融合发展，构建优势特色绿色农业产业集群，提升全市农业的质量效益和市场竞争能力。

第一节 做大做强农产品加工业

粮食产品加工。建设优质专用小麦基地，重点围绕面粉加工、面制主食、粮食深加工以及副产物综合利用，全面提升小麦加工产业化水平，抢抓机遇申报全国绿色（有机小麦）现代农业产业园或试验基地建设。加快培育带有开封元素的白酒产品，强化全产业链构建，切实提升汴酒竞争力。支持沿黄乡镇发展优质高产水稻新品种，探索建立工厂化育秧基地和优质水稻示范园，建设优质水稻基地，推动大米适度加工，发展米制主食以及米制深加工产品。到 2025 年，小麦、稻谷加工企业工业总产值分别达到 80 亿元和 20 亿元。

畜禽产品加工。积极打造杞县、通许县、尉氏县、兰考县、祥符区等县（区）的生猪全产业链、肉禽全产业链、奶业全产业链，努力形成以大红门为中心的生猪屠宰产业集群、以中原皓月为中心的肉牛产业集群、以伊蘭肉业为中心的肉羊产业集群、以牧原为中心的生猪产业集群、以禾丰为中心的肉鸡产业集群，推进由畜牧业大市向畜牧业强市转变。

特色产品加工。积极发展花生、大蒜等特色产品加工。稳步扩大优质花生种植面积，积极发展高油酸油用、食用优质花生，发展花生熟食制品以及传统浓香花生油、高油酸花生油等深度加工，发展高附加值花生巧克力、花生酱、花生饮料等休闲食品 and 高端西点食品配料等调味品等，不断拉长花生加工链条；紧紧围绕大蒜跨越式高质量发展的要求，推动杞县成为集生产、加工、交易、科技为一体的全国大蒜产业现代化示范基地。到 2025 年，花生加工企业工业总产值达到 60 亿元；杞县大蒜产业总产值 60 亿元。

第二节 打造绿色食品产业集群

依托优势特色产业，以“绿色化”为方向，大力推进开封绿色小麦、西瓜、杞县大蒜、杜良大米、兰考蜜瓜和红薯、通许玫瑰、尉氏桃和鸭蛋、绿色畜牧等农业产业集群建设，并依托集群基地打造产业互联网，借助农业物联网技术，推动智慧农业发展，促进农业全产业链智慧升级。培育以农业产业化重点龙头企业为主的全产业链“链主”企业，推动主体融合、业态融合和利益融合。

引导和推动更多的资本、技术、人才等要素集聚。依托资源优势，建设一批特色明显、发展实力强、产业带动效应明显的示范村；吸引资本聚镇，培育发展兰考县葡萄架乡、杞县沙沃乡、尉氏县张市镇、祥符区仇楼镇等一批农业产业强镇；将

现代农业产业园建设作为一二三产业深度融合的重要载体，充分发挥现代农业产业园的辐射带动作用，支持杞县、祥符区、兰考县创建国家级现代农业产业园。充分发挥杞县大蒜、兰考蜜瓜、祥符花生等特色产业优势，做优做强特色产业。坚持链园一体化发展，统筹推进现代农业产业园、农业产业强镇和优势特色产业集群建设，实现链园一体化发展。

专栏3 绿色食品产业集群建设工程
绿色粮食产业集群。扩大优质小麦、稻谷等良种繁育基地面积，积极推广绿色小麦、稻谷种植技术，依托天源面业、宇东面粉、神人助粮油有限公司、金穗面业等龙头企业，围绕打造“小麦、水稻等原料基地—米面制品精深加工—饲料精深加工—粮食服务业”全产业链，加大精深加工产业化发展力度，突出粮食作物的转化增值，加快推进主食工业化、产品系列化和差异化，延长副产品加工生产链条，着力发展小麦面粉、传统特色面食、速冻米面食品、烘焙食品，积极开发麦胚产品、小麦膳食纤维等高附加值产品，不断提高饲料精深加工制品比重。主动融入豫酒振兴计划，加快培育带有开封元素的白酒产品，重点推动君利酒业、咸平酒业、圆梦酒业、宋皇宴酒业、百合台酒业、汴梁王酒业等企业发展，强化全产业链构建，打造提升开封酒业知名度，切实提升汴酒竞争力。 绿色大蒜和果蔬产业集群。充分发挥杞县、通许县、祥符区等县（区）大蒜种植基地优势，依托晟大农贸、潘安食品、开封美达食品等龙头企业，加强大蒜深加工产品研究与开发，大力发展蒜粉、蒜片、蒜泥、黑蒜、大蒜脆片等产品，积极发展以蒜素、蒜氨酸、多糖为主的大蒜食品、大蒜药品、大蒜保健品等深加工产品。积极打造绿色果蔬种植基地，依托汇源果汁、金明食品、杞县酱菜等龙头企业，重点发展特色果蔬加工新品种，扩大中高端植物蛋白饮料、功能饮料及果酒、果醋、罐头等果蔬功能产品生产规模，开发速冻蔬菜、脱水蔬菜、果蔬、方便食品和休闲食品等特色果蔬产品，形成多品牌、多系列、集群化发展格局。 肉类产业集群。以杞县、通许县、尉氏县和祥符区为重点，进一步推进牧原股份有限公司杞县、通许县生猪养殖基地建设，加快土地流转，扩大养殖规模。培育以大红门为重点龙头企业的生猪屠宰全产业链；以开封伊蘭肉业肉羊年屠宰项目为依托，打造中原地区最大肉羊生产加工产业；围绕中原皓月肉牛全产业链，打造杞县、尉氏县和祥符区肉牛生产基地，提高肉牛规模化、集约化、产业化发展水平。 油料加工产业集群。依托益海嘉里、龙大植物油等龙头企业，围绕打造“原料基地—压榨、浸出—提纯分级—副产品综合利用”产业链，加快发展具

有资源优势的花生油、芝麻油、大豆油，鼓励发展菜籽油、棉籽油、茶油等特色产品，提高精制油和专用油比重。加强油料副产物的综合利用，促进米糠精深加工，生产高等级食用米糠油和米糠油维生素 E 等高附加值产品。

休闲食品加工产业集群。依托海壹食品、华闽食品、尉氏开心仁等龙头企业，围绕打造“原料—烘烤、焙炒、膨化、腌渍—包装”产业链，积极开发风味多样、营养强化的方便新型食品，重点发展具有传统特色的果蔬饼干、无糖低热量饼干、功能性挂面、方便粉丝食品等产品，扩大粮谷类、薯类、豆类膨化食品生产规模及产品品质，研发早餐麦片、多口味玉米片、花生休闲食品、杂粮功能性食品等时尚功能性产品，满足市场细分需求。

乳制品加工产业集群。鼓励牛羊规模化养殖企业与国内知名乳制品加工企业合作，联建乳制品加工基地，实现生乳就近就地加工增值。支持禹王乳业、木易牧业等企业扩大巴氏奶、酸奶等低温奶生产供应。鼓励企业建立低温配送中心，在零售点、社区、学校等投放低温冷藏设施，构建涵盖运输、贮藏、分销、零售等各环节的乳制品全程冷链体系。

第三节 优化乡村休闲旅游业

提升乡村休闲旅游发展水平。以建设农文旅一体化发展示范区为目标，充分发挥开封历史文化、特色农业等优势，推动“农业+文化+旅游”一体化发展，丰富乡村旅游产品供给，完善乡村旅游公共服务设施，提升休闲农业和乡村旅游发展，打造特色乡村旅游目的地。依托各县（区）乡村振兴示范带建设，重点发展沿黄、城郊、开港大道周边的休闲农业和乡村旅游，支持各县（区）积极创建特色旅游乡镇、特色旅游村和乡村旅游经营单位，因地制宜加快建设一批乡村旅游示范点。

打造乡村休闲旅游精品工程。沿黄生态游依托水稻乡汴北水镇、柳园口乡黄河文化旅游区、刘店乡万亩菊花基地、东坝头黄河湾风景区发展垂钓、观景、漫步、骑行、摄影、饮茶、

黄河表演等业态，形成黄河生态休闲观光旅游带。红色文化游依托兰考焦裕禄精神发源地、杞县水东革命根据地等红色文化资源，打造爱国主义教育基地。古镇风情游依托朱仙镇、陈留镇、洧川镇、竹林镇、高阳镇、圉镇等，重点将传统村落保护与休闲农业、乡村旅游开发相结合，发展具有历史记忆、地域特点、民族风情的魅力村庄和特色乡镇。发展壮大菊花节、桃花节、荷花节、苹果花节、大蒜节等节庆活动，开发都市采摘、体验、休闲等旅游线路。打造以城郊乡村休闲旅游为载体的余店国家级美丽休闲乡村；建设以西姜寨现代高效设施农业、三产融合、国家级田园综合体、国家级现代农业产业园为核心的乡村振兴试点；围绕朱仙镇国家历史文化名镇复兴，深挖历史文化遗产，进行人居环境改善，并结合实际导入相关业态，打造朱仙镇绿色生活乡村振兴示范项目。到 2025 年，打造 10 个生态旅游示范乡（镇），30 个乡村旅游特色村。

第四节 发展乡村新型服务业

提升生产性服务业。培育社会化服务组织和多元服务主体，适应农业生产规模化、标准化、机械化的趋势，支持供销、邮政、农民合作社及乡村企业等开展农技推广、土地托管、代耕代种、烘干收储等农业生产性服务，以及市场信息、农资供应、农业废弃物资源化利用、农机作业及维修、农产品营销等服务。

拓展生活性服务业。改造提升餐饮住宿、商超零售、美容美发、休闲娱乐、电器维修、再生资源回收，积极发展养老护幼、卫生保洁、文化演出、体育健身、法律咨询、信息中介、典礼司仪等生活性服务业。

发展农村电子商务。依托龙头企业、专业合作社等新型农业经营主体，加快大蒜、蔬菜、粮油等网上交易平台建设，加快县级服务平台、乡镇级电商服务站和村级电商服务点网络建设，推动农产品“上线”，解决“最初一公里”问题。支持邮政、供销系统改造提升农村电子商务配送及综合服务网络。支持有条件的县（区）积极申报国家电子商务进农村综合示范县。

建设特色农产品现货交易中心。充分发挥杞县大蒜种植面积大、品质优、市场发达等优势，支持杞县加快河南大蒜现货交易中心建设，开展大蒜及大蒜加工制品等农产品现货交易、批发、零售、进出口，提供电子交易平台、仓储物流设施及信息、咨询、金融、培训等全链条增值服务，建成全国大蒜的交易集散中心、价格形成中心、金融服务中心。支持有条件的县（区）积极申建蔬菜、瓜果等特色优势农产品交易中心，提升农产品影响力。

加快物流园区与专业市场建设。支持尉氏县发挥临近港区的区位优势，规划建设农产品冷链物流产业园，加快自贸区冷链物流中心、杞县晟大物流园、开封宏进农副产品国际

物流中心、开封粮食集团物流园区等建设，大力发展多式联运，打通开封农产品外向通道。支持县（区）依托特色优势农产品建立专业市场、农贸市场等，积极推广农超对接、农批对接、农社对接、订单农业、中央厨房等模式，切实解决农产品销路问题。

第五章 坚持创新驱动发展战略，积极塑造发展新优势

实施科技强农战略，以农村实用人才和农业科技人才队伍建设为重点，构建现代化的乡村创新体系，推进农业农村全面创新，建设农村创新高地。

第一节 加强重点领域科技创新

加快种业科技创新。把种业作为农业科技攻关及农业农村现代化的重点任务，实施现代种业提升工程，大力加强粮食、畜牧、大蒜、蔬菜、花生等良种研发，推进“育繁推”一体化，不断提高农业良种化水平。加强畜禽新品种引进、培育、改良和快繁技术研究，重点推动生猪人工授精、肉牛繁育、肉羊快速育肥等领域发展。实施农业良种推广工程，建设新品种选育试验田，大力推广小麦、花生、大蒜等优质高产新品种。到 2025 年，全市主要农作物、畜禽良种覆盖率分别达到 99%、95%以上。

提升农机装备研发应用水平。加强大中型、智能化、复合型农业机械研发应用，打造农机装备一流企业和知名品牌。推

进粮食作物和特色经济作物育、耕、种、管、收、运、贮等薄弱环节先进农机装备研制。推进机械装备与养殖工艺融合，提升畜牧水产养殖主要品种、重点环节、规模养殖场以及设施农业的机械化水平。加大对智能、高端、安全农机装备的支持力度，突出优机优补、奖优罚劣，与洛阳、郑州、漯河等地配套协作，发展农机装备产业。

实施技术联合攻关。围绕小麦、花生、玉米、果蔬、肉奶牛等领域，组建开封市现代农业产业技术创新战略联盟，加强与中国农大、中国农科院、河南农大、河南农科院等战略合作，联合建设企业技术中心，聚焦薄弱环节开展技术联合攻关。支持杞县建立大蒜研发中心、博士后工作站和重点实验室，研究开发大蒜标准化种植和精深加工系列产品。

第二节 强化乡村人才有效供给

围绕解决“谁来兴村”这一难题，坚持内培外引、综合施策，强化人才供给。通过广开门路引才、精准培训育才、依托产业聚才、保障待遇留才，凝聚各方力量助力乡村振兴，为乡村振兴提供强大的智力支撑。打好“乡情牌”，优化返乡创业服务，落实各项返乡创业优惠政策，改善乡村工作和生活条件，为人才返乡留村提供物质基础。实施农村实用人才素质提升工程，聚焦农业、畜牧业、教育等领域人才需要，实施行业性领域性人才培养选拔；分批做好做实职业农民培训，对返乡

人才实施精准培训。通过在农村发展新产业、建设新项目，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，以事业留住人才。推进系列基层服务人才待遇保障政策的落实，在职称评聘、晋升渠道、扶持政策等方面向乡村倾斜。

以培育新型职业农民为重点，多层次培养农村实用人才，不断完善人才评价、培养、激励、扶持工作机制，努力营造“尊重农村人才、争当职业农民”的社会氛围。在新型职业农民培训工作中下硬功夫，大力开展新型职业农民“点单式”培训。既要积极鼓励和引导返乡回乡创业的农民工、大学生投身到现代农业建设中来，更要从本地人力资源入手就地培养新型职业农民，培育一支“爱农业、懂技术、善经营”的人才队伍。鼓励和引导社会各界人才投身乡村建设，不断优化农村人才队伍，为乡村人才队伍注入“新鲜血液”。支持兰考依托兰考三农职业学院建设全国乡村振兴学院。

第三节 壮大新型农业经营主体

实施新型农业经营主体培育工程，加快培育种植大户、家庭农场、合作社、龙头企业、农业产业化联合体等新型经营主体。鼓励新型经营主体通过土地流转、土地托管、土地入股等形式，发展适度规模经营，推进规模化种植、标准化生产、产业化经营。做大做强农业产业化龙头企业，鼓励农业产业化龙头企业通过并购重组、控股、参股、兼并等方式壮大企业规

模，形成一批具有核心竞争力的企业群。推进农民专业合作社质量提升，加大对运行规范的农民专业合作社扶持力度，以大蒜、菊花、果蔬、花卉苗木、特色草畜等为重点，组建农民专业合作社联合社，实现分工协作、要素融通、资源共享和利益联结，增强其服务带动能力；实施家庭农场培育计划，把农业规模经营户培育成有活力的家庭农场，积极开展示范家庭农场创建工作，稳妥培育示范性家庭农场，把符合家庭农场条件的种养大户和专业大户、已在市场监管部门登记的家庭农场纳入名录管理，增强示范带动效应，支持现有家庭农场积极争创省级示范，探索系统推进家庭农场发展的政策体系和工作机制。

专栏 4 新型农业经营主体培育工程
农业产业化龙头企业。研究修订农业产业化市重点龙头企业认定办法，到 2025 年，全州市级以上农业产业化龙头企业达到 200 家以上。
农民专业合作社。继续开展农民专业合作社质量提升整县试点工作，到 2025 年，全州市级以上农民专业合作社示范社达到 200 家以上。
示范家庭农场。到 2025 年，全市新创建市级以上示范性家庭农场 50 家以上，其中省级达到 10 家。

第四节 营建现代乡村创新体系

高质量培育涉农企业创新主体，厚植农业发展根基；完善农业领域实验室体系，提升原始创新能力；加快农业创新创业服务载体建设。实施科技助力乡村振兴发展工程，加大科技特派员相关政策的落实，充分发挥省、市两级科技特派员带动引领作用，更大范围、更深层次探索科技特派员制度与脱贫帮扶的良性结合，“十四五”时期，每年选派 100 名科技特派员，

挖掘脱贫乡村优势资源；建设有科技特派员参与的创新示范载体 10 个；实施乡村振兴重大科技专项 5 项；以科技创新促进现代化的乡村治理模式构建。加快农业科技成果转化体系建设，深化农业科技成果评价机制改革，贯彻落实技术转化转移技术合同认定后补助支持政策，推进农业科技成果转化收益分配管理改革，建立完善技术转移服务体系。

专栏 5 农业科技创新工程
现代种业提升工程。到 2025 年，培育一批具有较强竞争力的“育繁推一体化”种子企业；围绕小麦、花生、蔬菜、大蒜、花卉等 10 大特色农业基地，分别建设 1 个育种（苗）中心。
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。

第六章 大力实施乡村建设行动，建设宜居宜业新家园

实施乡村建设行动是党的十九届五中全会作出的重大部署，是推进农业农村现代化的重要抓手，同时也是全面推进乡村振兴战略落地见效的重要内容。“十四五”时期，大力实施乡村建设行动，建设宜居宜业美丽乡村。

第一节 提升公共服务，建设幸福乡村

按照城乡基本公共服务均等化要求，强力推动乡村公共服务和社会事业的建设，健全全民覆盖、普惠共享、城乡均等的基本公共服务体系，切实增进农民福祉，促进共同富裕。

推动乡村更高质量的就业创业。加大返乡创业扶持力度。

持续完善培训、贷款、孵化和创业辅导“四位一体”的创业服务体系，全力支持兰考县国家返乡创业试点县建设和各区县农民工返乡创业示范园建设。构建全方位就业服务体系。优化提升公共就业服务信息平台，确保零就业家庭动态清零。谋划建设兰考县豫东人才市场、区域性创业实训基地、创业培训中心等稳就业公共服务项目，做好失业风险防控和保障工作。

