

创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2025 年第 20 期 (总第 142 期)

2025 年 8 月 1 日

刊 号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主 办 河南中原创创新发展研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

2025 河南双创蓝皮书发布 暨践行总书记“两高四着力”重大要求研讨会 发言摘要

编者按: 2025 年 7 月 24 日, 2025 河南双创蓝皮书发布暨践行总书记“两高四着力”重大要求研讨会在黄河科技学院举行, 来自河南省社科联、省社科院、省委党校(省政府发展研究中心)、黄河科技学院等单位的 30 余位专家学者齐聚一堂, 共话新形势下的创新创业体制机制创新, 为党和政府决策建言献策。

《河南双创蓝皮书(2025)》以“深化创新创业体制机制改革”为主题, 是河南中原创创新发展研究院连续创研的第九本河南年度双创蓝皮书, 主编为喻新安、胡大白、杨保成。现将《河南双创蓝皮书(2025)》主报告发布及部分专家发言编发如下, 以飨读者。

在推动河南制造业绿色低碳转型中践行“两高四着力”	刘晓慧	2
深化创新创业体制机制改革 激发创新创业活力动力	于善甫	7
河南省完善城乡融合发展体制机制的阶段性成效与对策建议	豆晓利	13
河南建设现代化产业体系的阶段特征与实践要求	郭玲玲	17
河南省深化高校科技创新体制机制改革的制约因素与突破路径	宋 瑜	20

在推动河南制造业绿色低碳转型中 践行“两高四着力”

河南中原创新发展研究院教授 刘晓慧

一、河南制造业绿色低碳转型是“两高四着力”的重要支撑

2025 年 5 月 19—20 日习近平总书记在河南考察时强调，着力建设现代化产业体系和农业强省，着力改善民生、加强社会治理，着力加强生态环境保护，着力推动文化繁荣兴盛，以高质量发展和高效能治理奋力谱写中原大地推进中国式现代化新篇章。2025 年 6 月 21—22 日召开的河南省委十一届九次全会指出，未来五年是我省发展厚积薄发、崛起倍增的关键阶段，要奋力建设农业强省、制造强省、数智强省、交通强省、文旅强省。

（一）制造业绿色低碳转型是河南制造业实现高质量发展的必由之路

推动高质量发展是新时代现代化河南建设的首要任务。高质量发展要求摒弃传统的以资源消耗换取经济增长的模式，推动产业链向高端化、绿色化迈进。破解制造业的高碳锁定效应是实现“双碳”目标的重要途径。河南是全国重要的工业大省，能源消耗与碳排放总量较大。2020 年我省二氧化碳排放总量约 4.88 亿吨，工业排放约占排放总量的 60% 以上。制造业绿色低碳发展情况，直接影响全省经济社会全面绿色高质量发展目标的实现。

（二）制造业绿色低碳转型是河南现代化产业体系构建的题中之义

现代化产业体系是现代化国家的物质技术基础，是支撑高质量发展的关键力量。党的二十大报告提出要建设现代化产业体系，习近平总书记今年 5 月在我省考察时指出要“提升现代化产业体系对高质量发展的支撑能力”。制造业高端化、智能化、绿色化是现代化产业体系的重要方向。作为经济大省、人口大省和制造业大省，河南要加快制造业绿色低碳转型，大力推进制造强省建设，坚决扛牢经济大省挑大梁的责任担当。

（三）制造业绿色低碳转型是河南制造强省战略推进的实践体现

习近平总书记指出，“绿色发展是高质量发展的底色，新质生产力本身就是绿色生产力”。从《河南省“十四五”制造业高质量发展规划》《河南省制造业绿色低碳高质量发展三年行动计划（2023—2025 年）》《河南省建设制造强省三年行动计划（2023—2025 年）》《河南省工业领域碳达峰实施方案》等来看，制造业绿色低碳转型已经被列入河南制造业发展的核心框架，为实现“双碳”目标提供强有力的支撑。

二、河南制造业绿色低碳转型的现实基础和突出成效

绿色低碳转型战略是河南省“十大战略”之一，也是黄河流域生态保护和高质量发展战略的重要支撑。近年来，河南省聚焦碳达峰、碳中和目标，扎实推进制造业绿色发展和节能降碳工作。2024 年，河南省规模以上工业单位增加值能耗下降 4.8%，重点行业绿色化改造覆盖率 85.6%，规模以上工业综合能源消费量增速 2.9%。

第一，初步建立绿色制造体系。2024 年，我省国家级绿色工厂、绿色工业园区、绿色供应链示范管理企业累计分别达 322 家、26 个、36 家。省级绿色工厂、省级绿色工业园区、省级绿色供应链示范管理企业累计分别达 498 家、33 个、57 家。2024 年，新培育省级零碳工厂 11 家、超级能效工厂 8 家、绿色数据中心 5 家、数字化能碳管理中心 70 家。

第二，持续发力重点领域板块。作为河南制造业绿色低碳转型的核心板块，绿色食品、节能环保、绿色建材和新能源汽车等被列入河南 5000 亿级和万亿级制造业集群体系。其中，节能环保产业被列为河南省 28 条重点产业链之一，出台《河南省培育节能环保装备产业链行动方案（2023—2025）》，由河南省人大常委会副主任担任河南省节能环保装备产业链链长。2024 年，河南新能源汽车产量达到 68.1 万辆，同比增长 117.3%，增速领跑全国；新能源汽车产业增加值同比增长 30.3%；出口电动汽车 88.5 亿元，增长 91.4%，占“新三样”出口值的 73.3%。

第三，加强资源循环利用体系建设。平顶山市、洛阳市、郑州市、安阳市、

焦作市 5 个城市入选国家工业资源综合利用基地名单。郑州市、洛阳市、许昌市、三门峡市、南阳市和兰考县列入国家“十四五”时期“无废城市”建设名单。安阳滑县能源新材料循环再生工业园被生态环境部确定为“减污降碳协同创新试点”。

第四，合力营造良好环境氛围。精心组织开展绿色工厂、零碳工厂、超级能效工厂、绿色数据中心等遴选工作，成立河南省绿色制造标准化技术委员会和工业固体废物资源综合利用工作小组，推广应用绿色低碳技术成果，推动绿色金融助力制造业节能降碳，大力引导省内金融机构优先支持制造业绿色化升级改造。

