

# 中共海南省委 海南省人民政府

## 关于建立更加有效的区域协调发展新机制的实施意见

（2019年8月28日）

为深入贯彻落实《中共中央、国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，助推海南全面深化改革开放和全岛自由贸易试验区、中国特色自由贸易港建设，建立更加有效的区域协调发展新机制，促进海南高标准高质量发展，制定本实施意见。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实习近平总书记在全国海南建省办经济特区30周年大会上的重要讲话精神，认真落实党中央、国务院实施区域协调发展战略决策部署，坚持新发展理念，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照海南“三区一中心”战略定位，立足发挥各地区比较优势和缩小区域发展差距，围绕努力实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当的目标，深化改革开放，坚决破除地区之间利益藩篱和政策壁垒，加快形成责任明确、特色鲜明、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制，促进全省区域协调发展向更高水平和更高质量迈进。

到2020年，建立与自由贸易试验区及全面建成小康社会相适应的区域协调发展新机制；在落实区域战略统筹机制、基本公共服务均等化机制、区域政策调控机制、区域发展保障机制等方面取得重大突破；在完善市场一体化发展机制、区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制等方面取得新进展。

到2025年，建立与自由贸易制度基本相适应的区域协调发展新机制，营商环境达到全国一流水平，区域市场一体化机制更加完善；公共服务水平和质量达到全国先进水平，基本建成网络化智能化一体化的综合交通网络；生态环境质量继续保持全国领先水平，治理体系和治理能力现代化水平明显提高。

到2035年，与自由贸易港制度体系相适应的区域协调发展体制机制更加完善，营商环境跻身全球前列，优质公共服务和创新创业环境达到国际先进水平；生态环境质量和资源利用效率居于世界领先水平。

到本世纪中叶，建立与经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福的美好新海南相匹配、具有海南特色的区域协调发展新机制，治理体系趋于完善，治理能力达到现代化水平，成为综合竞争力和文化影响力领先的地区。

### 二、落实区域战略统筹机制

（一）着力推动海南成为落实国家重大区域战略的新标杆。按照中央推进海南全面深化改革开放的统一部署，加快研究提出海南分步骤、分阶段探索自由贸易港的政策和制度体系，加快探索建设中国特色自由贸易港进程，推动海南成为新时代全面深化改革开放的新标杆。加强与京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等国家重大区域战略的衔接。加强区域协调发展省级统筹能力，对标“三区一中心”战略定位，持续深化“多规合一”改革，进一步优化各市县发展战略、产业方向和空间布局，推进全岛基础设施建设网络化智能化一体化建设。（牵头部门：省委深改办（自贸办）、省委政研室、省商务厅、省发展改革委、省自然资源和规划厅等）

（二）统筹沿海城市和中部山区发展。加大沿海城市建设力度，集聚优势资源，加快培育国际旅游消费中心重点发展区域。加快建设海南热带雨林国家

公园，实施重要生态系统保护和修复工程。传承黎族苗族特色文化，培育热带特种养、热带雨林精品旅游、林下经济等特色优势产业，实现中部山区一二三产业融合发展，将中部山区的绿水青山转换为金山银山。坚持“输血”与“造血”相结合，加强对山区富余劳动力的技能培训，切实激发欠发达山区群众脱贫致富的内生动力，推动中部山区与沿海地区共同发展。（牵头部门：省发展改革委、省林业局、省人力资源社会保障厅等）

（三）陆海统筹推进海洋强省建设。推动陆海统筹发展，研究制定陆海统筹政策措施，完善规划体系和管理机制，促进陆海在空间布局、产业发展、基础设施建设、资源开发、环境保护等方面全方位协同发展。重点推进海口国家海洋经济创新发展示范城市、陵水国家海洋经济发展示范区建设。编制和实施海岸带保护与利用综合规划，严格围填海管控，促进海岸地区陆海一体化生态保护和整治修复。创新海域海岛资源市场化配置方式，完善资源评估、流转和收储制度。健全海洋经济统计、核算制度，提升海洋经济监测评估能力，强化部门间数据共享，建立海洋经济调查体系。加强南海维权和开发服务保障能力建设，促进军民融合深度发展，维护国家海洋权益，推动海南与“一带一路”沿线国家和地区开展更加务实高效的 合作，提升海南在国家战略格局中的地位和作用。（牵头部门：省发展改革委、省自然资源和规划厅、省委军民融合办、省委外办、省统计局、三沙市等）

