优化空间格局　增添发展动能

扎实推进以人为核心的新型城镇化战略

高亚宾

城镇化是现代化的必由之路和重要标志，推进以人为核心的新型城镇化建设，既是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的重要支撑，也是深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略的重要结合点，有利于优化经济发展空间格局、实现区域协调发展，有利于带动乡村振兴、促进城乡融合发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要。面向2035年，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，必须坚定不移、积极稳妥地推进实施以人为核心的新型城镇化战略，重塑空间格局，增添发展动能，为实现“两个确保”提供坚实支撑。

一、深刻认识以人为核心的新型城镇化的内涵特征

（一）城镇化的概念

城镇化是指人口向城市集中、农村地域转变为城市地域的过程。其过程表现为4个方面：一是人口结构上，人口不断向城市集聚，城市人口占总人口比重的提高；二是空间结构上，城镇数目的增多，城市规模的不断扩大；三是经济结构上，城市经济占主导地位；四是社会结构上，城市文明、现代文明不断扩散，并辐射到农村。

（二）全球城镇化及其发展历程

近现代世界史可以看成是一个全球城市化的历史进程，从18世纪末开始工业革命的西欧开始，走向其他的地区，1851年英国城市化水平达到50%，率先进入城市社会；之后，法国、德国、美国等相继启动城市化进程，到二战结束，1950年英国达到79%的城市化水平，其他一些西方国家在此阶段皆成功地实现了高度的城市化，美国为64.2%，德国为64.7%，加拿大为60.9%，法国为55.2%，目前发达国家平均在80%左右。二战以后，以日本（从1950年的33%到1970年的70%）、韩国（1960年的28%到1990年74%）、墨西哥（1950年42.6%到2008年77.2%）及巴西、阿根廷等国家的城市化进入快速发展阶段。改革开放以来，世界城市化的主场转移到了中国，2009年全世界城市化水平超过50%，也就是说，世界从这一年进入城市时代。根据国际城镇化发展一般规律，当城镇化率在30%以下，称为城镇化初级阶段；当城镇化率在30% — 70%之间时，称为城镇化中级阶段；当城镇化率在70%以上时，称为城镇化高级阶段。

（三）我国城镇化进程及其特点

改革开放以来，我国城镇化经过了三个阶段：1979 — 1984年城镇化恢复发展、1985 — 1994年城镇化稳步发展、1995年至今城镇化快速发展。1996年全国城镇化水平达到30%以上(30.48%)，之后全国城镇化率保持高速发展，2011年全国城镇化率达到51.27%，首次超过50%，标志着我国进入城市社会；到2020年全国城镇化水平达到63.89%，处于加速发展阶段的后期。

1.我国城镇化的特点

概括起来主要有4个方面：

（1）大国城镇化。14亿人口的发展中国家实现城镇化在人类历史上没有先例。我国是复杂程度很高、多样地貌类型以及多民族的国家，东中西发展不均衡，因此它的模式、特征不一样，不均衡、多样性是一个重要特点。

（2）“半城镇化”。我国有64%的常住人口生活在城市，但是其中有一部分人口处于半城市化，也就是在城市工作甚至在城市生活，可以说是一种两栖的群体，这样既带来社会的不公平，同时也把一个人的潜力抑制住了。

（3）三是“三农”问题高度敏感条件下的城镇化。城镇化过程中，一方面是城市的繁荣，另一方面是乡村的凋落，这是城乡二元结构带来的。

（4）政府主导下的城镇化。政府对城市化的影响以及它的主导力量非常强大，国家方针和区域政策深刻影响城镇化发展，对城镇化的方向、重点和速度具有重要调控作用。优点是具有较高的发展效率，但是也导致市场资源配置作用没有得到充分体现。

2.产生的问题

经过改革开放30年城镇化水平的快速提高，到2011年我国城镇化水平超过50%进入城市社会，其间也暴露出诸多问题。

（1）经济结构失衡。工业化、城镇化、农业现代化不协调，不少城市产业结构不合理，产业转型升级慢，接续动能不足，还有许多资源型城市和老工业基地亟待改造提升。

（2）“大城市病”出现。城镇空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配，大城市过度扩张，中小城市与小城镇发展较慢，许多大城市交通拥挤、资源紧缺、城市居民生活质量下降等问题在困扰着城市的进步。

（3）资源环境难以支撑。土地资源浪费过多，“土地城镇化”快于“人口城镇化”，建设用地粗放低效。比如，土地成本快速上升，房地产价格高企；空气污染，全国范围内出现了大规模雾霾天气；城市河流污染等问题。

（4）“半城市化”导致的社会问题。农业转移人口市民化进程滞后，目前我国户籍人口城镇化率只有44.38%，与常住人口城镇化率相差16.22个百分点，这意味着8.48亿城镇常住人口中有2.27亿农业转移人口并没有城镇户籍，他们在就业、医疗、教育、住房保障以及失业和养老等社会保障方面并不能真正享受城镇户籍人口的待遇，由此产生数以千万计的流动儿童、留守儿童、留守妇女和留守老人以及每年高达30亿人次的春运等社会问题。

（5）乡村相对衰落。城乡之间不是对流的，它是单向的，农民大量离开原耕种土地（目前种地的主要劳动力都是60岁左右的农民），弃耕抛荒问题越来越严重，我国粮食进口率逐渐增高，使得粮食安全问题存在隐患。

