

# 宁波发展不平衡不充分的主要表现及破解对策

编者按

十九大报告明确指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”市发展规划研究院党组理论学习中心组深入学习党的十九大精神，充分认识到新时代社会主要矛盾变化这一事关全局的历史性重大判断对党和国家工作提出了许多新要求，也是各地各部门科学决策的重要依据。准确把握宁波发展不平衡不充分的主要表现，进而明确下一阶段的工作重点，是把十九大精神贯穿到推进“六争攻坚”、建设“名城名都”全过程、各方面的切实践行，也是谱写新时代中国特色社会主义宁波篇章的内在要求。

市发展规划研究院党组理论学习中心组

改革开放40年来，宁波经济社会发展取得显著成就，但相对于人民对于美好生活的需要，发展不平衡不充分问题依旧突出，涵盖经济、社会、政治、文化、生态等领域，主要体现在七个方面。其中，经济发展的不平衡不充分是核心，经济增速下降是外在表现，而经济发展效益和质量不高、创新驱动能力不强是症结所在。

1、加快建设“名城名都”的奋斗目标与经济增长后劲不足的现实之间的矛盾

十九大报告强调“率先实现东部地区优化发展”；省委要求宁波跻身全国大城市第一方阵，为全省大局做出更大贡献；市十三次党代会明确提出“加快建设国际港口名城，努力打造东方文明之都”的全新奋斗目标，这都要求宁波对标先进、争先进位，在发展规模和质量上能够更进一步、更快一步、走在前列。

“十二五”以来，宁波经济增速有所放缓，与先进城市发展差距进一步拉大。2011—2015年宁波GDP年均增长8.3%，比“十一五”年均增速低4.2个百分点，而同期南京、武汉、成都、青岛等都保持了两位数以上的增长；宁波在全国36个大城市中的排名由2006年的第9位下降到目前的第13位，在全国15个副省级城市排名由2006年的第5位下滑到目前的第8位。宁波经济增速下滑是内因和外因共同作用的结果。从内因看，“十二五”以来，世界经济危机持续发酵、复苏乏力，宁波作为外向型经济比重较大的城市，受外部冲击更大、程度更深；从内因看，在我国发展进入新常态背景下，宁波传统动能和发展优势弱

党的十九大把我国社会主要矛盾判断为“需要”和“发展”的矛盾，就是要通过“发展”来满足“需要”，通过“需要”来引领“发展”。宁波必须紧紧抓住发展这个“第一要务”，紧密结合十九大提出的一系列新思想、新论断、新目标、新要求，按照全市推进“六争攻坚”动员大会的要求，坚持“目标定向”与“问题导向”相结合，以推动供给侧结构性改革为主线，以建设现代化经济体系为核心，推进质量变革、效率变革和动力变革，实现经济、政治、社会、文化、生态等各领域高质量发展。

1、以振兴实体经济为重点，加快推进质量变革，努力实现经济竞争力大幅提升

牢固树立质量第一的发展理念，坚定不移实施质量宁波、品牌宁波、标准宁波三大战略，推动我市实体经济高质量发展。

一是以高端化提质量，增强实体经济核心竞争力。深入实施制造强市战略，大力推进“互联网+”“大数据+”“机器人+”，优化企业生产模式、组织模式和商业模式。支持企业开展智能制造、“机器换人”、自动化(智能化)成套装备改造试点、技术装备升级、新技术新装备研制生产与应用、绿色制造、服务型制造等技术改造项目和高新技术产业化项目。支持大中小企业分工协作，开展上下游、跨区域网络协同，加快构建开放式生产组织体系。强调精益求精生产理念、发扬工匠精神，不断提升产品和服务质量。全面推进“标准化+”战略，引导企业主持或参与制定国际标准、国家标准、行业标准，培育一批代表宁波制造高品质新形象的国际知名、国内一流品牌。引进建设一批补链、补链、强链的企业和项目，提高优势产业集群的发展质量和效益。