三、河南制造业绿色低碳转型面临的突出问题

（一）偏重的产业结构亟待调整

河南高耗能工业增速虽然慢但占比依然偏高，战略性新兴产业、高技术制造业增速虽然快但占比依然偏低。2024 年，河南省工业战略性新兴产业、高技术制造业增加值分别同比增长 9.2%、12.0%，分别高于规模以上工业增加值增速 1.1、3.9 个百分点；战略性新兴产业、高技术制造业增加值占规上工业的比重分别为 24.8%、14.0%。而 2024 年，上海、安徽、江苏的战略性新兴产业占规模以上工业比重均超过 40%，广东、安徽的高技术制造业增加值占规上工业比重均超过 15%。

（二）节能降碳形势依然严峻

根据《河南省“十四五”现代能源体系和碳达峰碳中和规划》，到 2025 年，河南省煤炭消费占比降至 60% 以下，非化石能源消费占比提高到 16% 以上。从规上工业能源消费和能耗来看，“十四五”前三年河南省规模以上工业增加值能耗累计下降 11.5%，完成省定“十四五”目标进度 64%。2024 年，河南省规模以上工业能源消费增长 2.9%，规模以上工业单位增加值能耗下降 4.8%。《河南省“十四五”制造业高质量发展规划和现代服务业发展规划》提出，到 2025 年，规模以上单位工业增加值能耗下降 22% 以上。对照“十四五”规划目标，河南规上工业增加值能耗下降任务依然繁重。

（三）绿色制造体系有待完善

2024 年，河南省新增国家级绿色工厂 74 个、绿色工业园区 7 个、绿色供应链管理企业 2 个，共 83 个；山东省新增国家级绿色工厂 86 个、绿色工业园区 13 个、绿色供应链管理企业 12 个，共 111 个；江苏省新增国家级绿色工厂 94 个、绿色工业园区 18 个、绿色供应链管理企业 14 个，共 126 个；安徽省新增国家级绿色工厂 73 个、绿色工业园区 7 个、绿色供应链管理企业 11 个，共 91 个。

（四）绿色低碳技术瓶颈制约明显

国家知识产权局数据显示，2024 年“一带一路”绿色专利技术普惠推广项目名单，全国共计 102 项，河南省仅南阳市 3 项专利入选。截至 2023 年底，河南省的绿色低碳专利申请公开量、专利授权量、专利有效量分别为 1.1 万件、4098 件、3683 件，而广东、江苏、北京的绿色低碳专利申请公开量均在 5 万件以上，广东、北京和江苏的专利授权量和专利有效量均在 2 万件以上。

四、“两高四着力”重大要求下推动河南制造业绿色低碳转型的有效路径

习近平总书记在河南考察时提出“两高四着力”重大要求，为进一步做好河南工作指明了前进方向、提供了根本遵循。“两高四着力”是河南制造强省建设的理论指南，要贯穿于河南制造业绿色低碳转型的政策制定、产业升级和技术革新的全过程。

（一）优化调整产业结构，加快完善绿色制造和服务体系

加快传统产业绿色转型升级，促进高技术制造业、战略性新兴产业发展壮大，培育人工智能、量子信息、循环制造和新型储能等未来产业，推动绿色低碳产业发展壮大，推动新兴产业与传统制造业深度融合，构建资源节约、环境友好的现代化绿色产业体系。充分发挥河南省绿色制造标准化技术委员会的作用，加快制定“7+28+N”重点产业链群全生命周期绿色标准，加快完善绿色制造标准体系，不断扩大绿色制造覆盖面。

（二）进一步调整能源结构，加大制造业节能降碳攻坚力度

加快建设郑汴洛濮氢走廊，有序推进氢能在制造业领域应用。构建全省统

一的能源数据平台和底座，培育一批数字化节能降碳服务主体，政企合力构建数字化能碳管理平台，助力制造企业“智慧”碳中和。借鉴德国等国际“零碳园区”“零碳工厂”发展经验，走“以技术创新和孵化为基础，先小规模实验，再大规模推广应用”的道路。

（三）推进绿色技术创新与制造业深度融合，大力培育制造业新质生产力

聚焦“7+28+N”重点产业链群关键工艺流程和生产环节，实施绿色低碳先进技术示范工程，构建市场导向的绿色技术创新体系。推进绿色低碳技术创新中心、重点实验室、中试基地等创新平台建设，加强绿色低碳关键核心技术攻关。保障绿色低碳技术推广应用相关政策的一致性，大力推广重大绿色低碳零碳负碳示范技术成果，加快推进绿色低碳技术成果转化与产业化。发挥人工智能的广泛赋能性，推进绿色低碳技术创新与制造业创新的深度融合。

（四）推动制造业数字化绿色化协同发展，推动全产业链降碳绿色发展

建立数智化绿色化协同转型体制机制，积极引进具有绿色技术与智能化技术背景的高素质人才，推动工业产品绿色设计和绿色仓储物流发展。持续举办绿色制造技术应用创新大赛，加强人工智能、物联网、云计算、数字孪生等新一代信息技术在制造业领域的深度应用，推动数字赋能生产制造环节向上游绿色设计、下游资源回收再利用延伸。培育绿色低碳转型效果明显的先进制造业集群，高水平建设沿黄流域制造业绿色发展示范区。

（五）加快推动资源循环利用，持续推进再制造业产业链群建设

搭建能够整合资源循环利用各个环节的专业化服务平台，延伸再生资源精深加工产业链，构筑“资源—产品—再生资源”的循环经济“生态链”，促进资源循环利用产业规范化、集聚化、规模化发展。细化再生资源回收行业发展支持政策，完善工业固废循环利用标准体系，发掘再生资源回收利用行业对制造业减碳降碳的潜在价值。鼓励河南自贸试验区试点探索再制造产业制度性创新，发展高端再制造、智能再制造、在役再制造等新模式，促进汽车零部件、机床、盾构机和工业机器人等再制造产业持续健康发展。

（本文系 2025 年河南省软科学研究计划项目“数智赋能河南省制造业绿色低碳转型的作用机理与实现路径”[编号：252400410601]阶段性研究成果）

深化创新创业体制机制改革 激发创新创业活力动力

河南中原创新发展研究院教授、河南双创蓝皮书执行主编 于善甫

党的二十届三中全会明确提出了“构建支持全面创新体制机制”的指导思想。深化创新创业体制机制改革，对于推动经济社会高质量发展，提升国家创新体系整体效能，应对全球科技竞争和挑战以及促进社会公平正义和民生改善都具有重大的意义。于河南而言，深化创新创业体制机制改革对于河南抢抓科技革命历史机遇，融入国家战略科技力量体系，推进中国式现代化建设河南实践，补齐河南科技创新短板弱项意义重大。

