

新时代安徽发展不平衡不充分问题研究

安徽省时代战略研究院课题组

2018年12月

目 录

一、安徽发展不平衡的主要表现及其原因	2
(一) 区域发展不平衡及其主要原因	2
(二) 城乡发展不平衡及其主要原因	5
二、安徽发展不充分的主要表现及其原因	6
(一) 创新发展不充分及其主要原因	7
(二) 绿色发展不充分及其主要原因	9
(三) 开放发展不充分及其主要原因	11
(四) 共享发展不充分及其主要原因	12
三、解决我省不平衡不充分发展的思路与目标	15
(一) 解决我省不平衡不充分发展的思路	15
(二) 化解我省不平衡不充分发展的目标	17
四、对“十三五”后期若干重大问题的建议	18
(一) 转变发展观念，弘扬创业精神和企业家精神	18
(二) 转变政府职能，激活和释放民间发展动力和能力	19
(三) 转变认识偏误，把创新驱动发展重点放在企业	19
(四) 转换发展动能，促进制造业等传统优势产业高质量发展	20
(五) 转变发展姿态，深度协同推进长三角高质量一体化发展	21
(六) 转变发展思路，开拓绿色发展新路径	21
(七) 稳定区域布局，深入谋划各功能区发展路径和对策	22
(八) 坚持以人为本，稳步推进基本公共服务均等化	23
(九) 坚持人才优先，营造“养人、养家、养业”环境与条件	23
(十) 坚持为民服务，构建激励干部大胆作为的良性机制	24
主要参考文献	25

新时代安徽发展不平衡不充分问题研究

【提要】本研究基于对省情的分析，提出我省发展的不平衡主要是区域及城乡发展不平衡，发展的不充分主要是创新、绿色、开放、共享方面的发展不充分，并逐一深入分析了原因。接着，从我省所处的发展阶段性出发，指出发展不充分是问题的主要方面。基于这个判断，提出解决我省发展不平衡不充分问题的思路是：以满足全省人民日益增长的美好生活需要为出发点，坚持以人民为中心，坚持发展为上，突出高质量的充分发展，带动更合理的平衡发展。目标是：从2018年起到2020年，重点解决贫困地区发展的不充分问题，全面建成小康社会；从2020年到2035年，全面解决全省发展的不充分问题，进而带动解决全省发展的不平衡问题，经济总量重返省区第一方阵（接李锦斌两会上发言，安徽创新、制造业已经进入全国第一方阵了），与全国同步建成社会主义现代化；从2035年到本世纪中叶，在更高水平上实现全省的充分发展和平衡发展，成为全国经济强、人民富、环境美的发达省。最后，为加快解决我省发展不平衡不充分问题，对“十三五”后期提出了10条政策建议。

党的十九大报告指出，新时代我国的社会主要矛盾是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。发展的不平衡不充分问题是发展中的问题。其中，不平衡主要是在发展的横向层面出现的结构变化问题，不充分主要是在发展的纵向层面出现出的水平差异问题。安徽改革开放以后进入快速发展阶段，在 1978 年至 2018 年间，地区生产总值年均增长 10.6%，已由农业大省发展为工业大省，在结构变化和水平提升中，也同样出现了发展的不平衡不充分现象。本报告梳理出我省发展不平衡不充分的主要问题，分析其原因，研究化解发展不平衡不充分问题的思路，并提出科学可行的对策建议。

一、安徽发展不平衡的主要表现及其原因

从区域的发展基础与总量视角来看，中国的省区大多是面积大、人口多的经济社会综合体，内部存在的自然地理、资源禀赋、发展基础及其与外部关联性的差异，决定在发展中会出现结构性的不平衡问题。安徽横跨淮河、长江、新安江三大流域，地域广阔，省内区域差异明显，在快速发展中出现了多种结构性不平衡问题，最为突出的表现是区域发展的不平衡和城乡发展的不平衡。

（一）区域发展不平衡及其主要原因

由于自然地理和发展基础不同，皖北地区经济发展总是滞后于全省平均水平，自 2000 年以来与全省的差距还有扩

大，是我省区域发展不平衡的突出表现。2017年与2000年相比，皖北6市常住人口占全省的比例由43.3%上升到44.7%，但地区生产总值占全省的比例却由30.4%下降到28.6%，人均生产总值相当于全省平均水平由69.7%下降到63.6%（见表1）。

表1 皖北地区主要指标与全省的比较（2000-2017年）

指 标	2000年		2017年		差距（百分点）
	数量	在全省比占	数量	在全省占比	
常住人口（万人）	2721	43.3%	2797	44.7%	增加1.4点
GDP（亿元）	923	30.4%	7722	28.6%	扩大1.8点
人均GDP（元）	3392	69.7%	27609	63.6%	扩大6.1点

