

加快建设“大花园”美丽城市 努力打造幸福品质新家园

大花园建设是省第十四次党代会作出的重大战略部署，是浙江“富民强省十大行动计划”的重要组成部分，也是新时代浙江贯彻“两山”理念的最新实践。大花园是宁波“名城名都”的普遍形态和底色，其本质是人与自然和谐共生，根本目的是不断满足人民日益增长的美好生活需要。宁波要进一步发挥枕山、拥江、揽湖、滨海、沿湾的资源禀赋优势，抢抓三大机遇，破解四大矛盾，实现四大转变，聚焦五大领域，高水平建设“大花园”美丽城市，进一步筑牢“名城名都”大花园自然底色，实现高质量发展和高品质生活的有机结合。



梅山湾沙滩公园的阳光沙滩、碧海蓝天。(资料图)

市发展规划研究院课题组

一、主动抢抓三大机遇

1、抢抓美丽中国与“诗画浙江”愿景带来的历史机遇

建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的千年大计。党的十九大把生态文明建设放在更加重要的位置，将其纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，明确要求“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理”。省第十四次党代会提出“在提升生态环境质量上更进一步、更快一步”，全面建成“诗画浙江”。共

建共享“诗画浙江、美好家园”，成为新时代浙江现代化建设的重要主题。乘着建设美丽中国、实现中国梦的浩荡东风，乘着建设“诗画浙江”、实现中国梦浙江样本的扬帆之舟，发挥山水林田湖、江河湖海湾的资源禀赋优势，建设“大花园”美丽城市、打造幸福品质新家园，必将迎来前所未有的时代机遇和发展动力。

2、抢抓社会消费需求升级满足人民美好生活需求带来的时代机遇

随着经济社会快速发展，人民对美好生活的需求日益增加，相应地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。我国城乡居民恩格尔系数已从1978年的60%下降到目前的不到30%，人们对生态旅游、健康生活、人文关怀的现实需求日益强烈，干净的水体、清新的空气、优美的环境、安全的食物成为人们广泛的需求。宁波拥有丰富的生态环境资源和深厚的人文旅游资源，具备田园居住休闲、现代都市慢生活的特质。随着社会消费升级，人民日益增长的美好生活需要，为宁波发挥生态环境优势，建设“大花园”美丽城市，提供更加优质的公共生态产品，带来了前所未有的重大机遇。

二、积极破解四大矛盾

党的十八大以来，市委市政府主动践行绿色发展新理念，统筹推进蓝天保卫战、“五水共治”行动和清废净土行动，全面推进绿色低碳建设，加快构建生态文明制度，坚定不移推进美丽宁波建设，生态环境持续改善。2017年PM2.5下降至37微克/立方米，空气质量优良率达85.2%，全面消除劣V类水质断面。宁波大花园建设已站在新的起点上。但对照省委大花园建设的高标准要求，还存在不少矛盾和短板：

1、人民日益增长的美好生活需要与优质生态产品供给不足的矛盾

经过改革开放四十年的发展，人民群众已从“求生存”转向“求生态”、从“求温饱”转向“求环保”，对优质生态产品的需求日益增加。但当前生态环境质量离人民群众的要求还有不少差距：地表水水质优良率和功能达标率有待进一步提高，平原河网整体处于轻度污染状态，部分地区环境空气中PM2.5年均浓度超标，臭氧污染整体呈加重趋势，近岸海

域水质中无机氮、活性磷酸盐浓度较高。农业农村污染仍然比较严重，大气和水环境污染存在反弹的风险。总体看，要实现“蓝天碧水净土”的目标任务仍然艰巨。

2、建设现代化经济体系与传统粗放发展方式的矛盾

建设现代化经济体系，实现生产绿色化和集约高效化，是建设大花园的重要内容和内在要求。近年来宁波积极调整经济结构、转变发展方式、转换增长动能，总体发展成效明显，但经济发展主要依靠资源要素投入，资源利用效率较低格局还没改变，发展方式还比较粗放。重工业比重过高，服务业发展滞后，新型动能培育不足。钢铁、造纸、石化分别高达7.6吨、5.2吨、2.4吨标准煤/万元增加值，远高于工业增加能耗强度1.94吨标准煤的平均水平；2017年全市规模以上企业用煤总量超过4000万吨，化学需氧量排放量3.26万吨，二氧化硫排放量2.91万吨，还有不少下降的空间。我市各类开发区单位面