因此，延续过去传统粗放的城镇化模式，会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险，可能落入“中等收入陷阱”，进而影响现代化进程。总的来看，过去的城镇化模式难以持续，我们唯一能走的是以人为本、生态优先、绿色发展的新型城镇化道路。

（四）以人为核心的新型城镇化的内涵特征

习近平总书记强调，城镇化是现代化的必由之路，明确提出以人为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略，并多次作出重要部署和批示指示。党的十八大以来，党中央、国务院围绕推动新型城镇化作了一系列重大决策部署。2013年12月，中央召开城镇化工作会议，提出农业转移人口市民化是城镇化的首要任务；2014年3月，印发实施《国家新型城镇化规划（2014 —  2020年），对新型城镇化建设作了顶层设计；2014年7月，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出实现1亿左右农业转移人口在城镇落户目标；2015年12月，中央召开城市工作会议，为城市规划建设搭建顶层设计；2019年9月，中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，明确推进城乡融合发展顶层设计；2022年1月，国家印发《国家新型城镇化规划（2021 —  2035年）》，面向2035年明确新一轮新型城镇化顶层设计。

总的来看，新型城镇化不是以地为本的城镇化，也不是以经济为本，而是以人为本的城镇化，其基本要义一定要落到“人”，实现人的全面发展；同时新型城镇化是质量型、内涵型的城镇化，而不是数量型、速度型的城镇化。

其核心内涵体现在6个方面：

1.以人为本

从思想观念、素质能力、行为方式、社会关系等方面积极推进人从传统向现代的转型，关键是在提升和完善人的现代化素质中更具体有效地促进人的全面发展。

2.城乡融合

在加快实现城乡一体化发展的基础上，力求推动城市基础设施、公共服务、产业链条、现代文明等向乡村延伸、扩散，进而实现城市与乡村深度融合。

3.协同高效

通过集聚并高效配置人口、土地等传统资源要素以及人才、科技、信息、制度等新兴要素，实现在更大区域空间范围的结构性优化和功能性提升，形成大中小城市和城乡协调发展的空间格局。

4.绿色低碳

把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，致力于推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

5.智慧安全

以科技进步为支撑，以增强城市韧性为导向，用科技赋能城镇化发展，提高城乡发展的智慧化水平，完善生命安全保障体系，形成智慧、安全、健康的城乡发展格局。

6.包容多元

推动农业转移人口真正融入城镇，实现从农民到市民的全方位转变，能够全方位、多元化、无差别地共享城镇化发展的成果。

二、理性看待我省新型城镇化的成效与问题

党的十八大以来，我省深入贯彻中央决策部署，锚定发展目标、自我加压奋进，深入实施新型城镇化战略，城镇化进程不断加快、城镇化质量大幅提升，城乡面貌持续改善，城乡融合发展取得重要进展。

（一）我省新型城镇化建设取得的成效

1.城镇化稳步提高、处于快速发展阶段

2020年全省常住人口9936.6万人，人口总量全国第3，占全国人口的7%；城镇化率达到55.43%。2000  —  2010年城镇常住人口城镇化率提升15.35个百分点，年均增速为1.54个百分点；2010  —  2020年城镇常住人口城镇化率提升16.91个百分点，年均增速1.69个百分点，城镇化率呈加速发展态势。

2.大中小城市协调发展的城镇化格局初步形成

（1）中原城市群属于国家重点建设的城市群之一，整体规模和实力不断壮大。国家“十三五”期间提出重点打造全国19个城市群，“十四五”对19个城市群分别提出优化、壮大、培育的发展策略。2020年中原城市群总人口达1.64亿人，占全国总人口的11.7%，生产总值达8.13万亿元，占全国GDP总量的8%。

（2）郑州都市圈作为中原城市的核心，空间集聚能力持续增强。2020年，郑州都市圈（“1+4”）以全省9.6%的国土面积，集聚了全省近20%的人口和超过30%的经济总量；2021年底，“扩容”后的郑州都市圈（“1+8”）面积从过去的1.59万平方公里增加到5.88万，人口增加到4670万、占全省的47.3%，GDP达到3.28万亿、占全省的55.7%。

（3）郑州国家中心城市带动作用效果明显，在人口集聚和经济发展方面具有显著优势。2020年郑州以占全省12.68%的人口、创造了21.82%的GDP。从城镇化水平看，2000年、2010年和2020年郑州市城镇化率分别为55.05%、63.49%和78.4%，分别高出全省31.88、24.97和22.97个百分点，均居全省第一位，城镇化的龙头作用明显。

（4）广大县级城市（县城）逐渐成为我省新型城镇化的主要承载单元和农村劳动力转移落户的主阵地。2010  —  2020年县级城市（县城）新增城镇常住人口年均增长率接近5%，高于市辖区的3.5%城镇人口年均增速。2020年，县级市、县的城镇化率分别为56.05%、42.72%，仍处于城镇化加速发展阶段，作为就地城镇化的载体作用凸显。

3.综合交通体系对全省城镇体系的支撑作用显著提高

郑州航空港、米字型高铁、三纵四横铁路干线网和京港澳、连霍等四通八达高速公路网，形成支撑中原城市群、郑州都市圈和洛阳都市圈与周边地区连接的基本骨架，大大提升了对中部地区的辐射带动能力，全省已经形成以郑州为中心，以京广线、陇海线为主轴的“十字形”城镇密集带。