引导优质教育资源向农村倾斜。统筹规划农村基础教育学校布局，保障学生就近享有优质教育。全面改善农村义务教育学校基本办学条件，加强寄宿制学校建设，提升乡村教育质量，推进各县域校际教育资源均衡。着力推进农村基础教育振兴，抓好控辍保学工作，落实学生资助政策，加强农村教师培养培训，大力推进对口帮扶。发展面向农村的职业教育，加大职业成人教育服务农村力度，加强县（区）职业教育院校建设，有针对性设置相关专业和课程，有效提升农村地区人口素质 and 创新能力。

促进医疗卫生资源向农村转移。发展农村社区卫生院，加快标准化村卫生室建设。加强城乡医院之间的人员和信息交流，通过开展对口支援等形式，提倡城市医院知名专家、医生定期或不定期对农村医院进行交流指导，使城市优质医疗资源向农村地区转移，农民不出乡村就能享受到城市优质的医疗卫生服务。为乡村医生创造更多学习进修机会，鼓励有条件的乡村医生接受医学学历的再教育，提高在职乡村医生的能力与水平。

确保社会保障对农村全面覆盖。落实城乡居民基本养老保险待遇确定、基本养老金正常调整机制和城乡居民基本养老保险丧葬补助制度，与家庭养老、土地保障、社会救助等相配套，保障农村居民老年基本生活。完善农村最低生活保障制度，提高农村低保水平，构建城乡统筹的社会救助体系。加强对农村留守儿童和妇女以及老年人的关爱，完善相关服务体系，积极推动多层次农村养老事业发展。建立健全工伤保险、医疗保险、生育保险等其他农村社会保险配套体系，统筹考虑教育、住房等政府补贴政策，让不同政策之间相互协调、配套，形成惠农合力。

积极推动城乡公共服务均等化。加快构建城乡均等的基本公共服务体系，积极发挥政策的导向作用，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，逐步缩小城乡基本公共服务差距。优先发展农村教育事业，健全乡村医疗卫生服务体系、城乡公共文化服务体系和城乡社会救助体系，完善城乡统一的社会保险制度，加强农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系建设。着力推进义务教育、基本医疗、公共卫生、养老保险、最低生活保障、社会救助和公共就业服务等基本公共服务均等化，加快破除城乡二元结构，促进“城乡一体、共同富裕”。

第二节 整治人居环境，营建美丽乡村

坚持绿水青山就是金山银山，不断改善农村人居环境，努

力补齐影响农民群众生活品质的短板，建设环境美、田园美、村庄美、庭院美的美丽乡村。

强化村庄环境综合整治。以建设生态宜居美丽乡村为导向，以持续推进农村环境综合整治为抓手，整体提升农村生态环境。到 2025 年，新增完成 255 个村庄整治任务。深入开展农村卫生创建活动，大力推进健康村镇建设工作，持续推动五星健康文明家庭创建活动。到 2025 年，全市国家卫生乡镇数量占比达到 15%、省级卫生乡镇和省级卫生村（社区）数量占比分别达到 70%和 30%、其余 15%的乡镇全部创建成市级卫生乡镇、市级卫生村（社区）数量占比达到 40%以上，全市建成健康村镇不低于卫生村镇总数的 10%，全市五星健康文明家庭数量达到 5 万户以上。

加强农村生活垃圾治理。按照农村生活垃圾治理“五有标准”，进一步建立健全“扫干净、转运走、处理好、保持住”的农村生活垃圾收运处置体系。支持国家级示范县兰考县和省级示范县尉氏县开展农村生活垃圾分类示范工作。到 2025 年，省级农村生活垃圾分类示范试点实现全覆盖，基本实现农村生活垃圾分类、资源化利用全覆盖。

扎实推进农村“厕所革命”。坚持科学规划、整村推进，结合各地实际，因地制宜选择简单实用、成本适中、技术成熟、群众乐于接受的改厕模式。坚持数量服从质量、进度服从实效，求好不求快，突出抓好改厕质量和后期管护服务，严把

产品质量关、施工质量关、竣工验收关，建立便捷经济的设备维修、粪污清掏和资源化利用服务体系，加快探索社会化、专业化、市场化的管护方式。发挥农民主体作用，引导农民主动出资投劳参与厕所建设，转变卫生观念，养成卫生习惯。持续开展农村改厕问题摸排整改，对 2013 年以来各级财政支持改造的农村户厕开展拉网式排查，对发现的问题分类进行整改，对水毁厕屋进行重建，对损坏厕具及时维修更换。到 2025 年，累计新改造农村无害化卫生厕所 33 万户，农村卫生厕所普及率进一步提高，厕所粪污有效处理和资源化利用水平显著提升。

专栏 6 农村“厕所革命”工程
推进农村卫生厕所建设。因地制宜，合理选择确定农村户用无害化卫生厕所建设和改造模式。明确农村厕所粪污收集和管护机制。科学选择农村厕所粪污收集处理方式。积极发挥市场机制作用，引导企业或个人参与厕具检查检修、粪污收运以及粪液粪渣资源化利用等工作。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，累计新改造农村无害化卫生厕所 33 万户。

加强农村饮用水水源地环境治理。围绕“划、立、治”做好日供水在 1000 吨或供水服务人口在 10000 人以上饮用水水源地保护工作，持续开展环境问题排查整治，保障农村饮水安全。到 2025 年，完成全市农村“千吨万人”及乡镇级集中式饮用水水源保护范围（区）的划定、标识标志的设置及环境问题排查整治。

科学推进农村生活污水治理。以减量化、生态化、资源化为导向，充分考虑当地财政承受能力和自然条件，合理制定目

标任务，科学选取污水治理模式和技术，量力而行，分类分步推进。突出重点区域，优先治理黄河流域、水源保护区、黑臭水体集中区域、乡镇政府所在地、中心村、城乡结合部、旅游风景区等七类村庄生活污水，拓宽农村生活污水治理融资渠道，强化设施运行维护。支持各县（区）开展集中式农村生活污水处理设施分类整治提升行动，逐步解决设施“晒太阳”不运行等问题。

专栏 7 农村生活污水治理工程
分类推进乡村污水治理，加快推进污水处理设施已经建成但未正常运行的乡镇完善收集系统和运营机制，实现正常运营。推动城镇污水管网和服务向周边村庄延伸覆盖。对城镇污水管网短期内覆盖不到、居住分散的村庄选择建设小型人工湿地、氧化塘、无（微）动力等低成本、低能耗、易维护、高效率的污水处理设施。暂无能力建设小型污水处理设施的村庄，合理建设污水排放沟渠。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。到 2025 年，全市农村生活污水治理率完成省定目标。

有序开展农村黑臭水体整治。根据黑臭水体污染程度、污染成因、所在地水文气候和经济发展水平，合理选择治理技术模式，因河因塘施策，分区分类，标本兼治，综合实施控源截污、清淤疏浚、生态修复、水系连通等工程，消除黑臭水体，杜绝采用简单填埋、河道“三面光”硬化等整治手段。落实污染治理属地责任，推动河长制、湖长制体系向村级延伸，探索建立农村黑臭水体整治长效管护机制。支持受灾地区加快整治因洪水造成的暂时性黑臭水体。到 2025 年年底，农村黑臭水体整治率达到 40%以上。

推进乡村能源革命。实施农村供电保障提升行动，推进农

村电网巩固提升工程。因地制宜推动风电、光伏发电、生物质天然气等项目建设，扩大农村清洁能源供给。持续深化兰考农村能源革命试点建设，分类开展农村能源革命试点示范，探索形成多能互补、城乡统筹的农村能源生产消费新模式，着力构建以清洁能源为主的农村能源供应消费体系。到 2025 年，全市农网总体发展水平达到全省先进水平，可再生能源发电装机容量进一步提高。

整体提升村容村貌。顺应村庄发展规律和演变趋势，推动村庄基础设施合理布局、配套衔接、提挡升级，有序推进“多规合一”的实用性村庄规划编制。加强乡村风貌引导，有序推进农房及院落风貌整治，突出乡土特色和地域特点，加强传统村落民居和历史文化名村名镇保护，建立动态管理机制。重点实施农村骨干路网升级改造工程，打造一批连接主要经济节点的产业路、旅游路、资源路，推进建制村窄路基路面公路拓宽改造，推进农村公路进一步向进村入户倾斜。推进农村生产生活道路衔接，有条件的地方农村公路建设与农业生产道路实现应接尽接。积极推动专群结合、有路必养的农村道路养护机制建设，鼓励村集体和村民参与村内道路养护。深入实施乡村绿化美化行动，充分利用闲置土地见缝插绿，以“庭院花园化、乡村园林化”为目标，建成一批自然和谐、环境优美、景观出色的森林乡村。巩固提升农村饮水安全保障水平。完善村庄公共照明设施，有条件的村内主干道和公共场所基本实现全覆

盖。加大农村电力线、通信线、广播电视线“三线”整治力度。推进“一宅变四园”经验，加强村庄荒芜宅基地治理。持续开展农村人居环境整治提升行动，每年建设一批示范村，着力改善村容村貌，建设环境美、田园美、村庄美、庭院美的美丽乡村。

专栏 8 村容村貌提升工程
村庄建设规划指引。推进县域村庄分类和布局规划、“多规合一”的实用性村庄规划编制。到 2025 年，实现村庄规划全覆盖。 深入实施硬化绿化亮化美化行动。优化完善村庄路网，推进建制村窄路基路面公路扩宽改造。以村庄公共场所、内部道路和宅旁为重点，见缝插绿，合理搭配乔灌草藤，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。 “美丽小镇”“四美乡村”“五美庭院”建设行动。认真学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验，在全面整治基础上，每年高标准打造一批示范村。2025 年，50%以上的乡镇政府所在地达到有科学的城镇规划、有完善的基础设施、有健全的公共服务、有丰富的文体活动、有便捷的政务服务、有长效的管理机制的“美丽小镇”建设标准；30%以上的行政村达到环境美、田园美、村庄美、庭院美的“四美乡村”建设标准；50%以上的农户庭院达到整洁美、卫生美、绿化美、文明美、和谐美的“五美庭院”建设标准。

不断强化乡村生态文明建设。深入实施乡村绿化美化行动，加强农田防护林建设工程，紧密结合高标准农田建设，以田间路沟渠为骨架，进一步完善农田生态屏障。推进防风固沙林工程，突出抓好兰考县东部，杞县东部、北部，祥符区西部、南部，通许县北部、尉氏县西部等沙化严重区域的综合整治。对市级乡村振兴示范带、沿黄乡村振兴示范带，以及各县区乡村振兴示范带，要在村庄全面绿化的基础上，强化沿线道路植绿增绿，以“绿带”连接村庄、装点沿线。有机结合生态

文明建设与美丽乡村建设，深入开展生态法治宣传教育，利用各种农村基层会议、乡村喇叭、宣传栏、农民夜校、手机短信、微博、微信等平台，加强乡村生态文明宣传教育。广泛开展乡村绿色生产生活方式进农户，积极营造乡村生态消费文化氛围，增强全民保护乡村生态环境的意识。

第三节 繁荣乡村文化，建设文明乡村

坚持以社会主义核心价值观为引领，以传承发展中华优秀传统文化为核心，以乡村公共文化服务体系建设为载体，加强新时代农村精神文明建设，弘扬中原地区优秀文化，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，提升乡村振兴“软实力”。

加强新时代农村精神文明建设。弘扬和践行社会主义核心价值观，以农民群众喜闻乐见的方式，深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育。加强农村思想道德建设，实施倡导乡村现代文明新风工程，普及科学知识，推进农村移风易俗，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风，培育移风易俗示范县、移风易俗示范乡镇和示范村。深入开展农村封建迷信和非法宗教专项整治，强化农村宗教管理，依法治理非法宗教问题，促进农村宗教工作规范化、制度化。倡导乡村诚信守法道德规范，推进农村诚信“红黑榜”制度建设，全面落实守信联合激励和失信联合惩戒机制。积极开展诚信村镇创建行动，加快推进农村诚信体系建设，深化诚实守信宣传教育。建

设覆盖全社会的征信系统，争创一批诚信村镇。加强乡村公民社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德教育建设，强化孝善教育。加大文明村镇创建力度。

专栏 9 新时代乡风文明提升工程
移风易俗行动。完善“一约四会”制度建设，加大普法力度，开展农村封建迷信和非法宗教专项整治等行动，营造遵纪守法的社会氛围，维护乡村和谐安宁和民族团结。 孝善传扬行动。开展“孝善敬老饺子宴”等活动，传承孝善敬老文化，形成全社会尊老敬老爱老的社会公知，保障老人衣食住行等需求。 诚信村镇创建行动。加快推进农村诚信体系建设，深化诚实守信宣传教育。广泛开展诚信典型建设活动，定期公布正反典型。建立健全覆盖农村的征信系统，组织开展农户信息采集、录入和信用评价工作。到 2025 年，全市诚信村镇数量占比达到 60%以上。 文明村镇创建行动。加大文明村镇创建力度，广泛开展道德模范、身边好人、“最美人物”及文明家庭、星级文明户创建等选树活动。到 2025 年，全市文明村镇数量占比达到 80%以上。

传承和创新优秀乡村文化。加强对优秀传统文化的保护传承，创造性转化、创新性发展农村文化，增强农村文化吸引力和凝聚力。深入开封特有的传统文化，打造以宋文化为代表的乡村文化传承展示名镇。加大对乡村文物古迹保护力度和宣传力度，全面深入挖掘乡村文化古迹中蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范。充分挖掘利用传统农耕文化资源价值内涵和文化元素，积极开展村镇志村史编修工作。传承发展乡村非物质文化遗产，叫响开封非遗文创品牌，鼓励建设市非物质文化遗产传习基地和乡村非遗传习中心，建设非遗旅游主题小镇和乡村非遗体验基地。鼓励省级、市级非物质文化遗产代表性项目分别申报国家级、省级非物质文化遗产代表性项目。传承

发展特色民俗文化，建设乡村民俗体验基地和民俗文化村，培育少数民族文化传承人，基于特色文化节庆建设全国有影响力的民俗节庆之都。扩大乡村文化国际交流，打造一批乡村文化交流精品项目，创建具有历史记忆、地域特色的乡村优秀文化品牌。

专栏 10 乡村文化传承和创新发展工程
非物质文化遗产传承保护。完善非遗保护制度，支持开封盘鼓、二夹弦、麒麟舞、罗卷戏、豫剧（祥符调）、大相国寺梵乐、开封鼓子曲、独杆跳等优秀传统戏剧、曲艺、传统音乐和传统舞蹈，朱仙镇木版年画、汴京灯笼张、汴绣、宋室风筝等传统美术，第一楼小笼灌汤包子、又一新糖醋软熘鲤鱼焙面、洧川豆腐制作技艺、朱仙镇五香豆腐干制作技艺、莫家酱菜培制技艺、沙家品味来五香牛肉制作技艺、白记花生糕制作技艺以及北宋官瓷烧制技艺、装裱修复技艺等传统技艺，潘氏烧伤传统疗法、李氏眼药、杨氏珍珠散治疗口疮技艺、众度堂中医外科疗法等传统医药以及民间文学、民俗等非物质文化遗产传承发展。传承和发展撾石锁、黄派查拳、子路八卦拳（白拳）、回族七式拳等传统武术，广泛开展形式多样的农民群众性体育活动。建设 960 非遗文化创意园、市非物质文化遗产传习基地和乡村非遗传习中心（所、点），培养非物质文化遗产传承人。 传统村落保护。加强村落风貌保护与改造提升，持续推进杞县葛岗镇西空桑村、通许县冯庄乡杨庄村、通许县长智镇岳寨村、通许县长智镇后七步村、通许县孙营乡南李佐村、祥符区朱仙镇估衣街村、祥符区朱仙镇西街村、祥符区杜良乡国都里村、尉氏县洧川镇南街村、杞县围镇镇围北村、龙亭区柳园口乡半堤村等省级以上传统村落保护，争取再申报一批国家级、省级传统村落。依托国家“一馆一平台”建设工程，以数字化手段展示全市传统村落的聚落风貌、传统建筑、非物质文化遗产、民俗文化、村志族谱等内容。加大对乡村近现代重要史迹、代表性建筑、古遗址等的发掘保护。积极开展“拯救老屋”行动，修缮保护古民居。

发展壮大乡村文化产业。以建设国际文化旅游名城为目标，以市场化、产业化发展为导向，发展壮大特色文化产业，打造文化产业新高地。积极实施乡村文化产业发展提升工程，

推动乡村文化产业化发展。打造乡村文化知名品牌，提升开封特色文化影响力建设省级文化产业特色乡村。鼓励支持各县区创建文化产业示范区（基地）。

专栏 11 乡村文化产业发展提升工程
民间传统工艺振兴行动。推动开封汴绣、书法、宋词、草编、杞县柳编、汴京灯笼等手工艺品，开封小笼包、花生糕、双麻火烧、酱牛肉、锅贴、朱仙镇五香豆腐干等文化餐饮产业化发展，培育形成具有民族和地域特色的传统工艺产品，促进传统工艺提高品质。培育和打造传统民间艺术、生态文化旅游、歌舞技艺表演等特色文化产业和创意产品。 文化产业园区（街区）建设。加快推进朱仙镇国家文化生态旅游区、杞国文化园、伊尹文化园等建设。支持乡镇建设文化产业园区、特色文化基地、特色文化街区，发展文化工艺品研发、文化演艺、文化创意等产业。