河南中原创新发展研究院对河南创新创业的研究已持续九年，《河南创新创业发展报告（2025）》是第九部河南双创蓝皮书，该书以“深化创新创业体制机制改革”为主题，分为总报告、环境篇、产业篇和主体篇四部分 27 章，力求多维度、全方位展现 2024 年以来河南省在推进创新创业体制机制改革方面的总体态势与显著成就，为进一步激发创新创业发展新动能，加快培育新质生产力和谱写中国式现代化建设河南篇章提供坚实的理论支撑与智力支持。

一、河南省深化创新创业体制机制改革的形势分析与政策取向

近年来，河南省委省政府深入贯彻落实党中央决策部署，深入推进创新创业体制机制改革，全省创新创业政策法规体系持续完善，科技创新实力大幅提升，创新主体持续壮大，创新创业载体能级不断提升，创新创业生态持续优化。面对新一轮科技革命和产业变革的加速演进，河南省在深化创新主体引育机制、高端人才培养机制、平台载体承载机制、科技成果转化机制、创新生态体制机制改革方面仍面临诸多亟待破解的难题。

（一）河南省创新创业体制机制改革的主要成效

一是政策法规建设持续完善。河南高度重视创新创业工作，在资金支持、

税收优惠、人才引进、知识产权保护方面出台了一系列政策措施，形成了法律法规、政策文件、行动方案相衔接的政策体系，为创新创业提供了全方位的制度支撑和政策支持，绘就了建设国家创新高地的“规划图”“路线图”和“施工图”。2021—2023 年，河南先后召开 14 次科创委会议和 4 次科技委会议，研究 103 个重大议题，统筹解决河南省全局性、长远性的重大科技创新问题。

二是科技创新实力大幅提升。河南瞄准国家战略需求和产业发展方向，持续加强基础研究和原始创新能力建设，关键核心技术不断实现突破，初步打造了中原科技城、中原医学科学城、中原农谷三足鼎立的创新高地，跑出了科技创新河南“加速度”，国家创新高地和重要人才中心建设迈出坚实步伐。2016—2022 年，河南省研发经费支出连续 7 年增速超 10%，2023 年，全省共投入研发经费 1211.66 亿元，同比增长 6.0%，在全国排第 11 位，是研究与试验发展经费超过千亿元的 12 个省份之一。

三是科技创新主体持续壮大。企业是创新投入、研发活动、成果转化的主力军，也是当前区域竞争的关键焦点和创新政策的支持重点。河南持续强化企业创新主体地位，推动各类创新要素向企业集聚，为科技型中小企业、高新技术企业提供全流程全要素服务，活力迸发的创新主体规模持续壮大。截至 2023 年底，在豫两院院士达到 47 人，全省共有创新龙头企业 116 家、“瞪羚”企业 454 家、高新技术企业 1.2 万余家、科技型中小企业 2.6 万家。

四是创新创业载体能级提升。河南省通过一系列举措，不断提升创新创业载体的能级和水平，形成了“核心+基地+网络”的创新格局，为创新创业提供了坚实支撑。截至 2024 年 10 月，全省共建设省级及以上科技企业孵化载体 563 家，其中国家级 153 家。省级以上科技企业孵化载体场地面积达 554.8 万平方米，在孵企业及团队 3.86 万家，提供就业岗位近 25.46 万个，拥有有效知识产权 6.52 万项。

五是创新创业生态持续优化。河南省通过一系列创新举措，持续优化创新创业生态，激发了全社会的创新活力，成效显著。首先，创新创业文化与生态建设成效显著。2023 年，全省举办各类创新创业活动 1200 余场，参与人数超

50 万人次，营造了浓厚的创新文化氛围。其次，科技金融服务体系不断完善。河南省通过建设科技金融在线服务平台，实现了企业融资需求发布、对接、展示和业务办理的全线上化，有效缓解了企业融资难题。第三，知识产权保护与创新创业服务持续优化。河南省制定出台《河南省数据知识产权登记办法（试行）》，搭建了“郑惠企”“郑好融”等服务平台，为创新创业提供了良好的政策环境和制度保障。

（二）河南省创新创业体制机制面临的突出问题

虽然近些年河南在创新创业体制机制改革领域取得了显著进展，但依然面临着整体效能偏弱、高端人才短缺、科研成果转化效率偏低等诸多挑战。一是创新主体引育机制依然不畅。主要体现在龙头企业规模与带动能力不足、中小企业创新动力薄弱、产学研协同机制缺位等方面。二是高端人才培育机制不完善。河南在高端人才培育机制方面仍面临诸多挑战，顶尖人才储备不足，人才结构性流失严重，人才培养与产业需求错配等问题亟待解决。三是平台载体承载机制尚待健全。仍存在重大科创平台能级不足、孵化载体运行效率低下、区域创新资源分布失衡等问题。四是双链融合深度广度仍待拓展。具体表现为产业链创新链协同不足、数字化转型进程滞后、产业集群创新效能偏低等。五是成果转化机制改革有待深化。在中试环节、技术交易市场和收益分配机制等方面，亟待进一步完善。

（三）河南省创新创业体制机制改革的前景展望

当前，河南在以创新创业引领经济高质量发展的过程中，面临着新形势、新要求和新机遇，习近平总书记“两高四着力”重大要求与河南省委“四高四争先”决策部署，为全省创新创业体制机制改革指明了方向。河南要以新型举国体制为契机，进一步深化创新创业体制机制改革，抢抓科技革命机遇，统筹推进教育、科技、人才一体发展，积极融入国家战略科技力量体系，并补齐科技创新短板，激发创新创业活力，推动经济社会高质量发展，为推进中国式现代化河南实践提供有力支撑。

一要深化创新创业体制机制改革的新形势新要求。随着新一轮科技革命和产业变革深入发展，人工智能、量子科技、生物科技等前沿技术实现多点突破，

引发链式变革，推动全球产业结构、经济形态和人类生活方式深刻调整，全球科技创新进入前所未有的密集活跃期。河南省作为经济大省，必须深化创新创业体制机制改革，强化有组织的基础研究，着力提升原始创新能力，并建立适应创新创业者的科技创新生态，以应对新一轮全球科技革命和产业变革带来的机遇和挑战。这是河南抢抓科技革命历史机遇、融入国家战略科技力量、推进中国式现代化进程、补齐科技创新短板弱项的关键举措和重要保障。

