**柳州市“十三五”规划纲要**

**实施情况中期评估报告**

**目 录**

[一、“十三五”规划纲要实施主要成效 1](#_Toc533064216)

[（一）综合实力持续增强 2](#_Toc533064217)

[1．主要经济社会指标保持平稳增长 2](#_Toc533064218)

[2．多项总量和人均指标居于全区前列 2](#_Toc533064219)

[3．产业持续健康发展态势 3](#_Toc533064220)

[（二）主要目标支撑进一步夯实 4](#_Toc533064221)

[1．西江经济带龙头城市地位稳固 4](#_Toc533064222)

[2．在全区率先全面建成小康社会基础得到夯实 5](#_Toc533064223)

[（三）重大任务取得阶段性成效 5](#_Toc533064224)

[1．创新引领发展，“实业柳州”新动能积极培育 5](#_Toc533064225)

[2．改革纵深推进，“活力柳州”新优势加快释放 8](#_Toc533064226)

[3．开放合作拓展，“开放柳州”新格局逐渐显现 9](#_Toc533064227)

[4．绿色协调并进，“美丽柳州”新形象日益彰显 11](#_Toc533064228)

[5．民生改善发力，“幸福柳州”新水平显著提升 13](#_Toc533064229)

[6．社会治理健全，“和谐柳州”新期待日益满足 16](#_Toc533064230)

[（四）重大项目实施进程加快 17](#_Toc533064231)

[二、“十三五”规划纲要主要指标完成情况 18](#_Toc533064232)

[（一）主要指标总体完成情况 18](#_Toc533064233)

[（二）按领域分指标完成情况 18](#_Toc533064234)

[三、“十三五”规划纲要实施存在的主要困难和问题 22](#_Toc533064235)

[（一）部分指标与规划目标仍有一定差距 22](#_Toc533064236)

[（二）重点任务落实存在的问题 23](#_Toc533064237)

[1．新旧动能转换接续乏力 23](#_Toc533064238)

[2．改革创新力度有待增强 24](#_Toc533064239)

[3．综合交通枢纽地位遭受严峻挑战 27](#_Toc533064240)

[4．对外贸易结构有待优化 28](#_Toc533064241)

[5．区域发展不平衡不充分问题突出 28](#_Toc533064242)

[6．三大攻坚战任务艰巨 29](#_Toc533064243)

[（三）投资和重大项目建设难度大 31](#_Toc533064244)

[1．部分重大项目前期工作进度滞后 31](#_Toc533064245)

[2．部分重大项目受政策因素影响较大 31](#_Toc533064246)

[3．重大项目要素保障不充分 32](#_Toc533064247)

[4．重大项目储备质量和效益有待增强 33](#_Toc533064248)

[四、柳州市发展环境分析及“十三五”规划后期研判 33](#_Toc533064249)

[（一）发展面临的新机遇 33](#_Toc533064250)

[1．“一带一路”倡议拓宽柳州开放发展空间 33](#_Toc533064251)

[2．宏观经济趋稳为柳州提供了良好外部环境 33](#_Toc533064252)

[3．新旧动能转换有助于柳州产业转型升级 34](#_Toc533064253)

[4．重大政策实施为柳州经济发展增添动力 34](#_Toc533064254)

[（二）发展面临的新挑战 35](#_Toc533064255)

[1．贸易保护主义加剧的影响会逐步显现 35](#_Toc533064256)

[2．经济下行压力较大仍然不容忽视 35](#_Toc533064257)

[3．发展中深层次结构性问题依然存在 35](#_Toc533064258)

[（三）“十三五”期末主要目标指标完成情况研判 36](#_Toc533064259)

[五、进一步实施好“十三五”规划纲要的对策建议 37](#_Toc533064260)

[（一）强化创新驱动引领，构建产业高质量发展“新体系” 37](#_Toc533064261)

[1．推动传统产业生产模式变革 37](#_Toc533064262)

[2．提升战略性新兴产业科技水平 38](#_Toc533064263)

[3．促进现代服务业融合提质增效 39](#_Toc533064264)

[4．增强现代特色农业发展后劲 39](#_Toc533064265)

[5．持续增强企业创新驱动能力 40](#_Toc533064266)

[（二）深化改革扩大开放，更大力度激发市场“新活力” 41](#_Toc533064267)

[1．全力建设重要门户开放高地 41](#_Toc533064268)

[2．全力建设国际通道核心枢纽 41](#_Toc533064269)

[3．努力打造更优的营商环境 41](#_Toc533064270)

[4．理顺重点领域和关键环节 42](#_Toc533064271)

[（三）加快实施乡村振兴，把好城乡融合发展“金钥匙” 42](#_Toc533064272)

[1．夯实乡村振兴基础设施 43](#_Toc533064273)

[2．优化乡村人居环境建设 43](#_Toc533064274)

[3．推进更有质量的城镇化 43](#_Toc533064275)

[（四）打好三大攻坚战，完成决胜全面小康“新任务” 44](#_Toc533064276)

[1．坚决打赢污染防治攻坚战 44](#_Toc533064277)

[2．坚决打赢精准脱贫攻坚战 44](#_Toc533064278)

[3．着力防范和化解重点领域风险 45](#_Toc533064279)

[（五）持续扩大内需市场，稳定经济发展的“基本盘” 45](#_Toc533064280)

[1．以扩大有效投资增强经济发展后劲 45](#_Toc533064281)

[2．以重大项目建设作为经济增长载体 46](#_Toc533064282)

[3．以激发消费潜力稳定经济的基本盘 47](#_Toc533064283)

[（六）补齐民生领域短板，持续增强群众的“获得感” 47](#_Toc533064284)

[1．增强就业创业公共服务供给能力 48](#_Toc533064285)

[2．全面建成多层次社会保障体系 48](#_Toc533064286)

[3．稳步推进教育优先均衡发展 49](#_Toc533064287)

[4．推进医疗卫生事业持续发展 49](#_Toc533064288)

**柳州市“十三五”规划纲要实施情况中期评估报告**

《柳州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（简称《规划纲要》，下同），是“十三五”时期柳州市经济社会发展的蓝图和总体部署，是全市各族人民共同奋斗的行动纲领，是实施柳州市国民经济和社会发展专项规划、区域规划、年度计划以及制定政策的重要依据。对标党的十九大明确的新目标新部署新要求，聚焦全面建成小康社会主要目标任务，对《规划纲要》实施的总体进展情况进行中期评估，重点评估《规划纲要》主要目标指标实现情况，以及重大任务、重大项目的推进落实情况，深度挖掘“十三五”规划纲要实施存在的关键问题，结合本市内外部环境分析和中后期发展研判，以突出问题和规划目标为导向，有针对性地提出对策建议和需要进行调整的相关内容及理由，对于深入贯彻落实党的十九大精神，持续推动各项目标任务顺利实施，确保如期建成小康社会，促进经济社会持续健康发展具有重大意义。

# 一、“十三五”规划纲要实施主要成效

“十三五”规划实施以来，面对错综复杂的发展环境，全市各级政府和各族人民在市委、市政府的正确领导及市人大、市政协的监督支持下，围绕我市《规划纲要》目标任务，深入实施“实业兴市，开放强柳”战略，全力推进“建设国际通道的核心枢纽、战略支点的实业引擎、重要门户的开放高地”三大建设，深入实创新驱动、开放发展、协调发展、绿色发展、共享发展战略，加快施构建现代产业体系、构筑对外开放合作新优势、优化城镇发展格局、扎实推进生态文明建设、推进脱贫攻坚、保障和改善民生、发展社会事业等重点任务，打好“三大攻坚战”，加快经济升级、城市转型，确保如期全面建成小康社会。经过全市上下共同努力，《规划纲要》提出的主要目标指标、重点任务总体进展良好，一批重大项目运营效果良好，基本实现时间过半任务过半，《规划纲要》执行效果达到预期，为全面完成“十三五”规划目标奠定了坚实基础。

## （一）综合实力持续增强

### 1．主要经济社会指标保持平稳增长

“十三五”前两年，地区生产总值、财政收入、规模以上工业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口总额、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入等8项指标保持平稳增长态势，其中，固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口总额等3项指标实现两位数的增长，年均分别增长14.6%、10.65%、11.4%，分别比全区年均增速高2.0个、0.55个、1.3个百分点。2018年上半年，除了进出口总额之外，其余指标均实现了增长，其中财政收入、固定资产投资、社会消费品零售总额、农村居民人均可支配收入等4项指标同比增速达到两位数，增速分别为12.1%、13.9%、10.4%、11.0%。

### 2．多项总量和人均指标居于全区前列

2017年，柳州市全部工业增加值、研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重、工业技改投资等3项指标位居全区首位；地区生产总值、第二产业增加值、第三产业增加值、固定资产投资、社会消费品零售总额、财政收入、城镇居民人均可支配收入、金融机构人民币存款余额、金融机构人民币贷款余额等9项总量指标和人均地区生产总值、人均财政收入等2项人均指标位居全区14个市前列。

### 3．产业持续健康发展态势

“十三五”以来，柳州市产业结构由二产主导向二产、三产共同主导转变，全市三次产业结构由2015年的7.3:56.6:36.1调整为2017年的6.9:54.0:39.1，工业主导地位稳固，服务业占比有所提升。

**农业生产稳中有升。**“十三五”以来，全市农林牧渔业增加值保持平稳增长态势，禽蛋、水产品等部分农产品产量持续增长。2016-2017年，全市农林牧渔业增加值年均增长3.65%；其中，农业增加值、林业增加值、牧业增加值、渔业增加值分别年均增长2.68%、15.69%、1.19%、5.52%；禽蛋产量、水产品产量分别年均增长8.62%、5.65%。2018年1-6月，全市农林牧渔业增加值44.4亿元，同比增长4.4%。其中，农业增加值19.94亿元，同比增长4.0%；林业增加值4.42亿元，增长7.0%；牧业增加值15.32亿元，增长3.9%；渔业增加值2.68亿元，增长6.0%。

**工业综合实力稳步增强。**“十三五”以来，柳州市工业经济规模不断壮大，工业总量稳居全区首位，龙头企业扩量增质，对主要行业的示范带动作用显著增强。工业经济实现较快增长，2016-2017年，全市规模以上工业总产值、规模以上工业增加值、工业增加值分别年均增长6.29%、6.29%、5.20%；2018年上半年，前两项指标持续增长，分别同比增长4.5%、3.3%。工业企业发展规模日益扩大，2017年，全市拥有规模以上工业企业815家，其中产值超亿元以上工业企业465家，有35家世界500强企业在柳州投资或合资合作。工业企业效益稳步提升，2016-2017年，全市规模以上工业企业利润总额年均增长达到40.15%；2018年上半年，规模以上工业企业利润总额、实现主营业务收入分别同比增长65.9%、6.5%，增速分别较上年同期提高60.29个、0.4个百分点。

**服务业发展对经济增长的拉动作用持续增强。**2016-2017年，全市第三产业增加值年均增长11%，增幅高于全区平均水平2.1个百分点；其中，金融业、房地产业、营利性服务业增长较快，分别年均增长10.88%、9.6%、27.75%。第三产业贡献率由2015年的49.5%提高到2017年的61.3%，提高了11.8个百分点。2018年1-6月，第三产业增加值增长11.5%，比全区平均水平高1.3个百分点；规模以上服务业营业收入同比增长17.04%，比上年同http://10.45.105.18:9000/wcm/app/editor/editor/images/spacer.gif期加快2.19个百分点；其中，研究和试验发展业、科技推广和应用服务业等行业保持高速增长势头，同比分别增长108.41%和45.13%。

