

创新资讯

CHUANGXINZIXUN

2025 年第 32 期 (总第 154 期)

2025 年 12 月 22 日

刊 号 CN41-0846/(G)

黄河科技大学报特刊

主 办 河南中原创新发展研究院

●新探索 ●新经验 ●新观点 ●新建议

河南省委十一届十中全会精神学习笔谈 (上)

按语：河南省委十一届十中全会审议通过的《中共河南省委关于制定河南省国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，对“十五五”期间河南经济社会发展进行了科学擘画和战略部署。明确了方针，确立了原则，指出了路径。为深入贯彻全会精神，推动各项部署落地见效，河南中原创新发展研究院学术委员会特邀部分高校、科研院所专家学者，深入学习全会精神，在此基础上精准解读，建言献策。现将专家学者的思考集纳荟萃，编辑刊发，以期对大家有所裨益。

河南构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局研究·····	郭志远	2
更好发挥协调发展中的关键支撑作用·····	胡骁马	6
河南农业社会化服务体系的优化路径·····	蔡太义	10
完善便捷高效的农业社会化服务体系·····	赵轲轲	14
建设全国统一大市场循环枢纽的机制与路径·····	乔宇锋	19
城市治理数智化：现状、问题与优化路径·····	盛 见	24
以系统治理推进黄河流域生态保护·····	肖 悦	28

河南构建“一主两副、一圈两带、四域多点” 发展格局研究

郭志远

空间是发展的载体,空间发展格局的优劣直接关系区域发展的质量和效率。省委关于制定河南省国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议提出,优化国土空间发展格局,优化现代化城市体系,坚持城市内涵式发展,推动中原城市群一体化和郑州都市圈同城化,构建“一主两副、一圈两带、四域多点”的发展格局,形成多中心、组团式、网络化的空间形态,促进大中小城市和小城镇协调发展,推动区域协同联动发展。新时代新征程,加快构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局,既是河南破解发展不平衡不充分问题的重要途径,也是展现河南担当的战略举措。

深刻理解构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局的重大意义

“十五五”时期,是河南扬长补短、全面崛起的关键阶段,构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局,对全省优化资源配置、增强区域协同、塑造发展新优势具有至关重要的战略意义。

贯彻习近平总书记在河南考察时重要讲话精神的具体行动。党的十八大以来,习近平总书记多次亲临我省考察指导,先后作出“发挥优势打好四张牌”“扛稳粮食安全重任”“坚持农业农村优先发展”“全面推进乡村振兴”“县域治理‘三起来’”“两高四着力”等一系列重要讲话和重要指示批示,为河南发展指明了方向、提供了根本遵循。加快构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局,既是巩固粮食生产核心区空间保障的重要要求,又有利于强化中心城市辐射带动作用,推动城乡要素双向流动、区域协同互补,为谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章提供坚实空间支撑,是贯彻落实习近平总书记殷殷嘱托的重要举措。

实现“十五五”主要发展目标的重要抓手。省委关于制定河南省国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议提出要聚焦“1+2+4+N”目标任务体

系,坚定信心推动高质量发展高效能治理。构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局正是贯通“两高”任务,破解发展难题的重要途径和手段。通过国土空间发展格局的优化,鼓励各地发挥比较优势,走合理分工、优化发展的路子,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局,为全省高质量发展提供有力支撑。通过空间发展格局的优化,有利于推动城乡区域协调发展,缩小城乡差距,促进区域间均衡发展,是高效能治理在空间维度上的具体展开。通过空间发展格局的优化,有利于优化资源配置、完善基础设施、提升公共服务均等化水平,实现经济社会发展的整体性提升,是解决河南发展不平衡不充分问题的关键路径,也是高效能治理“以更小投入换更大产出”理念的实践体现。

推进中国式现代化建设河南实践的内在要求。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,也是区域协调、城乡融合的现代化。作为人口大省和农业大省,河南城镇化发展滞后,乡村振兴任务艰巨,区域发展不平衡,成为现代化建设的关键瓶颈。“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局的构建,为破解上述难题提供了系统性方案。通过空间发展格局的优化,既能推动中心城市集聚创新动能加快高质量发展步伐,又能让广大县域依托特色资源实现差异化发展;既牢牢守住了粮食安全的底线,为国家粮食安全提供坚实保障,又能推动城乡产业融合发展,催生乡村发展新动能。

满足人民美好生活向往的必然选择。河南人口众多,城乡与区域之间在收入水平、公共服务、基础设施、生态环境等方面仍存在较大差距。人民对美好生活的向往,不仅体现在物质生活的丰裕,更体现在享有公平的机会、优质的服务、宜居的环境和精神的富足。空间发展格局的优化,本质上是发展权利、发展机会和发展成果在空间上的再分配与再平衡。构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局,有助于推动全省城乡区域协调发展,让每一位中原儿女无论身处城市还是乡村,都能在现代化建设进程中看到希望、得到实惠、感受公平,最终实现共同富裕的美好愿景。

准确把握构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局的主要任务

“十五五”时期,必须将空间发展格局优化作为战略性、基础性工程,坚持全局谋划、重点突破、整体推进,在高质量发展进程中促进城乡相对平衡,

在高水平区域联动基础上实现优势互补，把“城乡区域协调”写在中原大地上，把“共同富裕”送进千家万户。

强化核心引领，推动郑州都市圈提质增效。郑州都市圈是河南承载国家战略、参与全球竞争的核心平台。“十五五”时期，一方面，要继续强化郑州中心城市的枢纽开放、科技创新、教育文化、金融服务等核心功能，加快重大创新和产业平台建设，增强龙头带动作用。另一方面，积极深化都市圈同城化体制机制，推动郑开同城提质发展，郑许一体、洛济一体有序发展，深化郑洛协同，推动新乡、焦作、漯河、平顶山与郑州实现功能对接、产业配套，在体制机制创新中打破行政壁垒，让要素流动更顺畅、资源配置更高效，打造全省高质量发展的核心动力源。

坚持协同联动，构建区域协调发展新格局。协调发展不是平均发展，而是体现效率、注重公平的差异化协同发展。必须在做强核心的同时，推动其他区域各展所长、联动共进。提升洛阳中原城市群副中心、南阳省域副中心城市能级，培育成为区域发展的战略支点。做强沿京广、沿陇海城市发展带，以“两带”为牵引激活东北、西北、西南、东南四大片区发展活力。充分发挥安阳、商丘、信阳、三门峡四个端点城市的对内联动、对外开放作用，强化周口水运枢纽、濮阳毗邻地区中心城市功能，推动老工业城市转型发展，加快革命老区振兴发展，确保不同地区共同迈向现代化。

聚焦内涵提升，加快建设现代化人民城市。城市是现代化建设的“火车头”，推动城乡区域协调发展，必须把城市建设好、治理好，加快建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。既要统筹新城建设与老城改造，持续推进老旧小区、城中村、危旧房改造，完善养老、育幼等嵌入式服务设施，建设功能完备的完整社区；也要补齐市政基础设施短板，推进供排水一体化、排水防涝和“平急两用”设施建设，提升城市安全韧性。同时，加强历史文化遗产的保护和利用，塑造特色城市风貌，留住城市记忆。