4.产业支撑能力不断增强

全省共规划开发区184个，区内工业增加值、利润、投资等占全省工业的比重均超过60%，积极打造优势集群，培育现代产业体系，对全省城镇化起到显著的支撑作用。已初步形成装备制造、现代食品2个万亿级，电子信息、汽车及零部件、生物医药、新型材料、现代化工5个3000亿级和现代轻纺、智能家居、软件及信息技术服务等12个千亿级产业集群。加强小微企业双创基地、创新创业特色载体和中小企业合作区建设，全省中小企业数量达55万多家，从业人员1310多万人。2021年全省R&D经费投入强度达到1.64%。

5.城镇功能品质显著提升

百城建设提质工程深入推进，供水、排水、燃气等市政公用设施体系更加完善，污水处理率、生活垃圾无害化处理率均超过全国平均水平。信息基础设施建设全国领先，实现县城以上城区5G全覆盖，郑州国家级互联网骨干直联点总带宽达到1360G、居全国第3位。城市可持续发展能力稳步提升，万元生产总值用水量、万元工业增加值用水量连年下降，市政再生水利用量占污水处理量的比例高于全国平均水平，天然气、一次电力及其他能源消费比重不断上升，空气、水质、土壤等生态质量持续改善。城市文化软实力不断增强，截至2020年，全省有23个城市入选全国文明城市。中原文化影响力越来越强，“老家河南”品牌持续叫响。

6.城乡融合发展进程不断加速

乡村振兴战略深入实施，2020年全省农村居民人均可支配收入16107.93元，比2013年增长79.6%。城乡居民收入比从2013年的2.42缩小到2020年的2.16。城乡基本公共服务制度加快接轨，乡村学校建设条件和管理机制持续改善，统一的城乡居民基本养老保险、基本医疗保险制度基本建立。农村“三块地”改革扎实开展，基本完成农村承包地确权登记颁证和农村集体资产清产核资工作。许昌获批成为国家城乡融合发展试验区，巩义等5个县（市）获批开展国家新一轮宅基地制度改革试点。

7.城镇化体制机制改革深入推进

“十三五”以来，我省在推动户籍制度、城市更新、城乡融合发展等改革方面积累了有益经验。全面实施居住证制度，累计制发超过350万张，建立与居住证挂钩的基本公共服务提供机制，将农民工随迁子女义务教育纳入公共教育体系，就业、卫生等公共服务不再区分户籍归属地；取消郑州中心城区以外其他所有城市和地区的落户限制，持续放宽郑州中心城区落户条件，全省基本实现“零门槛”落户。“十三五”期间累计争取中央农业转移人口市民化奖励资金135.22亿元，金额位居全国第一。向郑州、洛阳、航空港实验区下放省级经济社会管理权限295项，深化县域放权赋能改革，赋予县（市）255项经济社会管理权限，将财政直管县的实施范围扩大至全部县（市）。扎紧城市安全“篱笆”，加强城市排水防涝设施建设和提标改造，大力推进保障性安居工程，累计启动老旧小区改造157.7万户，有效改善居民居住条件。

（二）我省城镇化建设面临的问题挑战

我们也要清醒地看到，在推进城镇化建设过程中，还有部分中长期问题没有得到根本解决，一些新情况新趋势开始逐步显现，问题挑战主要体现在以下几个方面：

1.我省城镇化率仍低于全国平均水平

2010年我省常住人口城镇化率38.52%，低于全国11.16个百分点，2020年我省城镇化率已达到55.43%，比全国平均水平低8.46个百分点。在全国31个省（区、市）中排名第25位，在中部六省排在倒数第1位。

表1　我省“六普”“七普”我省人口城镇化率情况

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 人口数据 | 六普 | | 七普 | |
| 全国 | 河南省 | 全国 | 河南省 |
| 常住人口（万人） | 133972 | 9402.96 | 141178 | 9936.55 |
| 城镇人口（万人） | 66557 | 3621.99 | 90199 | 5507.86 |
| 城镇化率（%） | 49.68 | 38.52 | 63.89 | 55.43 |

2.中心城市能级不够、辐射带动能力不强

从国家中心城市看。郑州国家中心城市的规模体量仍然偏小，2020年郑州GDP为1.2万亿，在九大国家中心城市中仅高于西安（1.02万亿），是成都（1.77万亿）的67.8%，武汉（1.56万亿）的76.9%；2021年郑州GDP为1.27万亿，在九大国家中心城市中仅高于西安（1.07万亿），是成都（1.99万亿）的64%，武汉（1.77万亿）的72%；经济首位度不高、科技创新能力不强、强优市场主体不多，区域服务带动能力不强，国际化程度不高。从省辖市看，全省17个省辖市和济源示范区中，周口、驻马店、商丘、濮阳、信阳、南阳、开封、安阳、平顶山、许昌、漯河11个省辖市常住人口城镇化率低于全省平均水平，其中周口、驻马店、商丘、濮阳4个省辖市低于50%。

