

政府工作报告

◀上接 A01 版

这是全面深化改革开放迈上新台阶的五年。海南全面深化改革开放“1+N”政策体系基本形成。省域“多规合一”、极简审批^[14]、卫生和药监“二合一”监管、省级医保统筹等多项改革在全国先行，商事主体登记“全省通办”、法定机构设置、“旺工淡学”^[15]、社会保障“一卡通”等创海南特色，空域精细化管理、农村农垦等改革取得新突破。国际航空航线最多时达103条，外贸海运航线最多时达44条。入境免签政策扩展至59国，入境游客规模增长56%^[16]。实际利用外资额连续3年翻番。国际教育创新岛签约和入驻高校32所。博鳌亚洲论坛等开放平台巩固扩大，2020年泛珠三角区域合作行政首长联席会议成功举办。

这是经济结构转型取得历史性突破的五年。壮士断腕摆脱经济对房地产的依赖，房地产业的增加值、投资、税收分别占地区生产总值、固定资产投资、地方一般公共预算收入的比重，从最高位回落4%、21.9%、25.1%，但经济始终保持平健康发展，成功实现闯关。三次产业结构调整为20.5:19.1:60.4，服务业比重提高6.4个百分点，对经济增长贡献率达到95.8%，提高31.5个百分点。旅游收入提前一年实现千亿目标，旅游收入快于游客人数增速年均4.6个百分点，新评29家A级旅游景区，保亭、陵水获评国家全域旅游示范区。高新技术企业增加近4倍，互联网产业规模年均增速超30%。百万吨乙烯、昌江核电二期等重大项目开工。地区生产总值、地方一般公共预算收入、城镇和农村常住居民人均可支配收入年均增长5.9%、6.9%、7.1%和8.4%。

这是城乡规划建设水平大幅提升的五年。坚持“全省一盘棋、全岛同城化”，形成“南北两极带动、东西两翼加快发展、中部山区生态保育”的区域协调发展格局。基于“多规合一”完善全省空间规划体系，制定或修订南北两大经济圈、18个市县、11个园区、6个自然保护区、380个村庄规划。建成美丽乡村1001个。加强土地整治，闲置土地、批而未供土地存量下降49%和37.6%。“五网”基础设施提质升级。光纤宽带网络和高速移动通信网络实现城乡全覆盖，“智慧海南”^[17]启动建设。完成电网改造三年提升行动计划，装机规模、发电量、用电量增长47%、37.6%和33.5%，年户均停电时间下降70%。路网密度从全国第20位升至第13位，实现县县通高速、行政村全部通客车^[18]、具备条件的自然村全部通硬化路^[19]。乡镇快递网点全覆盖。利用高铁的市域列车投入运营。美兰机场二期建成并即将运营。完成港口资源整合，港口综合通过能力增长54.6%。天然气环岛主干网投入使用，城市燃气普及率达97%。迈湾、角潭水利枢纽工程开工建设，全岛水资源配置能力有效提升。

这是生态环境保护标准更高、力度更大、治理更严的五年。加快顶层设计，细化落实国家生态文明试验区实施方案和省委30条措施^[20]，编制完成“三线一单”^[21]，取消12个市县GDP考核。抓好两轮中央环保督察和国家海洋督察反馈问题整改，形成以“四个最严”^[22]为核心的环保问题常态化整治机制。以标志性项目打造海南生态新优势。热带雨林国家公园体制试点启动并通过国家评估验收，涵盖全岛95%以上原始林和55%以上天然林。清洁能源装机比重达67%、提高23个百分点，清洁能源汽车保有量占比达4.2%、高出全国水平1.3倍，车桩比2.4:1、好于全国水平20%。“禁塑”开局良好，装配式建筑面积连续3年翻番。历史性实现生活垃圾零填埋。空气质量优良天数比例达98%，细颗粒物(PM2.5)浓度年均下降1微克/立方米，主要污染物排放、能耗、碳排放强度提前完成国家下达控制目标。