积投资强度为226万元/亩，比浙江省平均水平低8.9%，比上海低22.1%。

3、相对有限的资源环境容量与经济增长、人口集聚之间的矛盾

大花园的本质是人与自然和谐共生，实现“一方水土养一方人”。宁波是资源小市、经济大市，生态环境容量有限，资源紧张平衡状态长期存在。目前宁波人均耕地面积仅为0.55亩，低于联合国粮农组织确定的0.795亩安全警戒线，远低于全国平均水平的1.20亩。宁波多年人均水资源占有量1100立方米（全年用水量在20-23亿立方米之间），也低于全国全省平均水平，水资源脆弱平衡特征明显，短期水质性和结构性缺水突出，中长期总量性缺水严重。2017年宁波户籍人口为596.9万人，常住人口为800.5万人，实际居住人口近1000万人。根据宁波市2049战略预测，今后30年，随着城市化推进和经济发展，我市人口规模将持续增加，经济总量规模也

三、努力实现四大转变

1、实现从环境倒逼到生态优先的理念转变

建设大花园，不是受环境倒逼而被动保护环境的一时行动，而是顺应新时代生产生活生态融合发展的新趋势，主动践行习近平生态文明思想的战略举措，事关高质量发展全局和高品质生活提升。我们要从战略和全局的新高度认识大花园建设的重要意义，彻底转变固有发展理念和传统增长模式，实现发展理念从“环境倒逼”到“生态优先”的战略升级，主动担当、积极作为，系统谋划、统筹推进，把大花园建设融入大湾区、大都市和经济社会发展的全领域全过程，争当大花园建

2、实现从绿水青山到金山银山的路径转变

在大花园建设过程中，要深刻领会和把握习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理念的内涵要义。“绿水青山”既有资源属性，也有目标属性，要从资源转为目标，必须坚持走融合转化发展的路子，积极探索“绿水青山”转化“金山银山”新模式，大力发展以“五养”为特点的全域旅游、美丽经济、幸福产业、生态适宜性产业等，最大程度地化资源优势为产业优势、经济优势和竞争优势。

3、实现从整治达标到标本兼治的方式转变

大花园建设的一个重要目标是打造一流的生态环境，建设一批“国家公园+美丽城市+美丽乡村+美丽田园”，实现全域景区化、产业绿色化、生活品质化。自然环境是一个有机系统，水的问题在“岸上”，气的问题在生产，归根到底还在于不合理的生产方式。必须坚持系统集成、“三生”联动理念，切实改变就气治气、就水治水、就土治土的传统做法，大力调整经济结构、加快转变发展方式、积极培育发展新动能，把促进转型升级作为生态文明建设和大花园建设的治本之策。同时坚

3、抢抓“名城名都”建设和“六争攻坚”实施带来的发展机遇

当前宁波正处于加快推进“名城名都”建设和高质量发展的关键时期，今年年初市委做出了开展“六争攻坚、三年攀高”行动的决策。这是宁波践行“八八战略”再深化的实践载体，也是中央“两个一百年”目标在宁波的生动实践。在新时代新形势下，实施“六争攻坚”决策部署，推进“名城名都”建设和高质量发展，既要极大解放和发展生产力，构筑现代化经济体系，推动社会主义文化繁荣兴盛，创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要；也要坚持绿色发展理念，坚守生态环境的底线，加大环境保护和生态建设力度，还自然以宁静、和谐、美丽，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。