## （二）主要目标支撑进一步夯实

### 1．西江经济带龙头城市地位稳固

“十三五”以来，全市紧紧围绕西江经济带龙头城市，全面推进创新驱动、产业转型、开放升级、新型城镇化与深化改革，龙头城市发展驱动力、竞争力、承载力与源动力明显增强；全面推进绿色发展、共享发展、法治建设与党的建设，龙头城市可持续发展力、凝聚力、保障力与支撑力大幅提升，综合实力稳居西江经济带“头首”。2017年，全市主要经济社会指标与首府南宁各领风骚，尤其在表征区域经济实力的人均GDP、工业总产值、工业增加值三大指标上，柳州远超首府南宁，居于西江经济带各市首位；常住人口城镇化率高达64.01%、户籍人口城镇化率49.53%，分别高于南宁市2.66个、5.62个百分点，居于西江经济带各市首位。

### 2．在全区率先全面建成小康社会基础得到夯实

全市地区生产总值、人均地区生产总值、农民人均可支配收入等主要小康指标均基本提前实现比2010年翻一番的目标。按当年价计算，2017年全市地区生产总值2755.64亿元，比2010年翻1.13番；人均地区生产总值69249元，比2010年翻1.05番；农村居民人均可支配收入12151元，比2010年翻1.3番；城镇居民人均可支配收入32661元，比2010年翻0.88番，按照现在该指标发展趋势，初步预测2019年底可以实现比2010年翻一番的目标。

## （三）重大任务取得阶段性成效

### 1．创新引领发展，“实业柳州”新动能积极培育

**（1）综合创新能力持续增强**

“十三五”以来，柳州市全面实施创新驱动发展战略，创新势能加速累积，综合创新能力稳居全区第二。

**企业自主创新能力显著增强。**现有高新技术企业280家，科技型中小企业达到305家，居全区之首；拥有各类研发机构407个，其中国家级工程（技术）研究中心2个、国家级企业技术中心3个、国家级工业设计中心2个；科技成果转化开辟新局面，在全区率先推出科技创新券制度，已征集接券机构56家，新增自治区级技术转移示范机构2家。

**“双创”生态环境进一步优化。**尤其在人才支撑、政策支持、载体建设、知识产权保护等方面得到加强，全市拥有科技企业孵化器和众创空间85个，建成面积达到44.5万平米以上；探索建立区、市、县三级人才小高地体系，共有人才小高地29个，集聚高层次人才2848人，其中院士9人；建成2家国家级和3家自治区级小微企业创业创新基地，柳州科技型中小企业孵化园获“国家级小型微型企业创业创新示范基地”称号；知识产权战略深入实施，柳州被确定为国家知识产权试点城市，高新区通过国家知识产权试点园区验收，拥有国家知识产权示范企业2家，国家知识产权优势企业13家，自治区知识产权优势培育企业59家。

**全国知名品牌创建示范区基础夯实。**质量强市战略深入实施，柳州市制造业质量竞争力指数为88.42，高于全国平均水平4.91个百分点；首创《柳州市城市转型升级质量发展导则》，形成了在全国可复制、可推广的示范创建先进经验；构建“大品牌”工作格局，累计培育广西知名品牌325个，培育国家地理标志保护产品6个；成为广西首个获批命名的“全国质量强市示范城市”，创立了全国质量发展的先进标杆。

**（2）现代产业体系加快构建**

**工业高质量发展成效凸显。**汽车、钢铁、机械等三大支柱产业加快转型升级，柳工集团、广西汽车集团分别入围中国机械工业百强、汽车工业30强。新能源汽车、先进装备制造业等战略性新兴产业正加快成为先导性产业，其中，新能源汽车抢占战略新高地，全市获得国家新能源汽车生产资质企业4家，形成政企联动“柳州模式”；全面加快城市轨道交通、智能电网、装配式建筑、工业大数据等产业布局。智能制造工程积极推进，东风柳汽、柳钢、柳工挖掘机、上通五、柳新等5家企业获首批广西智能工厂示范企业；2018年全市企业两化融合发展指数达到60.52，进入两化融合集成提升与创新突破阶段的企业比例达到41.66%，数字化研发设计工具普及率达及关键工序数控化率分别达65%和60%；成功设立了广西第一个机器人产业园，成立“柳州FANUC机器人学院”、“广西科大-华中数控工业机器人技术中心”。

**现代服务业发展取得新提升。**“十三五”以来，柳州深入实施“服务业发展十大工程”，大力推进“八大服务业项目”，第三产业增加值突破千亿元大关，现代服务业成为拉动经济增长的主导力量。服务业集聚发展效应凸显，宁铁柳州汽车工业物流园等5家集聚区获得首批自治区级现代服务业集聚区认定，现代物流、汽车服务、专业市场、电子商务四大产业集群加快建设；2017年全市新增182家规模以上服务业企业，达到1288家。“电商柳州”、“互联网+”服务工程加快推进，2017年全市电商交易额798.7亿元，比2015年增长了73.63%；广西糖网获批国家电子商务示范企业，富仕云商、嘉航、跨境电商产业园等三大电子商务产业园建设加快推进，引进电商配套服务企业超过200家；支持柳钢快诺交易网、东风柳汽车辆增值服务平台等重点平台项目建设。开展房地产市场分类调控，形成促进房地产市场健康发展的长效机制。金融业、旅游业等现代服务业快速发展，全市金融机构、新型金融组织分别达93家、52家，实现了基础金融服务空白乡镇的全覆盖；三江、融水成为广西特色旅游名县，融水积极创建“国家全域旅游示范区”，工业博物馆被评为国家工业遗产旅游基地，百里柳江景区荣获全国体育旅游示范基地；截至2018年11月，全市4A级旅游景区增至27家，居全区第二。

**现代农业发展迈上新台阶。**“十三五”以来，全市积极推进农业供给侧结构性改革，农业产业结构不断优化，主导产业稳步推进，现代特色农业产业格局基本构建。粮食生产与安全进一步巩固，全市粮食播种面积稳定在166千公顷。全面实施现代特色农业产业品种品质品牌“10+3”提升行动，蔬菜、水果、桑蚕、中草药、水产畜牧养殖等特色农业规模化生产，“双高”糖料蔗基地建设扎实推进。农产品深加工业加快发展，逐渐形成了一批纺织工业园区、食品加工园区、螺蛳粉产业园区、螺蛳粉产业小镇。现代特色农业（核心）示范区创建成效凸显，已基本实现了“乡乡都有示范区”，获得自治区认定的各级示范区数量多、质量高。农产品质量安全体系建设加快推进，2017年新增“三品一标”认证产品22个，有效期内的认证产品达83个；在自治区级现代特色农业核心示范区、自治区级以上农业产业化龙头企业、自治区级以上标准园、有机食品和绿色食品企业实施食用农产品产地准出制度，建立食用农产品质量安全追溯体系，有效与市场准入制度相衔接。新型农业经营主体发展迅速，截至2017年底，全市拥有市级以上农业龙头企业达118家，农民专业合作社示范社135家。智慧农村积极发展，全市农村电商服务点覆盖721个村，覆盖率达77.11%。

### 2．改革纵深推进，“活力柳州”新优势加快释放

**供给侧结构性改革取得阶段性成果。**分类化解过剩产能，妥善安置“僵尸企业”职工；落实降成本政策取得实效，2016年全市为企业降低各类成本超过15亿元，2017年减轻企业、个人税负73.2亿元，2018年上半年累计降低企业各类税费超过10亿元。

**重点领域改革进展成效凸显。**全力开展优化营商环境大行动，率先在广西成立市行政审批局，实行“一枚印章管审批”的基础上，继续深化“八个一”综合改革，市级41个部门单位权力清单全部公布；组建县级行政审批局，探索县级相对集中行政审批权的改革工作；商事制度改革扎实推进，全面实施“多证合一、一照一码”，探索推进“三十五证合一”，全面推行“全城通、就近办”；住建领域行政处罚权、交通管理部分行政处罚权划转城管执法局，初步构建形成“大城管”新格局。深化经济领域体制改革，国资国企改革稳步推进，组建成立九大集团公司；激发民营经济发展活力，民营企业主体规模连续保持两位数增长，民营经济企业提供地税收入占全地税收入总额的23.18%，提供国税收入占全市国税收入总额的33.22%；创新投融资模式，试点开展PPP模式融资取得重大突破，2016年至2018年6月底13个PPP项目落地实施，吸引社会资本149亿元。农村综合改革日益深化，农村土地承包经营权登记颁证全力推进，可颁证率达97.3%；4个城中村完成村集体产权制度改革，有集体经济收入的行政村覆盖面为76.47%。农村金融改革积极推进，大力推广“农金村办”模式，鹿寨成为柳州第一个、全区第五个创建成功的“信用县”。

**统筹推进文化、教育、医药卫生等领域改革。**集团化办学和医联体建设在全区县域经济发展大会暨年中工作会上得到自治区表扬，在每个县建立三甲医院医疗联合体并推行县乡医疗服务一体化，在每个县区规划建设一个内设“五馆四场”的体育公园，成功举办世界铁人三项赛、环广西公路自行车世巡赛（柳州段）等顶级赛事。

### 3．开放合作拓展，“开放柳州”新格局逐渐显现

**全国性综合交通枢纽建设加快。**组织开展《柳州市全国性综合交通枢纽规划》编制工作。综合交通运输体系不断完善，铁路项目建设扎实推进，柳州雒容铁路商品汽车发运基地、西鹅铁路货运中心一期工程至柳州东站还建工程已建成投入使用；焦柳铁路怀化至柳州段电气化改造工程已开工建设；公路网结构进一步完善，柳州至梧州、桂林至三江、三江至柳州高速公路建成运营，全市实现县县通高速公路；水路运输能力不断提升，加快西南出海北线通道水运项目建设，红花枢纽二线船闸实现开工建设，官塘港2个泊位开港运营；机场规划建设稳步开展，柳州白莲机场航站楼及配套设施扩建工程已建成投入使用；城市轨道交通建设全面推进。

**区域合作步伐加快。**积极参与“一带一路”、珠江—西江经济带、粤桂黔高铁经济带等区域合作，加快推进粤桂黔高铁经济带合作试验区广西园建设，扎实开展与上海漕河泾开发区的合作。柳工在全球140多个国家拥有380多家经销商、2650多个服务网点，拥有3个海外制造基地、4个海外研发中心、12个海外营销子公司，打造了中国工程机械行业在海外规模最大、效率最高、覆盖面最广的国际营销与服务网络，基本完成“一带一路”沿线国家战略布局。投资7亿美元的上汽通用五菱印尼工厂已竣工并正式投产。职业教育伴随企业“走出去”，柳州市职校实现与印尼、泰国、德国、俄罗斯等国家院校合作办学，职业教育国际化迈开新步伐。

**对外贸易实力不断增强。**招商引资三年行动计划扎实推进，“十三五”以来，全市共引进市外境内到位资金（含续建项目）2271亿元，实际利用外资（全口径）17.32亿美元。柳州市于2017年底获准成为国家原产地认证签证点、荣获国家出口汽车及零部件质量安全示范区称号。加工贸易倍增计划稳步推进，制定了《柳州市加工贸易产业精准招商工作方案》。柳州保税物流中心（B型）项目获批设立。口岸开放取得新突破，“十三五”前两年，柳州口岸货运量年均增速超过20%；柳州口岸扩大开放至鹿寨江口码头作业区项目已列入国家“十三五”口岸发展规划；“单一窗口”免费申报机制持续推进。