注：本表皖北地区的范围为淮北、亳州、宿州、蚌埠、阜阳、淮南等6市。

资料来源：省统计局：《安徽统计年鉴》（2011、2018），中国统计出版社。

造成这个问题的主要原因，一是发展基础较差。皖北地区是农业大区，人口大区，由于发展基础较差，丰富的农副产品和人口资源优势并未转化为经济优势。如皖北地区虽然是国家粮食主产区，但农副产品加工层次低，并未出现像河南“双汇”那样著名的食品工业企业；虽然人口基数大，但人口受教育程度低，亳州、阜阳、宿州三个人口大市2017年每十万人大中专以人口分别为4673人、4738人、6099人，居全省后3位，只及全省平均水平的34.5%、35.0%、45.0%，而且劳动力大量外流，人口红利在皖北并未转化为经济优势；二是工业化滞后，企业资源不足。如2017年全省三次产业结构比是9.6：47.5：42.9，而皖北地区6市是15.1：

43.1: 41.8, 第二产业比全省平均水平低 4.4 个百分点, 重要的是工业企业规模小、竞争力弱, 如皖北地区 2017 年规模以上工业企业虽占全省的 33.66%, 但企均资产、主营收入、纳税和利润都大大低于全省平均水平 (见表 2); 三是优质企业少, 发展能力不足。上市公司是优质企业的代表, 2017 年全省有 104 家上市公司, 但皖北地区只有 5 家,

表 2 皖北地区规模以上工业企业与全省的比较 (2017 年)

	企业数 (个)	企均资产 (万元)	企均主营收 入(万元)	企均纳税 (万元)	企均利润 (万元)
全省	18883	18557	22831	309.82	1244.9
皖北	6357	14654	15522	279.16	810.83
皖北 / 全省 (%)	33.66	77.71	67.99	90.10	65.06

资料来源: 省统计局:《安徽统计年鉴》(2018), 中国统计出版社。

其中亳州一家, 阜阳一家, 宿州一家 (被借壳后又退市), 且近 20 年没有新上市公司, 与全省有很大差距; 四是城市化滞后, 一些中心城市能级偏低。如 2017 年全省常住人口城镇化率已达 53.49%, 户籍人口城镇化率也达 31.07%, 而皖北地区 6 市分别是 47.49% 和 25.50%, 比全省平均水平分别低 6 个和 5.57 个百分点, 其中, 亳州、阜阳、宿州三个人口大市的常住人口城镇化率分别只达 39.77%、41.75%、41.56%, 比全省平均水平分别低 13.72、11.74 和 11.93 个百分点、户籍人口城镇化率分别只达 11.74%、18.21%、21.12%, 比全省平均水平分别低 17.35、12.86 和 9.95 个百

分点。更重要的是皖北地区的地级市并不少，但区域性中心城市的能级低，能带动皖北地区发展的中心城市尚未形成，整个地区处于长三角城市群和中原城市群的边缘地区，长期受“虹吸”效应影响而难能留住优质要素，创新要素严重不足，新动能的生成缓慢。

（二）城乡发展不平衡及其主要原因

城乡发展不平衡是我国各省区的共性问题，我省尤为突出。主要表现是城乡居民的收入差距仍然较大，农村普遍出现人口“老龄化”与产业、村庄“季节性空心化”问题。改革开放以来，我国城乡居民的收入差距曾经历了由扩大到缩小的演变过程，我省也是如此，但与周边的发达省份和发展中省份相比，我省城乡居民的收入差距仍都是最大的。浙江、江苏是与我省相邻的两个发达省份，江西、河南是与我省相邻的两个发展中省份，我省与四邻省相比，尽管1978年时城乡居民的平均收入比不同，但总体上差距较小，但到2017年我省城乡居民的收入比，既高于经济发达的浙江、江苏两邻省，也高于发展中的江西、河南两邻省（见表3），反映了我省当前

表3 安徽城乡居民收入比与邻省的比较（1978-2017年）

	安徽	浙江	江苏	江西	河南
1978年	3.76	3.17	3.08 ^①	2.43 ^②	2.68 ^③
2017年	2.48	2.05	2.28	2.36	2.32

注：（以农村居民人均收入为1）

①为1981年，②为1980年，③为1995年。

资料来源：国家统计局《改革开放十七年（1978~1995）的中国地区经济》、《中国统计年鉴》（2018），中国统计出版社。

城乡发展不平衡的程度是重于邻省的。由于绝大多数青壮年农民到城市（或外省）务工经商，老人留在农村种地持家，普遍出现了“过度老龄化”问题；在城市务工经商的青壮年大多在春节时回家，农村热热闹闹，但过节后又纷纷返城，很多农家锁门闭户，农村普遍出现了“季节性空心化”问题，乡村出现了衰退现象，农业、农民、农村老的“三农”尚未解决，又出现了农民工、老人农业、空心农村的新“三农”问题，加重了城乡发展的不平衡。

