

**霞山区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**

# 目 录

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| 前 言 .....                             | 7         |
| <b>第一章 牢记初心奋进前行 经济社会发展迈上新台阶 .....</b> | <b>8</b>  |
| 第一节 发展成就 .....                        | 8         |
| 第二节 发展环境 .....                        | 19        |
| 第三节 机遇挑战 .....                        | 21        |
| <b>第二章 全局谋划乘势而上 开启现代化建设新征程 .....</b>  | <b>24</b> |
| 第一节 指导思想 .....                        | 24        |
| 第二节 基本原则 .....                        | 25        |
| 第三节 战略定位 .....                        | 26        |
| 第四节 发展目标 .....                        | 27        |
| <b>第三章 补齐基础设施短板 提升基础设施支撑能力 .....</b>  | <b>35</b> |
| 第一节 建设现代综合交通体系 .....                  | 35        |
| 第二节 推进新基建项目建设 .....                   | 38        |
| 第三节 构建现代能源保障体系 .....                  | 39        |
| <b>第四章 推进完善产业结构 构建现代产业体系 .....</b>    | <b>41</b> |
| 第一节 促进传统产业转型升级 .....                  | 41        |
| 第二节 大力发展高新技术产业 .....                  | 42        |
| 第三节 提质发展现代服务业 .....                   | 44        |
| 第四节 持续扩大有效投资 .....                    | 50        |
| 第五节 着力优化产业发展布局 .....                  | 52        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>第五章 坚持创新驱动 激活高质量发展新动能 .....</b>      | <b>64</b> |
| 第一节 培育壮大创新主体 .....                      | 64        |
| 第二节 推进全链条创新环境建设 .....                   | 66        |
| 第三节 大力培养和引进创新型人才 .....                  | 68        |
| <b>第六章 着力扩大消费 构建“双循环”发展新格局 .....</b>    | <b>70</b> |
| 第一节 大力促进市场消费 .....                      | 70        |
| 第二节 提质发展商贸金融服务业 .....                   | 71        |
| 第三节 完善促进双循环体制机制 .....                   | 73        |
| <b>第七章 坚持建管并重 提升中心城区发展能级 .....</b>      | <b>75</b> |
| 第一节 科学布局城市发展空间 .....                    | 75        |
| 第二节 建设高品质中心城区 .....                     | 76        |
| 第三节 加强城市精细化管理 .....                     | 79        |
| <b>第八章 深入实施乡村振兴战略 加快推进农业农村现代化 .....</b> | <b>82</b> |
| 第一节 巩固拓展脱贫攻坚成效 .....                    | 82        |
| 第二节 加快推进农业现代化 .....                     | 83        |
| 第三节 大力实施乡村建设行动 .....                    | 85        |
| <b>第九章 推进生态文明建设 打造美丽宜居霞山 .....</b>      | <b>89</b> |
| 第一节 保护蓝天碧水净土 .....                      | 89        |
| 第二节 强化海洋生态环境保护 .....                    | 91        |
| 第三节 推动绿色低碳发展 .....                      | 93        |
| <b>第十章 进一步深化改革 切实优化营商环境 .....</b>       | <b>96</b> |

|  |            |
|--|------------|
| 第一节 深化“放管服”改革 .....                    | 96         |
| 第二节 深入推进街道体制改革 .....                   | 97         |
| 第三节 聚力优化营商环境 .....                     | 99         |
| 第四节 提升招商工作水平 .....                     | 100        |
| 第五节 推进国企国资改革 .....                     | 102        |
| <b>第十一章 坚持扩大开放 积极发展外向型经济 .....</b>     | <b>103</b> |
| 第一节 积极融入“双区”建设 .....                   | 103        |
| 第二节 加强与海南相向而行 .....                    | 104        |
| 第三节 加强北部湾城市群经济协作 .....                 | 105        |
| 第四节 加强区域联动发展 .....                     | 106        |
| 第五节 发展外向型经济 .....                      | 108        |
| <b>第十二章 促进教育优质均衡发展 构建高质量教育体系 .....</b> | <b>111</b> |
| 第一节 统筹推进各类教育协调发展 .....                 | 111        |
| 第二节 全面落实立德树人根本任务 .....                 | 113        |
| 第三节 造就高质量专业化创新型教师队伍 .....              | 115        |
| 第四节 提升教育保障能力和水平 .....                  | 116        |
| <b>第十三章 加快建设健康霞山 优化医疗卫生健康体系 .....</b>  | <b>120</b> |
| 第一节 加快医疗卫生基础建设 .....                   | 120        |
| 第二节 提升基层医疗水平和服务能力 .....                | 123        |
| 第三节 优化完善基层公共卫生体系 .....                 | 124        |
| 第四节 深化医药卫生体制改革 .....                   | 125        |

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 第五节 促进中医药传承发展 .....                   | 126        |
| 第六节 深入开展全民健康运动 .....                  | 127        |
| 第七节 提高“一老一小”保障水平 .....                | 127        |
| <b>第十四章 坚持共建共享 增进社会民生福祉 .....</b>     | <b>132</b> |
| 第一节 提高就业质量和居民收入水平 .....               | 132        |
| 第二节 繁荣文化体育事业 .....                    | 133        |
| 第三节 健全多层次社会保障体系 .....                 | 135        |
| <b>第十五章 统筹发展与安全 着力建设平安霞山 .....</b>    | <b>140</b> |
| 第一节 加强国家安全和经济安全保障 .....               | 140        |
| 第二节 健全完善应急管理体系 .....                  | 142        |
| 第三节 保障社会公共安全 .....                    | 145        |
| 第四节 创新完善社会治理 .....                    | 145        |
| <b>第十六章 全面加强政府自身建设 切实提高政府效能 .....</b> | <b>149</b> |
| 第一节 提升法治政府建设水平 .....                  | 149        |
| 第二节 推动数字政府建设 .....                    | 151        |
| 第三节 推进廉洁高效政府建设 .....                  | 152        |
| <b>第十七章 强化支撑保障 完善规划实施机制 .....</b>     | <b>156</b> |
| 第一节 加强党的领导 .....                      | 156        |
| 第二节 完善多规融合 .....                      | 158        |
| 第三节 创新实施机制 .....                      | 159        |
| 第四节 强化项目支撑 .....                      | 159        |

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第五节 增强要素保障 ..... | 160 |
| 第六节 加强考核监督 ..... | 160 |

## 前 言

霞山区临海而立、因港而兴，作为中心城区，集湛江市经济、交通、文化、教育中心于一体，拥有华南地区优越的世界级港口湛江港，广湛高铁等“五龙入湛”于此汇聚，是广东省滨海旅游最具特色区域之一。

“十四五”时期是湛江全力建设省域副中心城市、加快打造现代化沿海经济带重要发展极关键时期，科学编制并组织实施好《霞山区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》（简称《规划纲要》），对推动霞山区港产城联动，实现高质量发展，确保实现第二个百年目标开好局、起好步，奋力开创发展新局面具有重要意义。

本纲要根据《中共霞山区委关于制定霞山区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的建议》编制，主要明确“十四五”时期霞山区经济社会发展的指导思想、发展目标、发展战略，是全区战略性、纲领性、综合性规划和政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和环境保护职责的重要依据，是各部门、各街道依法履行职责、编制年度计划和制定各项措施的重要依据，是全区人民共同奋斗的行动纲领。

## 第一章 牢记初心奋进前行 经济社会发展迈上新台阶

“十三五”以来，面对国内外新形势和各项重大挑战，霞山区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话以及对广东工作作出的重要指示批示，在广东省委省政府以及湛江市委市政府的正确领导下，全区上下砥砺奋进，经济社会进入高质量发展新时期。

### 第一节 发展成就

“十三五”期间，在全省“一核一带一区”战略布局加快实施、“粤港澳大湾区”加快发展、沿海现代化经济带加快建设的总体形势下，霞山区把握机遇，主动参与，克服困难，稳中求进，全区经济社会发展取得可喜成就，为“十四五”迈向第二个百年目标开好局、起好步奠定了坚实的基础。

#### 一、经济总体发展稳中有进

“十三五”期间，全区经济发展呈现出速度稳、结构优、动力强、效益好的良好态势。经济规模稳步提升，2020年全区地区生产总值达401.54亿元，五年(下同)年均增长3.2%，连续三年超400亿元，均排全市前三，高质量发展步伐加快。



规模以上工业总产值 486.62 亿元，年均增长 1.9%；固定资产投资持续有效扩大，投资额连续 5 年超百亿元，年均增长 3.8%；市场保持繁荣，疫情后较快恢复正常，2020 年社会消费品零售总额达 289.63 亿元，年均增长 6.1%。

## 二、产业结构进一步优化

——产业转型升级加快。全区三次产业结构由 2015 年的 0.7：53.5：45.8 调整优化为 2020 年的 0.6:50.2:49.2，第三产业比重较“十二五”末提升 3.4 个百分点。全区坚持产业升级和区域转型并举，超前布局梯次型现代产业体系，不断创造新的优质产业增量，产业结构调整取得实效，“十三五”期间，新增四上企业 276 家。

——现代农业经济持续发展。农业结构不断调整优化，农业现代化发展基础得到夯实。加快推动现代农业提质增效，培育国家级农业龙头企业 1 家、省级农业龙头企业 2 家、市级农业龙头企业 5 家。

——工业经济稳步发展。产业转型升级成效明显，主动实施产业转型升级行动计划，“十三五”期间全区累计完成工业投资 65.6 亿元，其中工业技改投资 33.1 亿元。

——现代服务业快速发展。“十三五”时期，规模以上服务业营业收入年均增长 8%。各大水产品、果蔬、家居、建材等专业市场交易活跃，年销售额始终保持全市前列。鼎盛

广场等商业综合体不断完善业态结构和品牌组合，鼎盛时代广场动工建设，湛江红星天铂广场项目落户霞山。滨海旅游业蓬勃发展，五年来累计接待游客 2948.84 万人次，年均增长 10.02%，实现旅游收入 267.78 亿元，年均增长 17.5%。特呈岛获评全国乡村旅游重点村、广东文化旅游名村，特呈岛“醉美滨海画廊旅游线路”入选广东省乡村旅游精品线路，“港湾游”“海岛游”持续升温。房地产业健康发展，商品房销售额从 2016 年的 46.63 亿元增至 2020 年 82.65 亿元，房地产投资从 2016 年的 34.8 亿元增至 2020 年 51.66 亿元。

### 三、创新驱动发展动力不断增强

创新驱动发展成效明显，“十三五”期间，累计建成各类研发机构 23 家，其中新增院士工作站和省重点实验室各 1 家。知识产权强区加快建设，国家知识产权优势企业和省知识产权示范企业实现零突破。累计完成专利申请量 4970 件、专利授权量 3009 件，年均增长 32.06%、50.51%。高新技术企业总量达 27 家，是 2015 年的 9 倍。高新技术产品达 196 个，连续五年保持两位数增长。高新技术产业产值从 2015 年 36 亿元增至 2020 年的 67 亿元，年均增长 16%。产业园区扩容提质步伐加快，临港工业园 2017 年度获省产业园建设发展绩效评价优秀，2020 年，园区工业总产值达 308.18 亿元，形成精细化工、现代物流、资源深加工等三大产业集群。南国药业动工建设，逐步打造集“研发+生产+物流”于一

体的医药与大健康产业基地，中国移动大数据中心二期开工建设，产业聚集效应显现，初步形成医药、先进制造、大数据信息等三大产业集群。电商产业加快发展，引进红舫网红电商直播基站、湛江阿里巴巴国际站等电商平台，线上线下消费加快融合。

#### 四、有效投资持续扩大

“十三五”期间，共安排重点项目 82 个，累计完成投资 294.64 亿元，投资规模 10 亿元以上的项目有 10 个。湛江港 40 万吨级航道改扩建工程等重大基础设施建设圆满完成，湛江综合保税区年底将封关运营，湛江大道基本建成，湛江高铁枢纽站开工建设，成功引进了九州通、粤西现代医药中心、红星天铂广场、大信新都汇等项目。10 万吨粮食储备中心库、中国移动数据中心一期项目等 26 个项目建成投产，110 千伏仙塘输变电站和华港输变电站建成使用。天禾（华南）农资储备物流基地、中国航油集团南方储运有限公司湛江储运基地等 13 个项目落地建设。签约储备湛江市东纯建筑材料再生资源利用处置场等 6 个重点项目。截至 2020 年，光纤入户累计 28.16 万户，光纤入户率 99%；100M 以上光纤接入累计 25.03 万户，完成率 89%；累计建设 5G 基站 491 座，完成率 120.26%。

#### 五、城乡一体化建设成绩亮眼

——**城区建设成果显著**。基础设施建设不断完善，完成椹川西五路整治改造工程，盛邦路、绿民路、银帆路（泉庄路至乐山大道段）建成通车；如期完成湛江大道、上坡西路等重点项目的土地征拆工作。全力推进土地收储和出让工作，挂牌出让并成交 40 宗、出让金 40.5 亿元。城市更新步伐加快，新增实施“三旧”改造项目 26 个，总用地面积 1151.67 亩；完成“三旧”改造项目 29 个，改造面积合计 883.99 亩。城市精细化管理进一步增强，完成 492 个背街小巷及道路退缩线整治、245 个老旧小区改造，街道、社区党群服务中心和文化阵地加快升级改造，新建市区首座餐厨垃圾处理示范点并投入运营。全面开展辖区市容“六乱”整治工作，率先在全市建成区级数字化城市管理平台并投入使用，实现城市管理全覆盖和全监管。加快新型城市基础设施建设，建成全市首个区级智慧城市融合指挥中心，成功对接省 53 项数据，城市精细化智慧化管理水平有效提升。

——**乡村振兴战略成果卓著**。大力推进乡村基础设施建设，积极培育新型农业经营主体，新农村建设呈现新面貌。脱贫攻坚战取得胜利。我区已实现全区脱贫率 100% 目标，精准扶贫开发资金使用率达 100%，现有劳动能力贫困户就业率 84.5%，位居全市前列。努力实现更充分就业，全区新增就业、失业人员再就业分别累计 4.9 万、4.2 万人，年均增

长达 8%、7%。完成农村集体资产清产核资工作。成功承办 2019 年中国农民丰收节（广东湛江）活动。农村人居环境整治持续深入，实施“千村示范、万村整治”工程，全区行政村 80%达干净整洁村标准、40%达美丽宜居村标准。完成 64 个自然村“三清三拆三整治”环境整治工作，推进农村厕所革命，完成自然村公厕新（改）建任务 19 座，无害化卫生户厕普及率达 100%。加快建设自然村内垃圾收集设施，建成 196 个垃圾收集点。实现“村村通”集中供水全覆盖，全域农村基本完成雨污分流管网建设，超过 96%的自然村完成污水处理设施建设或接入市政管网。特呈岛村荣获全国首批乡村旅游重点村、广东文化旅游名村等称号。

## 六、生态环境持续改善

大气污染治理成效显著，节能减排强力推进，共完成 36 个“散乱污”工业企业（场所）整治项目、17 家企业清洁能源改造和 4 家省级挥发性有机物重点监管企业整治，在全市率先建成有毒有害气体预警系统，大气环境质量持续保持良好，2020 年全区空气质量两项考核指标均取得新突破，六项大气污染物全面达到国家二级标准。水治理效果明显，全面推行河长制、湖长制、湾长制，完成菴塘河生态廊道、南柳河一号及二号渠、榭塘渠截污等工程，污水处理厂工程完成主体工程建设，黑臭水体整治及入海排污口排查整治顺利推进，基本消除主城区 10 段中央环保督办黑臭水体，建成农

村污水处理站 37 座。湛江最大地表水厂霞山水厂一期工程竣工，城市治水成效显著。土壤污染防治工作扎实开展。固体废物综合管理加强，按时完成重点行业企业用地土壤污染状况调查目标任务。

## 七、改革开放推向更高层次

——政府服务效能有效提升。全面完成区党政机构改革任务，深化乡镇街道体制改革及事业单位改革。扎实推进“数字政府”改革，基本形成“一门式、一网式”政府服务模式，741 项行政审批和便民服务事项进驻网上办事大厅，实现受理率、办结率均为 100%。建成启用新时代智慧政务服务中心，取消 43 项政府部门证明事项和 27 项行政审批中介服务事项，工程建设项目审批事项由 74 项简化为 45 项。深入开展国资国企改革，累计完成 12 家“僵尸企业”出清。深化街道体制改革，着力构建简约高效的基层治理体制，下达街道行政执法编制 268 名，下放行政执法类事项 451 项。

——营商环境进一步优化。扎实开展“营商环境整治提升年”活动，加快推动政府职能转变，积极开展“减证便民”专项行动。优化审批流程，全区行政许可事项时限压减 94.8%，即办率 89.5%，企业开办时限由原来的 1 天压缩至 0.5 天，企业设立登记只需 1.5 小时。深化商事制度改革，实现 98% 以上事项“最多跑一次”，累计为 18.55 万户市场主体

开展容缺审批。深化行政审批“放管服”改革，整合区、街道两级审批、服务、执法等方面力量和职能，理顺职责关系，推动社会治理重心向街道下移。“多证合一”、“证照分离”改革深入推进，企业设立登记1天办结，实有企业增长41.6%。推进“照后减证”，落实“非禁即入”，全面实施市场准入负面清单制度，推进工程建设项目审批制度改革，全区统一审批流程，规范审批事项。加大招商力度，提升服务水平，狠抓项目落地，持续实施“乡贤反哺”工程。扩大对外开放水平，与海口市龙华区签订战略合作框架协议，与绥化市北林区、延安市宝塔区缔结友好城区，开创对外开放合作新局面。

## 八、社会事业全面发展

——**就业形势趋稳向好**。深入实施“粤菜师傅”、“广东技工”、“南粤家政”三项工程，推动实现更充分就业，累计开展培训1.26万人，带动或稳定就业0.61万人；城镇新增就业4.9万人、失业再就业4.2万人。

——**教育事业成效显著**。2017年率先在粤西地区建成“广东省推进教育现代化先进区”。学位建设持续加快推进，新设立市六幼、市十二小原点分校、市三十小、市三十七小，改扩建市二十二中、市二十四中、市三十四小等一批学校，“十三五”期间累计新增义务教育学位13000多个、学前教育学位7900多个。各类教育均衡发展，学前教育实现“5080”攻坚目标，城市规范化幼儿园占比90.1%，义务教育标准化

学校覆盖率 100%，市四中顺利通过广东省国家级示范性普通高中的初期评估。优化学校布局调整，对市二十一中、市二十九中、霞山职业高级中学、霞山实验中学等 9 所学校进行整合与改制。优质教育资源惠及百姓，现有省一级学校 20 所，省级、市级“三名”工作室 22 个，数量均居全市第一。区教师发展中心和教师“区管校聘”改革取得阶段性成效。积极稳妥推进中小学招生制度改革，促进教育公平。立德树人硕果累累，高考成绩屡创新高，创建全国校园足球特色学校 7 所、全国校园篮球特色学校 3 所、省校园足球推广学校 7 所、省艺术教育特色学校 2 所、省中华优秀传统文化传承学校 1 所、省心理健康特色学校 1 所、省禁毒教育特色学校 5 所。