表2　2020年国家中心城市部分指标对比

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 城市 | 面积  （平方千米） | | 常住人口  （万人） | | GDP  （亿元） | | 人均可支配  收入（元） | |
| 绝对值 | 排名 | 绝对值 | 排名 | 绝对值 | 排名 | 绝对值 | 排名 |
| 北京 | 16410 | 2 | 2189.3 | 3 | 36102.6 | 2 | 69434 | 2 |
| 天津 | 11916 | 4 | 1386.6 | 6 | 14083.73 | 7 | 43854 | 5 |
| 上海 | 6340 | 9 | 2487.1 | 2 | 38700.58 | 1 | 72232 | 1 |
| 广州 | 7434 | 8 | 1867.7 | 5 | 25019.11 | 3 | 68304 | 3 |
| 重庆 | 82400 | 1 | 3205.4 | 1 | 25002.79 | 4 | 30824 | 9 |
| 成都 | 14312 | 3 | 2093.8 | 4 | 17716.7 | 5 | 42075 | 6 |
| 武汉 | 8569 | 6 | 1232.7 | 9 | 15616.06 | 6 | 46010 | 4 |
| 郑州 | 7446 | 7 | 1260 | 8 | 12003.0 | 8 | 36661 | 7 |
| 西安 | 10752 | 5 | 1295.3 | 7 | 10020.39 | 9 | 35783 | 8 |

3.城市的综合承载能力仍然不强

由于经济发展不充分、城市基础设施和公共服务设施建设历史欠账多、标准低，除个别指标外，市政设施指标多数处于全国第19 — 25位，地下管网建设滞后、标准不高，污水垃圾处理能力不足，卡脖路、断头路等不同程度存在，城市规划区范围内仍有1800多个城中村，环境差，管理乱，安全隐患多，影响城市功能、品质及发展空间。城市管理精细化智能化程度不高，特色风貌不鲜明，历史文化资源保护传承力度不够，城市风险隐患进入凸显期。县城教育、医疗、养老等优质公共服务供给不足，一定程度制约了农村转移人口就近就地城镇化。

4.资源环境的约束日益凸显

（1）土地利用“一高一低两失衡”问题突出。土地承载负荷高，以全国1.74%的土地承载了全国7.8%的人口，以全国6%的耕地生产了全国10%的粮食，人均耕地面积相当于全国平均水平的87%。土地利用效率低，2019年全省地均GDP为12万元/亩（全国15万元/亩）；开发区土地利用效率整体不高，工业用地亩均税收7.76万元，最低仅为1100元；全省19家国家级开发区工业用地亩均税收27.76万元，是全国平均水平的61%、广东省的27%。

（2）水资源短缺制约城镇空间发展。人均水资源量约占全国人均水资源量的1/5。全省多年平均水资源总量403.53亿立方米，仅占全国总量的1.4%，人均水资源量为381立方米，耕地亩均水资源量为340立方米，分别占全国人均和亩均水资源量的1/5和1/4，属于资源性缺水地区。

（3）环境污染治理难度大、压力大。我省产业结构偏重、能源结构调整不到位、运输结构不合理，2020年传统产业占GDP的比重达到46.2%。京津冀大气污染传输通道城市和汾渭平原城市环保控制要求，对我省的工业、建筑业的发展形成了很大的压力。

5.以城带乡作用尚未充分发挥

我省城镇化率跃过50%大关后，城乡关系正在发生深刻变化，但乡村底子薄弱、发展滞后，城乡居民收入差距较大，2020年我省农村居民人均可支配收入16107.93元，仅为城镇的46.35%。农村基础设施和公共服务历史欠账较多，城乡基础设施一体化水平还不够高，基本公共服务均等化水平存在较大差距。2020年，全省行政村数量4.55万个、自然村18.3万多个，农村常住人口4430万人，行政村平均规模不足1千人、自然村平均规模200多人。由于村庄点多面广规模小，面临着基础设施和公共服务设施标准不高、利用效率低、运行管理难度大等问题。

6.体制机制改革和城市治理仍需持续深化

（1）农业转移市民化水平和质量还有待提高。城乡二元户籍制度壁垒尚未彻底破除，2020年我省户籍人口城镇化率仅36.09%，低于常住人口城镇化率19.34个百分点。还有相当大的增长潜力和空间。部分地区农民因城乡属性调整及城中村改造等转为城镇户籍，但并未改变其生产生活方式，仍不能享有城镇基本公共服务和办事便利。

（2）城镇化建设缺乏稳定资金来源。当前城市建设资金仍以地方政府自有财政资金和发行政府债券融资为主，对基金和保险投资等市场化手段运用较少，难以满足发展需要。城乡金融资源配置普遍存在失衡，城乡资金价格不平等，农村贷款难、贷款贵等现象长期存在。

（3）城市现代化治理水平亟待提升。随着城市规模的快速扩张和城镇人口的急剧增长，“城市病”逐步凸显。智慧城市建设处于起步阶段，在城市建设中不同程度存在重地上、轻地下，重速度、轻质量，重眼前、轻长远等现象，特别是去年7月我省遭遇特大暴雨洪涝灾害，暴露出城市基础设施建设管理、综合应急救援等方面存在一定短板漏洞。