### 三、落实市场一体化发展机制

（一）健全要素自由流动的体制机制。认真落实《海南省优化营商环境行动计划（2019—2020年）》，推动服务贸易全领域、全模式、全区域对外开放。提出更加开放的跨境服务贸易负面清单，进一步深化“放管服”改革，降低市场运行成本。加快建设具有海南特色、国内先进、与国际接轨的信用体系，推动信用信息共享开放，完善守信联合激励和失信联合惩戒机制，推动政务信息化，建立以信用为核心的市场监管体系。引导科技资源按照市场需求优化空间配置，促进创新要素充分自由流动。推进综合行政执法体制改革，探索设立知识产权法庭、海南国际经济贸易仲裁院及海南国际商事调解中心等专业机构，完善行政执法、司法保护、仲裁和调解在内的多元化知识产权争端解决与维权援助机制。鼓励开展跨境电子商贸业务，加快建设跨境电子交易监管平台。（牵头部门：省发展改革委、省市场监管局、省知识产权局、人行海口中心支行、省司法厅、省高院、省商务厅、省贸促会等）

（二）构建城乡融合发展新机制。统筹城乡建设规划，调整优化空间布局，推动公共资源在城乡合理均衡配置，推广落实“三不一就”新型城镇化建设模式。把特色村镇和现代农业产业园等作为就地就近城镇化的主要载体，建成区域性公共服务中心，实现产城融合。加快农垦系统改革落地和农场融入地方发展，加大资源、资金整合力度，将农村“五网”基础设施建设向垦区、林区延伸。全面放宽城市落户条件，完善配套政策，打破阻碍劳动力在城乡、区域间流动的不合理壁垒，促进人力资源优化配置。加快深化农村土地制度改革，推动建立城乡统一的建设用地市场，进一步完善承包地所有权、承包权、经营权三权分置制度，探索宅基地所有权、资格权、使用权三权分置改革，盘活农垦原有土地资源，创新土地流转机制。探索研究混合用

地、弹性年期、先租后让、租让结合等用地制度创新。建立全省统一的耕地、林地占补统筹调剂及市场交易机制，统筹安排新增建设用地计划指标。推动“飞地”政策落地，促进产业项目向省级产业园区集中集约布局。（牵头部门：省自然资源 和规划厅、省农业农村厅、省发展改革委、省农垦控股集团等）

（三）建立健全区域交易平台和制度。依法合规加快设立国际能源、航运、大宗商品、产权、知识产权、股权、碳排放权交易场所。制定排污权、碳排放权交易配套政策，完善相关交易制度。加强公共资源交易监管，探索建立政府主管、社会组织和服务平台协调配合的监管体系。积极开展自然资源资产负债表编制试点工作。按照所有权与使用权适度分离原则，逐步建立健全土地、矿产、水、森林、草地、湿地等自然资源资产产权体系。制定自然资源资产开发利用标准体系和产业准入政策。开展食品药品安全溯源、生态环境和资源监控、城乡公共安全保障、应急管理、安全生产等信息系统建设应用，加快完善社会管理重点领域信息网络体系。（牵头部门：洋浦管委会、省生态环境厅、省自然资源和规划厅、省国资委、省金融监管局、省大数据管理局等）