——**卫生事业稳步发展。**扎实推进卫生健康事业，成功创建 2 个省级卫生村和 9 个市级卫生村，创建卫生强区工作有序开展，湛江港区人民医院医疗综合楼项目启动，霞山区妇幼保健院改扩建工作全面完成并投入使用，新增业务用房 6000 平方米，霞山骨伤科医院新综合楼建成并投入使用，建成 16 家公建民营村卫生站。成功创建湛江市首个省级慢性病综合防控示范区，首个省级健康促进区，基本医保、大病保险和医疗救助“一站式”结算全面实行。人均基本公共卫生服务经费增至 74 元；完成 14 座公厕升级改造；城乡居民



养老保险参保 3.78 万人，全市排名第一。

——**社会保障体系进一步完善**。持续增进社会福祉，共投入民生领域资金 70.55 亿元，年均增长 3.83%，占地方财政一般公共预算支出的 86.44%。社会保障力度不断加大，城乡居民养老保险参保 3.7 万人，全市排名第一。社会保险待遇水平不断提高，企业退休人员养老金每月人均 2090 元提高到人均约 2706 元，比“十二五”末增长约 29.4%。城乡居民养老保险待遇人均每月达 175 元，较“十二五”末增长 73%。积极推动军民融合发展，扎实抓好国防教育、国防工事与征兵工作，退役军人适应性技能、学历提升培训有效开展，按要求建成三级退役军人服务保障体系。

——**文化体育稳步推进**。建成国家一级文化馆 1 个、县区级图书馆 1 个，建成 14 处智慧书房、朗读亭建设，全区 10 个街道文化站达到省二级文化站标准，实现 71 个社区(村)综合性文化服务中心全覆盖。《悠游霞山》旅游宣传歌曲荣获 2018 年亚洲中文音乐大奖“十大童声金曲奖”4 个奖项，“粤曲集市”成为粤西唯一成功入选第三批省级公共文化服务体系示范项目。“霞山灰塑工艺”和“石花菜糊修复工艺”两个项目成功入选湛江市非物质文化遗产项目。新建体育健身苑 48 个，建设乡镇农民体育健身工程 61 个，目前人均体育场地面积达 3.11 平方米，高于省标准。

删除：霞山区步行街智慧书吧，完成 12

## 九、社会治理效能不断提升

平安创建推进有力，深入开展扫黑除恶专项斗争，累计打掉涉黑团伙 2 个、涉恶团伙 66 个，破获案件 399 宗，“双抢”案件全市发案最低，社区戒毒社区康复执行率 97.8%，扫黑除恶专项斗争和粤警行动考核均获全市第二名。积极开展重复信访治理专项工作，全力化解信访积案，国家信访局交办第一批重复信访案件 34 宗已全部按期办结，办结率 100%。防范化解重大风险取得成效，处置非法集资工作连续多年位列全市前列。农商银行改制工作完成情况全市排名第一。扎实推进互联网金融风险专项整治，全区未发生区域性、系统性金融风险。完成对 599 个机构非法集资风险专项排查，“e租宝”核实登记工作成效位列全市第一。强化市场主体监管，深入推进“双随机、一公开”监管工作，构建以信用监管为核心的事中事后监管新机制，有力保障消费者权益。加强食品药品监管，建立食品药品风险管控机制，组织开展小作坊、保健食品欺诈和药品流通环节疫苗等专项整治，没有发生食品药品安全事故。严格落实安全生产责任制，深入开展危险化学品、道路交通、消防、建筑施工和电动车“正源清违”等专项治理工作，省级危险化学品应急救援湛江基地顺利运行，连续 16 年没有发生较大以上生产安全事故和公共安全事故。依法治区成效显著，全区 65 个村（社区）分别被

评为国家级、省级民主法治村（社区），创建省级以上民主法治村（社区）达 90%以上，在全市名列前茅。

**霞山区“十三五”经济社会发展主要指标表**

| 指 标         | 单位      | 2015 年 | 2020 年 |            |
|-------------|---------|--------|--------|------------|
|             |         |        | 总量     | 五年年均增长 (%) |
| 地区生产总值      | 亿元      | 366.34 | 401.54 | 3.2        |
| 第一产业        | 亿元      | 2.18   | 2.39   | 1.8        |
| 第二产业        | 亿元      | 170.12 | 201.39 | 1.7        |
| 第三产业        | 亿元      | 194.04 | 197.76 | 4.9        |
| 人均地区生产总值    | 元       | 72654  | 79192  | 2.8        |
| 规模以上工业增加值   | 亿元      | 125.1  | 127.16 | 3.1        |
| 固定资产投资      | 亿元      | 113.88 | 105.9  | 3.8        |
| 社会消费品零售总额   | 亿元      | 334.73 | 289.63 | 6.1        |
| 地方一般公共预算收入  | 亿元      | 5.86   | 5.6    | -4.69      |
| 税收收入        | 亿元      | 3.67   | 4.67   | 7.37       |
| 地方一般公共预算支出  | 亿元      | 16.95  | 16.45  | -0.5       |
| 进出口总额       | 亿元      | 40.06  | 26     | -8.28      |
| 进口总额        | 亿元      | 28.97  | 16     | -11.2      |
| 出口总额        | 亿元      | 11.92  | 10     | -3.45      |
| 实际利用外资      | 万美<br>元 | 396    | 141    | -18.66     |
| 居民人均可支配收入   | 元       | 30722  | 46801  | 8.8        |
| 城镇居民人均可支配收入 | 元       | 31706  | 48160  | 8.8        |
| 农村居民人均可支配收入 | 元       | 12995  | 19503  | 8.5        |

## 第二节 发展环境

### 一、国外形势

“十四五”时期，中国经济发展将面临百年未有之大变局。

逆全球化将导致国际政治外交关系紧张，贸易环境恶化，技术创新环境变差。逆全球化变局打乱了原有经济秩序，经贸活动受到冲击，国际社会撕裂倾向将会继续，全球政治经济的不确定性依然较大，美国对我国实施全面打压是我国首要外部挑战和最大不确定性。新冠肺炎疫情全球大流行加剧了时局变化，全球产业链、供应链面临冲击，保护主义、民粹主义抬头，国际政治、经济、科技等格局面临重构，全球经济二次衰退风险加剧。

## 二、国内形势

“十三五”以来，面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，全党全国贯彻党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，推动高质量发展，“一带一路”、粤港澳大湾区建设等重大战略稳步推进，国内经济发展动力日益增强。我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，结构性、体制性、周期性问题相互交织。中国拥有良好的基础设施和经济发展基础，宏观经济政策腾挪空间较大，信息化和人工智能发展领先，高校扩招不断积累的高素质人力资源，弥补了人口红利的弱化。中国巨大的国内市场，对推动双循环、抵御和应对国际经济冲击具有强大的优势。

### 第三节 机遇挑战

“十四五”时期是我国全面开启建设社会主义现代化强国新征程的重要战略机遇期，也是湛江、霞山发展大有可为的重要战略机遇期。习近平总书记亲自为湛江发展掌舵领航、把脉定向，赋予湛江“打造现代化沿海经济带重要发展极”和“与海南相向而行”的重要使命，省委、省政府制定出台政策文件明确支持湛江全力建设省域副中心城市。作为湛江市核心城区，霞山区区位优势突出，资源禀赋丰富，经过多年的积累和发展，以及市委、市政府对霞山经济社会发展的厚爱和支持，多项重大项目在霞山布局落地，粤西首个综合保税区设立在临港工业园区，湛江高铁中心枢纽站落子霞山开工建设，湛江港升级为华南地区唯一通航40万吨级船舶的世界级深水港口，发展基础更加坚实。多重战略机遇叠加，霞山迎来黄金机遇期，为“十四五”经济体系优化升级、城市转型与深化对外开放、经济社会高质量发展提供了强劲的动力支撑。

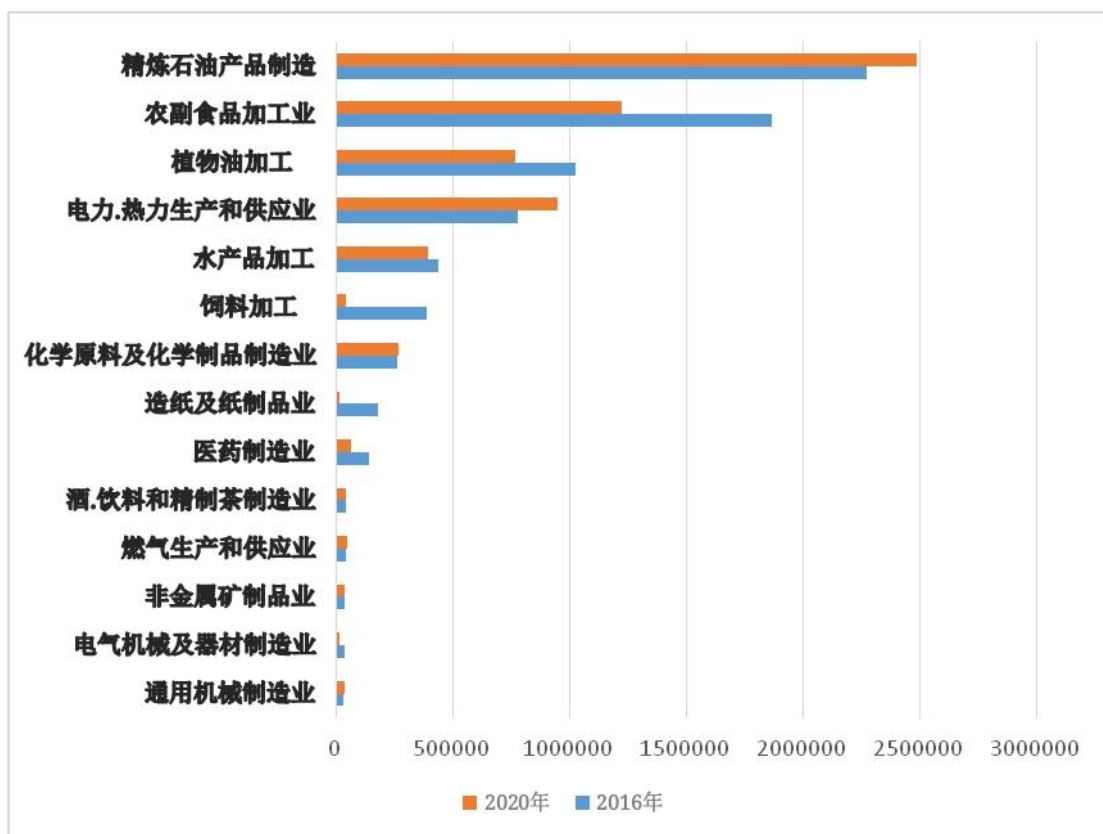


图 1 2016-2020 年霞山区主要产业（规上）变化图

与此同时必须看到，霞山发展还存在一些问题，一是产业结构亟待优化调整，现代产业体系不完善，工业增长仍然乏力，项目引进储备不足，创新能力不适应高质量发展要求。二是港产城融合发展程度不高、联动不强，用地布局规划不优，产业总体规划有待完善，用地产出效益不高。三是区域发展不平衡不全面，东西部发展差距大，东部缺少成片连片改造，西部发展规划及公共配套设施建设滞后。四是城市面貌有待提升，城区道路体系不完善，公共服务设施欠账多，农业农村发展短板突出，生态环保任务仍然繁重。五是财政收入来源单一，税源基础薄弱，财政收入增速趋缓，财政支

出刚性增长较快，财政收支矛盾突出，财政对社会经济发展的保障力度不足。六是重点领域关键环节改革任务艰巨，营商环境不优，政府行政效能有待提升。

霞山正处于产业调整关键期、创新发展突破期、城市发展决战期、民生改善跨越期和社会矛盾凸显期“五期叠加”的重要阶段，要在新一轮发展中抢占制高点、赢得主动权，就必须着力破解经济社会发展中的各项矛盾。综观当前及未来一段时期，目前霞山正处于工业化后期发展阶段，产业高级化发展、高质量发展仍是霞山发展硬道理。但发展中要统筹平衡好促进经济增长和提高发展质量的关系，加快淘汰落后产能和低端产业，把提高发展质量效益放在更重要的位置上，加快补齐发展短板、厚植竞争特色优势、增强发展韧性，抓住新一轮机遇，确保霞山在进入新的百年目标奋斗中起好步开好局，进一步推动经济社会高质量发展。

## 第二章 全局谋划乘势而上 开启现代化建设新征程

全面贯彻落实党中央重大战略决策部署，立足以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推进治理体系和治理能力现代化，完善现代化经济体系，增强民生保障能力中体现新担当新使命，围绕全力打造港产城联动的滨海魅力中心城区总体定位，明确指导思想、基本原则和发展目标。

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，认真落实省“1+1+9”工作部署和市“三个一”建设部署要求，以“工业化、生态化、数字化融合发展”理念为指引，以“高质量打造滨海魅力中心城区”为目标，以高铁新城建设、港产城融合发展、加快大文旅开发、全面从严治党为“四大牵引”，全力做好“四篇文章”，主动对接服务“双区”、“双城”、“双合作区”建设，全面加强同海南相向而行，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定和党的建设各项工作，全力推进高质量发展、



创造高品质生活、实现高效能治理，为湛江全力建设省域副中心城市、加快打造现代化沿海经济带重要发展极作出霞山新的贡献。

## 第二节 基本原则

——**坚持党的全面领导。**坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，充分发挥党组织的领导核心作用，带领广大人民群众，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，努力实现全区经济社会高质量发展。

——**坚持以人民为中心。**坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，激发全区人民积极性、主动性和创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往。

——**坚持新发展理念。**把创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念贯穿发展全过程和各领域，构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——**坚持深化改革开放。**坚定不移推进改革和扩大开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，结合全区实际工作，找准制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，积极创新规划引领、探索试验、先试先行，强化有利于提高资

源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强全区发展动力和活力。

——**坚持系统观念**。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹区域协调发展，坚持全区一盘棋，更好发挥各街道、各方面积极性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

### 第三节 战略定位

**港产城联动的滨海魅力中心城区**。深入实施“西拓东提”战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系，优化城市空间结构，提升城市发展能级。加快发展临港产业和滨海旅游，全面融入建设湛江综合保税区，显著提升霞山中心城区影响力和辐射力，全力打造港产城联动的滨海魅力中心城区。

**北部湾高铁枢纽中心**。依托湛江北站高铁站和湛江大道区位优势，紧密对接全市发展高铁经济的布局，加快规划建设霞山高铁经济带，统筹开发高铁枢纽站周边区域，重点打造以高铁枢纽站区为中心、汇聚高端服务业和高科技企业的全新平台，完善创新研发中心区、生态宜居新城区功能板块，建设高铁新城，打造北部湾高铁枢纽中心。

**粤西国际航运中心**。依托湛江港世界级深水大港优势，积极服务海南自贸港、西部陆海新通道等国家重大战略，配

合推动湛江港 40 万吨级航道等重大港口基础设施建设，打造粤西区域国际航运枢纽中心。进一步优化湾内港区功能，提升服务临港产业发展能力，促进港口各类资源与霞山港口现代物流等临港产业无缝对接联动发展，提升服务内陆腹地向海物流发展的支撑力和承载力，打造全流程智能散货码头和数字石化码头。

**北部湾和粤西城市群商贸中心。**发挥霞山粤西地区商贸服务业传统优势，提档升级人民大道南、海滨大道南、火车南站等旧商圈，坚持错位发展特色商业，规划建设一批高等级专业市场和高规格住宿、餐饮酒店，重塑北部湾和粤西城市群商贸龙头地位。

#### 第四节 发展目标

党中央对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排，即到 2035 年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。习近平总书记寄望广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列，明确了广东新发展阶段的总定位总目标，也为霞山的发展指明了前进方向、提供了根本遵循。展望到 2035 年，我国基本实现社会主义现代化之时，我区将同步实现全方位高质量发展，总体建成港产城联动的滨海魅力中心城区。届时经济实力大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入再上新的台阶，新型信息基础设施更加

完备,5G应用、大数据等新一代信息技术大力推进,稳步实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化;科技创新能力大幅提高,创新动能全面迸发,成为具有重要影响力的创新型中心城区;产业结构全面优化,建成具有霞山特色的现代产业体系;区域治理体系和治理能力现代化基本实现,推进法治政府、法治社会建设,建成法治霞山;文化软实力显著增强,建成文化强区、教育强区、人才强区、体育强区和健康霞山,人民素质和社会文明程度达到新高度;生态优势持续巩固,广泛形成绿色生活方式,建成更高水平魅力霞山;形成对外开放新格局,在构建更高水平开放型经济体制上走在全市前列;人民生活更加美好,平安建设达到更高水平,基本公共服务实现均等化,人的发展更加全面,共同富裕迈出坚实步伐。

锚定2035年远景目标,结合国内外发展环境、国家及省、市的发展战略以及霞山的发展阶段,坚持目标导向和问题导向相结合,坚持守正和创新相统一,促进经济结构更加优化,产业核心竞争力显著增强,创新能力不断提升,城乡建设取得新进展,社会文明和社会治理现代化取得重要成果,民生福祉全面进步。“十四五”时期经济社会发展要努力实现以下主要目标。

——**港产城联动的滨海魅力中心城区基本建成。**“西拓东提”发展战略深入实施,中心城区能级明显提升,在湛江“四

大战略定位”中的地位更加突出。世界级深水大港优势更好发挥，融入湛江综合保税区全面建设，霞山高铁新城规划落实，城乡区域发展平衡协调，临港产业和滨海旅游加快发展，粤西大数据中心、滨海全域旅游示范区、粤西大健康产业基地建设迈出坚实步伐，港产城联动的滨海魅力中心城区基本建成。

——**经济总量实现长足进步，综合竞争力不断提升。**经济发展稳中有进，重大项目有序推进，市场保持繁荣，消费对经济增长贡献明显加大，创新驱动成为经济发展的新动能，创新氛围和环境更加优化，对外经济进一步拓展。支柱产业转型升级取得新突破，战略性新兴产业培育发展，总部经济明显加强，以大港口、大石化、大物流、大数据、大教育、大健康等“六大”工作为发展引擎，霞山都市型工业体系初步建成，到2025年，全区规模以上企业达到60家，新增2家公司挂牌上市，全区地区生产总值达到607亿元，年均增长8%。