### 4．绿色协调并进，“美丽柳州”新形象日益彰显

**（1）城乡融合发展加快推进**

**国家新型城镇化综合试点扎实推进。**城镇化水平不断提升，2017年，全市常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别为64.01%、49.53%，均位居全区第一，常住人口超户籍人口13万人，是西部地区少数几个人口净流入城市。农业转移人口市民化有序推进，将农业转移人口纳入基本公共服务范围，基本公共卫生服务人均补助标准从2016年的人均45元提高到2017年的人均50元，服务项目从12大类提升到14大类。特色小镇建设初见成效，鹿寨县中渡镇·喀斯特山水古韵小镇被评为国家级特色小镇，柳江区百朋镇·莲花小镇、柳南区太阳村镇·螺蛳粉小镇、三江县丹洲镇·柚香小镇被评为广西特色小镇。统筹推进智慧城市、海绵城市等建设，大力开展清除违法建设“百日会战”“飓风行动”，城市环境得到明显改善。

**“美丽柳州”乡村建设稳步推进。**示范村建设成为引领美丽乡村建设的标杆示范举措，2017年，全市整合各级各类涉农资金2.76亿元，集中打造了12个生态宜居、产村互动、农旅融合、富裕文明的综合性、示范性、辐射带动作用强的示范村屯。村屯基础设施建设巩固提升，村屯绿化项目、村屯道路硬化工程、饮水净化专项活动加快推进。

**县域经济发展活力不断增强。**出台并实施了《关于加快县域经济发展的决定》，以县城和工业园区为重点的县域经济发展格局基本形成。鹿寨县、融水县、柳南区、鱼峰区获得2016年度广西科学发展先进县（城区）；柳江区、三江、融水、柳南区获得2017年广西科学发展先进县（城区），城中区获得2017年广西科学发展进步县（城区）。2017年，三江、融水、融安、鹿寨、柳城等五县经济增速均实现较快增长，尤其是融水、鹿寨经济增速达到2位数以上，增幅均高于全市平均水平；五县经济总量占全市经济总量比重由2016年的18.3%提高到19%，占比提高了0.7个百分点。

**（2）中心城市功能明显提升**

“一主三新”城市发展空间新格局基本形成。主城区商务区核心作用逐步增强，柳东新区成为产城融合新标杆，柳江新区成为要素集聚承载地，北部生态新区成为新型城镇化建设示范区和智慧城市新区，向产业集聚、人口集聚、要素集聚的西江经济带龙头城市迈进。城市综合承载能力不断提升，“井字形+一环五射三通道”的城市路网骨架基本搭建，公共交通体系实现优化升级，市政公用基础设施配套水平不断提升。智慧城市建设取得新进展，从建章立制、规划先行、重点推进三个层面着手，逐步实现柳州智慧城市建设的全局统揽和快速发展；智慧城市重点工程积极推进，信息化在善政、惠民、兴业等重点领域的应用水平不断提升。

**（3）生态文明建设扎实推进**

环境保护得到加强，环境质量持续改善，积极开展水源保护规范化建设，加大对土地、大气污染防治力度，空气质量优良率继续提升，柳江河饮用水保护河段保持国家地表水Ⅲ类以上水质标准；能耗强度有效降低，组织企业申报区、市两级节能提升技改项目，对钢铁、水泥等企业能耗限额标准执行情况开展专项节能监察，组织实施绿色制造重点工程；深入创建国家环保模范城市，推进国家循环经济示范城市建设。绿色发展凸显成效，国家循环化改造示范试点项目深入实施，园区企业集中供热供汽覆盖面达85%，工业固体废物处置利用率、工业水循环利用率均达90%以上；“柳州制造”绿色化程度不断提高。生态保护力度不断加大，深入实施主体功能区规划，继续推进“绿满龙城”等重大生态工程建设，绿色生态框架基本形成，2017年，全市建成区绿地面积由2015年的32.71%提升为35.19%，人均公园绿地面积由12.01㎡提升为12.93㎡；深入实施宜居环境计划，投入生态环保园林建设资金3.94亿元，加快花园城市2.0版建设，规划建设占地50公顷的紫荆花公园，全面提升“紫荆花城”城市品牌。

### 5．民生改善发力，“幸福柳州”新水平显著提升

**脱贫攻坚取得突出实效。**2016-2017年，全市累计减贫12.32万人，年均减贫6.16万人；贫困村摘帽114个，年均摘帽57个。截至2018年6月底，全市预脱贫贫困户“八有一超”各项指标全部达标的有15672户61815人，达标率为60.82%。“七个一批”精准脱贫工作卓有成效，“县有扶贫支柱产业、村有扶贫主导产业、户有增收致富项目”的产业扶贫新格局加快构建；加快推进易地扶贫搬迁工程，累计建成易地扶贫搬迁安置房建设11069套，竣工率81.93%，搬迁入住建档立卡贫困人口44958人，入住率79%。举办各类招聘会、交流会约700场次，提供就业岗位60多万个，达成就业意向、协议约8.6万人；实现贫困人口城乡基本医疗保险参保全覆盖；共发放雨露计划补助6188.6万元42920人次，开展“两后生”中期技能培训3003人，发放补助3307.71万元，开展农民实用技术培训18194人次。脱贫攻坚“七大工程”扎实推进，贫困地区水、电、路等基础设施进一步完善，“十三五”以来，累计投入基础设施建设扶贫资金13.5亿元，建设屯级硬化道路1456条3346公里[[1]](#footnote-0)；已基本解决贫困村贫困群众安全饮水问题，积极实施农村34569户危房改造，改善贫困群众的住房条件。粤桂协作不断深化，广东省已落实2016-2018年帮扶资金1.642亿元。

**更高质量就业加快推进。**城乡一体的就业促进格局基本建立，创业担保贷款规模扩大，已发放贷款3092万元，帮扶250家小微企业实现创业，带动就业3000人以上；深入开展就业专著“百千万”项目，累计为高校毕业生提供公益性质就业岗位2000余个，探索建立具有柳州特色的贫困农村劳动力就业帮扶体系，2018年共为3.7万名建档立卡贫困劳动力解决就业问题；加强劳动监察执法能力建设，成为全区第一个实行农民工工资保障金三方监管的试点城市。

**社会保障水平日益提升。**社会保障基本实现从“制度全覆盖”到“人员全覆盖”，在全区率先出台《柳州市被征地农民养老保障生活补助基金暂行办法》；42家二级以上定点医疗机构均已开通跨省异地结算平台，城镇职工医保、城乡居民医保跨省异地结算省（区、市）分别为19个、5个；全面落实社保惠民政策成效显著，累计为用人单位降低各项社会保险费13.45亿元；不断健全城乡低保标准动态调整机制，确保农村低保标准达到或超过国家扶贫标准；住房保障体系不断完善，累计开工建设城镇保障性住房和棚户区改造13.93万套，累计基本建成9.23万套，累计分配入住7.42万套，逐步实现中低收入家庭“住有所居”。

**教育发展水平稳步提升。**以集团化办学、学区联盟、结对帮扶等形式推进学区制管理改革，全市义务教育集团共33个，涉及义务教育学校91所，惠及学生12.5万人。提前三年实现县域义务教育基本均衡发展目标，率先成为广西所有县区全部通过国检的地级市。职业（技工）教育国际化加快发展，建立了“中德双元制”职业教育基地、“印尼中上汽通用五菱汽车教育培训基地”和“DMG数控智能制造中心”；“现代学徒制”和“新型学徒制”试点稳步推进；获评广西工匠7名；高等教育积极发展，助推广西科技大学鹿山学院转设为柳州工学院，并列入自治区独立学院专设应用型本科大学优先名单；促进区域优质数字教育资源覆盖城乡，成为教育部确定的第一批国家教育资源公共服务平台规模化应用试点地区之一，也是全区唯一的试点城市。

**健康城市建设务实推进。**城市优质医疗资源向基层下沉积极推进，全民健身、公共卫生、医疗服务体系日趋完善，市民健康水平稳步提升。大力实施市区医疗卫生基础设施提升三年行动计划。积极推进多种形式医联体建设，紧密型医联体建设取得实效，全市所有三级医院均参加医联体建设，与县级医院组建7对紧密型医联体实现人才、临床、科研、教学、信息共享；扩大县域医共体建设范围，实现县乡医疗服务一体化管理，提升基层医疗卫生机构服务能力。公共卫生服务体系建设得到加强，重大疾病防控体系逐步完善；城乡居民大病保险制度全面实施，实行全区最低起付标准；家庭以上签约服务有序推进，全市31个社区卫生服务中心及93个乡镇卫生院全面参与家庭医生签约服务，组建家庭医生团队1098个，165.6万居民与家庭医生签约。全民健身和全民健康深度融合初显成效，全民健身运动广泛开展，推动“旅游+体育等”模式，成立广西首家“体医融合”运动康复中心；成功举办环广西公路自行车世界巡回赛、中渡古镇半程马拉松赛。

### 6．社会治理健全，“和谐柳州”新期待日益满足

**加强党的建设展现新气象****。**坚持全面从严治党，严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，全面推行“五个四”履职要点，打造“五廉工作格局”。积极深化纪律检查体制改革，完善廉政制度，强化监督执纪问责，营造良好政治生态。强化基层党建基础，进一步选强配齐村（社区）“两委”班子。

**社会多元治理格局初步构建。**社会治理得到加强和创新，社会治理水平不断提升，积极开展“智慧社区”试点建设，形成市、城区、街道和社区四级联通社区管理和服务信息平台；2个县（区）整体推进农村社区建设试点，形成“三结合”工作法。平安柳州建设加快推进，大力推进“天网工程”扩容建设，初步实现视频监控资源联网共享；严厉打击各种违法犯罪成效凸显，刑事案件连续三年大幅下降，命案现案破案率连续三年保持90%以上。防灾减灾能力逐步提升，构建“可视化指挥、精准化调度、专业化作战、社会化保障”的综合应急救援体系。

**民主法治建设展现新景观。**“法治柳州”全面推进，法治政府、法治社会建设成效凸显。编制出台了柳州市五年立法规划，制定《柳州市政府规章制定程序办法》，为推动良法之治夯实基础。建立行政权力运行动态调整机制，促进行政权力运行规范化发展。司法权力运行机制不断健全，家事审判工作得到了最高人民法院的充分肯定，破产审判经验在全国法院破产审判工作会议上得到推广。建立了一批法治文化阵地建设，2017年成功在全区率先将法律机器人应用于全民普法，不断完善“谁执法、谁普法”工作体系，夯实大普法格局。加快构建了覆盖全市的公共法律服务网络。

## （四）重大项目实施进程加快

“十三五”以来，全市坚持把重大项目建设作为“稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险”的重要抓手，以自治区、市级重大项目和“十大建设工程”为引领，坚持问题导向抓“卡点”，坚持结果导向求实效，工作方式逐步向减审批、强监管、优服务转变，加强统筹协调，强化要素保障，跟踪会议落实，一大批“十三五”规划纲要确定的重大工程建设项目建成并投入使用，运营效果良好，为“十三五”规划目标的完成发挥了重要的促进作用。“十三五”前两年半，柳州市重大项目计划投资2282.91亿元，累计完成投资1961.84亿元，完成投资进度85.94%。其中，柳州市纳入自治区层面统筹推进的重大项目共90项，“十三五”以来累计完成投资378.85亿元。就投资领域来看，“十三五”以来，全市基础设施项目、产业项目、社会民生项目、节能环保项目分别完成投资额814.26亿元、655.72亿元、387.26亿元、104.6亿元，分别占重大项目完成投资额的42%、33%、20%、5%。柳梧、三柳、桂三高速公路建成通车，柳州港官塘作业区一期顺利开港，落久水利枢纽、红花二线船闸等项目加快建设，全国性综合交通枢纽建设扎实推进。胜利路高架桥、文昌路下穿通道、五岔路口改造基本完成；城市轨道交通前期工作进展顺利，官塘大桥、莲花大道等项目加快推进，智慧城市、海绵城市、“城市双修”[[2]](#footnote-1)和地下综合管廊试点有效开展。