二要深化创新创业体制机制改革的新方向新机遇。党的二十届三中全会为河南深化创新创业体制机制改革指明了新方向，“两高四着力”“四高四争先”既是战略目标更是方法举措。河南要围绕抢抓科技革命历史机遇，深度融入国家战略科技布局，加速现代化河南高质量发展进程，并着力补齐科技创新短板弱项。要充分发挥新型举国体制融合政府主导作用与市场决定的双重优势，秉持技术与市场经济效益并重的原则，聚焦关键技术攻关这一核心任务，显著提升了关键核心技术攻关能力和基础研究原始创新能力。

二、河南省城市创新能力评价报告(2025)

课题组围绕创新驱动和新质生产力培育，延续了以往评价指标体系框架，以创新生态系统理论为基础，从创新投入、创新产出、企业创新、创新环境、创新绩效五个维度入手构建多层次、多目标的评价体系框架，其中，包含 5 个一级指标、30 个二级指标。

从评价结果来看，河南城市创新能力评价得分呈现阶梯式结构。其中，郑州市以 91.54 分的得分处在头部第一阶梯，洛阳市以 53.30 分的得分处在头部第二阶梯，新乡市、南阳市、焦作

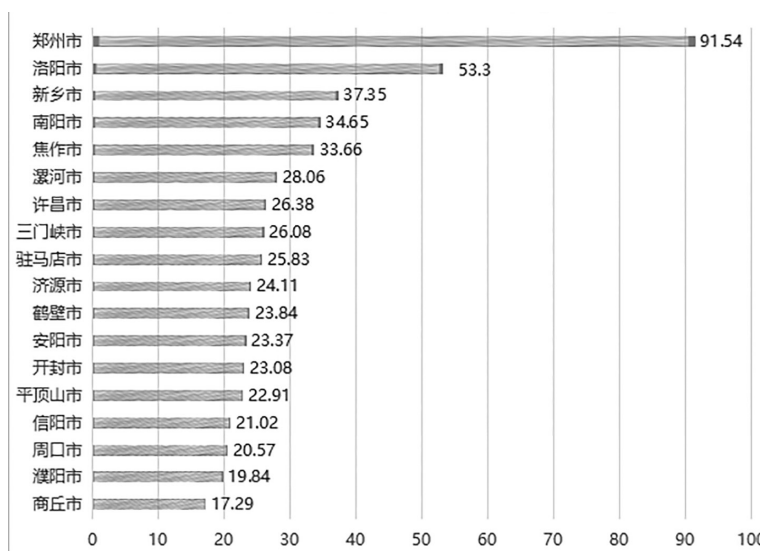


图1 河南省城市创新能力评价结果(2025)

市处在相对领先的第三阶梯，漯河市、许昌市、三门峡市、驻马店市、济源市、鹤壁市、安阳市、开封市、平顶山市 9 个城市处在创新能力中间层，信阳市、周口市、濮阳市和商丘市处在创新能力评价的冲刺突破层。

从空间布局来看，评价结果仍然呈现出以郑州为引领、郑州都市圈整体带动全省创新发展的总体态势，郑州市、洛阳市、新乡市、焦作市等城市创新能力评价在全省都处于相对领先的位置。郑州都市圈之外，南阳市在豫南地区处于创新能力的领先地位。从排名上看，与 2024 年相比，前五位排名保持不变，值得关注的是，漯河由 2024 年的第十名上升至第六名。

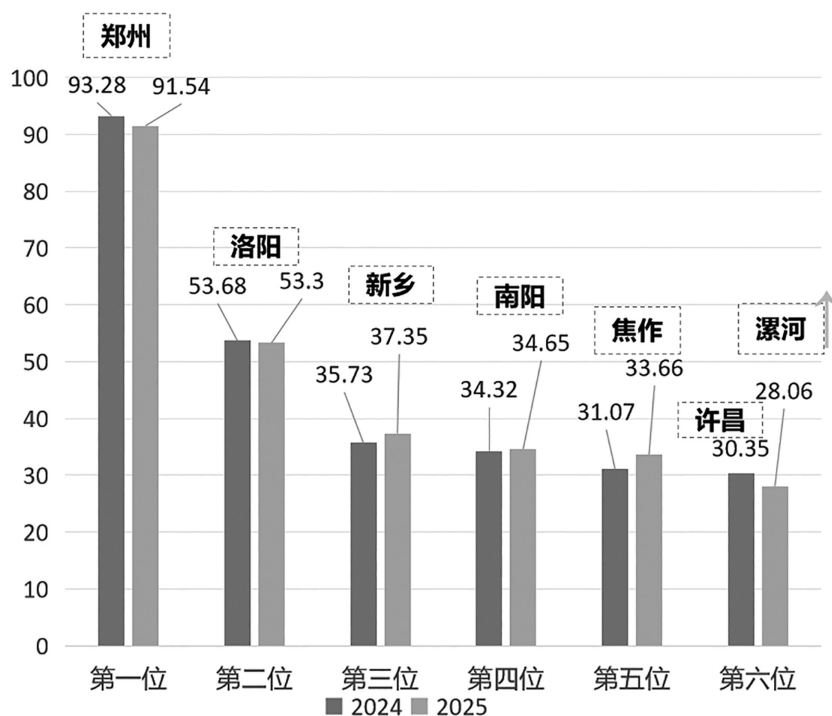


图22024年、2025年河南省城市创新能力评价结果前6位变化情况

三、河南省创新创业体制机制改革的对策建议

针对河南省创新创业体制机制领域面临难点堵点，需立足新形势新要求，把握新方向新机遇，锚定“三足鼎立”创新格局体制机制、科创平台体制机制、企业创新主体体制机制、人才引育体制机制、成果转化体制机制、科技金融体制机制等关键领域，进一步深化创新创业体制机制改革，全面激发创新创业活力动力。

一是构建“三足鼎立”创新格局，强化创新策源能力。通过完善“两城一谷”体制机制，推动中原科技城聚能增效、中原医学科学城架梁立柱及中原农谷蓄势突破，来激发创新潜能，加速成果转化，打造河南省的创新策源地与最高峰，为河南省创新创业体制机制改革提供强大支撑。

二是健全科创平台体制机制，强化平台载体支撑。要以科技自立自强为任务，积极争创国家级重大创新平台，稳步推进省实验室体系建设工作，对省中试基地等创新平台进行合理布局优化，构筑高能级创新平台体系。同时，深化创新创业体制机制改革，提升河南省创新体系整体效能，为科技创新与创业发展注入强劲动力，推动河南省创新生态持续优化升级。