——**现代经济体系建设更加完善。**产业中高端发展取得重要突破和进展，先进制造业和现代服务业发展水平不断提高，战略性新兴产业快速发展，高新技术产业培育工作取得阶段性成效，服务经济能级明显提升，现代农业进程加快，高端高质现代产业体系初步形成。产业集聚效应凸显，内外源型经济协调发展，三次产业结构持续优化，到2025年，

高新技术企业数达 45 家左右。

——**改革开放取得新突破。**社会主义市场经济体制更加完善，资源配置充分发挥市场决定作用，重点领域改革取得突破性进展，要素市场化配置更加优化，公平竞争制度更加健全，营商环境持续改善，市场主体活力和社会创造力充分激发。用好湛江综合保税区等重大平台，积极推动霞山纳入广东自贸区扩区。加快融入新发展格局，深度融入“双区”、“湛茂都市圈”和西部陆海新通道建设，开放型经济发展水平显著提高，打造成为投资洼地和开放高地。形成新循环双循环格局，市场主体更加充满活力，更高水平开放型经济新体制基本形成。

——**城市建设展现新面貌。**深入实施港产城联动战略，全力推动城区升级提质，加快推动产业园区与城市融合，建设用地产出效率大为提高。城市格局、城市功能、城市内涵充分体现现代化都市品位，城市科学化、精细化、智能化治理水平大幅提升，中心城区美誉度明显提高。生态系统功能与生态环境质量全面提升，生态环境自我修复能力不断增强。城市化进展提速，现代化城市功能进一步完善，数字化城市建设有序推进，高质量的城市生态系统和安全系统基本形成，城市吸引力、影响力以及辐射带动能力显著增强。乡村振兴持续推进，农村人居环境提升，农业实现可持续发展，城乡发展差距进一步缩小。

——**生态文明建设实现新进步。**滨海魅力城区气息更加浓厚。碳达峰、碳中和工作稳步推进，低碳循环的绿色产业体系初步构建，坚持绿水青山就是金山银山理念，深入实施可持续发展战略，健全生态环境保护机制。美丽乡村示范带串珠成链，城乡发展内涵、品质和颜值明显提升。国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，资源利用效率大幅提高，生态安全屏障更加牢固，城乡人居环境明显改善。主要污染物排放大幅减少，资源利用效率大幅提高，生态承载力不断增强，生态环境质量明显改善，群众对生态环境的认可度、满意度进一步提高，生态文明成为霞山的一张靓丽“名片”。

——**民生福祉达到新水平。**人民生活水平公共服务质量全面提高，实现更加充分更高质量就业，居民收入增长和经济增长基本同步，分配结构明显改善，基本公共服务均等化水平明显提高，全民受教育程度不断提升，多层次社会保障体系更加健全，在全面实现“病有所医”的基础上，向着“病有良医”的方向实现医保高质量发展。卫生健康体系更加完善，推进健康霞山建设，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进。加强社会主义精神文明建设，繁荣发展文化、体育、养老事业和产业等。

——**市域治理效能得到新提升。**阳光法治服务政府建设深入人心，“放管服”改革继续深化，行政效率和公信力显

著提升，市场化法治化国际化营商高地初步形成，基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高，社会公平正义更加彰显，党风廉政建设扎实推进，党员干部干事创业热情充分迸发。平安霞山、法治霞山达到更高水平，社会主义民主法治更加健全，社会公平进一步彰显，防范化解重大风险体制机制不断健全，突发公共事件应急能力和自然迫害防御能力明显提升，发展安全保障更加有力，高效能治理和高质量发展相互促进。

**霞山“十四五”经济社会发展主要指标表**

| 类别   | 指标           | 2020年         | “十四五”预期目标   |           | 指标属性 |
|------|--------------|---------------|-------------|-----------|------|
|      |              |               | 2025年       | 年均增长%     |      |
| 经济发展 | 生产总值（亿元）     | 401.54        | 607         | 8         | 预期性  |
|      | 第一产业         | 2.39          | 2.908       | 4         | 预期性  |
|      | 第二产业         | 201.39        | 319         | 8.5       | 预期性  |
|      | #工业（亿元）      | 173.2         | 271         | 9         | 预期性  |
|      | 第三产业         | 197.76        | 285.1       | 7.5       | 预期性  |
|      | 人均生产总值（元）    | 79192         | -           | 与经济增长基本一致 | 预期性  |
|      | 三次产业比例（%）    | 0.6：50.2：49.2 | 0.5:52.5:47 | -         | 预期性  |
|      | 一般公共预算收入（亿元） | 5.6           | 9.02        | 10        | 预期性  |
|      | 固定资产投资（亿元）   | 105.9         | 263         | 20        | 预期性  |
|      | 常住人口城镇化率（%）  | -             | -           | 由市下达      | 预期性  |
|      | 研发经费投入增长（%）  | 1.49          | 2.39        | 10        | 预期性  |
|      | 每万人口高价值发明专利  | -             | -           | 由市下达      | 预期性  |



| 类别   | 指标                       | 2020年 | “十四五”预期目标 |         | 指标属性 |
|------|--------------------------|-------|-----------|---------|------|
|      |                          |       | 2025年     | 年均增长%   |      |
|      | 利拥有量（件）                  |       |           |         |      |
| 民生福祉 | 人口自然增长率（‰）               | 5.23  | 5.43      | 0.2     | 预期性  |
|      | 人均预期寿命（岁）                | -     | 进入全市先进水平  | -       | 预期性  |
|      | 城镇新增就业人数（万人）             | [4.9] | [5]       | -       | 预期性  |
|      | 九年义务教育巩固率（%）             | 95以上  | 95以上      | -       | 预期性  |
|      | 劳动年龄人口平均受教育年限（年）         | —     | —         | -       | 约束性  |
|      | 每千人口拥有执业（助理）医师数（人）       | 6.44  | 6.85      |         | 预期性  |
|      | 城镇职工基本养老保险参保人数（含离退休）（万人） | 13.93 | 13.98     | 4.1     | 预期性  |
|      | 城乡居民基本养老保险参保人数（万人）       | 3.82  | 3.84      | 3.1     | 预期性  |
|      | 城乡基本医疗保险参保率（%）           | 99    | 99以上      | 完成市任务目标 | 预期性  |
|      | 城镇保障性安居工程建设（万套）          | —     | -         | 由市下达    | 预期性  |
|      | 人均可支配收入增长率（%）            | —     | 与经济增长基本一致 | -       | 预期性  |
|      | 城乡居民收入比                  | 2.47  | -         | -       | 预期性  |
| 生态文明 | 单位GDP能耗降低（%）             | 完成任务  | -         | 由市下达    | 约束性  |
|      | 单位GDP二氧化碳排放降低（%）         | 完成任务  | -         | 由市下达    | 约束性  |
|      | 单位生产总值用水量降低（%）           | 完成任务  | -         | 由市下达    | 约束性  |
|      | 空气质量优良天数比率（%）            | 完成任务  | -         | 由市下达    | 约束性  |
|      | 达到或好于Ⅲ类水体占地表水比例（%）       | —     | 无相关任务     | -       | 约束性  |

| 类别   | 指标              | 2020年  | “十四五”预期目标 |       | 指标属性 |
|------|-----------------|--------|-----------|-------|------|
|      |                 |        | 2025年     | 年均增长% |      |
|      | 森林覆盖率(%)        | —      | 无相关任务     |       | 约束性  |
| 安全保障 | 粮食综合生产能力(万吨)    | —      | -         | 由市下达  | 约束性  |
|      | 能源综合生产能力(万吨标准煤) | 202.09 | -         | 由市下达  | 预期性  |

注：1.增加值绝对数按现行价计算，增长速度按可比价计算。  
2.“[]”号的数为五年累计数。  
3.城镇职工基本养老保险参保人数指标采用新统计口径。  
4.每万人口高价值发明专利拥有量、能源综合生产能力2020年完成数和2025年目标数尚未下达。

### **第三章 补齐基础设施短板 提升基础设施支撑能力**

加快推进交通、能源、信息化建设，深度参与西部陆海新通道建设，构建便捷、安全、经济、高效、畅达的现代综合交通体系，推动 5G、人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施高质量发展同时以新型基础设施为牵引，提升传统基础设施优化服务和效能，为全区经济长期稳定发展提供有力支撑。

#### **第一节 建设现代综合交通体系**

全面提高交通集疏运能力，推动高铁枢纽化、港口深水化，建设融湾入海通西的陆海经济大通道，推进湛江大道和广湛高铁等重大基础设施建设，构建现代化立体交通，强化霞山海陆空交通枢纽地位。



图2 霞山交通网络示意图

完善陆海道路网建设。加快构建“五横四纵一环”主干路网支撑城市空间格局，其中五横包括湖光快线-乐山路、机场路、南岑路、新湖大道、兴港大道。四纵包括湛江大道、椹

川大道、人民大道、海滨大道，一环为利用绿村路、汉口路、友谊路、建设路、东新路构建霞山老城区环路，加快建设愿景路缓解老城区交通拥堵现象。推进湛江宝满港区铁路专用线项目建设，积极配合规划建设霞山至东海岛新通道，加快推进湛江大道等市政道路征拆工作，建设南岑路、站前路、屋山横路以及环园路，拓展霞山城市空间，全力打造经济发展新增长极。

**推进高铁枢纽和高铁新城建设。**聚焦高铁湛江北站建设，推动高铁站片区规划设计与施工计划的高度融合和无缝对接，将城市路网纳入高铁配套建设，构建畅通大湾区的快速综合交通体系，打造高铁配套产业发展新高地。以湛江高铁站为中心，加强高铁经济合作开发，做大做强高铁配套经济、旅游经济、会展经济等关联产业，推动高铁片区发展成为高铁商贸区。

**建设区域性国际航运枢纽。**加快建设港口型国家物流枢纽，提升霞山港口现代化水平和国际服务能力，积极服务海南自贸港、粤港澳大湾区、西部陆海新通道等国家重大战略，推动共建通道沿线经济走廊。建成湛江港40万吨级航道，完成霞山港区30万吨级散货码头升级改造，打造西南沿海唯一可通航40万吨级船舶的世界级深水大港。建成霞山港区通用码头。开工建设宝满港区集装箱码头一期扩建工程、湛江国际邮轮码头、湛江港拆装箱一期工程等一批港航项

目，优化湾内港区功能，提升服务临港产业发展能力。促进港口各类资源与霞山港口现代物流等临港产业无缝对接联动发展，提升服务内陆腹地向海物流发展的支撑力和承载力。巩固强化湛江港与广州港的良好合作关系，探索与大湾区港口建立“互为中转”的合作机制，与大湾区港口共拓“一带一路”国际市场。

## 第二节 推进新基建项目建设

推进 5G 网络等信息基础设施的规划布局，完成霞山区智慧城市及 5G 基础设施建设，打破区域边界，创新公共卫生管理服务模式，深化信息技术在公共管理、教育、医疗、民生服务等经济社会领域的渗透和融合，借助 5G 技术、大数据、物联网等信息手段，在远程会诊、AI 智能、智慧急救云平台、远程监护、移动医护管理等方面得到发展，致力快速、专业、实用的 5G 医疗方案，实现智慧医疗信息化，加快推进智慧校园建设，促进城镇基础设施智能化、城镇管理信息化和公共服务智慧化。

**全面加强信息基础设施建设。**加速推进 5G 基站及配套设施建设，在“十四五”期间实现霞山 5G 基站全域覆盖。加快布局光纤骨干网，推进网络基础设施 IPv6 升级改造。提升“互联网+城市管理”治理水平，完善信息基础设施建设，加快 5G 网络技术推广应用；全面提升光纤宽带接入能力，开展网络提速降费行动，推进城市百兆光纤到楼入户。推动人工

智能和大数据发展，梯次实现物联网全域覆盖，争取智慧基础设施率先进入 5G 时代。

**建设工业互联网基础设施。**推进下一代互联网技术向制造业等实体产业延伸渗透，开展工业互联网示范项目培育建设，支持工业企业运用“上云上平台”新模式实施数字化升级，降低企业生产经营成本。

### 第三节 构建现代能源保障体系

推进全区能源保障体系的建设，聚焦能源供应和能源输配，提高能源保障能力。

**增强能源供应能力。**加快新能源的利用，推进汽车加气站、充电站建设，提升新能源汽车充电保障能力，积极发展太阳能光伏应用，推动能源清洁化供给，加大清洁能源普及力度，构建清洁低碳、安全高效能源体系。鼓励工业园区集中供热，推动关停燃煤锅炉和自备电厂，提高能源梯级利用效率。积极推动热电联产项目和天然气分布式能源站建设。

**建设能源输配网络。**优化电网结构，加强电网建设，促进电源、电网协调发展，提升电网系统运行效率和安全保障水平。加大电网技术改造力度，优先选用技术成熟、先进、环保节能的电力设备，深入推进以电代气、以电代油等电能替代工作，减少污染排放。加快建设骨干电网工程，提升电网电能质量和供电能力。

**提高能源储备保障。**完善能源储备制度，加快能源储备

体系建设，提高能源安全保障能力。加大储气库建设力度，加快建设沿海液化天然气（LNG）和城市储气调峰设施。鼓励商业储备，建成霞山中国航油集团南方储运有限责任公司湛江基地。

### 专栏 1：“十四五”时期霞山基础设施重大项目

#### 一、交通项目

1. **铁路项目：**加快建设广州至湛江铁路（湛江段）、湛江宝满港区铁路专用线项目。

2. **公路项目：**加快建设湛江大道、南岑路、站前路、湖光路改扩建、愿景路、百蓬路以及屋山横路等工程项目。

3. **港航项目：**加快建设湛江港宝满港区集装箱码头一期扩建工程、湛江港亚士德航道工程、湛江港霞山港区通用码头工程、湛江港拆装箱一期工程等项目，推进湛江港 30 万吨级航道改扩建工程。

#### 二、能源项目

加快建设中国航油集团南方储运有限公司湛江储运基地、临港工业园能源集中供给配送及加注基地等项目。

#### 三、水利项目

重点建设南柳河大闸重建工程项目、湛江市引调水工程。

#### 四、产业园区基建

加快建设临港工业园、华港小区及综合保税区基础设施建设项目。

#### 五、信息项目

加快建设霞山区智慧城市及 5G 基础设施建设项目、中国移动（广东湛江）数据中心二期等项目。



## 第四章 推进完善产业结构 构建现代产业体系

依托霞山中心城区辐射带动效应，突出港口枢纽优势，大力发展以石油加工、资源加工、临港物流为主导的现代临港产业。积极打造生物医药集聚地，推动大健康产业的发展。实施港产城联动战略，深入推进五大产业发展计划，全面构建临港型、科技型、都市型特色现代产业新体系。

### 第一节 促进传统产业转型升级

充分利用霞山的滨海资源和临港优势，把握“双区”建设的产业升级机遇，突出发展特色向海产业，推进产业集聚化、高端化、智能化发展。

**提升临港石化产业集群发展能级。**依托霞山临港工业园石化产业基础，主动承接东兴石化等大型企业下游产品深加工的精细化工项目，结合上中游产品特点，延伸中下游石化产业链条，促进化工产品精深加工，发展工程塑料、电子化学品、功能性膜材料、高性能纤维等高端精细化学品和化工新材料，提升高端精细化工产品和化工新材料占比，鼓励企业技术升级和智能化改造，扶持石化企业技改扩能，积极引进相关低能耗、低污染、高附加值的精细化工项目着重引进和发展资本、技术密集型的甲醇、乙二醇、烯烃、化工中间体、复合肥、精细化学品等产品。

**优化发展海洋生物医药产业。**充分利用霞山海洋生物资

源丰富的优势，积极发展海洋生物医药产业，大力引进国内外海洋生物制药龙头企业，着力引进生物科技企业入驻。充分发挥湛江涉海科研平台和涉海人才集聚的海洋科技资源优势，依托广东海洋大学、广东医科大学等高校和科研平台资源，形成从基础研究、技术开发、产业化到规模化发展的特色海洋生物医药产业集群。开发海洋生物医药健康品。充分应用现代生物技术成果和大健康理念，重点开发抗肿瘤、抗病毒、防治心血管疾病等海洋创新药物和保健品，形成具有竞争力的海洋生物医药和保健品产业集群。围绕海洋生物医药产业集群需求，建设一批新型基础设施和重大创新平台，提升产业技术创新能力。完善产业创新服务体系，加快海洋生物医药专业孵化器、研发外包、检测检验等服务机构建设。对接国内外高端海洋生物医药创新资源，推动海洋生物医药与健康领域省级重大科技项目和成果在霞山先行先试和落地转化。

**扶持发展军民融合特色产业。**积极推进军民融合深度发展，充分发挥南海舰队驻区优势，加强与南海舰队的沟通联动，紧盯军民融合特色产业，吸引一批无线电通信、军工装备、后勤保障为核心的企业落户霞山，构筑产业体系新支柱。

## **第二节 大力发展高新技术产业**

强化科技引领，完善产业高端化链条，着力培育壮大生物医药、电子信息等战略性新兴产业，形成新的经济增长点。

**壮大发展生物医药与大健康产业。**推动精准医疗、智慧医疗、海洋医药、医养融合等新业态发展壮大，引进发展生物药、化学药、现代中药、医疗器械、医疗服务、健康养老等产业。加速创新药物战略布局，大力发展抗体、蛋白及多肽、核酸等新型生物技术药物。推动化学药物品质全面提升，加速小分子化学创新药物的产业化，发展新型制剂技术产品。加快中医药标准化、国际化，培育现代中药大品种，推进道地中药材优良品种的选育和规范种植，打造一批从原料药、中药材到药品的示范产业链。支持生物医药与健康企业加大研发投入，加强企业研发机构建设，推动医药健康创新成果快速转移转化并促进产业转型升级。做大做强生物医药与健康龙头骨干企业和创新型企业，不断壮大集群企业队伍，构建线上线下相结合的大中小企业创新协同、产能共享、产业链供应链互通的新型产业生态。支持生物医药与健康重点企业瞄准产业链关键环节和核心技术实施兼并重组，加快产业链关键资源整合，培育一批“链主”企业和生态主导型企业。

培育数字经济重点产业发展。围绕数字产业化和产业数字化，聚焦提升产业发展能级、培育新业态新模式、鼓励跨行业跨领域合作等，探索全区数字经济创新发展新思路。依托霞山华港工业小区，以中国移动广东（湛江）数据中心为龙头，围绕 5G 网络建设的需求，重点发展新一代通信技术、