这是民生领域补短板亮点纷呈、百姓获得感不断增强的五年。财政支出75%以上用于民生，比前五年提高5个百分点。百姓收入增长跑赢经济增速，城乡居民收入差距缩小5.8%。城镇新增就业61.6万人、增长29.2%。引进洽谈优质教育资源合作办学104所。学前教育“两个比例”^[23]高于国家要求，中小学教育主要指标超全国平均水平，“大班额”降至0.49%。建成中小学游泳池307个，近半数学生接受游泳培训。职业教育覆盖32大类452个专业。高等教育形成“1+2+X”总体布局^[24]。引进优质医院49家，新增7家三级甲等医院，“1小时三级医疗服务圈”覆盖全省，完成1272个基层医疗卫生机构标准化建设，新增22种中西医药专科疾病不出岛治疗，“小病不进城、大病不出岛”开始成为现实。全省消除疟疾。社会保障覆盖率提高，基本养老保险参保率达91%。投入困难群众社会救助资金68.5亿元，惠及困难群众160

万人次。残疾人基本康复服务率^[25]达100%。新增各类保障功能住房29.7万套，安居型商品房试点启动。成功举办5届海南国际旅游岛欢乐节、3届海南岛国际电影节、海南国际(旅游)图书博览会，建成国家南海博物馆、五源河五万人体育场，培育壮大琼中女足品牌和办好环岛自行车、大帆船、马拉松等国际赛事。

这是社会治理能力和水平明显提高的五年。加快推进综治中心、社会管理信息化平台、网格化服务管理、矛盾纠纷多元化解“四位一体”建设，基层社会治理体系不断完善，解决一批信访疑难问题。海口、琼海成功创建国家文明城市。深入推进法治海南、平安海南建设，人民群众安全感明显增强。升级海南岛立体化、智能化、可视化治安防控体系，全省刑事案件立案数、治安案件受理数下降34.7%和32.3%，现行命案下降到建省以来最低。扫黑除恶专项斗争打掉涉黑组织、涉恶犯罪团伙308个。禁毒大会战推动吸毒率从8‰降至2.67‰。安全生产未发生重特大事故，道路交通事故起数、死亡人数下降25.8%和35.1%。食品药品质量安全形势总体平稳。

坚持以政治建设为统领，巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，政府自身建设从严从实。不断深化“放管服”改革，“一枚印章管审批、一个窗口管受理、一支队伍管执法”全面推行。优化营商环境取得实效。加强和改进行政立法、行政复议、行政应诉工作，健全重大行政决策机制，强化行政执法监督。提请省人大常委会审议法规议案120件，接受专题询问14项，办理人大代表建议1434件、政协提案2256件，办结率均达100%，制定、修改政府规章36件，审理行政复议案件1513件。加强政府廉政建设，土地利用和工程招投标专项整治靶向发力，审计“经济体检”常态化推进，完成党政机关公车及公用房改革。省直行政事业单位房屋及土地资产清理，省本级“三公”经费下降约42.9%。

过去五年，我们推进军民融合深度发展，切实抓好国防动员和后备力量建设、军地土地置换整合、海上维权、双拥优抚、退役军人服务管理等工作。妇女儿童、青少年、民族宗教事务、地质、气象、测绘、粮食等工作取得新的成绩。

各位代表！五年历程充满挑战，成绩取得来之不易。这是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是全省人民在省委带领下同心同德、不懈奋斗的结果。在这里，我代表省人民政府，向全省人民，向人大代表、政协委员，向各民主党派、工商联、人民团体和社会各界人士，向中央和国家各有关部门、各兄弟省区市，向驻琼部队和武警官兵，向长期关心支持海南发展的港澳同胞、台湾同胞、海外侨胞及国际友人，表示衷心的感谢！

同时，全省经济社会发展还存在一些问题。“十三五”规划共设置32项指标，14项约束性指标全部达标，18项预期性指标中13项达标，由于主动调控房地产带来阶段性影响等因素，有5项没有达标^[26]。2020年省“两会”召开早于疫情集中爆发，省委、省政府其后决心不调整预期目标，保持工作热度，激发经济韧劲，最终多项指标好于全国，但仍有9项低于预期^[27]。此外，产业发展存在明显短板；科技创新水平滞后；农业农村发展不充分、不平衡，城乡区域发展和收入分配差距较大；物价较高，求学就医等还有不少困难；政府服务意识、干部队伍作风和专业能力与自由贸易港建设要求还不适应，等等。对此，我们要切实加以解决。