### 四、落实区域合作机制

（一）推动区域合作发展。全力扶持海口建设国际化滨江滨海花园城市。支持做大做强“海澄文”一体化综合经济圈，在区域协调、城乡融合发展中发挥引领作用。推动建设总部经济区，围绕旅游业、现代服务业、高新技术产业，推动产业布局一体化，引导企业进入园区集聚发展，加强海口江东新区土地管控，形成各具特色、分工合作的协调发展格局；加快推进文昌国际航天城建设；加快“五网”基础设施建设，扎实推进琼州海峡经济带建设，以资本为纽带，推动琼州海峡港航一体化发展。支持三亚建设国际热带滨海旅游精品城市。做优做精“大三亚”旅游消费目的地，打造全省区域协调、城乡融合发展的优秀典范，重点推进国家深海基地南方中心、国家南繁科研育种基地、国家热带农业科学中心、全球动植物种质资源引进中转基地等平台建设，建设国际旅游消费中心城市核心区、文化旅游总部基地，进一步推动产业协调发展。推进“东西两翼”加快发展，打造琼海、儋州两个区域中心城市，建设东部国际经济合作和文化交流平台、大健康旅游示范区和西部航运物流、能源交易和储备基地。构建“环岛黄金海岸带经济圈”，推动城市间产业分工、基础设施、公共服务、环境治理、对外开放、改革创新等协调联动，加快构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局。以环岛高铁、高速公路、机场、港口为依托，优化全省城镇、旅游度假区和产业园区布局，推动全省区域基础设施互联互通、产业统筹布局、公共服务共建共享、生态环境共建共治。（牵头部门：省发展改革委、省自然资源和规划厅、省旅游和文化广电体育厅、省交通运输厅、省生态环境厅、海口市、文昌市、澄迈县、三亚市、陵水县、乐东县、保亭县、儋州市、琼海市等）

（二）加强省际区域合作。依托泛珠三角区域合作机制，积极对接粤港澳大湾区建设，全力推进产业分工、基础设施、公共服务、环境治理、对外开放、改革创新等协调联动，提升合作发展的层次和水平。推动海南与雷州半岛协同发展。推动壮粤琼三方共建共保洁净海湾，共同推进海洋经济示范区、海洋科技合作区建设；以资本为纽带，构建互利共

享的产业协同布局体系，共同打造面向东盟的开放高地。推动建立北部湾大气污染联防联控机制，加强北部湾地区各省（区）之间空气污染数据的共享和利用，做好北部湾重污染天气预报预警会商工作。深度复制上海、浙江、广东等自贸试验区在政府职能转变、扩大投资领域开放、贸易发展方式转变、金融领域开放创新、创新监管服务模式上的成功经验。完善与浙江、上海等省市在金融、农业、旅游、会展、医疗、港口、海洋经济等领域的合作机制，共同谋划合作开发项目。（牵头部门：省发展改革委、省交通运输厅、省生态环境厅、省商务厅、省委深改办（自贸办）、省金融监管局等）

（三）打造面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户。充分发挥博鳌亚洲论坛等国际交流平台作用，深化与“一带一路”沿线国家和地区在旅游、经贸、科技、人文等领域的交流合作，建设面向南海及周边区域的航空、能源、大数据、种业、深海、文化教育、健康养生、航海服务交流平台，打造21世纪海上丝绸之路重要战略支点。加强基础设施互联互通，加快实施机场新（扩）建、海港新（扩）建、跨海高铁、综合交通枢纽等工程，加密直达全球主要客源地的国际航线。充分利用海南得天独厚的生态优势，争取举办联合国应对气候变化大会等系列生态文明国际交流活动。（牵头部门：省发展改革委、省委外办、省生态环境厅、省交通运输厅等）

### 五、落实区域互助机制

拓宽对口协作渠道。积极构建政府、企业和相关研究机构等社会力量广泛参与的对口协作（合作）体系。争取中央企业加大对海南开发支持力度，积极共建产业基地和资源深加工基地，实现优势互补、共赢发展。鼓励和支持国家级科研院所落户海南，设立分支机构或产学研用一体化基地。在中央组织部指导下，探索建立干部双向交流和挂职机制。在教育部指导下，建立各级各类教育合作渠道，实施合作办学、师资培训、学术交流、学科共建、人才联合培养等行动计划。在人力资源社会保障部指导下，重点打造三亚、海口南北两极国家级人力资源服务产业园。完善劳务输出精准对接机制，推动贫困人口跨省稳定就业。（牵头部门：省委组织部、省委人才发展局、省人力资源社会保障厅、省教育厅、省科技厅、省国资委等）