坚持因地制宜，发展各具特色的县域经济。县域是连接城乡、承上启下的关键单元，县域经济是连接城市经济与农村经济的重要纽带。“十五五”时期，要把县域治理“三起来”作为根本遵循，深入推进以县城为重要载体的城镇化建设。坚持因地制宜、分类施策，推动区域重点县壮大主导产业，支持大城市周边县城建设卫星城，引导专业功能县发展特色产业，助力农业大县推进三产

融合，支持重点生态功能县拓展生态价值实现路径。同时，要培育发展一批有产业支撑、有特色的中心镇，使其成为服务农村、带动周边的支点，打通城乡融合的“最后一公里”。

促进双向赋能，共绘城乡融合发展新图景。城乡融合的本质是要素双向流动、资源均衡配置。“十五五”时期，要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，形成“以城带乡、以乡促城”发展新格局。一方面，推动产业、人才、技术等要素向县域及乡村下沉，强化城镇基础设施和基本公共服务向农村覆盖，补齐乡村发展短板，让乡村共享城市发展红利。另一方面，激活乡村生态、文化等资源价值，做强农产品精深加工、特色产业，为城市提供优质生态产品、特色农产品和发展空间。让乡村有颜值、城市有温度。

加快构建“一主两副、一圈两带、四域多点”发展格局，扎实推动城乡区域协调发展，是一项复杂的系统工程和长期的战略任务。必须久久为功，加强统筹协调，充分调动各地各部门的积极性、创造性。唯其如此，才能让都市圈的辐射力更强，区域发展的平衡性更好，城乡融合的紧密度更高，为扎实推进中国式现代化建设河南实践提供坚实空间支撑。

更好发挥协调发展中的关键支撑作用

胡晓马

党的二十届四中全会明确提出，要优化区域经济布局，增强区域发展协调性，促进东中西、南北方协调发展，标志着我国区域发展战略已经从局部的“单点突破”转变为整体的“系统集成”，更加强调多维战略间的叠加效应。立足国家战略指向、谋划自身高质量发展，“十五五”时期，我省要持续发挥天然枢纽和规模市场优势，强化在东中西、南北方协调发展中的“关键连接点”作用，在积极融入和服务全国统一大市场建设中充当“核心参与者”，为打造国内国际双循环支点提供有力支撑。

一、我省在东中西、南北方协调发展中不可或缺

（一）经济大省挑大梁的责任担当

习近平总书记多次强调“经济大省要挑大梁”。从经济总量看，我省 GDP 总量位居全国第 6 名，是名副其实的经济大省，其经济发展的量和质直接影响全国发展大局。从经济地理看，我省处于中部崛起、黄河流域生态保护和高质量发展等战略交汇点，是全国经济脉络的关键节点，连接着生产、流通与消费各个环节，枢纽通道优势明显，“空陆数海”四条丝路搭建起立体化多式联运体系，具备承接东西双向、南北联动的物流与流通能力，可为商品服务跨区域流动提供“时间确定性”。从经济梯度看，我省处于东部沿海发达地区与西部内陆地区、北方能源重化工业与南方轻工制造业的过渡地带，在全国经济梯度中属于“缓冲区”“过渡带”，能够有效促进区域间的产业衔接和要素流动，辐射能力可为区域协调发展提供广阔腹地。

（二）融入服务全国统一大市场的时代使命

省委省政府明确将“建设全国统一大市场循环枢纽，打造国内国际双循环支点”作为我省在新发展格局中的核心定位。这一使命要求我省在“破立结合”中展现河南作为。一方面，要发挥自身区位、产业、市场等特色优势，做大循

环流量，让东中西、南北方人流、物流、资金流、信息流在中原腹地高效集疏、顺畅流转，真正转化为对全国统一大市场的强大支撑力与吸引力。另一方面，要打破区域间市场分割和隐性壁垒，疏通循环卡点堵点，通过统一规则和设施联通，推动建设高标准“全国一盘棋”市场网络，促进东中西及南北方形成梯度分工与要素充分流动。

（三）支撑高质量发展高效能治理的现实需求

目前，我省正处于从规模速度型向质量效率型转变的关键阶段。从发展动能看，我省拥有万亿级产业集群和庞大的内需市场，但传统产业占比偏高、创新能力不足仍是突出短板。应通过跨区域创新链产业链合作，推动科技创新和产业创新深度融合，完善现代化产业体系，在新旧动能转换中探索发展新路径，推进经济结构优化调整。从治理效能看，我省人口众多、城乡区域差异明显，治理复杂度高、代表性强。亟需运用大数据、人工智能等提升治理精准性和协同性，破解发展不平衡不充分问题，通过打造高效透明的政务环境和安全稳定的社会环境，形成对高端要素的“引力场”。

二、相关对策建议

（一）加快推进综合运输大通道建设

在更广空间内协同推进基础设施互联互通与体制机制对接融合，促进交通枢纽功能向价值聚合枢纽转型升级。一方面，加强地区与流域的通道连接。构建内联外通的水路运输体系，提升多式联运的智能化中转效率，顺畅连接中欧、东盟等国际班列的区域节点，积极衔接西部陆海新通道与新亚欧大陆桥经济走廊，进一步强化对全国流通体系的支撑功能。另一方面，提升跨地区物流资源的统筹能力。扎实推进省级多式联运示范项目，构建区域间物流高效协同机制，鼓励骨干企业向覆盖全链条的综合性物流服务商转型，增强企业在跨区域服务中的竞争力，扩大枢纽通道的集聚和辐射效应，助力本省多式联运品牌由局部迈向全国。

（二）着力促进跨区域创新与产业链深度融合

针对当前跨区域协作存在的碎片化、表层化问题，加快推动合作模式从分散化协作向体系化联动转变。重点从以下三方面深化推进：一是加强区域间科

技创新与产业转化联动。支持省科学院等科研力量在长三角、京津冀、粤港澳等创新资源富集地区设立协同创新节点，打造对接高端要素的开放平台；同步在本省产业园区规划建设配套转化承载区，形成“前沿对接—本地转化—持续提升”的接力机制。二是共同构建跨区域弹性供应链体系。围绕省内重点产业集群，引导龙头企业和国内先进地区优质企业建立产业协作共同体，联合共建共享中试设施和生产制造基地，探索形成“产能互济、风险共担”的供应链合作新路径。三是布局建设支撑跨区域协同的算力基础设施。以国家超算郑州中心为载体，提升算力资源的跨区域协同调度与服务供给能力，积极融入“东数西算”国家布局，建设成为服务区域协同的关键算力枢纽，为创新与产业深度融合提供高效、稳定的数字底座。

（三）增强在高质量共建“一带一路”中的枢纽功能与门户地位

主动服务并融入“一带一路”高质量发展，推动我省枢纽区位优势向区域发展竞争优势有效转化。具体举措包括：一方面，着力强化纵向通道功能。在持续巩固东西向开放通道的基础上，重点加密至粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈的货运航线与快速物流通道，构建“南北向航空货运走廊”；研究开行直达广西北部湾的铁路班列，形成连接中部地区与西南出海口的便捷陆路大动脉，促进“丝绸之路经济带”与“海上丝绸之路”的联动贯通。另一方面，全面拓展枢纽经济价值。依托自贸试验区等高水平开放平台，拓展制度型开放应用场景，推动贸易、投资、物流等规则与国际高标准衔接，加快发展适配枢纽功能的特色产业集群，促进物流、产业与贸易深度融合，打造服务“一带一路”建设的区域性供应链运营与组织中心，切实将通道能力转化为产业竞争优势。