丰富乡村文化生活。积极推进城镇公共文化服务向农村延伸，为广大农民群众提供高质量的精神营养。逐步健全乡村公共文化服务体系，按照“四有”要求，加强乡镇综合文化站、村综合文化服务中心建设，健全乡村公共文化服务体系。深入实施文化惠民工程，推动文化资源向基层倾斜，支持建设文化礼堂、文化广场等设施，为农村地区提供更多更好的公共文化产品和服务。广泛开展群众文化活动，鼓励县（区）打造农民特色群众文化活动品牌，鼓励乡村开展丰富多彩的群众性节日民俗活动，持续开展好“戏曲进乡村”“红色文艺下基层”“幸福开封健康舞”等各类文化活动，加强群众文化团队建设。提升乡村文化队伍。支持民间文艺团体、文化示范户、农村广场舞队、民间艺人等发展，拓宽文化服务渠道。广泛开展乡土文化人才培养培训工作，提升农村文化骨干专业技能，培

养一批农村艺术家。搭建农村文化交流平台，通过组织示范性展演、会演等形式，为农村文化队伍提供展示交流舞台。

专栏 12 乡村公共文化服务工程
农村文化设施建设。推动县级公共图书馆、文化馆达标升级，加强乡镇和村综合文化服务中心、农家书屋建设。“十四五”期间，实现乡镇（街道）、村庄（社区）两级公共文化设施全覆盖。 文化下乡活动。持续开展好“舞台艺术送基层”“中原文化大舞台”“优秀剧目巡演”等文化惠民活动进农村，利用流动文艺演出车、流动图书车、流动电影放映车为城乡群众开展流动文化惠民服务，每年送文艺演出到每个乡镇1场。 全民健身进乡村。深入推进全民健身，“十四五”期间，升级更新200处乡镇农民健身工程，培训2000名乡村社会体育指导员，各乡镇每年组织开展10次以上体育活动，各行政村每年组织开展5次以上体育活动。

第四节 完善基础设施，打造数字乡村

坚持农业农村优先发展，加快补齐农村基础设施短板，加强农村新一代信息基础设施建设，全面推进现代信息技术与农业农村发展深度融合，建设高标准、高水平、高品位的数字乡村。

推动农村通组道路全覆盖。实施“旅游路、资源路、产业路”建设，按照“修一条路、造一片景、富一方人”的理念，结合美丽乡村、特色小镇建设，打造乡村旅游路、资源路、产业路，助推“农村公路+产业”融合发展。实施“行政村超期服役道路改造”，提高行政村公路技术等级，改善群众出行条件。实施“新升级干线公路”，加快推进新升级国省道改造，提升路网通畅水平，促进城乡融合和区域协调发展。实施“安全防护

工程”，加快完善农村公路安全防护设施，加大农村公路危桥改造力度，保障农村居民安全畅通出行。

打造“数字乡村”新基建。加快乡村新一代信息基础设施建设，稳步推进农村光纤宽带、移动互联网、数字电视网和下一代互联网发展，提升 5G 网络覆盖水平。借助大数据、人工智能、物联网等新技术，培育形成一批叫得响、质量优、特色显的农村电商品牌，推动农业农村数字化转型发展。注重农机装备数字化改造，加快农业机械与互联网、大数据、智能控制、卫星定位等信息技术深度融合，搭建统一的智能农机大数据平台，推进作业调度、诊断维修、监理办证、远程培训等信息化，为农机发展插上“数字翅膀”。持续推进智慧水利、智慧交通、智能电网、智慧农业、智慧物流建设，以数字化引领农业农村现代化发展。

促进农业与信息技术深度融合。大力开展“互联网+”现代农业行动，推进物联网、云计算、大数据、移动互联等技术在农业领域的应用，深入实施精准农业等重大科技创新工程。加快智慧农业科技创新平台、公共服务平台建设，积极搭建农业物联网平台、农产品质量安全追溯平台、农业信息化平台、农产品网络展销平台，推动农业生产、农产品流通和质量追溯数字化。建立全市农业云数据中心，以西姜寨科技园区为引领，实施智慧农业应用示范工程，推动智慧农业发展。支持祥符区、杞县、兰考县、尉氏县、通许县等创建国家级、省级数字

农业示范县。

促进粮食产业集群“两化”融合。要依托优势特色产业，以“绿色化”和“数字化”为方向，大力推进绿色小麦产业集群建设及其数字化升级改造。扩大优质小麦、稻谷等良种繁育基地面积，积极推广绿色小麦、稻谷种植技术，依托天源面业、宇东面粉、家家福面粉、六福面粉、金穗面业等龙头企业，围绕打造“小麦、水稻等原料基地—米面制品精深加工—饲料精深加工—粮食服务业”全产业链，加快推进主食工业化、产品系列化和差异化，延长副产品加工生产链条。依托绿色粮食产业集群构建绿色粮食产业互联网平台和云数据中心，促进粮食全产业链智慧升级和粮食产业集群的数字化、绿色化融合发展。

第七章 加强乡村治理体系建设，增强乡村治理新效能

实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容。坚持把乡村治理体系和治理能力建设作为主攻方向，健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村治理体系，实现乡村共建共治。

第一节 逐步完善乡村治理体系

充分发挥农村基层党组织在乡村治理中的核心和领导作用。始终将党管农村的工作原则贯穿于乡村治理体系建设、乡村治理效能提升的全过程，发挥党组织在农村各类组织中的领

导作用，把农村基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。加强对基层党组织人才的培养力度，发挥广大党员、干部的先锋模范作用，健全激励村干部干事创业机制，加强基层党员干部党风廉政建设和绩效管理，不断提高基层干部的乡村治理能力和治理水平。

发挥人民群众在乡村治理中的主体作用。推广“积分制”“清单制，推进村民自治机制的制度化、规范化、程序化，充分发挥村民自治的民主管理、民主监督等作用。积极推动治理重心下移，把更多资源下沉到基层自治单位，实现资源管理的精准化和精细化。吸纳广大群众、社会组织和社会力量积极投身农村公共管理和服务，实现政府治理、社会调节、乡村居民自治的良性互动，构建共建共治共享的乡村治理格局，夯实基层社会治理基础。

第二节 不断加强法治乡村建设

学习贯彻习近平法治思想，规范涉农行政执法，强化乡村司法保障，加强乡村法治宣传教育，完善乡村公共法律服务，健全乡村矛盾纠纷化解和平安建设机制，推进乡村依法治理，推动民主法治示范村、学法用法示范户建设。不断完善乡村法治服务，持续加强乡村人民调解组织队伍建设，健全农村地区扫黑除恶常态化机制，健全乡村社会治安防控体系，深化“一

村一警”长效机制，持续推进农村“雪亮工程”建设。持续提升干部群众法治素养，推动领导干部带头做尊法学法守法用法的模范，提升农业综合行政执法人员法治能力，打造专业化、职业化、现代化的农业综合行政执法队伍。带动农民群众学法用法，营造人人学法、人人用法的良好氛围。

深入开展法治宣传教育，通过法治宣传、举办法治讲座、化解矛盾纠纷、提供法律服务等形式，不断增强农村基层干部和农民群众的法治观念和依法维权意识，在乡村形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。切实加强法治教育支持保障，各级农业农村部门将普法工作摆上日程，并纳入到综合绩效考核当中。培育壮大普法志愿者队伍，加强普法讲师团建设和普法骨干培训。加强经费保障，统筹利用好现有经费渠道，鼓励引导社会资金参与支持普法工作。

第三节 强化村级事务规范管理

规范村级组织工作事务。清理整顿村级组织承担的行政事务多、各种检查评比事项多问题，切实减轻村级组织负担。各种政府机构原则上不在村级建立分支机构，不得以行政命令方式要求村级承担有关行政性事务。交由村级组织承接或协助政府完成的工作事项，要充分考虑村级组织承接能力，实行严格管理和总量控制。从源头上清理规范上级对村级组织的考核评

比项目，鼓励各地实行目录清单、审核备案等管理方式。规范村级各种工作台账和各类盖章证明事项。

全面实施村级事务阳光工程。完善党务、村务、财务“三公开”制度，实现公开经常化、制度化和规范化。梳理村级事务公开清单，及时公开组织建设、公共服务、脱贫攻坚、工程项目等重大事项。健全村务档案管理制度，推广村级事务“阳光公开”监管平台，支持建立“村民微信群”“乡村公众号”等，推进村级事务即时公开，加强群众对村级权力有效监督。规范村级会计委托代理制，加强农村集体经济组织审计监督。

第八章 深化农村重点领域改革，激发乡村发展新活力

坚持“扩面、提速、集成”的改革方针，全面深化农业农村改革，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。

第一节 巩固完善农村基本经营制度

保持农村土地承包关系稳定并长久不变。探索落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策办法，稳定农村土地承包关系。坚持家庭经营基础性地位，赋予双层经营体制新的内涵。落实扶持小农户和现代农业发展有机衔接的政策，完善“农户+合作社”“农户+村集体经济组织+合作社”“农户+公司”的利益联结机制。加快培育各类农业社会化服务组织，充分发挥不同服务主体各自的优势和功能，努力实现服务主体多元化、形

式多样化、服务专业化。

第二节 深化农村土地管理制度改革

依法推进农村“三块地”改革、深化农村承包地“三权分置”改革，加快推进农村集体建设用地和宅基地使用权确认登记颁证工作，积极发展土地流转、土地托管等多种形式的适度规模经营。到 2025 年，农业适度规模经营面积达到 80%以上、社会化服务面积达到 100%。探索宅基地“三权分置”改革，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，鼓励进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地，最大程度挖掘宅基地潜力。探索集体经营性建设用地入市，激活农村土地市场。

第三节 推进农村集体产权制度改革

巩固脱贫攻坚中集体经济发展成果，明确集体资产所有权，把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。依托特色产业发展、农业农村基础设施建设、林下经济发展等多种方式不断发展壮大村级集体经济。强化农村集体资产财务管理，推动农村集体资产财务管理制度化、规范化、信息化。有序推进经营性资产股份合作制改革，确认农村集体经济组织成员身份，保障农民集体资产股份权利。推进农村“三变”改革，针对当前农村普遍有大量的闲散土地、劳动力，闲

散资金和房屋等不能有效利用，农民有资源没资本、有权利不获利的现象，在扎实开展宅基地制度改革和集体产权制度改革的基础上，以农村“三变”改革为契机，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，实现土地流转有租金、参加劳动有薪金、资金入股有股金、房屋入股有红金、发展旅游有共享金、集体经济发展有资金，带动集体经济发展。

第四节 建立完善农业支持保护制度

按照增加总量、优化存量、提高效能的原则，强化高质量发展导向，加快构建新型农业补贴政策体系。按照更好发挥市场机制作用取向，落实稻谷和小麦最低收购价政策以及玉米和大豆生产者补贴政策。推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点，扩大农业大灾保险试点和“保险+期货”试点。建立银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制，推动农村商业银行、农村信用社逐步回归本源，为本地“三农”服务。用好差别化准备金率和差异化监管等政策，切实降低“三农”信贷担保服务门槛，鼓励银行业金融机构加大对脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的中长期信贷支持力度。

第九章 持续推动城乡融合发展，构筑城乡发展新格局

以城带乡，城乡共建。建立健全城乡融合发展体制机

制，促进城乡互动升级，推动城乡要素双向无障碍流动，统筹城乡空间格局，构建城乡生产生活生态协调的城乡融合发展新格局。

第一节 缩短城乡差距，促进城乡社会融合

基本公共服务均等化是推动城乡融合发展的重要保障。着眼补齐农村公共服务短板，着力化解城市内部“二元结构”，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，实现城乡基本公共服务均等化、发展权益平等化。加快农业转移人口市民化进程，以人的城镇化为核心，以基本公共服务均等化为关键，放宽农业转移人口进城落户政策，建立健全农业人口转移激励机制，有序推进农业转移人口市民化，维护好进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。

第二节 创新体制机制，促进城乡要素融合

逐步破除有碍于城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒，促进各类要素更多向乡村流动，为乡村振兴注入新动能。坚持“把城镇和乡村贯通起来”的工作思路，推进城乡融合载体建设，以工促农、以城带乡。积极稳妥推进新一轮农村改革，深化农村土地制度改革，完善农业农村支持政策体系。推动人才、土地、资金等要素双向流动和均衡合理配置，引导各类要素在乡村汇聚，激活乡村振兴内生动力。制定和完善农

村集体经营性建设用地入市制度，健全城乡统一的建设用地市场。加快农业转移人口市民化、完善城市人才入村激励机制，坚持转移就业和返乡创业“两手抓”，促进人才双向流动。加大财政支农资金力度，依托祥符区普惠金融发展示范区建设，大力发展农村普惠金融，创新农村金融模式，建立健全多元投融资机制。推进践行县域治理“三起来”示范县建设，发挥兰考县先进典型示范作用，引领带动全市县域经济高质量发展。

第三节 优化规划布局，促进城乡空间融合

坚持城乡一体设计、多规合一、功能互补，统筹城乡产业、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境等布局，推动城镇基础设施向农村延伸、城镇公共服务向农村覆盖、城镇现代文明向农村辐射，形成田园乡村与现代城镇交相辉映的城乡发展形态。完善城乡布局形态，强化县城综合服务功能，推动以乡镇政府驻地为中心的农民生活圈建设，以镇带村、以村促镇，促进镇村联动发展。强化资金、人员保障，积极推进乡村规划编制，集中力量加快编制“多规合一”的实用性村庄规划。加强城乡基础设施统一规划、建设和管护，加快实现城乡交通、客运、绿化、垃圾处理、污水处理和执法体制一体化，创建省级城乡融合发展示范区。

第十章 巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接

“十四五”时期是全面推进乡村振兴、加快农业农村现代

化的第一个五年，必须立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，乘势而上全面推进乡村振兴，大力弘扬脱贫攻坚精神，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，增强脱贫地区内生发展能力，让脱贫群众和监测对象过上更加美好的生活，逐步走上共同富裕道路。

第一节 持续巩固拓展脱贫攻坚成果

保持主要帮扶政策总体稳定。严格落实“四个不摘”要求，保持现有主要帮扶政策措施总体稳定。坚持摘帽不摘责任，贯彻落实市县乡抓落实的工作机制，构建责任清晰、各负其责、执行有力的乡村振兴领导体制，层层压实责任。坚持摘帽不摘政策，分类优化调整，变守势为攻势，确保政策连续性，继续稳定兜底救助类政策，落实好教育、医疗、住房、饮水等民生保障普惠性政策，并根据脱贫人口实际困难给予适度倾斜，优化产业就业等发展类政策。坚持摘帽不摘帮扶，继续实行各级领导干部联系帮扶、定点帮扶、“万企兴万村”，健全常态化驻村工作机制，对脱贫村继续选派第一书记和工作队。坚持摘帽不摘监管，把巩固拓展脱贫攻坚成果纳入县级党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核范围，强化考核结果运用，将考核结果作为干部选拔任用、评先奖优、问责追责的重要参考；建立跟踪监测机制，对乡村振兴重点帮扶乡村进行定期监测评估。

健全防止返贫动态监测和帮扶机制。把防止返贫监测帮扶作为巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要抓手，健全体制机制，细化政策举措，做到早发现、早干预、早帮扶。合理确定监测标准，以户为单位，对“三类户”（脱贫不稳定户、边缘易致贫户以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户）的收入支出状况、“两不愁三保障”及饮水安全状况、返贫致贫风险情况及时进行监测，并开展定期检查、动态管理。健全监测对象快速发现和响应机制，分层分类及时纳入帮扶政策范围，实行动态清零。健全防止返贫大数据监测平台，提高监测信息化水平和精准度。建立基层干部排查、部门筛查预警、农户自主申报相结合的预警性常态化排查机制，实施帮扶对象动态管理。坚持预防性措施和事后帮扶相结合，精准分析返贫致贫原因，因人因户及时落实针对性帮扶措施。

巩固提升“两不愁三保障”和饮水安全水平。落实行业主管部门工作责任，建立巩固“两不愁三保障”和饮水安全成果长效机制。建立健全控辍保学动态监测和工作机制，确保除身体原因不具备学习条件外，脱贫家庭和监测对象家庭义务教育阶段适龄儿童少年不失学辍学。落实分类资助参保政策，做好脱贫人口和监测对象参保动员工作，有效防范因病返贫致贫风险。建立农村脱贫人口住房安全动态监测机制，对因自然灾害等不可抗力因素造成的住房返危和新增危房及时实施精准改

造，确保保障对象住房安全。加强农村饮水安全检测，确保饮水安全。

加强扶贫项目资产后续管理和监督。对党的十八大以来使用各级财政资金、地方政府债券资金、社会捐赠和对口帮扶等投入形成的扶贫项目资产进行全面摸底，分类建立扶贫项目资产后续管理台账，按经营性资产、公益性资产和到户类资产进行管理。稳妥推进符合条件的扶贫项目资产确权登记，做好资产移交工作，并纳入相关管理体系。压实县级政府主体责任、乡镇政府属地管理职责，落实各级行业主管部门监管责任。经营性资产要明晰产权关系，防止资产流失和被侵占，资产收益重点用于项目运行管护、巩固拓展脱贫攻坚成果、村级公益事业等。公益性资产要落实管护主体，明确管护责任，确保继续发挥作用。确权到农户或其他经营主体的扶贫资产，依法维护其财产权利，由其自主管理和运营。

第二节 接续推进脱贫地区乡村振兴

推动乡村特色产业发展壮大。以县为单位规划发展乡村特色产业，实施特色种养业提升行动，大力支持脱贫地区开展品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，推动乡村产业全链条可持续发展。实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程，加强脱贫地区县乡村冷链设施供给。支持脱贫地区开展绿色、有机、地理标志农产品认证，积极推行食用农产品合格证

制度。支持符合条件的脱贫地区区域公用品牌、产品品牌优先纳入中国农业品牌目录。结合定点帮扶工作机制，广泛动员民营企业、社会组织等参与消费帮扶。

促进脱贫人口和监测对象稳岗就业。强化劳务协作机制，加大脱贫人口和监测对象有组织劳务输出力度，培育区域劳务品牌。持续开展“春风行动”等公共就业服务活动，提高转移就业的组织化、规模化程度。支持在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，优先吸纳有劳动能力的脱贫人口和监测对象参与工程项目建设，实现就地就近就业增收。实施脱贫人口和监测对象职业技能提升计划，精准职业技能培训，做到应培尽培、愿培尽培，让更多脱贫人口和监测对象实现一技在身、一证在手，推动脱贫人口和监测对象更加充分、更高质量就业增收。延续支持扶贫车间的优惠政策。过渡期内逐步调整优化生态护林员政策。逐步调整优化公益岗位政策，坚持“谁开发、谁使用、谁管理、谁负责”原则，统筹用好乡村公益岗位，健全按需设岗、以岗聘任、在岗领补、有序退岗的管理机制。

