

大湾区建设背景下

宁波湾区统筹协同发展对策研究

课题组

摘要：宁波拥有杭州湾、象山港区域、三门湾等三大湾区，在发展湾区经济上具有得天独厚的优势。如何统筹谋划、合理布局、协同推进三大湾区建设，正确处理三者之间的关系，减少摊大饼式低效开发和同质化竞争，形成宁波参与大湾区建设的整体效应，是当前亟需解决的重要课题。为此，课题组在前期调研的基础上，认真分析宁波湾区建设的现实条件和短板问题，提出宁波湾区发展的定位和思路，并提出三者统筹协同发展的对策和建议。

关键词：大湾区；统筹协同发展；基本原则；重点措施

中共宁波市委党校第 22 期中青班第一组课题组。（浙江宁波 315000）

2017 年 6 月，浙江省第十四次党代会提出“谋划实施‘大湾区’行动纲要，重点建设杭州湾经济区”。宁波拥有杭州湾、象山港区域、三门湾等三大湾区，在发展湾区经济上具有得天独厚的优势。如何统筹谋划、合理布局、协同推进三大湾区建设，正确处理三者之间的关系，减少摊大饼式低效开发和同质化竞争，形成宁波参与大湾区建设的整体效应，是当前亟需解决的重要课题。为此，课题组在前期调研的基础上，认真分析宁波湾区建设的现实条件和短板问题，提出宁波湾区发展的定位和思路，并提出三者统筹协同发展的对策和建议。

一、宁波湾区统筹协同发展的现实基础

（一）优势突显的战略地位

从国家层面看，宁波位于以上海为龙头的长三角城市群的南翼核心，是我国“海上丝绸之路”与长江经济带的交汇地带，连接东西、辐射南北、通江联海，具有率先承接国际产业技术转移和吸纳人才信息资本等高端要素的区位优势，在我国改革开放全局中拥有重要的作用。国务院出台的《长江三角洲城市群发展规划》明确宁波都市圈为长江经济带“龙头龙眼”和“一路一带”战略支点。从省级层面看，省委省政府把宁波作为重点建设的“四大都市区”之一，冀望宁波成为全省“一体两翼”发展格局中的丰满一翼，并要求宁波全力建设“一带一路”综合试验区。从湾区层面看，宁波向东是大海，向北是上海，义甬舟开放大通道的通道和沿海开放大通道的通道在此形成黄金十字交叉，与上海、杭州、温州等地区可形成抱团发展、优势互补、错位竞争的格局。特别是上海加快建设全球城市，实施“南下临海”战略，对周边地区影响将加快从虹吸向扩散转变，人口和产业进入更大范围配置的阶段。杭州实施“城市东扩、旅游西进、沿江开发、跨江发展”战略，正加快“东进向湾”，建设钱塘江金融港湾、城东智造大走廊等为核心的世界名城，引领杭州从“西湖时代”迈向“钱塘江时代”。与此同时，宁波第十三次党代会提出构筑“一核两翼、两带三湾”市域空间格局战略，推进城市“东进北上”。这样，上海“南下临海”、杭州“东进向湾”和宁波“东进北上”三大区域战略共向齐发、融合支撑，形成拱卫大湾区犄角闭环之势，推动泛杭州湾城市群融合升级。

（二）拥海抱湾的东方大港

宁波拥海抱湾，既有景色怡人的湾区腹地，更有世界级的东方大港。宁波舟山港已与世界上 100 多个国家和地区的 600 多

个港口开通了 232 条航线。2016 年实现货物吞吐量 9, 2 亿吨, 连续 8 年保持世界第一, 集装箱吞吐量为 2156 万标准箱, 居世界第 4 位, 在大湾区内仅次于上海港的 3713.3 万标箱, 远高于旧金山湾区的 766 万标箱、纽约湾区的 465 万标箱和东京湾区的 227 万标箱。根据上海航运研究中心近期发布的《全球港口发展报告》显示, 在 2016 年国内沿海主要集装箱港口综合服务排名中, 宁波舟山港以 82.54 高分位居第二, 其中“港口服务质量”、“集疏运服务”两项指标领跑全国。宁波舟山港对外直接面向东亚及整个环太平洋地区, 对内可直接辐射长江经济带和丝绸之路经济带, 为推进开放型湾区发展打下不可或缺的先行基础。