（三）当前我省城镇化的趋势特征

整体来看，我省城镇化建设取得了历史性重大成就，且仍处于重要战略机遇期，面向“十四五”和2035年，我省新型城镇化建设呈现出五大趋势：

1.城镇化进程仍处于重要战略机遇期

2020年我省城镇化率是55.4%，距离70%还有近15个点的差距，按照每年1点多的增速，未来5 — 10年我省城镇化仍将处于较快发展阶段。因此，我省城镇化动力依然较强，预计到2035年全省城镇人口增量将超过2100万人，约占全国城镇人口增加总量的十分之一。随着国家重大区域战略的纵深实施，我省叠加了构建新发展格局战略机遇、新时代推动中部地区高质量发展政策机遇、黄河流域生态保护和高质量发展历史机遇的三重机遇“红利”，必将迎来蓬勃发展新局面。

2.城镇化发展进入动力转换期

新发展格局下扩大和释放内需将是国内大循环形成的关键所在，中心城市、都市圈作为链接国内国际双循环的关键空间单元，将成为新发展格局的战略支点和主战场。当前我省正积极打造一流创新生态、产业生态，高质量推进新型城镇化，吸引高端人才落户河南、进入城市，将对我省建设国家创新高地起到重大助推作用，也有利于国家创新资源要素的优化布局。

3.城镇化格局进入重塑优化期

人口和经济要素向优势地区集聚成为普遍发展趋势，中心城市和都市圈承载的人口和经济比重仍将不断提升，资源要素将进一步向中心城市和县城两端集聚。随着我省加快推动中心城市“起高峰”、县域经济“成高原”，两端集聚的趋势将进一步延续，中心城市辐射带动效应将进一步发挥，就近城镇化趋势更加明显，县城将成为就近城镇化的重要载体。

4.城市发展模式进入转型期

随着城镇化的持续推进和城市规模的不断壮大，超大特大城市面临风险数量逐渐增多、复杂性日益增强，城市安全韧性发展的重要性将更加凸显，建设韧性低碳集约城市成为广泛共识。未来城市建设将更加注重宜居韧性、精细智能、绿色低碳，亟须进一步统筹安全与发展，提升全覆盖、全过程、全天候城市治理能力，让人民生活更有品质、更有尊严、更加幸福。

5.城乡关系进入加速融合期

随着乡村振兴战略的深入实施，城乡人才、资本等发展要素自由流动的条件将更加成熟，城乡产业协同发展和农村一、二、三产业融合发展趋势将更加明显，紧凑一体的城乡空间网络将加快形成，城乡“两栖人口”将成为常态化现象，亟须进一步打开“城门”、放开“乡门”，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快城乡要素合理配置，为共同富裕打下坚实基础。

三、扎实推动新型城镇化建设迈上新台阶

面向2035年，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，必须遵循规律、顺势而为、拓宽视野、超前布局，坚定不移、积极稳妥地推进实施以人为核心的新型城镇化战略。围绕落实省十一次党代会重要精神，实施我省新型城镇化规划（2021— 2035年），充分借鉴国家新型城镇化综合改革试点典型经验，扎实推进新型城镇化战略，要突出抓好“六个着力”：

（一）着力优化新型城镇化发展格局

坚持规模质量双提升，推动中心城市“起高峰”，强化郑州国家中心城市龙头作用，打造现代化郑州都市圈，增强洛阳和南阳副中心城市辐射带动能力，推进区域协调联动发展，加快构建“一主两副、四区协同、多点支撑”新发展格局。

1.全力提升郑州国家中心城市能级

聚焦“当好国家队、提升国际化”，强化枢纽开放、科技创新、教育文化、金融服务等功能，加快打造国家创新高地、国家先进制造业高地、国家开放高地、国家人才高地。

（1）用创新培育竞争新优势，发展壮大数字核心产业，全面提升数字能力，发挥全国大众创业万众创新活动周举办地优势，打造“中原龙子湖”全国双创名片，营造“大众创业、万众创新”的浓厚氛围。

（2）坚持制造业高质量发展，壮大“芯屏网端”全产业链，打造世界级智能终端产业集群，促进汽车产业集聚集群发展。

（3）加速集聚高端人才，建立柔性引才引智机制，吸纳、集聚、培养创新领军人才和创新团队，实施高层次专业技术人才培养集聚工程。

（4）推进高水平制度型开放，提升郑州 — 卢森堡“空中丝绸之路”品牌优势，加快中欧班列（郑州）集结中心示范工程建设，提升航空口岸承载能力，增开一批洲际客运航线，抓住RCEP高水平开放的机遇，争取友好国家在郑设立商贸办事处、签证中心，创建国际消费中心城市。

（5）优化城市发展空间布局，推进中心城区有机更新和品质提升，探索将中牟、荥阳、新郑等具备条件的县（市）纳入中心城区统一管理，加快提高城市首位度，强化周边县级组团产业支撑，加强与中心城区快速交通联系，鼓励优质教育、医疗资源向新城组团转移。

2.推动郑州都市圈扩容提质

以郑州国家中心城市为内核，以塑强区域竞争优势为目标，以服务全国大局为导向，统筹处理好都市圈与郑州国家中心城市、都市圈与郑汴许和郑新等板块、都市圈内9个城市之间的关系，把郑州都市圈作为深度融入国际国内双循环经济体系的关键节点和先手棋，加快打造具有全国影响力的现代化都市圈。突出抓好三个方面：