造成这个问题的主要原因有四个方面：一是我省农业现代化程度低，产品结构低端化特征明显，大都为传统种植和养殖业，高附加值的绿色产品、深加工产品比重过小，缺乏市场竞争力。农业生产单位规模小，难以形成规模经济，又由于种养业成本持续升高，农业产出比较效益更趋降低；二是我省农村“人口红利”基本丧失，近20年来全省常年外出打工农村人口达1000万，作为农业生产最活跃因素的青壮年农民离开农村，农村产业要素被削弱，劳动生产率较低，并由此形成大量“空心村”、“老幼村”，农村社会缺乏生机；三是城乡“二元结构”的重要藩篱的户籍制度改革尚未到位，成千上万农村外出务工人口在外贡献GDP和财政收入，但要回乡取得社会福利，形成一种新“剪刀差”的不协调；四是县域经济大都不发达，相当多数县级政府财力薄弱，且近年来又有数量不等的沉重债务，投入乡村建设力量有限，导致农村社会发展滞后且离散化，教育、医疗、养老等公共服务显著滞后于城市。少量留守儿童缺乏父母直接教育而出现心理障碍，老一代农民工逐渐返乡，老弱病残越来越严重，老少两头出现的问题对农村造成极大的拖累，使城

乡发展不平衡问题更为复杂。

二、安徽发展不充分的主要表现及其原因

从区域发展的阶段性视角看，任何区域在某些方面的发展会是充分或比较充分的，在某些方面的发展又是不充分或不够充分的，都是正常现象。但当不充分发展出现在事关区域发展全局的那些重要方面，就应该引起高度重视，并努力加以化解。在新时代，影响一个省区发展全局的重要方面，主要在创新、协调、绿色、开放、共享发展方面，我省也同样是如此。

（一）创新发展不充分及其主要原因

近年来，我省创新发展成效显著，已进入全国第一方阵，但作为长三角成员，对标沪苏浙及其他创新发展更为活跃的省（市）区，我省创新发展在很多方面又是不充分的。主要表现，一是科技创新有效供给不足。主要是高质量的科技成果供给不够，部分新兴产业仍处于产业的低端环节，核心技术受制于人，2017年战略性新兴产业增长势头回落，增速降至20%以下，高新技术产业增加值占比仅为10%，低于全国平均水平2.4个百分点；二是新旧动能接续转换不足。在汽车、家电等主导产业领域，旧动能在减弱，但新动能的支撑作用接续滞后，导致这些产业增长乏力，如2017年全省汽车行业增加值增速同比下降5.8%，家电行业增加值增速仅为

3.3%，而代表新经济的“独角兽”企业，安徽基本上没有出现；三是研发投入强度不足。虽然2017年我省全社会研发投入占生产总值的比重达到2.05%，创历史新高，但仍低于2.13%的全国平均水平。三项专利申请量历年都很多，但授予量占比却不高，如2017年为33.1%，比全国平均水平低15.5个百分点，差距较大；四是科技创新发展出现区域分化趋向。合芜蚌三市主要创新指标占了全省60%左右份额，其他市和皖北地区创新资源相对较少、创新能力都很薄弱；五是企业创新支撑力不足。实体经济发展难度增加，主要是成本上升、盈利能力下降，亏损面扩大，如2017年全省规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本为86.83元，高于全国平均水平1.91元。企业盈利能力弱，研发投入少，创新支撑力不足。

造成上述问题的主要原因，一是对企业在创新过程中的主导地位认识不到位。企业在技术创新中占据主导地位，但在实践中，却往往把重点放在高校、科研院所。尽管很多地方都有产学研技术创新战略联盟，但大多很松散，企业的作用发挥不够；二是企业创新资源不足。到2018年7月，我省中小微企业总量超过百万户，占企业总数量的99%以上，贡献了50%以上的GDP、60%以上的税收、75%以上的就业岗位，但从整体看，战略新兴型、科技型和创新型企业占比较小，多数中小企业的人力资源和互联网信息技术应用不足、

创新缺乏内生动力，对技术创新的重视和投入也不足；三是科技成果转化通道还不够畅通。高校院所、企业之间科技成果供需信息不对称、缺乏沟通交流通道，影响科技成果的有效转化。2018年1-11月省内吸纳技术12431项，成交额191.29亿，而省外输出技术15279项，成交额228.04亿元，两项表明我省企业对科技成果的吸纳力较弱。