# 二、“十三五”规划纲要主要指标完成情况

## （一）主要指标总体完成情况

《规划纲要》确定的4大类29项指标（共有30项具体指标）中，属于预期性指标16项，约束性指标14项。从评估结果来看，《规划纲要》确定的经济社会发展主要目标指标进度达标率为75.9%，完成情况总体良好，完成质量较高，与当前柳州市经济高质量发展的基本要求相符。主要指标完成情况主要呈现以下特点：**一是**创新发展类指标完成率达到100%，反映出近年来柳州企业自主创新能力明显增强，一批高端科技平台建设积极推进，公共创新平台建设成效凸显，成为全区企业博士后工作站设站最多的城市。**二是**民生福祉类和生态文明类指标完成情况较好，完成率均在80%以上，说明柳州市民生保障不断加强，生态环境质量持续改善。未完成的民生类指标是居民人均可支配收入和每千名老人养老床位数；未完成的生态文明类指标是单位生产总值二氧化碳排放降低，这主要是由于近几年钢铁等大宗商品价格上涨较快，柳钢生产步伐明显加快，产能利用率快速提升，煤炭消费持续增加带动二氧化碳排放量的急剧增长所致。**三是**经济发展类指标完成率仅为57.1%，与预期存在一定差距，主要是地区生产总值、城镇化率和规模以上工业增加值等3项指标未达到规划进度要求。这说明柳州市经济下行压力依然较大，持续向好的基础还不牢固，工业结构性问题依然突出，城镇化率处于高位，进一步大幅增长的难度很大。

## （二）按领域分指标完成情况

**一是经济发展类指标完成率为57.1%。**经济发展类指标共7项，除了城镇化率二级指标户籍人口城镇化率以外，其余指标均为预期性指标。财政收入、固定资产投资、社会消费品零售总额、外贸进出口总额等**4项指标完成预期目标**。城镇化率、地区生产总值、规模以上工业增加值等**3项指标未完成预期目标。**

**二是民生福祉类指标完成率为80%。**民生福祉类指标共10项，其中，城镇登记失业率、农村贫困人口脱贫、城镇保障性住房建设和棚户区改造三项指标为约束性指标，其余均为预期性指标。九年义务教育巩固率、高中阶段入学率、市区常住人口、农村贫困人口脱贫、城镇保障性住房建设和棚户区改造、城镇登记失业率、城镇新增就业人数、人均预期寿命等**8项指标完成预期目标**。每千名老人养老床位数、居民人均可支配收入等**2项指标未完成预期目标**。

**三是创新驱动类指标完成率为100%。**创新驱动类指标共3项，分别为研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重、新增劳动力平均受教育年限、互联网普及率，**均完成了规划目标进度要求**。

**四是生态文明类指标完成率为77.8%。**生态文明类指标共9项，均为约束性指标。耕地保有量、新增建设用地规模、万元生产总值用水量、主要污染物排放量降低、森林覆盖率、城市空气质量优良率、主要河流水质达标率等**7项指标完成预期目标**。单位生产总值能源消耗降低、单位生产总值二氧化碳排放降低等**2项指标未完成预期目标**。

**表2-1 《规划纲要》主要目标指标评估完成情况**

|  | 指标 | 指标  属性 | 2015年 | “十三五”规划目标 | | 现状进展情况 | | | | 是否  完成 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2020年 | 年均增长（%） | 2016年  数值 | 2017年  数值 | 2016-2017年年均  增速（%） | 2018年  上半年（%） |
| **经**  **济**  **发**  **展** | 1.地区生产总值（亿元） | 预期性 | 2298.62 | 3400以上 | 8 | 2476.94 | 2755.64 | 7.2 | 6.4 | 未完成 |
| 2.规模以上工业增加值（亿元） | 预期性 | — | — | 8 | 1193.72 | 1310.58 | 5.4 | 3.3 | 未完成 |
| 3.财政收入（亿元） | 预期性 | 343.81 | 505 | 8 | 370.16 | 403.8 | 8.4 | 12.1 | 完成 |
| 4.固定资产投资（亿元） | 预期性 | 2050.55 | 3600 | 12 | 2338.6 | 2697.2 | 14.6 | 13.9 | 完成 |
| 5.社会消费品零售总额（亿元） | 预期性 | 944.11 | 1500 | 10 | 1045.1 | 1155.6 | 10.65 | 10.4 | 完成 |
| 6.进出口总额（亿元）[[3]](#footnote-2) | 预期性 | 138.63 | 31.6 | 8 | 135.38 | 172.42 | 11.4 | -4.8 | 完成 |
| 7.城镇化率：  常住人口城镇化率（%）  户籍人口城镇化率（%） | 预期性  约束性 | 62  62.11  48.25 | 68.7  53 | — | 63.01  63.01  49.32 | 64.01  64.01  49.52 | — | —  — | 未完成  未完成  未完成 |
| **民生福祉** | 8.九年义务教育巩固率（%） | 预期性 |  | 95 | — | 97.05 | 97.03 | — | 97 | 完成 |
| 9.高中阶段毛入学率（%） | 预期性 |  | 92 | — | 83 | 85 | — | 85 | 完成 |
| 10.市区常住人口（万人） | 预期性 | 160 | 200 | — | 161.49  (不含柳江)  221.91  （含柳江） | 224.55（含柳江） | — | — | 完成 |
| 11.居民人均可支配收入（元）  其中：城镇居民人均可支配收入  农村居民人均可支配收入 | 预期性 | 28722  9449 | —  47000  16000 | 10  10  11 | 23009  30270  11107 | 25070  32661  12151 | 7.65  9.55 | 6.4  11.0 | 未完成  未完成  未完成 |
| 12.城镇登记失业率（%） | 约束性 | 3.95 | 按自治区下达任务 | — | 3.92 | 2.51 | — | 2.67 | 完成 |
| 13.城镇新增就业人数（万人） | 预期性 | 5.81 | 五年累计25 | — | 6.1 | 6.5 | — | 3.37万人 | 完成 |
| 14.农村贫困人口脱贫（万人） | 约束性 |  | 32.87 | — | 7.2 | 5.1 | — | — | 完成 |
| 15.城镇保障性住房建设和棚户区改造（万套） | 约束性 |  | 13 | — | 12.61 | 13.43 | — | 13.93 | 完成 |
| 16.人均预期寿命（岁） | 预期性 | 高于全国平均水平 | 77 | — | 76 | 76.3 | — | 76.5（绝对数） | 完成 |
| 17.每千名老人养老床位数（张） | 预期性 | 19.6 | 35 | — | 22.2 | 24.77 | — | 26.25 | 未完成 |
| **创新驱动** | 18.研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重（%） | 预期性 | 1.5 | 2.2 | — | 1.69 | 1.8 | — | 1.9 | 完成 |
| 19.新增劳动力平均受教育年限（年） | 约束性 | — | 10 | — | 自治区统计 | 自治区统计 | 自治区统计 | 自治区统计 | 完成 |
| 20.互联网普及率：  固定宽带家庭普及率（%）  移动宽带用户普及率（%） | 预期性 | — | 90 | — | 87（估计）  88（估计） | 88（估计）  89（估计） | — | — | 完成  完成 |
| **生态文明** | 21.耕地保有量（万亩） | 约束性 | — | 按自治区下达任务 | — | 546.9212 | 546.2118 | — | — | 完成 |
| 22.新增建设用地规模（公顷） | 约束性 | — | 按自治区下达任务 | — | 2598 | 1770 | — | 768 | 完成 |
| 23.单位生产总值能源消耗降低（%） | 约束性 | — | 19 | — | 4.55 | 3.43 | — | 1.13 | 未完成 |
| 24.单位生产总值二氧化碳排放降低 | 约束性 | — | 22 | — | 2.26 | 0.93（预）  自治区未定 | — | — | 未完成 |
| 25.万元生产总值用水量（吨） | 约束性 | — | 按自治区下达任务 | — | 3.6 | 7.2 | — | 9 | 完成 |
| 26.主要污染物排放量降低（%）  其中：化学需氧量  氨氮  二氧化硫  氮氧化物 | 约束性 | 完成目标 | 按自治区下达任务 | — | 0.52  0.21  5.13  0.56 | 5.53  0.89  6.8  2.75 | — | 5.61  0.95  8.4  2.5 | 完成 |
| 27.森林覆盖率（%） | 约束性 | 64.9 | 65 | — | 65.02 | 65.02 | — | 65.02 | 完成 |
| 28.城市空气质量优良率（%） | 约束性 | 83.2 | 85以上 | — | 86.3 | 84.4 | — | 81.8 | 完成 |
| 29.主要河流水质达标率（%） | 约束性 | — | 96以上 | — | 100% | 100% | — | 100% | 完成 |
| 说明：[1]经济发展类指标中，1-6项指标既有增速目标，也有绝对值目标，本报告按年均经济增速目标进行评估。 | | | | | | | | | | |

# 三、“十三五”规划纲要实施存在的主要困难和问题

## （一）部分指标与规划目标仍有一定差距

从评估结果来看，尚有7项指标未达到规划进度要求。其中经济发展类指标3项，民生福祉类指标2项，生态环保类指标1项；户籍人口城镇化率、单位生产总值能耗降低、单位生产总值二氧化碳排放降低等3项指标是约束性指标。究其原因，**一是**受国际国内发展环境变化影响，柳州市经济发展进入新常态，新动力上升不足以弥补旧动力的下滑，整体经济下行压力增大，全市地区生产总值、规模以上工业增加值、固定资产投资、城镇居民人均可支配收入呈现不同程度下滑趋势。“十三五”前两年，地区生产总值、规模以上工业增加值、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入等指标的年均增速分别低于“十三五”规划目标0.8个、2.6个、2.35个、1.45个百分点。2018年上半年，全市地区生产总值、财政收入、规模以上工业增加值、社会消费品零售总额等指标增速分别排全区14个市第11、6、10、8位，处于中下游水平，发展优势在逐步缩小。**二是**一些结构性、深层次的问题依然较为突出。工业结构性问题凸显，受国家政策环境、市场容量和供给侧结构性改革影响，传统优势产业发展明显放缓，新兴产业发展尚处于培育阶段，规模还不能支撑工业持续健康发展；轻重工业比例出现失调，工业产业附加价值低的结构性问题严重影响了工业的发展。自2017年一季度以来，全市工业增加值增速持续低迷，连续6个季度在5%左右，2018年上半年仅增长3.4%，增速较一季度回落1.7个百分点。**三是**城镇化率在全区已处于前列的较高水平，进一步大幅度提升的难度不断加大，小城镇和特色小镇人口集聚能力还较弱。**四是**节能减排压力依然较大，尤其是近几年钢铁等大宗商品价格上涨较快，柳钢生产步伐明显加快，产能利用率快速提升，煤炭消费持续增加带动能耗水平提升和二氧化碳排放量急剧增长。

## （二）重点任务落实存在的问题

### 1．新旧动能转换接续乏力

**（1）工业发展结构性问题突出**

**一是汽车、钢铁、机械三大支柱产业集中度高，单一独大的风险值得关注。**“十三五”以来，三大支柱产业占全市规模以上工业总产值的比重在76%左右[[4]](#footnote-3)。而在三大支柱产业中，汽车产业占据“半壁江山”，其产值占全市规模以上工业总产值的50.62%。当前，汽车、钢铁、机械既受国家宏观政策调控影响大，又受经济下行压力影响，总体面临增长乏力的窘况。尤其汽车产业发展形势尤为严峻，柳州汽车主要在低端市场具有优势，当前汽车行业正处于产品和技术升级换代、市场竞争深刻调整的重大转折期，汽车产值增长更是乏力，2018年上半年，汽车工业总产值仅增长0.8%，比一季度回落0.7个百分点，对全市规模以上工业总产值的贡献率为8.8%，比一季度回落6.4个百分点。