（1）优化重塑郑州都市圈“1+8”空间格局。推进郑州与开封、洛阳、平顶山、新乡、焦作、许昌、漯河、济源加速融合发展，着力构建“一核一副一带多点”的空间格局。“一核”即以郑州国家中心城市为引领，以郑开同城化、郑许一体化为支撑，将兰考纳入郑开同城化进程，发挥郑州航空港经济综合实验区枢纽作用，打造郑汴许核心引擎。“一副”即推动洛阳、济源深度融合，形成都市圈西部板块强支撑。“一带”即落实郑洛西高质量发展合作带国家战略部署，发挥沿黄河干流区域创新和产业等要素富集优势，以郑开科创走廊为主轴、郑新和郑焦方向为重要分支，打造以创新为引领的城镇和产业密集发展带。“多点”主要包括新乡、焦作、平顶山、漯河等新兴增长中心。

（2）打造郑汴许核心引擎。把郑汴许板块作为都市圈核心圈层，依托郑许市域铁路、开港大道、G107等主要交通轴带，形成以郑汴许三市主城区及郑州航空港区为支撑，以郑开科创走廊、许港产业带、开港产业带为骨架的郑汴许“黄金三角”，发挥郑州航空港区位优势，打造都市圈的先进制造业集聚核心区。

（3）促进都市圈一体化高质量发展。交通互联互通方面，统筹推进都市圈城际铁路、市域（郊）铁路、城际轨道交通建设，推动轨道交通“一张网”运营管理，加快打通城际“断头路”、拓宽“瓶颈路”，建设“轨道上”的都市圈，推动城际公路快速化、城际客运公交化，完善都市圈高快路网体系。产业协作方面，重点打造郑开、洛巩、许港、郑新、郑焦、郑漯、洛济、洛平等8条产业带，加快形成以郑州为中心的主导产业集群和标志性产业链。设立新乡平原城乡一体化示范区、武陟、长葛、临颍等特别合作区，创新科技创新合作和产业园区共建模式，提升周边省辖市、县（市）对郑州的产业配套服务能力。公共服务方面，扩大郑州优质公共服务资源服务范围，开展多层次多模式合作办学办医，深入实施政务联通互认工程，推进社会保障并轨衔接，构建便利共享生活圈。打造同城化发展示范区。借鉴成都、南京都市圈同城化的经验，完善同城化的推进机制，加快推动郑开同城化发展，兰考深度融入郑开同城化进程。

3.培育壮大副中心城市

（1）推进洛阳中原城市群副中心城市提级扩能。锚定万亿级经济总量目标，厚植洛阳先进制造、生态屏障、人文交往等优势，坚持创新产业双驱动、改革开放两手抓、文旅文创成支柱，打造具有国际竞争力的装备制造产业集群，加快建设国际文化旅游名城、国际人文交往中心和现代生态宜居城市，尽快打造成为全省高质量发展新的增长极。

（2）培育南阳省域副中心城市。坚持制造业高质量发展主攻方向，统筹推进传统产业提质发展、新兴产业培育壮大和未来产业前瞻布局。厚植南阳生态、文化和中医药优势，厚植生态、文化、中医药优势，壮大现代中医药、文旅、康养等特色产业集群，建设国家中医药综合改革试验区。更好发挥南阳的豫西南桥头堡和门户作用，拉大城市框架、完善城市功能、提升城市品质，加快副中心城市建设步伐。

4.强化区域发展多极支撑

依据区位交通、产业基础、发展潜力，以优化城市形态、提升现代服务功能为重点，有序推进新城区建设和老城区改造，推动中心城区产业高端化和功能现代化，培育壮大若干区域中心城市、门户城市，形成各具特色的发展引擎，强化新型城镇化发展的多极支撑。强化跨市域交通对接、功能衔接、产业连接，形成各具特色的发展引擎。推进洛阳与济源、三门峡联动发展，支持设立洛济融合发展，打造豫西转型创新发展示范区。发挥南阳副中心城市带动作用，联动信阳、驻马店提升交通枢纽、产业创新、文化交往等功能，加快构建绿色产业体系，建设豫南高效生态经济示范区。支持商丘、周口依托战略通道和水运等优势，推进东向开放协作，建设豫东承接产业转移示范区。密切安阳、濮阳、鹤壁之间产业联系，加快区域资源综合利用和产业协同转型，打造豫北跨区域协同发展示范区。

（二）着力推动县域经济高质量发展

坚持把县域治理“三起来”作为根本遵循，大力推进新发展格局下县域经济高质量发展，激发县域发展活力，加快推动县域经济“成高原”。

1.引导县域经济特色化发展

以强县富民为主线，以改革发展为动力，以城乡贯通为途径，坚持宜水则水、宜山则山，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，统筹推进县域经济因地制宜发展。优化开发县（市）突出转型提质，强化主导产业链式配套，形成与中心城区梯度发展、优势互补的产业体系。重点发展县（市）突出特色高效，稳固粮食生产能力，积极发展特色产业集群，以新型工业化促进农业农村现代化。生态功能县（市）突出环境保护，树立全域一体的大生态发展理念，发展资源环境可承载的适宜产业，增强生态、文化、旅游和产业配套综合功能。

2.推进“一县一省级开发区”建设

推动各县开发区着眼国内国际市场大循环、现代产业分工大体系，优化设置1 — 2个主导产业，推动要素加快集聚、资源优化配置、上下游企业联动，实现产业转型、创新生态、人才服务、生态价值等多重功能的高度耦合，全面推行“管委会+公司”模式，实施“三化三制”改革，支持开发区布局建设各类创新平台，完善创业创新孵化和成果转移转化机制，实现规模以上制造业企业研发机构全覆盖。