二是以减量化去产能，优化存量实体经济结构。加快淘汰落后产能，控制和限制高能耗、高排放的钢铁、造纸等重工业发展，鼓励

## 正确认识宁波发展不平衡不充分问题

化，新的增长动力和发展优势尚未确定。近年来，情况虽有所改观，但并未得到根本性转变。

2、建设现代化经济体系与经济发展质量不够高的矛盾

十九大报告提出要坚持质量第一、效益优先，建设现代化经济体系，并强调必须把发展经济的着力点放在实体经济上，旨在解决发展不充分的问题，实现高质量的发展，这对宁波产业结构、发展质量等提出了更高要求。

改革开放40年来，宁波走出了一条具有地方特色的工业化发展道路，形成了比较完备的产业体系，但与十九大提出的更高要求相比，还存在结构不优、效率不高等问题。从产业结构看，重工业比重偏高，对资源要素和生态环境带来较大压力；服务业发展总体滞后，2017年其增加值占GDP比重仅为45%，低于全国和全省平均水平；战略性新兴产业处于起步发展阶段，2017年占规模以上工业增加值比重仅为26.7%，与苏州的50.8%差距甚远；新经济新动能培育成效不明显，2016年杭州信息服务业增加值约为宁波的2.74倍。从产业能级看，制造业大多处于全球价值链中低端，产业链不长、智能化程度偏低，2016年宁波工业增加值率仅为20%左右，低于全国的27.4%和发达国家的平均40%以上。产业发

## 找准解决宁波发展不平衡不充分问题的突破口

部分丧失比较优势的传统产业向中西部地区转移。

三是以环境促优发展，培育促进实体经济长远发展的良好环境。持续落实中央和省各项减负降成本措施，大力清理和规范涉企收费，降低实体经济成本。进一步发挥政府产业基金、天使投资基金的引导撬动作用，引导企业利用资本市场融资、银行业金融机构创新服务方式，提升金融服务实体经济能力。加快完善产权保护制度，保护公平竞争。

2、以适应新趋势和新需求为重点，加快推进产业变革，努力实现产业高端化发展

坚持产业争先，以智能化、高端化、服务化和绿色化为发展导向，聚焦发展十大千亿级产业，构建以智能经济为特色、战略性新兴产业为引领、先进制造业和现代服务业“双轮驱动”的现代产业体系。

一是顺应消费互联网转向产业互联网趋势，大力发展智能经济。以“中国制造2025”试点城市建设为契机，主动对接国家大数据战略，大力发展智能终端产业以及软件、芯片、人工智能、大数据、新材料五大智能支撑产业，积极争创“中国制造2025”国家级示范区。

二是顺应制造业服务化和居民生活品质化趋势，加快发展服务业。把生产性服务业放到优先发展的位置，大力发展高端港航物流、金融保险、电子商务、文化创意等特色服务业，培育发展科技服务、信息服务、工业设计、现代供应链等高新技术服务业，推动生产性服务

业与制造业深度融合。以满足人们生活品质需求为目标，重点聚焦文化娱乐、旅游休闲、健康养老、教育培训和体育健身等产业。

三是顺应消费高端化、个性化趋势，在传统产业转型升级中培育新业态。利用纺织服装、家用电器、文教文具、汽车制造等优势产业基础，引导创意和设计、科技创新要素向企业聚集，大力发展定制经济、时尚经济、创意经济、体验经济等新业态、新模式，创造和满足消费需求。

3、以深化供给侧结构性改革为重点，加快推进效率变革，努力实现资源集约高效利用

坚持生产与市场两条主线，以效益优先为目标，以供给侧结构性改革为抓手，破除制约效率提升的各种体制机制障碍，同步提升项目投资效率、资源配置效率、资源使用效率和协同运作效率。