（二）绿色发展不充分及其主要原因

近年来，绿色发展在我省逐步推进，也取得了很多成效，但由于受长期以来以牺牲环境为代价的增长方式影响，绿色发展还很不充分。主要表现，一是产业发展的绿色化转型缓慢，工业企业对循环低碳发展不够重视，对污染治理的投资力度不足，如2017年全省对工业污染治理总投资仅为25.9亿元，只占工业总投资的0.20%，低于全国0.29%的平均水平；二是绿色生活方式总体上尚处于起步阶段，人均生活能源消费量逐年呈较大幅度增长趋势，如全省人均生活能源消费量2017年为289千克标准煤，比2015年增长14.5%，高于全国13.6%的平均水平；三是社会领域绿色发展的形势越来越严峻，自2015年以来，全省空气优良天数比例逐年下降（与实际不符，国家对我省的考核优良天数不断增加的），雾霾天气多发，农村垃圾污染、城镇垃圾围城及河道水体黑臭现象较为突出，如据对全省“十三五”规划的中期评估，全省空气优良天数的比例，2015年为77.9%，2017年下降为

66.7%，2016年是74.3%，2018年达到77.9%，2018年上半年又进一步下降为64.6%，达到或好于Ⅲ类水体的比例未完成序时进度；四是近年来对点污染源相对得到控制，但面污染源尚没有找到有效控制方法。城市污染相对得到控制，但农村污染没有给予足够的重视，控制也不力，生态修复的地区差异仍较大；五是生态环境好的地区经济发展慢，在实现“绿水青山”就是“金山银山”的转换机制和路径还需要更加努力探索，进一步发挥绿色优势，推进绿色发展的“盆景”成为有安徽特色的绿色发展“风景”。

造成上述问题的主要原因，一是在思想上对绿色发展尚未引起足够重视，在打“三大攻坚战”中，比较重视对环境的治理和生态修复，对发展低碳循环经济变废为宝、化害为利重视不够，绿色发展在很多情况下还停留在文件中、口号上，关键是产业结构尚没有调整过来，高能耗产业占比过高；二是在行动上缺乏绿色发展的思路，把绿色与发展统一起来的路子不清、政策不多，办法不准，不善于把生态优势转变为经济优势，将生态资本转变为发展资本；三是在制度上尚未有贯彻落实主体功能区制度，国土空间开发与保护制度、自然资源资产产权制度和用途管制制度、生态补偿制度等尚未建立起来，绿色发展缺乏主体功能分区定位支撑（规划自上而下的实施作为保障）；四是在机制上尚未形成生态文明建设的社会动员和组织机制，生态文明建设的社会氛围弱，

生态文明建设法治化进程慢；五是绿色发展主要是政府投资，企业投资积极性不高，投资渠道单一、总量不足。

（三）开放发展不充分及其主要原因

进入本世纪以来，我省加大了对对外开放力度，但由于经济外向度低，与经济发达的沿海省区相比，对外开放的发展程度仍不充分。主要表现，一是对外贸易欠发达，尽管 2017 年全省进口总额上升到 540.2 亿元，但只相当于江苏省的 9.1%、浙江省的 14.3%，而同年我省 GDP 分别相当于江苏省的 31.6%、浙江省的 52.2%；二是直接利用外资不够，如 2017 年全省外商企业虽达 6135 户，投资总额 866 亿美元，均只居全国省（市）区第 15 位，其中投资总额只相当于江苏省的 9.0%、浙江省的 23.2%，外商企业注册资金中的外资占比平均只有 71.9%，低于全国 76.2% 的平均水平，更低于江苏省 83.5%、浙江省 76.8% 的平均水平；三是对外投资相对较少，并处于下降趋势，如全省对外投资总额 2016 年为 11.43 亿美元，2017 年下降到 9.27 亿美元，分别只相当于浙江省的 5.46%、7.59%，山东省的 8.66%、18.54%，我省企业“走出去”数量少、规模小。

我省开放发展不充分的主要原因，一是客观上我省作为内陆省份，长期不是国家的对外开放重点，对外开放所必要的水陆空通道、枢纽、节点等交通基础设施建设滞后，对外开放平台少、小、散，与邻省相比缺乏优势，制约了我省的