3.提升县城品质和承载能力

顺应县域人口流动发展趋势和就地就近城镇化发展态势，适应农民到县城就业安家需求，加快推进以县城为重要载体的城镇化建设，促进人口集聚、产业集中和功能集成。聚焦于“增体态”“强筋骨”“提品位”，补齐县城突出短板弱项，提升县城公共设施和服务能力，加快推动公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。积极搭建政银对接服务平台，鼓励政策性开发性银行积极参与县城城镇化补短板强弱项。

（三）着力促进农业转移人口市民化

坚持以优质公共服务推动人的全面发展，以农业转移人口为重点，兼顾其他非户籍常住人口，持续深化户籍制度改革，健全配套政策体系，推动常住人口全面享有高质量城市基本公共服务。

1.打通市民化制度性通道

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进的原则，进一步放开放宽城市落户限制，持续降低郑州中心城区落户门槛，提升农业转移人口市民化质量。完善人口管理制度，建立以经常居住地登记户口制度，提高户籍登记和迁移便利度，逐步实现人口自由流动和迁徙。依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，建立健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。

2.扩大基本公共服务覆盖面

健全以居住证为主要依据的进城务工人员随迁子女义务教育入学政策，以公办学校为主将随迁子女全部纳入流入地义务教育保障范围，逐步将农业转移人口纳入流入地教育保障范围。完善各级公共就业服务机构功能，加强基层公共就业创业服务平台建设，推动公共就业服务城乡常住人口和用人单位全覆盖。全面落实企业为进城务工人员缴纳职工养老、医疗、工伤、失业等社会保险费用责任。

3.提高农业转移人口劳动技能素质

高质量推进“人人持证、技能河南”建设。统筹发挥企业、职业院校、技工学校等作用，强化农业转移人口职业技能培训和职业教育，提高农业转移人口在城市稳定就业能力。稳步发展本科职业教育，推动不同层次职业教育纵向贯通，促进不同类型教育横向融通，健全职普并行的培养体系。完善技能人才培养、评价、使用激励机制，培养更多高素质技能人才、能工巧匠、大国工匠。

4.健全农业转移人口市民化配套政策

健全农业转移人口市民化财政奖励机制，加快实施中央预算内投资和中央财政专项转移支付安排向吸纳农业转移人口落户多的城市倾斜的政策，重点支持市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施建设运行维护。健全城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。编制和修订国土空间规划，充分考虑进城落户人口数量，科学测算和合理安排城镇新增建设用地年度计划。

（四）着力打造宜居韧性现代化城市

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，加快转变城市发展方式，把安全理念贯穿城市规划、建设、管理全过程，优化城市生产、生活、生态空间，注重对“城市记忆”加以保护，稳妥进行修缮、保护和再利用，打造宜居、创新、韧性、智慧、绿色、人文城市。

1.建设便捷舒适的宜居城市

城市交通方面，推动市内市外交通有效衔接和轨道交通融合发展，规划建设多层次大容量轨道交通网络，优化城市交通换乘枢纽布局。住房方面，完善住房市场体系和住房保障体系，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，加大住房保障力度，满足新市民和住房困难群众的基本住房需要，更好满足购房者的合理住房需求，因城施策促进房地产业良性循环和健康发展。公共服务方面，因地制宜实施市政配套设施和养老、育幼、文体等公共服务设施改造打造，城镇社区15分钟生活圈，提升优质公共服务供给能力。城市更新方面，持续推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动。

2.建设安全可靠的韧性城市

深刻汲取郑州“7·20”特大暴雨灾害教训，更加注重“里子”工程，加强城市排水防涝设施建设和提标改造，打造源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急的城市排水防涝工程体系。加强城市“避险工程”建设，以燃气管网、交通物流、供电供水、信息通讯、电力系统、热力管网等工程为重点。实施城市生命线补短板工程，建立完善城市生命线安全运行监测系统。健全传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统，建立专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急响应体系。健全城市应急管理体系，完善安全生产、消防、森林防灭火、防汛抗旱、防灾减灾、灾难救助、地震地质灾害等部门联动协同机制，提升突发事件应急处置能力。

3.建设更具活力的创新城市

把创新摆在发展的逻辑起点、现代化建设的核心，发挥城市集聚创新要素主要载体作用，深入实施创新驱动战略，加快嵩山、神农、黄河和省产业研究院、中试基地等重大创新平台建设，布局建设国家大科学装置，促进中原科技城融合发展。大力推进郑州大学、河南大学“双一流”建设，打造河南高校“双航母”，推动更多高校进入“双一流”建设行列。推动国家级省级双创示范基地提质增效，探索建设“楼上楼下”创新创业综合体，建立科技成果“沿途下蛋”高效转化机制。吸引汇聚青年人才，贯通产业链、人才链、创新链，构建适应青年创新创业全生命周期的新生态。

4.建设数字孪生的智慧城市

（1）加强新型基础设施，5G网络、大数据中心和信息枢纽等建设，包括5G基站、特高压、城际高速铁路和城市轨道交通、新能源汽车充电桩、大数据中心、人工智能、工业互联网等。