增强脱贫地区基础设施支撑能力，继续加大对脱贫地区基础设施建设的支持力度。实施县域城乡交通一体化行动，加强乡村旅游路、产业路建设，促进“农村公路+旅游”“农村公路+产业”等融合发展。持续推进脱贫地区“四好农村路”建设，加快完成“百县通村入组”工程。实施脱贫地区农村供水保障

行动。实施乡村电气化提升行动，推进农村电网巩固提升。按照实施乡村建设行动统一部署，支持脱贫村因地制宜推进农村厕所革命、生活垃圾和污水治理、村容村貌提升。

提升脱贫地区公共服务保障水平。巩固脱贫地区义务教育基本均衡成果，推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化。加强乡村寄宿制学校和乡村小规模学校建设，改善义务教育薄弱学校办学条件。加强脱贫地区职业院校(含技工院校)基础能力建设。继续实施家庭经济困难学生资助政策和农村义务教育学生营养改善计划。加强乡村教师队伍建设，继续完善脱贫地区教师补充机制。保持现有健康帮扶政策基本稳定，优化疾病分类救治措施，持续实施住院先诊疗后付费措施。持续推进乡村医疗卫生机构标准化建设，加强基层医疗卫生人才队伍建设，完善县域医疗卫生服务体系。深入推动三级医院对口帮扶脱贫地区县级医院，持续提升县级医院诊疗能力。推进脱贫地区县级疾控中心标准化建设，健全传染病疫情和突发公共卫生事件应对机制。实施基层公共文化设施提档升级、公共文化服务提质增效和公共数字文化等工程，健全脱贫地区乡村公共文化服务体系。

第三节 加强农村低收入人口常态化帮扶

加强农村低收入人口监测。以现有社会保障体系为基础，对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口等农村

低收入人口开展动态监测。加强相关行业部门数据比对和信息共享，构建涵盖低保户、特困户、易返贫致贫户等在内的农村低收入人口数据库。完善基层主动发现机制，健全多部门联动的风险预警、研判和处置机制，实现对农村低收入人口风险点的早发现 and 早帮扶。完善农村低收入人口定期核查和动态调整机制。

分层分类实施社会救助。完善最低生活保障制度，科学认定农村低保对象，提高政策精准性。继续落实“低保渐退期”政策。调整优化针对原建档立卡贫困户的低保“单人户”政策。健全低保标准制定和动态调整机制，加大低保标准制定市级统筹力度，鼓励各县区根据自身财力情况和实际需求“提标扩面”，逐步提高农村低保标准和财政补助水平。继续落实就业成本扣除政策，鼓励有劳动能力的农村低保对象参与就业。完善农村特困人员救助供养制度，合理提高救助供养水平和服务质量。完善残疾儿童康复救助制度，提高救助服务质量。加强社会救助资源统筹，根据对象类型、困难程度等，及时给予困难群众有针对性的医疗、教育、住房、就业、受灾等专项救助，做到精准识别、应救尽救。对基本生活陷入暂时困难的群众加强临时救助，做到凡困必帮、有难必救。鼓励通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供访视、照料等服务。

合理确定城乡居民医疗保障待遇水平。坚持基本标准，发

挥好基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重保障制度作用。完善城乡居民基本医疗保险参保个人缴费财政资助政策，全额资助特困人员，定额资助低保对象、返贫致贫人口，农村易返贫致贫人口资助标准，按巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的政策规定执行。在逐步提高大病保障水平基础上，大病保险对特困人员、低保对象和返贫致贫人口进行适度倾斜支付。将困难群众大病补充医疗保险资金整合到医疗救助基金，合理确定基本救助水平，进一步夯实医疗救助托底保障。

完善养老保障和儿童关爱服务。完善城乡居民基本养老保险费代缴政策，结合各地实际情况，按照最低缴费档次为参保的低保、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人等困难群体代缴部分或全部保费。逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准。统筹城乡养老服务体系建设，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。完善孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障制度，及时足额发放基本生活费。持续推进“合力监护相伴成长”关爱保护专项行动，巩固农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“四位一体”救助保护机制。

保障失能半失能人口基本生活。对脱贫人口中完全或部分丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的，按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围，并按困难类型及时给予专项救助、临时救助等，做到应保尽保、应兜尽兜。鼓励各县

区探索实施重度残疾人集中托养等模式。加强农村严重精神障碍患者日常监管，落实救治救助措施。

第十一章 强化规划实施保障

加强和坚持党对“三农”工作的全面领导，更好履行政府职责，充分调动全社会的积极性，举全市之力，集全民之智，保障规划实施，以党的建设高质量推动全市农业和农村经济发展的高质量。

第一节 加强组织领导

坚持党委总揽全局、协调各方，强化党组织的集中统一领导作用，落实“五级书记”抓乡村振兴的工作要求，为规划的顺利实施提供坚强保证。充分发挥农村基层党组织领导作用，持续抓党建促乡村振兴。强化地方党委和政府规划实施期间的主体责任，坚持工业农业一起抓、城市农村一起抓，把农业农村优先发展原则体现到各个方面。坚持重要问题、重要工作由党组织讨论决定的机制。建立工作推进机制，各部门要按照部门职责和责任分工，强化资源要素支持和制度供给，对纳入规划的重大项目建立绿色通道，简化审核程序，优先保障规划选址、土地供应和资金到位，推动规划目标和改革措施落到实处。各县（区）要立足职能职责，按照实施规划要求，明确责任，细化任务，确保规划各项目标如期实现。

第二节 加强衔接落实

加强全市各类规划或方案的统筹管理和系统衔接，协调推进规划实施。科学编制完善市域村庄规划，根据发展现状和分类有序推进城乡融合发展。各县（区）乡村要紧密衔接国家、省、市规划，通盘考虑产业发展、人口布局、基础设施、公共服务、土地利用、生态保护等各方面因素，构建上下协同、区域协调、多规合一的规划体系。

第三节 注重考核评价

各级党委、政府每年要向上级党委、政府报告农业农村现代化建设实施情况。开展规划实施动态监测，做好中期评估和总结评估工作。将农业农村现代化工作开展情况、巩固拓展脱贫攻坚成果纳入乡村振兴考核内容，作为评价县、乡级党政领导班子和领导干部的重要依据，加强考核结果运用。注重提拔使用乡村振兴实绩突出的县、乡级党政领导干部，对考核排名落后、履职不力地方的党委和政府主要负责同志进行约谈。加强对乡村振兴责任部门工作落实情况的督导考核。健全乡村振兴工作督查机制，创新完善督查方式，推动工作落实。

第四节 加强政策支持

牢固树立农业农村优先发展的政策导向，加大对规划实施的政策支持力度。研究制定促进规划实施的政策措施，加大对

“三农”领域重点工程项目、农业科技成果转化与推广应用的支持力度。加强与国土空间规划和全域国土综合整治规划等规划的衔接，充分考虑规划项目用地需求。鼓励引导金融机构加大在信贷方面的支持力度。推动落实优秀人才服务乡村政策，支持企业家、专家学者、技能人才等回乡服务。持续深化“放管服”改革，不断优化农村营商环境。加强环境影响评价，强化跟踪监测，降低不利影响。

第五节 夯实项目支撑

围绕落实重点任务，补齐发展短板，建立 500 个总投资 1800 亿元的全市“三农”领域补短板项目库，完善项目推进机制，有力支撑乡村振兴战略实施。把实施重大项目贯穿于“十四五”规划的全过程，以重大项目带动要素集聚、服务提升、作风改进和工作落实。要完善项目统筹推进机制，建立并完善重大项目协调推进机制，充分发挥财政性投资导向作用，优化要素资源配置，落实项目建设条件，切实加快重大项目建设进度。

汴政〔2022〕31号 附件4

开封市“十四五”市场监管现代化规划

开封市“十四五”市场监管现代化规划

加强和改善市场监管，推进市场监管现代化，是建设高标准市场体系、充分激发市场活力和创造力的客观需要，是推动高质量发展、构建新发展格局的内在要求，是实现有效市场和有为政府更好结合、加快政府治理体系和治理能力现代化的重要任务。“十四五”时期，是开封市站在全省“新时代高质量发展开路先锋”新起点上，谱写中原更加出彩开封绚丽篇章的关键时期，为全面推进我市“十四五”时期市场监管体系和监管能力现代化，打造与“一都四城”发展定位相适应的一流营商环境和消费环境，服务支撑社会主义现代化开封建设和经济社会高质量发展，根据《国务院“十四五”市场监管现代化规划》（国发〔2021〕30号）《河南省“十四五”市场监管现代化规划》（豫政〔2021〕47号）和《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纲要》（汴政〔2021〕46号）等上位规划，结合我市市场监管工作实际，编制本规划。

一、发展基础

（一）取得成效

“十三五”期间，在市委、市政府的统一领导下，全市市场监管部门认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

想，积极落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，坚持稳中求进、稳中求新，全面推进职能大融合、改革大提速、监管大提效、服务大提质、能力大提升，谱写了市场监管事业新篇章，为促进开封高质量发展作出积极贡献，为“十四五”时期推进开封市场监管体系和监管能力现代化奠定坚实基础。

1. 营商环境持续优化。积极创建全省新时代民营经济“两个健康”示范市，民营企业、中小企业无分歧欠款全部清偿完毕，营商环境在全省评估中居第一方阵，政务服务、招标投标、市场监管等三项指标均居全省第1位。顺利完成全省商事制度改革试点城市任务，在“五证合一”基础上，进一步把发改、工信、住建等10个部门核发的17个证书登记备案信息，以二维码形式加载到同一个营业执照上，在全国率先实现“二十二证合一”，我市被国务院办公厅表彰为“深化商事制度改革成效显著、落实事中事后监管等相关政策措施社会反映好的地方”，李克强总理亲自视察，并给予重要批示肯定，我局被国家人社部、国家市场监管总局评为“全国市场监管系统先进集体”。审批服务便利化改革深入推进，市政府将简化企业开办和退出机制列入2020年十件民生工程，大力推动快速实名验证、名称自主申报、新开办企业刻章免费等举措，稳步推进全程电子化，全面实行行政许可“网上办、掌上办、预约办、邮寄办”，实现企业开办环节“一网通办”，牵头组织各环节责任单位成立企业开办线下服务专区，制作《开封市市场监管局网上

办事操作指南》，全市企业开办时间压减至0.5个工作日，企业登记注销程序进一步简化，实现企业开办和退出再提速。产品准入制度改革扎实推进，工业产品生产许可证由60类压减至10类，申报材料内容压减85%以上，审批时限压缩至2个工作日。在全省率先试行市场主体经营范围规范化登记，进一步精简流程，市局本级企业设立登记时限和第二类医疗器械经营备案等4项备案办理时限压缩为即办，第三类医疗器械及药品经营许可核发由15个工作日压缩至10个工作日，取消《药品经营质量管理规范》（GSP）（原国家药品监督管理局局令第20号，2016年修订）认证，对于申请核发药品经营许可证的合并执行筹建和验收程序，药店开办时间压缩70%。“十三五”期间，全市新登记市场主体6.5万户，逆势增长9.6%，总量由2016年的18.86万余户增至43.8万余户，已成为创业创新和扩大就业的重要支撑，成为开封经济转型升级和高质量发展的重要推动力。

2. 市场秩序不断改善。积极落实《反不正当竞争法》（中华人民共和国主席令八届第10号，2019年修订）公布，深入推进公平竞争审查工作，完善工作机制，健全审查规则，公平竞争审查制度实现市、县（区）两级全覆盖。牵头开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作，清理妨碍公平竞争的政府规章3件、规范性文件464件。强化反垄断和反不正当竞争执法，组织开展侵权假冒、虚假广告、网络违法、知识产权违法等专项执法行动，着力稳定医药用品、防疫物资和群众基本生

活必需品市场价格，开展水电气暖、医疗、学校、金融等系统违规收费专项整治和食盐专营秩序治理，创新预警宣传，加大行政性垄断案件监督查办力度。强化人力资源市场监管，被人社部和国家总局办公厅联合表彰为全国清理整顿人力资源市场秩序专项执法行动取得突出成绩单位。落实食品药品“四个最严”监管要求，深入开展食品安全领域漠视侵害群众利益问题专项整治、打击非法制售口罩等防护产品专项行动、“保健”市场乱象百日行动等专项行动。加强“打击传销、规范直销”专项执法，连续破获多起在全国有重大影响的大案要案。把惩治涉黑涉恶腐败问题作为落实全面从严治党监督责任的重要内容，深入开展扫黑除恶专项斗争，取得了压倒性胜利。完成省安委会交办的加油站整改工作，开展全市散煤“清零”行动和烟花爆竹禁放专项整治行动，持续巩固大气污染防治攻坚战成效。“十三五”期间，全市市场监管系统查办各类经济违法案件2940起，罚没款4873.43万元，守护了公正有序的市场环境。

3. 消费环境持续向好。严格落实“四个最严”要求，食品、药品、特种设备、工业产品质量安全监管不断加强，风险隐患防控能力持续提升，“十三五”期间，全市市场监管领域未发生重大安全事故和区域性、系统性风险。实施食品安全战略，坚持以食品安全城市建设为总抓手，认真落实食品安全党政同责，累计创建省级食品安全示范县（区）6个，省级食品安全达标县（区）4个，创建“放心肉菜示范超市”7家，率先在

全省制定《开封市食品安全突发事件应急预案》，组织开展真人实景突发事件应急演练，全面提升食品安全保障水平。持续深入整治非法添加、假冒伪劣等食品安全突出问题，牵头开展疫情防控期间食品安全和“三较差”企业专项整治活动，强化监督抽检和日常检查，食品抽检合格率稳定在98%以上。全面推进“互联网+食品安全”监管，“豫冷链”系统上线商户772家，累计发放溯源码98924个，全市1366家学校食堂（含托幼食堂）全部实现“互联网+明厨亮灶”建设，食品安全“6S”标准化管理、危害分析与关键控制点（HACCP）认证、ISO22000等先进管理模式有力推广，在全省首创食品安全重点领域责任险“政府补贴+企业参保”模式，有效防控和化解食品安全风险。“两品一械”监管效能不断提升，积极推进药店智慧监管系统及药品安全风险管控体系建设，集中开展疫苗、血液制品、特殊药品、医疗器械“清网”等专项整治行动，深入推进特种设备双重预防机制建设，建立生产单位、使用单位、检验检测机构特种设备数据报告制度，实现特种设备质量安全信息全生命周期可追溯。消费维权覆盖面不断扩大，成功开通“开封消费网”投诉平台，完成消费投诉“五线合一”改革，12315进商场、进市场、进超市、进企业、进景区“五进”工程扎实推进，行政调解室、消费维权站（点）建设持续优化，实现“现场投诉”与“网络投诉”无缝对接，开展“315国际消费者权益日”宣传月活动，进一步扩大社会影响。“十三五”期间，全市市场监管

部门共受理消费投诉、举报和咨询9772件，为消费者挽回经济损失约668.84万元，受理消费诉求办结率和按期处理率均达到100%。

4. 质量提升成效显著。大质量格局逐步形成。深入实施质量强市战略，市政府高规格成立质量强市战略工作领导小组，制定《开封市质量提升行动实施方案》（汴发〔2018〕20号），扎实开展质量提升行动，修订实施《开封市市长质量奖管理办法》（汴政〔2018〕54号），质量考评激励、机制不断完善，产品质量安全更加巩固，全市产品质量抽检总体合格率稳定在98%以上。质量品牌建设成效凸显。获批创建省级质量强县（区）示范县（区）2个，获得省长质量奖企业2家，市长质量奖企业29家，市长质量奖提名奖企业9家、县（区）长质量奖企业77家，创立省名牌产品55个、地理标志保护产品7个，驰名商标7件，省著名商标108件，中华老字号3个，河南老字号23个，获评国家和省市级各类产品工程质量奖100余项。质量技术基础水平再创新高。自贸区开封片区被国家标准委批准立项为国家级社会管理和公共服务标准化试点，成为国家该领域首个获批立项试点；国家空分质检中心通过中国合格评定国家认可委员会（CNAS）复评审，市空分设备检测技术重点实验室和市特种设备产业计量工程技术研究中心获批成立，省石墨产品质量监督检验中心和省电动自行车质量监督检验中心顺利通过验收，省特种设备产业计量测试中心建设完成，杞县公共检验检测中心

筹建省级大蒜及大蒜制品质量监督检验中心，有力填补省级大蒜检测机构空白；省汽车塑料零部件质量检验中心和省香精香料产品质量监督检验中心设立工作加快推进，获批市食用油脂品质与安全动态分析检测技术创新型科技团队，棉花公证检验能力提高一倍以上，市场监管科技创新能力稳居全省市级系统第一方阵。“十三五”期间，创建国家级、省级服务业标准化试点项目6个，创建省级农业标准化示范县（区）5个，各行业累计参与制定国家标准23项、团体标准2项、行业标准35项、省地方标准10项，制定市级地方标准19项，企业自我公开标准3500余项，全市累计取得质量认证证书1366张，质量检测机构达到82家。强力推进知识产权战略。开展“知识产权服务万里行”活动，支持和引导知识产权服务业发展，积极推进科技型企业专利权质押贷款工作，强化知识产权保护，开展“铁拳”“双节”专项行动，全市商标专利申请量和注册量大幅增长，2家企业被评为全省知识产权优势企业，2项专利分别获得省级专利二、三等奖。

5. 监管效能明显增强。落实中央和省委、省政府机构改革决策部署，整合原市工商局、质监局、食药监局、发改委价格执法、商务局反垄断、科技局知识产权、盐务局盐业执法等职责，成立开封市市场监督管理局，市委、市政府明确了机构改革“三定”方案，进一步厘清市局和内设机构的法定职责，集中解决了机构整合、职能划转、人员分流等一系列矛盾和冲