三是强化企业创新主体地位，激发企业创新活力。进一步激发企业创新活力，是全面提升河南省创新体系效能，加快建设科技强省的核心基础。深化创新创业体制机制改革，有助于打破束缚，促进创新要素向企业集聚，释放企业创新潜能，为河南省提升创新体系效能奠定坚实基础。

四是优化人才引育体制机制，加强人才要素保障。完善全面灵活的人才政策体系，优化人才引育体制机制，强化人才要素保障与创新创业体制机制改革之间的深度融合。以改革人才引育体制机制吸引更多高端人才和创新团队来豫就业，促进人才资源的高效配置与利用，有效破解人才发展瓶颈，激发人才的创新活力，为河南省推动人才工作高质量发展提供坚实保障。

五是完善成果转化体制机制，加速科技经济融合。科技创新是经济高质量发展的“关键变量”，成果转化则是其中重要的“传导机制”。完善成果转化体制机制，可以有效打通成果转化堵点难点，提高科技成果转化效率，不断激发创新创业活力，进而有力推动创新创业体制机制改革，加速科技与经济融合。

六是健全科技金融体制机制，赋能产业创新发展。科技创新对经济高质量发展的重要性日益凸显，科技金融成为推动科技创新的有力支撑。首先是加强对科技企业全链条、全生命周期金融服务；其次是推动金融机构聚焦河南省科技型企业融资需求，构建丰富的科技金融产品体系；最后要打造科技、产业与金融良性互动生态。

河南省完善城乡融合发展体制机制的 阶段性成效与对策建议

河南中原创新发展研究院教授 豆晓利

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”，并把完善城乡融合发展体制机制作为进一步全面深化改革的五个体制机制之一着重强调。那么，河南完善城乡融合发展体制机制改革取得了什么样的阶段性成效？未来如何突破现有的瓶颈难题构建完善的城乡融合发展体制机制，这些问题的探讨极为必要。

一、河南省高质量完善城乡融合发展体制机制的阶段性成效

近年来，河南省紧密结合经济发展实际，在农村转移人口市民化、城乡要素双向流动、惠农富农制度体系、城乡基础设施以及基本公共服务一体化等领域的体制机制改革不断深化，城乡发展的协调性增强，为进一步高质量完善城乡融合发展体制机制改革奠定良好基础条件。

（一）农业转移人口市民化体制机制改革取得重要成效

河南省户口登记取消农业户口与非农业户口性质区分，建立了全省统一居住证管理系统。另外，在全省范围内已实现农业转移人口落户城镇“零门槛”。这些改革措施极大促进了农业转移人口的市民化进程。2024 年，河南省城镇常住人口城镇化率从 2014 年的 45.05% 提高到 59.22%，累计提高约 14%，城镇常住人口从 2014 年 4819 万人增加到 5795 万人。自 2014 年以来，近千万农业转移人口和其他常住人口实现市民化。

（二）城乡要素双向流动体制机制不断深化

首先，不断探索农信系统改革模式创新，于 2025 年 2 月正式组建河南农

商银行，提升农村金融服务效率，优化金融资源配置，也意味着河南省农村金融服务能力迈进新台阶。其次，建立城市人才要素返乡下乡的有效机制。近年来，河南省先后出台支持农民工返乡创业“18条”、进一步支持返乡下乡创业“14条”等多个文件，制定财政、金融、社会保障等多方面激励政策，鼓励各类人才返乡创业。2024年，河南省新增返乡创业人员21.68万人，带动就业112.98万人。第三，探索城乡土地流动制度改革。长垣市、巩义市、新密市等8个试点开展农村集体经营性建设用地入市探索，共完成多宗集体经营性建设用地入市交易20宗，金额5120.7万元。

（三）惠农富农支持制度体系不断完善

首先，制定《河南省2023年惠农支农资金政策明白纸》等政策，不断建立优先保障农业农村发展的公共财政投入制度。2024年，全省累计为新型农业经营主体提供贷款资金1034亿元，总量位居全国农担体系第3位。其次，不断优化农业补贴政策体系。河南省印发《河南省2024年耕地地力保护补贴工作实施方案》（豫农文〔2024〕286号）等系列文件，对耕地地力、重大品种研发推广等给予保护补贴。2024年，河南省筹措农业农村领域奖励资金、各类补贴资金以及减震减灾资金共计208.7亿元，保障粮食稳产增产。第三，不断发展多层次农业保险。2024年，河南省持续推进三大粮食作物完全成本保险，为农户提供风险保障1262亿元。第四，不断健全农民收益保障机制。出台《关于持续增加农民收入的指导意见》（豫政〔2022〕17号）等政策，综合运用价格、补贴、保险等方法，加快健全种粮农民收益保障机制。

（四）城乡基础设施与基本公共服务一体化发展体制机制不断完善

为进一步深化城乡基础设施与基本公共服务一体化发展体制机制改革，河南省先后印发《河南省配电网高质量发展实施方案（2024—2027年）》《河南省人民政府办公厅关于印发河南省基本公共服务实施标准的通知》等文件，随着一系列政策实施，城乡基础设施与基本公共服务差距逐渐缩小。2024年，河南省农村自来水普及率达到94%，相比于2023年提高1.5%，比10年前提高近30%，与城市供水普及率差距显著缩小；全省城乡电网基础设施持续改善，其中，农村居民用电量比10年前增加约5倍，城乡居民用电量显著缩小；全

省完成 5000 公里重要农村公路和 3000 公里普通国省道资产数字化，并制定了全国首个道路全要素资产数字化标准规范《普通干线公路资产数字化技术规范》；全省农村 100M 以上固定宽带用户比例超过 99%，500M 以上固定宽带用户比例达到 34%，基本实现城市农村“同网同速”。

二、进一步完善河南省城乡融合体制机制改革创新的对策建议

近年来河南省城乡融合发展体制机制改革已经取得了较为显著的成效，但是基于城乡融合发展的总目标来看，在县域综合承载能力、城乡基础设施和公共服务供给、城乡要素双向流动和交换机制等方面仍然存在较大的难题和瓶颈。接下来应该在增强县域承载力、缩小城乡差距、优化国土空间规划、促进城乡要素双向流动、实现农民增收等方面着力，在城乡融合体制机制改革创新方面走出一条具有河南特色的路径模式。

（一）增强县域承载力，健全新型城镇化体制机制

一是加快农业转移人口市民化进程。健全新型居住证制度，构建城镇新增建设用地指标配置与常住人口增加相协调的机制，探索政府与社会多方力量参与的农业转移人口市民化成本分担机制，维护落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。二是推进县域城乡公共服务一体配置。提升县城市政公用设施建设水平和基本公共服务功能，提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。三是加快推进一二三产业融合发展。以全省农业农村资源为依托，打造特色鲜明的产业链群，把重要产业链主体留在县域，要把重要价值链收益留给农民。