**二是轻重工业比例失衡状况突出。**柳州轻重工业比约1:9，重工业增加值的占比高于轻工业增加值占比80.08个百分点，轻工业发展较为滞后，以消费品工业为核心的产业链不全，高附加值的轻工业产业更是缺失，轻重工业比重失衡加大了产业结构调整的难度，影响了工业发展的整体质量。

**（2）新动能培育发展相对缓慢**

**一是新型产业发展综合实力不强。**总体来看，柳州市具有高科技含量、高附加值、低能耗、低污染的新型工业产业比重仍然比较低。2017年，全市战略性新兴产业占比仅为12%，远低于同为中西部工业城市的绵阳（37.5%）、九江（33.5%）、宝鸡（17.1%）；对规模以上工业总产值的贡献率仅为25.8%。在800多家规模以上工业企业中，新兴产业企业不到100家，缺乏带动力强的龙头企业，瞪羚企业更少，且缺乏带动力强的新兴独角兽企业。同时，现有新兴产业尚处于培育期，除新能源汽车、新材料、电子信息等产业具有一定优势外，城市轨道交通、智慧电网、装配式建筑等产业正在苗圃中成长。同时，产业链、价值链中低端的格局尚未根本改变，微笑曲线两头上游与下游研发设计、品牌经营等方面仍有待加强，产业配套能力仍然不足，尚未形成支持经济增长的新动能。

**二是新业态发展相对滞后。**当前柳州在大数据、云计算、互联网产业发展方面仍相对滞后，实体经济正面临着大数据跨界创新的颠覆式挑战。中小企业自动化、数字化程度低，信息集成、资本吸聚、技术整合能力过弱，智能制造融合创新的生态圈尚未形成。

**（3）推动新旧动能加快转换的要素支撑不足**

当前，柳州市推动传统产业改造升级、培育壮大新兴产业、探索创新业态等方面所需的技术、人才、平台、大数据、资本等高端要素支撑仍显不足，已成为制约本市新旧动能转换的重大瓶颈。

### 2．改革创新力度有待增强

**（1）科技创新能力有待增强**

**一是科技创新投入仍需加强。**柳州市全社会研究与试验发展经费投入所占比例与其他发达地区城市相差较大。2016年，柳州市研究与试验发展经费投入41.8亿元，占地区生产总值的比重为1.69%，低于全国平均水平（2.11%）0.42个百分点，与株洲（2.03%）还有不少差距，与无锡（2.82%）等发达地区的差距就更大。政府引导全社会创新的科技财政资金偏低，2016年柳州市地方科技公共财政支出占公共财政支出的比重仅1.22%，远低于全国平均水平（2.42%)。

**二是科技创新主体实力不强。**部分创新主体的创新观念陈旧落后，特别是中小型企业，对新技术、新工艺、新设备持观望态度。全市传统产业比重大，大多数企业偏重于产品销售，追求科技创新的驱动动力不足，忽视产品研发和科研投入严重匮乏现象仍然突出，呈现出企业技术成果研发能力不足，技术成果引进和消化能力滞后，技术成果产业化推进亟待进一步加强。高新技术企业比重较低，尤其是缺乏具有示范带动作用的骨干高新技术企业。规模以上企业科技创新投入不足，中小微企业的科技创新意识和自主创新能力不强，科技型领军企业和高端研发机构不多，企业整体科技创新能力难以支撑引领产业经济转型升级。

**（2）创新环境有待进一步优化**

**一是科技创新人才不足。**全市科技人才总体规模相对较小，且科技人才分布不尽合理，科技人才后备力量较弱，科技队伍素质总体还不够高，专业结构比例失衡，加之高等院校较少，导致全市创新资源不足和高层次科技创新人才短缺问题依然突出。同时，由于科技创新资源协调创新合力整合不足，导致科技人员技术研发和企业技术需求脱节现象仍较为严重，进而影响了科研成果的转化与利用。

**二是科技创新机制保障有待健全。**全市科技与金融结合机制还未完善，促进科技和金融结合的政策措施还需进一步深化，科技风险投资还需进一步加强。国际科技交流与合作相对薄弱，对外科技合作的管理体制和市场运作机制还未健全。部分政策落实难度较大，存在“末梢堵塞”现象，“最后一公里”有待进一步打通，如鼓励创新、宽容失败的体制机制有待完善；对科研人员在创新实践、成果转化过程中非主观故意过失包容不够。科技中介等为代表的科技服务业发展有待加强，现有科技中介服务机构多是从政府部门分离或事业单位改制而来，工作条件有限，运行机制不活，功能比较单一，其他民营中介机构小、散、弱，科技金融造血能力不足，孵化服务水平偏低，在一定程度上制约了科技成果转化。

**（3）全面深度改革亟待增强**

“十三五”以来，柳州市积极推进各领域改革，取得了一定成效，但是总体来看，深度改革的动力还不足，在一些重点领域还需要将改革向深度广度拓展。

**一是国有企业改革的进一步深化，尤其是国有企业混改步伐的推进，仍需要坚持问题导向，深入研究深化改革措施。**柳州部分国有企业，如柳化、两面针、柳州水泥厂等都曾有过辉煌的历史，这些国有企业当前都面临发展困境，如何因企施策促进其转升级，推进国企上市企业的“二次改革”“二次创业”，对柳州未来的发展仍是非常重要的。此外，在以市场为导向推进其他国有企业改革，尤其是产权交易、现代企业法人、混合所有制等改革仍有很多可以作为的地方。

**二是有利于激活民间投资和民营企业发展活力的改革仍需深化。**总体来看，民营经济在柳州仍然是短板，国有企业对民营经济的带动作用尚未体现，规模以上民营企业数占比为85.2%，但是其工业总产值仅占41.3%，2017年规模以上工业增加值增速下降9.6%。然而现代制造业的发展离不开民营中小微企业的支持，尤其在上下游配套企业中民营企业是主力，针对制约民营经济发展的体制机制堵点难点问题，需要通过深化相关改革来破解。

**三是优化营商环境，尤其是围绕激发市场主体活力，推进深层次的“放管服”改革仍有待加强。**柳州是工业城市，企业对投资办厂、生产经营的便利化要求更加迫切，对涉及现代先进制造业发展的投资项目、企业发展、创新创业等事项的改革力度要加强，在切实降低企业投资办厂的经济成本、时间成本和机会成本等方面仍有空间可以挖掘。取消下放的行政审批项目含金量不高，如在投资和社会发展领域的行政审批项目取消清理不彻底，办理所需环节仍然较多；一些应该取消的审批事项、非许可审批事项被合并或调整为审核、事前备案等事项，没有实际取消事权。职能部门在审批与监管职责划分有待进一步理清，影响审批效率提升。信息系统分散建设问题依然存在，数据共享与开放难度仍然较大，政府信息系统有待兼容。

**四是农村综合改革领域要拓宽，力度仍需加强。**随着农村产权制度改革的进一步推进，促进农村集体产权从“死权”到“活权”，再到“活钱”，生产要素在城乡之间的平等交换、合理配置，才是更可持续的乡村发展模式。如何将资本化的农村要素权益还给农民，农村产业如何发展，如何更好的带动农民增收，在制度保障上如何增强等，方面都是农村综合改革需要关注的。

### 3．综合交通枢纽地位遭受严峻挑战

铁路枢纽集聚能力不强，柳州市铁路与国家铁路运输主干通道联系不紧，无论是全面贯通“四纵四横”高铁主骨架，还是推进“八横八纵”主通道建设，均与柳州没有交集。高铁也仅仅强化了柳州南北向对外通道建设，东西向缺少与广东、云南、贵州方向的直接连通铁路，客货运输线路迂回，绕行里程较长。列入国家中长期铁路网规划的经过柳州的项目，没有一个在“十三五”期动工。区域城际交通联系不便，柳州经合山至南宁、桂林经柳城至河池、贺州经柳江至巴马等3条规划高速公路尚未建成，对接北部湾经济区的高速公路容量不足；城际铁路审批难度大、融资压力大；城市轨道交通建设规划审批层次较高，推动的难度较大。内河水运潜能尚待发挥，现有巷道等级不高，尚未建成2000吨航道，仅30%的水运货物在柳州港装船。航空运输辐射不强，在飞航线及通航城市均较少。

### 4．对外贸易结构有待优化

对外贸易模式和商品结构均较为单一。柳州市属于进口主导型外贸模式，进口量占进出口总额的三分之二，且进出口主要集中在柳钢、东风柳汽、柳工、上汽通用五菱4家企业，占全市进出口总值超过八成。全市对外贸易涉及的产业和产品高度集中，出口产品单一，集中度达到80%以上；进口产品主要集中在柳钢这一家企业，其进口量占全市进出口总值的80%。过于集中的商品结构，导致柳州市的进出口额极易受国际市场原材料价格的影响，隐含着较大的市场风险，抗风险能力较弱，不利于实现外贸进出口的长期稳定增长。

### 5．区域发展不平衡不充分问题突出

总体来看，柳州市区域、城乡发展公共资源优化配置，要素资源的合理流动等方面尚未有突破性进展，中心城区与郊区、老城区与新城区、城市与农村之间的公共资源优化配置、公平分配任务依然艰巨。县区经济发展分化明显，2017年，五个城区地区生产总值占比全市地区生产总值的比重为80.95%，比5个县域占比高61.9个百分点；地区生产总值最高的柳南区与最低的三江县差距显著，前者地区生产总值是后者的13.5倍；全市5个县域中，有两个国家级贫困县，一个自治区级贫困县。城乡居民收入差距依然明显，城镇居民人均可支配收入是农村居民可支配收入的2.69倍，三个贫困县农村居民可支配收入均低于全市平均水平。城市对县域和乡镇的辐射带动作用不强，城乡二元结构依然突出，资金、技术、劳动力等要求在城乡之间合理流动的机制尚未完全建立。城乡在基础设施以及教育、医疗、住房等基本公共服务供给差距明显。

### 6．三大攻坚战任务艰巨

**（1）脱贫攻坚任务依然繁重**

**总体来看，柳州市贫困人口总量大，目前全市还有3个贫困县、21.5万多农村贫困人口，199个贫困村未实现脱贫摘帽，**越往后脱贫的成本越高、难度越大。深度贫困村脱贫、易地扶贫搬迁、贫困村集体经济将是柳州全面脱贫攻坚战的“三块硬骨头”。**深度贫困村脱贫难度大，**柳州市三江县、融水县列为自治区深度贫困县，融安县大坡乡等4个乡镇列为深度贫困乡镇，全市还有172个村列为深度贫困村；而这些深度贫困地区生存环境恶劣，致贫原因极为复杂，交通等基础设施相对滞后，教育、医疗等公共服务缺口依然较大。**易地扶贫搬迁项目实际入住率低问题较为突出，**据统计，柳州市有易地扶贫搬迁项目的县区不同程度存在实际入住率偏低，配套安置区的基础设施和公共服务设施建设进度还未完善，“搬得出、稳得住、渐致富”仍然任重道远。**村集体经济发展仍然滞后，**贫困村村集体经济发展基础薄弱，村集体经济“空壳贫困村”仍有不少，普遍存在村集体经济发展模式单一，产业支撑不足，对市场经济风险抵御能力缺乏，村集体经济收益使用管理机制尚不健全。**扶贫产业基础较为薄弱，**普遍存在规模小、分布散、抗风险能力差、效益不高等情况，部分龙头企业和农民合作社等新型农业经营主体与贫困户之间的联结机制尚缺乏。