电子商务、物联网、软件开发、电信增值服务等信息服务产业，培育发展云计算、大数据、工业互联网等信息服务和配套产业，形成信息服务产业集群。培育数字经济关键产业。建设人工智能、区块链等新一代通用信息技术生态体系，发展数字文化产业，突破数字内容产品的生成、处理、检索与保护等关键核心技术，推动网络文学、影音、资讯等数字内容精品化发展，提升数字内容原创水平和产品质量，带动数字内容消费。以新型信息基础设施建设为支撑，推动大数据管理应用，依托数据中心，建设园区企业情况综合大数据库。构建自主产业生态，培育发展应用商店等新型生态模式，推行行业综合解决方案、应用软件等适配平台技术路线，鼓励传统优势企业、开发者利用平台资源开展集成创新。重点建设基础软件工程，承接粤港澳大湾区相关产业转移。强化对产业生态主导型企业的服务扶持力度，加快培育引进产业链缺失和薄弱环节，打造数字产业生态。加快推进典型场景示范应用，以开展“AI+5G+8K”示范应用为先导，促进新型基础设施与各垂直应用场景的深度融合。

### **第三节 提质发展现代服务业**

促进全区第三产业发展方式转变和结构优化，发展以高端服务业为重点的现代服务业，加快构建现代物流业、高端金融服务业、高铁商贸综合体、休闲旅游等现代服务产业体系，促进现代服务业提质增效。

**提升发展现代临港物流业。**利用湛江港多功能综合性现代化港口的优势，立足其国家级枢纽港和集装箱内贸运输华南主枢纽港的区位优势，依托临港工业园，以保税物流中心、宝满集装箱码头等项目为支撑，大力发展港口物流，建设服务北部湾的国际化海港物流枢纽。**推进冷链物流基础设施建设。**改造和新建一批冷链物流仓储设施，加快建设重大冷链物流基础设施项目，推进冷链物流园、低温加工处理中心、冷链配送中心及复合型冷链物流中心等基础设施建设。加快培育一批专业化、规模化冷链物流企业。依托中航油、中糖糖库、霞山水产品批发市场（江南果蔬批发市场）、天禾（华南）农资储备物流基地等项目发展港口物流，以油品储运基地、渤海农业项目为切入点，发展港口服务配套的保税物流加工。加大与湛江港集团战略合作，积极引进物流行业龙头企业，以世界 500 强、中国 500 强企业以及中国 5A 物流企业为重点，加快引进一批国内外大型物流企业，鼓励大型物流企业和跨国物流公司在我区设立区域总部机构或分支机构。拓展综合批发、期货交割、保税中转等新型物流业态，加快大型集装箱作业区和配送中心建设。壮大糖、粮、油、果蔬等重要商品物流配送，依托湛江宝钢基地建设钢铁物流加工配送基地，推动粮食储备中心库、中央直属食糖储备库等临港物流仓储项目加快建设，依托中石油燃料公司期货油品交割中心，形成大型的油品储存集散地和期货交割地。科

学布局物流网络和物流通道，强化物流园区支撑，培育发展物流新业态，建成社会化、专业化、现代化、信息化和国际化的现代物流服务业体系。

**鼓励发展现代航运服务业。**依托湛江港世界级深水大港的优势，打造霞山现代航运服务资源要素集聚和配置平台，构建海运产业生态圈。积极发展国有资本、民营资本等交叉持股、融合发展的混合所有制海运企业，引导和鼓励符合条件的民营企业从事海运业务，鼓励近远洋船队与内河驳船船队相匹配的方式，发展绿色、高效专业化船队，满足能源、粮食、高端装备、大宗货物、集装箱等的运输需求，激发海运市场活力。吸引船舶在霞山注册登记建设海上丝绸之路国际海员中心，打造海员服务高端品牌，拓展国际海员市场。引进国际、国内领先的海运产业链上下游服务商，重点引进发展航运金融、航运交易、航运经纪、航运资讯与咨询等高端航运服务业，完善船舶管理和修理、船员劳务、船舶供应、商务办公、酒店展览等航运配套服务，推动发展港口物流、大宗货物交割、仓储理货，不断完善航运服务功能。吸引具有全球影响力的海运机构、海事组织落户霞山。加快推进湛江港40万吨级航道工程建设，推动霞山港区通用码头工程建设完工，开工建设宝满港区集装箱码头一期扩建工程，超前建设适应船舶大型化趋势的深水泊位。推进全流程智能散货码头和数字石化码头建设，搭建港口工业互联网平台，建

设智能化港口铁路运输系统，打造智慧港口。加强航运业与金融资本的结合，引导更多资金投向航运业相关产业，研究设立霞山港航建设发展基金，积极服务于港口建设和航运业及相关产业发展。

**培育发展总部经济。**推进石化等产业载体向总部基地发展，支持打造总部经济示范基地，支持投资开发建设符合城区总体发展规划和产业布局的总部大厦，打造环北部湾地区竞争力强、技术优势明显、具有较强自主创新能力和发展潜力的高成长企业总部基地。引进一批金融机构、投融资机构的区域总部以及一批具备运营、结算、销售、研发等共享服务中心功能的职能型总部。以“双区”建设为契机，引进粤港澳大湾区高新技术产业和现代服务业企业总部、区域总部、职能总部等总部机构。支持全区重点企业分支机构逐步发展成为区域总部或全国总部。支持本土总部企业增设投资中心、财务中心、采购中心、研发中心、销售中心等功能性机构，推动其开展跨区域投资和经营。吸引生产基地在湛江各区（市）的优质企业将总部迁入霞山。鼓励本地生产企业和商贸企业剥离或外包物流功能，培育和壮大一批骨干物流总部企业。引进一批国家一级资质及国内外知名的物业管理企业，加快高端写字楼招商，实施产值、税收“亿元楼”梯度培育计划，发展一批税收亿元的商务楼宇。

**提质发展商贸服务业。**依托霞山区在全市中心区位及区

域商贸优势，大力发展以商贸会展、电子商务和商务咨询服务等高端商务服务业为代表的产业价值链顶端环节，打造粤西高端服务业集聚引领区。发展智慧超市、智慧商店、智慧餐厅等新零售业态。迎合新型消费需求，推动商业模式创新，支持新兴电子商务模式发展，推动传统企业触网上线，积极发展线下体验、线上下单、网订店送等“线上线下”融合的新营销模式。建设智慧街区、时尚街区，改造提升步行街，规划建设特色商圈，打造精品商圈，积极培育引导商圈商业集群发展，支持鼎盛广场、国贸等商贸中心做大做强。培育发展商业性城市综合体，引导集购物、娱乐、餐饮、酒店、文化等功能于一体的大型城市综合体发展。大力推进连锁经营、特许经营等现代流通方式发展，形成一批具有地方特色的商业中心和品牌商品购物城。

**聚力发展滨海旅游业。**推动霞山旅游产业多样化、高端化、集约化发展，促进旅游产业与其他产业深度融合发展，提升旅游文化内涵和附加值，重点发展滨海旅游、生态文化旅游、红色线路旅游等现代旅游，大力培育旅游新业态，完善旅游配套基础设施建设，提升旅游公共服务水平，满足高品质、多样化、多层次旅游需求，彰显滨海旅游特色。加快民俗风情街、滨海度假村、滨海浴场、游泳俱乐部、旅游度假酒店等综合服务配套设施建设，发展体育运动旅游、民俗与庆典旅游、海洋文化旅游以及游艇休闲旅游，着力打造一



批特色鲜明的滨海旅游节点和滨海风情旅游村。加快打造黄金海岸旅游线路，形成生态型海湾城市旅游新亮点。

删除：“山海湾岛”

**支持发展跨境电商。**大力发展跨境电子商务，推动商业模式创新，支持 B2M、B2G、C2B、P2C、P2P、O2O 等新兴电子商务模式发展。制定跨境电商扶持政策，支持建设移动电子商务、跨境电子商务平台和产业园区，积极构建服务于全球贸易和营销网络、跨境电子商务的物流平台体系，打造富有特色的区域性跨境电商物流集散中心。普及深化电子商务应用，整合生产、销售和第三方服务业等全产业链资源，进一步扩展网络消费业务。深化大中型企业电子商务应用，鼓励中小微企业依托第三方电子商务服务平台开展业务，加强行业尤其是制造业电子商务平台建设。引导企业运用跨境电子商务手段开拓国际市场，支持跨境电子商务创新化、规模化发展。鼓励传统商贸企业积极应用电子商务平台，实现线上线下业务互动发展。

**振兴餐饮业重塑中国海鲜之都。**加强餐饮行业市场监管，推行星级制，重振“中国海鲜之都”招牌，振兴霞山餐饮服务产业。提升酒楼饭店服务档次和品牌效应，引导和支持一批有实力的本土餐饮企业走连锁化和规模化发展道路，鼓励餐饮企业重组，提升餐饮企业竞争力。鼓励企业参加“抖音海鲜节”、“湛江海洋周”等丰富多彩的文化活动，提高海鲜美食知名度，拉动海鲜美食消费。在旅游景点、宾馆（酒店）

区域引进一批知名、高档次餐饮企业，鼓励发展自助连锁店、地方特色美食风味店，体现湛江特色饮食文化。

### 专栏 2：现代服务业重点方向与业态

——**总部经济**。跨国公司和企业集团总部入驻的总部经济，在中心城区聚集形成企业总部在本区域集群布局，并形成为企业总部服务的知识型服务业产业链，包括由通信、网络、传媒、咨询等组成的信息服务业，由会计、审计、评估、法律服务等中介服务业，由电子商务、网络教育培训等组成的新型服务业集群。

——**会议会展**。国际科技交流大会、国际商务会议，国内行业大会、区域合作会议，专业展览会、品牌展贸会、新品发布会、专利技术交易会、进出商品和服务展博会等。

——**现代金融**。以银行、保险、信托、基金、租赁、理财、代理机构为主体，形成股权和证券、保税金融、科技金融、金融区块链、创投融资、仓单融资等产业细分领域，配套发展资本和要素市场、金融信息服务、专业咨询服务和金融文化、高端专项服务功能。

——**现代物流**。通过智能软硬件、物联网、大数据等智慧化技术手段，采用红外、激光、无线、编码、认址、自动识别、定位、数据库、传感器、卫星定位等高新技术，促进物流各环节精细化、动态化、可视化管理，提高物流系统智能化分析决策和自动化操作执行能力，提升物流运作效率的现代化物流模式，实现物流自动化、网络化、可视化、实时化、跟踪与智能控制。

——**特色旅游**。向全域旅游发展，形成滨海旅游、生态旅游、研学旅游、观光旅游、房车旅游、产业体验旅游、商务考察旅游、健康疗养度假、文化节庆活动、历史回顾寻迹、人才孵化创作、红色经典教育等旅游产品和路线。

## 第四节 持续扩大有效投资

积极发挥政府投资撬动作用，补齐基础设施、公共服务等领域短板，激发民间投资活力，支持企业加大设备更新和技术改造投资。

**发挥政府主导投资作用。**精准扩大政府有效投资，加快市政工程、公共安全、生态环保、物资储备、防灾减灾等领域建设。推进新型基础设施、新型城镇化等重大工程建设，完善能源产供储销基础设施建设。推进湛江大道、湛江港区通用码头建设。加大技术改造和设备更新投入力度，扩大现代服务业、战略性新兴产业投资。深化“五个一批”项目推进机制，加强重大项目争取和储备，推进一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设。健全市场化投融资机制，加大融资申债力度，发挥财政性投资项目杠杆作用，撬动更多民间资本。加强市政环保基础设施建设，加大农村基础设施和公共服务设施建设。实施霞山火车南站片区等区域城市更新改造和老旧小区改造计划，提高住房保障水平。实施霞商回归工程，吸引在外霞商回霞投资。

**激发社会投资活力。**发挥投资对优化供给结构的关键作用，加大政府和社会资本合作力度，推动解决民间投资用地、用能、人才引进、政策配套、报建审批等实际困难，保持投资合理增长，形成市场主导的投资内生增长机制，促进实体经济投资。鼓励民间资本参与重大基础设施项目、重点产业项目、新型城镇化建设，支持民间资本加大5G网络、人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施投资力度。充分发挥产业发展基金和财政资金引导作用，扩大装备制造、电子信息、生物医药等战略性新兴产业投资，促进传统企业实

行设备更新和技术改造。

## 第五节 着力优化产业发展布局

优化霞山“一核一带”产业空间布局，以霞山临港工业园为发展核心，以华港工业小区、霞山高铁经济带为主体构成高科技产业带，打造霞山区都市型工业体系。加快临港大园区建设，打造现代临港产业集群。坚持把加快大园区建设作为工业发展的主战场，建设湛江临港大型工业园的重要配套园区，高质量打造产业服务带，大力发展都市型、生态型、科技型、智慧型临港工业经济。提升园区承载能力，加快推进临港、华港“双园区”公共配套设施建设，搭建园区公共服务平台，扎实做好扩容提质增效，积极推进华港工业小区申报省级产业园。优化园区产业布局，完善临港工业园和华港工业小区发展规划，全面融入湛江临港大型工业园产业链供应链整体布局，打造湛江综合保税区配套支撑区。发挥综合保税区的辐射带动作用，通过临港产业与高新技术产业的联动发展，形成港产城联动的发展格局。

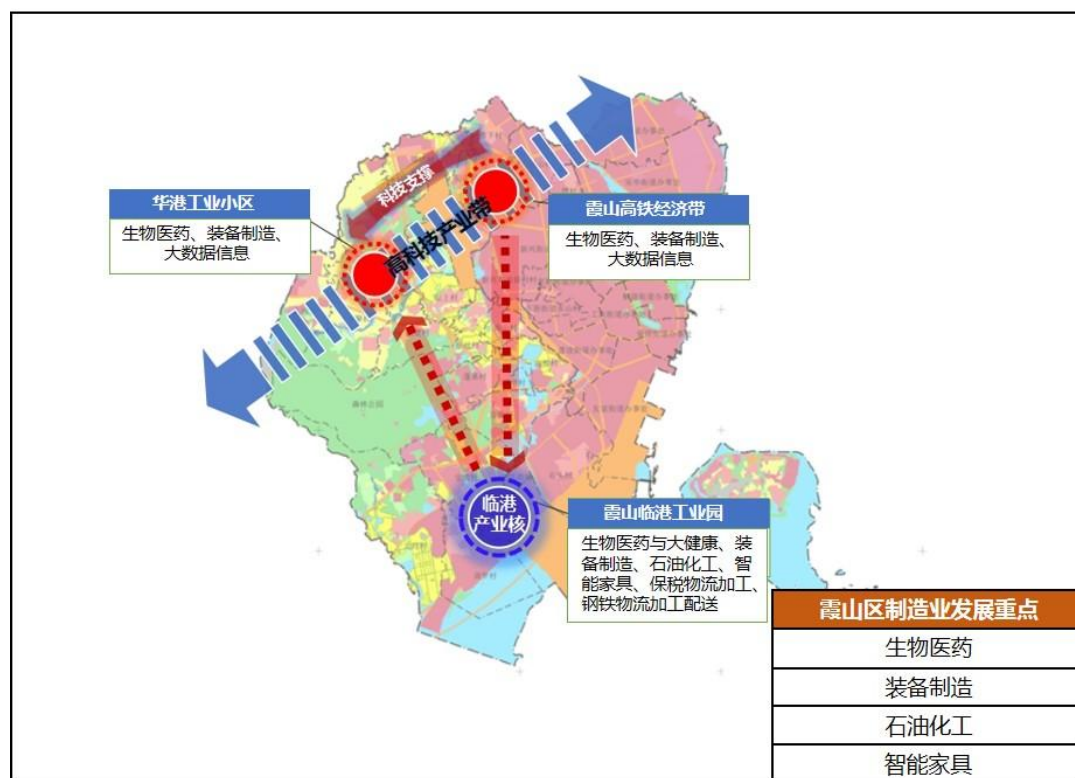


图 3：霞山区制造业发展布局

**加快建设现代临港产业园。**依托霞山港、宝满港等湛江湾内外港区，深入发展湛江港口临港产业区。对接东海岛工业发展配套产业，主动承接巴斯夫湛江一体化基地、中科炼化、宝钢湛江钢铁基地等项目的辐射，拓展延伸石化产业链，实施优势产业补链强链延链行动，实现以产业链为纽带、符合产业定位的下游产业集聚。推动以港口为物流窗口、以综合保税区为核心平台、以临港产业园为配套拓展，以物流促进产业，以产业涵养物流，形成港—区—园互相促进、联动发展的格局。利用综合保税区功能政策优势为产业园提供保税物流、研发检测等平台支撑，形成综合保税区和产业园间的产业联动。发挥紧邻湛江港口优势，建立与海港及周

边特殊区域的快速通关联动机制和信息共享机制，提升通关便利化水平。借助口岸资源，依托区内物流型、贸易型企业货源，开通更多面向东盟的国际货运专列。以“基础设施智慧化”为基础，以“港航数据融合化”为核心，以“运营管理智能化、贸易物流便利化、创新共享生态化”为方向，着力加强现代信息技术与港口各领域发展深度融合，促进港口与供应链上下游互联互通，提升港口信息服务与协同创新能力基本实现信息技术在港口各领域全覆盖，推动相关产业聚集，推动前港、中区、后城一体化建设。加快港口集疏运系统建设，推动建立以港口为核心的物流供应链服务体系，拓展港口的加工、配送、保税和商贸等高附加值功能，依托港口积极打造各具特色的大宗商品交易平台。强化基础设施、货物生成、信息技术、经营主体、航运服务和体制机制等支撑体系，形成功能完善、高效便捷、规模化、集约化港口群。

**聚力打造高铁新城。**以湛江未来新地标、新平台、新引擎为总定位，全力提升高铁枢纽站门户功能，打造宜居宜业、产城融合、站城一体的高铁新城。以湛江北站枢纽站房为核心进行多元复合的城市开发，形成“枢纽核心、站城客厅、雨林天街、人才社区”四大板块。统筹铁路红线内和红线外用地开发，形成符合霞山城市发展意愿的站城一体化方案。塑造高度融合的建筑形态，设计步行舒适的慢行系统，提供全面便捷的城市配套，打造以人民为中心的“站、城、人”

一体的活力枢纽。统筹开发高铁枢纽站周边区域，重点打造以高铁枢纽站区为中心、汇聚高端服务业和高科技企业的全新平台，以研发、商务、商业、居住等高端服务业聚集区，完善创新研发中心区、现代物流商贸区、生态宜居新城区和生态休闲旅游区四大功能板块，建设高铁新城，为霞山区经济发展添动能。聚焦枢纽经济，将城市路网纳入高铁配套建设，构建畅通大湾区的快速综合交通体系，打造高铁配套产业发展新高地。以湛江北站为中心，加强高铁经济合作开发，深入推进“高铁+产业化”，做大做强高铁配套经济、旅游经济、会展经济等关联产业，推动发展高铁商贸区，建成以高铁商业、商贸为主要业态的商贸区，打造集综合服务、商务办公、星级宾馆、商业购物、文化休闲等功能于一体的高铁新城，推动霞山经济跨越式发展。