（三）扎实雄厚的产业基础

宁波是浙江省国际贸易、港航物流、金融保险等重要集聚区域和浙江唯一的国家“十三五”海洋经济创新发展示范城市, 是全国重要的先进制造基地, 是全国最大的石化生产基地和新材料基地、全国四大家电生产区和三大服装产业基地之一, 连续三年荣获“中国品牌之都”称号, 拥有“中国模具之都”、“中国文具之都”、“中国塑机之都”等 9 个中国唯一的行业之都称号, 并诞生了 140 余个制造业细分行业的“隐形冠军”。民营经济主体 29.5 万家, 注册民营企业资本 2, 9 万亿元, 增加值近 6000 亿元, 仅次于杭州的 6600 亿元。宁波是浙江开放功能区最集中的城市, 有 11 家国家级产业与开放平台, 占浙江“大湾区”总数的三分之一。宁波更是全国首个“中国制造 2025”试点示范城市, 拥有“国家跨境电子商务综合试验区”和全国唯一“国家保险创新综合试验区”等一批国家级改革试点。宁波加快湾区经济发展, 有利于进一步发挥产业优势, 促进高端要素集聚, 形成一批具有强大带动作用的产业大平台。

（四）开放包容的文化氛围

开放包容是湾区发展的先决条件和根本优势。宁波从不缺少开放包容的文化, 唐代以来就是中国著名的港口城市, 是海上丝绸之路的起点, 被习近平总书记誉为海上丝绸之路的“活化石”。近代以来, 大量的宁波人移居上海, 并以此为跳板走向全世界, 形成了蜚声世界的宁波帮。改革开放后, 宁波人继承先辈衣钵, 抢风气之先, 靠着“政策、机遇、港口”等优势, 再一次走在了时代的前列, 形成了新时期“诚信、务实、开放、创新”的城市精神。此外, 宁波拥有 100 多万海内外创业的“宁波帮”人士、110 多位宁波籍两院院士, 具有难以比拟的人文交流优势。

二、宁波湾区统筹协同发展的短板分析

（一）统筹协同机制亟需优化

协同发展是湾区经济发展的客观要求。尽管宁波湾区发展已经初步建立了统筹协同机制, 但由于各湾区分属不同行政主体, 导致三个方面的问题出现: 一是区域发展单兵作战, 各自为政, 交通设施互联、市场一体化建设、生态环境共保、公共服务共享机制缺失, 导致定位同质化、规划碎片化、建设区块化、资源低效化等现象。再加上三大湾区以“一级开发、自求平衡”的县域开发模式为主, 宁波市级层面主要是政策支持, 并不涉及直接的项目运作, 而各开发主体又各有发展诉求、各有考核压力, 难以形成有效沟通协同, 仍没走出“摊大饼”、“小而散”的老路。二是跨区域的协调机制及项目布局的缺失, 以及各区域在开发基础、开发能力、建设标准等方面的差异, 导致建设时序难衔接, 重大设施无法一次布局, 集约集群效应不够凸显, 区域开发价值难以放大。三是面对发展和民生的重大任务, 基层难以抑制发展的冲动, 有的甚至低效低端发展, 追求“短、平、快”, 特别是一些不具备开发条件、生态环境较为脆弱的区域难以协同保护, 加上财政转移支付制度、生态补偿制度的不完善, 给生态环境带来较大压力。

（二）集核带动能力亟需提升

中心城区作为湾区经济的策源地, 在湾区发展中具有龙头引领作用。宁波中心城区在带动三大湾区协同发展上, 能力严重不足, 主要表现在三个方面。

1. 跨区域统筹能力不足。在县域经济模式下，由于各区域拥有相对独立的经济社会和城市建设权限，决策执行效率高，开发建设速度快。而市辖区作为市级政府土地基金的主要来源，权限不足，政策成本高，开发进度缓慢，形成“县强市弱”的局面，从而导致资源分散低效利用，系统性的资源紧张。各主体多为举债推进城市和园区建设，在区块开发上抢指标、铺摊子，在项目引进上拼土地、拼政策，而开发速度越快，越容易得到土地等方面的支持，导致低效开发的“劣币”驱逐高效开发的“良币”现象。

2. 研发投入偏低。2016 年，宁波研究和试验发展（R&D）经费占 GDP 比重为 2.5%，低于深圳（4.05%）、杭州（3.1%）等城市，与省内湖州（2.6%）、嘉兴（2.81%）比也相对较低。此外，科技金融不够发达，企业发展缺乏风险投资、股权投资支持。当前企业发展遇到的引才难、融资难、提升难等难题，与城市的要素配置能力紧密相关，特别是在生产要素自由流动的市场经济条件下，一些转型升级需求迫切的企业，纷纷把科研机构、高端制造、品牌运营等功能转移到上海等地。

