

# 关于《中共海南省委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》的说明

（2015年12月2日）

罗保铭

同志们：

受省委常委会委托，现在，我就《中共海南省委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》（以下简称“规划建议”）起草的有关情况向全会作说明。

## 一、起草过程

“十三五”时期，既是全面建成小康社会的决胜阶段，也是海南建设国际旅游岛的攻坚时期。制定和实施好一个符合中央精神、切合海南实际、凝聚各方共识，既有前瞻性、战略性，又务实管用科学的规划建议，阐明省委战略意图，明确发展的指导思想、基本原则、总体目标、发展战略、重大举措，对于海南在更高起点上实现更高标准、更高质量的可持续发展，至关重要。

省委高度重视“十三五”规划建议的起草工作，年初在传达全国“两会”精神时就明确提出，科学谋划“十三五”，一定要从海南实际省情和国际国内发展大势出发，既保持发展思路的连续性、稳定性，又与时俱进，适应新形势，解决新问题，符合中央最新精神和海南发展态势。6月19日，省委常委会对制定“十三五”规划建议、编制“十三五”规划纲要进行了部署。为统筹规划建议的起草和规划纲要的编制工作，使规划建议与规划纲要更好地衔接，省委决定制定《关于编制海南省国民经济和社会发展的“十三五”规划的原则意见》。这个原则意见经充分征求意见、省委常委会研究通过后，于8月7日印发。

为加强对规划建议起草工作的组织领导，省委成立以我为组长，赐贵、李军、超峰同志为副组长的起草小组，成员由25个单位的主要负责人组成，还邀请了中政院、南海研究院等单位的专家参与。

党的十八届五中全会之后，我们立即召开省级领导干部大会，认真学习和贯彻五中全会精神，要求规划建议与五中全会通过的规划建议认真对表，要通篇体现中央规划建议精神和习近平总书记重要讲话精神。起草期间，我先后三次召集有关同志，共同研究规划建议起草工作，对总结“十二五”发展成就和经验、明确“十三五”发展目标和要求，以及产业发展、生态建设、社会治理、改革创新、城乡统筹、对外开放等重点问题提出明确要求。赐贵同志在省政府常务会议和专题会议上，也多次对编制“十三五”规划建议和规划纲要提出意见和建议。

5个多月以来，起草组的同志通过开展前期调研，认真学习中央精神和习近平总书记系列重要讲话精神、省委有关重要决策部署等，广泛征求有关部门和社会各界的意见和建议。针对规划建议涉及的一系列重要问题，多次开展调研，对文稿反复打磨。11月12日，起草组向27家省直有关部门集中征求意见，并对反馈意见进行了认真梳理、研究和吸纳。11月20日、21日、23日，我和赐贵、李军、超峰同志分别召开座谈会，征求了省级老干部，民主党派、无党派人士，企业界代表，党代表、人大代表、政协委员，以及有关专家学者的意见和建议。

在征求意见过程中，大家对“十二五”时期海南发展取得的成就表示充分肯定。普遍认为，“十二五”时期的五年，是海南发展历史上很不平凡、很有成就、很有亮点的五年，是海南经济发展又好又快、基础设施建设突飞猛进、城乡面貌焕然一新、生态环境影响力不断提升、人民生活质量和水平大幅提高的五年，是海南政治生态好、干部干劲足、社会风气正、党心民心顺的五年。一些老同志如数家珍地说，全球唯一的环岛高铁通车，“田字型”高速公路加快建设，“四方五港”建设布局基本形成，昌江核电并网发电，红岭灌区水利工程加快推进，海口美兰机场和三亚凤凰机场扩建以及博鳌机场建设，等等。这些事情，有的过去连想都不敢想，有的过去想做做不了，但这几年都把它做成了，确实了不起，可以说海南的基础设施建设创造了历史、实现了飞跃。一些同志深有感触地说，通过“多规合一”改革、司法体制改革、农垦改革、行政审批制度改革等一系列重要领域的改革，激发了经济社会发展的动力和活力；通过实施“绿化宝岛大行动”、取消中部生态核心保护区GDP考核、建设一批污水处理设施和垃圾焚烧设施等，海南的天更蓝、水更绿，生态环境更好了；通过三沙设市，既让我们感受到中央经略南海重大决策的战略意义和历史价值，也让我们感受到南海维权甸甸的责任担当；通过三亚撤镇设区、儋州升格为地级市等，让我们实实在在感受到体制优化的成果，使海南在全国这盘“大棋”中的地位得到了提升；特别是我们坚持民生优先，“小财政办大民生”，在公共服务均等化方面走在了全国前列，医保、养老、低保基本实现了全覆盖。这一切，使海南百姓大大增加了获得感和幸福感。大家认为，事非经过不知难。这些成绩的取得，是党中央正确领导的结果，是历届省委省政府一张蓝图绘到底、一任接着一任干的结果，是海南广大干部群众齐心协力、扎实苦干的结果。这五年取得的成就和经验可圈可点，为海南今后健康、绿色、可持续发展奠定了具有决定性意义的坚实基础，应该倍加珍惜、持之以恒、一以贯之。