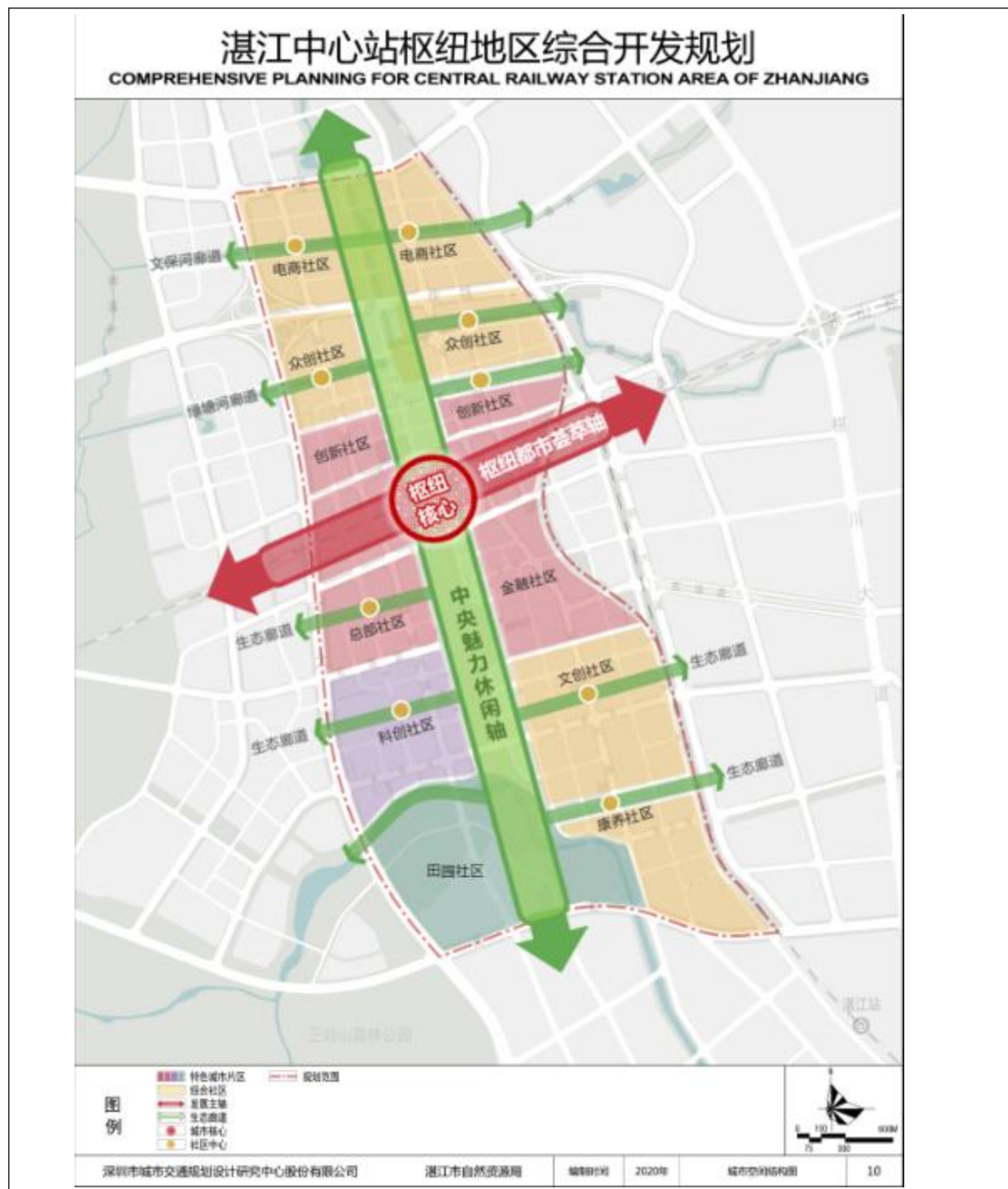


图 4：湛江中心站枢纽地区综合开发规划

推动湛江综合保税区建设。高质量提升开放能级，复制推广自贸区改革试点经验，推动霞山区块纳入广东自由贸易试验区联动发展区建设。全力配合市加快建设湛江综合保税区，围绕综保区“五大中心”功能定位谋划布局产业链，加



快发展跨境电商新业态。利用湛江区位优势、产业特色和综合保税区政策与功能，湛江综保区重点培育加工贸易、现代物流、国际贸易、创新服务、外贸综合服务五大功能板块，建设成为具有区域影响力的加工制造中心、研发设计中心、物流分拨中心、检测维修中心、销售服务中心。积极发展高端加工贸易，布局高端装备制造、智能家电和精细化工等高新技术产业；以食品加工为基础，向功能食品、药品研发制造、检验检测业务递进，打造区域医药产业公共服务平台；依托湛江市铁矿石现货流通的充足资源，以铁矿石为切入点，探索包括油品、煤炭、粮食等大宗商品的期货交割业务，形成大宗商品集散中心。利用湛江港化肥、饲料、原糖等大宗生产资料进出通道优势，探索设立其它大宗商品保税仓库和保税期货交割仓库，形成湛江综合保税区与港口互促发展，实现与上海、郑州等商品期货交易中心联动发展。探索发展保税金融、人民币跨境结算等金融服务业。围绕和依托湛江综合保税区开发建设，培育贸易代理、金融支持、仓储物流、综合咨询等全链条服务的外贸综合服务平台，促进区域外生产加工、物流和服务业的深度融合，带动霞山区产业转型升级，加快形成高端入区、辐射带动、集聚发展的新格局。

**推动产业园区提质扩容增效。**充分利用湛江综合保税区的保税、加工等主导产业及政策优势，依托临港工业园的海

运便利条件，以集聚效应布局发展上下游生产、制造业企业、境外商业展示中心等产业，培育产业集群，促进临港工业园经济高质量发展。深入实施产业转型升级战略，坚持传统产业和新兴产业培育双管齐下，打造以港兴城、以城聚产、产城融合的“港产城”联动模式，加快构建临港型、科技型现代产业体系。大力推进盘活园区低效企业土地，加快推进园区符合条件土地的清表工作，完善用地手续，提高项目供地率。促进园区载体建设，强化要素保障，提升园区承载能力，完善园区基础设施建设，积极推进热电联供、固废处理项目。实施园区扩容计划，有序推进临港工业园、华港工业小区扩容工作，整合园区土地引进优质项目，加强对低效土地的回收利用，提高土地产出效率。加快培育华港小区高新技术产业集群，提升产业园区经济效益。

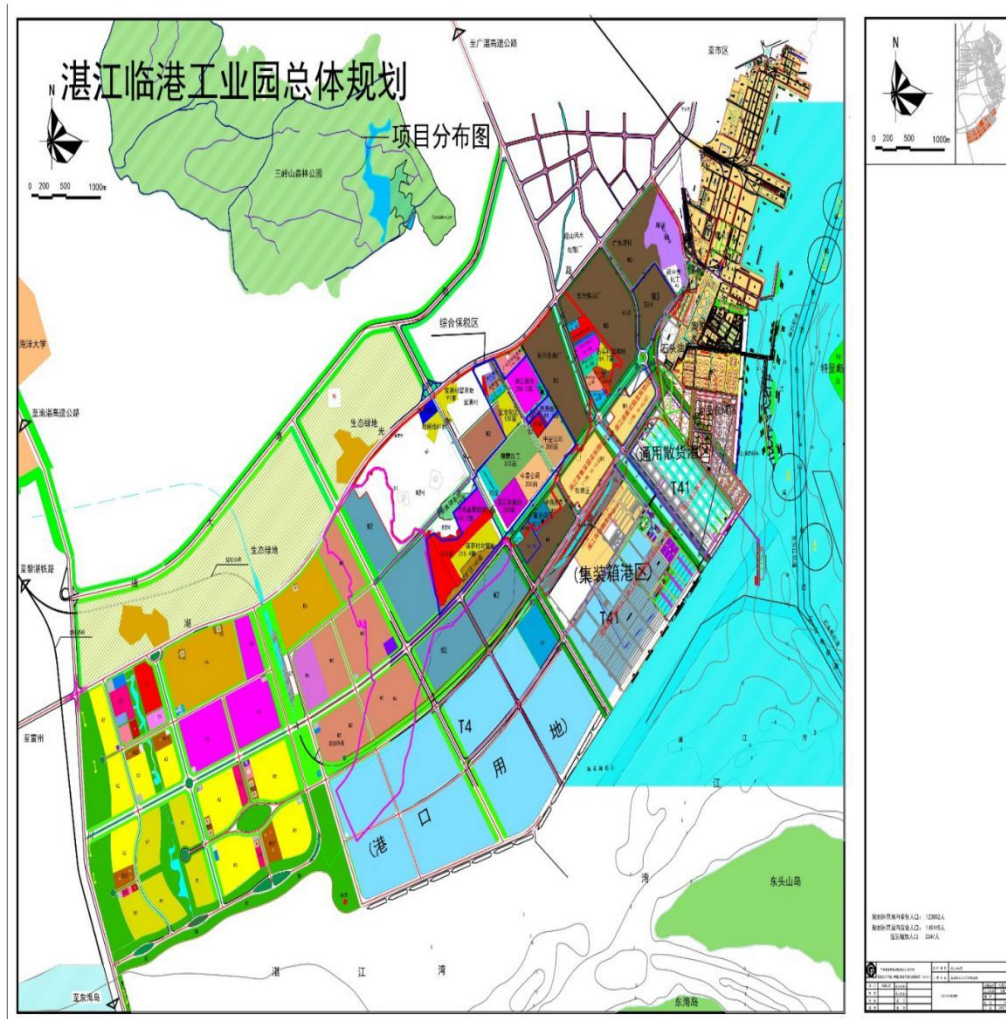


图 5：湛江临港工业园总体规划图

围绕临港工业园现有产业基础，重点发展先进制造业、大宗货物加工产业，承接综合保税区外溢产业，与综合保税区内产业协同发展。优化临港石化产业，打造临港绿色石化产业，扶持石化企业技改扩能，积极引进相关低能耗、低污染、高附加值的精细化工项目，确保中冠工业异辛烷等重大产业项目达产增效。强化临港物流产业，升级优化临港物流产业，着力布局保税仓储物流、跨境电商、钢铁物流加工

配送等现代物流产业。做大资源深加工产业，支持渤海农业等传统优势产业优化生产线加快转型升级，依托宝满港区集装箱码头，引进大宗货物加工项目，扩大农产品和资源类大宗商品深加工产业链条。

打造华港工业小区成为高新技术产业集聚区，重点发展战略性新兴技术和高科技产业，加快培育一批核心竞争力强的龙头企业和成长性良好的中小企业，鼓励和引导规模以上企业建立市级以上技术研发机构，积极推动医药产业扩大规模，支持同德药业等项目加快建设，打造医药产业基地；着力培育信息产业集群，依托中国移动广东（湛江）数据中心项目，带动“互联网+”、“云计算”、“物联网”企业入驻，发展通信技术、通讯增值等信息服务；着力引进海工装备等工业制造项目，推动先进装备制造产业形成规模发展。

以文旅融合促进全域旅游大开发。挖掘、盘活、整合霞山丰富的文化资源，创新文旅融合路径。开发广州湾文化旅游产品，挖掘广州湾法国公使署旧址、维多尔天主教堂等景点历史文化内涵和人文资源，提升东堤路片区、延安路周边和欧陆风情街、渔人码头建设，成为展示中西方文化相融的窗口，打造霞山文化旅游新亮点。依托霞山独特旅游资源禀赋，发挥特呈岛作为湛江港天然屏障优势，将三岭山森林公园、历史文化街区、观海长廊、特呈岛、北月村等景点串珠成链，打造“山-城-岛-村”旅游路线，以南起北月村，沿三

删除：法式

删除：人文



岭山森林、文化教育小镇、高铁新城、东纯村、银帆公园为中轴线，东拓特呈岛、渔人码头、风情街、海滨公园、东堤路、洪屋路等历史文化特色景点，强化与三岭山、特呈岛的绿廊联系，构建网络化公共空间。构建 1 条滨海生态景观带，绿塘河绿廊、铁路绿廊、北站南柳河绿廊等多条城市生态廊道，实现水光山色入城，全力打造省级全域旅游示范区。



图 6：霞山区旅游景点分布图



删除：

**推动特呈岛旅游示范区打造 4A 级景区。**加强特呈岛旅游产业园区基础设施建设，成立文联、作协等人才孵化创作基地工作室，打造一流滨海休闲、风情民宿休冬度假胜地，推进特呈岛发展深度体验旅游。实施乡村旅游与休闲观光农业提质升级行动，加快完成特呈岛、北月村、东纯村乡村旅游规划，创建美丽乡村。

**推动建设粤西医药与大健康产业园。**以同德药业等龙头药企引领带动，依托综合保税区税收优惠等政策以及进口口岸资质，搭建服务医药和医疗器械产业的公共服务平台，打造粤西大健康产业基地。引入研发设计中心、食品药品检测中心、保税商品展示体验中心组成该公共服务平台。依托湛江中医学校、广东医科大学湛江校区、广东海洋大学等现有医药产业基础，建设产学研相结合的医药产业孵化器、研发实验室，通过综保区的保税政策、免证政策，降低企业进口高端研发和实验室设备的进口关税和简化设备仪器进口的前置审批条件，打造创新药物和健康产业的共享研发空间。积极引入国家级和省级研发机构，推进平台功能叠加、资源共享，构建健康技术与产品的展示空间。依托霞山现有医药产业基础，主动引进销往国际国内两个市场的医疗器械国际贸易和医药生产企业。

## 第五章 坚持创新驱动 激活高质量发展新动能

深入实施创新驱动发展战略，把科技自强作为经济社会发展的战略支撑，释放经济高效高质发展内生动力，打造霞山成为拥有突出竞争力、强大辐射力、强劲带动力和广泛影响力的科技创新强区。

### 第一节 培育壮大创新主体

以企业需求为导向，完善政策扶持体系，推动形成具有核心技术和综合竞争力的企业集群，释放经济高质量发展新动力。

**壮大创新型企业群体。**完善创新型企业培育机制，建立覆盖企业初创、成长、发展等不同阶段的政策扶持体系。大力支持高新技术企业开展创新攻关，制定实施高新技术企业培育计划，配套落实上级有关高新技术企业优惠政策，着力培育一批掌握核心技术、拥有自主知识产权和具有较强竞争力的高新技术企业；扶持一批创新型中小技术企业。加大政策对中小企业的倾斜力度，鼓励中小企业加大科技投入，开发具有自主知识产权的新技术产品。落实各项科技创新奖励政策，支持中小企业申报国家、省和市级科技计划专项，打造一批创新能力强的各类大中小型企业，培育一批有市场竞争力的“单打冠军”，到2025年，全区高新技术企业达到45家以上。

**推动孵化器建设。**促进孵化器建设，实现二次创业的新突破。支持湛江通用电气有限公司建设科创中心和众创空间，支持湛江市天圆地方电子商务有限公司建设科技企业孵化器及众创空间。在孵化器的建设上需完善孵化器基础服务条件，包括场地等硬环境条件和法律、会计师事务、项目中介等软环境条件；提高孵化器管理水平，对企业的培育要有健全的组织及较为成熟的办法，经济上要逐步培养自身的“造血功能”，达到自收自支并逐步拥有投融资功能；提高孵化企业的成功率和毕业率。鼓励现有产业园区或利用旧厂旧村，建设一批低成本、便利化、全要素、开放式的“孵化器”及创客室、咖啡屋、创意坊等众创空间。鼓励支持草根创业，设立草根创业绿色服务通道，为小微创新型企业 and 创客提供投融资便利、要素可得的发展条件。到 2025 年，全区孵化器达到 2 家，吸引 50 家创业企业入驻。

**着力提升企业创新能力。**推动创新资源、创新人才、创新政策、创新服务向企业集聚，支持企业建立研发机构。有效落实企业研发费用加计扣除、高新技术企业和技术先进型服务企业所得税减免等科技创新税收优惠政策，激励企业增加研发投入，切实提升自主创新能力。支持企业积极制定技术标准，建设新兴产业标准化工作平台，加快采用先进标准生产的步伐。支持企业与高等院校、科研院所开展战略合作，探索产学研深度融合的创新模式和长效机制，推进科技成果



向企业转移转化。

**大力扶持科技型中小企业。**制定科技型中小企业培育计划，整合要素资源给予倾斜支持，积极支持科技型中小企业的发展。建立健全创新服务体系，搭建中小企业技术创新公共服务平台，采取线上线下相结合的方式为中小企业的成长提供开放式综合服务。支持科技型中小企业与高等院校、科研院所开展战略合作，探索产学研深度融合的创新模式和长效机制，开展技术项目合作，联合建设创新平台，推动科技成果加快向科技型中小企业转移转化。

## **第二节 推进全链条创新环境建设**

**优化创新生态环境。**完善优化创新政策环境。进一步形成有利于创新创业的体制机制，营造“鼓励创新、容许失败”的氛围。发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，带动更多社会资本参与投资，提高民间投资比重。加强财政扶持和引领力度，大力发展天使投资、创业投资，鼓励设立风险投资、私募股权、基金信托等创新型金融机构，引导社会资本投向高新技术产业和战略性新兴产业，拓宽科技型企业融资渠道。

**加强创新平台建设。**推进技术研发机构建设。积极申报国家级特色创新创业基地，争取优先布局广东省实验室、工程（技术）研究中心、协同创新中心、国家地方联合创新平台。积极探索与知名院校合作共建化工产学研基地，支持宝

钢、中科炼化、巴斯夫等龙头企业在霞山区建立科研机构和研发中心。加强与“双区”、海南的合作，主动对接融入大湾区国际科创中心、广深港澳科创走廊、海南三大科技城，积极参与科技创新交流与合作，引进创新要素，提供应用平台。

**强化企业创新主体地位。**实施霞山区高新技术企业培育计划，鼓励中小企业加大科技投入，开发具有自主知识产权的高新技术产品，申报国家、省和市级科技计划项目，加快培育一批高新技术企业。建立“小升规”重点培育企业库，做好精准服务，落实培育扶持政策，推动“个转企、小升规、规下转规上”。全力支持乡贤注册企业落地投资生产。加快5G应用推广，推动5G与工业园区建设相结合，构建电子商务平台，为中小企业高质量发展提供信息网络基础支撑。支持高新企业构建新兴产业技术创新战略联盟，搭建专利、标准、检测认证体系与展示推广性国际交流平台。鼓励规模以上高新技术企业建立高水平研发机构，打造一批集成化研发服务集团，实现规模以上高新技术企业研发机构全覆盖。

**推动建设高水平研发机构。**整合资源要素和项目经费，加快推进广东湛江海洋医药研究院等新型研发机构建设。以传统优势产业、临港产业以及战略新兴产业为导向，支持鼓励引导企业、高校院所采取多种合作形式共建省新型研发机构、关键共性技术创新中心、重点实验室等重大创新研发平台，支持企业创办工程中心、技术中心，推动创新平台高质