（四）着力推动跨区域规则标准衔接与统一

围绕服务全国统一大市场建设，将我省区位中心优势拓展为规则衔接优势，努力将我省打造为跨区域制度协同的关键枢纽。重点开展以下工作：第一，建立跨区域规则协同基础框架。聚焦企业跨区迁移、资质互认、生态共保、联合执法等常见治理领域，制定区域性规则互认目录，支持省际交界地区开展“多地规制兼容”试点，推动在监测标准、责任界定、补偿机制等方面实现区域一致。第二，打通跨区域市场规则对接环节。推进企业设立、竞争政策等规则标准相统一，开展跨行政区行政处罚裁量基准规范化试点，防止出现“同类异罚”。设立“跨区域营商服务点”，提供政策解读、合规指导、纠纷调处等集成服务，

降低要素跨区域流动的的制度成本。第三，构建跨区域数字规则协同体系。推动各地差异政策结构化、数字化，形成“跨省办事规则指引”，深化电子证照互认共享，在医保结算、人才引进等高频事项中推广“一码通行”。探索建立区域数据产权界定、安全流通与跨境使用规则体系，形成可在更大范围复制推广的制度成果。

（五）增强财政金融对跨区域协同的支撑效能

针对跨区域资本流动不畅与合作利益协调不足等问题，推动资本支持方式从零散、短期投入向体系化、长效性支持转变。重点举措如下：一是设立服务枢纽能级提升的政府投资基金专项。在现有政府投资基金框架下，增设聚焦枢纽功能建设的投资方向，吸引保险、产业及社会资本共同参与，对提升枢纽能级、完善产业链的关键企业开展战略性投资，强化枢纽建设的资本供给。二是开展面向供应链的跨区域资产融资支持。选取装备制造、食品加工等重点产业的核心企业纳入专项支持名录，探索引入省级担保或风险补偿机制提供信用支撑，将核心企业信用延伸至链上中小微企业，加快区域产业链资金周转，提升整体协同韧性。三是推动建立跨区域合作的财税利益协调机制。着力破解合作中的利益分配难题，主动与周边省份协商，就合作带来的新增税收等收益探索共享机制。鼓励省内相关市县积极开展试点，对在促进区域协同中成效显著的地区，在财政转移支付、地方政府债券额度安排等方面给予相应激励。

河南农业社会化服务体系的优化路径

蔡太义

近年来，党中央、国务院对健全便捷高效的农业社会化服务体系作出了系列战略部署，《加快建设农业强国规划（2024—2035 年）》更是将其置于突出位置。在此背景下，河南省委十一届十次全会明确提出，要以高效能治理推进农业强省建设，这为农业社会化服务体系的迭代升级指明了方向、提出了更高要求。

1 发展现状与核心成就：体系基础坚实，综合效益初显

我省农业社会化服务体系建设已从初期的探索阶段迈入提质增效新阶段，形成了政策有力引导、主体多元发展、服务领域持续拓宽的良好格局。截至目前，河南省已培育发展起包括农民专业合作社、家庭农场、农业龙头企业、供销合作社及专业服务公司在内的多元化服务组织网络。数据显示，2024 年全省农业生产社会化服务组织服务小农户超过 700 万户次，土地托管面积超过 3500 万亩，农作物耕种收综合机械化率超过 88%，这些数据充分彰显了服务主体的活力与潜力。模式创新方面，涌现出一批具有代表性的成功案例。例如，河南农业投资集团创新探索的“四个三”工作法，通过系统设计“三种模式、三方角色、三维赋能、三个增效”，为不同区域和需求的农户提供了可复制、可推广的“河南农投方案”。服务链条持续延伸，综合效益逐步释放。农业社会化服务已突破传统的耕、种、管、收等产中环节，正向“产前一产中—产后”全产业链一体化服务加速延伸。服务内容日益丰富，涵盖了种子、化肥、农药等生产资料的集采集配，先进适用技术的示范推广，农机作业与维修，以及产后的烘干、仓储、加工、品牌营销和农业金融保险等多个领域。有效降低了小农户的生产成本与市场风险，提升了农业生产的专业化、标准化水平。农业社会化服务已成为激发农民生产积极性、发展农业生产力的重要经营方式。

2 瓶颈与挑战：对标“便捷高效”，深层矛盾凸显

对标“便捷高效”的更高标准和农业强省建设的内在要求，河南省农业社会化服务体系仍存在一系列结构性、机制性、技术性的短板，制约着其效能的进一步发挥。

2.1 供给侧结构性失衡：小农户导向弱化与服务同质化并存

当前服务供给的核心矛盾在于未能完全匹配河南“大国小农”的基本农情。一是存在显著的“大户偏好”。部分服务组织出于规模经济和盈利能力的考量，更倾向于为规模经营主体提供服务，而对数量庞大、经营分散的小农户，尤其是地处丘陵山区、从事特色产业的小农户，其个性化、高标准的服务需求难以得到有效满足。这与国家政策“着眼服务小农户”的核心导向存在偏差。二是服务内容同质化严重。服务供给过度集中于粮食作物的耕、种、收等机械化程度高的环节，而在技术密集型的病虫害绿色防控、精准施肥、产后加工、品牌营销等关键薄弱环节，高质量、专业化的服务供给严重不足，难以支撑农业全产业链的价值提升。

2.2 运行机制效率不高：“便捷性”不足与“最后一公里”梗阻

首先，服务网络布局的科学性有待加强。部分地区服务网点分布不均，服务半径过大，导致响应速度慢，农户获取服务的便利性差。其次，服务流程的标准化、规范化程度不高。缺乏统一的服务标准、合同范本和质量追溯体系，服务质量参差不齐，影响了农户的信任度和满意度。最后，供需信息匹配机制不畅。传统“人找服务”的模式依然普遍，信息不对称问题突出，导致服务资源闲置与农户需求得不到满足的现象并存，“最后一公里”梗阻问题依然存在。

2.3 协同治理机制不健全：多主体合力不足与数字赋能滞后

农业社会化服务是一个涉及政府、市场主体、村级集体经济组织、金融机构、科研院所和农户等多方参与的复杂生态系统。当前，各主体间的协同治理机制尚不健全，存在角色定位不清、权责边界模糊、利益联结不紧密等问题，难以形成推动服务发展的强大合力。同时，数字技术的赋能作用远未充分释放。全省层面缺乏统一的、高效的数字化服务平台。利用大数据、物联网、人工智能等现代信息技术，对服务需求进行精准画像、对服务资源进行智能调度、对服