开放发展；二是我省在全国经济布局中长期作为华东地区能源原材料基地和农业主产区的定位，这类产业本身以国内市场为主，缺乏对外贸易的扩张能力，也限制了我省经济的开放度；三是由于开放时间相对滞后，导致“后发劣势”相当程度地存在，在对外市场大都被发达省区占据格局下我省的空间较小，近年来我省进出口贸易额虽居中部前列，但与沿海发达省区相比仍差距巨大；四是有能力“走出去”的企业少，全省有外贸资质企业有进出口实绩的多年来只占三分之一，对外投资的只有海螺、江汽、埃夫特、阳光电源等少数企业（？对外投资企业达到 700 多家）；五是对外贸易投资专业人才不足，企业缺乏外贸人才和“走出去”的团队，政府缺乏开拓海外市场的分析人才和智库，相关政策措施的滞后性、力度小，也是对外开放不充分的重要原因。

（四）共享发展不充分及其主要原因

改革开放以来，我省居民收入逐年提高，2017 年全省城镇居民人均可支配收入 31640 元，农村镇居民人均可支配收入 12758 元，比 1981 年分别增长 73 倍和 51 倍，贫困人口显著减少，现行标准下的农村贫困人口由 2015 年的 308.8 万人减少到 2017 年的 122.2 万人，贫困发生率由 5.7% 下降到 2.2%，从基本方面反映了我省共享发展程度的提升。但是，与全省人民日益增长的美好生活需要相比，也与全国平均水平和邻省水平相比，我省共享发展还是不充分的。主要表现，

一是发展成果的股份还没有普惠性，主要是城乡之间、城镇之间、农村之间的居民收入仍有较大差距，并且大多都低于全国平均水平，表 4 与表 5 就从总体上反映了这个问题。表 4 是从按五等级划分反映的我省城镇居民人均可支配收入的差距，除低收入户外，其他收入等级的城镇居民人均可支配收入都

表 4 按收入等级划分的安徽城镇居民人均可支配收入及与全国的比较（2017 年）

		户平均收入	低收入户	中低收入户	中等收入户	中高等收入户	高收入户
安徽	收入（元）	34672	15531	23789	31544	43563	71577
	相当于均值	1.000	0.4479	0.6861	0.9098	1.227	2.064
全国	收入（元）	36396	13723	24500	33781	45163	77097
	相当于均值	1.000	0.3730	0.6745	0.9282	0.9424	2.118
安徽相当于全国		0.9526	1.136	0.9690	0.9341	0.9424	0.9284

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴》（2018），安徽省统计局：《安徽统计年鉴》（2018），中国统计出版社。

表 5 安徽农村居民人均可支配收入结构与与全国的比较（2017 年）

		平均收入（人·年）	工资性收入	家庭经营收入	财产性收入	转移性收入
安徽	收入（元）	12758.2	4624.0	8875.5	252.8	3320.7
	相当于均值	1.000	0.3624	0.6957	0.0198	0.261
全国	收入（元）	13432.4	5498.4	5027.8	303.0	2603.2
	相当于均值	1.000	0.4328	0.3958	0.0239	0.2049
安徽相当于全国		0.9498	0.8410	1.765	0.8432	1.2759

资料来源：同上。

低于全国平均水平。表 5 是从收入结构方面反映我省农村居民人均可支配收入与全国平均水平的差距，我省农的差距也较大，与城镇居民相比较共享发展很不充分；二是基本公共

服务的共享程度不够，不仅是城乡居民在教育、医疗卫生、文化及社会保障方面的共享程度有差距，转移到城镇的农村人口与城镇原居民对基本公共服务也没有实现同等共享；三是在企事业单位甚至机关内部，还存在着有身份差别的人事管理制度，在工资福利待遇方面普遍实行的“老人老办法、新人新办法”，导致不同身份的人收入待遇、公共服务乃至民主权利的差别，又在体制上制约了共享发展。

出现上述问题的主要原因，一是我省经济发展水平不高，“蛋糕”未做大，因为在做“蛋糕”时的国民收入初次分配实行“效率优先、兼顾公平”原则而忽视了共享。因为“蛋糕”不大而导致政府财力不足，又制约了国民收入再分配时对效率与公平的校正而对共享补充不足，这样的双重因素必然导致共享发展的不充分；二是体制机制上的原因，主要是因为经济社会发展的阶段性而未能充分实行包容性的分配制度。虽然社会保障虽然覆盖广，但标准低、统筹层次也低，因为经济发展的区域差距，建立在区域差距基础上低层次的社保统筹，也限制了不同地区居民对公共利益的同等共享，又加重了共享发展的不充分；三是信息化程度低，在经济社会发展过程中存在着大量的“孤岛”现象，导致社会资源利用方面不能更有效的共建，限制了“蛋糕”做大能力，也就降低了共享程度。