量发展。到 2025 年，各类研发机构达到 28 家，累计开展 10 项以上产学研科技合作项目。

### 第三节 大力培养和引进创新型人才

聚焦重点领域人才需求，以高层次人才引进培养为重点统筹推进各类人才队伍建设，加快人才发展机制改革和政策创新，建设创新人才高地。

**壮大创新人才队伍。**建立人才与项目深度对接机制，依托国家重点人才项目和“广东特支计划”“扬帆计划”“领航计划”等扶持项目，建立人才与项目深度对接机制。围绕重点产业发展需求，围绕海洋产业发展需求，集聚一批掌握国际领先技术、有助于提升科技与产业发展的主导权的高端人才，打造一流人才发展平台和人才制度高地；做好外来专家来华工作许可证服务，创立高端人才引进基金，根据《湛江市高层次人才认定办法》，资助引进海外创新创业高层次人才；支持科技企业建立高水平学生实践训练基地，强化校企联合培养研究生的“双导师制”，增进教学与实践融合。

**健全创新人才流动体制机制。**建立灵活多样的创新型人才流动与聘用方式，破除人才流动的体制机制障碍，探索创业创新型人才在企业与机关事业单位之间流动时社保关系转移接续政策。鼓励高校和科研院所增设流动岗位，吸引企业人才兼职。进一步健全科技特派员制度，鼓励高校、科研院所科技人员服务企业。

### 专栏 3：创新能力提升专项行动计划

1. **工程技术中心创建计划：**到 2025 年，累计创建省级工程技术中心 6 个，市级工程技术中心 10 个。
2. **公共技术服务平台建设计划：**到 2025 年，新建科技研发服务平台 2 个。
3. **科技企业孵化器建设计划：**到 2025 年，新建科技企业孵化器 2 个。
4. **上市公司培育计划：**到 2025 年，新增 2 家公司挂牌上市。

## 第六章 着力扩大消费 构建“双循环”发展新格局

坚持扩大内需战略基点，发挥霞山商贸发展优势，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合，有效拓展投资空间，坚持内外需相互促进、经济循环高效畅通，促进国内国际双循环。

### 第一节 大力促进市场消费

发挥消费的基础性作用和投资的关键作用，鼓励消费新模式新业态发展，积极改善消费服务环境，配套发展较高水平服务业，形成强大的内需拉动，把霞山打造成地区特色突出、有效衔接琼桂、辐射粤西的区域性消费中心城区。

**聚力扶持实体经济。**开展暖企活动，推进“一企一策”精准服务。优化金融服务支持，积极开展银企对接。坚定落实减税降费，主动引导帮助企业筹划、发展生产，继续完善全区经济管理部门联动机制，激发经济活力实现提质增量。大力推进就业创业工作，加大政策宣传力度，多渠道举办线上招聘会。大力支持本土民营企业做大做强做优，对弹性出让、先租后让及分期付款等降低企业初始用地成本方面、增容免收土地价款、加快产业结构调整 and 转型升级等提升产业土地利用方面，出台相关政策措施。积极推动民营企业转型升级，推进企业工业技改和“小升规”步伐，鼓励符合条件企业申报限上企业，为霞山经济发展注入新能量。

**发展消费新模式新业态。**以供给提升创新消费新增长点，倡导全社会形成健康消费观念和健康生活方式。充分发挥霞山食坊林立和商场、影院、KTV等消费场所集中优势，持续提升街面灯饰水平，大力提振餐饮消费、节假日消费与“夜间经济”消费。大力发展体验式商业，鼓励企业建设线上线下融合的新消费体验馆，促进个性化设计和柔性化生产，培育定制消费、智能消费、信息消费等商业新模式。积极扩大绿色健康节能环保消费，畅通资源循环利用，加快完善回收利用网络，促进机动车、家电和电子产品消费更新换代。大力推动公共消费，增加健康、养老、医疗、医保、文化、教育、旅游、体育、安全等领域消费的有效供给。

**改善消费服务环境。**坚持市场导向、需求导向，着力优化消费政策，加强新型消费基础设施建设，加快布局数字化消费网络，促进消费升级。优化政策环境，出台扶持餐饮业、助力大型商超、开展文旅消费季活动等方面政策措施，进一步提振消费信心、激发消费潜力。整顿和规范市场秩序，严肃查处假冒伪劣、虚假广告、价格欺诈等行为，加强消费者权益保护。发展服务消费，放宽服务消费领域市场准入。着力完善好停车、休闲、绿化等配套设施，营造舒适消费环境。

## **第二节 提质发展商贸金融服务业**

**着力发展商圈经济。**充分发挥霞山商贸中心优势，推动人民大道南等旧商圈上档升级，规划建设一批高等级专业市

场高档次酒店，打造新的商务中心区，集聚发展商务会展、设计创意等现代服务业。支持鼎盛广场、国贸大厦等商贸中心做大做强，推动大信新都汇、民大环宇天地等城市综合体升级改造，以盛邦国际家居建材广场为中心打造城西特色休闲购物商圈，规划建设红星天铂广场商圈。发展三岭山公园“周末经济”，探索将东堤路片区打造成中国海鲜美食之都新地标，与全市各旅游景区、海南自贸港景点探索一程多站特色旅游线路。优化娱乐产品供给，建设一站式综合性消费平台，支持城市综合体、专业市场做大做强，完善“夜间经济”、餐饮住宿和商业街、步行街配套设施，加快布局数字化消费网络，补齐新型消费短板，擦亮影响力辐射粤西、北部湾的城市商圈旅游品牌。

**壮大发展现代金融服务业。**以金融服务实体经济发展为中心，加快建设现代金融组织体系，积极发展各种类金融组织，大力推进科技、金融、产业三融合，着力构建多层次的资本市场体系，规划建设金融服务集聚区，打造粤西区域金融中心。加快银行业、保险业和类金融组织发展，大力引进中外资金融机构区域总部和营运总部，拓展区域国际结算、离岸金融等相关金融服务，支持引进一批科技银行、网络融资机构以及证券、保险、信托、担保等一级法人机构。大力发展涉海金融，发挥政策性金融在支持海洋经济中的示范引领作用，鼓励各类金融机构发展涉海金融业务。积极培育涉

海金融保险市场，创新涉海金融保险合作，改善涉海融资保险结构。引进发展涉海融资担保机构，加快发展航运保险业务。壮大船舶、海洋工程装备融资租赁，探索发展海洋装备制造、海洋新能源、海洋节能环保等新兴融资租赁市场。引导金融资本支持海洋经济发展，打造面向国际市场，集海洋资源、环境和知识产权交易等于一体的海洋产权交易中心。

### 第三节 完善促进双循环体制机制

立足国内大循环，充分发挥作为西南、中南、华南地区重要出海口和面向东盟国际大通道重要节点作用，完善促进国内国际双循环的体制机制。充分利用国内市场优势，优化供给结构，改善供给质量，提升供给体系对需求的适配性，推动进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，实现更高水平“引进来”“走出去”，贯通西部内陆与海外、本地与周边地区经济协调联动，构成国内国际双循环体系。

**打造国内大循环的重要节点。**充分发挥湛江港在推进供给侧结构性改革中降成本的比较优势，畅通生产、分配、流通、消费各环节，依托霞山产业优势，支持大宗商品、石化、医药等行业为国内大循环提供高质量原材料和终端产品。强化科技创新、标准引领和品牌建设，打造“霞山创造”产品，实现更高质量供给。盘活企业专用码头，提高流通效率，降低流通成本，实现货畅其流。加快集疏运体系建设，大力发展海陆空铁多式联运，完善生产、运输、仓储、流通、配送



全链条服务，重点发展集装箱运输，做大做强霞山现代物流业。

**构建国内国际双循环重要通道。**充分利用国内国际两个市场两种资源，引导外贸企业出口转内销，鼓励外贸进出口巩固传统市场、开拓相对稳定的新市场，吸引国内外有实力的企业在霞山设立区域性总部。鼓励有条件的霞山企业扩大对外投资，引导企业与跨国公司开展多种方式合作，支持服务企业参与境外经贸合作区投资、建设和管理，鼓励企业建设海外生产基地和境外保税区，打造跨境产业链，带动劳务输出和货物、服务、技术出口。

**建立要素流动贸易便利机制。**构建统一的资源流通机制，提高要素资源市场化水平，促进企业、项目、技术、资金、人才等要素加快汇聚、顺畅流动。充分利用国内国际两个市场两种资源，积极推动内需与外需、进口与出口、货物贸易与服务贸易、贸易与产业协调发展。进一步完善负面清单管理力度，促进服务贸易便利化，支持服务业对外全面开放先行先试，完善跨境电商、外贸综合服务新业态发展促进机制。推动内外贸法律法规、监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接。加强知识产权保护和信用约束，简化办税程序，优化监管流程。

**健全“引进来”“走出去”促进体系。**实施对内外资适用统一的市场准入标准，构建与国际投资体系相衔接的规则框

架，保障内外资企业依法平等使用资金、技术、人力资源、土地使用权和其他资源生产要素和公共服务资源。鼓励企业积极拓展国外投资领域，统筹协调国际市场，加大开拓多元化市场力度，通过直接投资、证券投资、联合投资等多种方式优化资源配置、开展境外投资，积极开展第三方市场合作。实施贸易投资融合工程。

## **第七章 坚持建管并重 提升中心城区发展能级**

统筹国土空间规划，着力提高城市建设管理水平，优化城市空间布局，全面提升城区承载力和辐射力，高水平实施城市更新，建设国内一流的宜居宜游生态型滨海魅力中心城区。

### **第一节 科学布局城市发展空间**

全面落实新一轮城市国土空间规划，优化城市空间布局，推进中心城区扩容提质、拥湾发展，以“西拓东提”为发展方向，形成港产城旅融合发展的生态型海湾城市空间格局。

**完善城市国土空间规划。**优化城区国土空间布局体系，推动霞山全域纳入市国土空间详细规划，实行开发与保护并重，增强产业集聚功能，提高产业、交通、城市之间的融合发展能力，打造高端服务城市功能区和城市地标群。高标准划定工业产业更新改造保护区块线，严格控制“工改居”“工改

商”，有序引导“工改 M0”（新兴产业用地），加强创新型产业空间供给，促进工业产业升级转型和集聚发展。着力拉开城市框架，打造新的经济发展增长极。推动湛江大道和广湛高铁等重大基础设施建设，构建现代化立体交通，强化霞山交通枢纽地位。优化城市功能及产业布局，规划建设霞山高铁新城。着力完善村庄规划，加强农村村庄建设管理。推进中心城区扩容提质、拥湾发展，推进港产城联动，实现产城融合，打造蓝色亲海的旅游空间和优质雅致的生活空间，形成产城旅融合发展的城市格局。

**优化土地供应增强用地保障。**全面开展土地储备，推进土地节约集约利用，严格执行闲置土地处置政策，释放土地发展潜能，促进中心城区强芯提质。统筹湛江大道两侧片区、综合保税区、高铁新城片区、南岑路两侧片区成片开发，打造高端服务城市功能区和城市地标群。大力推动批而未供土地处置，加强建设用地管理，促进城市新增建设用地及时有效供应，缓解土地供需矛盾，提高资源保障能力。确保土地供应向重点行业、重大项目倾斜。结合城市更新、土地整备、闲置土地处置，全面盘活存量建设用地，保障重大产业项目、城市基础设施、公共服务设施用地供应，推动城市高质量发展和提升土地节约集约利用水平。

## 第二节 建设高品质中心城区

推动城区连片更新改造，提升城市品位、产城融合发展

相结合，塑造城市高颜值，强化艺术性和宜游性的商务区改造，促进城市精神文明与生态环境建设，打造宜居宜业宜游高品质城区。

**稳步推进城市更新。**坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，活化利用公共空间，走内涵集约、绿色低碳的发展之路。创新城市更新模式，充分发挥政府主导作用，积极引入社会资本。全力保存城市文脉，加强历史建筑保护利用，统一谋划旧城片区整体更新，着力推动旧城“逆生长”，分期分批对城中村、老旧小区实施有机更新改造，提升老城区居住品质、公共服务、文化活力和历史风情，打造兼具历史底蕴、现代气质、人文气息的城市文化。加快推进建设路片区、洪屋片区、工农片区、南站片区、东堤片区和海港片区等6个重点片区的城市更新进程，为老城区扩容提质及区域经济社会发展按下“加速键”。强化历史文化保护、塑造城市风貌，启动一批历史建筑微改造，推进霞山步行街等特色历史文化街区改造升级。

**打造新型智慧城市。**进一步发挥数据要素核心驱动引擎作用，推动新模式新业态创新发展，融合人工智能、5G、云计算、大数据等新一代信息技术，广泛部署新型信息基础设施，增强城区信息的泛在实时感知能力。采集城区三维地理信息模型（GIS），推进实现全要素数据化，加快地理实体编码赋码，推进自然人、法人等城市要素落图入块；不断夯

实霞山数字底座，推进政务服务一体化融合。精准人的管控与服务，提升企业的经营与管理，促进数字产业经济的发展，打造具有深度学习能力的霞山智能体，实现全域感知、全网协同和全场景智慧，让城市能感知、会思考、可进化、有温度，努力建成广东省粤西地区新型智慧城市标杆。加快推进“雪亮工程”建设，加大城乡社区视频监控建设和联网力度；深化视联网融合应用，探索视频图像资源在社会治理中深度应用。普及一体化社区信息服务站、信息服务自助终端等公益服务设施，形成信息化+群防共治机制。

**建设宜居宜业高品质城区。**推进房地产开发与提升城市品质、产城融合发展相结合，改善城市人居环境，建设霞山美丽家园。大力推进节能省地型住宅和生态住宅小区建设，增加低密度、低容积率的绿色节能住宅以及精装品质房等项目，推进住宅产业现代化、智能化建设，带动绿色建筑发展和低碳社区、低碳城市建设，打造智慧型房地产。推动太阳能、浅层地能、生物质能等可再生能源规模化应用，提高住宅科技含量，全面提升商品房品质。根据产业布局、城市功能定位，结合区域控制性详细规划，加快完善城市新区的公共交通、教育、医疗卫生、通信网络、商业及社区文化、体育、养老等生活配套设施，注重城市文脉保护，推进产城融合，打造宜居宜业高品质城区。

### 第三节 加强城市精细化管理

强化城市精细化、智能化管理，系统化全域推进海绵城市、韧性城市建设，坚持用“绣花”精神提升城市品质，建设智慧城市、园林城市、海绵城市。

**完善市政基础设施建设。**加快南岑路等中心城区对外连接道路建设，分离市内与对外交通，缓解中心城区内部道路交通压力，缩短对外交通耗时，提高运行效率；加快愿景路、银帆北路等内部道路系统建设，完善规划路网，缓解内部交通压力；打通文登路等断头路，保证交通流的连续性，形成可循环的、畅达的交通体系。充分利用闲置用地建设停车场，缓解停车压力，实现盘活土地，配备停车设施，最大限度缓解“停车难”问题。通过拆除违法建筑、盘活闲置土地、施划临时泊位、改造绿化车位等多种方式增加停车位。

**提高城市管理精细化水平。**积极推进智能监控联合执法，加强城乡建设执法，贯彻落实“两违”整治。大力推进市区生活垃圾分类投放、收运和处置工作，逐步建立健全垃圾分类收集、分类运输、分类处置全过程管理体系。分阶段、分区域、分类别推进分类收集，逐步提高生活垃圾的资源化利用比例，减少垃圾焚烧和填埋的份额，提高垃圾末端处置安全性，实现垃圾源头减量、资源循环利用，促进城市精神文明与生态环境建设。做好垃圾分类宣传教育，提高市民垃圾分类意识，巩固国家卫生城市成果。强化市区移动源污染

控制，严格新车环保达标监管，做好高排放非道路移动机械禁用区监管和船舶大气污染物排放控制区管理。完善城市绿色出行交通体系，提倡绿色低碳出行方式。加大对城区主街道及居民小区的城市硬化、绿化、亮化力度，营造良好城市环境。

**提升城区景观品质。**落实新一轮国土空间规划，构建分布均衡、结构合理、绿树成荫、安全优美的城市园林绿化体系，创建国家生态园林城市。大力构筑城乡绿色空间，推进城市公园和绿地建设。建设南柳公园等一批高品质的综合公园、社区公园和专类公园，稳步推进水岸公园、水系区域绿廊、沿海防护林带和生态景观带建设，大力推进立体绿化、垂直绿化、雨水花园、生态草沟、林荫停车场和防灾避险绿地的建设，提升绿地系统的综合功能。加强机场路、绿村路、海滨大道南景观道建设，塑造高品位市容景观。强化城市照明与城市景观、城市形象、城市安全和城市环境的协调，提高城市照明的整体质量和水平，打造高品位的城市夜间公共环境。开展新一轮国土绿化行动，推行林长制，推动森林生态系统高质量发展，推进国家森林城市创建工作。

**专栏 4：“十四五”时期霞山区新型城镇化重大工程**

**1. 基建项目：**霞山区智慧城市及 5G 基础设施建设项目等项目。

**2. 城市更新及老旧小区项目：**建设路片区、洪屋片区、工农片区、南站片区、东堤片区和海港片区等老旧小区片区改造项目。



## 第八章 深入实施乡村振兴战略 加快推进农业农村现代化

全面推进乡村振兴战略，巩固脱贫攻坚成果，加快推进农业现代化，大力实施乡村建设行动，统筹兼顾，城乡互补，竭力破解城乡二元结构，促进城乡融合发展。

### 第一节 巩固拓展脱贫攻坚成效

推动巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，接续加快乡村全面振兴，让脱贫群众过上更美好生活，逐步实现共同富裕。

**设立脱贫衔接过渡期。**脱贫攻坚目标任务完成后，从脱贫之日起设立5年过渡期，做到扶上马送一程。过渡期内继续保持帮扶政策总体稳定，严格落实“四个不摘”要求，保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定。逐项分类优化调整，合理把握节奏、力度和时限，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡，推动“三农”工作重心历史性转移。

**持续巩固拓展脱贫攻坚成果。**健全防止返贫动态监测和帮扶机制，常态化监测易返贫致贫人口，持续跟踪收入水平变化和“两不愁三保障”巩固情况，定期核查，及时发现，及时帮扶，动态清零。抓好全面脱贫与乡村振兴有效衔接，

整合乡村振兴资金资源，推进农村基础设施建设，发展乡村产业，强化技能培训，培育新型职业农民，将农民的内生发展能力转化为巩固脱贫成果和乡村振兴的效能。

加强农村低收入人口常态化帮扶。对有劳动能力的农村低收入人口，坚持开发式帮扶，帮助其提高内生发展能力，发展产业、参与就业，依靠双手勤劳致富。对脱贫人口中丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的人口，以现有社会保障体系为基础，按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围，并按困难类型及时给予专项救助、临时救助，做实做细民生兜底保障，做到应保尽保，应扶尽扶。完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，构建多重防范体系。