大家提出，省委提交全会审议的规划建议稿，充分体现了党的十八大以及十八届三中、四中、五中全会精神，充分体现了中央提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，充分体现了海南现阶段的实际省情和

发展特征。建议稿坚持问题导向，聚焦当前海南发展中存在的突出问题和短板，坚持“民有所呼，我有所应”，提出和重申一系列重大战略和重要举措，对破解海南发展难题、增强海南发展动力、厚植海南发展优势，具有重要的指导意义。

在征求意见过程中，大家提出了许多好的意见和建议，主要有以下几个方面：一是提升热带现代农业发展水平，使之真正成为海南发展的“王牌”产业。二是生态环境是我们的“金饭碗”和生命线，生态文明示范区建设的制度和措施要更加严格、更加具体，目标、路径、措施都要很清晰、能落地。三是促进以旅游业为龙头的现代服务业的发展，推动健康产业、互联网产业加快发展，还要把生活服务业、金融服务业、商贸服务业等服务业的开放、发展提到重要位置来抓。四是“十三五”时期，全省还有47.4万人口要脱贫，这是一个艰巨的任务，建议进一步明确精准扶贫的政策措施，使这些贫困人口能够持续性脱贫，而不是一时脱贫。五是人才始终是制约海南发展的一个重要因素，要进一步创新人才引进、使用、管理制度，着力破解中高端人才短缺的瓶颈问题。

根据各方面征求到的意见和建议，起草组在认真汇总、梳理、研究后，对建议稿作了进一步的修改和完善。11月25日，省委常委会召开专门会议审议建议稿，并下发各市县、各部门再次征求意见和建议。起草组根据常委会议的意见和各市县、各部门提出的意见，对建议稿再次进行修改，最后形成提交全会审议的文件稿。

## 二、基本框架

习总书记强调，“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”在起草过程中，我们坚持目标导向与问题导向相结合、立足当前与着眼长远相结合、全面规划与突出重点相结合、注重速度与注重质量和效益相结合、发挥优势与补长短板相结合、推动经济发展与促进社会管理和治理相结合，力求为海南今后五年经济社会发展健康、绿色、可持续发展指明方向、提供遵循。考虑到规划建议通过后，省政府还要制定规划纲要，这两个文件之间应当有合理分工。因此，建议稿在内容上重点是明确指导思想、发展理念、发展方向、重点任务、重大举措等，而一些具体的工作部署则留给规划纲要去完成。

建议稿由三大板块、八个部分构成。导语和第一、第二部分构成第一板块，属于总论。第一部分论述海南全面建成小康社会决胜阶段的形势和指导思想，从经济发展、人民群众生活水平、基础设施建设、改革开放、生态文明建设、党的建设六个方面，概括了我省“十二五”时期发展取得的重大成就；从国际、国内、省内三个层面分析了“十三五”时期海南发展面临的形势，提出了“十三五”时期我省经济社会发展的指导思想和必须遵循的“六大原则”，即坚持科学发展、坚持改革开放、坚持生态立省、坚持保障和改善民生、坚持依法治省、坚持党的领导。

第二部分主要讲“十三五”时期经济社会发展的主要目标，提出在实现全面建成小康社会目标要求的基础上，努力实现经济增长质量和效益显著提高、民生保障水平稳步提高、生态环境质量巩固提高、社会治理管理能力大幅提高、国民素质和社会文明程度普遍提高“五个提高”的新的目标要求。