务过程进行实时监管、对服务效果进行科学评估的能力普遍较弱。数字信息的获取与应用，对于引导农户采纳耕地质量保护等绿色生产技术的巨大潜力也尚未被有效挖掘。

3 路径选择：构建高效能治理体系，驱动服务迭代升级

路径一：强化顶层设计与法治保障，夯实稳健运行的制度基石

制度是体系行稳致远的基础。首先，应加快服务领域的法治化进程。借鉴江苏等省份的先进立法经验，适时启动《河南省农业社会化服务促进条例》的立法研究工作，将服务主体认定、服务行为规范、各方权责关系、政府扶持措施、监督管理机制等内容以法律形式固定下来，为行业发展提供稳定预期和法治保障。其次，科学编制全省服务体系发展规划。全面对接国家关于现代农事综合服务中心的建设部署，结合我省各地资源禀赋、产业特点和农户需求，统筹规划建设一批集技术集成、农机共享、信息发布、培训指导、产后服务于一体的区域性、综合性服务枢纽，并推动乡镇级服务站点和村级服务网点的标准化建设，构建布局合理、层级分明、功能互补的服务网络主阵地。

路径二：坚守服务小农户的核心导向，重塑精准多元的服务供给

小农户是服务体系的根基所在。必须在政策设计和资源配置上体现鲜明的小农户导向。一方面，要大力推广适应小农户需求的多元化服务模式。积极鼓励和引导服务组织发展“菜单式”点单服务、“一站式”全程托管、多户联合的“拼单式”服务等灵活形式，降低小农户的接入门槛。对服务小农户成效显著的服务组织，在项目申报、财政补贴、信贷支持等方面给予优先倾斜。另一方面，要着力推动服务链条向“微笑曲线”两端延伸。聚焦当前供给短板，重点支持发展农产品初加工、仓储保鲜、冷链物流、电子商务、品牌营销等产后服务，以及良种繁育、测土配方、农业金融等产前服务，通过全链条增值，让小农户分享更多产业发展红利。

路径三：深化数字赋能与机制创新，培育强劲高效的发展新动能

数字化是提升服务“便捷高效”水平的革命性力量。加快建设“河南省智慧农业社会化服务云平台”。该平台应整合全省服务组织、农机设备、农业专家、农户需求、气象土壤等多维度数据资源，打通信息孤岛，利用大数据分析和人

工智能算法，实现服务供需的“一键式”智能匹配、服务资源的“一网式”高效调度和服务过程的“一张图”透明监管。同时，深化组织与利益联结机制创新。积极推广“河南农投方案”等成功模式，鼓励龙头企业、合作社、村集体经济组织等通过组建产业联盟、服务联合体等形式，形成优势互补、风险共担的合作格局。探索建立按服务效果付费、按增值收益分红等更加紧密的利益联结机制，激发各方参与的内生动力。

路径四：健全绩效评价与激励体系，营造优质良性的发展微生态

科学的评价和精准的激励是引导体系健康发展的“指挥棒”。应建立一套科学、动态的绩效评价指标体系，改变过去单纯以服务面积为主要衡量标准的做法，将服务小农户的覆盖率和带动效果、农户满意度、节本增效的实际成效、绿色生态技术的应用推广率等作为核心评价维度。评价结果应与各项扶持政策直接挂钩，实现“奖优罚劣”，确保财政资金等公共资源用在刀刃上。此外，必须优化综合性政策支持包，在持续加大财政专项资金投入的同时，积极协调税务、金融、自然资源等部门，落地落实税收优惠、专项信贷、设施农业用地保障等一揽子精准扶持政策。最后，要大力实施人才培育工程，系统性加强对服务组织负责人、田间作业人员和技术骨干的专业技能培训，打造一支懂农业、爱农村、善经营、会服务的专业化人才队伍。

完善便捷高效的农业社会化服务体系

赵轲轲

近年来，河南省积极推进农业社会化服务体系建设，逐步构建起了一个覆盖全产业链、多元主体协同共进的服务新格局。

一、现状概览：多元融合，全链贯通，特色鲜明

河南的农业社会化服务，以小农户的实际需求为出发点，紧紧围绕粮食生产（小麦、玉米等主要作物）以及特色优势产业（花生、蔬菜、畜牧、林果等），精心打造了一个“政府引领、市场运作、主体多样”的服务体系。这一体系的核心特征，主要体现在以下几个方面：

一是服务主体多元化。从传统的供销社系统，到新兴的农民专业合作社、农业企业、家庭农场、农业服务公司，再到村集体服务组织，各类主体纷纷加入，共同织就了一张服务大网。供销社系统作为传统力量，全省范围内领办创办的农民合作社已超过两万家；而新型农业经营主体，如牧原、双汇等龙头企业，以及金丰公社等专业服务平台，则以其强大的服务能力和市场影响力，成为推动服务升级的新引擎。

二是服务内容全链化。服务内容从最初的耕种收环节，逐步拓展至农资供应、病虫害防治、烘干仓储、冷链物流、产销对接、金融保险、技术培训等产前、产中、产后的全链条服务。在一些地区，还探索出了“全程托管”“菜单式服务”等个性化定制模式，满足了不同农户的多样化需求。

三是服务区域差异化。根据地域特点，河南的农业社会化服务呈现出明显的差异化特征。平原粮食主产区，侧重于规模化粮食生产托管服务；丘陵山区，则聚焦于特色林果、中药材等产业的精细化服务；而城郊地区，则强化了都市农业的冷链配送、休闲农业运营等服务，形成了各具特色的服务模式。

四是服务方式数字化。依托“互联网+农业”的浪潮，河南积极推广智慧农机调度、病虫害远程监测、农产品溯源等数字服务。一些平台甚至实现

了“线上点单、线下服务”的便捷模式，让农户足不出户就能享受到高效的服务。

二、主要推进策略：政策引领、主体培育、模式创新、数字赋能

一是政策体系不断完善，顶层设计不断强化。河南省级层面出台了一系列政策文件，如《关于持续增加农民收入的指导意见》《关于加快发展农业社会化服务的实施意见》《关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的实施意见》《关于印发河南省 2025 年农业社会化服务项目实施方案的通知》等，将农业社会化服务纳入乡村振兴考核体系，设立专项扶持资金，对开展全程托管、关键环节服务的主体给予补贴，激发了服务主体的积极性。

二是主体培育提质增效，动能不断激活。供销社系统深化改革，推进“供销社+合作社+农户”的联结机制，打造县、乡、村三级服务网络。新型主体如金丰公社等，在河南布局广泛，托管土地面积庞大，提供全程服务。村集体服务组织也逐步壮大，通过领办或参股服务合作社，解决了小农户对接大市场的难题。

三是服务模式创新突破，效能不断提升。河南探索了全程托管与菜单式服务并行的模式，针对不同农户的需求提供定制化服务。同时，通过“服务组织+小农户”的紧密联结机制，保障了小农户的利益。在特色产业服务方面，河南围绕十大优势特色产业，培育了专业化服务主体，提供了精准化的服务。

四是数字赋能加速融合，边界不断拓展。河南建设了省级农业社会化服务信息平台，整合了农机、植保、农资等资源，实现了供需的精准匹配。智慧农机的广泛应用，提高了农业生产的机械化水平。同时，试点“区块链+农产品溯源”，提升了农产品的品质和消费者的信任度。