### 六、建立健全区际利益补偿机制

（一）建立健全多元化横向生态补偿机制。按照国际公平、权责对等、试点先行、分步推进的原则，建立跨市县横向生态补偿机制，出台《海南省流域上下游横向生态补偿实施方案（试行）》，在南渡江、万泉河、昌化江三大流域开展上下游生态补偿试点工作，鼓励受益地区与保护地区通过资金补助、对口协作及共建园区等方式实施流域横向生态补偿。到2020年，在流域面积500平方公里以及以上跨市县河流和重要集中式饮用水水源基本建立上下游横向生态补偿机制。完善流域内市县政府协商合作机制，构建流域内基础设施体系，严格流域环境准入标准，加强流域生态环境共建共治，推进流域产业有序转移和优化升级，推动上下游地区协调发展。在能源消费总量和碳排放总量控制的机制下，建立省内碳排放大户碳排放权抵消机制。加强对洋浦计划推进的重点石化项目环境约束指标的协调管理。（牵头部门：省财政厅、省生态环境厅、省水务厅、省发展改革委等）

（二）建立健全资源利用利益补偿机制。构建以国家公园为主体的自然保护地体系，按照中央和地方财政事权划分情况，承担相应支出责任。支持区域协调推进重大产业、基础设施、民生保障及生态补偿项目建设。围绕石油、天然气、天然气水合物及其他重要资源，坚持市场导向和政府调控相结合，加快完善有利于资源集约节约利用和可持续发展的资源价格形成机制。探索建立资源勘探开发中央企业与地方政府之间的利益共享机制。（牵头部门：省林业局、省自然资源和规划厅、省生态环境厅、省财政厅、省发展改革委等）

### 七、落实基本公共服务均等化机制

（一）提升基本公共服务保障能力。加大省级财政投入，坚持补短板、提质量、强弱项，公共财政支出重点保障社会民生支出，切实提高公共服务共建能力和共享水平。推动基本公共服务覆盖全部常住人口，以岛为城，以常住人口决定公共服务配置。加强教育资源的优化配置和统筹，优化基础教育布局，开展多种形式的联合办学，加快实施“一市（县）两校一园”优质教育资源引进工程，实现区域义务教育均衡发展；加快推进中职教育学校布局调整，培养适应自贸试验区和中国特色自由贸易港建设需要的高素质技术技能人才。加快建设海南特色的整合型医疗卫生体系，全省“五个区域”均建设由三级医院、二级医院、乡镇/社区卫生服务中心组成的区域性健康维护联合体；强化省级临床重点专科建设，加强市县中医院建设和基层全科医生队伍建设，推进基层医疗卫生机构标准化建设。加强各类公共文化设施联合建设，发挥海口、三亚、儋州、琼海等区域中心城市，以及澄迈、保亭等国家公共文化服务体系示范区的辐射、示范作用，推动毗邻市县之间资源共建共享、互补有无，引导推进公共文化服务的区域联动；加大基层公共文化体育设施建设力度，推进公共文化设施对区域内市民免费开放。建立健全基本公共服务跨城乡跨区域流转衔接制度，制定跨市县转移接续具体办法和配套措施，强化跨区域基本公共服务统筹合作。（牵头部门：省发展改革委、省财政厅、省教育厅、省卫生健康委、省旅游和文化广电体育厅等）

### 八、落实区域政策调控机制

（一）实行差别化的区域政策。充分考虑区域特点，发挥区域比较优势，提高财政、产业、土地、环保、人才等政策的精准性和有效性，因地制宜培育和激发区域发展动能。坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，进一步突出重点区域、行业和污染物，有效防范生态环境风险。对于生态功能重要、生态环境敏感脆弱区域，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。在用地政策方面，保障跨区域重大基础设施和民生工程用地需求，对特殊困难地区实行建设用地计划指标倾斜。（牵头部门：省发展改革委、省生态环境厅、省自然资源和规划厅等）