（二）缩小城乡差距，健全城乡基础设施和社会服务一体化体制机制

一是加快推进城乡基础设施一体化。加大财政投入，从自来水用水普及、燃气普及、生活垃圾处理等方面全面推进城乡基础设施一体化，推进城市基础设施向乡镇和乡村延伸，深化垃圾、污水、厕所“三大革命”，补齐农村基础设施短板，实现城乡在人均市政公用设施建设投入方面基本均等化。二是加快推进城乡公共服务一体化。通过深化全省高校院所及各机构对乡镇乡村学校的结对帮扶工作，让农村更多孩子上好学、好上学。通过完善城乡统一的社会保

险和医疗保障信息服务平台，整合市县乡三级医疗卫生资源，推动城镇优质医疗卫生资源不断扩容下沉。通过鼓励社会力量参与农村基本养老服务，建立县、乡级、村三级养老服务网络服务体系，解决农村老人的日常生活照料和精神需求心理健康等问题。三是加快推进社会保障均衡化。通过持续推进就业提质行动，高质量推进“人人持证、技能河南”建设，打造就业服务平台，增加农村劳动力转移就业。通过加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，推动各类群体应保尽保。通过深化开展全民参保攻坚行动，聚焦残疾人、城镇困难户、农村留守人员等重点人群，完善社会福利、社会救助、优抚安置等机制。

（三）坚持以人为本发展理念，完善城乡要素双向流动体制机制

一是促进城乡人口要素双向流动。应继续深化城乡户籍制度改革，清理现有的体制机制障碍，畅通人口流动通道，推进城乡协同高质量发展。应加快健全农业转移人口市民化配套政策体系，全方位打通农民进城的通道，让农业转移人口在城市能够安居乐业。应建立完善的城市人口向乡村流动的制度通道，引导县城居民下乡休闲消费，应保护返乡入乡就业创业者的权益。二是城乡资本要素双向流动。应支持城市资本下乡，建立多元化乡村振兴投融资机制，加大金融对农业农村的支持力度。三是城乡土地要素双向流动。应继续深化“三块地”改革，尤其要打通进城落户农民农村宅基地退出和集体经营性建设用地入市之间的通道，尽快建立城乡统一的建设用地市场，为最终建立城乡统一的土地市场奠定基础。

（四）打破城乡二元结构，健全农民增收长效机制

一是探索农村宅基地和集体经济集成改革。深化农村宅基地“三权分置”改革，放活宅基地和农民房屋使用权。探索农村集体经济组织创立或者参与创立公司、农民专业合作社等市场主体，发展壮大新型农村集体经济，盘活农村各种闲置的资源，形成农村资源资产多种转化模式，实现乡村资源资产财产性收益持续增长。二是探索各类人才引进培养制度改革和政策体系建设。通过深化与高校院所合作，为全省返乡创业农民工、高素质农民等各类人才持续提供常态化技能培训，鼓励他们参与职业技能认定与人才评价。三是探索保障农业农村发展的金融体系改革。依托新组建成立的河南农商银行等机构，加大对农

业领域的信贷投放占比,根据农民需求不断探索适合农业农村发展的金融产品,为农民增收提供更加高效优质的金融服务。

河南建设现代化产业体系的阶段特征与实践要求

河南省委党校(省政府发展研究中心)工业经济研究部调研员 郭玲玲

习近平总书记在河南考察时强调,要因地制宜发展新质生产力,提升现代化产业体系对高质量发展的支撑能力。省委十一届九次全会对建设现代化产业体系作出了重要部署。新征程上,河南建设具有竞争力的现代化产业体系,既要立足基本省情,客观认识阶段特征;又要领会精神要义,系统把握实践要求,这是培育发展新质生产力和推动经济转型升级的应用之义,也是中原大地推进中国式现代化和实现经济高质量发展的必然之举。

客观认识河南建设现代化产业体系的阶段特征

产业结构调整步入平台期,亟待加入新型生产要素。2024 年河南三次产业结构占比为 8.6 : 38.3 : 53.1,滞后于全国平均水平(6.8 : 36.5 : 56.7),表明河南产业结构仍具有一定优化空间。但近年来河南三次产业占比变动呈现趋缓态势。如二产占比从 2008 年 54.8% 的峰值降至 2024 年的 38.3%,年均下降 1.03 个百分点;但 2020—2024 年期间年均仅下降 0.67 个百分点,明显低于 2008—2020 年期间年均下降 1.15 个百分点。同时,河南三次就业结构变动也趋向稳定。如二产就业占比从 2013 年 31.9% 的峰值下降至 2023 年的 29.2%,年均下降 0.27 个百分点;但 2020—2023 年期间,年均仅下降 0.1 个百分点。产业结构和就业结构这种相对稳定态势在一定程度上表明,河南的结构调整进入平台期,亟待科技创新、数字经济等新要素的加入以改变生产函数、提高全要素生产率。

新旧动能转换遭遇阵痛期,亟待扭转产业发展格局。从工业结构看,2024 年能源原材料工业占比仍高达 46.7%,战略性新兴产业占比仅为 24.8%、高技

术制造业占比仅有 14%，表明偏资源、偏重化的特色仍然比较鲜明。从能耗结构看，当前全省六大高耗能工业增加值占规上工业的比重为 37%，综合能源消费量占比却达到 87.0%，表明高碳依赖型发展模式依然没有改变。从工业利润看，2024 年河南营业收入利润率仅为 4.12%，低于全国平均水平（5.39%），表明“大而不强、全而不新”的格局没有根本扭转。在外部科技封锁加紧、全球大宗商品价格高位运行等持续影响下，新旧动能转换正在经历阵痛期，而实现根本扭转关键还在于加快科技创新。

农业产业发展进入转型期，亟待转向现代生产方式。从就业结构看，2023 年河南从事一产劳动力占比仍高达 25.4%，高于全国平均水平 0.9 个百分点。从农业附加值看，2023 年河南农林牧渔业总产值为 10304.6 亿元，而规模以上农产品加工业（涉及 12 个行业）仅实现营收 8132.4 亿元，比值为 0.79，低于全国平均水平（1.34）。从农业企业看，“2024 年中国农业企业 500 强榜单”中，河南仅上榜 13 家，且仅有 2 家跻身前 100 名，与农业大省的地位极不相称。锚定建设农业强省目标，迫切要求提升农业劳动生产率和产业化水平，势必要求从主要依靠投入劳动力转变为适度规模经营、机械化、现代化的生产方式。