**（2）节能减排任务艰巨，环境治理工作推进难度大**

**一是节能减排压力依然较大。**“十三五”以来，柳州市能源消耗量不断增长，高耗能行业发展快速，使得全市规模以上工业企业综合能耗消费量增长较快。2017年，全区规模以上工业能耗消费量同比增长2.42%；七大高能耗行业中，5个行业的能源消费量实现增长，其中有色金属压力安吉压延加工业，电力、热力的生产和供应业增长较快，分别同比增长23.31%、28.42%。钢铁冶炼焦化项目等对工业能耗和工业用电增长拉动作用明显，由于原煤消费增长加快，加大了二氧化碳排放量。“十三五”前两年，全市单位生产总值二氧化碳排放量降低指标未能达到规划目标。

**二是环境治理难度大，且资金缺口较大。**大气污染治理和控制难度较大，扬尘问题点多面广，治理难度大，烟（粉）尘和挥发性有机物排放基数年未确定，仅依靠在线监测技术对这两项指标开展总量控制难度较大；空气污染较重的几家大型企业处于城市主导风向的上风向，污染物集中排放总量过大；工业企业能源消费结构仍以燃煤为主，清洁能源的推广和使用相对滞后。工业污水集中处理设施建设任务未全面完成，柳州市11个工业园区已有8个完成污水集中处理设施建设，但仍有3个园区由于资金短缺，推进缓慢。土壤防治领域的规划、设计、建设、监测、治理、修复等技术支撑能力，以及项目的管理等能力较弱，各项工作正在探索实践中，尚无成熟的经验模式，也缺乏强有力的工作推进机制。大气污染、水污染和土壤污染治理工程需要大量投入，治理资金缺口较大。

**（3）防范和化解重点领域风险仍有待加强**

政府债务风险积累增大，防范化解政府债务风险仍面临一些关健问题，如没有充分认识防范化解政府债务风险的重要性和紧迫性，对政府出资建设项目未严格审核；未按照要求落实建设资金来源，举债建设项目是否具有还款能力；制定的中长期规划没有考虑建设规模与财力是否相匹配。地方金融监管体系尚未完善，监管机构不健全、监管手段相对滞后、监管力量不足，导致防范和化解金融风险的压力日益增大。尤其是涉及银行业的风险比较突出，不良贷款率仍处于高位运行，隐性不良贷款数额比较大；互联网金融等风险点需要持续关注，以及非法集资案件频发，涉及范围广、人数多的案件时有发生。

## （三）投资和重大项目建设难度大

### 1．部分重大项目前期工作进度滞后

当前柳州市部分重大项目前期工作进度相对滞后，究其原因，主要有：一是部分项目业主倒排前期计划不紧凑，部分可以提前介入或同步开展的前期工作没能合理安排、统筹推进，导致多数项目计划开工时间产生延误。二是部分项目涉及基本农田，需办理农转用等手续，但因城市空间不足、审批时间长等原因，至今未能解决。三是部分项目由于项目开展前期工作或施工过程中方案变更，导致项目需要重新进行方案设计，耽误较多时间。

### 2．部分重大项目受政策因素影响较大

部分项目协调难度大，项目建设环保约束性政策增强，尤其是近年来中央和自治区对钢铁、水泥、制药、防治印染、制糖等重点行业重大项目的环保约束不断增强，之前规划的一些相关行业重大项目势必受到一定不良影响。

### 3．重大项目要素保障不充分

**（1）重大项目建设资金紧缺**

随着防范政府性债务风险的进一步推进，融资门槛更高，政府投资项目的资金筹措难度更大。地方财力紧张，尤其是县域可用财力有限，融资渠道单一等问题将制约着重大项目的建设。受经济下行压力和国家融资政策导向影响，金融机构的保理业务、放贷业务、担保业务日趋收紧，企业融资渠道单一，融资综合成本较高、附加条件较多，加之，银行内部信贷结构不合理，期限错配比问题突出，中小微企业尤其民营企业难以从银行获得有效融资。

**（2）重大项目建设用地指标紧缺**

用地指标紧缺是重大项目建设普遍存在的制约因素。城市建设和产业发展空间不足，项目用地供需缺口巨大，项目建设用地安排难度大。国家耕地保护红线压缩项目建设用地，用地指标不能满足用地需要。园区土地价格偏高，城区园区工业地块交易价格已超过30万元/亩，在目前经济形势不景气和企业融资贵、融资困难的形势下，用地成本太高，势必不利于企业新上投资项目。同时，征地拆迁依然是阻碍项目开工建设的关键瓶颈。因历史遗留问题难解决、管线迁移难度大、征地拆迁补偿标准与群众诉求差距较大、安置房源不足、拆迁安置工作推进慢是制约项目推进的主要原因，同时各城区征地拆迁任务重、社会关注度高也影响了征地拆迁工作。

### 4．重大项目储备质量和效益有待增强

当前，柳州市重大项目储备偏少，尤其是有效储备项目严重不足，重大项目科学前瞻谋划有待增强等问题非常值得关注。根据2016-2018年重大项目实施方案，各年度储备项目实现了增长，但是年度计划投资额却呈逐年递减形势，且较多项目成熟度不高，不确定性强，未来三年内柳州市重大项目后劲不强。行业主管部门及市属公司负责前期策划人员的策划能力有待进一步提高。

# 四、柳州市发展环境分析及“十三五”规划后期研判

## （一）发展面临的新机遇

### 1．“一带一路”倡议拓宽柳州开放发展空间

国家不断加大“一带一路”国际合作力度，鼓励企业走出去积极开拓沿线国际市场，并将广西定位为面向东盟的国际大通道。柳州作为全国性综合交通枢纽，铁路货运、黄金水道、航空等综合交通体系日益完善，可以枢纽经济体系为依托的“柳州枢纽”效应，积极融入国际陆海贸易新通道建设，全力提升铁路、公路和内河码头等通道基础设施，打造物流枢纽，建设专业市场，加强与通道沿线城市合作，未来将建设成为南向通道产业集聚和物流集散重要节点城市、广西制造业“走出去”龙头城市、贯穿亚欧的“桂渝新欧”国际铁路大动脉和联通新加坡的中新互联互通南向通道的枢纽节点。

### 2．宏观经济趋稳为柳州提供了良好外部环境

目前我国经济增速连续13个季度运行在6.7%-6.9%的区间，失业率、物价水平等核心指标保持平稳，表明经济增长韧性在增强，为转变发展方式、调整产业结构、培育新动能提供有利时间窗口。同时，广西克服国内外环境复杂多变和新常态下“三期叠加”带来的严峻挑战，经济总量突破2万亿元，服务业比重超过40%，城镇化率即将突破50%，城镇和居民人均可支配收入分别突破3万元和1万元，进入全面建成小康社会决胜阶段。良好的外部环境为柳州市经济平稳健康发展提供了重要保障，柳州经济发展将从“数量规模”转向“质量效益”，更加注重补齐柳州市产品附加值低、品牌打造能力弱、生产效率不高的短板，更加注重从劳动力、土地、资源等要素投入为主转向创新引领，更加注重加快提升人民群众获得感和幸福满意度。

### 3．新旧动能转换有助于柳州产业转型升级

当前，全国和自治区产业技术和科技创新正在发生历史性、整体性、格局性重大变化，重大创新成果竞相涌现，一些前沿方向开始进入并行、领跑阶段，创新驱动正处于从量的积累向质的飞跃、点的突破向系统能力提升的重要时期。在此背景下，柳州市将加快转变经济发展模式、突破产业技术创新瓶颈、增强支柱产业抗风险能力，既“无中生有”，大力培育新技术新业态新模式，加快发展智能电网、工业机器人、工业大数据等战略性新兴产业；也“有中出新”，加大对机械、冶金产业的高端化、智能化、绿色化、服务化改造升级，大幅提升产品层次和企业结构。

### 4．重大政策实施为柳州经济发展增添动力

近年来，国家大力实施创新驱动和高质量发展战略，建设制造强国、科技强国、质量强国和创新型国家等，将有助于柳州打好产业转型升级攻坚战，加快新旧动能转换；乡村振兴战略、区域协调发展战略，建设交通强国等，将有助于柳州打好基础设施建设攻坚战，并进一步弥合城乡差距，促进市县乡协调发展。今年以来，自治区连续召开全区工业高质量发展大会、全区深化改革优化营商环境大会、全区生态环境保护大会、乡村振兴大会、数字广西大会，配套出台一系列政策文件、重点专项规划和重大项目库，政策红利将在今后几年逐渐显现，有利于带动经济企稳回升，为柳州市经济发展增添活力。

## （二）发展面临的新挑战

### 1．贸易保护主义加剧的影响会逐步显现

随着国际贸易保护主义不断加剧、中美贸易战愈演愈烈，导致国际市场需求减弱，全球经济复苏势头明显放缓，柳州市企业走出去的外部环境正在变得复杂。同时，中美贸易摩擦的间接冲击在持续显现，随着东部地区高端制造业遭遇压制，柳州市配套产业和原材料供应行业的多领域遭受负面冲击，尤其是电子、造纸、石化、黑色金属压延、工艺品制造、人造板材生产、饲料生产、建材、服装制造、羽绒加工、废弃资源综合利用、光伏产业和家居用品制造业等行业受影响较大。

### 2．经济下行压力较大仍然不容忽视

尽管全国经济运行总体平稳，但当前广西和柳州市仍面临增长速度换档期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的挑战，全要素生产率有所降低，经济下行态势仍未根本扭转，实体经济发展后劲不足，产业链、价值链中低端的格局没有改变，微笑曲线两头上游与下游研发设计、品牌经营等方面还远远做得不够，新动能新增长点远未形成，结构调整、转型升级任重道远，“十三五”后几年缺乏新落地重大产业项目，柳州市新旧动能转换仍将是今后一个时期的重要任务。

### 3．发展中深层次结构性问题依然存在

当前国内传统工业城市面临的共性问题在柳州大都存在，传统产业比重大，汽车、钢铁、机械三大支柱产业占工业经济比重超过四分之三，容易随着国家宏观政策调整和市场需求变化产生波动，特别是前几年工程机械行业发展跌至寒冬，钢铁行业持续低迷的情况下，工业发展承担的风险和压力不断增大。同时，柳州市在工业化中期阶段进入新常态，既肩负着产业、制造业、战略性新兴产业做大做强的重任，又面临着去产能调结构、节能减排“天花板”的制约；既要加快发展扩大开放，又要增进民生福祉，打赢脱贫攻坚战，推进乡村振兴；既要加强开发建设，又要重视环境保护；发展不平衡不充分问题比较突出，深层次问题和结构性矛盾依然较多，经济持续回升向好的基础仍不牢固，未来发展仍需付出更多奋斗和更大努力。

## （三）“十三五”期末主要目标指标完成情况研判

“十三五”以来，柳州市规划实施情况总体良好，主要指标完成进展总体顺利，新旧发展动力转换进程加快，为“十三五”期末全面完成规划纲要目标任务打下了坚实基础。总的判断，“十三五”后半段柳州市经济发展长期向好的基本面没有变，经济韧性好、产业潜力足、发展后劲强的基本特征没有变，经济结构调整优化的前进态势没有变，经济发展将更加注重经济发展质量和效益，突出创新驱动发展的引领带动作用，强调民生事业、生态文明建设发展的重要性。