## 第二节 加快推进农业现代化

积极推进农业结构调整，加快推进农业现代化，发展高效优质的现代农业。

**守住耕地红线确保粮食产量。**统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，科学划定各类空间管控边界，严格实行土地用途管制。采取“长牙齿”的措施，落实最严格的耕地保护制度。严禁违规占用耕地和违背自然规律绿化造林、挖湖造景，严格控制非农建设占用耕地，深入推进农村乱占耕地建房专项整治行动，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。稳定种粮农民补贴，让种粮有合理收益。开展粮食节约行动，减

少生产、流通、加工、存储、消费环节粮食损耗浪费。

**推进特色农业高质量发展。**加强对特色农业产业的引导和扶持，形成一批规模化、专业化特色优势农业生产基地。落实“米袋子”“菜篮子”工程，确保粮食生产稳定发展，大力发展特呈岛水产业等具有较强效益的产业，推动渔业产业转型升级。立足区域自然资源优势，挖掘特色农产品，打响“一村一品”的知名度和影响力。

**大力发展农产品加工流通业。**制定完善农产品生产、加工技术标准和工作规程，促进与国际全面接轨，大力发展绿色食品、有机农产品和农产品地理标志产品；建设加工流通产业集群，提高农产品加工转化率；加快打造农村电商平台，完善农产品市场流通体系，突出重点龙头企业引领带动作用，引导产业从生产环节向前后链条延伸，形成产前、产中、产后无缝衔接，形成一体化产业链条。

**构建现代乡村产业体系。**加快健全现代农业全产业链标准体系，推动新型农业经营主体按标生产，培育农业龙头企业标准“领跑者”。发挥好市场和社会力量的积极作用，组织开展“千企帮千村”行动，引导企业加强与生产基地、农户的有效对接，加快推动农业转型，带动农民增收。加快产业融合发展，结合乡村特色元素，科学叠加农业生产、休闲旅游、文化体验、公共服务等功能，利用“农业+旅游”“生态+农业”、“农业+科技”等多种模式，大力发展一批休闲农业与

乡村旅游田园综合体，因地制宜发展生态农业、海岛旅游、休闲养老等新型业态。

### 第三节 大力实施乡村建设行动

坚持规划先行，因地制宜，分类施策，整体推进，科学推进乡村规划建设，加快推进农村人居环境整治提升行动，全域全面推进建设生态宜居美丽乡村。

**科学推进乡村规划建设。**统筹推进村庄整治规划建设，立足现有基础、保持乡村特色风貌，科学布局乡村生产生活生态空间，扎实推进农房管控和村庄风貌提升工程，大力抓好农村泥砖房清理整治，严控违建乱建，持续提升农房管控水平。完善农村宅基地和农房建设管理“一户一宅”政策，注重保护传统村落和乡村风貌，做好绿色村庄和美丽庭院建设。到 2025 年，基本实现农村住房外观整洁、建设有序、管理规范，基本建成村道有树、环境优美的宜居生态家园。

**加强乡村公共基础设施建设。**继续开展“四好农村路”示范创建。着力抓好“四好农村路”提档升级和村内道路建设。持续完善通自然村道路的改造升级，加强村内道路规划，加快推进全区自然村至行政村双车道建设。实施农村供水保障工作。统筹推进区街道村集中供水设施及配套管网建设。在完成村村通自来水工程建设任务的基础上，进一步提高饮用水入户率和水质达标率，让全区农民喝上干净安全的饮用水。实施数字乡村建设发展工程。发展智慧农业，建立农业

农村大数据体系，推动新一代信息技术与农业生产经营深度融合。完善农业气象综合监测网络，提升农业气象灾害防范能力。加强乡村公共服务、社会治理等数字化智能化建设。

**实施农村人居环境整治提升五年行动。**深入推进村庄清洁和绿化行动，巩固“三清三拆三整治”工作成果。巩固提升农村“厕所革命”成果。持续推动全区自然村按实际需求完成农村公用厕所新建和改造任务，支持各村因地制宜改造、提升符合开放使用条件的现有村内单位厕所为农村公厕。到2025年，农村公用厕所、无害化户用厕所建设和管理水平得到进一步提升，厕所粪污全部得到无害化处理或资源化利用，管护长效机制得到完善，公厕文明形象进一步优化，农民群众卫生意识进一步提升。深入推进农村生活污水治理工作。统筹推进农村生活污水治理，将污水设施排放监测数据等信息纳入监管系统，建立相对完善的农村生活污水处理设施运维管理体系，促进生活污水得到有效治理。完善农村生活垃圾分类转运处理体系。加强对负责农村生活垃圾收运的第三方公司的监管，促使第三方公司积极履责。加强宣传普及农村生活垃圾分类知识，配套好相关设施，逐步形成完善的农村生活垃圾收运处置体系。推进农村生活垃圾分类工作。持续推动建设生活垃圾分类管理示范街道(社区)和生活垃圾分类管理示范村。积极创建美丽宜居环境。鼓励村民对清理整治后的村道因地制宜进行硬化，打造小菜园、小果园、

小花园、小公园等“四小园”，开展美丽宜居村庄和美丽庭院示范创建活动。到 2025 年，基本建成村道有树、环境优美的宜居生态家园。落实环境卫生网格化管理制度，加快建立农村人居环境整治长效管护和运行机制。着力打造美丽宜居乡村风貌示范点，发挥生态宜居美丽乡村示范带动作用，推动全区 80%以上行政村达标。

**完善农村公共服务水平。**持续提升乡村卫生医疗服务能力，规范化建设卫生服务站。依托村公共服务中心，提升行政服务、金融保险、卫生、供销、农技推广、法律、旅游咨询服务水平，物流快递、光纤信息网络向自然村延伸，2025 年前，基本完成农村电网改造升级。加强村级客运站点、文化体育、公共照明等服务设施建设。推进建立公共服务设施常态化维护机制，落实责任到人，加强乡村公共服务设施维护。

**深化农业农村各项改革。**推进土地制度改革。实施农村集体经营性建设用地入市制度，建立健全农村土地流转奖补机制，鼓励依法自主有偿转让土地经营权，推进农村土地流转奖补试点。推进农村集体产权制度改革。做好确认农村集体成员身份，推进经营性资产股份合作制改革，探索完善农村集体产权权能，组织开展农村集体经济组织登记赋码等工作。推进农村宅基地改革。加强宅基地管理，稳慎推进农村宅基地制度改革试点。加强农村产权流转交易和管理信息网

络平台建设，提供综合性交易服务。加快农业综合行政执法信息化建设。

**全面培育文明乡风。**充分发挥村规民约、村民自治章程的作用，培育与社会主义核心价值观相契合的乡风民风，抵制陈规陋习。发挥爱国卫生运动委员会等组织作用，提高农民群众文明卫生意识。深入推进文明村、文明户创建活动，广泛开展道德模范、身边好人、五好家庭等活动，培育优良家风、文明乡风和新乡贤文化。常态化开展宣传教育活动，充分利用各村场地，建立精神文化阵地。

**专栏 5：“十四五”时期霞山区“三农”建设项目**

**基建项目：**霞山区乡村振兴基础设施提升项目，“十四五”时期投资 3 亿元。

**美丽乡村建设项目：**美丽乡村示范区人居环境综合整治项目，“十四五”时期投资 2 亿元。

## 第九章 推进生态文明建设 打造美丽宜居霞山

深入践行习近平生态文明思想，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，加快推动生产生活方式向绿色低碳转变升级，提高资源节约集约利用效率，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，建设人与自然和谐共生的秀美霞山。

### 第一节 保护蓝天碧水净土

加强生态环境修复和综合治理，强化环境污染综合防治，坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，坚决打好“三大战役”，改善城乡人居环境。

**加强大气污染综合治理。**全面实施省大气污染防治行动方案，实行区域联防联控，重点推进大气污染防治。协同防控臭氧和 PM2.5，深入实施工业源、移动源、面源三大源治污减排，保持优良大气环境。加大空气污染攻坚力度，全面深化 VOCs 污染治理，扩大 VOCs 重点监管企业整治范围。深化工业源污染治理，推进电力行业污染减排，加强水泥、建材等行业清洁生产。强化机动车污染防治和废气排放源监管，严控高能耗项目准入，严格实施新、改、扩建耗煤项目“减量替代”，加快优化调整产业及能源结构，确保在 2030 年前实现碳达峰目标。全面强化施工扬尘治理，全面加强公



路、城市道路、建筑工地、堆场码头等抑尘降尘，严格监管施工工地、运输扬尘、露天焚烧等，确保空气质量达到国家二级标准内。

**突出打好碧水攻坚战。**加大水污染治理力度，聚焦断面水质达标、超标指标，按照“溯源、控源、截污、治污”的要求，深化流域联防联控，建立覆盖城乡的环保基础设施体系。深入实施农村“雨污分流”，提升改造农村生活污水治理设施，继续坚持“河长制”“湖长制”“湾长制”工作不松懈，建立健全长效机制，系统推进江河流域整治。实施污水处理设施及管网建设改造，工业园区污水排放监管、入河入海排污口监管整治，积极推进城镇污水处理设施提标改造工作，进一步加强农村生活污水治理。规划建设南柳河碧道，加快推进南柳河生态补水工程和沿河两岸安装护栏工程，持续推进南柳河等 10 段河道清淤治污工程。实施美丽渔港建设工程，推进渔港疏浚清污，建立港长制，完善渔港污水、垃圾回收处理设施。

**扎实打好净土防御战。**加强土壤污染源头管控，强化土壤污染重点监管单位管理，将土壤污染防治相关责任和义务纳入排污许可证管理范围。加快推进典型区域土壤污染综合治理与修复试点示范，解决一批土壤污染历史遗留问题。强化固体废物污染防治。做好危险废物规范化管理，提高固体废物管理水平，强化危险废物重点产生和经营单位的监管，

严格加强危险废物产生、转移、贮存和利用处理等各个环节的执法检查，严厉打击固体废物环境违法行为，确保环境安全。抓好塑料制品业、水产和禽畜养殖业污染整治，重拳打击焚烧固体废物、偷排偷放等污染环境违法行为。推动医疗废物处置设施建设，全面完善收集转运处置体系。

**保障区域环境安全。**健全自然资源资产产权制度，建立生态产品价值实现机制。严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管制控制线，实施以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系。推进自然资源要素市场化，完善资源要素价格形成机制。大力发展循环经济，引导企业提升废弃物循环利用水平。推进废旧物资循环利用，全面推进生活垃圾分类和减量化、资源化。全力推进环保督察整改落到实处，积极做好饮用水源保护、港湾污染防治，完善排污许可证制度建设，积极落实环保督察、海洋督查、审计反馈意见整改，对反馈的问题和整改事项举一反三，加强整改和监管，确保不出现类似生态环境问题。积极落实建设项目事中事后环境监管。严格执行环境执法“双随机”制度，加大执法力度。加强环境不稳定因素的排查，督促企业落实隐患整改，预防各类突发环境事件。

## **第二节 强化海洋生态环境保护**

加强陆海统筹、河海兼顾、上下联动、多方协同共治的治理新模式，加强海洋生态修复与污染治理，保护好美丽海

洋环境。

**加强海洋生态保护。**坚持落实《湛江市近岸海域污染防治实施方案》，推进重点海域环境综合整治方案编制。重点开展滨海景观构建、海岸防护能力建设等工程。加大湿地保护修复力度，推进以特呈岛红树林为重点的生态系统保护和修复工程建设。强化休渔制度，开展渔业资源增殖放流，促进海洋生态平衡，保护海洋生物多样性。提高海洋资源开发保护水平，建成一批生态示范区及自然保护区，使主要河口、重点港湾、滨海旅游区等重要海域的生态环境质量明显提高。

**推进海域污染治理。**强化海域污染整治，深化港口船舶污染联防联控，推进沿海地区海水池塘和工厂化养殖升级改造。坚持“水陆统筹、以水定岸”，健全陆海统筹的治理保护体系。建立完善入河（海）排污口管理长效机制，推进“排污水体-入河（海）排污口-排污管线-污染源”全链条管理。开展入海河流水质调查监测，建立入海河流整治清单，编制入海河流水体达标方案，以“源截污控、内源治理、疏浚活水、生态修复、长效管理”思路，系统推进入海河流综合整治。严格控制近岸海域海水养殖规模和密度，落实高位池养殖排查和分类整治，禁止尾水未经处理直排入海。优化水产养殖生产布局，依法清理非法不合规的海水养殖，改善近岸海域环境质量。

### 第三节 推动绿色低碳发展

统筹布局和整治生产、生活、生态空间，推进重点行业 and 重要领域绿色化改造，倡导绿色低碳生活方式和消费模式，促进经济社会发展全面绿色转型。

**全面提高资源利用效率。**加快淘汰落后产能，促进资源利用效率大幅度提高，大力发展循环经济，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。大力实施节水行动，强化水资源刚性约束。推动土地资源合理配置和集约高效利用。推动废旧物资循环利用，全面推进垃圾分类和减量化、资源化。推进园区循环化改造升级，构建企业间循环连接的产业链条。健全自然资源资产产权管理制度，建立生态产品价值实现机制，完善自然资源有偿使用制度和市场化、多样化的生态补偿。推进自然资源要素市场化，完善资源要素价格形成机制。

**推动绿色技术创新。**落实绿色发展法规政策，发展绿色金融，推动全产业链和产品全生命周期绿色发展。实施一批绿色制造示范项目，推广企业应用物联网技术，减少资源消耗，发展绿色节能工业。推广清洁生产，实施清洁生产审核行动，推动精细化工、生物医药等重点行业提标改造。推广绿色工艺技术和产品，加快先进节能环保技术、工艺和装备的研发和应用，促进建筑节能和绿色建筑、装配式建筑、绿色建材发展，实现装配式建筑扩面增量、可再生能源建筑规

模化应用的目标。

**推进落后产能转型升级。**严格落实淘汰落后产能的环保标准，实施污染物特别排放限值，综合运用差别化价格政策，加强环境执法与刑事司法联动，着力整治淘汰不符合产业政策和产业布局规划、不能稳定达到排放标准、未依法办理相关审批或登记手续的“散乱污”工业企业（场所）。推进城镇人口密集区不符合安全和卫生防护距离的危险化学品生产企业就地改造搬迁入园或关闭退出。实施高污染、高耗能企业“煤改气”工程，坚决淘汰高污染高排放产业和企业。引导企业加大资源化利用设施投资，提升废弃物循环利用水平，实施生产者责任延伸制度，培育再制造企业。

**引领绿色生活风尚。**增强全社会生态环保意识，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式和消费模式。鼓励低碳出行。引导市民选择步行、自行车和公共交通工具出行，推广新能源汽车、新能源与清洁能源公交车。大力推广使用绿色产品。鼓励市民购买、使用节能环保汽车和高效能家电、节水型器具、太阳能设备等节能环保低碳产品，政府采购优先选用节能环保低碳环保产品。开展绿色生活创建活动，倡导居民自觉使用节能环保购物袋，增强循环利用意识，制止餐饮浪费和饮食陋习，逐步引导全社会形成绿色消费模式。

**专栏 6：“十四五”时期霞山区生态环保建设重大工程**

湛江市东纯建筑材料再生资源利用处置场项目，“十四五”时期投资 3.5 亿元。

## 第十章 进一步深化改革 切实优化营商环境

坚持激发市场活力和加强市场监管相结合，最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，加大简政放权、放管结合力度，努力构建亲清政商关系，营造优良营商环境，激发各类市场主体活力，构建统一开放、竞争有序的市场体系。

### 第一节 深化“放管服”改革

**优化提升政务服务。**全面实行政府权责清单制度，建设职责明确、依法行政的政府治理体系。以数字政府改革建设为先导推进营商环境综合改革，深化政务服务事项标准化，抓好政务服务“一网通办”、“一窗通办”，优化“办成一件事”主题集成服务，推动区级“跨省通办、省内通办”专窗设立，全面推行行政许可事项“全程网办”，在“粤省事”上独立开发“霞山城市名片”，优化政务服务统一受理，推行审批服务“掌上办”、“指尖办”、“网上办”、“一次办”，推进更多政务服务事项“秒批”、“一次办”、“零跑动”、“容缺受理”、“即来即办”、“无感申办”、“区内通办”、“跨域通办”，加大辖区政务服务自助终端一体机建设力度，打通服务群众的“最后一公里”。塑造营商环境新优势。实施涉企经营许可事项清单管理，加强事中事后监管，对新产业

新业态实行包容审慎监管。健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定渠道。整合行政审批服务信息平台、便民服务平台和电子政务平台，构建一体化的政府服务平台，实现政务数据资源跨部门、跨区域、跨层级的统一汇聚管理和共享共用。完善并联审批制度，实现线上线下相统一、运作事项、流程、时限的公开透明。健全绩效评估与管理体系，强化行政问责制。深化行业协会、商会和中介机构改革。建立各部门协同的管理数据共享平台，提升大数据辅助治理能力。

**深化政府投资管理体制改革。**加大政府投资统筹力度，编制实施政府投资年度计划，提高投资效益。防范化解重点领域风险，鼓励和引导金融服务小微企业和“三农”。推进“信用霞山”建设，加强社会信用体系建设，建设覆盖全区的信用信息征集记录和查询应用网络体系。健全要素市场运行机制，推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，完善要素交易规则和服务体系。

## **第二节 深入推进街道体制改革**

坚持优化协同高效，突出街道公共服务扁平化的便民需求，强化事业单位公益属性，合理下放管理权限，整合街道现有机构和力量，推进编制资源向街道倾斜，提升基层综合执法效能，构建简约高效基层管理体制。加快推进街道体制改革权责清单编制工作，大力推进服务便民化，不断优化街



道审批服务便民机制，为街道经济社会持续健康发展提供良好保障。

**构建简约高效基层治理体系。**进一步健全街道党工委对本区域重点领域、重大工作领导的体制机制，建立健全街道和上级机关之间、街道本级党政机构之间的协同配合机制。进一步推动街道赋权扩能、强街放权，推进区级经济社会管理权限试点工作，采取有力措施，从人、财、物、机制等方面保障街道有效承接职权，履行职责。推进人员转隶工作，充实基层执法队伍。加强人员培训，增强行政执法工作力量。加快推进街道体制改革权责清单编制工作，推进行政执法类权责清单梳理工作。

**加大向基层放权赋能力度。**按照权责一致、重心下移、减少层次、能放则放原则，最大限度向街道下放与群众生活密切相关的行政审批及相配套的行政管理事权，构建区、街道、村（社区）一体化的行政服务体系。推动城市管理和综合执法人员编制合理有序下沉，加强街道综合行政执法工作力量，进一步保障街道履职需要，形成以区级为主导，街道为主力的城市管理和执法新格局。统筹调配编制，进一步充实街道工作力量。

