

“五期叠加” “：十四五” 县域发展环境的深刻变化

——以宁海县为例

项汉明

“十四五”期间，宁海面临经济结构失衡等一系列难题，以及要素短缺加剧的制约，必须及时破除路径依赖，寻找更有生命力、创新力的发展方式

从外部环境看，国际政治经济正在经历“百年未有之大变局”，大国博弈加剧，经济重心、地缘政治、全球化进程、全球治理、世界秩序正面临着重大调整。国内环境也面临着重大变化，我国经济社会发展进入新时代；从区域看，长三角一体化发展上升为国家战略；从省内看“，大湾区、大通道、大花园、大都市区”建设快速推进。对宁海而言“，十四五”时期既面临着重大的发展机遇，同时也面临着严峻的挑战。

产业结构进入加速调整期

根据钱纳里的经济发展阶段理论，经济增长的过程就是产业结构转化的过程，产业结构升级是经济发展阶段转换的直接动力，既能提高资源配置效率，又能提高整个社会的劳动生产率，从而实现经济增长。2019年，宁海县人均GDP已经超过14000美元，进入工业化中后期阶段。这一时期的主要特征是：在第一、第二产业获得较高水平发展的基础上，第三产业保持持续高速发展，接替第二产业成为区域经济增长的主要力量。这就要求宁海要提高服务业尤其是生产性服务业比重，通过二、三产业高度深度融合，实现服务业和工业的协同增长，但目前宁海的服务业比重仍在40%左右徘徊，产业结构的优化调整迫在眉睫。事实上，诸多企业已经开始向价值链“微笑曲线”两端延伸，研发设计、供应链创新集成、现代物流、智慧营销、数字经济的嵌入等已经取得了显著成效。“十四五”时期，宁海要顺应制造业服务化趋势，大力发展支撑本地制造业高端化发展的生产性服务业，实现产业质量和结构的同步升级；顺应消费高端化趋势，发展高端生活性服务业，实现产业结构和民众生活水平的同步提升；顺应农业精品化发展趋势，推进农旅融合，发展都市农业新业态，推进城乡品质和产业结构的同步优化。

动力结构进入加速换挡期

世界经济发展历史表明，经济增长的动能是动态的，新旧动能需更迭转换，才能推动产业结构升级，保持经济持续增长。国际城市发展的普遍经验表明，当一个城市迈入中高等收入阶段，在需求侧，消费对经济增长的贡献作用不断上升，投资和进出口贸易贡献作用持续下降；在供给侧，技术密集型、价值链高端产业成为经济增长的动力来源。按照世界银行公布的最新标准，高于12055美元的地区即为高收入国家。2019年宁海已经基本迈入高收入地区，但宁海经济增长动力却面临需求侧和供给侧的结构性失衡矛盾。在需求侧方面，投资和出口对经济增长的带动作用在不断下降，而消费对经济增长的积极作用受到体制机制的约束；在供给侧方面，传统、低端产业衰退，新兴产业成长缓慢，新旧产业增长动力不能有效接续。这就要求宁海在“十四五”时期要加快体制机制的全面创新，为经济增长新旧动力转换提供引擎支撑；要强化消费对经济的拉动作用，调整需求结构，大力扩大内需特别是消费需求，将消费特别是居民消费作为引领经济增长的主要动力源；要实施供给创新驱动战略，调整产业结构，加快改造传统产业，大力发展新兴

产业，不断提升中高端产业和高附加值、高技术含量产品在产业结构中的地位。

人口结构进入加速老龄化期

总体来看，宁海人口老龄化呈现两大趋势：一是老年人口继续保持快速增长态势，近5年来老龄人口以年均5%左右的速度增长，2019年末60岁以上人口占总人口比例达到21.43%，高于全省、全国平均水平；二是高龄化趋势明显，2019年全县人均期望寿命初算81.21岁，80岁以上老年人口达到2.07万，年均增速超过3%，而出生率为8.99‰，自然增长率仅为2.75‰。“十四五”时期，宁海将可能加速从中度老龄化社会向重度老龄化社会过渡，人口红利逐渐消失，形成人力资本极度紧缺、人力成本快速上涨的趋势。这就要求宁海在“十四五”期间要高度重视老龄社会的到来，创造条件为老年人提供更多的公共服务，以建设老年友好城市和老年宜居社区为出发点，进一步完善养老服务，构建高龄社会典范。同时，加大人才引进、培育、孵化等方面的投入力度，吸引高端人才、年轻人才向宁海聚集，弥补人才短板。

要素制约进入加速阵痛期

资金、土地等要素短缺将是制约宁海“十四五”时期经济社会发展的主要因素。从用地指标来看，日益趋紧的态势越来越明显。按照自然资源部“增量减少、存量盘活”的要求，本轮国土空间规划下达各地的新增建设用地规模将极大压缩，且补充耕地、标准农田的潜力不足，都将使宁海空间拓展受较大制约。从建设资金来看，在中央要求地方政府以及国有企业去杠杆、地方政府融资渠道被限制的背景下，宁海政府财政压力不断加大。2019年，全县一般公共预算收入为61.6亿元，仅民生类支出已达59.9亿元，加上今年受疫情影响，财政收支矛盾愈发严峻。从土地要素看，“十四五”时期，宁海必须提高土地利用效率，“严控增量，盘活存量”，向“土地存量”要“发展增量”。在南湾新区上升为市级平台基础上，深入谋划提出未来发展战略目标和重点举措，争取将南湾新区发展全面纳入到宁波的市级资源统筹范围。

风险矛盾进入加速凸显期

“十四五”期间，宁海面临经济结构失衡、金融风险加剧和公共问题凸显等一系列难题。目前，宁海出口依存度仍较高，受疫情影响以及投资、消费的矛盾加剧，需求结构将面临失衡风险，而传统产业优势不明显、新兴产业成长缓慢以及服务业发展的不充分，使产业结构面临失衡风险，加上整体创新能力不强，也阻碍了经济结构调整和转型升级。同时，宁海规上企业及政府杠杆率均已较高，而受疫情和经济下行双重影响，企业经营困难，还贷压力加剧，容易形成行业性、区域性风险，进而影响群众正常生产生活，引发收入减少、失业增加等民生问题。对宁海而言，“十四五”时期，应着力调整需求结构，扩大内需特别是消费需求，高质量发展服务业尤其是支撑本地制造业高端化发展的生产性服务业，以更大力度加快产业结构调整，实现资源依赖向创新驱动转变，推进生态环境质量持续改善，构建人与自然和谐发展的生命共同体。同时，要着力拓宽筹资渠道，提高政府财力和偿债能力，强化金融对实体经济的支撑，并积极转变政府职能，打造服务型政府，统筹做好教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生等各领域民生工作，不断提高人民生活水平，维护社会安全稳定。

总之，“十四五”期间，宁海的发展既面临挑战，也充满机遇。一方面，人口成本不断上升以及资金、土地等要素短缺加剧制约已严重阻碍了宁海的发展，必须及时破除路径依赖，寻找更有生命力、创新力的要素资源来支撑。另一方面，宁海发展也充满机遇。近年来，宁海传统产业加速转型升级，创新要素投入在不断加大和积聚，战略性新兴产业和信息经济在稳步发展，三次产业结构也在不断优化。同时，宁海交通区位条件得到了质的提升，已进入宁波半小时交通圈，融入宁波都市圈的整体发展。最为关键的机遇还是来自南湾新区升级为市级平台，成为宁波南的重要门户、重要窗口。