根据国家和自治区宏观经济政策导向，结合柳州市主要指标运行情况和模型定量测算，预测**到2020年完成和基本完成的指标为24项，占比达82.8%；不能完成的指标为5项，占比为17.2%。**其中，经济发展类指标预计综合完成率71.4%，地区生产总值、规模以上工业增加值等2项指标将不能完成，主要是由于当前经济下行压力仍不容忽视，未来几年经济仍将以稳为主，不会出现明显的大幅回升；民生福祉类指标预计综合完成率为90%，居民人均可支配收入中的城镇居民人均可支配收入不能完成，主要是由于当前企业效益没有出现根本性回升，行政企业事业单位工资没有上涨，导致未来城镇职工工资性收入增长基本平稳，而理财管制和股市行情又不景气，导致居民金融性财产性收入不会有明显改善，预计未来仍将保持当前增长水平；创新驱动类指标预计综合完成率为100%；生态文明类指标预计综合完成率66.7%，单位生产总值能源消耗降低、单位生产总值二氧化碳排放降低等2项指标到2020年将难以完成，主要是由于未来几年随着经济形势好转、市场需求逐步回暖、钢铁等大宗商品价格仍处于高位，预计柳州市工业企业生产步伐仍将继续加快，能源消费量仍将保持较快增长态势，特别是占全市碳排放量的近九成的柳钢生产形势依然良好，将全市减排难度非常大。

# 五、进一步实施好“十三五”规划纲要的对策建议

## （一）强化创新驱动引领，构建产业高质量发展“新体系”

深入实施创新驱动发展战略，以供给侧结构性改革为主线，以技术创新为引领，以智能化、数字化改造为抓手，着力强龙头、补链条、聚集群，紧扣工业“核心环节”、服务业“新型模式”、农业“产业链条”进行创新，不断增强产业和企业的科技创新能力，形成以创新为引领的产业高质量发展体系。

### 1．推动传统产业生产模式变革

**推动现有制造体系智能化改造升级，**重点在汽车、机械、钢铁等行业开展智能化改造升级行动，实施“机器换人、设备换芯、生产换线”，全面改造传统产业现有的制造体系；开展“两化”融合示范创建，重点推进50个智能制造示范项目，打造30个市级数字化车间和智能工厂；积极推进“互联网+智能制造”，加快建设智能制造云服务中心、大数据中心等线上平台，构建市场需求、原料供给、市场消费、售后服务为一体的智能制造产业生态系统。**加快推进汽车产业向中高端迈进，**以柳州汽车城为主要承载地，加快推进乘用车、商用车、专用车新产品研发，培育高端品牌；全面提升汽车产业本地配套率，改造提升上汽通用五菱、东风柳汽、柳工等3个零部件配套体系。**积极推动钢铁产业转型升级，**加大技术创新和新产品开发力度，促进产品结构调整和延伸产业链，重点推进钢铁企业与机械制造配套深加工企业、汽车整车及零部件企业、装配式建筑企业形成产业联盟。**稳步提升机械产业智能制造水平，**加快实施机械工业“二次创业”，围绕产品智能化、制造智能化、服务智能化，加快实施智能制造工程，建设我国重要的工程机械生产基地，形成柳工机械、欧维姆两个国际知名品牌。**积极推动轻工产业振兴发展，**强化柳化、两面针等龙头企业引领作用，加快推进工艺设备和产品升级换代，重点发展中高端化工和日化产品；深入推进消费品工业增品种、提品质、创品牌“三品”专项行动，重点加快制糖、螺蛳粉、农副产品加工、纺织等轻工产业发展。积极推进制造业重点领域数字化改造。

### 2．提升战略性新兴产业科技水平

**推动高新技术企业加速成长，**继续推进高新技术企业认定奖补措施和税收优惠政策，鼓励科技型中小企业纳入高企培育库；引导条件成熟的入库企业积极申报国家高新技术企业；探索设立高新技术企业加速成长专项基金。**积极推进战略性新兴产业“链式集聚”[[5]](#footnote-4)**，以高端装备制造业、新一代电子信息技术产业、节能环保产业、生物与制药产业、新能源汽车产业等为重点，打造一批战略性新兴产业示范性基地，重点打造柳州高端装备产业集群、汽车电子产业集群、装配式建筑产业集群、新能源汽车产业集群。

### 3．促进现代服务业融合提质增效

**加快发展生产性服务业，**积极推动先进制造业与现代服务业融合发展，重点培育发展工业设计、工业大数据、工业物流、制造业电子商务、研发设计服务、产品后市场服务，实现工业产业向价值链高端提升。**推进服务业集聚化发展，**以自治区级现代服务业聚集区为主要抓手，突出服务业集约化、规模化、系统化和特色化发展，力争在服务业前沿技术、高端产品和细分市场领域取得重大突破，培育一批行业带动能力突出的创新型服务业龙头企业。**支持服务业多业态融合发展，**加快推进设计、物流、旅游、养老等服务业跨界融合发展，数字技术与生活性服务业融合发展，培育发展智慧旅游、智慧健康养老、信息服务、数字创意、网络原创出版等新兴领域。

### 4．增强现代特色农业发展后劲

**加快农业产业结构性调整，**深入实施现代特色农业产业提升行动，突出“一县一特”，加快建设特色农产品优势区，扩大绿色有机农产品基地规模，着力打造富硒农产品，做优做强粮食、甘蔗、水果、桑蚕、蔬菜、茶叶、畜禽、水产、经济林等特色产业。**加快推进现代农业（核心）示范园区增点扩面提质升级，**加快形成梯次分布合理的示范区发展格局，加快“广西柳州现代特色农业示范区”建设，支持有条件的示范区，建设集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。**做长做精农产品加工业，**大力实施农产品加工业产值倍增计划，重点支持主产区的农产品就地加工转化增值，引导加工企业向农业示范区、优势主产区、农产品加工园区和特色小镇集聚，培育优势特色农产品加工产业集群。**强化农产品质量安全和品牌培育，**加快建设农产品质量安全追溯平台；大力推进“三品一标”认证，积极打造区域公共品牌，创建一批农业企业品牌和农产品品牌。**增强新型农业经营主体作用，**大力培育大龙头企业、家庭农场和示范合作社，提升其规范化管理水平。

### 5．持续增强企业创新驱动能力

**继续加大科技创新投入力度，**优化财政科技资金支持机制，充分发挥财政、税收、金融等相关政策的导向性作用，加速形成多元化、多渠道、多层次的科技投融资体系。**强力推进协同创新能力建设，**建立完善产业、企业、产品创新链，鼓励建立一批产学研创新平台和产业创新联盟，重点在汽车整车可靠性及控制系统、高性能金属材料、高可靠性智能控制、新能源汽车、智能电网、机器人、铝深加工、石墨烯等领域攻克一批对产业竞争力提升具有全局性影响、带动性强的关键共性技术。**提升科技成果转移转化水平，**积极探索企业科技项目立项与科技成果转化相结合的模式，将50%以上的科技经费用于支持产学研合作的重大和重点科技项目；对企业研发机构或产学研联合实施的产业关键共性技术及重大装备首台（套）的自主研发项目，给予一定比例研发经费支持；对实施产业化的项目给予贷款贴息、无偿资助等支持。**不断增强企业知识产权保护，**以柳州市知识产权试点城市建设为依托，深入开展知识产权优势、示范企业培育和企业知识产权贯标工作；加大对国内外发明专利申请、知名品牌创建、专利技术与标准融合、地理标志产品申报等扶持力度；建立健全区、市、县三级知识产权服务网络；建立知识产权经营异常名录制度，推进知识产权诚信体系建设。

## （二）深化改革扩大开放，更大力度激发市场“新活力”

### 1．全力建设重要门户开放高地

**积极开展区域经济合作。**加快建立与粤港澳大湾区产业基地、产业协作、产业体系的互补合作关系，加快以柳东新区为载体的粤桂黔高铁经济带合作试验区（柳州）广西园的建设。加快桂中城市群合作发展步伐，共同构建区域合作发展新格局。**加快企业“走出去”步伐。**积极融入国家“一带一路”，深度挖掘汽车、机械等产业国际竞争优势，重点引导汽车、工程机械、钢铁、建材等有需求、有优势的产业通过国际陆海贸易新通道“走出去”，提升“柳州制造”的国际地位。**提高企业“引进来”质量。**把目光聚焦与世界500强、中国500强、民营500强、行业前10强的企业，一对一、点对点、针对性的制定招商引资优惠政策，完善综合服务保障措施。

### 2．全力建设国际通道核心枢纽

**大力推进区域交通基础设施建设。**加快柳州至深圳、肇庆、广州客货运铁路规划建设，继续推进涪陵至柳州铁路等城际铁路的前期工作，抓紧实施桂林至柳州至南宁改扩建等系列高速公路项，争取城市轨道交通规划尽快通过审批，全方位打造立体式、综合型、智能化的交通枢纽体系。**积极推进西江黄金水道港口和柳州航空口岸建设。**加快柳州港官塘作业区等项目建设，加快红花二线船闸改造，全力推进落久水利枢纽建设，力争开工建设洋溪、梅林枢纽工程。推进机场远距离二跑道前期工作。

### 3．努力打造更优的营商环境

推进政务服务“一事通办”改革，深化“一枚印章管审批”改革，加快推进县区相对集中行政许可权改革试点，积极落实三张清单。深入实施商事制度改革，将更多部门的审批事项纳入多证合一等商事制度改革联动机制内。深入实施柳州政务数据“聚通用”攻坚行动，打造政务云平台，建立数据共享授权机制。延长网上办事链条，实现“应上尽上、全程在线、智能预警”。启动“数据铁笼”工程，实现政府权力运行和“三重一大”监管全覆盖、过程全留痕。全面落实放宽民营企业市场准入的各项政策措施，加快完善以负面清单为主的市场准入制度，切实解决“准生不准入、准入不准营”问题。全力保护民营企业知识产权，完善知识产权保护的地方性法规。

### 4．理顺重点领域和关键环节

**深入推进国有企业改革，**进一步完善现代企业制度，增强九大集团公司“造血”功能和运营能力，加快企业市场化进程，提升企业规范运作水平，强化企业风险控制能力。**进一步加强农村综合改革。**统筹推进农村土地流转、土地确权等工作，加快农村集体产权制度改革，推动建设农村产权流转交易市场。**积极推进投融资体制改革。**增强政府引导基金对产业发展的重要支撑，鼓励和引导政府和社会资本合作，加强多层次资本市场融资，强化政策性和开发性金融机构作用。**全面深化科技体制机制改革。**逐步完善科技管理机制，加快构建市、县、企业三级统筹协调、科学高效的科技创新保障体系。积极探索创新科技评价机制。

## （三）加快实施乡村振兴，把好城乡融合发展“金钥匙”

深入实施乡村振兴战略，积极开展农村基础设施提升行动，促进城乡基础设施“无缝对接”，加快打造“美丽柳州”乡村建设升级版，积极拓展县域经济发展新空间，实现城乡融合发展取得新突破。

### 1．夯实乡村振兴基础设施

深入开展农村基础设施提升行动，加快实施城乡联通通道工程，推动农村运输与城市运输实现无缝衔接，建成一批自治区级“四好农村路”示范县，并争创国家级“四好农村路”示范县。加快实施新一轮农村电网改造升级工程，推进县县通天然气，稳步推进农村饮水安全巩固提升工程、农村危旧房改造、村级公共服务中心等一批项目建设，实施智慧农村工程，进一步夯实农村基础设施保障能力。

### 2．优化乡村人居环境建设

启动实施环境秀美、生活甜美、乡村和美“幸福乡村”活动，统筹推进农村人居环境整治。深入实施“生态宜居·美丽壮乡”乡村风貌提升三年行动、乡村特色提升行动，开展“市级综合示范村建设”专项活动，重点打造一批综合示范村，在全区率先启动实施“村村亮”工程。