突，市、县（区）市场监管机构组建到位，新的市场综合监管体系基本形成。市场监管部门“双随机、一公开”平台完成全流程整合，实现“双随机、一公开”抽查事项清单全覆盖和联合监管常态化。年报制度知晓率和覆盖面大幅提升，全市企业年报公示率达94.09%，农民专业合作社年报率达97.40%，年报率位居全省前列。信用约束机制日益健全，通过国家企业信用信息公示系统（河南）归集市场主体信息98.28万条，加强经营异常名录和严重违法失信企业名单管理，列入经营异常名录企业60485户、严重违法失信企业56056户，575户企业通过信用修复机制移出严重违法失信企业名单。监管信息化和科技支撑能力不断增强，“智慧市场监管云平台”加快建设，建立市场主体数据库，互联网+特种设备（电梯、气瓶）、互联网+餐饮食品（明厨亮灶、食品安全追溯）、互联网+药店、棉花“专业仓储监管+在库公证检验”等一批特色监管系统上线运行，监管精准化智慧化水平显著提升。高标准完成市政府交办的重大任务，牵头开展促进夜经济发展、夜市升级改造和“放心蔬菜”进社区等工作，制定出台相关实施方案并稳步推进落实。

面对突如其来的新冠肺炎疫情，全市市场监管部门主动履职、勇于担当，坚持问题导向和底线思维，用心用情用力做好市场监管和疫情防控各项工作，及时推出一系列硬核举措，全力保障医药用品、民生商品市场供应和质量安全，千方百计支持企业纾困解难、复工复产，严防严管严控市场秩序和安全风

险，切实保障人民群众生产生活稳定有序，为全市疫情防控筑牢了市场监管防线。

（二）存在问题

肯定工作成绩的同时，我们也清醒认识到全市市场监管形势依然严峻，基础依然薄弱，对照高质量、现代化发展要求仍然任重道远。综合治理深度广度不够。市场监管领域违法违规行为多发频发、重复反弹现象仍比较突出，特别是食品安全风险犹存，假冒伪劣、侵犯消费者权益等问题时有发生，在市场秩序维护、质量安全监管、知识产权激励保护等领域存在薄弱环节。监管手段方式不尽完善。监管的制度规则、工具手段创新不足，适应新经济、新业态、新模式的监管制度供给有限，事中事后监管能力亟待加强，市场监管与行业监管衔接不紧、信息不畅，监管合力未能充分有效发挥。监管队伍建设有待夯实。基层监管人员结构老化、力量弱化、专业人才和能力不足的问题突出，监管效能有待提升，队伍素质有待提高，廉政和作风建设仍需进一步加强。监管统筹改革意识仍需加强。对市场监管中出现的新情况、新问题研究不够，规律把握不深不透，工作前瞻性、系统性和协调性不强，监管理念和思想认识需要加快转变。

（三）面临形势

“十四五”时期，是我国开启全面建设社会主义现代化新征程的第一个五年，是我省高质量建设现代化河南，实现由大

到强、更大发展的重要关口，也是开封当好全省新时代高质量发展开路先锋、向省域副中心城市大步迈进的重要攻坚期。面对内外部环境复杂而深刻的重大变化和新的发展要求，我市市场监管现代化面临着新的机遇与挑战。

从全国来看，党中央、国务院根据我国经济发展阶段变化，应对百年未有之大变局的国际环境，统筹发展和安全，作出加快完善新时代市场经济体制，建设高标准市场体系，加快建设全国统一大市场、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，推进国家治理体系和治理能力现代化等一系列决策部署，对加强市场监管改革与发展、推进市场监管现代化提出新的更高要求。要使一切有利于社会生产力发展的力量源泉充分涌流，必须坚持有效市场与有为政府相结合，持续深化市场监管领域改革，构建统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系。加快构建新发展格局，必然要求发挥我国超大规模经济体优势，充分释放国内大市场的潜力和活力，加快实现产权有效激励和要素自由流动，以畅通国内大循环支撑带动内外双循环。要求我们必须树立大市场、大质量、大监管理念，完善市场监管体制机制，创新丰富市场监管工具，加快推进市场监管体系和监管能力现代化；强化竞争政策实施，破除妨碍形成全国统一大市场的制度障碍，促进市场主体活力迸发和提质扩容；加强市场秩序综合治理和安全监管，保障市场平稳有序运行，为构建新发展格局和

经济行稳致远筑牢底盘，夯实基础支撑。

从全省来看，对市场监管提出新的更高要求。打造国家创新高地，深入实施创新驱动战略，要求更加注重知识产权创造、运用和保护，促进科技成果转移转化。建设制造强省、质量强省，要求更加注重质量能力提升，完善标准计量、认证认可、检验检测等质量基础设施，持续增强产品和服务质量水平。建设数字河南，加强数字化治理，要求更加注重数字新基建共建共用和信息共享互通，提升“互联网+”智慧监管水平。服务构建新发展格局，稳固国内大循环重要支点、国内国际双循环战略链接地位，要求更加注重统一高效、竞争充分、规范有序、安全开放的市场综合治理，大力提升市场监管改革创新能力，持续优化营商环境与消费环境，充分激发释放市场主体活力和消费潜力。统筹发展和安全，建设高水平的平安河南，要求更加注重防范化解市场领域各种风险，坚定落实“四个最严”要求，加强食品、药品、特种设备和重要工业品质量安全监管，健全完善应急防控体系，提升公共安全保障能力。

从我市来看，习近平总书记在开封提出县域治理“三起来”重大要求，省委赋予开封“新时代高质量发展开路先锋”重要使命，市委、市政府明确提出“16136”工作总思路，统筹实施制造立市、文旅强市、平安治市、开放兴市、乡村振兴稳市、改革创新活市“六大战略”，以向省域副中心城市迈进为引领，高层次推进郑开同城化，高质量推动县域治理“三起来”

示范创建，高标准建设“六大片区”，着力提高城市发展能级。持续深化改革开放与创新，实施科技强市、质量强市等行动，把优化营商环境作为战略性基础工程来抓，牢固树立“服务企业就是服务全市工作大局”的理念，强化企业全生命周期“放管服效”改革，推动全市统一政务服务平台“功能集成”和“一网通办”从“能”到“好”转变，对构建发展质量更高、营商环境更优、治理效能更强的现代化市场监管体系提出了更高要求。

综合研判，立足新发展阶段，建设符合新时代需求的高标准市场体系，必须要以治理体系和治理能力现代化建设为统领，在国家和全省改革与发展大局中找准结合点、锚定突破点、抓牢关键点，应“市”而动，顺“市”而为，努力在优化准入、准营、准出和事前、事中、事后各环节监管上寻求突破，在创新“制度+标准”“政策+服务”“技术+监管”等方式手段上攻坚克难，在构建“大市场、大质量、大监管”工作体系上凝聚合力，实现我市市场监管更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全发展。

二、总体要求

（一）指导思想

坚持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，深入贯彻习近平总书记关于河南及开封的重要讲话重要指示，统筹推进“五位一

体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，锚定“两个确保”“十大战略”导向，以加强市场监管体系和治理能力现代化建设为主线，以改革创新为动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，聚焦打造“一个创业城市、三个强市、三个示范市”，持续优化营商环境，完善公平竞争制度体系，构建全链条知识产权体系，夯实高质量发展基础支撑，加强市场综合治理，严守安全监管底线，全面提升市场监管效能，加快形成高效规范、公平竞争、充分开放的统一大市场，努力为“新时代高质量发展开路先锋”的现代化开封建设贡献更多市场监管力量。

（二）基本原则

——坚持党的领导，服务大局。坚持以党的建设高质量促进市场监管高质量，把加强党的全面领导贯穿到市场监管各方面和全过程，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。强化全局观念，提升政治站位，加强战略衔接，把市场监管工作放到省、市发展大局中谋划和把握，确保各级决策部署贯彻落实。

——坚持人民至上，监管为民。牢固树立以人民为中心的发展思想，把维护好人民群众利益作为市场监管一切工作的出发点和落脚点，完善为民谋利、为民办事、为民解忧和保障人民权益、接受人民监督的市场监管体制机制，实现更加

精准、有效、有为监管，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

——坚持依法监管，维护公平。坚持权责法定、依法行政，进一步厘清职能边界、明确权责范围，依法保护各类市场主体合法权益，确保权利公平、机会公平、规则公平。严格规范公正文明执法，发挥法律法规在市场监管中的引领性和保障性作用，有效预防和制止市场违法行为，推进市场监管制度化、规范化、法治化。

——坚持改革创新，提高效能。坚持用改革的观念拆壁垒，用创新的思维破坚冰，在更高起点上推进市场监管体制机制、手段方式系统性改革和创新，推动顶层制度改革和基层创新探索良性互动，持续增强市场主体活力和社会创造力。充分发挥科技引领和信息化支撑作用，实现数字监管、智慧监管，全面提升市场监管效能。

——坚持严守底线，安全防线。准确研判市场监管领域风险隐患，聚焦食品、药品、特种设备、重要工业产品以及破坏市场秩序、侵害消费者权益、侵犯知识产权等领域，严格落实“四个最严”要求，源头严防、过程严管、风险严控，守牢安全底线，确保不发生重大安全事故，不出现系统性、区域性风险。

——坚持系统监管，社会共治。系统推进线上和线下、产品和服务、传统经济和新兴业态全方位监管，统筹活力与秩

序、发展和安全均衡协调监管。强化企业主体责任，加强部门协作联动和信息共享互通，激活调动社会参与监督力量和资源，构建主体自治、行业自律、政府监管、社会监督的社会共治格局。

（三）战略导向

建设现代化市场监管体系，必须牢牢把握省委、省政府“十大战略”和市委、市政府“六项战略”导向，积极融入服务省市发展大局，聚焦实施市场监管“七个战略”，全力打造开封“一个创业城市、三个强市、三个示范市”。

——实施创新驱动战略，打造低成本高效率创业城市。把创新作为市场监管现代化的逻辑起点，充分发挥商事制度改革“开路先锋”作用，推动“放管服效”改革与创新双突破，着力减证照、压环节、优流程，持续完善支持市场主体全生命周期发展的政策制度体系，进一步降低企业准营制度性成本。深化加强新业态新模式监管规则和手段方式创新，完善促进自主创新成果市场化应用的体制机制，塑造更加公平、透明、便利的营商环境，充分激发市场营商活力和企业创新动力。

——实施开放引领战略，打造制度型开放强市。围绕全面融入“一带一路”，稳步拓展规则、管理、标准等制度型开放，促进计量检测、质量标准、认证认可等与国际衔接互认。以统一市场、公平竞争为导向，加强反垄断和反不正当竞争执法，破除妨碍形成统一市场的制度障碍。持续加强国外重大技术性

贸易措施的跟踪、研判、预警和应对，大力培育以技术、品牌、质量、服务和标准为核心的国际竞争合作新优势，使市场监管制度型开放成为开封“改革创新活市、开放兴市”的亮丽底色。

——实施换道领跑战略，打造知识产权强市。以知识产权强国强省建设为统领，深化开展商标品牌、专利布局、专利运营和维权保护全链条知识产权建设和培育，推动专利技术的高水平创造和科技成果的高价值转化，着力提升知识产权运用效益和管理水平。围绕绿色转型、战略性新兴产业壮大、高端新型产品及服务发展，加大国家、省、市级知识产权优势企业培育，提升市场主体知识产权核心竞争力，构建全过程、全方位知识产权促进与保护机制，努力争创全国知识产权运营服务体系建设试点城市。

——实施质量品牌战略，打造质量强市。把质量强市建设摆在市场监管现代化更加突出的位置，深入实施标准引领、质量提升、品牌带动工程，高标准建设质量基础设施，着力增加高质量产品和品质型服务供给，大力推行先进的质量管理方法，健全完善质量标准体系、认证体系、诚信体系和保障体系，以市场监管高质量建设推动全市经济社会高质量发展。培育打造一批品牌形象突出、质量水平一流、具有开封特色的现代企业和产业集群，树立行业质量标杆，提升产业与区域整体竞争力，全面筑牢质量强市建设根基。

——实施数字转型战略，打造智慧监管示范城市。突出数字化引领作用，以智慧市场监管云平台“一库两中心 N 套系统”建设为支撑，充分运用大数据手段实现监管资源的合理配置和有效利用，着力提升市场监管信息共享化、手段智能化、管理精准化水平，实现商事业务“一网通办”、执法监督“一网通管”、政务服务“一网通享”，全面提升数字治理和风险预判能力，树立全省、全国市场监管现代化的“开封样板”。

——实施消费提质战略，打造放心消费示范城市。坚持消费环境优化与业态品质升级并重，城市形象塑造与消费扩容提质共进，以文化旅游体验消费为重点，深入实施放心消费示范区域、示范主体创建及培育，树立打造一批放心消费示范街区、景区、商圈、乡村、示范企业和消费维权服务站，以放心消费点状“量变”催化消费环境的全面“质变”，努力争创宜居宜业宜游的全国放心消费示范城市，有力支撑“国际文化旅游名城”建设。

——实施全域治理战略，打造全域安全示范城市。充分发挥“全国市域社会治理现代化试点城市”先行效应，围绕综合治理能力提升和县域治理“三起来”，强化市、县（区）、镇（乡）三级联动，加快推动市场监管全域化覆盖、基本公共服务城乡一体化、均衡化、优质化。恪守“四个最严”要求，强化食品、药品、特种设备和重点工业产品安全监管，坚决守牢安全底线。统筹发挥政府、企业和社会各方作用，推动市场共

治共享、安全联防联控，努力把开封打造为全国市域社会治理现代化示范标杆城市。

（四）发展目标

到2025年，基本建成统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代市场体系，形成创新创业涌动、公平竞争规范、安全保障有力的市场营商环境，形成更加理性、安全、放心的消费环境，形成市场导向、标准引领、质量为本的质量强市体系，形成法治保障、科技支撑、多元共治的市场治理格局。

——营商环境更加优化改善。宽松便捷的市场准入环境进一步优化，商事制度改革成效明显，企业开办便利度大幅提升，涉企经营审批事项不断精简，市场主体数量质量显著提高，知识产权保护机制更加完善，知识产权创造运用效益大幅提高，创新创业动能和活力持续增强。

——市场竞争更加充分公平。竞争政策的基础地位进一步强化，反垄断和反不正当竞争的执法成效显著，侵权假冒、地方保护、行业壁垒、企业垄断得到有效治理，妨碍各种生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍有效破除，商品要素资源实现畅通流动，公平竞争、充分开放的统一市场环境逐步形成。

——市场秩序更加规范有序。产品和服务、线上和线下、传统经济与新兴经济市场统筹治理水平大幅提高，市场秩序明显改善，企业诚信经营、合规经营意识明显增强，市场优胜劣

汰、良性循环机制逐步形成。

——消费环境更加安全放心。食品药品“四个最严”安全监管全面落实，源头预防、综合治理的食品药品安全、特种设备安全和工业产品质量安全监管制度不断完善，安全监管能力明显增强，系统性、区域性安全风险有效遏制和防范，消费者权益保护机制和政策体系更加健全，安全放心的消费环境逐步形成。

——质量供给更加强劲有力。制造立市战略深入推进，产品与服务质量水平显著提高，品牌建设成效显著，市场主体质量管理水平显著增强，产业与城市竞争力进一步提升，标准计量、认证认可、检验检测等质量基础设施深化加强，一体化服务水平和产业赋能力显著提高。

——监管机制更加权威高效。统一规范、权责明确、公正高效、法治保障的市场监管体制基本形成，监管机制和制度体系进一步完善，信用监管基础性作用充分发挥，智慧监管手段广泛运用，多元共治的监管格局初步形成，监管科学性、有效性显著提高，监管能力和现代化水平明显增强。

专栏1 开封“十四五”市场监管现代化主要指标				
类别	指标	2020年	2025年	属性
市场 活力	1. 市场主体总数量（万户）	43.81	70.5	预期性
	2. 国家（含团体）标准总量（项）	25	30	预期性
	3. 行业标准总量（项）	35	40	预期性

市场 活力	4. 省级标准总量（项）	10	15	预期性
	5. 地方标准总量（项）	19	39	预期性
	6. 药品评审审批按时限完成率（%）	90	95	约束性
市场 秩序	7. 一般事项“双随机、一公开”抽查比例（%）	3	5	约束性
	8. 消费投诉按期办结率（%）	100	100	约束性
	9. 举报按期核查率（%）	100	100	约束性
	10. 公共服务质量满意度（分）	76.18	80	预期性
产品 质量 安全	11. 主要食品评价性抽检合格率（%）	98	98.5	预期性
	12. 千人食品抽检量（批次/千人）	4	≥4	约束性
	13. 制造业产品质量合格率（%）	98	98.5	预期性
	14. 餐饮单位“明厨亮灶”覆盖率（%）	70	90	预期性
	15. 万台特种设备死亡率	≤0.1	≤0.1	约束性
	16. 96333电梯应急处置平台覆盖率（%）	100	100	预期性
	17. 重点工业产品监督抽查合格率（%）	100	100	预期性
	18. 社会公用计量标准	92	160	预期性
	19. 质量认证总数量（个）	1366	1500	预期性

展望到2035年，适应现代化社会主义市场经济体制的高标准市场体系、公平竞争制度体系、要素市场运行机制全面建成，市场监管体系和监管能力现代化全面实现。市场化、法治化、国际化的一流营商环境基本形成，品质宜居的“消费智城”打造建成。产品、产业和服务质量能级大幅跃升，关键领域自主知识产权极大丰富，市场主体创新动能和发展活力充分释放。市场安全屏障全面筑牢，市场秩序全面规范，法治保

