

关于《杭州市国民经济和社会发展第十四个 五年规划和二〇三五年远景目标纲要实施 情况中期评估报告》的说明

(2023年8月21日在杭州市第十四届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上)

杭州市人民政府

主任、副主任、秘书长，各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告《杭州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要实施情况中期评估报告》（以下简称《评估报告》）有关情况。

根据国家、省相关部署和市人大常委会听取审议的要求，今年组织开展了“十四五”规划纲要中期评估工作，对“十四五”规划前半程的实施情况进行全面分析评价。此次中期评估，总体把握四个原则：一是《评估报告》总体框架与国家、省保持一致；二是与新一届市委市政府重大决策充分衔接；三是更加体现杭州在国家、省重大战略中的使命担当；四是集思广益，广泛听取专家、部门、区县（市）和市民意见。8月7日、8月16日，《评估报告》分别通过市政府常务会议、市委常委会审议。

一、中期评估的背景形势

（一）发展背景发生复杂变化。“十四五”前半程，全球开放格局重塑是最大的变量。世纪疫情、俄乌冲突、大国博弈等变化叠加影响，全球经济进入低速滞胀阶段。市场需求不足、内生动力不强、企业信心不振成为“十四五”期间经济高质量发展的重要挑战。杭州作为市场和资源“两头在外”、深度融入全球经济体系的高能级开放枢纽城市，对世界经济冷暖高度敏感。2022年杭州经济增长速度出现了1990年以来的最低值，这既有超预期的因素，也有结构性的问题。

（二）发展形势提出新的要求。“十四五”前半程，党的二十大开启了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新征程，将共同富裕作为中国式现代化的重要特征。省委一以贯之深入实施“八八战略”，以“两个先行”发挥示范引领作用打造“重要窗口”，奋力谱写中国式现代化浙江篇章，强力推进创新深化改革攻坚开放提升三个“一号工程”。市委提出全面深化“奋进新时代、建设新天堂”系列变革性实践、高水平推进共同富裕幸福杭州建设、加快打造世界一流的社会主义现代化国际大都市、努力成为中国式现代化的城市范例。中央、省、市重大战略既为规划实施指明了方向，也对全市经济社会发展各方面工作提出了新要求。

二、中期评估的主要结论

面对极具压力、极富挑战、极不平常的“十四五”前半程，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，全市上下深入学习贯彻党的二十大精神，坚定捍卫“两个确立”、

坚决做到“两个维护”、忠实践行“八八战略”，扎实推进“奋进新时代、建设新天堂”系列变革性实践，围绕打造中国式现代化的城市范例目标，全力打好经济翻身仗和亚运攻坚仗。《纲要》确定的各项目标和重点任务有序推进、进展顺利。

（一）主要指标总体向好

从进展情况看，“十四五”规划提出的八大类 38 项主要指标总体实现度为 59.4%（详见附表），达到了“双过半”要求。30 项指标完成进度较好，达到规划目标进度要求。受国际宏观环境及统计口径调整等因素影响，地区生产总值增长等 7 项指标未达到进度要求。单位 GDP 二氧化碳排放降低因国家温室气体排放统计方法正在调整，待明确后再做评估。下面，我对未达到进度的 7 项指标作简要说明：

约束性指标 3 项。单位 GDP 能耗“十四五”目标为累计下降 15.5%，2022 年不降反升（上升 0.8%），与 2020 年基本持平，后三年需年均下降 5.3%，才能完成规划目标。2022 年我市能耗为 0.29 吨标准煤/万元，远低于全国全省平均水平，下降空间有限。**城市空气质量优良天数比率、城市细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度**主要受沙尘天气和亚运场馆、地铁等重大基础设施项目建设等影响，未达到进度要求。