三、未来挑战

在农业社会化服务蓬勃发展的背后，也面临着多重挑战。比如，地域发展不平衡问题凸显，平原地区服务网络已较为完善，而丘陵山区则因地形复杂、

地块零散，导致服务成本攀升，覆盖难度加大。同时，服务组织间的实力存在差距，部分小型合作社设备陈旧、技术滞后，抗风险能力薄弱，难以满足高质量服务需求。此外，少数服务组织与农户间缺乏长期稳定的共赢机制，使得小农户在合作中有时会处于相对弱势地位。数字服务在农村地区的普及也面临障碍，网络基础设施的不足，加之老年农户对数字技术的接受度有限，不利于智慧农业的深入应用。政策支持方面，也需更加精准施策，加大对小微服务组织的扶持，避免资源过度集中于大型主体，同时，服务标准与监管体系有待进一步完善。

四、改进措施

针对实际情况，可以从以下几个核心维度出发，全面推进这一体系的构建与优化。

（一）培育多元主体，共筑协同服务网络

一是壮大服务力量，构建多元格局。鼓励并扶持供销合作社、农民专业合作社、家庭农场以及农业企业等各类主体蓬勃发展，尤其注重培育那些具备强大服务能力的区域性综合服务中心，使之成为农业服务的中坚力量。同时，积极引导工商资本与返乡人才投身农业社会化服务领域，通过税收减免、用地保障等优惠政策，吸引社会资本的广泛参与，共同织就一张覆盖广泛、协同高效的服务网络。

二是分类提升，精准服务。生产托管方面，创新推出“全程托管”与“菜单式托管”等灵活多样的服务模式，针对小麦、玉米等主要粮食作物，提供从耕种到收获、储存的全链条服务，让农民轻松种田，无忧丰收。技术服务方面，依托河南农业大学等农业科研机构及农技推广体系，开展病虫害绿色防控、测土配方精准施肥、智慧农业技术应用等前沿服务，为农业生产插上科技的翅膀。流通服务方面，加强农产品仓储冷链物流设施建设，促进电商平台与合作社的深度融合，如与拼多多、京东农场等合作，拓宽农产品销售渠道，让优质农产品走出田间，直抵消费者餐桌。

（二）聚焦关键环节，提升服务精准度

一是破解小农户融入难题。推广“服务组织 + 小农户”“村集体 + 服务组

织+农户”等创新联结机制，通过土地入股、订单农业等方式，让小农户也能享受到规模化服务的红利。针对丘陵山区地块分散的特点，研发并推广小型化、轻便化的农机服务，有效降低服务成本，提升服务可达性。

二是科技赋能，智慧引领。构建农业社会化服务数字平台，集成气象、土壤、市场等多维度信息，为农户提供个性化种植建议与灾害预警服务。同时，大力推广无人机植保、智能灌溉、物联网监测等现代农业技术，以科技手段提升服务效率与质量，让农业生产更加精准高效。

三是延伸产业链，增值服务。发展农产品初加工与精深加工服务，支持服务组织开展烘干、分拣、包装等增值业务，提升农产品附加值。推动“服务+金融”深度融合，创新农业信贷、保险产品，如推出完全成本保险，有效解决农户与服务组织的融资难题，为农业发展注入金融活水。

（三）完善政策支持，营造良好发展环境

一是加大财政金融扶持。设立农业社会化服务专项基金，对服务组织购置先进农机、建设仓储设施等给予财政补贴。同时，落实税收减免政策，鼓励金融机构开发“服务贷”“托管贷”等特色金融产品，为农业服务提供强有力的金融支持。

二是健全标准与监管体系。制定农业社会化服务质量标准，明确作业规范与收费标准，建立服务组织信用评价体系，实施动态监管，确保服务质量。推行服务合同示范文本，明确双方权责，减少纠纷，维护市场秩序。

三是强化人才支撑，激发创新活力。开展服务组织带头人培训计划，培养一批既懂技术又善经营的复合型人才。同时，鼓励高校毕业生、退役军人等青年才俊投身农业社会化服务事业，给予创业扶持与政策优惠，为农业服务注入新鲜血液与创新活力。

（四）彰显区域特色，打造服务品牌

一是结合产业布局，精准服务。在黄淮海平原粮食主产区，重点发展粮食生产托管服务；在豫南水稻区，推广绿色防控与机械化育秧服务；在都市农业区，则发展休闲采摘、定制农业等新兴业态服务，满足多元化市场需求。

二是培育知名品牌，提升影响力。打造“河南农服”这一公共品牌，支持服务组织创建省级、国家级示范社，提升市场认可度与品牌影响力。通过品牌建设，推动河南农业社会化服务走向全国，乃至世界舞台。

（五）典型案例引领，探索创新路径

以延津县的“土地托管”模式为例，通过供销社牵头整合农机、农资资源，为农户提供全程托管服务，实现亩均节本增效显著。温县的“智慧农服”平台则利用大数据指导山药种植，提供精准施肥与病虫害防治方案，助力农户增产增收。这些成功案例为河南乃至全国的农业社会化服务提供了宝贵经验与启示。

建设全国统一大市场循环枢纽的机制与路径

乔宇锋

党的二十届四中全会明确提出“建设强大国内市场,加快构建新发展格局”。河南地处全国几何中心,叠加米字形高铁与郑州航空港综合枢纽优势,承担着建设面向全国统一大市场的循环枢纽与双循环支点的战略任务。“十五五”时期是承前启后的关键期,也是统一大市场体系化塑形、制度型开放高质量跃迁的窗口期,河南需要围绕破卡点、强联通、增动力、提能级等关键环节,设计服务全国统一大市场的机制与路径。

一、经济学逻辑与战略方位

统一大市场的本质是统一规则和统一预期所形成的制度性规模经济,科斯的交易成本理论表明,规则不统一、标准不互认会抬升制度性成本,削弱要素跨域流动效率,缩短产业链条和贸易半径。建立统一的市场准入、标准认证和监管接口,能够降低搜寻、谈判和执行成本,释放规模经济和范围经济,形成全域可达的要素流动网络。

枢纽经济理论揭示了中心辐射型网络的外部性机制,节点强度、联通度和网络效应共同决定着产业集聚质量和服务半径,枢纽不仅是“通道与场站”的物理叠加,更是“规则与平台”的制度汇聚。交通、交易、数据、金融这四类通道的耦合联动,可以使供应链金融、跨境电商、工业品交易、政府采购等多类平台在枢纽处构成低成本匹配和可信履约,形成交易网络的正反馈与产业升级的累积因果。

双循环机理要求以内循环为主体,通过制度型开放和规则衔接实现外循环与内循环的无缝耦合,统一大市场是“内循环”的制度和平台基座,RCEP、高标准自贸试验区和跨境数据流通规则是“外循环”的制度桥梁。河南作为全国的陆空枢纽兼具密集通道与多元平台,应以“统一规则—通道耦合—平台协同”为主线,着力构建循环枢纽的多维供给能力。

制度型开放强调规则对接、标准互认和监管协作，河南需要围绕关务、检验检疫、跨境数据、数字贸易等高标准规则，推动负面清单、合规沙箱、跨境数据传输标准、通关模式创新等在枢纽场景先行先试，以明确的规则供给增强内外循环的耦合弹性和抗冲击能力。