障、企业自律、社会共治的市场监管新格局全面形成，市场监管服务高质量发展能力全面提升。

三、主要任务

（一）持续优化营商环境，打造低成本高效率创业城市

1. 降低企业准营制度性成本。进一步放宽市场准入，严格落实涉企经营许可清单管理制度，清单以外各类市场主体均可依法平等进入。持续深化“多证合一”改革，动态更新“多证合一”目录，推动“证照联办”升级。深化“先照后证”改革，认真落实“双告知”要求，细化落实分类管理，确保登记、审批、监管有效衔接。深化经营范围规范化登记改革，推进企业“一照多址”“一址多照”改革和涉企经营许可“证照分离”全覆盖改革，简化企业设立分支机构登记手续，将更多审批改为备案的事项纳入“多证合一”范畴，进一步推动“照后减证”，助力企业“快入准营”。深化企业名称自主申报改革，执行落实自主申报规则，提高自主申报名称登记转化率。深化市场主体住所登记承诺改革，推进住所与经营场所分离登记改革，放宽企业住所登记条件，实行市场主体住所（经营场所）登记申报承诺制，提升市场主体准营透明度和可预期性。

2. 提高商事主体登记便利化水平。深化“企业开办+N项服务”便利化改革，进一步简化开办审批程序、压缩办理时限，实现各类市场主体登记注册“一网通办、一次办妥、一日办结”全覆盖。全面推行企业商事登记全程电子化，拓展自助终

端、移动端在线申报系统业务覆盖范围，探索创新企业登记注册“场景引导”“无接触智办”等智能审批方式，有效降低投资创业行政交易成本。推进市场主体登记注册规范化建设，统一服务和数据标准，完善商事政务一体化服务平台功能，创新线下服务举措，大力开展辅导帮办，构建线上“一网通办”、线下“一窗通办”服务模式，打造“企业开办+N项服务”升级版。推进拓展电子营业执照、电子许可证件、电子签章、电子合同、电子发票等电子证照应用领域和范围，推动电子营业执照和电子印章同步发放和应用，实现跨地区、跨部门、跨领域互认互通。加快实施外商投资企业备案、设立、变更、注销等登记事项全程网上办理，提高外商投资涉企材料公证、认证便利度，进一步压缩外资事项受理时间。

3. 推进产品准入制度改革。根据国务院和省局统一部署，按照压减大类、减少层级的要求，继续压减工业产品生产许可证目录，积极探索开展优化、简化审批程序改革，压缩审批时间，深化取消发证前产品检验、后置现场审查、“一企一证”等改革措施。扩大食品生产经营承诺制实施范围，深入推进食品（含食品相关产品）生产和经营许可制度改革。严格实行许可转强制认证“正面清单”制度，推动特种设备、计量类产品等领域许可制度改革，深化药品及医疗器械审评审批制度改革，贯彻落实并研究制定鼓励药品及医疗器械创新的政策措施。

4. 完善市场主体退出机制。健全强制退出机制，加大对“僵尸企业”清理力度，对长期吊销未注销、长期无生产经营活动、严重侵害消费者权益等失信违法企业探索实行强制性市场退出制度，对节能环保、安全生产、食品药品、工程质量等强制性标准不达标，促进落后和过剩产能有序退出，释放社会资源。落实市场主体撤销登记制度，规范企业清算、注销、吊销程序。扩大简易注销适用范围，对未开业及无债权债务非上市公司、个体工商户实行简易注销制度，优化注销办理流程，压缩办理时间，完善“一网通办”平台企业注销功能，提升企业注销便利化水平，降低企业主动退出成本。

5. 加强小微企业和个体工商户帮扶。把“万人助万企”活动作为培育壮大市场主体的主抓手，进一步研究制定管用有效的小微企业和个体工商户扶持发展政策措施。完善小微企业名录，拓展小微企业名录功能，建立部门间信息互联共享机制，实现政策精准推送和精准帮扶。积极搭建政银合作平台，畅通非公经济主体与金融机构对接渠道，着力缓解小微企业和个体工商户融资难题。建立市县两级小微企业培育库，支持服务“个转企、小升规”，不断优化市场主体结构。开展便民助企高效服务行动，贯彻落实领导包联制度，推行首席服务员、服务企业专家行等制度，强化对小微企业、个体工商户的纾困解难和有效帮扶。加强非公经济组织党建工作，巩固党组成员小微企业、个体工商户、专业市场党建工作联系点制度，不断提

升“小个专”组织凝聚力 and 经济发展活力，实现“党旗红、市场旺、百业兴”。

6. 推进郑开市场监管一体化。以郑开同城化为引领，深化郑开市场监管区域协同。共建统一市场体系，共优一流营商环境。推动郑开市场监管各项改革和创新举措共试共创，政策制度体系衔接贯通，强化市场规则、管理、标准的制定及应用与郑州同塑同优，推进市场主体数据和信用信息资源共享共用，信用修复结果同步互认。完善专项合作机制，深化郑开两地市场准入、知识产权、公平竞争审查、质量基础、计量认可、检验检测、综合行政执法、消费者权益保护等领域的专项合作，努力构建郑开市场监管同城化新格局。

专栏2 市场主体全生命周期一体化服务工程
1. 涉企审批“一网通办”效能提升行动。参照国内一流营商环境评价标准，进一步精简优化商事审批事项和条件，实行企业开办注销登记“一表申请、一网通办、一窗通取、一日办结”。按照“一件事”集成、网上办事场景化、自动智能审批等要求，推动“企业开办+N项服务”升级、提速、扩围，在已实现企业设立登记、刻制公章、申领发票、社保登记“一网通办”基础上，推动员工参保登记、住房公积金缴存登记、银行开户等更多事项纳入“一网通办”事项范围。综合运用数据调用、信息比对、网络业务协同等方式，持续优化、拓展和创新“一网通办”平台应用功能。到2025年，实现市域“一网通办”全覆盖，形成市场主体开办、注销、填报、审批、发证等全生命周期一站式闭环管理。 2. 经营许可“一照通行”改革行动。对涉企经营许可高频办事场景，将按部门职责划分审批模式改为按企业办事场景审批，各相关许可信息统一归集、集中公示，将营业执照和关联许可事项合并一表填报，企业申请材料由各相应审批部门实行联审联办，对可当场办结的许可业务，连同营业执照在1个工作日内发放；对不能当场办结的业务，按照压缩审批时限50%的目标办理。建立统一许可业务审批系统，归集企业许可信息，推动电子营业执照在企业登记、经营、投资和工程建设等高频政务服务事项中的应用，优化以营业执照为载体的许可信息查询、校验等服务，规范统一许可审批标准、流程，全面推行市场

监管部门发放的许可证和备案凭证电子化，实现关联许可联审联办、“一证准营”和跨地互认通用。

（二）完善公平竞争制度体系，打造制度型开放强市

1. 破除市场准入区域限制。积极推行市场准入“全国一张清单”管理模式，坚决清理和废除妨碍市场主体与商品要素自由流动的政策制度和市场规则，建立市场准入负面清单信息公开机制，全面落实“非禁即入”要求。平等对待内外资企业，认真执行准入前国民待遇加负面清单管理制度，简化外资企业准入手续，推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。统一市场准入服务，落实身份实名认证互认、名称自主申报行业字词库、企业经营范围库“三统一”要求，实现全市注册登记无差别标准，不得限制企业根据实际需要选择组织形式和注册地，不得为企业跨区域迁移设置障碍，保障企业登记自主权。

2. 健全公平竞争审查机制。巩固竞争政策基础地位，全面落实公平竞争审查制度，强化公平竞争审查刚性约束。建立健全公平竞争审查部门联席会议制度和政策制定机关内部审查机制，规范完善审查范围，细化审查类别和标准，优化审查方式，推行政策制定机关内部统一审查或复审，严格落实“涉及市场主体经济活动的政策措施未经公平竞争审查不出台”要求。建立健全公平竞争审查抽查、考核、公示制度，加强常态化机制化抽查、督查和公示通报，规范有序开展公平竞争审查第三方评估，将公平竞争政策实施情况纳入政府部门年度考核、优化营商环境、综合治理等考评体系。统筹做好增量审查

和存量清理工作，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，严格落实部门内部公平竞争审查主体责任。健全面向各类市场主体关于违反公平竞争问题的反映举报渠道和回应处理机制，切实提高公平竞争审查效能。

3. 提升公正监管执法水平。坚持依法平等对待各类市场主体，不制定或实施歧视性政策措施。推进行政许可标准化，在许可事项、流程、服务、受理场所和监督检查评价等领域全面实行标准化管理。坚持“双随机、一公开”全面覆盖，提升“双随机、一公开”市场监管效能，合理确定抽查范围、抽查行业、抽查比例和抽查频次，有序减少拉网式检查、运动式执法，坚决杜绝选择性执法、随意性监管，巩固拓展部门联合“双随机、一公开”监管覆盖面，推动除特殊重点领域和涉及安全以外的更多抽查事项纳入联合双随机管理。加快完善统一的市场监管执法标准和程序，严格落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度，规范行政处罚自由裁量权，促进市场监管执法公正化、规范化、透明化。

4. 加强反垄断和反不正当竞争执法。贯彻执行《反垄断法》（中华人民共和国主席令十届第68号，2022年修订）《反不正当竞争法》（中华人民共和国主席令十二届第77号，2019年修订），完善反垄断和反不正当竞争监管规则、认定标准等制度体系，依法查处制定实施垄断协议、滥用市场支配地位和滥用行政权力排除、限制竞争等垄断违法行为，有效维护

市场公平竞争秩序，切实保障经营者和消费者合法权益。将公用事业领域及依法实行专营专卖的行业作为日常执法监管重点，严厉查处滥收费用、强迫交易、搭售商品、附加不合理交易条件等限制竞争和垄断行为，促进民生领域公平竞争、健康有序发展。加强新业态新模式竞争秩序监管，注重网络市场、分享经济以及高技术领域市场的垄断线索收集，制止滥用知识产权排除和限制竞争、阻碍创新行为。围绕优化环境、保护产权，集中力量开展反不正当竞争联合整治行动，重点解决市场混淆、虚假宣传、侵犯商业秘密等突出问题，查办公布一批典型案件，增强监管震慑力。围绕提升传统经济与新经济竞争秩序统筹治理能力，加强反垄断对策研究和执法技术能力建设，完善上下衔接、部门协同反垄断联动工作机制，不断提高反垄断执法水平。

（三）构建全链条知识产权体系，打造知识产权强市

1. 鼓励加大知识产权创造。贯彻落实《知识产权强国建设纲要（2021—2035年）》，全面推进知识产权强市建设，推动编制《开封市知识产权创造保护运用规划》，着力构建高质量创造、高效益运用、高标准保护、高效能管理、高水平服务的知识产权发展新格局。大力引导高价值创新创造，加快推动专利申请由多向优的质量导向转变，提升高新技术企业等创新主体的专利创造能力，围绕国家和我省专利申请考核指标体系，制定适应开封产业特色的知识产权激励政策，引导资源向高质

量专利投入。实施开展高价值知识产权培育、知识产权（专利）密集型产业培育、商标品牌建设、知识产权惠农、企业海外知识产权布局等行动，增强区域、产业和企业核心竞争力。强化知识产权综合布局，努力增创一批新技术、新工艺、新产品专利，探索“标志—产品—品牌—产业”发展路径，深入挖掘地域资源和特色内涵，培育一批地理标志商标品牌。加强知识产权高素质人才建设，强化知识产权高品质文化培育，夯实知识产权发展根基。

2. 提高知识产权运用能力。深入推进知识产权高效运用，推动科技及智力成果知识产权化、知识产权产业化和商品化，提高知识产权运用实效。强化知识产权与产业发展融合，支撑创新型经济、品牌经济、文化产业和特色经济高质量发展。构建知识产权投融资体系，探索建立知识产权质押融资风险补偿机制，深化开展知识产权质押融资入园惠企行动，推动知识产权与金融资源有效融合，强化专利转化实施、转让许可、投资入股、质押融资等服务指导，全面促进知识产权转移转化。强化知识产权协同运用，支持技术研究中心、行业协会、高校、科研院所面向重点产业深入开展专利协同运用试点，建立订单式发明、投放式创新的专利协同运用机制，引导社会资本投资设立专业化知识产权运营机构，为创新主体提供全链条、专业化、市场化知识产权服务，完善企业主导、多方参与的专利协同运用体系。

3. 加强知识产权全方位保护。健全完善商业标志权益、商业秘密、地理标志等地方性知识产权保护制度和政策体系。加强知识产权行政执法，针对侵权、假冒多发领域和六大片区等重点区域，加大知识产权违法打击力度，完善联合执法和跨部门、跨地区协作执法机制，落实知识产权侵权惩罚性赔偿制度。完善知识产权维权服务网络，大力发挥和提升河南（开封）知识产权维权援助中心效能，指导自贸区开封片区及其他符合条件的县区建设知识产权快速维权中心，推进知识产权仲裁调解机构、行业知识产权保护联盟等机构建设，积极搭建知识产权纠纷多元化解平台，构建便捷、高效、低成本的维权渠道。持续完善知识产权纠纷投诉受理、诉调对接、调仲对接、行政执法与仲裁调解对接等机制，形成知识产权大保护格局。

专栏3 知识产权强市建设工程
1. 高价值知识产权培育行动。完善知识产权考核体系，将知识产权工作纳入创新型经济发展考核指标体系，提高知识产权在重要创新载体建设绩效评价中的权重。建立高价值知识产权培育平台，推动企业、高等学校、科研院所、知识产权服务机构加强合作，建设一批高价值专利培育中心和专利协同创新联盟。建立高价值知识产权激励机制，大力推行以提高转化收益比例为主的“后补助”方式，以高等学校和科研机构为重点，研究制定知识产权归属和权益分配、专利开放许可制度，提高科研人员创新成果转化转移的收益分配比例。提升重点领域、重点产业知识产权创造能力，推动产业关键核心技术攻关、专利布局与标准制定，聚焦精细化工、智能制造、汽车及零部件、新能源新材料、医药及医疗器械等创新优势产业，培育一批拥有专利核心技术和自主品牌的龙头企业，力争到2025年形成若干个支撑产业竞争力提升的高价值专利组合。 2. 知识产权（专利）密集型产业培育行动。研究制定促进知识产权（专利）密集型产业发展的扶持政策。实施专利导航工程，以新一代信息技术、高端装备、新能源及智能网联汽车、绿色新材料、生物医药及高性能医疗器

械、节能环保等战略性新兴产业为重点，开展专利导航和专利预警分析，把握产业发展态势，确立产业专利布局，引导专利创造和集聚，推动新兴产业加快成为知识产权（专利）密集型产业。推动市高新区、特色产业基地、特色专业园区等建设专利导航服务基地，探索知识产权质押融资模式创新，推进专利集群管理和集成运用，努力成为知识产权（专利）运营服务提升与产业运行决策深度融合的省级示范区，促进产业迈向中高端。

3. 商标品牌建设行动。以“商标兴企、商标富农、商标强市”为目标，进一步完善我市驰名商标培育名录，加大对商标品牌建设的支持和保护力度，完善商标品牌创建扶持政策，引导帮助企业做大做强产品和服务品牌。加大特色优势产业和战略性新兴产业商标品牌培育力度，鼓励支持开发区、工业园区企业自主商标品牌建设，加强文旅文创企业产品质量管理和品牌培育力度，引导在文化旅游、文创消费品、老字号、菊花等领域深耕品牌创建，推进旅游商标和地理标志产品产业化，叫响开封“国际文化旅游名城”品牌。引导企业“走出去”商标先行，支持企业创新“互联网+品牌”营销模式，扩大品牌国际竞争力，力争到2025年驰名商标和地理标志较“十三五”期末增加10%以上。

4. 知识产权惠农行动。立足我市农产品丰富优势，深入挖掘各区县名、优、特和地理标志资源，推动农产品商标注册和品牌数量持续增长。加强对关键性重大农业技术的攻关研发，形成一批具有自主知识产权的农业新品种，以及农田水利、农产品深加工、农机装备、农作物病虫害防治等专利技术。以我市农业农产品“十链百园千基地”为重点，支持基地、龙头企业加快地理标志与涉农商标的创立，推行“公司+基地+地理标志+农业合作社+农户”产业化模式，培育发展一批拥有知识产权、市场竞争力较强的农业专业合作社。到2025年，力争培育打造10个地理标志知名品牌，形成一批具有地理标志类知识产权的农业示范企业。

5. 自贸区知识产权联动保护行动。以河南自贸区知识产权保护工作为引领，完善自贸区开封片区知识产权行政保护运行机制，推动知识产权行政执法监管方式创新升级，建立与省自贸区协作联动的知识产权保护和维权机制。探索制定跨境电商领域知识产权保护规则，推动建立跨境电商知识产权纵向衔接、横向联动协作机制。

6. 企业海外知识产权布局行动。跟踪主要贸易出口国家和地区的知识产权政策变化，以“一带一路”沿线国家和地区为重点，探索建立与重点贸易伙伴的知识产权交流合作平台，推动我市重点产业知识产权国际化布局，建设知识产权涉外风险防控体系和海外知识产权维权援助机制，营造企业“走出去”的良好知识产权环境。

（四）夯实高质量发展基础支撑，打造质量强市

1. 构建大质量工作格局。坚定实施质量强市战略，建立健全质量工作领导和协调机制，强化质量强市牵头抓总作用，统

筹推进质量强市建设、质量品牌建设、质量基础设施建设和质量安全治理，构建“党委领导、政府主导、部门联合、企业主责、社会参与”的大质量工作格局。高起点编制《开封市质量强市建设纲要（2021—2035年）》，打好质量建设组合拳、提升质量软实力，完善质量统计监测评价体系、工作绩效考核机制和激励机制，努力争创国务院“推进质量工作真抓实干成效明显地方”。完善政府质量奖励制度，持续开展“市长质量奖”评选，鼓励和支持我市优势骨干企业争创省长质量奖、中国质量奖。深入推进质量强县（区）示范县（区）、质量品牌提升示范区创建工作，树立一批区域和产业质量发展标杆，努力争创全国质量强市示范城市。加强质量文化建设，深入开展“质量月”活动，讲好开封质量故事、传播质量文化，树立注重质量建设和高质量发展的决心、理念，大力弘扬工匠精神和企业家精神，培养一批质量领军人才和高级管理人员，支持成立质量、标准、知识产权学院，探索应用产教融合模式，培养面向产业的复合型技能人才。持续开展质量知识进社区、进学校活动，引导社会各界参与质量治理，营造人人关注质量、重视质量、崇尚质量、共享质量的浓厚氛围。