3. 辐射带动的能力严重不足。与上海、杭州相比，宁波中心城区的辐射力较弱，很难发展生产性和生活性服务业等高附加值产业，向都市经济转型难度加大，最直观的表现就是中心城区商业办公楼与住宅价格严重倒挂。此外，城市国际化水平不够，世界 500 强企业数量、外资银行数量、国际航线数量、入境游客数量、旅游创汇数、年度国际会展举办次数等指标与上海、深圳、杭州、青岛等相比还有差距。

（三）港口产业能级亟需提高

近年来，宁波港航相关产业经过跨越式发展，取得了显著的成绩，特别是港口物流业较发达，口岸服务管理效率较高，大宗商品交易和航运辅助产业初具基础，但与国际先进港口城市相比尚有差距。一是服务体系不够完善，特别是传统服务比重大，高端航运服务和航运金融服务等高端服务较少；二是港口服务集聚性不强，港口物流服务有了部分集聚园区，但物流企业入住率不高，梅山保税港区和东部新城国际航运服务中心的规模效应尚未形成，吸引聚集高端航运服务业能力仍有限；三是港航服务功能辐射范围较窄，虽然承担了长江经济带 45% 的铁矿砂运输量、90% 以上的油品中转量和全国约 40% 的油品、30% 的铁矿砂、约 20% 的煤炭储备量，但缺乏行业影响力和国际定价权，相关的期货及交易平台集聚能力不足。

（四）交通网络构建亟需加快。

宁波全市区域公路密度总体偏低，公路网密度（km/km²）约为 1.13，低于周边的嘉兴（2.06）、湖州（1.31）、绍兴（1.20）；轨道交通建设滞后，目前运营里程仅 74.52 公里，还未形成有效交通网络；空港辐射能级不强，旅客吞吐量比较低。杭州湾地区作为西北向对外通道的战略区域，主要通道通行能力有限（铁路仅有杭甬客专和萧甬铁路，高速仅有杭甬高速和杭州湾跨海大桥），已不能满足宁波与杭州、上海等主要城市的沟通联系，将严重制约宁波未来的发展。象山港区域受发展阶段、行政区划等因素影响，交通方式较为单一，尽管象山港大桥、梅山大桥大大改善了湾区的对外联系，但与湾区经济发展的要求相比相距甚远。三门湾区域基础设施建设整体滞后、共享程度低。三门湾港区的直接经济腹地象山、宁海两县，交通设施等基础薄弱。经过宁海环三门湾地区的交通线路，除了沿海南线为一级公路外，其余公路等级基本为三、四级公路。区域对外高等级公路欠缺，对内道路等级低，连通性不足，呈现末端式的交通格局。同时，三大湾区之间缺乏便捷高效的交通系统，制约了物流、人流、信息流的输入输出。

三、宁波湾区统筹协同发展的基本原则、总体定位

（一）基本原则

1. 因地制宜，错位开发。要比肩纽约、东京、旧金山三大湾区，站在大湾区发展的高度谋划“三大湾区”开发，在正确处理“产、城、人、港、湾”五大要素关系的基础上，制定适合区域特点和发展基础的发展方向，实现特色发展、错位发展。

2. 统筹谋划，有序开发。坚持有保有压、分类施策，建立市级统筹协调机制，科学评估开发时机、开发能力和开发范围，综合资源、环境、财力等因素，错时开发、梯度推进，走内涵式、集约式、可持续开发之路。

3. 主攻龙头，集约开发。中心城区集核功能越强，对周边的辐射带动能力越大，对高端要素的吸引能力越强；湾区之间联系越紧密，湾区发展能级就越高。要集中优质资源，主攻龙头引领，切实增强城市的创业创新、金融服务、门户开放等功能，提升对湾区发展的引领带动能力。

4. 生态优先，科学开发。按照党的十九大提出的“以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展”要求，坚持海域、海岛、海岸统筹保护开发，处理好产业培育、城市建设和资源环境承载力间的关系，合理控制开发规模，力促经济转型升级，避免粗放式开发建设。

5. 与时俱进，创新开发。湾区发展是理念上的革命，智慧上的比拼，统筹能力的考验，是对一个地区干部作风和能力的检验。要对标先进湾区发展理念，坚决杜绝因循守旧、固步自封的暮气，时刻保持敢闯敢试、敢为天下先的锐气，切实增强居安思危、艰苦创业的忧患意识，发扬雷厉风行、一抓到底的实干精神，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干。