服务产业体系面临重构期，亟待提升现代服务业。从增加值结构看，2023 年信息传输、软件和信息技术服务业以及科学研究与技术服务等新兴服务业占比不足 5.2%，还不能对制造业转型升级等形成有效支撑。从产业竞争力看，区位商大于 1 的多为传统服务业，信息传输、软件和信息服务业、金融、科学研究和技术服务等现代服务业区位商均小于 1，表明竞争力还比较薄弱。从龙头企业看，“2024 中国服务业企业 500 强”中，河南仅有 11 家入围，主要涉及金融业、互联网服务、房地产和社会公共服务等行业，且企业规模相对较小、排名相对靠后。由此可见，服务业发展不平衡不充分的问题还较为严重，尤其是现代服务业供给远不能满足先进制造业对科技创新、金融服务、数字经济和人力资本等方面的需求。

中小企业发展迎来分化期，亟待打造“专精特新”。2023 年河南规上工业企业中，中小微型企业户数占比合计 98.7%，但营收和利润占比仅有 49.9% 和

48.9%；截至 2024 年，全省累积培育“小巨人”企业 414 家，而江苏和广东均超过 2000 家，表明我省中小企业质量效益总体偏低。面对地缘政治冲突加剧、中美贸易摩擦升级、全球产业链供应链加速调整等，我省中小企业发展出现分化，部分符合产业发展方向、走专精特新之路的企业发展更好、韧性更强。由此可见，中小企业需要以强化关键核心技术创新为重点方向，更加致力于成长为专精特新企业，主动嵌入全球产业链供应链。

系统把握河南建设现代化产业体系的实践要求

夯实实体根基，做大做强先进制造业。习近平总书记多次强调，“立足实体经济这个根基，做大做强先进制造业”“加快构建以先进制造业为支撑的现代化产业体系”，为新征程上构建现代化产业体系提供了根本遵循。要围绕加快培育发展新质生产力，以新型工业化引领，统筹推进改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、布局建设未来产业“三大任务”，努力形成以现代服务业为主体、战略性新兴产业为引领、先进制造业为支撑的产业发展新格局。

强化科技引领，加快发展科技服务业。科技服务业作为国家创新体系的重要组成部分，已成为推动经济增长、促进产业升级、决胜国际竞争的关键力量。要围绕科技创新和产业创新的深度融合，推动科技服务业十大重点领域全面发展，通过科技服务平台升级、科技服务行业升级、科技服务能力升级“三大行动”，着力提升技术咨询、试验开发、检验检测、技术推广等全链条专业服务能力，让科技“软服务”创造更多产业“硬实力”。

加快数实融合，推动全域数字化转型。推动数字经济和实体经济深度融合，是把握新一轮科技革命和产业变革战略机遇、培育发展新质生产力、建设现代化产业体系的关键举措。要以人工智能等新一代信息技术与制造业深度融合为主线，以智能制造为主攻方向，统筹推进数字基础设施建设，加快推进企业全流程改造和产业全方位转型，健全促进数实深度融合制度等，加快实施“数字化转型全覆盖”行动，努力建成全国重要的人工智能赋能新型工业化示范区。

擦亮绿色底色，构建绿色产业体系。习近平总书记强调，“绿色发展是高质量发展的底色”“协同推进降碳、减污、扩绿、增长，把产业绿色转型升级

作为重中之重，加快培育壮大绿色低碳产业”，为河南构建现代化产业体系指明了努力方向。要将绿色低碳理念融入产业发展全链条各环节，统筹推进绿色低碳技术体系、绿色低碳能源体系、绿色低碳生产体系、绿色低碳流通体系、绿色低碳消费体系、绿色低碳政策体系等“六大建设”，加快构建具有河南特色的绿色低碳产业体系，擦亮高质量发展的绿色底色。

坚持开放合作，打造一流营商环境。习近平主席强调：“在经济全球化时代，唯有坚持全球产业链供应链开放合作，才会带来共赢发展。”坚持开放合作，是建设现代化产业体系的题中之义，也是实现高质量发展的必然要求。要以制度型开放为核心推进高水平对外开放，通过主动对接国际高标准经贸规则、深度参与全球产业分工合作、积极参与国际标准规则制定等，着力营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，引导更多外资投向高端制造、科技创新、现代服务等领域，在开放合作中建设完整、先进、安全的现代化产业体系。

河南省深化高校科技创新体制机制改革的 制约因素与突破路径

河南中原创新发展研究院高级经济师 宋 瑜

党的二十大报告强调要完善科技创新体系，加强科技基础能力建设、深化科技体制改革，提升国家创新体系整体效能。2024 年 8 月河南省委十一届七次全会召开，强调要创新突破、蓄势增能。加强产学研深度融合，深化高校“三个调整优化”，持续优化创新生态，完善提升“三足鼎立”科技创新大格局。高校作为国家战略科技力量的重要组成部分，要不断深化科技创新体制机制改革，为国家和区域经济高质量发展提供坚实基础。

一、河南高校科技创新体制机制建设取得一定成效

（一）河南高校科技创新基础不断壮大

截至 2024 年 6 月 20 日，全国普通高等学校共计 2868 所，河南普通高

校数量达 174 所，首次成为全国普通高校数量第一的省份。2023 年底，全省普通高等学校专任教师 15.71 万人，比 2022 年增加 0.72 万人；在校生人数 295.62 万人，比 2022 年增加 13.29 万人。2023 年河南全省共投入研究与试验发展（R&D）经费 1211.66 亿元，比上年增长 6.0%。其中，高等学校经费支出 68.19 亿元，占比 5.6%。河南高校数量、师生数量以及 R&D 经费投入的不断增加，为河南高校科技创新提供了必要的基础。

（二）河南高校科技创新支持政策不断完善

近年来，河南为推动创新驱动、科教兴省、人才强省战略实施，加快构建一流创新生态、建设国家创新高地，进一步提升高校科技创新能力和服务经济社会发展水平，不断完善推动河南高校科技创新的政策制度，出台了《河南省高校科技创新团队支持计划实施办法》《河南省高校科技创新人才支持计划实施办法》《关于提升高校科技创新能力的实施意见》《河南省科学技术奖励办法》等，为河南高校科技创新体制机制改革提供了指引。