一是抓好重大项目的谋划推进，提高项目投资效率。坚持项目竞速，围绕我市谋求突破性发展的优势产业和潜力产业，瞄准国内外500强、行业龙头企业，举全市之力引进一批科技含量高、投资规模大、财税贡献大的建链、补链、强链项目。加强与国家部委、省直部门的对接联系，争取更多重大基础设施项目、重大生产力项目布局落地宁波。通过重大项目对土地、资金、能源、人才等要素的高度集成、高效配置，迅速形成新的投资增量和优质产能。

二是构建统一开放、竞争有序的市场体系，提高资源配置效率。激活国内市场，以“最多跑一次”



资料图

留甬工作的仅有四成，长期工作及居住人数则更低。宁波人才总量与杭州相差20万人以上，高技能人才35.5万人，仅为苏州的62%，高技能人才占技能劳动者比重仅为26.2%，与苏州32.9%差6.7个百分点。

4、创建国家“一带一路”综合试验区与城市国际化水平相对不高的矛盾

十九大报告要求“推动形成全面开放新格局”，并明确把实施共建“一带一路”倡议作为经济建设和全方位外交布局的重要组成部分。宁波作为古丝绸之路的“活化石”，已被省政府批复为“一带一路”建设综合试验区，正积极争取创建国家级综合试验区，扩大城市开放度、提升城市国际化水平面临新的更高要求。

长期以来，宁波是开放大市，却并非开放强市，城市国际化水平不高。从对外投资与贸易角度看，加工贸易附加值低，处于国际分工低端，服务贸易规模小、水平低。参与“一带一路”建设的企业总体不多、项目投资不多，对境外产业的投资整合力度不强。国际间科技交流、技术转移、人才流动欠缺，全球资源配置能力较弱。从城市功能角度看，宁波在空港旅客吞吐量、引进的世界500强企业、入境游客和旅游外汇收入等方面相对落后。港城联动不够强，港航物流业

发展滞后。城市国际化管理水平、海外人文交流以及世界语言应用等领域有待加强。

5、高水平全面建成小康社会与城乡区域发展仍不平衡的矛盾

十九大对决胜建设全面小康社会做出了全面部署，也提出了更高的发展要求。全面建成小康社会的核心是“全面”，确保全面脱贫、不让一个困难群众掉队，确保城乡一体、不丢下农村这一头，确保区域协同、不让一个地区落伍。

宁波作为沿海发达地区，2017年城乡居民收入比为1.8:1，城乡发展差距相对较小，但与全面建成小康社会的更高要求相比，仍有较大提升空间。区域发展不平衡问题突出，2017年北部余慈两地经济总量是南部宁海、象山的2.4倍，南北区域发展差距有扩大的趋势。山区海岛发展仍然滞后，区域性和群体性贫困问题仍不同程度存在，四明山区等“16+1”区域贫困问题亟待解决，精准扶贫任务仍然艰巨。

6、城乡居民生活品质提高和优质高效供给相对不足的矛盾

这也是十九大报告所提出的社会主要矛盾发生变化的一个重要表现。我国人均GDP已突破8800美元，随着收入水平和生活水平提高，人们对生活品质的追求趋于高端化、多样化、个性化，通过改善民生和加强社会建设来提升群众幸

福指数任务紧迫。

宁波人均GDP突破1.8万亿美元，率先进入世界银行标准下的高收入经济体行列，群众需求的多样化多层次多方面特点更为明显，但目前市的有效供给能力难以满足这些需求。从公共服务看，教育、医疗等优质资源不足，空间分布不均衡，在住房保障、交通出行、就医就学等方面还存在不少问题。从养老服务看，当前我市25.9%的老人需要托老服务，仅有2.5%的老人得到了服务；45.1%的老人需要应急服务，仅有18.9%的老人得到服务，供需不平衡问题突出。从优质生态产品供给看，近年来我市生态环境虽有所改善，但水污染问题尚未根本解决，大面积雾霾现象时有发生，细颗粒物污染仍是环境治理的顽疾。