（二）总体定位

宁波湾区建设的总体思路是打造“三区三湾”：杭州湾区域定位为“沪甬合作示范区、智能经济发展湾”；象山港区域定位为“一带一路综试区、国际海洋休闲湾”；三门湾区域定位为“湾区经济先行区，新兴产业集聚湾”。

1. 杭州湾区域。与上海一衣带水，与杭州首尾相望，是沪杭甬三大区域的中心区域，也是沪杭甬都市圈合作最紧密的区域，是浙江省湾区经济最为发达的区域，有条件打造成为浙江“沪甬合作示范区”。同时，应依托良好的智能产业发展基础，整合提升杭州湾新区、中意生态园、余姚滨海新区、慈溪滨海经济开发区、余姚工业园、余姚经济开发区、“千人计划”产业园等产业平台，聚焦智能制造产业，引进汽车制造、航空设备制造、智能家电设备等重点行业研发中心，打造以智能制造为特色的“智能经济发展湾”。

2. 象山港湾区域。象山港湾上山上风上水，宜居宜业宜游，旅游资源组合优势明显且旅游品牌效应已经初步显现，通过谋划打造象山港湾国家级海湾公园、推动“旅游+”深度开发，引入国际会议、国际赛事、国际影视等，打造以滨海生态资源为依托的“国际海洋休闲湾”，最终使象山港成为宁波的“尼斯”。同时，针对整个大梅山区域，以对接“一带一路”倡议为导向，以推进国际化为目标，做好“活化石”文章，全力争取国家级试点，打造“一带一路区”建设综合试验区。

3. 三门湾区域。三门湾区域空间资源特别是围垦空间较大，具有打造大平台的可利用空间，更具有“万亩空间、千亿产值”的发展潜力。为此，应在主攻基础设施互联互通的基础上，依托优质的海洋资源及发展腹地，在条件成熟的区域实施连片开发，联动台州温州地区发展湾区经济，全力打造“湾区经济先行区”和“新兴产业集聚湾”。

四、宁波湾区统筹协调发展的重点措施

（一）以思想解放推进机制协同

机制协同是湾区协同发展之魂。要解放思想，用好宁波开放优势，敢于打破行政界线，突破地域思维，摒弃本位主义，站在世界的发展趋势、国家的重大战略、湾区的竞争焦点高度谋划湾区发展。

1. 建立湾区开发跨区域协调的工作机制。针对不同地区之间存在的定位不明、特色不足、功能雷同、规划冲突等问题，建

议市级层面成立宁波湾区开发建设领导小组，整合精简现行涉及湾区开发建设的各类领导小组，由市主要领导担任组长，各分管领导及相关部门参加，定期协调解决湾区开发建设中的重大问题。

2. 建立运转高效、协调有力的开发机制。针对开发能力和建设水平不平衡的状况，建议由市政府对事关大湾区建设的重大功能性平台直接开发建设，确保开发进度和品质；对一般性的区域性平台建议由区县（市）级政府运作，市政府做好跨区域的制度安排和项目谋划，并给予政策保障和激励。

3. 建立区域环境联防联控联治机制。针对生态保护合力不够、协同不足的问题，建议研究制定杭州湾、三门湾、象山港湾等跨市湾区产业准入目录，并对大气、流域、海域等跨区域污染问题，建立联防联控联治机制，探索建立跨区域生态补偿机制和环保基金，实现监测信息互连共享，加强联合执法。