三、解决我省不平衡不充分发展的思路与目标

（一）解决我省不平衡不充分发展的思路

从上面对我省发展不平衡不充分主要问题的表现及原因分析可以看出，发展不充分在我省是主要的，包括创新发展不充分、绿色发展不充分、开放发展不充分和共享发展不充分，而发展的不平衡主要是发展的不充分所造成的。比如，我省突出表现为皖北地区发展滞后的区域发展不平衡，一是因为皖北自身发展不充分，而在改革开放初期，皖北地区与苏北地区相比，自然地理、资源禀赋、历史文化相同，经济发展也处于相同水平，但后来差距越来越大了，重要原因是苏北地区的发展比皖北地区更充分；二是因为全省发展不充分，不能像充分发展程度好于我省的江苏那样，有苏南这样的发达地区以实力支持苏北发展。也没有能够做到像浙江那样全民创业，民营经济如火如荼地发展。又比如，我省突出表现为城乡差距大的城乡发展不平衡，一是因为农村发展不充分，导致与城市发展差距的扩大；二是城市也发展不充分，对农村发展的辐射带动作用小。因为不充分发展是问题的根源，所以，新时代解决我省不平衡不充分发展的思路应是，以满足全省人民日益增长的美好生活需要为出发点，坚持以人民为中心，坚持发展为上，突出高质量的充分发展，带动更合理的平衡发展。

从理论上讲，发展的不平衡与不充分虽有区别，但又有

两个方面的联系：一是因果关系的联系，大量的事实表明，发展的不平衡往往又是发展不充分导致的，发展的不充分是“因”，发展的不平衡是“果”；二是相互交织的联系，大量的事实也表明，发展的不平衡不充分是互为条件、相互交织的，在很多情况下，发展的不充分会导致发展的不平衡，而发展的不平衡又会造成发展的不充分。发展不平衡不充分这两个方面的联系，在欠发达地区更表现为因果关系的联系，即发展的不充分是经济欠发达的根源，欠发达地区解决发展的不平衡不充分，首先应解决发展的不充分问题，在高质量的充分发展中解决发展的不平衡问题。我省尚是一个欠发达省份，提出高质量的充分发展作为解决发展不平衡不充分问题的思路，是符合区域经济发展规律的。

再从我省的省情特征来看，提出上述思路也是基于对我省所处发展阶段的客观判断。我省正处于工业化和城镇化的中期阶段，工业化和城镇化的发展时序滞后于全国平均水平，决定了省情有两个基本特征：一是发展条件在全国居中偏上，特别是人均战略性资源（指耕地资源、淡水资源、矿产资源、能源资源的人均拥有量）居东中部地区前列；二是发展水平却在全国居中偏下，特别是人均水平在全国居于后位，发展还没有达到“充分”的程度，发展不充分是全省的主要问题，发展不平衡是次要问题，而有些方面的发展不平衡在现阶段还具有不可避免性。因此，我省所处的发展阶段

表明，解决发展不充分问题，促进高质量发展，是全省在近中期的首要战略任务。

（二）化解我省不平衡不充分发展的目标

党的十九大明确提出，新时代我国社会主要矛盾是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，必须坚持以人民为中心的发展思想，围绕实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，在全面建成小康社会的基础上，分两步走，在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在党中央的领导下，我省要围绕建设中国特色社会主义的总任务，与全国实现两个“一百年”的目标相同步，确立化解我省不平衡不充分发展的目标。

从2018年起到2020年，以打赢“三大攻坚战”为重点，特别是要解决贫困地区发展的不充分问题，进而带动解决全省发展不平衡的突出问题，全面建成小康社会，不落下一个贫困群众，与全国同步实现第一个“一百年”的战略目标。

从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，进一步发展社会生产力，全面解决发展的不充分问题，进而带动解决全省发展的不平衡问题，重返省区第一方阵，与全国同步建成社会主义现代化，实现第二个“一百年”第一阶段的战略目标。到那时，我省的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展达到新的水平，全省居民人均可支配收入达到全国平均水平，区域之间、城乡之间的发展差

距和居民之间生活水平的差距都显著缩小，基本公共服务均等化全面实现，生态环境根本好转，美丽安徽基本建成。

从 2035 年到本世纪中叶，在更高水平上实现全省的充分发展和平衡发展。到那时，我省的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展达到更高水平，全省居民人均可支配收入达到长三角的平均水平，区域之间、城乡之间的发展差距和居民之间生活水平的差距基本消除，基本公共服务均等化达到更高水平，我省已成为全国经济强、人民富、环境美的发达省。

四、对“十三五”后期若干重大问题的建议（这个只针对十三五后半期，觉得与前面论述的不一致，下面全部用“转变”，针对以往做法而言，有点过激了）

按照上述思路，实现上述目标，为加快解决我省不平衡不充分发展问题，在“十三五”后期，建议我省在以下方面争取有新的突破。

（一）转变发展观念，弘扬创业精神和企业家精神

从观念领域突破我省发展不平衡不充分的思想障碍，弘扬创新创业精神。面对新技术、新产品、新产业、新业态、新模式、新经济的涌现，在“双创”方面转变发展观念，将依靠少数人的创新创业，转变为动员和支持更多人的创新创