二、国家战略要求与政策框架

“十五五”规划建议的基本定位和主要目标明确指出，现代化产业体系与强大国内市场形成机制性支撑，要在 2035 年人均 GDP 达到中等发达国家水平。为实现上述目标，根本路径在于以改革优化制度供给、以平台提升资源配置效率、以通道增强要素跨域流动能力、以数字化夯实可信交易基础。

统筹落实路径需要与二十届四中全会所提出的改革任务形成机制衔接，与省委十一届十次全会提出的《河南“十五五”规划建议》实现同步化和清单化。具体而言，要建立“改革任务—平台工程—制度试点—指标评估—风险防控”的闭环推进机制，确保改革举措可操作、平台建设可落地、制度创新可复制、成效评估可度量、风险处置可回溯，在省级层面形成“清单+台账+例会”的常态化推进体系，以季度评估和年度盘点推动任务落地。

三、河南的比较优势与现实基础

河南交通综合枢纽优势明显，米字形高铁与国家高速网密集覆盖，郑州航空港综合实验区承载航空物流、跨境电商与保税功能，多式联运枢纽加速形成“铁—公—空—班列”通道耦合的复合网络。截至 2024 年 10 月，中欧班列（中豫号）累计开行突破 1 万列，境外网络覆盖 40 个国家 140 余个城市，构建起连接欧亚的陆上物流大通道，这为货物流、交易流与数据流的低成本对接提供了天然平台。

河南先进制造拥有装备、电子信息、汽车与零部件、食品等产业集群与龙头企业。2024 年郑州航空港地区生产总值实现 1375.6 亿元、同比增长 13%，固定资产投资完成 516.8 亿元、同比增长 20.9%，规上工业增加值同比增长 20%，三项指标增速均居全省第一，其中比亚迪等重大项目带动固定资产投资

增长 24.8%。跨境电商综合试验区和保税区形成贸易便利与税制优化的政策叠加，综合保税物流与供应链金融推动贸易金融、订单协同与信用增信的链式联动，打造“制造—流通—平台—金融”一体化生态，进出口值完成 4094.42 亿元，占全省的半壁江山，郑州机场完成货运量 82.5 万吨，创历史新高，河南人口与内需体量位居全国前列，2024 年全省 GDP 达 63589.99 亿元，比上年增长 5.1%，常住人口城镇化率达 9.22%，劳动力结构兼具数量和技能，完全能够有效支撑中高端制造与现代服务的协同升级。全省 R&D 经费投入连续三年超千亿元，郑州加快建设国家超算中心和人工智能产业园，入选全国要素市场化配置综合改革试点，数据与算力设施逐步完善，通过统一规则和平台互联能够将内需潜力转化为交易活力与创新能力。

在取得成绩的同时，还需要清晰地认识到，全省跨部门协同和规则统一不足仍存在制度性摩擦，通关效率和跨境数据流依然存在堵点，平台治理和公平竞争还需进一步规范，专用线和场站能力在高峰期易拥堵。破解路径这些问题的关键在于以“统一、联通、协同、增信”为主线，针对关键环节实施工程性攻坚和制度性重塑。

四、构建循环枢纽功能的“四梁八柱”

一要做到三个“统一”。统一市场准入和标准认证，覆盖产品、服务与数据，实现“标准互认—结果互信”；统一登记和电子凭证体系，以 eID、统一合同与电子提单为核心，贯通主体身份、契约凭证与物流单证；统一平台规则和监管接口，围绕交易平台、物流平台、数据平台，形成接口规范、数据治理与算法规则的协同框架。

二要做到三个“联通”。在货物流方面，推进铁路、公路、航空与多式联运一体化调度和数字化管控，提升通道耦合效率和时效稳定性；在资金流方面，做强供应链金融、贸易金融与跨境结算的风控与增信能力，构建“订单一物流—资金—凭证—风控”的闭环；在数据流方面，打通订单、通关、合规和跨境数据合规传输，实现“数据可用不可见、最小必要、全程留痕”的合规流转。

三要建设三大平台群。建设包括航、铁、公、班列及其调度与协同系统的

枢纽通道平台群，建设包括跨境电商、工业品交易、公共采购、B2B 撮合等的平台交易和服务平台群，建设包括海关、市场监管、数据合规、可追溯系统等监管和可信平台群，形成“业务—监管—合规—可信”的一体化治理。

四要用好五类核心枢纽。物流枢纽侧重通道容量和准时递送，产业枢纽强调生产性服务和工艺协同，贸易枢纽聚焦订单撮合和增信服务，数据枢纽提供可信身份、可信交易和数据要素流通，金融枢纽为资金清算、风险定价和信用增信提供基础支撑。

五是以制度型开放为抓手。在关键场景推进负面清单管理和合规沙箱试点，建立跨境数据传输标准与评估备案机制，深化海关和检验监管模式创新，推广提前申报、两步申报与集成通关，探索“单一窗口 + 电子提单 + 信用共享”的通关便利化链条。

五、体制机制改革与政策工具箱

站在新的历史起点，河南建设全国统一大市场循环枢纽需有与之相配套的政策工具箱，为此提出以下改革建议：

一是在要素市场化配置和公平竞争方面，统一公共资源交易平台，推动土地、能耗、排放、算力、数据等要素的交易规则与信息披露标准一体化，建立要素价格形成的市场化机制和“信用 + 合规”的准入门槛，降低跨区域交易摩擦，提高资源配置效率。

二是在平台治理与反不正当竞争方面，推进数据确权与分类分级治理，完善算法透明度要求和平台互联互通，开放关键接口和跨平台认证，防止数据壁垒与算法歧视，构建异地监管协作与联合执法机制，形成“跨平台、跨区域、跨部门”的治理合力。

三是在跨区域协同方面，要与豫晋鲁皖湘鄂等周边兄弟省份建立省际协作机制，围绕通关便利、标准互认、执法协作形成常态化工作链条；对接 RCEP 与中欧标准，推进标准翻译、试点验证、互认清单、协同执法，以河南为枢纽节点进一步扩展统一大市场的辐射半径。

四是在财税与金融支持方面，对通道和节点工程实施 PPP 模式，提高资本效率与风险分担能力；完善供应链金融风控体系，推动订单、物流、凭证、信

用等的多维增信，促进跨境结算便利化和本外币一体化账户管理；优化枢纽型企业税制与激励，围绕研发、数字化改造和跨境业务给予精准支持。

五是在数字基础设施方面，建立统一的数据要素流通规则和可信身份体系，推进统一电子证照、电子提单与合同标准；完善数据跨境传输评估和备案机制，建设“数据可用不可见”能力与零信任架构；打造可信交易基础设施，强化时间戳、数字签名与可追溯审计，提升平台与监管的可信度和可验证性。

统一大市场建设与双循环畅通，归根结底在于“制度统一—平台协同—通道耦合—数据可信”的系统性能力，河南要以循环枢纽为抓手，聚焦“破卡点、强联通、增动力、提能级”，以工程化攻坚和制度化重塑构成双轮驱动机制，构建三个“统一”、三个“联通”、三大平台群与五类枢纽的“四梁八柱”。