（二）以集核引领推进区域协同

区域协同是湾区协同发展之架。真正意义上的湾区是以城市集核为中心，以若干城市为组成的“港、湾、产、城、人”五大要素联动发展的区域，构成参与大湾区发展的实力基础。

1. 以国际化、现代化为依托促进高端要素集聚。要按照宁波十三次党代会提出的“东集聚、南融合、西开发、北提质”战略，以现代化为目标、以国际化为导向，尽快编制实施纲要和行动计划，排出一批项目，布局一些产业，集聚优质的教育卫生和文化资源，加快集聚人才、科技、信息等国际高端要素。从战略重点上，要围绕“人往哪里去”的问题，大力推进现代化“名城名都”建设。当前重中之重是以“产城人”联动的思路推进“新城+综合体”建设，推进城市人口的迅速集聚和规模迅速提升。从瓶颈破除上，要围绕“地从哪里来”的问题，在绕城高速以内实施“拆迁清零、城建清盘、城市清爽”三大专项行动，整体推进、连片开发、基础先行，迅速地扫清发展障碍。从方法策略上，要系统考虑“钱从哪里来”的问题，以经营城市的理念，在基础设施、功能性项目等硬件资源及历史文化、城市品牌等软件资源上进行运营，向理念、向规划、向文化要资金，推进城市建设的可持续发展。同时，要避免市级重大城市功能的过于集中，谋划一批新的市级重大功能性项目，有针对性地布局到各个新城开发中。从目标导向上，要重点推进城市国际化，吸引和集聚一批国际性机构，争取联合国相关机构和有关国际组织入驻或设立办事处等机构，打造湾区国际组织和国际机构集聚区。创办国际电影节、举办国际音乐节，引进高品质国际文化巡演、国际性会议，打造国际会展之都、赛事之都。

2. 优化城市开发体制机制。针对跨区域统筹能力不足问题，建议借鉴杭州、重庆等地的开发建设模式，由市土地储备中心代表市政府对绕城高速以内土地进行一级开发，垄断土地一级市场，对土地资源实行统一收购、统一规划、统一招拍挂、统一前期做地、统一招商引资、统一融资担保等“六统一”，土地出让金由市级调配运营城市，区县（市）负责征地拆迁、过渡安置、社会管理等工作；继续把国资作为政府运营城市的主平台，由市主要领导牵头协调运作过程中的融资、规划、建设、考核等问题，推进快速和高强度开发；对政府机构进行大部制改革，并合理划分领导分工，解决部门之间互相矛盾、互为前置审批的问题，构建前期谋划、征地拆迁、招商引资、项目建设、社会管理全链条的城市建设机制。

（三）以港口提级推进开放协同

开放协同是湾区协同发展之本。要发挥宁波舟山港国际深水港优势，完善以义甬舟通道为主轴、江海陆空多式联运为支撑的集疏运体系，增强对“一带一路”和长江经济带区域的辐射与服务能力，打造国际一流的多式联运枢纽港和航运服务基地。

1. 创建宁波舟山自由贸易港。联动舟山市，深入推动中国（浙江）自由贸易试验区建设，积极争创自由贸易港，建设朱家尖至北仑大陆连岛工程，打造奢侈品保税进口展示中心，建设国际化创新创业孵化平台；推动宁波舟山港区、朱家尖、梅山岛、六横岛等一体化开发。

2. 完善多式联运服务体系。重点是提升舟山江海联运服务中心、中欧和中亚班列、“宁波舟山港—浙赣湘（渝川）”集装箱海铁公多式联运发展水平，争取设立宁波铁路口岸，建设铁路集装箱中心站、中欧班列沿海集结中心等，建立宁波多式联运海关监管中心，积极推进国家海铁联运示范通道建设。

3. 加强国际港口合作，提升港口物流、贸易、航运服务功能。重点是提升海丝指数国际影响力，完善宁波出口集装箱运价指数（NCFI）、海上丝路贸易指数体系（STI），推动中国—中东欧贸易指数等新指数研发。加强与长江经济带和 21 世纪海上丝绸之路沿线港口合作，拓展全球班轮航线网络，继续巩固中欧、中美航线，拓展对日、韩等东北亚地区和印尼、马来西亚等东盟国家以及南亚、中东、非洲等国家的集装箱班轮航线。

4. 打造贯穿东中西、连接丝绸之路经济带的江海联运和海铁联运物流大通道。重点是推进宁波、义乌进出口贸易运输联动发展，以宁波为起点完善“甬义新欧”班列；加快推进在中欧和中亚班列沿线、长江沿线以及中西部地区规划建设一批新的“无水港”；加快大宗商品交易平台建设，规划建立一批期货交割仓库和储备基地，重点建设塑料、液体化工、有色金属、化纤原料等全国性大宗商品交易市场群，探索发展煤炭、天然气、铁矿石等区域性大宗能源类商品交易市场群，建成全国有影响力的多商品定价和交易中心；加快宁波机场三期项目建设，开辟“一带一路”沿线国家新航线，争创国家临空经济示范区，发展空陆、空海联运。

（四）以创新驱动推进产业协同

产业协同是湾区协同发展之基，创新协同是产业协同之本。要把创新作为第一动力，抢抓浙东南国家自主创新示范区建设的机遇，聚焦高端企业、高等院校、高端人才和重大创新平台的“四高一平台”，构建企业为主体的区域创新体系。