二、“十四五”主要目标任务

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，是高质量高标准建设中国特色自由贸易港的关键五年，是海南发展的黄金机遇期和重要窗口期。根据习近平总书记“4·13”重要讲话、党的十九届五中全会、中央12号文件、《总体方案》和省委《规划建议》^[28]精神，省政府制定了《海南省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(草案)》，提请大会审议。

《规划纲要(草案)》围绕“十四五”主要目标，明确了今后五年经济社会发展的主要任务，重点突出以下八个方面。

(一)突出制度集成创新，初步建立自由贸易港政策制度体系。完成自由贸易港第一阶段制度安排有关任务，争取2023年底前具备封关硬件条件、2024年底前完成封关各项准备。推动临床真实世界数据应用^[29]等标杆项目抢占“世界第一”。突出法治化、国际化、便利化，推动营商环境总体达到国内一流水平。实施优化营商环境中长期行动计划。以市场主体获得感为导

向，构建稳定、公平、透明、可预期的企业发展环境。完善营商环境评价考核及成果应用机制，倒逼政府不断转变职能。全面落实自由贸易港制度集成创新行动方案。开展制度创新成果成效评估。投融资、土地管理、园区建设、国资国企等重点领域改革先行取得突破。加大人才引进培养力度，吸引更多科学家、领军人才和专业人才。

(二)充分融入新发展格局，加快培育具有海南特色的合作竞争新优势。立足国内国际双循环的战略交汇点，着眼扩大流量，对内对接超大规模国内市场、对外吸引全球优质资源集聚，成为国内国际两个市场、两种资源的“反应炉”。完善全岛免税销售网络，实现国外商品和国内购买力充分对接，吸引免税购物回流3000亿元。加快国际教育创新岛建设，让中华学子在家门口就能享受到世界一流教育资源，吸引求学回国5万人。加快乐城先行区建设，促进国际先进医疗资源与国内健康需求有效衔接，吸引海外就医回流50万人次、不出国诊疗150万人次。加快崖州湾科技城建设，吸引全球动植物种质资源在海南引进中转，推动种业贸易量大幅上升。用好“加工增值”税收政策^[30]，培育新的经济增长点。深度融入“一带一路”建设，用好投资贸易自由化、便利化政策，推动离岸创新创业、生产性服务业发展，促进外资外贸再上新台阶。提升对国际通达能力，增开国内外航空航线160条，达到646条，通达城市增至200个，旅客吞吐量达6000万人。增开内外航线20条，通达全球100个港口，货物吞吐量达2.66亿吨、增长20%。西部陆海新通道国际航运枢纽加快建设，全省物流业增加值达300亿元、年均增长12%。丰富国际交流载体，博鳌成为具有非正式、舒适、和谐会议氛围和田园风光特色的重要政商对话平台。深化与粤港澳大湾区、泛珠区域、长三角等联动发展。推进港航一体化，实现跨琼州海峡产业发展、社会管理和环境资源保护等无缝对接。

(三)聚焦国家战略、科技前沿、地方急需，以超常规手段打一场科技翻身仗。打造种业、深海、航天三大科创高地，争取国家实验室落户海南，培育一批国家重点实验室，建设全国深海科技高地，成果孵化转化基地和航天重大产业基地。集聚全国热带学科研究力量，攻克若干热带特有疾病。建设重大新药创制成果转移转化试点示范基地，力争创新药突破10个。拓展“智慧海南”应用场景，在“多规合一”、教育、医疗、应急等领域领跑全国。积极推动重点海域天然气水合物勘查开发先导试验区建设。实施高新技术企业扩容提速行动，企业数量超3000家。实现研发投入年均增长34%、投入强度达1.6%，每万人口发明专利拥有量6.2件。