业，营造全民创业创新的思想文化氛围，引导人们积极谋发展，在民众“铺天盖地”的创业创新浪潮中，历练有眼光、有能力的企业家，培育企业资源。这方面，浙江是值得我省学习的典型案例证。另外，要倍加珍惜和支持现有的企业家，将“尊重企业家”的口号落到实处。企业经营者也要自我革命，抛弃“小生产”观态，弘扬企业家精神，以创新行动参与供给侧结构性改革，创新业、图发展。只有全民有了创业精神，全省弘扬和企业家精神，才能形成积极向上的思想洪流和浩浩荡荡的创业创新大军，以全社会的力量解决我省发展的不平衡不充分问题。

（二）转变政府职能，激活和释放民间发展动力和能力

以提高发展质量为制定政策的基本依据，重构地方竞争机制，实现从“企业型政府”向“公共服务型政府”转型。深化体制改革，放松各种行政性规制，政府回归到公共产品供给和维护好市场规则本职，少干预经济，多为发展做好服务；政策着力点放在激活和释放民间发展动力和能力方面，才能够实现高质量的充分发展和平衡发展。面对“十三五”后期的趋紧发展形势，各级政府要进一步转变职能，激活和释放民间发展动力和能力，进一步解决生产力、发展生产力，对加快解决我省发展的不平衡不充分问题具有关键性作用，

（三）转变认识偏误，把创新驱动发展重点放在企业

转变将创新驱动片面理解为依靠高校和科研院所的认

识偏误，把创新驱动发展重点放在企业，特别是实体经济企业，推进实体经济企业与高校和科研院所的紧密合作，创新有双赢保障的合作机制。近年来，我省每年新增的市场主体数量甚多，但真正从事实体经济的新增市场主体并不多，如据对铜陵市、滁州市工商局的调查，两市 2017 年新增的市场主体中，办制造业的分别只占 8.2%、9.0%，说明我省民间资本办实体经济的积极性不高，又会造发新的发展不平衡不充分，更需要政府帮助实体经济企业与高校和科研院所的紧密合作，把创新驱动发展重点切实放到企业，为解决我省发展的不平衡不充分问题发挥企业的巨大力量。

（四）转换发展动能，促进制造业等传统优势产业高质量发展

制造业是我省的优势产业，但因为又是传统产业，支撑力基本上是旧动能，虽然不少骨干企业也在转变动能，但从行业总体上看，旧动能在减弱，而新动能的支撑作用却接续滞后，导致制造业增长乏力。我省已确立“制造强省战略”，合肥已确定为“世界制造业大会”的功能性会址，今年中央经济工作会议又把推进制造业高质量发展作为首要重点工作任务，而制造业高质量发展必须以新动能 of 支撑力，因此，加快以制造业为代表的传统优势产业新旧动能转换，对更多地解决我省发展不平衡不充分问题，具有重要作用。

(五) 转变发展姿态，深度协同推进长三角高质量一体化发展

长三角高质量一体化发展已成为国家战略，是我省解决发展不平衡不充分问题的历史性重大机遇，我省应从三个方面转变发展姿态，深度协同推进长三角高质量一体化发展：一是转变身份，以主角身份深度推进长三角高质量一体化发展，而不像过去的“泛长三角”时代，以长三角之外省份的身份“融入”长三角；二是转变心态，以主体心态深度推进长三角高质量一体化发展，而不能忽视我省的比较优势，以客体心态处处“跟跑”；三转变行动，以主动行为深度参与长三角高质量一体化发展，而不是事事等待，被动地参与长三角的分工合作。通过转变身份、转变心态、转变行动，打造长三角西翼的发展高地，推进长三角高质量一体化发展，既响应与落实国家战略部署，提升我省服务全国发展大局的能力，又会加快解决我省发展的不平衡不充分问题，意义和作用重大。

(六) 转变发展思路，开拓绿色发展新路径

我省绿色发展不充分的根本原因，是许多地方把“绿色”与发展对立起来，不善于把生态优势转变为经济优势，将生态资本转变为发展资本。对此，要转变发展思路，开拓绿色发展新路径。首先，绿色地区要结合各地实际，认真落实习总书记的“两山理论”，找到“绿水青山”就是“金山银山”