第三至第七部分构成第二板块，属于分论。主要是贯彻落实五中全会精神，紧密结合我省实际进行部署、提出要求。

第三部分讲坚持创新发展，着力深化体制机制改革。提出推进“六大重点改革”，即省域“多规合一”改革、新一轮农垦改革、行政审批制度改革、司法体制改革、农村改革和财税体制改革等，坚持以改革促创新，发挥新消费引领作用，加快培育新的经济增长点，增强企业的创造力和竞争力，实施创新驱动发展战略，切实以改革创新增添我省发展内生动力和活力。

第四部分讲坚持协调发展，着力优化空间布局和经济结构。提出要通过发挥《海南省总体规划》的引领作用，推动区域协调发展；通过统筹推进新型城镇化和美丽乡村建设，实施以路网、电网、光网、气网、水网“五网”为核心的重大基础设施工程，促进城乡协调发展；通过促进以旅游业为龙头的现代服务业突破性发展，把热带特色现代农业打造成海南富足农民、服务全国的王牌产业，集约集群发展新型产业，促进一二三产业协调发展；通过实施海洋强省战略和军民融合发展战略，促进陆海统筹协调发展；通过加强思想文化阵地建设，实施重大文化体育工程，推动物质文明和精神文明协调发展。

第五部分讲坚持绿色发展，着力建设全国生态文明示范区。提出把生态立省战略具体化为绿色发展“五大行动”，即大气、水体质量巩固提升行动，绿色清洁生产行动，“双控”行动，城乡环境治理行动，生态保护修复行动，切实巩固和提高生态环境质量。

第六部分讲坚持开放发展，着力打造“一带一路”战略支点。提出要通过抢抓国家推进“一带一路”建设的机遇，坚持以开放倒逼改革、以开放促推发展，从加快形成对外开放新体制、全力打造国家外事活动基地、积极推动构建“环南海经济合作圈”、打造“丝路国家邮轮旅游经济带”、全面扩大对外人文交流等方面，全方位提升国际旅游岛的对外开放度。

第七部分讲坚持共享发展，着力建设基本公共服务均等化先行区。提出要加快实施“六大工程”，即精准扶贫攻坚工程、教育质量全面提升工程、促进就业创业工程、增加城乡居民收入工程、完善社会保障制度工程、建设健康海南工程等，使全体海南人民共同富裕、共同迈入全面小康社会，在共建共享发展中有更多获得感、幸福感。

第八部分和结束语构成第三板块。第八部分讲加强和改善党的领导，为实现海南“十三五”规划提供坚强保证。从完善党领导经济社会发展工作体制机制、实施依法治省战略、全力强化社会治理、广泛动员人民群众团结奋斗、实施人才强省战略、确保“十三五”规划建议的目标任务落到实处等方面展开。

结束语是号召全省各级党组织、广大党员和各族人民改革创新、苦干实干，为海南全面建成小康社会、全面建设国际旅游岛，为实现中华民族伟大复兴中国梦而不懈奋斗。

## 三、需要说明的几个问题

第一，关于发展目标与增长速度。全面建成小康社会，确保到2020年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番，是中央对“十三五”发展明确提出的决胜目标。考虑到我省仍是欠发达省份，必须保持高于全国平均水平的增长速度。综合各方面意见，我们提出在全面建成小康社会、确保“两个翻番”总目标下，未来五年我省要实现7%的经济增长目标。根据测算，照这个增长速度，到2020年我省国内生产总值大约是5190亿元，按不变价格计算比2010年翻1.2番。在经济发展新常态下，达到这个目标虽有不小难度，但只要我们发挥优势、努力拼搏，实现这个目标还是充满信心的。同时我们认为，今后五年城镇居民收入要年均增长7%以上，农村居民人均纯收入要年均增长8%以上，才能实现城乡居民收入增长与经济发展同步。此外，建议稿还提出了“五个提高”的发展目标。这“五个提高”是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的内在要求和重要内容，符合海南实际需要，通过五年努力，是可以实现的。