将显著扩大。在发展方式和技术进步约束条件下，在我市远未发展到资源要素零增长利用的现有阶段下，经济增长和人口集聚对资源要素供给和环境容量提出了更高的要求。

4、大花园建设的系统集成要求与体制机制不够健全的矛盾

大花园建设涉及山水林田湖草，涵盖生产生活生态和天地上人之间，是包括“三生三美”的巨大系统工程，要求建立健全与之配套的建设管理体制和公众参与机制。但在实际工作中，广泛存在如下问题：一是“重专项、轻集成”。注重水、气、土等专项治理、单兵突进，但殊不知水气相通、环境相融，病根相同，需要变“西药”式治理为“中药”集成综合。二是“重建设、轻管理”。比较注重管网基础设施建设和绿化、景观等生态建设，而管网维护、绿化养护、农村污水设施维护等管理制度建设相对滞后。绿色国民经济核算体系和绩效考核评价机制还没建立健全。排污权交易、生态补偿机制等还需进一步完善。三是“重政府推进、轻公众参与”等现象。大花园建设主体和受益主体是公众，但在实际运行过程中，政府作为主角大力推进，但社会公众相对参与较少。

决克服“重建设、轻管理”的误区，在坚持加大投入、铁腕治污的同时，加强长效管理机制建设，通过多措并举、综合施策推动生态文明建设和大花园建设取得实质性成效。

4、实现从政府主导到共建共享的主体转变

大花园的本质是人与自然和谐共生，最终目的是不断满足人民日益增长的美好生活需要，事关全市域、事关每个人。应该说，大花园建设受益主体是每个人，相应地建设主体也应该是全社会的每个人。要切实改变政府主导推进的局面，进一步加大宣传动员力度，凝聚全社会大花园建设的共识，营造多主体共建共享的良好氛围。全市上下都要拿出钉钉子精神，全面实施大花园建设行动计划，全面开展“人人成园丁、处处成花园”行动，共同推动高质量发展、创造高品质生活。

四、聚焦突破五大领域

下一阶段，宁波要认真贯彻习近平生态文明思想和以人民为中心的发展思想，深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，充分发挥枕山、拥江、揽湖、滨海、沿湾自然禀赋优势，高水平打造“大花园”美丽城市，提升“名城名都”的美丽底色，全力助推“诗画浙江”和“两个高水平”建设。

1、高水平建设美丽宁波

严格实施《生态保护红线规划》，强化刚性约束，实施常态监管，确保占全市国土面积17.3%的生态保护红线区域面积不缩小、功能不改变。以人民群众最关切的大气、水和土壤等污染为重点，综合施策打好环境污染攻坚战，确保青山常在、绿水长流、环境一流。坚决打赢蓝天保卫战，全面推进大气复合污染综合整治，实施大气污染联防联控，严格控制燃煤、工业废气、机动车、扬尘等主要污染物排放，切实减少灰霾天气，提高公众对大气环境质量的满意度。持续推进“五水共治”，尽早建成“污水零直排区”。严格水资源管理和保护，大力开展城乡河网水环境治理。加强饮用水源地环境保护，推进库区生活垃圾、污水、农业面源污染等治理。确保城市、乡镇集中式饮用水源地水质达标率均达到100%，农村安全饮用水覆盖率达到100%。推进清洁土壤行动，构建土壤环境管理体系，全面实施重金属污染综合防治规划。坚持山水林田湖草一体，坚持保护优先、自然恢复，开展平原绿化、湿地修复、森林建设，重点保护好利用好四明山、象山港、三门湾、三江六岸等区域，高水平打造一批国家公园、美丽山水、美丽田园、美丽河湖、美丽园区、美丽田畴、美丽海岛。

2、高质量发展绿色经济

积极发展高效生态都市农业，重点培育绿色、安全、优质的“三品一标”产业，加快发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品等，显著提升农业绿色发展水平。以建设“中国制造2025”示范城市为契机，加快推进制造业绿色化、智能化、高端化发展，重点培育发展“246”现代产业体系，大力实施数字经济“一号工程”。坚持深化“亩产论英雄”改革，坚决淘汰落后企业、落后产能、落后工艺，为绿色低碳产业发展腾出空间。推动绿色设计、绿色产品、绿色工厂、绿色园区和绿色供应链全面发展。发展壮大节能环保产业体系，大力发展绿色低碳产业，鼓励绿色生产和绿色消费。深化国家循环经济试点示范城市建设，在生产、流通、消费各环节大力发展循环经济，构建覆盖全社会的资源循环利用体系，实现减量化、再利用、资源化的目标。推行循环型生产方式，建立以产业功能区为载体，以临港制造业为核心、兼顾服务业和农业的循环经济产业体系。顺应人民群众消费升级需求，强化政策支持，明确发展重点，聚焦培育发展健康、养老、文化、体育等幸福产业。