的转换机制和路径，在坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境的基础上，充分认识到生态资源对满足人民日益增长美好生活需要的经济社会价值，发挥生态资源造福于人的多种功能，积极发展绿色产业。其次，在生产环节，要树立低碳循环发展理念，投入以减量优先，生产过程对废物再利用最大化，循环利用，多快好省，在生产过程中实现绿色发展；第三，在社会领域，推进生产系统和生活系统循环链接。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，鼓励绿色消费，推动绿色发展方式和生活方式的全面形成。第四，建立法制化、市场化、规范化的制度体系，如加强在绿色发展的法规建设，完善资源环境价格机制，实行经济增长与资源环境负荷脱钩的考核办法等，多管齐下，促进绿色发展

（七）稳定区域布局，深入谋划各功能区发展路径和对策

我省全域已被国家级区域战略规划全覆盖，为加快解决我省发展的不平衡不充分问题，不要随意变动省内的区域规划，而是要稳定区域布局，深入谋划各功能区的发展路径和对策，促进各区域实现高质量的充分发展。比如，在产业转移高潮已经过去的近中期，要深入谋划《皖江城市带承接产业转移示范区》的发展战略问题，建议根据《长江三角洲城市群发展规划》和《长江经济带发展规划纲要》谋划转型升级出路，对原《规划》应作必要的修编（改什么？）；又比如，依据《皖南国际文化旅游示范区建设发展规划》《大别

山连片开发规划》，深入谋划落实路径和措施，将这两个区域发展成为长三角城市群的“大花园”，打造“两山”理论的实践样板。再比如，国务院已批准《淮河生态经济带发展规划》，皖北地区进入国家区域战略，要深入谋划，皖北地区如何将城镇化与乡村振兴结合起来统筹推进，将工业化和农业现代化结合起来协调发展，将生态环境保护与经济发展、社会进步结合起来实现绿色发展，以绿色发展提高皖北地区的发展质量，加快缩小与全省发展的差距。

（八）坚持以人为本，稳步推进基本公共服务均等化

从普遍增加我省居民的获得感的角度，以共享发展为导向，研究如何进一步发展公平性基础教育、泛在性社会保障、普惠性医疗卫生，系统性社会救助，实现充分就业，促进人口均衡发展。结合实施乡村振兴战略，推进基本公共服务向乡村延伸；结合新型城镇化建设，推进基本公共服务向城镇弱势群体覆盖，努力实现全省基本公共服务均等化、人民基本生活保障水平大体相当的目标。尤其要研判进入老龄化、少子化“两化”社会，以及“机器换人”大面积推行所带来的新问题，全面实现小康水平的基础上，每年都能一定幅度地提升全省人民的福祉水平。

（九）坚持人才优先，营造“养人、养家、养业”环境与条件

加快解决我省不平衡不充分发展问题，从根本上讲是要

依靠人才，依靠人才就要相信人才，相信人才就要帮助解决人才面临的各种各样的困难和问题，营造养人养家养业的创新创业环境与条件。所谓“养人”，就是以优惠的人才政策吸引创新人才，使人才来；所谓“养家”，就是优先解决人才的住房、配偶工作及子女教育等家庭问题，使人才来而能稳；所谓“养业”，就是营造良好的创新生态环境，给人才的创新事业、产业在我省能长期发展以稳定预期，使人才稳而能聚。合芜蚌应创造条件，率先营造养人养家养业的创新创业条件。

(十) 坚持为民服务，构建激励干部大胆作为的良性（包容）机制

各级干部是解决我省发展的不平衡不充分问题的领导力量。但是近年来，干部队伍中却出现了“不敢为”“不愿为”的现象。这种现象必须尽快消除。首先要提高干部为民服务的积极性和责任感，更要建立激励干部大胆作为的良性机制。建议省委、省政府慎重地考虑这个问题，为了人民群众的需要，完善干部考核机制，构建有力度的正向激励机制，支持激励干部为全省人民的利益而大胆作为，练就为民服务真本领，增强解决我省发展不平衡不充分问题的领导能力。

主要参考文献

习近平.在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话,2018-12-18.

习近平.决战全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利—在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告, 人民出版社, 2018.10

习近平.习近平谈治国理政（第二卷），人民出版社，2017.11

李克强.在全国十三届人大第一次会议上作的《政府工作报告》，2018-3-5.

李锦斌.深入贯彻落实新发展理念推动实现高质量发展 奋力开创现代化五大发展美好安徽建设新局面,在省委经济工作会议上的讲话,2018-12-25.

李锦斌.落实新理念 实现高质量发展,在省委经济工作会议上的讲话.2017-11-26.

李国英.在安徽省十三届人大第一次会议上作的《政府工作报告》，2018-1-16.

安徽省时代战略研究院课题组

主持人：程必定

课题组成员：刘志迎 孔令刚 吕连生 宋宏 林斐