约束性指标是政府必须履行的职责，必须完成的指标，具有法律效力。且“双碳”目标是我国向国际社会作出的庄严承诺，建议千方百计推进减污降碳和节能降耗，努力确保完成。

预期性指标 4 项。一是**全市地区生产总值**前两年年均增长 4.94%，要完成 6%的规划目标，后三年年均增长需保持 6.7%以上，完成难度较大。二是**数字经济核心产业增加值占 GDP 比重**，2020-2022 年从 26.6%增加至 27.1%，比 2020 基期只提高了 0.5 个百分点。随着美西方持续打压，头部企业增速放缓，增长不确定性较大。三是**旅游外汇收入**，受疫情影响，2022 年仅为 0.48 亿美元。考虑到国际政治环境变化，入境游客数量难以持续性大幅提升，同时受经济周期的影响，游客平均消费水平较疫情前出现下降。预计 2025 年约为 1.2 亿美元，与 7.4 亿美元的规划目标相去甚远。四是**每千人口拥有医疗机构床位数**，由于“七人普”常住人口修正，我市常住人口比 2020 基期年增加较多，2022 年指标值为 7.51 张，离规划目标 8.5 张还有一段距离。

预期性指标主要反映政府对经济社会发展的导向和决心，体现发展预期。结合国家和省有关精神，建议努力达到或接近规划目标，不作调整。

（二）国家和省重大战略落实有力。国家“十四五”规划中涉及杭州的有举办杭州亚运会、建设超重力离心模拟与试验装置等 7 项，省“十四五”规划中具体涉及杭州的重点任务有五大方面 30 余项，包括建设城西科创大走廊、唱好杭甬“双城记”、构建都市圈等，总体落实情况良好，体现了杭州在全国全省发展中的责任担当。

（三）“四个重大”推进务实高效。**重大工程项目增添新动能。**“十四五”确定的 455 个实施类重大项目，已完成

投资 8471 亿元，占总投资额的 50.4%，新建项目开工 103 个，开工率 54.2%；112 个谋划类重大项目中，25 个项目已开工建设或建成投产，杭州萧山国际机场改扩建、杭州西站等一批标志性基建项目正式投用。**重大平台构筑新优势。**“万亩千亿”新产业平台入选 5 家，数量居全省第一；特色小镇建设领跑全国全省；开发区（园区）整合提升为 16 个，主导产业集聚度和辨识度进一步提升。**重大改革激发新活力。**成功入选国家首批营商环境创新试点城市，在数字化改革、城西科创大走廊高质量融合发展、新一轮市属国有企业改革等方面交出亮眼答卷。**重大政策释放新红利。**发布共同富裕“1+4”实施方案，推出经济高质量发展“64 条”等一揽子助企纾困政策，有力有效助推经济社会高质量发展。

（四）主要任务进展顺利。“十四五”规划提出的主要任务，在十个方面取得新进展。一是**亚运筹办工作顺利推进。**全面贯彻“绿色、智能、节俭、文明”理念，对照“中国特色、亚洲风采、精彩纷呈”办赛标准，实施“美丽杭州迎亚运”“匠心提质绣杭城”等专项行动，56 个竞赛场馆、31 个训练场馆全部竣工并完成赛事功能验收，亚运会火种在良渚古城遗址成功采集。二是**科技创新能级有效增强。**全球科技集群排名跃升至第 14 位，国家创新型城市创新能力排名全国第 3 位，初步形成“1+2+18+7”新型实验室体系，国家实验室和国家大科学装置实现零的突破，省实验室“十占其七”，西湖大学、国科大杭州高等研究院、阿里巴巴达摩院等一批新型研发机构蓬勃发展，城西科创大走廊创新策源地