3、高水准推进全域旅游

坚持将旅游业改革发展融入全市大局，大力推进资源有机整合、产业融合发展，加快实现从景点旅游向全域旅游发展、从观光旅游向休闲旅游、从规模扩张向品质提升转变，逐步形成全景化打造、全时空体验、全要素保障、全程化服务、全方位管理的全域旅游发展格局。重点建设以海岛海湾为依托的滨海沿湾旅游带，以奉化雪窦山为核心的佛教名山旅游带，以象山影视城为主体的

影视文化旅游带，系统挖掘红色文化、藏书文化、港口文化、海洋文化、佛教文化、甬商文化等文化基因，集聚形成“名城、名镇、名村、名街、名居”+“大港、大佛、大儒、大海、大山”的旅游目的地体系，提升重点旅游区知名度，打造国际知名旅游品牌。着力提升都市旅游、乡村旅游、海洋旅游和山水生态旅游四大主导产品，加快培育文化旅游、工业旅游、红色旅游、研学旅游、购物旅游、运动休闲旅游、养生养老旅游、商务会展旅游、房车自驾游旅游、邮轮游艇旅游十大新兴产品，构建丰富多元的旅游产品体系，打造独具特色的旅游精品线路。坚持以项目工程为载体，加快推进雪窦名山、杭州湾“美丽中国”文化小镇、梅山湾旅游度假区、阳明古镇、华侨城欢乐海岸、象山影视城、半边山旅游度假区、鄞江山水小镇、新慈湖旅游度假区、东钱湖新城文旅时尚小镇等一批十亿级、百亿级旅游项目建设。

4、高起点完善基础设施

积极推进美丽交通走廊、现代信息、清洁能源等基础设施建设，为全域旅游发展提供有力支撑。科学运用提升巩固、整体改造、打通新建等方式，高标准创建“畅、安、舒、美”的美丽公路、“安全、舒适、便捷”的美丽客运站与公交场站，串联起“山海林湖田、城镇乡村景”美丽经济要素，实现美丽经济交通走廊全域化。重点打造象山环港公路、浒溪线余姚奉化段、象西线梅林至深甽段等一批交通精品风景走廊，着力构建“三纵、两江、两环”市域主干线支线绿道格局。到2020年，全市建设美丽经济交通走廊2356公里，其中公路走廊2265公里，航道走廊91公里。完善信息设施体系，争创全国领先的“双千兆”示范城市，积极推进高速光纤网络深度覆盖，优化市域热点地区移动宽带网络，开展5G标准技术研究和应用。强化能源基础设施建设，优化调整能源结构，鼓励发展清洁能源和可再生能源，积极推动LNG全国登陆中心。

5、高效率健全体制机制

借鉴发达国家和地区注重生态文明的先进理念、有效做法和具体制度，完善“源头严控”“过程严管”“惩恶严惩”的体制机制。认真落实生态文明体制改革总体方案，加强生态环境保护法规制度建设，完善环境监测网络体系，依法查处各类环境违法行为。要按照党的十九大的要求，设立国有自然资源资产管理机构和自然生态监管机构，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，着力研究编制我市自然资源资产负债表，建立统一的确权登记系统。完善用能权有偿使用和交易制度，健全排污权交易市场体系，试点开展VOCs排污权交易，对接国家碳交易市场建设。深化生态环境保护体制改革，建立市级生态环境保护督查制度，坚持河长制、实施湖长制、推进湾长制。严格实施主体功能区规划、生态功能区划、海洋功能区划，继续实行最严格的环境准入制度、环境影响评价制度等，制定实施区域生态补偿制度、生态文明建设目标评价考核体系。实施更加严格的环境监管制度，对严重破坏环境的行为，要执行“上不封顶”的惩罚措施，并加大司法惩处力度。严格落实生态环境保护“党政同责”“一岗双责”，建立生态文明建设考核评价体系，推动形成激励先进、鞭策落后的鲜明导向。