城市治理数智化：现状、问题与优化路径

盛 见

省委十一届十次全会强调，牢牢把握高效能治理这一重要保障，全面加强经济、政治、文化、社会、生态等领域治理，以高效能治理促进高质量发展和高水平安全良性互动。显然，高效能治理成为经济社会发展的重要保障。在城市工作领域，推动城市治理数智化则是实现高效能治理的关键抓手。

一、发展现状

构筑城市数字底座与感知网络。一是加快建设城市网络级算力基础设施。推进 5G 网络深度覆盖，持续推进 5G-A 商用及万兆光网试点。全省算力基础设施持续优化，算力规模达 9.8EFLOPS，其中以郑州为核心，洛阳、鹤壁、商丘、信阳为区域支撑的“一核四极”算力格局逐步呈现。二是推动城市感知智能化。城市感知体系不断延伸，覆盖交通、应急、防洪排涝、生态水系等多个领域。三是实施城市基础设施生命线安全工程。聚焦燃气、排水、桥梁、热力、供水、综合管廊等城市基础设施生命线，建设城市生命线安全工程监测平台，完善城市生命线安全运行监测保障体系，增强城市安全风险发现、防范、化解、管控能力，提升城市安全治理现代化水平。

构建党建引领与三级协同的治理体系。一是强化党建引领。2025 年 2 月，省委省政府出台了《关于党建引领基层高效能治理的意见》，对城市网格治理提出明确党建引领要求。二是强化网格数智化治理。河南各级城市积极推进市级、县区级、街道社区网格建设，并与数智化技术紧密结合起来，推动数智赋能网格治理，建实建强智慧城市运营中心，实现网格化治理向科学化、精细化、智能化转变，极大缩短了城市治理需求端与治理决策端、处置端间的时空距离，大幅提高治理效率。

提高数据驱动与闭环处置治理效能。一是推动治理数据共享。制定《河南省公共数据资源授权运营实施办法》，建成数据共享交换平台，打通县区级职

能部门数据，推进政务数据共享。二是推动治理功能跨界融合。河南多个城市依托县区智慧城市运营中心，积极推动各管理部门打破行政壁垒，实现管理功能协同融合。三是推动治理过程一体化。做实智慧城市运营中心的全流程治理功能，构建“居民上报、中心立案、快速派单、网格处置、反馈评价”的一体化闭环治理模式。

推动治理手段智能化、无人化、高效化。一是推进应急服务智能化。构建“观、管、防、处”全程智能治理链，针对影响城市运行的风险隐患实现尽早预测、及时预警、全力预防、有效应对。二是推进政务监测智能化和无人化。

二、存在问题

治理数智化协同推进的顶层框架有待设计。全省层面尚未形成城市治理数智化“一盘棋”的系统谋划，顶层谋划缺失问题突出。省级统筹机制存在缺位，虽成立河南省行政审批和政务信息管理局等机构，但缺乏跨部门、跨层级的权威协调主体，导致各厅局、各市县依据自身需求分散推进城市治理数智化建设，形成“各自为政”的治理格局。计划衔接性不足，省、市、县三级数智化建设计划多聚焦短期任务，缺乏中长期战略谋划，部分地市盲目跟风建设智慧平台，未充分结合本地治理需求。标准体系缺失尤为关键，数据采集格式、接口规范、安全标准等不统一，一些城市不同部门网格数据难以互通，一些城市基层平台与省级系统对接需重复适配，造成资源浪费与效率损耗。

治理数智化的数字底座建设有待进一步夯实。数字底座存在“硬设施不均、软资源割裂”的双重短板。基础设施呈现显著城乡与区域差距，5G 基站主要布局在郑州、洛阳等中心城市，而县域地区物联网感知设备覆盖率明显不足，乡村地区数字基建匮乏，难以支撑全域治理智能化。算力与数据支撑能力不足，全省尚未建成统一的省级数据中台，省直部门中还有不少部门核心数据未向省共享交换中心归集。技术安全隐患突出，核心平台仍采用国外底层技术，政务信息传递依赖微信群等非专用工具，因基层因操作不当导致的信息泄露事件时有发生，自主可控的技术体系尚未建立。

治理数智化的深度广度有待进一步拓展。数智化应用一定程度上存在“重形式、轻实效”的问题，深度与广度均显不足。场景覆盖呈现“点状试点多、

系统集成少”的特征，全省已落地的众多智慧场景中，多集中于应急管理、交通管理、居民服务等政务服务领域，而流动人口治理、生态环保、防洪排涝等复杂领域应用不多。应用深度停留在“基础层”，基层治理中不少城市网格尚未实现数据自动分析预警，仍依赖人工排查。服务均等化水平偏低，县域政务 APP 平均功能数与省会城市差距较大。技术与业务融合脱节，部分城市未将线下行政管理业务与线上紧密结合，导致“数实脱节”。

治理数智化的体制机制亟须创新完善。体制机制与政策保障未能适配数智化发展需求。跨部门协同存在“条块分割”难题，全省多数城市虽然建立城市智慧运营中心，但一些城市横向未联通 110、120 等应急部门，纵向未延伸至社区网格，跨部门事件流转耗时尚有较大提升空间，较先进城市差距显著。网格治理机制不健全，全省划分社区、应急、交通、综治等多种网格，但不少县城仍为单一业务网格，未实现“多网合一”，基层网格员需对接多个部门系统，大大制约了网格治理数智化进程。在推进城市治理数智化的政策配套方面，还存在政策配套不足问题，如城市治理数据开发利用层面，由于缺乏数据治理细则，未明确数据权属与流动规范，导致企业参与数据开发利用顾虑重重。

三、路径优化

开展总体部署：从借力分散推进转向系统主动推进。建议制定《河南推进城市治理数智化行动方案》，在对全省城市数智治理现状基础、当前短板、制约因素、未来前景进行科学评估的基础上，借鉴国内其他城市数智治理的成功经验，从推进城市治理数智化的主要目标、重点任务、关键举措、推进步骤、支持政策等方面，对省会城市、省辖市以及不同地区的县城进行分类规划部署，同时将其中重大工程项目纳入到省市县“十五五”规划。

夯实数字底座：由局部数智化转向全框架数智化。一方面，推进物联感知体系、城市大脑等数智基础设施建设，将治理主体、治理对象、治理资源和治理工具等各个要素有机连接起来，逐步实现全要素连接。如通过城市智慧运营平台，打破部门壁垒，将交通、城管、市场监管、应急、居民服务等治理主体链接贯通起来，通过手机 APP 智能终端将居民个人与治理主体连接起来。一方面，通过统筹信息网络设施和算力基础设施建设，将物联网、算力网、视联网、

信息互联网、部门局域网等多网互联互通，实现“一网通享”。

拓展深度广度：由全框架连接转向全数智功能集成释放。推动数智技术赋能“感知—传递—分析—决策—处置—反馈”全周期治理闭环以及治理手段，一体推进数智感知、数智分析、数智决策、数智处置、数智反馈、治理工具数智化建设，并强化“数实融合”，实现全治理链条数智赋能的高效能集成释放。如，在城市应急管理领域，通过数智技术赋能治理全链条闭环，同时匹配无人机远距离定点监控，将城市洪涝风险隐患尽早预测、及时预警、全力预防、有效应对，构建“观—防—管—处”一体化集成治理体系，集成“实时发现、智能分派、快速解决”应急治理的高效能。