建设加快推进，全力争创综合性国家科学中心。三是**数字杭州建设再攀高峰**。锚定高水平重塑“全国数字经济第一城”战略目标，全面实施数字经济振兴发展计划，数字经济核心产业增加值突破五千亿元，电商平台交易额全国第一、占比近60%，阿里云市场份额亚太第一，数字安防市场份额全球第一，全国数字经济城市发展百强榜首次跻身四强。四是**现代化产业体系加快形成**。以产业链链长制为抓手，数实融合推进五大产业生态圈建设，高标准打造“中国视谷”产业地标，先进制造业百强城市排名全国第4位。聚焦“两地四中心”构建现代服务业体系，成功获批国家“服务业扩大开放综合试点城市”，服务业发展综合评价位列全省第一。五是**改革开放水平全面提升**。深化建设“一带一路”和“网上丝绸之路”重要枢纽城市，成功举办首届全球数字贸易博览会、第四届联合国世界数据论坛等重要国际活动，世界旅游联盟总部永久落户杭州。在2022科尔尼《全球城市指数》榜单中，杭州位列第79位，连续4年排名上升。六是**城乡区域格局不断优化**。顺利实施部分行政区划优化调整，市域统筹、拥江发展、城乡融合的发展格局加快形成。唱好“杭甬双城记”，杭甬双城经济圈、杭绍甬一体化都市连绵带初具雏形。杭州都市圈规划获得国家批复，都市圈向心力不断凝聚。七是**文化文明实践出新出彩**。“浙江有礼·最美杭州”市域文明新实践全面开展，15分钟新时代文明实践圈加快形成。“诗路文化·三江两岸”水上黄金旅游线启动建设，宋韵文化传世工程扎实推进，国家版本馆杭州分馆、德寿宫等文化地标

精彩亮相。**八是人民生活品质稳步增进。**高质量发展建设共同富裕示范区城市范例扎实开局，连续16年获评“最具幸福感城市”。城市、农村居民人均可支配收入分别位列全国副省级城市第3、第2，城乡居民收入比缩小至1.71。**九是美丽杭州名片持续擦亮。**持续深化“五水共治”“五气共治”“五废共治”，加快建设“湿地水城”，奋力推进新时代美丽杭州建设。成功列入国家“无废城市”建设名单，率先开展现代化国际大城市减污降碳协同创新试点和碳排放监测试点。**十是城市综合治理更加精细。**持续探索特大城市治理现代化新路径，出台《杭州城市大脑赋能城市治理促进条例》，率全国之先为“城市大脑”立法。2022年入选（国家级）重点城市数字政府服务能力评估结果“卓越档”。“四治融合”基层治理体系不断完善，深入推进全过程人民民主基本单元建设，平安杭州、法治杭州成色更加鲜亮。

三、面临的挑战难点与发展机遇

“十四五”后半程将进入新冠疫情修复期、经济低位运行期、动能转换关键期、中美博弈严峻期“四期”叠加的发展阶段，杭州正处在“举办亚运会、建设大都市、推进现代化”的重要窗口期，《纲要》实施挑战难点与发展机遇并存：

从外部挑战来看，一是全球经济增长持续放缓。据国际货币基金组织（IMF）预计，未来5年全球经济年增长率为3%，低于约3.8%的历史平均水平。国内外环境愈加严峻复杂，杭州保持经济平稳较快增长的压力持续增大。二是中美大国

博弈影响深远。中国与美西方之间以科技创新与先进制造业为核心的全面竞争成为常态。逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义上升将更为明显。杭州是美西方国家对我技术封锁感受最直观的城市之一，推进高水平科技自立自强更加迫切。三是区域综合竞争日趋激烈。杭州都市圈前有上海大都市圈虹吸之势，后有宁波都市区、温州都市区、金义都市区追赶之忧，要保持区域竞争的优势地位需要付出加倍努力。

从内部因素来看，一是科技创新硬核实力有待增强。高能级科研基础设施还不够多，创新主体规模还不够大，科学研究成果和产业创新成果还不够丰富。二是先进制造集群能级有待提高。制造业支柱产业不明晰，产业规模相对较小，产业新项目、大项目落地不足，新能源、航空航天等“长链条、宽领域、高价值、大就业”赛道培育不足。三是城乡区域均衡发展有待优化。全域共构标志性产业链亟待提速，西部四县市（区）居民收入、优质公共服务水平等仍有较大提升空间。四是绿色低碳转型升级有待加快。面对打好经济翻身仗和完成国家下达的单位 GDP 能耗下降目标的双重任务，完成“十四五”确定的目标压力较大。