（三）河南高校科技创新体制机制改革取得一些成果

河南通过实施提质增能计划、战略支撑计划、产业对接计划、团队引育计划等措施，助推高校科技创新体制机制改革。2021 年以来，全省高校本科专业点新增 503 个、撤销 164 个；聚焦集成电路、量子信息等未来产业，布局建设 7 个省级未来技术学院；对接新型材料、先进装备、新能源汽车等重点培育产业链，立项建设 58 个现代产业学院、100 个特色行业学院。2024 年前 9 个月，全省省属高校有 89 个学科进入 ESI 全球前 1%、5 个学科进入 ESI 全球前 1%，分居全国各省份省属高校的第 5 位和第 4 位。

二、河南高校科技创新体制机制改革的制约因素

（一）河南高校科技创新投入不足、效率不高

2023 年，中国高校 R&D 经费支出总量 2753.3 亿元，比上年增长 12.1%；河南高校 R&D 经费支出为 68.19 亿元，比上年下降 2.8%。相比全国高校 R&D 经费支出总量的快速增长，河南高校 R&D 经费投入明显不足。同时，财政对河南高校科技创新投入资金存在“低效率”和“低容错”的问题，导致投入高校科

技术创新的资金使用效率偏低。

（二）高校科技创新高端人才不足

截至 2023 年底，河南每万人就业人员中 R&D 人员 29.2 人，仅相当于全国平均水平的 47.2%；且河南 R&D 人员中硕博人数占比偏低。在豫全职“两院院士”仅 24 名，占全国总数的 1.4%，远低于湖北等省份的数量（湖北 80 名、安徽 38 名、湖南 35 名、陕西 66 名）。河南高水平高校数量少，直接导致本土培育的高端人才数量不足、对高端人才的吸引力不足，高层次人才和团队的引育能力都不佳。

（三）高校科技创新组织机制不健全

河南普通高校数量已跃居全国第一，但是“双一流”高校只有郑州大学和河南大学，缺乏高质量大学是制约河南高校科技创新能力提升的重要因素。河南高校对基础学科的投入和重视不足，缺少有组织的基础研究，导致基础研究落后，科技创新缺乏坚实根基和底座；对新兴学科的布局也相对滞后，并存在机构设置重叠、分散等问题，是河南高校体制机制改革面临的重要困境。

（四）河南高校科技创新评价机制不完整

河南高校科技创新评价机制还不够完整，部分高校存在评价机制简单化和绝对化的问题，“五唯”倾向没有完全破除。以数量为导向而忽视了成果质量和创新性；以个人成果为导向而忽视了高校科研人员在教学、学生培养、团队协作等方面的贡献；以结果为导向而忽视过程评价；缺乏对综合素质、创新能力等软实力的评价标准。河南高校中的人才评价以校内评价为主，缺乏更为公正全面的社会评价。

（五）河南高校科技创新成果转化机制需进一步优化

河南高校科技创新成果转化的激励机制不完善，高校科研人员存在“不想转”“不敢转”的问题，缺乏将成果转化为现实生产力的意识和动力，他们更关注学术研究和个人职业发展，而忽视了成果转化的社会价值和经济效益；转化渠道不畅导致科研成果难以有效对接市场，缺乏技术经理人等中介机构和人员的帮助，导致高校科技成果转化困难，高校科研团队缺乏转化动力。

三、河南高校科技创新体制机制改革的路径探索

（一）加大高校科技创新经费投入，提升经费使用效率

一是充分整合政府、金融机构、企业、科研机构等多方资源，建立联合支持机制，拓展多元化的河南高校科技创新资金筹措方式和渠道。二是加强金融对河南高校科技创新活动的赋能，探索科技金融结合的新模式，提供供应链金融、知识价值信用贷款、预期收益质押、知识产权证券化、科技保险等方式，推动河南高校科技创新。三是合理配置经费资源，简化财政资金审批拨付流程，建立经费使用动态调整机制，加强经费使用审计监督。提升财政资金对高校科技创新活动的容错度，探索更加合理有效的风险承担机制。

（二）加强高校科技创新高层次人才和团队引育

一是加强“双一流”高校建设，提升河南高校整体办学水平，同时创建院士工作站、高端科研院所等高水平创新平台，为吸纳高层次人才提供沃土。二是构建人才、团队一体引育机制，为引入河南高校的高层次人才提供优惠政策，解决其家属就业、子女入学、家庭居住等后顾之忧。三是优化创新人才队伍结构，建立创新人才梯次培育机制，持续实施河南高校创新团队和创新人才支持计划。四是设立河南高校人才引育专项资金，完善人才培养、引进、使用、评价、流动、激励等机制。

（三）健全高校科技创新组织机制

一是强化基础研究，为科技创新打好坚实基础，为高水平科技创新提供不竭动力。二是重视有组织的科研，提升高校科研活动组织程度，搭建科研平台、组建科研团队，提供科研信息和软硬件设施便利。三是加强常态化学科动态调整机制，从河南的实际产业需求出发，加快新兴学科布局和特色专业的设置，推动交叉学科建设，提升高校资源利用效率。

（四）探索更加灵活的高校科技创新评价机制

一是构建科技创新成果纳入岗位聘任、职称评审、绩效考核等综合评价体系。破除“五唯”倾向，重视科研成果数量的同时更要重视其质量和创新性。二是制定完善的过程评价、综合素质评价、软实力评价标准，完善高校人才多

单位多岗位科研成果互认机制；建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才分类评价体系。三是在校内评价的基础上增加更为全面的社会评价，保证评价的公正性，提升评价结果与实际应用的结合度。

（五）优化高校科技创新成果转化机制

一是优化河南高校科技创新成果转化激励机制，对职务科技成果转化增加强制时效性要求，明确科研团队的转化目标 and 责任；建立成果转化收益分配机制，明晰科技成果转化后的权益归属。二是在涉及国有资产管理的科技成果转化上，破除国有资产管理机制的限制，为高校科技创新成果转化“松绑”。三是在思想上强化高校科研人员对科技成果转化重要性和紧迫性的认识；畅通科技成果转化渠道，完善中介机构和人员等配套机制。四是完善产学研合作机制，制定产学研长期稳定合作的框架机制，探索多样化的产学研合作模式。



扫码关注微信公众号

主编：喻新安 本期编审：周建光 蒋 睿

报送：省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导

赠阅：各省辖市、县（市、区），省直有关部门，有关高校、企业

地址：河南省郑州市紫荆山南路 666 号

电话：0371-88857028

邮编：450000

邮箱：zhcfjy@126.com