（二）建立区域均衡的财政转移支付制度。加大对重点生态功能区均衡性转移支付力度，重点向中部山区、革命老区、民族地区、贫困地区等基本公共服务薄弱地区倾斜，为市县加强生态文明建设、打赢脱贫攻坚战、提升基本公共服务均等化水平提供基本财力保障。市县政府可因地制宜，通过完善市县以下财政体制、统筹自有财力和上级转移支付资金，

增强区域协调发展经费保障能力，将基本公共服务投入向贫困地区、薄弱环节、重点人群倾斜。（牵头部门：省财政厅等）

（三）健全区域政策与其他宏观调控政策联动机制。全面落实中央要求，坚决打好防范化解重大风险攻坚战。构建金融宏观审慎管理体系，建立健全金融监管协调机制，加强对重大风险的识别和系统性金融风险的防范。对杠杆率较高地区实行动态监测预警，强化地方金融监管合作和风险联防联控，有效防范和化解系统性区域性金融风险。加快推进自贸试验区进出岛电子围栏系统建设。（牵头部门：省发展改革委、省金融监管局、省工业和信息化厅等）

### 九、落实区域发展保障机制

（一）规范区域规划编制管理。稳妥有序推进全省行政区划调整。坚持全省一盘棋、全岛同城化，把全岛作为一个大城市来规划建设和管理，高标准做好国土空间规划、产业规划及其他规划的编制和管理。建立健全流域上下游毗邻市县规划对接机制，协调解决地区间合作发展重大问题。健全区域规划实施机制，充实、更新、完善全省“多规合一”大数据库，完善“多规合一”信息综合管理平台应用功能，加强平台的应用推广；加强区域规划编制前期研究，完善区域规划编制、审批和实施工作程序，实行区域规划编制审批计划管理制度；加强中期评估和后评估，形成科学合理、管理严格、指导有力的区域规划体系。（牵头部门：省自然资源和规划厅、省民政厅、省发展改革委等）

（二）建立区域发展监测评估预警体系。按照高标准高质量发展指标要求，围绕缩小区域发展差距、区域及城乡一体化、资源环境协调等重点领域，建立区域协调发展评价指标体系，科学客观评价区域发展的协调水平并定期发布，为区域政策制定和调整提供决策参考。加快建立区域发展风险识别和预警预案制度，密切监控突出问题，预先防范和妥善应对区域发展风险。加强对经济运行的监测，定期通报主要经济指标完成情况，及早发现问题、解决问题。发挥第三方在区域协调发展中的评价监督作用。（牵头部门：省发展改革委、省统计局等）

（三）健全区域协调发展法规架构。适时研究制定促进区域协调发展的地方性法规，明确区域协调发展的内涵、战略重点和目标任务，确定责任主体和统筹协调机制，健全区域政策制定、实施、监督、评价机制，为区域协调发展提供有力法制保障。（牵头部门：省司法厅、省发展改革委等）

### 十、抓好组织实施

（一）加强组织领导。坚持和加强党对区域协调发展工作的坚强领导，充分发挥省和市县区域性协调机制作用。省有关部门要按照职能分工，推动具体政策措施落地实施。省发展改革委等有关部门要就重大事项进行综合协调监督，在有关规划编制、重大项目建设、土地保障、体制机制创新等方面加强跟踪分析和协调指导，研究解决问题。重大问题要及时向省委、省政府报告。（牵头部门：省发展改革委等）

（二）健全区域协调发展责任体系。明确省有关部门和市县在推动区域协调发展中的责任和义务，制定区域协调发展三年行动计划，明确时间表、路线图、责任人。积极发挥社会组织、研究机构、企业在促进区域协调发展中的作用。（牵头部门：省发展改革委、各有关部门等）

#### ◀上接 A01 版

上世纪80年代，南滨农场开始建立南繁制种基地，并成功研制出水稻杂优品种，向垦区和全社会提供杂优稻种100多万斤，曾获国家农业部授予的“南繁制种工作先进单位”等荣誉称号。