2. 深入开展质量提升行动。坚持“创新驱动、优势再造、换道领跑”战略导向，集成监管资源，履行监管担当，以先进制造产业质量、文旅消费服务质量、产品与工程质量、知识产权发展质量“四大领域”为重点，推进质量、技术、标准、品

牌“四位一体”融合协同提升，服务支撑地方产业高质量发展。实施特色产业质量提升行动，引导企业与高校、科研机构深化联动，围绕本地特色制造业开展关键核心技术和产品质量提升联合攻关，推动“开封制造”迈向高端；聚焦旅游、文创、餐饮、酒店等服务消费领域，建立完善服务品牌培育和评价标准体系，以做优做强高品质服务业质量支撑开封“世界历史文化名都”建设。加强自主品牌培育，在我市特色农产品、优质工业品、文旅文创服务等领域创立形成一批具有国内国际市场竞争力的品牌产品，培育打造一批品质高端、服务优质、信誉过硬、市场公认的品牌主体，对符合高标准、高品质的产品和服务推动开展第三方认证。实施企业质量素质提升工程，引导企业建立全员、全过程、全方位质量管理体系，支持企业发展“同线同标同质”产品，鼓励大中型企业设立首席质量官，培养一批熟悉应用质量管理工具的企业家，努力推动“开封制造”向“开封创造”“开封速度”向“开封质量”“开封产品”向“开封品牌”转变。

3. 构建全领域标准化体系。大力实施标准化战略，落实《国家标准化发展纲要》，充分发挥市场监管部门统筹协调作用，结合全市经济发展和标准化工作实际，全力做好具有开封特色的高质量发展标准体系建设。围绕传统产业转型升级、战略新兴产业发展、乡村振兴工程建设、社会管理、治理能力和公共服务水平提升，构建标准体系。大力宣贯国家、

行业和省级地方标准，鼓励我市优势企业、科研院所、专业机构、行业协会开展标准研制和创新，主导或参与国家标准、行业标准、省地方标准制定修订，挖掘和制定具有开封产业特色的地方标准，促进优势产业技术和标准协同发展。给团体标准和企业标准培育留足发展空间，推行团体与企业标准自我声明和公开制度，大力推动标准化示范项目建设，发挥标准体系支撑示范作用。加强标准实施的监督和评估，推动标准化专业机构建设，提供标准综合信息服务，着力构建市场驱动、政府引导、企业主体、社会参与、开放融合的标准化发展格局，以高标准引领高质量发展。

4. 推进现代计量体系建设。充分调动和发挥地方、部门、行业作用，强化计量器具强制检定管理，抓好计量专业项目考核，严厉打击计量违法行为，规范计量市场秩序。加强区域内社会公用计量标准建设，合理配置计量资源，确保量值传递溯源链条的完备性。进一步履行法定计量职责，运行好、维护好社会公用计量标准，及时做好计量器具强制检定等法定任务。广泛实施计量惠民工程，优化民生计量服务，提高人民群众对计量的信任感和获得感。建设计量管理信息化系统，提高计量监管的智能化水平和精准有效性。扶持计量产业发展，将计量器具制造产业发展作为装备制造业改造提升的重要组成部分，进一步提升技术和产能，提高市场竞争力。加强能源资源计量管理，提升计量服务节能减排的能力。加强计量人才队伍建设

设，建立完善适应社会发展需求的计量人才培养机制，持续提升计量专业技术人员能力水平。加强计量技术机构建设，建设一批国家和省级产业计量测试中心，提升计量服务和支撑现代产业与绿色发展的能力。

5. 提高认证检测服务能级。加强认证认可体系建设，发挥强制性认证“保安全底线”和自愿性认证“拉质量高线”作用，引导产品和服务提质升级。大力推进国计民生重点领域的产品质量认证，加强战略性新兴产业领域质量认证，强化高端品质认证和服务认证，鼓励企业运用质量认证方式加强质量管理，实现质量管理先进标准和方法向一二三产业和社会治理等领域全面延伸。健全检验检测服务体系，突出提能力、激活力、树品牌，积极培育打造国家级、省级重点检验检测实验室，进一步提高国家空分中心、四个省级检验检测中心服务水平和辐射能级，争取更多省级、国家级产品质检中心落地建设，支持具备条件的县（区）申建省级质检中心，加强基层检验检测机构能力建设。深化认证检测机构市场化改革，有序推动政府所属认证检测机构分类改革，持续整治认证检测行业不规范行为，依法严厉查处未经批准非法开展活动、出具虚假证书报告、买证卖证等行为，健全从业机构资质持续符合性核查、认证检测活动全过程长效监管机制，推进认证检测市场化、专业化、集约化、规范化发展。

6. 推进质量基础设施服务集成。加强质量基础设施能力建

设，推进实施“质量基础设施体系（NQI）重点研发计划专项”工作，建设高水平质量基础设施，积极争创质量基础设施集成应用示范区。以国家级、省级和区域性质检中心、计量测试中心建设或升级改造为重点，鼓励引导各县（区）统筹整合区域质量基础资源，打造质量基础设施“一站式”服务平台，推动线上线下联动，政企融合互动，有序扩大“一站式”应用覆盖范围，强化计量、标准、认证认可、检验检测等核心质量技术服务支撑，逐步拓展质量管理、知识产权、品牌建设及其他涉企职能，完善业务内容、服务流程，突出服务特色，满足企业、产业、区域全过程、全生命周期质量服务需求。

专栏4 质量强市建设重点工程
1. 质量强基建设行动。以省级开发区、重点产业链、优势和战略新兴产业、龙头骨干企业为重点，以高等院校、科研院所和专家团队为支撑，实施开展“卡脖子”关键核心技术、消费外溢产品、基础件适用件、疫情防护用品及原材料供给等质量提升行动，努力攻克一批关键共性技术，打造一批创新型质量科技研发和服务平台，培育壮大一批质量竞争型产业集群，全方位推进产业基础再造和产业链提升。在精细化工、汽车及零部件、医药及医疗器械、新材料新能源、智能农机、分空设备、阀门、仪表等我市优势产品领域，组织企业对比国内国际一流品牌的关键质量和技术指标，开展达标和提标工作；在特色农产品、食品、现代家居、家纺服装等消费品领域和文化、文旅、文创服务领域培育发展一批高端品牌，鼓励引导我市服务业产业园区积极创建质量品牌提升示范区，不断提高“开封制造”“开封名品”“开封文化”的知名度和影响力。 2. 标准化体系建设行动。围绕我市产业转型升级、国际文化旅游名城和乡村振兴工程建设，分类分级推动标准化战略实施，逐步建立涵盖国家标准、行业标准、地方标准、团体和企业标准，具有示范引领作用的标准体系。重点围绕空分、碳素、锚具、文化旅游、政务服务、老字号、养老、菊花、大蒜、花生等特色产业开展标准研制，开展一批标准化示范项目建设。加强团体和企业标准监督抽查力度，建立完善行业主管部门标准化协同推动工作机制，加强标准化队伍建设和培训，推动落实政府标

准化奖励政策，全面提升标准应用、创新和服务管理能力。力争到2025年，实现各类标准化示范项目新增10个以上，市级地方标准新增20个以上，主导或参与制定国家、行业、省地方标准明显增加，标准化整体建设工作达到全省领先水平。

3. 先进计量能力提升行动。围绕我市主导优势产业，深化先进计量技术、标准基础研究，提升计量标准核心设计、核心器件、核心控制和核心溯源技术能力水平；加强互联网、物联网、传感网等领域计量传感、远程测试和在线测量等量传溯源技术和方法研究，满足高端产业技术的计量服务需求；加强人工智能、生物技术、新材料等新兴产业和环保、节能等重要技术领域及现代服务业的应用性、创新性测量技术研究，提升专业计量测试水平。加强计量基础设施和技术机构体系建设，统筹全市计量资源，建设高技术计量服务和科研试验基础设施，全面提升计量技术支撑保障能力，完善社会公用计量标准体系，推动新技术在计量标准中的应用，提升计量数据应用能力，扩大计量数据应用范围。规划建设国家、省级产业计量测试中心。

4. 认证体系建设行动。推动认证与产业升级深度融合，在制造业领域大力推行质量管理体系认证、环境管理体系认证、能源管理体系认证、职业健康安全管理体系认证和节能低碳产品认证。聚焦我市新能源及智能网联汽车、新一代信息技术、生物医药、节能环保等战略新兴产业领域，增加高端认证服务供给，促进新技术、新产品、新业态快速发展和成熟应用。围绕扩大内需和消费升级，鼓励社会力量积极开展绿色有机农产品、智能家电、物联网产品、机器人等高端品质认证和文旅、健康、教育、体育、金融、电商等领域服务认证，助力我市产品及服务高端化、品牌化。健全政府、行业、社会等多层面认证采信机制，构建统一管理、共同实施、权威公信、通用互认的质量认证体系。

5. 检验检测强优行动。聚焦我市战略重点和区域市场需求，整合资本、技术、服务等资源，大力培育发展具有全省及国内竞争力的检验检测机构和重点实验室，推动检验检测与产业链、创新链深度融合。加快推进国家成套空分设备质量监督检验中心、河南省特种设备产业计量测试中心、河南省石墨产品质量监督检验中心、河南省大蒜及大蒜制品质量监督检验中心、河南省电动自行车质量监督检验中心建设升级，推动省级汽车塑料零部件质量检验中心、省级香精香料产品质量监督检验中心加快建设投用。加强质量基础设施能力建设，推动国家、省级检验检测中心打造涵盖标准、计量、认证认可、检验检测、质量管理、知识产权、品牌建设等“一站式”综合服务平台，实现线上线下一体化联动，加强关键共性技术研究和攻关，加快技术创新与产业化应用，打造共性技术服务平台，提升我市检验检测品牌竞争力、自主创新力和产业赋能力。

（五）加强市场综合治理，打造放心消费示范市

1. 强化线上线下重点领域监管。加强广告市场监管，聚焦线上线下药品、医疗器械、保健食品、美容化妆品、金融理财、房地产、教育培训等重点领域，持续开展虚假违法广告专项整治，规范广告发布行为，整合传统媒体、互联网和户外广告监测系统，推动广告监管模式创新，提高广告智慧监管能力和水平。加强合同行政监管，严厉打击利用合同格式条款侵害消费者权益的违法行为。持续保持高压态势，严厉打击传销，规范直销，充分运用大数据等现代信息技术加强对网络等新型传销的监测，突出抓好聚集式传销整治，深化打击传销网格化管理，严厉查处网络传销行为。抓好防疫物资质量监管，深入开展口罩、防疫服等防疫用品领域认证活动的专项整治行动。持续做好长江禁渔行动，落实“八个严禁”，加大对采购、销售和加工等非法捕捞渔获物违法行为打击力度。持续开展燃煤散烧治理专项行动，取缔非法散煤营销场所和网点，确保实现散煤“清零”和禁煤区内燃煤（散煤和洁净型煤）“清零”目标。深化烟草市场综合治理，持续开展卷烟打假专项集中整治，抓好无证照卷烟经营户和串码烟整治，强化电子烟等新型烟草制品监管，开展物流寄递环节集中治理，服务烟草业转型升级。

2. 提高网络市场治理效能。准确把握网络市场新业态、新模式的发展规律和特点，坚持“依法管网、以网管网、信用管网、协同管网”思路，统筹推进线上市场生态治理，加快完善线上交易、营销规则制度和监管机制，促进网络市场健康良性

发展。督促指导网络交易平台落实平台企业主体责任，完善服务协议、平台运营、资源管理、流量分配等交易规则，规范网络商品和服务经营者行为，推动网络身份认证、网店实名制，维护网络交易市场秩序。强化技术支撑，完善升级网络交易平台监管服务系统，注重利用大数据、云计算、区块链等前沿技术和手段，加强对网络市场不正当竞争等违法行为监测，严厉打击网络售假、虚假宣传、刷单炒信、捆绑搭售、恶意诋毁等违法行为，及时查处利用平台优势进行市场垄断、经营限制、价格违法等行为，净化网络市场环境，提升网络市场治理能力。推动跨地域、跨部门及市场监管各业务之间网络市场监管协作，加强信息共享，开展重大案件会商、线索通报、案件协查和联合执法，增强对新经济新模式的有效监管合力。

3. 加强价格监管执法。落实国家降费减负政策，持续开展涉企收费、转供电价格等重点领域违规价费行为治理，加强对行政事业性单位、中介机构、行业商协会及自然垄断行业的价费政策落实和行为监管，为实体经济发展营造良好的价费环境。围绕保障和改善民生，持续加强水电气暖、教育、医疗、电商、物业、停车等民生重点领域价格监管，严厉查处哄抬物价、囤积居奇等价格违法违规行为，维护百姓合法权益。聚焦社会热点、重要节点，突出抓好节假日市场价格监管，及时处理价格投诉举报，疏解价费矛盾。规范网络市场价格行为，引导网络销售、直播带货经营者规范价格标示，严厉打击散布涨

价信息、串通涨价、价格欺诈等行为。引导市场主体依法合理行使要素定价自主权，严格落实国家要素价格政策，严肃查处要素市场价格违法行为。

4. 加大制售假冒伪劣商品整治力度。明确属地政府对打击假冒伪劣工作的领导责任，严格责任追究和奖惩约束。严惩不符合强制性标准、掺杂掺假、以假充真、以次充好、以不合格产品冒充合格产品等违法行为。持续开展打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品行动，加强对利用互联网销售假冒伪劣商品和传播制假售假违法信息的监管，加强对城乡接合部、农村地区等重点区域和食品药品、农资农具、家用电器、家装建材、儿童用品等重点领域的整治，着力解决假冒伪劣顽疾。探索惩罚性巨额赔偿制度，对制售假冒伪劣商品违法行为实行严罚，增强打击侵权假冒违法行为的震慑力。强化假冒伪劣源头治理，建立商品生产、流通、销售全链条监管机制，坚持“打建结合”，督促和指导企业加强问题整改和产品溯源，促进产品质量整体提升。

5. 健全消费者权益保护体系。畅通消费维权渠道，完善市县乡三级覆盖的12315消费维权体系，实现与全省、全国12315平台、12315热线和日常监管系统互联互通，形成“一号对外、集中管理、便民利企、高效执法”工作机制。推动线上线下一体化维权，在持续开展12315进商场、进市场、进超市、进企业、进景区“五进”工作基础上，推动向更多领域和农村地区

延伸，不断扩大“消费维权服务站”覆盖面，大力发展 ODR（在线消费纠纷和解）企业，引导更多企业建立 ODR 机制，提升消费维权效能。聚焦新型消费和服务领域维权热点，加大消费政策宣传力度，及时发布消费预警提示，推行消费投诉信息公示制度，探索建立消费后评价制度，加强对消费者个人信息安全的保护。建立消费纠纷多元化解机制，支持通过公益诉讼、依法适用民事诉讼简易程序等方式开展消费者维权，加强对重大消费维权事件的综合治理，实现从消费维权延伸至产品和服务质量的监管。完善消费维权部门联席会议制度，构建“政府主导、部门协作、企业自治、行业自律、社会监督”的消费维权格局。深入开展“放心消费”创建活动，加大放心消费示范企业、示范街区、示范乡村、示范景区、消费维权服务示范站等培育力度，建立健全消费环境评价体系，积极争创国家放心消费示范城市，打造放心消费开封名片。

6. 加强市场安全风险防控。高度重视市场运行的风险挑战和安全维稳工作，密切跟踪国内外重要商品、服务、要素等市场的形势变化，建立并动态更新政策工具箱，完善重点产品、重点行业、重点区域质量安全风险监管制度，建立统一领导、分级负责的市场监管突发事件应急管理工作机制。强化对工业产品及服务质量、特种设备质量、食品药品安全事故等重大安全风险的管控，建立跨部门联防联控工作机制，加强对资本、技术、数据等重点市场交易的监测预警，充分利用大数据等现

代技术开展质量安全风险监测、分析评估和预警提示，确保不发生区域性、行业性、系统性重大安全问题。完善市场监管舆情监测系统和舆情引导体系，提升重大舆情监测和突发事件应急处置能力。

（六）严守安全监管底线，打造全域安全示范市

1. 加强食品全过程安全监管。坚持贯彻落实食品安全“党政同责、尽职免责、失职追责”要求，完善统一领导、分工负责、分级管理的食品安全监管体制和跨部门、跨地区监管联动协作机制，建立打击危害食品安全违法犯罪行刑衔接、案件会商、联合督办等制度，制定食品安全工作责任清单和食品安全监管事权清单，深化食品安全抽检制度改革，探索推进食品“抽检分离”，更加注重和鼓励“检管结合”，全面提升食品安全治理能力。积极创建国家食品安全示范市，以“双安双创”示范引领工作为抓手，全力推进“食品安全城”全域建设和提标提质，健全完善食品安全现代治理体系和管理机制，加快形成制度健全、监管有力、运转高效、风险可控的食品安全示范格局。实行最严格的食品安全监管，集中力量开展校园食品安全守护、农村假冒伪劣食品治理、餐饮质量安全提升、保健食品行业专项清理整治、食品“三小”综合治理、食品安全“净网”等食品安全放心工程建设攻坚行动，继续抓好夜市升级改造和放心蔬菜进社区工作，提高从农田到餐桌全过程治理能力。大力推行食品质量安全先进管理模式，推动规模以上食品

和餐饮企业开展 ISO22000质量管理体系认证或 HACCP 体系认证，引导食品“三小”（小作坊、小经营店、小摊点）和餐饮企业实施“6S”（整理、整顿、清扫、清洁、素养、安全）标准化管理，加强食用农产品集中交易市场食品安全规范化建设。深化开展食品安全智慧化监管，以全市学校食堂、学生集体用餐配送单位为引领，持续扩大“互联网+明厨亮灶”覆盖面，有序推动全市食品链条企业统一接入“豫食（冷）链”追溯管理平台，完善食品和企业信息归集和赋码，实现食品安全追溯闭环管理。实施食品安全风险防控能力提升行动，加强食品监管队伍和检验机构能力建设，落实各级食品检验机构装备配备标准，完善食品安全舆情收集分析、风险预警和快速响应机制，筑牢防范化解重大风险的制度机制防线。