尽管面临上述挑战和压力，杭州经济社会发展也有几个方面的有利因素。在亚运红利方面，通过亚运会、全球数字贸易博览会等重大赛事会议，叠加服务贸易、数字贸易发展优势，杭州有望打造国际“赛”“会”之城，建设更高能级开放枢纽城市，发展更高水平开放型经济。在经济恢复方面，

2023 上半年，杭州 GDP 增长 6.9%，经济运行呈现回升向好、稳中有进的总体态势，为完成“十四五”规划目标打下坚实基础。在消费提振方面，中央明确指出“要把恢复和扩大消费放在优先位置”。杭州消费实力强劲，2022 年人均年消费位居全国首位。文化和旅游消费特色凸显，三大世界文化遗产、宋韵文化传世工程、“三江两岸”水上黄金旅游线等不断赋能文旅消费企稳回升，整体消费市场加速回暖将有力促进杭州经济恢复向好。在城市能级提升方面，杭州位于中国特大城市首位，处于跃升超大城市“临界点”。国家加快推进城市发展方式转变，密集出台了稳步推进超大特大城市城中村改造、“平急两用”设施建设等各项政策措施，将有利于杭州全力提升城市能级，增强核心竞争力。在科技创新方面，以 ChatGPT 为代表的人工智能大模型正在全球范围内引领新一轮科技革命与产业变革。杭州在人工智能竞争力指数中排名全国第 4 位，为高水平重塑“全国数字经济第一城”夯实发展基础。在招商引智方面，杭州入选国家首批六个营商环境创新试点城市，人才净流入率连续 5 年全国第一。不断优化的营商环境和排名前列的城市人才吸引力为杭州发展注入强劲发展动能。

四、推进规划实施的对策建议

党的二十大描绘了全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。杭州牢记嘱托、感恩奋进，持续推动“八八战略”走深走实，以创新深化改革攻坚开放提升为基本路径，深入落实“1+7+12”总体部署，扎实

推进“奋进新时代、建设新天堂”系列变革性实践，奋力打造世界一流的社会主义现代化国际大都市，努力成为中国式现代化的城市范例，在谱写共同富裕和中国式现代化浙江华章中挑大梁、当先锋、打头阵。

（一）聚焦偏慢指标，全力实现规划目标

全力攻坚七项进度偏慢指标，确保完成约束性指标，力争预期性指标迎头赶上，努力争取最好结果。一是持续统筹推进治气攻坚各项任务有效落实，不断提升大气污染精细化管理水平，努力完成城市空气质量优良天数比率、城市细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度规划目标。二是严格执行能耗“双控”制度，严格控制高能耗行业盲目发展，严格执行用能、用煤等量减量替代政策，强化新建项目能耗双控影响评估和用能指标来源审查，坚决落实单位 GDP 能耗降低上位目标要求。三是着力强产业、扩投资、促消费、稳外贸，力争保持 GDP 较高增速，最大程度缩小与规划目标差距。四是落实科技铸魂强基、数据要素激活等八大攻坚行动，加快平台经济领域创新发展，推动数字经济核心产业增加值占 GDP 比重进一步提高。五是持续放大亚运带动效应，打响亚运旅游品牌，深挖杭州历史文化资源，打造世界一流的旅游目的地和全球瞩目的“赛”“会”之城，着力扩大旅游外汇收入。六是加快推进市一医院新院区、市西溪医院二期等项目建设，加快三甲医院向西部区县（市）延伸覆盖，保持每千人口拥有医疗机构床位数处于全省领先地位。