(四)构建现代产业体系，在推动经济高质量发展方面走在全国前列。夯实实体经济基础，形成旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带特色高效农业“3+1”产业发展格局，推动地区生产总值年均增长10%以上、人均地区生产总值迈上新台阶。加快国际旅游消费中心建设。实施质量优先、全域旅游策略，环岛旅游公路、中部热带雨林等成为新的旅游吸引物，发展特色旅游产业集群，游客人均停留天数和消费额显著提高，旅游业增加值占地区生产总值比重提高到12%。加快发展现代服务业。扩大现代物流、医疗健康、现代金融、商务服务等产业规模，突破国际冷链物流、专病康养、国际设计岛等发展瓶颈，现代服务业占服务业比重过半。加快发展高新技术产业。产业总产值突破1万亿元。做强数字经济、石油化工新材料、现代生物医药等三个战略性新兴产业能级，产值突破4000、2000和500亿元，数字经济年均增长30%以上。培育壮大种业、深海、航天等未来产业，“陆海空”产业总规模超350亿元。提升清洁能源、节能环保、高端食品加工等三个优势产业。实现农产品加工业产值超过农业总产值。加快发展热带特色高效农业。抓好“米袋子”，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。新建改造100万亩高标准农田，引进和培育特有热带水果、观赏鱼、花卉等新品种，推进“三棵树”^[31]等全产业链发展。促进海洋渔业转型和渔民转产，深水网箱数量翻番，建成12个现代化海洋牧场。加快发展产业园区建设。提高产业配套能力，集中培育产业集群，谋划实施一批大项目，建设若干个千亿级产业和一批百亿级园区，重点园区年营业收入1.2万亿元，对经济贡献度超30%。

(五)坚持系统观念，基本实现“全省一盘棋、全岛同城化”。推进“2+4+N”建设格局。“海澄文定”综合经济圈、“大三亚”旅游经济圈实现一体化，海口、三亚、儋州、琼海4个中心城市提升辐射带动能力，若干县城率先提质扩

容。推动新型城镇化。全省常住人口城镇化率提高到65%。建设若干100万、40万、20万人口规模城镇。规范有序引导农村地区人口向县城、县城周边、城镇梯度转移集聚。加快农业转移人口市民化，全面实施以居民身份证号为唯一标识、全岛统一的居住证制度。实行公共资源按实际服务人口规模配置的新机制。打造生态、宜居、韧性、智能城市。提升城市数字化水平，建设高质量的城市生态和安全系统，大力提升防灾减灾能力，有效治理交通拥堵、城市内涝等“城市病”。深化“多规合一”改革。升级“多规合一”信息综合管理平台功能，实现规划编制、审查实施、监测预警全链条管控。坚持陆海统筹，提升三沙建设和南海服务保障水平。推进垦地空间规划、土地利用、产业投资、公共服务和项目建设等一体化。坚决遏制“两违”新增，基本完成空间问题阶段性整治。实现村庄规划应编尽编。加快基础设施建设。推进“丰”字型+环线”^[32]的多层次路网全线贯通，实现全岛3小时通达。两大经济圈内实现1小时通勤，圈内城际轨道交通加快建设。推进美兰机场三期扩建和三亚新机场、东方货运机场、儋州机场规划建设。形成“四方五港”现代港口群。社会物流总费用占地区生产总值比重降至13%左右。实现所有乡镇及具备条件的行政村5G网络全覆盖，国际海缆投入使用，信息基础设施水平全国领先。完成全国首个智能电网综合示范省建设，获得电力核心指标达到全国一流。加快“气化海南”建设，基本实现城乡燃气全覆盖。推进绿色智慧电网建设，基本建成海岛型水利设施网络骨干工程。