（2）加强数字化场景的应用。城市大脑、智慧医疗、智慧教育、智慧交通、智慧能源、智慧社区等领域的示范应用。

（3）强化虚拟和现实的结合，通过数字化重构一座现实的城市，实现实体城市向数字空间的全息投影，从而增强城市治理灵敏感知、快速分析、迅捷处置能力。

5.建设美丽低碳的绿色城市

坚持生态优先、绿色发展，落实碳达峰碳中和目标，深入落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，持续开展国土绿化和森林河南建设，推动城市实现森林公园、湿地公园、郊野公园广覆盖。推进城市生活污水处理提质增效，推动污水全收集全处理和污泥全处置。全面推行城市生活垃圾分类，加快推进生活垃圾焚烧处理设施建设。推动产业结构绿色低碳转型，积极发展节能环保、清洁生产、清洁能源等绿色产业。

6.建设魅力彰显的人文城市

激发城市现代人文基因。创新发展新型公共文化空间，广泛开展丰富多样的城市文化活动，打造一批文化街区、艺术走廊、城市书房、文化驿站、睦邻中心。建设一批特色彰显、富有魅力的博物馆群，深入挖掘城市优秀传统文化资源，叫响老家河南、天下黄河、华夏古都、中国功夫等河南特色文化品牌，深化仰韶文化、夏文化、殷商文化等研究。鼓励城市建筑设计传承创新，支持传统工艺、老字号、工业遗产等领域河南元素融入城市规划设计建设。

（五）着力促进城乡实质性融合发展

坚持以工补农、以城带乡，促进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置，缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

1.合理配置城乡发展要素

土地方面，积极稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，建立公平合理的入市增值收益分配机制；探索建立农村集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。资金方面，完善支持乡村发展投融资机制，鼓励有条件的市、县设立城乡融合发展专项资金，支持市、县申请发行用于城乡融合公益性项目的政府债券。技术方面，建立科技成果入乡转化激励机制，健全县级农技推广中心、乡镇农技推广区域站、村农业技术服务站点和科技示范主体三级科技服务网络。人才方面，鼓励引导人才向乡村流动，提高在外务工经商人员、复员退伍军人、大学生等人才返乡创业能力。

2.深入开展乡村建设行动

推进城乡公共基础设施统一运行，以县域为整体，统筹供水、污水垃圾处理等城乡基础设施规划建设。推动市政公用设施向城郊村和中心镇延伸，健全基础设施分级分类投入机制，鼓励社会资本参与，积极引导农民投入。深化城乡基本公共服务普惠共享，积极推行“集团化办学”等城乡教育联合体，深化紧密型县域医共体建设、推进县域医疗卫生服务一体化均等化。发展农村普惠型养老服务和互助式养老，不断完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。

3.促进城乡产业协同发展

发展生态农业、精品农业和科技农业，因地制宜发展沟域经济、林下经济和乡土特色产业。推动农业与休闲旅游、文化体验、健康养老等深度融合，发展休闲农业、乡村旅游、创意农业、特色民宿等新产业新业态，形成特色乡村文旅品牌。支持城乡结对、村企挂钩，鼓励发展订单农业、观光农业、农业生产性服务业。

4.扎实推动城乡共同富裕

增加农民工资性收入，健全农民工就业对接服务机制，畅通劳务输出通道；增加农民经营性收入，加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体；增加农民财产性收入，丰富创新集体经济发展形态，开辟资产租赁、企业股份、农业开发等多种路径，促进村级集体经济发展壮大。加强低收入困难群体精准帮扶，发挥第三次分配作用，畅通社会各方面参与慈善和社会救助的渠道。

（六）着力推进城市治理能力现代化

树立全生命周期理念，协同发挥政府、市场、社会等各方力量，构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系。

1.加强城市空间治理

坚持经济社会发展规划的全面统领作用，发挥国土空间规划基础作用，突出专项规划对规划体系的补充完善和对特定领域的支撑作用，立足实际需求编制都市圈等跨区域发展规划和各类专项规划。坚持系统思维、内涵发展、弹性适应，统筹规划生产生活生态空间，统筹新城区开发和老城区改造，统筹产业发展和居住功能，统筹地上地下空间综合开发利用，统筹市区、城郊和周边乡村发展，主动进行战略留白，构建错落有致、疏密有度、显山露水、通风透气的城市总体空间格局。

2.提升城市社会治理水平

完善党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与的治理体系。构建基层社区治理共同体，推动多元主体共同参与，推进城乡社区公共服务综合信息平台建设，打造数据驱动、人机协同、跨界融合的智能化治理模式。防范化解社会矛盾风险，扎实开展“零上访、零事故、零案件”平安单位（村、社区）创建活动。建立矛盾纠纷定期排查机制，健全一站式多元化解决机制，推动矛盾纠纷调处“最多跑一次”。

3.深化体制机制改革

创新人口服务管理制度，以“一老一小一青壮”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。依法实施三孩生育政策。积极推进老年友好型社区建设。逐步建立常住人口常态化统计发布机制。树立经营城市理念，完善政府投融资体制机制，提升财政资金预算管理水平。做强做大市本级经济，推动设区市强化市本级责任田意识，下大力气发展城市经济，增强对全市域发展的带动能力，探索部分县（市）按照区的模式进行规划管理的体制机制。

（作者系河南省宏观经济研究院副院长）