强化相关配套：由数智技术“单轮驱动”转向技术与体制“双轮驱动”。当前，亟需从治理方式、法规制度和政策配套等方面，对传统治理体系进行“适数化”系统性变革。在治理方式上，推动政府职能转变，打破原有部门职能壁垒，通过流程优化、部门协同、功能整合，优化内外协调机制，打造服务型政府，建立开放协同的城市治理模式。在法规制度上，适应及时快捷、开放融通、共治共享的高效能治理需求，构建开放性和整合性的法规体系。在治理手段工具上，广泛应用 AI、DeepSeek 大模型、无人机等数智化治理工具。在政策配套上，强化政策衔接和协同，提高现有政策综合集成效益；结合数智赋能实际需要，制定出台省级专项配套政策，在资金、技术、人才、项目等方面给予倾斜支持；积极争取国家政策支持。

以系统治理推进黄河流域生态保护

肖 悦

黄河流域生态保护和高质量发展是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。党的十八大以来，习近平总书记先后三次主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，为黄河战略实施提供了根本遵循和行动指南。河南作为黄河中下游重要省份和该战略的首倡地，使命特殊、责任重大。省委十一届十次全会明确指出，“十五五”时期是河南扬长补短、全面崛起的关键阶段，必须深入贯彻落实国家重大战略，奋力开创中原大地推进中国式现代化建设新局面。站在新的历史起点，河南要在黄河流域生态保护和高质量发展中走在前列，就必须坚守生态保护红线，系统推进污染治理、生态修复与绿色转型，统筹山水林田湖草沙一体化综合治理，让黄河真正成为润泽中原、造福人民的幸福河。

“十四五”以来，河南深入贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，牢固树立和坚持绿水青山就是金山银山的理念，在水资源节约利用、生态修复、污染防治、绿色转型等领域取得突破性进展，为中原大地绘就“天蓝地绿水清”的生态画卷，但是，多重结构性制约依然突出存在。

一、挑战审视：河南推动黄河流域生态保护仍面临多重结构性制约

水资源仍存在“绝对短缺”与“刚性需求”的矛盾。作为农业和人口大省，河南农业灌溉、工业生产和城乡生活的刚性用水需求巨大，但水资源自然禀赋不足，人均水资源量远低于全国平均水平，水资源短缺制约着沿线城市的发展，限制了生态用水的配置。水资源配置存在“结构性失衡”，高耗水的农业种植结构占用了大量水资源，农业节水及非常规水利用仍有挖掘潜力。

生态治理存在“先天脆弱”与“发展压力”的矛盾。河南大部地方生态较为脆弱，部分黄河流域地区地形复杂，“悬河”地貌对治理空间产生挤压，限制了治理技术的选择和生态空间的拓展。河南生态环境虽然经过一系列治理，但污染防治攻坚战任务依然艰巨，优良天数占比、PM2.5 等环境指标与全国先进

省份仍有差距。同时生态产品价值实现机制尚需健全，资源优势转化动能仍需加强。

产业转型存在“新动能培育”与“旧路径依赖”的矛盾。河南是传统产业大省，传统“两高一低”产业占比较高，高新技术产业占比偏低，传统产业在技术、人才、资本和市场渠道上形成了深厚的路径依赖，迫切需要培育新能源、新材料、新一代信息技术等绿色低碳新动能。同时碳排放权、用能权、水权等市场化交易机制尚在发展初期，碳金融、绿色金融衍生品交易仍需加强。

二、路径展望：河南推动黄河流域生态保护的跃迁路径

（一）统筹推进水资源节约集约利用，深化节水型社会建设

强化刚性约束与总量控制，深入实施国家节水和黄河流域深度节水控水行动，强化重点领域节水控水，加大农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损等领域基础设施建设投入力度，全面推进节水型社会建设。创新市场化体制机制，完善用水权交易制度体系，建立省级水权交易平台，推出“节水贷”“水权质押融资”等绿色金融产品，打通区域间、灌域间、行业间、用户间和不同期限的水权交易通道，扩大水权交易范围，围绕农业、工业、城镇等领域树立节水标杆。依托郑州、洛阳等地的制造业基础，大力发展节水灌溉设备、水处理药剂、智能水表等节水装备制造业，将河南打造成为黄河流域乃至全国的节水技术和设备研发、制造、集散中心，形成节水产业新动能。

（二）深入推进环境污染协同防治，筑牢黄河生态安全屏障

强化生态系统保护与系统修复，推进干支流生态廊道建设，科学开展滩区土地综合整治和生态保护修复工程建设，加强水土保持与水源涵养，在重点区域持续推进退耕还林还草、天然林保护等工程，提升森林覆盖率和草原综合植被盖度。持续深入推进污染防治攻坚，加大对环境污染的治理力度，加强大气、水、土壤等环境质量监测和治理，严控“两高一资”项目，加强工业污染治理、农业面源污染治理和生活污染治理，加快城镇污水处理设施提标改造和配套管网建设，持续推进降碳、减污、扩绿、增长。强化财政资金的引导和杠杆作用，稳定增加财政预算投入，明确用于黄河流域生态保护治理的支出增长比例，确保投入的稳定性和可持续性；推动金融机构开展环境信息披露和碳金融创新，

让资金精准流向绿色转型领域。

（三）加快构建现代化产业新格局，全面深化绿色低碳转型

加快培育先进制造业和现代服务业集群，培育壮大战略性新兴产业。依法依规对高耗水、高排放产业实施强制性改造或退出机制，坚持智能化、绿色化、融合化方向，优化提升传统产业，战略性布局节能环保、新能源、新材料等绿色低碳产业集群。大力发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源，鼓励“光伏+”、风光储一体化等应用模式，加快建设新型能源体系。积极参与全国碳市场，推动省内重点排放单位进行碳排放权交易，在工业园区、企业、行业等树立一批“近零碳”或“碳中和”标杆，在郑汴洛核心区率先打造“碳中和先行示范区”，探索跨区域、一体化的转型路径。强化全链条科技创新支撑。围绕黄河生态保护治理攻坚战和绿色低碳转型发展中的关键难点问题，加强原始创新和关键核心技术攻关。建立省级“黄河生态大脑”，建设“产业—水资源—环境”一体化智慧管理平台，实时监控重点企业取水、耗能、排污数据，实现精准监管、智能预警。

（四）充分挖掘黄河历史文化资源，推动文旅产业高质量发展

深入开展黄河流域考古发掘和遗产研究工程，创新黄河文化遗产保护利用，系统化开发“黄帝”“河洛”“龙门”等超级IP，打造黄河历史文化新地标。通过“IP+科技”新业态发展、“非遗+”生态圈构建等方式打造“中华文明沉浸式体验地”。发挥黄河文化内涵助力品牌建设的作用，打破景点“孤岛”，围绕消费新热点、新趋势、新场景，培育一批以黄河文创产品开发、黄河景区提升、旅游线路策划、现代农业发展和特色景观体系等为核心的黄河流域旅游市场龙头企业和品牌。推动“文旅+”深度融合，以沿黄生态廊道为“线”，推出跨区域的黄河文化精品旅游线路，发展与黄河文化、生态本底相结合的绿色新业态。



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，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