(六)拓展“绿水青山就是金山银山”实现路径，形成生态文明建设海南样板。加强制度设计。建立生态产品价值实现机制，构建自然资源资产产权和有偿使用制度。实行减碳降碳协同机制，实施碳捕集应用重点工程，提前实现碳达峰。开展海洋碳汇研究。完善中部市县、流域上下游、湿地、海洋等生态补偿办法。推进标志性工程。清洁能源装机比重达80%左右，可再生能源发电装机新增400万千瓦。清洁能源汽车保有量占比和车桩比达到全国领先。全面推行装配式建筑，加快热带建筑建材产业集群发展。稳步推进“禁塑”，形成全生物降解材料及制品完整产业链。基本建成热带雨林国家公园，更好保护海南长臂猿、苏铁等珍稀濒危动植物。加快补齐短板。农村无害化卫生厕所基本全覆盖，垃圾无害化处理率达100%。基本实现各市县污水全收集、全处理。落实海上环卫制度，重点海域排污总量控制全面实施，重点海湾污染防治、渔民转产和养殖业规模化绿色发展转型进入良性轨道。启动工业固废规模化收集、贮存、利用和处置体系建设。全省推行绿色殡葬。到2025年，全省空气质量优良天数比例保持98%以上，细颗粒物浓度降到11微克/立方米，臭氧浓度控制在120微克/立方米以内，森林覆盖率保持62%以上，新增红树林湿地面积2.5万亩，化肥使用量和农药使用量减少10%以上，省控地表水水质优良比例达95%。

(七)突出品质为上、特色为要，让广大人民共享自由贸易港建设成果。坚持尽力而为、量力而行，财政民生支出增速不低于“十三五”，城乡居民人均收入达到全国中上水平，民生特色项目争创全国标杆。实现从脱贫攻坚到全面推进乡村振兴的历史性转移。形成开发性和保障性并举的农村低收入人口常态化帮扶格局。加大农民培训力度，每年完成农村劳动力转移就业9万人。两年内消除集体经济“空壳村”。农村教育卫生等基本公共服务达到全国前列。解决民生难题。城镇就业每年新增15万人以上，城镇调查失业率5.5%左右，居民消费价格涨幅控制在3%左右，细颗粒物浓度较上年控制目标下降1微克/立方米，确保完成国家下达的节能减排控制目标，超额完成国家下达的降碳控制目标。突出抓好以下11个方面、33项工作。

(一)关于自由贸易港早期安排

1. 落实政策措施。配合推进自由贸易港有关政策制度出台、海南自由贸易港法立法和调法调规事项，制定完善配套法规规章和规范性文件。深入细致做好政策宣传推介。用好离岛免税购物“邮寄送达”、本岛居民“离岛寄存、返岛提取”和免税购买进境商品等政策，力争免税销售额突破600亿元。用好“加工增值”税收政策，形成一批标志性产业项目。用好“零关税”等已出台政策，发挥政策叠加效应，吸引市场主体落户海南，形成产业集聚。大力拓展离岸新型国际贸易、国际船舶登记、保税油加注、飞机融资租赁、航空维修等新业务。

2. 加快重大功能平台建设。出台支持洋浦经济开发区进一步开发开放的政策举措，完善“一区多园”工作机制。推进国家药监局药品医疗器械监管科学研究基地建设，筹办真实世界数据与证据研究大会。推广洋浦保税港区“一线”放开、“二线”管住政策至其他海关特殊监管区域。建立省级重点园区准入退出机制。

3. 加紧封关研究准备。重点研究“二线”管理制度安排和管理方式方法。启动简税制改革研究。完成社会管理信息化平台建设阶段性目标，健全免签入境人员在琼全程动态服务管理机制，常态化运行琼州海峡反走私联防联控机制。建立对接国际高水平经贸规则的监管制度。完成自由贸易港口岸布局规划，启动口岸建设和升级改造。

4. 发展热带特色高效农业。确保粮食播种面积不少于407万亩。冬季瓜菜种植面积稳中有升，生猪存栏量达到350万头以上。扩大天然橡胶价格(收入)保险覆盖面。新建高标准农田40万亩。新增5个农业产业化龙头企业，建设3个南药生产基地。推进桂林洋国家热带农业公园和文昌冯家湾现代

实质运行非设关地综合执法点。加快三亚海关监管隔离区域建设。推进新海港综合交通枢纽等硬件设施建设。

4. 持续优化营商环境。制定年度优化营商环境行动计划，出台营商环境重要量化指标赶超国内一流水平实施方案，建立工作推进每月汇报通报制度。深化“放管服”改革，取消、下放和调整一批行政许可事项。实施政务服务“零跑动”改革，大力推进“网上办”“掌上办”，进一步优化“一证办”“全省通办”“一件事一次办”等服务，完善商事主体登记系统，企业开办时间压缩到1天。明确工程建设项目审批制度改革年度量化目标任务，力争3年达到全国最优。健全重点企业服务工作机制，年内服务对象形成百家规模。落实公平竞争审查制度。实现市场监管领域“双随机、一公开”常态化。建立公共信用综合评价体系，开发5个以上信用应用场景。构建“市场主体说了算”、企业和服务对象全面参与的营商环境评价机制。