一路走来，南滨农场书写了一部艰苦奋斗、开拓创新的创业史。正是这种宝贵的文化，让海垦南繁产业集团有了精神根脉、动力源泉。

海垦南繁产业集团成立后，迅速确立了发展战略，谋求做大做强南繁产业、推进传统农业向南繁产业转化、调整橡胶产业、开发南繁配套设施建设及南繁旅游服务业、创建南繁互联网+产业、推进南繁产城融合科技创新发展，组建了海南南繁种子基地有限公司、海南省南繁科技有限公司等8家下属企业。

有了科学顶层设计，“育种天堂”加速跑。目前，海垦南繁产业集团承建经营的海南南繁生物育种专区、南繁科技城是永久基本农田核心区中的核心，是整个南繁的示范区。如今，它正朝着“助力南繁建成国家宝贵的农业科技平台，建成集科研、生产、销售、科技交流、成果

转化为一体的服务全国的重要基地”的目标努力奋进。

### 多管齐下 培育壮大南繁产业

3年过去了，海垦南繁产业集团的产业不断培育壮大，真正实现了“稻花香里说丰年”。

作为海南农垦重要的“八八战略”之一，南繁育种制种业得到迅速壮大。曾经以橡胶和自营经济为主导产业的南滨农场，在短时期内实现了蜕变。数字是最有力的证明，2017年、2018年，海垦南繁产业集团净利润分别为2248万元、4735万元，2019年上半年已实现净利润2990万元。调整产业结构、整合优势资源、推进项目建设、加快产城融合……海垦南繁产业集团打出一套“组合拳”，上下一心勠力拼搏，走出一条高质量发展之路。

在产业体系制定上，海垦南繁产业

集团构建以南繁科研育种制种产业为核心，以南繁科研服务和南繁科研成果转化为“两翼”的发展模式，力促一二三产业相融合；

深耕与南繁相配套的仓储物流、展示交易、高标准农田建设、农资农机、代耕代种等生产科研服务产业，积极参与南繁科技城起步区和乐东抱孔洋配套服务区建设；向种业育种研发推广领域进军，加强与 中国热科院等南繁科研机构的合作，瞄准热带水果、蔬菜、花卉等细分行业品种，结合科研用地流转发展规模化制种基地。与中国第一种业公司隆平高科合作成立相关公司，共建南繁制种基地和水稻种子烘干厂；

着力推进公司4个国家重点项目和6个农垦项目建设，抓紧孵化天津小站稻、生物有机肥等“研、产、供、销”一体化项目；

发挥农垦产业发展基金、南繁创投基金作用，促进南繁科研成果的市场化推广应用；

结合三亚市城市建设发展规划，以建设共享农庄、美丽乡村、田园综合体、棚户区改造项目为抓手打造南繁小镇，促进和繁荣当地经济；

……

此外，海垦南繁产业集团还着力破除农场固化的管理模式，按照建立现代企业制度的要求创新企业管理，实施首问负责制，把落实项目情况纳入年终绩效考核。

制度之下，员工的干事创业热情高涨，工作作风得到极大转变，有力地推进了各个项目落地。“近两年，员工的工资普遍增长，年终绩效奖金基本5万元以上。”该公司相关负责人表示，公司打破“大锅饭”，治理“慵懒散”下的是真功夫，以实际行动凝聚起发展的磅礴力量。

### 产研融合 打造种业“硅谷”

中秋将至，来自全国近百家科研单

位的育种专家，陆续“飞”来海垦南繁产业集团的近6000亩的育种基地，进行科研育种、制种繁殖、纯度鉴定等研究。

在中国农业大学作物育种海南基地里，科研人员刘波正在查看水稻长势。1998年，学校科研团队来到这里，四处奔走找农民租土地，找机耕服务提供商。“令人没想到的是，农场不仅保障土地供应，还提供拖拉机切草、犁地等服务，如今各项服务工作更完善了。”刘波说。

发挥“地主之谊”，海垦南繁产业集团努力 为科研开辟便利道路，不断助推水稻育种转型升级，在追求产量向追求质量转变，让中国稻香飘出国门。

去年，南繁科研用地综合服务平台——海垦南繁科技有限公司成立，计划为南繁单位流转3万亩科研用地，目前已完成近万亩。同时，公司还积极整合南繁科技城周边科研育种用地，力争今年底前流转面积1.2万亩以上。