7、推进治理体系和治理能力现代化与体制机制障碍的矛盾

十九大报告提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，对理顺政府运行机制，并处理好政府同各方关系提出了新的要求。

“十二五”以来，我市在行政审批、社会治理和城乡体系等方面进行了大量改革探索，取得了明显成效，但随着发展阶段和发展环境的变化，我市原有体制机制优势日趋弱化，一些重点领域和关键环节改革仍未到位，制约发展方式转变的深层次体制障碍仍然存在。例如，重点区域、重点产业、重点项目的统筹协调仍有欠缺，产业政策和专项资金的绩效有待提高；优化企业营商环境的“放管服”改革有待深入推进，行政效能和主动服务意识有待提升；境外投资、贸易便利化等制度体系不够完善；分散布局的产业空间急需优化整合提升等。

推进区域变革，努力实现城市发展全域化、高水平迈进

围绕区域协调、城乡一体发展目标，抓好城乡争优，统筹安排城镇体系、产业布局、基础设施网络、公共服务配置和农业生态空间，提升全市发展的协同性和区域发展的联动性。

一是优化市域空间格局。深化“拥江揽湖滨海”城市空间布局研究，从建设宁波都市区中心城市、争创国家中心城市目标相匹配的空间格局视角，提出未来城市空间优化发展的战略思路，做好城市2049战略谋划和新一轮城市总体规划编制。围绕建设“一核两翼、两带三湾”节点网络化的现代都市格局，实施中强、东优、西拓、北提升、南统筹区域发展战略。

二是全力推进乡村振兴。在工作重心、管理架构、规划体系、标准设定与技术导则等多个层面同步推动公共基础设施更多地向农村倾斜，引导生产要素更多地向农村集聚。以推进农村转移人口市民化为重点，深化国家新型城镇化综合示范区和国家级特色农业产品优势区为抓手，发展绿色农业、电子商务、乡村旅游等新业态，开辟农业发展、农民增收的新渠道。推进农村“安居宜居安居”专项行动，深化农村环境综合整治，提升美丽乡村新境界。

三是融入区域发展大格局。深度融入上海全球城市建设，以更加积极主动的态度对接上海“四个中心”建设，承接上海非核心功能，加快建设甬沪创新合作示范区，打造成为接轨上海的桥头堡。全面参与浙江“大湾区”“大花园”“大通道”建设，深化落实宁波都市区中心城市、杭州湾经济区中心城市功能，与都市区、湾区内其他城市共建发展共同体，合力提升宁波都市区、杭州湾经济区整体发展水平和国际、国内影响力。

变革，努力实现经济创新力显著跨越

坚定不移地走创新驱动发展之路，抓好科技争投，把更多可用财力投放到科技创新领域，全面加强创新驱动作为第一发展动力源、人才作为第一资源的作用。

一是只争朝夕落实“抢人才”行动。全面升级现有人才计划、人才工程、人才政策和人才平台，大力实施“3315计划”“泛3315计划”“资本引才计划”“甬智回归工程”四大引才工程，围绕我市未来发展重点产业、重点领域、重点项目，形成各类创新平台聚才引才、广大企业招才用才、高校院所育才留才的合力。解决人才发展长期存在的体制机制问题，打造人才生态最优市，建设人才强市。

二是丰富和提升科创平台载体。整合提升已有科创平台，争创浙东南自主创新示范区，规划建设宁波大东部科创新区，支持重点园区和县(市)区创建国家、省级“双创”示范基地，加快引进培育名校、名院、名所，推进孵化器专业化发展，建设特色众创空间。大力推进企业研究院和科创公共服务平台建设，积极完善产学研合作创新平台。

三是优化创业创新环境。以加快科技成果转化为主线，以促进科技型中小企业成长为目标，培育创新主体，落实“凤凰行动”宁波计划。健全科技金融体系，建立“创业苗圃—孵化器—加速器”孵化服务链条，引导高校、科研院所和龙头企业服务创业一线。

5、以融合发展为重点，加快