第二，关于脱贫攻坚。中央在11月27日刚刚召开了扶贫工作会议，习总书记和李克强总理分别作了重要讲话，提出“十三五”要全力打好扶贫攻坚战，确保全国7000万贫困人口全部脱贫。12月1日，省委常委扩大会议传达了中央扶贫工作会议精神，并就贯彻落实工作提出了明确要求。现在，我省还有47.4万农村贫困人口没有脱贫。这是一件难度很大又没有退路、必须完成的大事。我们要通过实施脱贫攻坚工程，精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，创新扶贫方式，提高扶贫实效。相信只要全力以赴苦干、措施精准有力，按我省现行脱贫标准2650元（比国家标准2300元高350元），我们仍然有决心有信心实现所有贫困人口全部脱贫，5个国家级贫困县全部摘帽。总之，对于脱贫攻坚，中央已发出动员令、冲锋号，我们一定要举全省之力，确保“三年攻坚脱贫、两年巩固提升”目标的实现。

第三，关于深化改革。改革创新是推动经济社会发展的根本动力，发展前进一步就需要改革前进一步、创新提高一步。实践证明，海南建省办经济特区以来取得的巨大成就，靠的是改革创新；建设国际旅游岛，破除不利于海南科学发展的体制机制障碍，靠的是改革创新；未来五年海南要实现健康、绿色、可持续发展，还是要靠改革创新。比如，没有省域“多规合一”改革，没有规划管理体制创新，就很难做到“一张蓝图干到底”；不强力推进新一轮农垦体制改革，我省农垦就难以打翻身仗，也很难为全省做大贡献。因此，“十三五”时期，我们要进一步解放思想、开拓进取，坚持以创新发展理念为引领，以更大的决心和勇气重点推进“六大改革”，不断释放改革红利，切实增强推动海南科学发展的活力、动力，努力创造体制机制的新优势，提高建设国际旅游岛的创造力和执行力，拓展经济社会发展的新空间。

第四，关于产业发展。实现全面小康，产业发展是基础、是支撑。离开产业谈发展，谈生态保护、民生保障、就业创业，就犹如无源之水、无本之木。海南必须老老实实发展实体经济，夯实产业基础，壮大综合经济实力。海南有独特的区位优势、资源优势、环境优势，这些都是产业发展的有利条件。我们要运用好这些条件和优势，进一步优化投资结构，引导各方面投资向实体经济投入；进一步完善财税政策，发挥财政资金对于产业发展“四两拨千斤”的牵引作用。中小微企业及个体经济对我省经济发展贡献巨大，就拿2014年来说，创造税收占全省一般公共预算总收入的56%，吸纳就业人数占就业总数近九成。我们要进一步加大对中小微企业及个体经济的扶持力度，推动它们变革生产营方式、提升效率，发挥它们在解决就业、创造财富中的重要作用。对于产业发展，我这里还想强调两点：一是要抓住一张“王牌”，二是要抓好一个“龙头”。一张“王牌”就是，习总书记2013年视察海南时提出的“把热带特色现代农业打造成海南经济的一张王牌”。这就要求我们，必须在热带特色上下功夫，在富裕农民、富足农民上拿举措创新、实干。一个“龙头”就是，推动以旅游业为龙头的现代服务业突破性发展。要采取切实措施，推动旅游业向更高层次转型，着力吸引外来旅游消费。尤其要充分发挥海南生态环境优势，积极应

对老龄化社会带来的消费需求，着力发展健康产业，并以此带动包括互联网产业在内的其他新型服务业在海南落地生根、开花结果。

第五，关于社会治理。发展是目的，治理是为了实现更好的发展。这些年来中国发展进程中出现的种种问题，充分说明了治理对于发展的极端重要性。十八届三中全会就鲜明提出深化改革的总目标是实现治理体系和治理能力的现代化。“十二五”以来，我省经济保持较快发展，民生得到切实改善。但在快速发展的同时，社会管理和治理能力并没有同步跟上，引发许多新矛盾、新问题。这些矛盾和问题处理不好，既会影响经济发展进程、伤害群众切身利益，还会直接影响社会和谐稳定。我们必须把治理和发展放在同等重要位置，一起部署，一起推进，一起考核。“十三五”时期，我们要进一步强化社会管理和治理，努力构建全民共建共享的社会治理格局，切实加强旅游市场治理、社会治安综合治理、民生突出问题治理、生态环境治理、城市综合治理、社会丑恶现象和不文明行为治理等，使我省社会治理现代化水平有一个大的提升，确保海南事业兴旺、社会有序、百姓幸福。