（二）聚焦数实融合，构筑产业发展优势

围绕“五大产业生态圈”与“两地四中心”产业新格局，加快形成以先进制造业为骨干、以现代服务业为支撑的现代化产业体系。深入实施数字经济振兴发展计划，聚焦数实融合，推动“中国视谷”“中国数谷”等重大平台建设。积极探索数据要素基础制度，加快建设数据合规高效流通基础设施。以项目建设带动产业高质量发展，深入实施“市场+资源+应用场景”等招商新模式，加快完善投资项目全生命周期管理。

（三）聚焦三位一体，夯实创新策源动能

以创建综合性国家科学中心为引领，举全市之力推动城西科创大走廊高质量融合发展。主攻数字科技领域，争取更多大科学装置和国家实验室集群在杭落地。深入实施科技成果转移转化“145”行动，探索建立科技成果“沿途下蛋”机制，积极打造科技成果转移转化首选地。持续实施“名校名院名所”工程，推动杭州教育高质量发展。强化北上广深与国际外溢人才的吸纳能力，聚集百名全球顶尖人才、千名领军人才、百万大学生在杭创新创业，推进全球人才蓄水池建设。

（四）聚焦市域统筹，优化城市空间格局

以市域一体化发展为核心，打造双循环支撑强劲的现代化国际大都市核心区；以城西科创大走廊建设为核心，打造平台经济为枢纽、硬核科技突破为牵引的人工智能产业引领区；以城东智造大走廊建设为核心，临空经济示范区为制高点，打造数实融合的全球新一代先进制造业集聚区；以三江

两岸建设为核心，打造人文—旅游—科技融合发展的世界级新型旅游产业带；以毗邻区建设为重点，提升杭州要素配置与产业辐射带动能级，打造全国领先现代化都市圈。

（五）聚焦消费提振，建设国际新型消费中心

建设世界级地标商圈，积极推进街区改造提升，形成文商旅共振的国际化商业街区矩阵，加快建设国际化消费载体。积极推广数字消费模式，建成国际数字消费发展高地。深化国家文化和旅游消费示范城市、国家级夜间文化和旅游消费集聚区建设，激发文化和旅游消费活力。紧抓亚运契机，做好体育赛事战略规划，持续加大申办国际重大赛事力度，全力打造国际“赛”“会”之城。

（六）聚焦改革开放，提高城市国际化水平

深入实施营商环境优化提升“一号改革工程”，高水平开展国家首批营商环境创新试点，持续深化增值式政务服务改革，建设国际一流营商环境。深入实施地瓜经济提能升级“一号开放工程”，提升全球性服务平台、服务机构集聚度。推进空港型国家物流枢纽建设，打造世界级开放门户和临空产业创新发展高地。

（七）聚焦优质均衡，深化共同富裕实践

以“一老一小”为重点，推进公共服务优质共享。支持跨区域跨层级的名校集团化办学，持续深化县域医共体和城市医联体建设。推进优质公共服务均等可及。坚持以创业带动就业，健全统筹城乡就业公共服务体系，大力开展职业技能培训，加快公共实训基地建设，构建高质量就业创业体系。

积极推动强企在西部区县（市）布局产业链，支持低能耗、低污染类型产业项目落地西部区县（市），推进标志性产业链共构。

（八）聚焦智慧双碳，厚植生态文明特色

深入开展“零碳亚运”“无废亚运”创建工作，打造一批“绿色亚运”标志性成果，树立重大赛事减碳增绿样本。积极争取国家生态文明建设示范城市、国际湿地城市、碳达峰试点城市三大试点。积极探索实现产业开发项目对生态环境治理项目建设与运营的持续性收益反哺，创新生态环境导向开发模式。

（九）聚焦实施保障，确保工作有序推进

加强《纲要》实施的组织领导，针对进度相对偏慢的指标和任务，适时调整年度进度安排，通过政策制定、优化公共资源配置等手段力争完成。加强各方协同联动，调动各方力量，集中各方智慧，广泛听取意见建议，为推动规划顺利实施贡献多方力量。加强事关杭州经济社会发展全局性、战略性、前瞻性的重大问题研究，为编制好“十五五”规划提供科学依据。

以上报告，请予审议。