(二)关于科技创新

1. 打造重点科创平台。完成国家实验室申报。引进1至2家大院大所。争取获批建设1个国家重点实验室。推动国家级顶尖科创机构在海南设立深海、航天科技创新平台。争取国家耐盐碱水稻技术创新中心三亚总部挂牌并运作。推进中科院海南种子创新研究院实体化运作。创建国家区块链试验区。实施本地科研院所能力提升工程。

2. 健全科创支撑体系。完善科研项目和资金管理制度，健全科技项目评审、激励机制。实施重点项目攻关“揭榜挂帅”制度。加强院士创新平台建设，柔性引进高层次人才团队。制定外国科技人才来琼工作许可负面清单。建立完善高新技术企业数据库和培育后备库。建设科技创新公共服务平台，引进科技成果转移转化服务机构。探索建立崖州湾知识产权综合保护先行示范区。发挥财政资金引导作用，设立科技信贷风险补偿资金和科技成果转化投资基金。

(三)关于扩大开放

1. 推进开放合作。办好博鳌亚洲论坛2021年年会和20周年庆祝活动。完成公共场合外语标识规范建设。促进货物、服务进出口总额增长12%和15%，实际利用外资增长15%。调整优化对赌协议等招商机制。力争全年引进重点企业100家。完成琼州海峡港航一体化，规划建设两岸离岛物流园区。

2. 办好首届中国国际消费品博览会。用好国家级展会境外展品在展期内进口和销售享受免税政策，吸引800家以上全球著名品牌参会，设立钻石珠宝、时尚生活等特色展区，力争展会国际化的程度、单位面积展品价值、首发首展数量国内领先。

(四)关于现代产业体系

1. 发展旅游业。全面落实振兴旅游业30条行动措施，推动旅游总收入增长30%。引进国际知名主题公园、酒店落户。加快建设环岛旅游公路，年内开工3个驿站。推广应用智游海南APP，实现“一部手机游海南”。创建1至2个全域旅游示范市(县)，评定A级旅游景区5家，建设金宿银宿^[33]15家、省级旅游小镇2个、椰级乡村旅游点^[34]15家。打造热带雨林旅游产业集群，拓展游艇、邮轮、海钓、冲浪等海洋旅游品种。

2. 发展现代服务业。加快发展现代物流业，推动保税仓储、国际物流配送、集装箱拆拼箱等航运新业务上规模、上水平。着力培育医疗健康产业，推动乐城先行区等九大工程^[35]建设。实现呼吸机等重点病种康复等业态新突破。支持金融创新服务实体经济，构建大宗商品市场集中统一交易和清结算金融平台，稳步推进本外币合一银行结算账户体系试点，支持优质企业直接融资。壮大会展业，举办千人以上会议155场、各类展览125场，实现综合收入增长超过65%。

3. 发展高新技术产业。力争高新技术产业产值超过2000亿元、企业达1100家。推动数字经济增长30%，国际互联网数据专用通道建成运行。新药创制3个以上。推进“陆海空”未来产业集聚更多行业领军企业。加快清洁能源、节能环保和高端食品加工等产业转型升级，推动海口新能源汽车产业集聚、昌江清洁能源高新技术产业园、临高金牌港绿色建筑建材产业基地和海南湾岭农产品加工物流园等建设。

4. 发展热带特色高效农业。确保粮食播种面积不少于407万亩。冬季瓜菜种植面积稳中有升，生猪存栏量达到350万头以上。扩大天然橡胶价格(收入)保险覆盖面。新建高标准农田40万亩。新增5个农业产业化龙头企业，建设3个南药生产基地。推进桂林洋国家热带农业公园和文昌冯家湾现代

化渔业产业园等建设。

下转 A03 版