第六，关于建设全国生态文明示范区。建设全国生态文明示范区是国际旅游岛建设的重要战略定位，既是党中央国务院对海南过去成绩的肯定，也是对海南未来发展的更高要求。海南的生态环境质量一直保持全国一流，但生态环境保护犹如逆水行舟，不进则退，来不得半点掉以轻心。今后五年，海南生态文明建设最紧迫、也是最根本的任务，一要巩固，二要提高。“巩固”就是，毫不动摇地坚持生态立省战略，采取强有力措施，依法依规对林地、水域、海域、岸线、岛礁等资源进行保护，严厉打击一切破坏生态环境的行为，坚决守住生态红线。“提高”就是，在现有基础上，开展提高生态环境质量“五大行动”，着力构建绿色低碳社会，在清洁能源利用、开展“双控”行动、环境污染治理、生态功能区保护和建设等方面为全国作出示范。

第七，关于建设基本公共服务均等化先行区。实现基本公共服务均等化，是推进城乡一体化、促进社会公平和谐的迫切需要，是我们党执政为民的必然要求。习总书记视察海南时明确提出，海南省小、人口少，又实行省直管县市的体制，随着经济不断发展，最有条件搞好基本公共服务均等化。这几年，我们坚决贯彻习总书记的重要指示，通过全省上下的努力，在这方面应该说走在了全国前列。比如，率先实现了社会保障全省覆盖，教师工资待遇不低于当地公务员待遇水平，全省公务员实行同级同待遇，工资发放全省统筹等。但与建成先行区的目标要求、人民群众的热切期盼还有差距。今后五年，我们要认真落实共享发展理念，坚持“民有所呼、我有所应”，持续加大民生投入，促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜，不断提高基本公共服务的标准和普惠水平，提高老百姓的生活质量和幸福指数，让广大人民群众共建全面小康社会、共享改革发展成果。

第八，关于打造“一带一路”战略支点。“一带一路”是新一届党中央统揽全局、顺应大势作出的重大战略决策，得到了有关国家和地区的高度重视和积极参与。海南扼海上丝绸之路的要冲，拥有参与“一带一路”建设的区位优势、资源、人文、开放政策等方面的有利条件。国家“一带一路”规划把海南列为建设海上丝绸之路的重点区域，我们一定要从省情出发，扬长补短，找准定位，精准发力。今后五年，我们要进一步抢抓机遇，切实履行好中央经略南海赋予海南的重要使命，以海口、三亚、洋浦为平台，整合全省港口港航港务资源，打造“21世纪海上丝绸之路”空港、海港贸易物流枢纽。要发挥博鳌亚洲论坛的影响力和带动力，加强与环南海区域国家和地区合作，积极构建“环南海经济合作圈”，使海南真正成为镶嵌在“21世纪海上丝绸之路”上的一颗独具魅力、璀璨耀眼的明珠。

第九，关于加强和改善党的领导。实现“十三五”规划，关键在党，关键在人。也就是说，坚持全面从严治党，培养和造就一支“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”，自觉践行“三严三实”的干部队伍特别是领导干部队伍，对海南未来五年发展具有决定性意义。这一点，既是中央的部署和要求，也是海南多年实践的启示：作风正，人心顺，海南兴。实现“十三五”确定的目标和任务，干部作风不正不行、不实不行、不廉不行、不为不行。我们必须驰而不息地抓作风建设，进一步健全党员干部改进作风的长效机制，以优良的党风促政风、带民风。实施好“十三五”规划，还必须有一大批一流人才作保障。如果没有长远眼光，没有宽广胸怀，没有呵护人才的保障措施，没有用事业、感情吸引人才、用好人才的政策待遇，那么描绘的“十三五”蓝图，想得再美也做不到，想得再好也实现不了。我们必须始终坚持人才强省战略，为海南全面建成小康社会提供源源不竭的人才保障。

同志们！讨论、修改、通过“十三五”规划建议，是这次全会的主要任务。做好这项工作，对指导海南“十三五”规划纲要编制、引领“十三五”时期经济社会发展，具有十分重要的意义。大家要全面把握和深刻领会规划建议提出的目标、原则、任务、举措，充分发挥聪明才智，提出建设性的意见和建议，使建议稿更加完善，群策群力把这次全会开好，把今后五年海南的发展谋划好。