### 3．推进更有质量的城镇化

**加快推进农业转移人口市民化，**持续深化户籍制度改革行动，逐步增强居住证含金量，力争实现居住证制度覆盖城镇全部未落户常住人口，继续推动落实“人地挂钩”政策。**加快推进城镇化试点建设，重点推进**鹿寨自治区级新型城镇化示范县建设，积极推进自治区百镇建设等各类示范试点建设，形成具有柳州特色基本模式。**推动特色小镇发展成为城乡融合重要载体，**积极推进国家、自治区级特色小镇建设，着力培育一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的特色小镇。**拓展县域经济发展新空间，**实施县域产业发展、基础设施和公共服务设施能力提升3个专项行动计划，加快鹿寨撤县设区步伐，将柳城县打造成柳州市卫星城，支持融安建设成为柳州市域次中心城市，支持融水县、三江县用足用好重点生态功能区品牌，着力打造生态农业和民族特色风情旅游产业。

## （四）打好三大攻坚战，完成决胜全面小康“新任务”

### 1．坚决打赢污染防治攻坚战

**全力抓好节能减排降耗。**抓好节能项目审查和监管，推进重点领域重点行业节能降耗，鼓励企业建立全过程绿色管理体系。有序推进风力发电、光伏发电、物质能及垃圾发电等清洁能源项目建设。稳步推进低碳城市建设，继续推进鱼峰社区低碳社区建设，继续推进碳交易市场建设，加强降碳交流合作。**推动“生态产业化、产业生态化”发展。**构建工业生态产业链，加快发展生态农业，大力发展健康养生等生态服务业。继续推进国家循环经济示范城市建设，大力发展循环经济。继续推进国家低碳城市建设，积极发展电子信息、文化旅游、创意经济等低碳产业。**持续改善生态环境。**落实大气、水、土壤污染防治行动计划，实施“蓝天工程”“绿水工程”，严格落实“河长制”，全面落实“土十条”。强化生态环境综合治理，实施生态系统保护和修复工程，探索建立生态环境保护长效机制。加强生态建设，深入推进“花园城市”2.0版建设，开展生态文明建设示范工作。严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，加大生态功能区保护力度。

### 2．坚决打赢精准脱贫攻坚战

**加快完善脱贫攻坚工作机制。**重点聚焦深度贫困地区，加大政策倾斜和扶贫资金整合力度，着力解决特定贫困群众的最基本需求问题，建立稳定脱贫长效机制。**积极拓宽贫困群众增收脱贫渠道。**加大产业扶贫力度，到2020年，三个贫困县各建成一个广西现代特色农业核心示范区，全市贫困村都建有现代农业示范点。通过“龙头企业+基地+贫困户”的模式引导广大贫困群众不断拓宽增收渠道。加强转移就业扶贫力度，深化技工院校结对帮扶贫困家庭“两后生”职业培训专项计划，推动落实乡镇“微车间”“微田园”“微市场”等帮扶措施。**努力增强脱贫攻坚“三保障”作用。**着力增强贫困人口义务教育保障、基本医疗保障、住房保障。**着力补齐脱贫攻坚关键短板。**稳步推进道路硬化、农村饮水安全巩固提升工程等项目建设，努力提高贫困地区基础设施水平。发展壮大贫困村村级集体经济，实现所有贫困村集体经济发展资金扶持全覆盖，到2020年底村级集体经济达到5万元。加强农村低保制度与扶贫开发政策有效衔接，实行动态管理。

### 3．着力防范和化解重点领域风险

继续打好防范和化解政府债务风险的攻坚战，通过提前还款、中止协议、退回担保函、纳入预算逐年消化等措施整改，研究制定化解存量隐性债务实施方案，科学合理制定政府举债的中长期规划，稳妥推进违法违规担保行为整改工作。

## （五）持续扩大内需市场，稳定经济发展的“基本盘”

着力扩大有效投资，激发民间投资活力，多举措增加消费，进一步极大消费潜力，鼓励发展新经济新业态新模式，持续扩大内需市场，将有利于护稳经济发展的“基本盘”。

### 1．以扩大有效投资增强经济发展后劲

**加快优化投资结构，**围绕关键领域和薄弱环节补短板，扩大合理有效投资，继续把基础设施建设投资作为扩大有效投资的主要方向，努力提升技改投资，不断扩大制造业有效投资，持续优化房地产投资结构。**积极引导民间资本投资结构优化升级，**鼓励民间资本进入公共服务和基础设施领域，大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式；引导和推动民间资本投向高端装备制造、新一代电子信息技术、节能环保、新能源等以先进制造业为主的战略性新兴产业。

### 2．以重大项目建设作为经济增长载体

**着力解决项目要素保障瓶颈问题。**增强项目建设资金保障，加大财政对技术改造、两化融合、节能环保、智能制造、企业兼并重组、公共服务平台建设等项目的支持力度；综合运用代建制、融建一体、PPP、产业基金融资、债权股权融资、融资租赁等模式；组织重大项目政银企对接会。增强项目建设用地保障，优先保障项目新增建设用地指标、耕地占补平衡指标，并在用林指标、供水、供电等方面给予优先安排；进一步完善征地补偿标准调整机制以及被征地农民社会保障措施。增强项目建设紧缺高层次人才支撑，以项目为载体，面向国内外引进高级项目经营管理人才，并列入市紧缺高层次人才资助范围。**加大重大项目责任跟踪落实，强化项目调度协调，**加强重大项目推进负责制，实行项目专员、联络员及信息员制度；实行重大工业项目部门协调机制，建立项目跟踪服务制度和重点项目联合推进机制。**加强重大项目谋划储备和动态调整，**建立市、县区、市直行业部门、集团公司四级项目储备库；围绕重点产业、重大基础设施、县域及园区配套设施等关键领域谋划和储备一批高质量高水平的项目；完善重大项目储备制度，围绕产业链延伸、产业配套和产业集聚，策划和储备一批带动性强、关联度大、发展前景好的项目。建立重大项目动态调整机制，重点加强新兴产业、现代服务业等重大项目补入。

### 3．以激发消费潜力稳定经济的基本盘

**做大做强商贸服务业，**重点推进综合功能新兴城市商圈建设，鼓励有条件的城市商圈建设“智慧商店”“智慧商圈”。**积极拓展消费活动，**开展好电商节、线上线下、餐饮促销等新型促销活动、柳州特产行销全国活动，充分利用好大型展会的展中展以及互联网平台的大促销活力。**促进消费提档升级，**积极发展医养结合、文化创意、全域旅游等新兴消费，支持社会力量提供教育、文化、养老、医疗等服务。创新发展生活类信息消费，重点发展面向社区生活的线上线下融合服务、面向文化娱乐的数字创意内容和服务、面向便捷出行的交通旅游服务，争创国家信息消费示范城市。积极引导并扶持企业发展电子商务，依托地方优势产业或知名品牌开展网络营销。**积极拓展农村消费市场，**依托数字乡村建设，夯实农村物流、电子商务发展基础，构建全面覆盖、设施现代、功能完善、便捷高效的农产品流通网络，打造全区农产品流通创新发展先行区；深入推进国家电子商务进农村综合示范县创建工作，促进电商服务站点覆盖全部行政村。大力发展乡村旅游新业态，深入推进“一镇一特、一村一品”工程，重点以现代农业示范区、田园综合体、生态乡村示范点、星级乡村旅游区和农家乐等为载体，加快现代农业与旅游、电商、文化体验、健康养生等产业的深度融合，建设一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、康养基地、乡村民宿。

## （六）补齐民生领域短板，持续增强群众的“获得感”

加快补齐就业、社保、教育、医疗等民生短板，充分运用数字技术，开展“互联网+交通”“互联网+教育”“互联网+医疗”“互联网+文化”等，不断提升了公共服务普惠化、便捷化水平，持续增强群众的获得感。

### 1．增强就业创业公共服务供给能力

**积极推动创业载体建设。**加快建设小微企业创业基地、大学生、留学生和青年创业基地、农民工创业园、创业孵化基地或创业孵化型众创空间。新增一批信用社区、信用市场、信用园区、充分就业社区。**扶持重点群体创业带动就业。**深入实施大学生创业引领计划，引进专业化团队提供创业指导和服务，落实、创新金融扶持政策。优化创业担保贷款和农民工创业加大职业技能培训力度等方式，重点扶持城乡青年、下岗失业人员、农民工等群体创业。**积极开发特色公共就业服务项目。**按照“一县一品”“一区一品”的方式，为各类就业群体提供完善的服务。实现在“十三五”期内，全市有特色的公共就业服务项目达到15-20个，其中，有全区影响力并具有示范作用的项目5个左右。**加大职业培训和后续服务工作力度。**统筹开展创业服务咨询、创业培训、讲座、创业论坛、投融资咨询、“两后生”等培训和创业后续服务工作。

### 2．全面建成多层次社会保障体系

统筹发展城市养老服务设施，强化新建或旧改小区配套养老服务设施。建立以企业和社会组织为主体、社区为纽带、信息化为手段的居家养老服务网络。构建多层次农村养老保障体系，推动城乡社会养老服务均等化。统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度。健全农村留守儿童和妇女、老年人以及困境儿童关爱服务体系，加强和改善农村残疾人服务。

### 3．稳步推进教育优先均衡发展

**积极推进各级各类教育内涵式发展。**推动城乡义务教育一体化发展，巩固义务教育均衡发展成果，加大推进义务教育集团化办学为主体的学区制管理改革的力度，启动构建“在线同步课堂”行动计划。持续推进学前教育普惠优化发展。加快实施第三期学前教育行动计划，到2020年实现学前三年毛入园率达到90%。不断扩大优质学前教育资源，积极推进示范园的建设。继续扩大普惠性幼儿园覆盖率。积极推进高中阶段教育普及攻坚。启动推进普及高中阶段教育三年行动计划，力争2020年实现高中阶段毛入学率达到92%以上。积极推进高等教育发展。积极争取上级对鹿山学院转设柳州工学院办学体制、人才引进、招生政策上的支持。**进一步增强教育发展活力。**继续实施中小学教师统一公开招聘、特岗计划、定向培养等，落实县域内义务教育公办学校校长、教师交流轮岗制度，实行义务教育教师“县管校聘”。实施乡村教师支持计划，完善中小学教师待遇保障机制。鼓励社会力量和民间资本提供多样化的教育服务。

### 4．推进医疗卫生事业持续发展

**加快推进城市公立医院改革。**进一步完善公立医院管理体制，完善药品储备制度和应急供应机制，建立健全“两票制”电子追溯和监管机制。健全全民医疗保障制度，稳妥推进按疾病诊断相关组（DRGs）付费方式。鼓励和支持社会资本举办各类医疗机构。**增强基层医疗卫生服务能力。**实施基层医疗卫生机构能力建设行动计划，加强农村医疗卫生队伍建设，推动医疗卫生队伍“县聘乡用”。大力推进农村地区重大传染疾病、慢性病、职业病、精神疾病防治。完善基本公共卫生服务项目补助政策。**全面提高医疗质量和服务水平。**继续完善医疗质量管理控制、医疗机构评价、临床路径管理三大体系，推进重大疾病规范化诊疗工作。逐步提高居民家庭医生签约率。健全市、县区、乡镇（街道）、村（社区）四级诊疗体系智慧医疗网。进一步健全医疗纠纷调解机制。

1. 其中，2016年485条1155公里、2017年544条1071公里、2018年427条1120公里。 [↑](#footnote-ref-0)
2. “城市双修”，即生态修复、城市修补。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 进出口总额2020年规划目标绝对值的单位为“亿美元”。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 2016年、2017年柳州三大支柱产业占全市规模以上工业总产值的比重分别为76.24%、76.59%。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 链式集聚，即引进一个项目，带来一批配套；建设一个项目，带动一个产业。 [↑](#footnote-ref-4)