2. 加强“两品一械”安全监管。持续深化药品行政审批制度改革，优化监管资源配置，创新监管手段方法，强化技术能力支撑，建立健全药品流通安全监管体系。深化加强对血液制品、注射剂、特殊药品等高风险药品监管，组织开展麻醉药品和精神药品、中药饮片、药品类易制毒化学品以及网络销售药品等违法违规行为专项整治。全面贯彻落实《医疗器械监督管理条例》，以重点环节、重点品种、重点企业为突破口，全力做好医疗器械经营和使用环节质量监管，持续开展疫情防控医疗器械（新冠病毒检测试剂、医用防护服、医用口罩、呼吸机、红外体温计5大类产品）、无菌和植入性

（含高值医用耗材）医疗器械、体外诊断试剂等医疗器械专项检查，加强网络销售医疗器械监管，不断提升经营及使用环节医疗器械产品质量，确保人民群众用械安全有效。强化疫苗监管，深化疫苗流通使用环节专项检查，实施疫苗冷链和追溯管理，突出抓好疫苗储存、运输和预防接种环节的质量监管，切实保障疫苗全链条、全生命周期质量安全。加强化妆品流通环节监管，深化儿童化妆品、美白类化妆品行业经营监管，加强对美容美发美妆美甲机构的监督检查，持续开展化妆品“线上净网、线下清源”等专项整治行动，切实保障化妆品质量安全。推进落实药物警戒制度，加强药品、医疗器械和化妆品不良反应（事件）监测体系建设，提高市县两级药品不良反应监测机构业务和技术能力。

3. 加强特种设备安全监管。大力推行特种设备智慧监管，建设完善特种设备信息化监管系统，加强基础信息数据库建设，充分运用新一代信息技术，提高安全监管智能化水平。建立完善特种设备安全追溯体系和风险监测预警体系，逐步健全生产单位、使用单位、检验检测机构特种设备数据报告制度，指导使用单位开展风险分级管控，实现特种设备安全信息全生命周期可追溯、全运行过程可监控。加强特种设备安全隐患排查和治理，以电梯、气瓶、危化品企业压力容器和压力管道为重点，加大安全隐患检查力度，督促企业落实安全主体责任，实施特种设备事故预防、问题隐患整改、应急处理的闭环监

管，建立特种设备风险管控隐患治理双重预防机制，积极融入全省大安全生产双重预防体系建设。建立特种设备安全保障市场化机制，推广电梯按需维保、“物联网+维保”“保险+服务”等市场化模式，加大电梯责任保险推进力度，持续扩大特种设备保险覆盖面，不断提高特种设备安全保障和服务水平。

4. 加强工业品质量安全监管。围绕重点工业产品、重要消费品、涉童涉老涉孕特殊群体用品、涉食相关产品和电子商务产品重点监管领域，深化生产许可、监督检查和风险监控制度改革，创新监管手段方式和技术方法，提升事中事后监管能力。实施产品质量安全分类监管，制定重点监管产品目录和动态抽查目录，强化监督检查后处理，提高监督检查结果和不合格后处理结果“双公开”的及时性和有效性。强化生产与流通领域监管联动，加大与人民群众生活密切相关产品的监督检查力度，严禁未获强制性认证的产品进入市场，及时跟踪监测和防范化解行业性、区域性产品质量安全风险，遏制质量安全事故。加快建立消费品质量安全市场反溯机制、质量安全风险快速响应和联动处置机制，及时发布消费预警提示，加大质量违法行为曝光力度。建立完善强制性产品认证制度、缺陷产品召回制度、产品质量惩罚性赔偿制度、产品质量安全事故强制报告和调查处理制度，推动企业建立产品质量安全承诺制度，督促落实产品质量出厂检验、自主排查和主动报告风险隐患等制度，增强企业质量安全的内在动力和外部压力。

专栏5 安全监管能力提升工程

1. 食品安全保障能力提升行动。按照省市场监管统一部署要求，扎实开展食品安全放心工程建设“六大攻坚行动”，坚持问题导向和目标导向，确保各项任务指标达到省级要求。实施食品安全风险防控能力提升行动，落实各级食品检验机构能力和装备配备达到国家标准，分层次开展食品安全监管专业人才培养和培训，全面提高监管人员职业技能和业务素质。实施市县乡食品安全检验机构能力达标提升工程，推进市级检测机构实验室提升改造和县级检验检测资源整合，推动基层食品安全监管所规范化、制度化建设，实现基层所快检室全覆盖，完善构建以市级检验机构为主体、县级检验机构为支撑、乡级快检为补充的食品安全检验检测体系。严格落实食用农产品集中交易市场食品安全主体责任，督促指导按照相关标准实施规范化改造和提升，落实执行公开承诺和自查评价报告制度。

2. 食品安全示范体系创建行动。以国家食品安全示范城市试点申报要求和示范创建标准为导向，积极开展国家食品安全示范城市试点示范创建，重点围绕食品安全法规制度、安全标准、检验检测、监管责任、信息化监管和信用监管“六大体系”建设，深入探索创新，健全完善创建示范城市的管理体制机制，努力形成可复制推广的开封经验和模式。实施省级食品安全示范县（区）建设提标行动。到2025年底，争取列入国家食品安全示范城市试点，达到示范城市创建标准，实现省级食品安全示范县（区）全域覆盖。

3. 药品安全监管能力提升行动。做精做细药品安全监管，综合运用许可检查、常规检查、有因检查、飞行检查等手段，提升抽查问题发现率和风险防控处置能力。按照“定区域、定职责、定人员、定标准”要求，推进全市零售药店网格化监管全覆盖。加强药品检验检测能力建设，完善建设药品监管信息化平台，加强药品专业技术人才队伍和专家智库建设，提高基层监管技术支撑能力，提升智慧监管水平和应急管理能力。

4. 特种设备安全运行保障行动。扎实推进特种设备安全专项整治行动，深入开展危化品相关特种设备、电梯、气瓶等安全隐患专项治理和“回头看”，强化问题隐患整改闭环管理。建立重大活动、重大项目、重点场所特种设备安全监管长效机制，开展针对性隐患排查治理，加强对涉氢设备等新型特种设备的监管。探索建立政企联动的特种设备安全应急保障机制。

5. 工业产品质量安全保障行动。建立市级产品质量安全风险监测平台，分领域、分区域、分属性实施重点产品安全风险动态监测和治理调度，提升产品质量安全风险预警效能。持续开展电线电缆产品、成品油、危险化学品及其包装物容器等重点工业品质量安全专项行动，加大对儿童用品、纺织服装、家居用品、装饰装修材料、农业生产资料及网售消费品、新业态、新材料、智能化、特殊人群消费用品质量的监督抽查力度，提高抽查有效性、针对性和威慑力。推动建立与“工业四基”（核心基础零部件、先进基础工艺、关键技术材料、关键产业基础技术）产品属性相适应的工业品事中事后

监管制度，摸清我市新兴产业产品质量发展动态，实施“靶向式”监管。建立健全工业品质量分类监管制度、质量安全监测体系和风险预警防控体系。

（七）全面提升市场监管效能，打造智慧监管示范市

1. 完善市场监管体制机制。严格贯彻落实国家和省级市场监管法规制度，积极探索在商事制度、公平竞争、信用监管、知识产权保护等领域的地方性规则、标准的制定和创新，形成系统完备、衔接配套、科学规范的市场监管地方性法规体系，推动市场监管制度型开放。优化监管事权资源配置，坚持属地管理和分级管理相结合，建立市场监管权责清单制度，综合考虑市场监管的风险范围、专业程度等因素，统筹合理配置监管事权和资源，推动下放监管权限和基层监管能力建设同步推进。强化部门协同监管，厘清行业管理和市场监管职能边界，着力消除监管空白和重复监管，形成全链条监管合力，完善行业监管和市场监管定期会商沟通协调、重要情况及时通报、重点工作协同联动等机制。健全部门间市场主体数据归集共享机制，明确共享责任义务、规范共享程序，实现对核心数据的共享共用。完善监管执法部门之间、市场监管部门与司法机关之间线索通报、证据移转、案件协查、联合办案以及检验鉴定结果互认等制度，加强工作衔接和协作。

2. 健全综合行政执法体系。深入推进市场监管综合行政执法改革，科学界定各级监管事权和监管职责，统一执法资格和标准，规范和提升执法办案水平，强化上下联动，形成与统一市场监管相适应的执法模式。加强日常监管与综合执法衔接，

建立健全信息通报、案件移交、执法反馈等协调机制。统筹综合执法和专业执法，探索建立分类执法机制。加强机构内部横向协同，推进业务职能整合，完善各业务领域问题会商、工作协同、监管联动工作机制，发挥综合优势，强化综合治理，实现一们窗口审批、一个标准管辖、一套程序办案、一支队伍执法、一条热线维权。统筹部门间、区域间执法协作，明确协查组织、方式和时限，推进行政执法和刑事司法有机衔接，构建形成统一、权威、高效的市场监管综合执法体系。

3. 创新市场监管手段方式。加强市场监管工具创新和制度供给，健全以“双随机、一公开”为基本手段、重点监管为补充、信用监管为基础的新型监管机制。充分运用大数据等先进技术手段实现监管资源合理配置和有效利用，提高风险预判、处置能力和监管效能。建立完善市场违法苗头性、潜在性问题提醒告诫制度，充分运用行政指导、行政约谈、书面告诫等柔性监管方式，引导市场主体规范相关行为。完善企业主体责任制度，实施市场主体责任清单管理，实行经营者首问负责和先行赔付制度，对人民群众生命健康和社会秩序危害较大的违法行为，落实惩罚性赔偿制度。在市场监管、证明事项等领域，广泛推行公开承诺和企业自我承诺制，鼓励企业加强全面质量管理，自觉规范生产经营行为。围绕鼓励创新、促进创业，对新经济新业态新模式等实行包容审慎监管，强化和规范事中、事后弹性监管，不断完善适应新时代发展需求的监管制度和规

则体系。拓展社会监管渠道，充分发挥行业协会、中介机构、新闻媒体等主体的市场监督和舆论引导作用，鼓励广大消费者参与监督，构筑全方位市场监管新格局。

4. 健全信用监管长效机制。积极推动市、县（区）级公共信用信息平台建设升级，整合归集市场监管涉企信息，推动登记注册、行政审批、生产许可、产品认证、行政处罚、消费者投诉等信息统一归集入网至国家企业信用信息公示系统，加快实现大数据信用监管。健全失信约束与守信激励联合机制，强化经营异常名录和严重违法失信企业名单管理，依法依规建立联合惩戒措施清单，完善失信联合惩戒对象认定机制，对信用良好市场主体开辟行政审批“绿色通道”，依法依规实施“容缺受理”“加速办理”等便利服务和政策优惠倾斜。推进信用修复机制建设，完善企业信用修复实施标准，合理设定信用影响期限，鼓励企业自我纠错、信用重塑。实行企业信用分类管理，在食品药品、特种设备、重点工业产品安全监管领域，率先实现信用分类监管。建立告知承诺信用监管制度，加强对市场主体信用状况的事中事后核查，将信用承诺履行情况纳入市场主体信用记录。健全市场主体信用评价和信用公示机制，推动评价结果跨部门、跨地区互认，提升信用信息查询便利化水平，努力争创国家社会信用体系建设示范城市。

5. 健全智慧监管运行体系。全面推进市场监管运行方式、业务流程和服务模式数字化、智能化，加大互联网、大数据、

云计算、人工智能、区块链、物联网等新技术设备在市场监管领域应用的覆盖面，着力提升监管信息化、精细化、智能化水平。全面整合市场监管领域信息资源和业务数据，深化推进智慧市场监管云平台“一库、两中心、N套系统”建设升级，构建“一图全面感知、一键统揽全局、一体联动运行”的市场监管大数据运作体系，加快实现与省级、国家“互联网+监管”系统的无缝对接和数据互联互通，打破数据孤岛，实现市场监管信息数据纵向贯通和跨部门横向共享，形成全环节、全链条、全生命周期智慧监管闭环。强化监管数据综合分析和交互运用，加强“互联网+风险预警”体系建设，提高科学决策和风险预判的智能化、精准化水平。

6. 加强基层监管能力建设。按照专业化、标准化要求，加快建设一支忠诚担当、业务谙熟、履职规范的市场监管队伍，完善行政执法人员持证上岗和资格管理制度。制定实施市场监管教育培训计划，依托市级现有教育培训资源，分层分线开展监管执法人员法律法规、专业技术、应急处置等业务培训，坚持岗位练兵和以案代训，落实工作人员学法用法考评机制。实施市场监管专业技术人才培养工程，建立市场监管综合行政执法人才库，培养打造一批优秀中青年专业技术人才队伍。加强基层执法能力建设，按照市场监管执法重心下移的要求，推动人、财、物等资源向基层倾斜，充实基层执法力量，优化基层干部年龄结构和知识结构，探索采取政府购买服务方式解决基层人员不足问题。推动基层监管机构

标准化、规范化建设，合理有效保障基层执法装备投入，满足基层现场检查、监督执法、现场取样、快速检测、应急处置等需要。

专栏6 智慧监管重点工程
1. 市级智慧市场监管云平台建设行动。充分利用和整合市场监管各级各类业务数据和系统资源，依托大数据、云计算、人工智能等技术，全力建设我市“智慧市场监管云平台”，重点建设一库（市场主体综合数据库）、两中心（市场监管数据分析交互中心、市场监管应急处置指挥调度中心）、N套系统（互联网+食品安全追溯系统、+明厨亮灶系统、+药店远程监管系统、+电梯维保监管系统、+气瓶安全监管追溯系统、食药及特种设备从业人员管理系统、全程数字化执法监管系统、检验检测系统等），打造集数据分析、交互、查询、可视化展示、风险预警等综合功能于一体的智慧监管云平台，构建形成集中高效、智能精准、共享互通的现代化市场监管新格局。 2. 信用信息公示系统入网归集行动。以市场监管涉企信息整合归集为重点，以“一网归集、服务多方”为导向，加快推动全市各类市场主体信用信息统一、全量归集至国家（河南）企业信用信息公示系统，实现“应归尽归”，形成更大范围、更多维度的企业信用全景画像。推进市场主体信用监管与各业务系统全方位、全流程深度融合互动，推动行业部门信用信息“多报合一”，有序开展企业信用风险分类管理。 3. “互联网+食品安全”监管提升行动。进一步扩大“互联网+明厨亮灶”上线企业覆盖率，提高本地食品和食用农产品“豫食（冷）链”平台入网率，逐步实现“厂厂阳光、批批检测，样样赋码、件件扫码，时时追溯”全覆盖。建设市级食品安全监管信息系统，加强与农业农村、工业和信息化、卫生健康、海关等部门互联互通，实现食品生产、销售、抽检监测、质量追溯全流程监管业务协同和信息数据共享。 4. “互联网+药品安全”监管系统建设行动。以资源整合、数据共享和业务协同为重点，对市级药品行政审批、日常检查、追溯监管、抽样检测等业务系统整合归集，统一并入省级“智慧药监”平台监管系统，推动我市智慧市场监管云平台“互联网+药品”监管系统与省级“智慧药监”平台系统对接互通，加强药品质量安全追溯监管信息化建设，实现药品流通全过程“智慧监管”。 5. “互联网+特种设备”监管平台建设行动。依托市智慧市场监管云平台，加快推进96333电梯应急调度平台与“互联网+气瓶”监管追溯系统建设。建立特种设备统计数据库，完善特种设备从业人员管理系统，逐步实现全市所有特种设备及企业主体“互联网+”监管全覆盖，实现特种设备数据归集、安全监察、智能检验、应急管理一体化智慧监管。

四、保障措施

（一）加强组织领导

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断提高市场监管领域党的建设质量，增强市场监管现代化统筹推进的决策判断力和组织凝聚力，为实现规划目标提供坚强保证。将市场监管作为推动全市经济社会高质量发展的重大战略任务，加强系统谋划、风险防范和有效监管，充分发挥政府市场监管职能作用。全市各有关部门要立足职责定位，认真抓好本领域市场监管重点任务，强化大局意识，加强协作配合，形成全市“一盘棋”的工作合力。

（二）统筹规划衔接

加强规划的重大政策、重要举措、重点工程等与国家、省级规划有效衔接、配套协调，形成贯彻落实合力。建立规划实施与财政预算衔接协调机制，提升资金使用效能。加强年度计划与本规划的衔接，将本规划确定的主要指标分解纳入年度计划指标体系，分阶段落实规划的发展目标和重点任务，确保有序推进、如期完成。全市各市场监管部门要树立责任意识，强化统筹协调观念，加强规划衔接和政策配套，保障规划顺利实施。

（三）抓好重大项目

牢固树立“项目为王”的工作导向，积极对接融入国家、全省重大战略布局和决策部署，扎实开展市场监管领域“三个

一批”活动，谋划打造一批“有影响、能示范、重创新”的标志性项目，争取更多试点示范建设和优质项目纳入国家和省级计划的“大盘子”。加快推动市场监管现代化质量基础设施、数字监管云平台等重大项目建设，强化项目资金保障，建立健全“项目跟着规划走、资金跟着项目走”实施机制，完善优化人力、物力、财力等投入结构。

（四）强化督导落实

全市各级市场监管部门要围绕规划目标和工作部署落实各项任务举措，细化制定实施方案和配套政策措施，明确责任主体、时间表和路线图，形成清单化管理、项目化推进。完善规划实施监测、考核和评估机制，对规划明确的重大工程项目、重大改革举措等加强跟踪监督，分级分类严实工作督导和问责，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估，确保规划各项目标任务落地见效。

主办：市环保局 市交通运输局 市市场监督管理局 市农业农村局
督办：市政府办公室九科 三科

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 12 月 22 日印发