**大力推进街道行政服务便民化。**充分整合党群服务、政务服务、公共服务、社会服务等相关资源，不断优化街道审批服务便民机制，切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心

事，不断提升公共服务水平。增强街道统筹协调执法水平，提升基层综合执法效能。坚持属地化与派驻相联动，将业务关联性强、街道迫切需要又容易承接的城市管理、市场监管、住房城乡建设、宅基地监管等领域的执法环节纳入街道综合行政执法体系。构建多网合一的治理模式，创新执法监管手段。加快推进城区社会综合网格化服务管理，将上级部门在基层设置的多个网格整合为一个综合网格，依托村（社区）合理划分基本网格单元，统筹网格内党的建设、城市管理、综合治理、流动人口管理、消防、应急管理、交通、环卫、市场监管、社会保障、社会救助等工作，实现“多网合一”。

### 第三节 聚力优化营商环境

**改善优化投资环境。**强化土地、交通、环境等要素保障以及各部门服务保障，各司其职、密切配合，进一步改善投资硬环境，优化服务软环境，切实营造引商、亲商、安商、富商的浓厚氛围，为投资创业者创造良好条件。贯彻落实广东“民营经济十条”和“实体经济十条”，落实减税降费政策和各项惠企措施，帮助企业解决发展中遇到的困难和问题；全面清理不合时宜的地方政策，破除创新要素流动的体制机制障碍。

**深化商事制度改革。**大力推进市场准入制度改革。在推进“证照分离”改革的基础上，进一步放宽市场准入。建立健全统一规范的市场监管规则。建立统一协调的执法体制、执

法规规则和执法程序，提高市场监管的公开性和透明度。继续推行行政审批标准化管理，编制办事指南和业务手册，优化审批流程，逐步实现同一事项同等条件无差别办理。严格执行市场主体异常名录、“黑名单”制度。继续做好“双随机一公开”抽查计划及结果录入、跨部门抽查等工作。进一步提高便利化服务水平。探索建立企业名称争议处理机制，完善企业名称与驰名商标、注册商标权利冲突解决机制，维护企业合法权益。

#### 第四节 提升招商工作水平

**完善招商引资工作机制。**加强对招商引资工作的领导，通过健全招商引资工作机制，强化“一把手”领导招商主体责任，构建“招商领导小组统筹、相关职能部门参与、招商部门主招”的三位一体、上下联动抓招商局面。建立招商引资项目管理体系，切实加强对招商项目的遴选、管理、跟踪和服务。优化招商引资考核机制，把招商引资考核纳入区直相关部门“四个全面”绩效考核指标，突出考核结果的运用，加强考核督导奖惩力度。营造良好的营商环境，认真落实市优化营商环境整治年行动要求，开展招商引资专项整治。重点整治实体经济项目引进难、落地见效难问题。聚焦工业园区的产业招商，建立以招商引资为核心的制度、架构和工作模式，改善招商引资模式，提升招商服务水平，让企业真正想进来、

能进来，留得住、办得好。

**强化招商引资保障措施。**加大政策扶持力度，落实国家、省、市出台的招商引资、产业扶持政策，重点扶持先进制造业、高新科技等产业发展。加强园区基础设施建设，通过完善产业园区规划、加大财政资金投入、扩大融资渠道等方面对园区建设予以保障。强化资源要素保障，建立“资源随着项目走”的保障机制，从资金、用地、能耗、人才等方面对招商项目予以倾斜支持。建设专业化招商队伍，建立长效培训机制，加强业务培训，提高招商引资人员的业务能力和水平。加强与国内外知名招商机构合作，以市场化运作方式引进专业化高层次招商人才。落实招商工作经费，把招商引资工作经费列入年度财政预算，为招商引资工作提供经费保障。

**切实提升招商引资成效。**围绕霞山产业发展格局，聚焦大港口、大石化、大物流、大数据、大教育、大健康等“六大”产业方向，加大先进制造业等战略性新兴产业招商引资力度，积极引进石化配套产业、医药产业、大健康产业等领域企业。建立产业链核心企业库，瞄准 500 强、国内行业领军企业、大型央企、上市公司、知名民企，推动资源招商、园区招商和精准招商，推进延链补链强链招商。配合完成湛江综合保税区项目招商，大力引进保税加工、保税贸易和保税物流等项目，吸引国际贸易、第三方物流、国际分拨配送等服务企业入区经营。

## 第五节 推进国企国资改革

**完善国企国资管理体系。**以提高国有资本效率、增强国有企业活力为中心，完善现代企业管理制度，致力服务区域经济发展。加强党对国有企业的全面领导，健全企业法人治理结构。全面完成国有企业公司制改制，一企一策，逐步解决企业历史遗留问题。增强对国有资产增值保值的监督管理，抓好国有资产（资源）有偿使用收入，想方设法盘活现有国有行政事业单位、国有企业等土地资源和闲置资产，严格落实国有资产向人大报告制度。剥离国有企业办社会职能，落实国有企业退休人员社会化管理移交工作。

**加快区属国有企业优化重组。**着力构建集团化管理模式，对霞山区国有资产经营公司进行改制重组，改组后的公司以投资融资、产业培育、资本运作、价值管理为主。加快整合优质资源，增强国企运作资本和投融资能力。推动区属国有企业承接政府投资建设和回购服务业务，积极参与旧城改造、无人管理小区管理、教育业等民生工程，打造公共运营服务、城投建设、工投建设、旅投建设、投资融资、商业物业管理等业务版图，实现国有企业业务多元化发展。

## 第十一章 坚持扩大开放 积极发展外向型经济

抢抓“双区”建设机遇，积极参与区域协调发展体制机制建设，找准对接融入“双区”建设的切入点和突破口，依托霞山海陆区位等优势，全面服务对接好粤港澳大湾区、海南自贸港、北部湾城市群等国家战略融合发展。实施更大范围、更深层次对外开放，深化外贸领域改革，加强创新技术国际交流合作，全方位提高对外开放水平，开创开放合作、包容普惠、共享共赢的国际贸易新局面，为推动我区经济社会发展作出更大贡献。

### 第一节 积极融入“双区”建设

把握粤港澳大湾区、深圳先行示范区建设重大战略机遇，强化广州湛江“核+副中心”动力机制为纽带，全面加强“双区”城市群在产业、市场、港口、资本、人才等方面交流合作。推动“双区”港口与湛江港深化合作，建立两地分拨中转的合作机制。支持“双区”城市企业参与霞山重要基础设施、产业园、智慧城市和文化旅游项目的建设和投资。积极探索建立与粤港澳大湾区产业转移、利益共享机制和产业融合发展机制，加强与大湾区的跨区域产业协作。积极吸引大湾区要素与霞山本地特色产业结合，主动承接大湾区外溢的高端制造、生产性服务、区域总部等新兴业态转移，强化创新辐

射带动和人员交流，探索采用“飞地经济”模式，形成与珠三角产业链分工协作、优势互补的新格局。发挥“双区”城市在大数据、云计算领域的优势，支持相关科研机构、龙头企业在霞山设立分支机构。发挥霞山生态、渔业等优势，建设服务粤港澳大湾区的“菜篮子”并且加强与粤港澳大湾区旅游产业合作，协同建设海上丝绸之路文化旅游带。

**加强与广州深度合作。**建立完善与天河区共建合作机制，深化经济社会领域全方位交流合作。发挥广州跨境电商综合试验区规模发展、创新发展的优势，探索推进两地跨境电子商务合作，促进两地跨境电商产业链和生态链紧密融合。发挥广州城市高校、科研院所创新资源优势，针对生物医药、精细化工产业发展需求，加强技术、人才、项目合作。支持两地金融机构互设分支机构和拓展业务，实现金融资源互补，开展特色金融合作，探讨利用广州期货交易所线上交易，实现在霞山交割。

## 第二节 加强与海南相向而行

加强与海南自贸区（港）对接合作、相向而行，全面推进与海南的交通、产业、公共服务等方面深度融合紧密合作，继续推进与海口市龙华区的战略合作。以完善湛江集疏运体系为基础，支持湛江港与海南港共建“组合港”，深化集装箱业务合作，共同拓展“一带一路”国际航线。借鉴海南自贸区（港）和国际旅游岛免税政策，全面对接海南国际旅游消费

中心建设，与海南形成“一程多站”的旅游线路产品，建一批世界级特色旅游景区和度假区，与海南携手打造面向国际的热带旅游目的地。发挥湛江港大宗散货运输的成本低和国家支持海南设立国际能源、航运大宗商品等交易场所的比较优势，共同打造华南石油集散地、中国南方铁矿石接卸港和华南铁矿石交易中心，为形成在海南交易、在湛江分割的合作机制提供强大支撑。利用霞山资源深加工产业优势，打造区域性大宗商品交易中心，为海南提供稳定的生产生活物资保障。发挥临港重化工业的比较优势，为海南发展先进制造业提供原材料供给和产业链支撑。

### 第三节 加强北部湾城市群经济协作

加强与北部湾城市群协同发展，推进霞山与广西北部湾经济区紧密交流与合作，拓宽和深化合作领域，全面构筑一体化发展格局，提高区域竞争力和辐射带动力。加强两地主要码头和港口物流园区合作，实现北部湾航运信息互通共享，尽快形成以湛江港、北海港等主要港口为核心，布局合理、功能完善、优势互补的北部湾海运体系。全面深化产业合作。依托霞山临港产业优势，加强两地产业配套协作，推动产业链条延伸。加深两地精细化工、再生资源以及石化上下游产业的 合作，推动传统产业转型升级。推动两地联手承接国际国内高端产业转移、聚集发展，积极推动新材料、生物医药、电子信息等战略性新兴产业合作。依托霞山商贸业



发展优势，规划建设一批新的商贸服务综合体等高端消费场所，打造辐射粤西和北部湾地区的商贸中心。加强与北部湾经济圈合作，把握北部湾城市群发展规划建设全面实施的契机，发挥霞山地缘优势，积极争取两省（区）叠加优惠政策，吸引两省（区）之间流动的资源、资金、人力等要素向霞山汇聚。加强与北部湾城市群在经贸、教育、文化、体育等领域的交流，打造与北部湾城市群合作新平台。

#### 第四节 加强区域联动发展

**强化区域产业融合发展。**打造建设“湛江高端服务功能集聚区”，强化霞山核心城区辐射能力。依托高附加值的临港产业集群，加强霞山临港工业园、湛江综合保税区、东海岛石化-钢铁产业园等湛江港周边地区合作发展，共同建设湛江战略支柱产业集聚区。积极对接东海岛工业配套发展，依托临港工业园的海运便利条件，主动承接巴斯夫湛江一体化基地、中科炼化、宝钢湛江钢铁基地等项目的辐射，以集聚效应布局发展下游生产、制造业企业、境外商业展示中心等产业，拓展延伸钢铁、石化产业链，实施优势产业补链强链延链行动，实现以产业链为纽带、符合产业定位的下游产业集聚。联动赤坎区、麻章区发展现代物流业，升级优化临港物流产业，发展冷链物流，着力布局保税仓储物流、跨境电商、钢铁物流加工配送等物流产业。加强与海口市龙华区合作，建立经济共建共享机制。强化与延安市宝塔区友好合作关

系，深化区域合作发展。加强与绥化市北林区对口合作。

**参与西部陆海新通道建设。**强化与西部陆海新通道 13 个省（区、市）特别是成渝地区双城经济圈的沟通联系，更好发挥连通西南地区、海南自贸港和东盟市场的桥梁纽带作用，全面提升对接新通道地区的港口、铁路、高速公路集疏运体系能力，实现通道带物流、物流带经贸、经贸带产业。强化与西部的交通联接作用，积极发挥湛江港、“五龙入湛”高铁枢纽站和湛江综合保税区的优势，鼓励港口、口岸、铁路等行业深化业务合作，进一步拓展经济腹地。

**深入参与“一带一路”建设。**鼓励企业联合出海、“抱团出海”，重点推动与“一带一路”沿线国家主要口岸的互联互通，推动钢铁、石化、海洋生物医药与健康等优势企业建立海外生产研发基地、全球营销网络和战略资源渠道，打造具有国际竞争力的本土跨国企业和国际知名品牌。把握区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）签署实施机遇，进一步深化与东盟等亚太国家和地区的经贸合作，鼓励霞山企业全面参与区域内商品、技术、服务、资本、人员跨境流动，支持湛江港参与亚太港口合作。以“海博会”“水博会”等国际化展会为平台，支持区内企业与境外商协会建立合作关系，拓展境外经贸合作网络。搭建我区企业“出海”公共服务平台，加强与各类驻外机构、海外企业商会、国际行业协会等组织合作，建立海外市场投资信息搜集及人力资源、金融、法律、会计

等专业服务体系，鼓励和支持企业开展境外投资与市场开拓活动。发挥霞山综合优势，打造湛江开放高地和开发开放枢纽。

**加强与东盟合作对接。**坚持以企业为主体，以市场为导向，拓展延伸跨国产业链供应链协同合作，扩大双向贸易和投资。充分利用中国与东盟 10+5 贸易协定 RCEP 签订的战略契机，坚持高质量引进来和高水平走出去相结合，强化与东盟等亚太国家和地区的经贸合作，鼓励霞山企业全面参与区域内商品、技术、服务、资本、人员跨境流动。促进国际通关、换装有机衔接，开辟跨境多式联运交通走廊，加快构建连接东盟和泛珠三角区域省区的陆路国际大通道。

## 第五节 发展外向型经济

坚持新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，加快推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，坚持市场化原则和商业规则，以共建“一带一路”为重点，大力优化贸易结构，着力拓展霞山全面开放空间，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，打造霞山经济高质量发展新引擎。

**提质发展外贸主导产业。**鼓励霞山本地优质企业通过新设、收购、参股等多种方式，优化海外资源、品牌和营销渠道，参与境外供应链投资、整合和拓展，聚焦主业大力发展高质量、高技术、高附加值产品贸易，走“专精特新”国际化

道路，形成特色外向型产业集群。依托湛江港世界级深水大港优势，鼓励石化、资源加工、生物医药等行业龙头企业大力拓展大宗商品贸易和加工水平，从供给端对接好产业对中间品需求，更好融入全球供应链、产业链、价值链，提升在全球范围内配置要素资源、布局市场的能力。引导传统出口企业巩固和提升品牌知名度和认可度，夯实传统贸易发展的产业基础。

**积极开拓国际市场。**开拓“一带一路”沿线国家市场，探索在“一带一路”沿线城市拓展友好城区的关系网络，完善进出口服务体系，巩固扩大非洲、美洲、东盟等市场，开拓欧洲市场，推动市场多元化发展。优化出口商品结构，支持企业扩大高技术含量、高附加值产品出口，提升出口贸易质量和效益，同时稳定传统优势产品出口，巩固出口市场份额。依托湛江综合保税区，加快进口服务平台建设，支持跨境电商、国际物流发展，加强先进技术、先进设备、先进服务等进口力度，引进国际品牌进口授权。以广东国际海洋装备博览会、广东-东盟农博会等国际性论坛、国际性会议为契机，积极动员和组织霞山区内企业参加各类境内境外展会、贸易洽谈会和展销活动等，协助让企业争取更多的贸易机会和订单。鼓励区内高校、科研院所、企业高层次人才参与国际行业协会、产业创新联盟等跨国组织活动，提升合作交流的广度和深度。

**提高通关便利化水平。**深化口岸通关改革创新，完善口岸营商环境常态化跟踪监测机制，推动口岸多方位、立体化开放发展，降低跨境贸易综合成本，更好保障商品与要素国际间自由流动。进一步简化通关审批、优化监管模式、压缩通关时间，提升通关效率。减免口岸收费，持续降低通关成本。加快“智慧口岸”建设，推进口岸查验、港口、物流、中介代理等主体相关信息平台的互联互通，实现“通关+物流”一体化联动。积极推进广东国际贸易“单一窗口”各项应用功能在霞山应用推广，争取逐步覆盖至国际贸易全链条，有效促进贸易和通关一体化发展。积极争取外汇资金集中运营、跨境投融资便利化、扩大人民币跨境使用等方面改革和试点，推动外汇资金便利化。构建高效便捷以投资者和外商投资企业信息报告和公示制度为基础的事中事后监管体系，促进投资便利化。

## 第十二章 促进教育优质均衡发展 构建高质量教育体系

全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，落实立德树人根本任务，深化教育领域综合改革，加快推进教育现代化，构建更高质量、高水平教育体系，办好人民满意的教育。

### 第一节 统筹推进各类教育协调发展

加快完善教育基础设施建设，改善办学条件，优化教育资源配置，加快推进教育现代化、发展公平有质量的教育。

**促进学前教育优质普及发展。**严格落实城区新建楼盘配套建设幼儿园政策，积极稳妥推进城镇小区配套幼儿园治理工作，扩大优质公办园和普惠性民办幼儿园资源供给。推动落实房地产配套学位建设项目。大力发展公办幼儿园，积极引导和扶持民办幼儿园提供普惠性服务，通过政府购买优质民办普惠性幼儿园学位扩充公办学位和推进住宅小区配建幼儿园移交政府作为公办或者普惠性民办幼儿园等多种举措，巩固提升“5080”攻坚工程成果（公办园在园儿童占比达到50%、普惠性幼儿园在园儿童占比达到80%）。加大学前教育财政投入，完善公办园和普惠性民办园生均拨款制度。落实《幼儿园与小学科学衔接行动计划》，提高保教保育质量。严格落实清理整治无证幼儿园长效机制。

**推进义务教育优质均衡发展。**促进义务教育的内涵发展

与品质提升，完成义务教育薄弱环节改善与能力提升工作，整体提高义务教育标准化建设水平和教育质量，实现义务教育由基本均衡向高位优质均衡发展，争取在全市率先创建“全国义务教育优质均衡发展区”。进一步优化中小学资源配置，继续实施城区中小学扩容提质工程。加快推进学位建设，完成第一期和第二期学位建设任务，进一步增加优质教育资源供给。完成市三十四小、市十四中、市九小调罗校区等项目建设；启动实施市十一小、市二十中等扩建项目；完成市十中、霞山区培智学校等学校的危房改造以及市五小等学校的升级改造项目。加强农村校区（海岛学校）和城中村学校建设，推动脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。推进教育公平，深入落实义务教育“公民同招”和免试就近入学政策，不断提高进城务工人员子女在公办学校就读比例。持续常态化开展控辍保学工作。做好中小学生学习校内课后服务工作。加强农村留守儿童和城区流动人口子女的教育关爱。

**推进普通高中教育优质特色多样化发展。**提高高中学校的教学质量和办学效益，推进普通高中全面提升行动方案，改善普通高中办学条件。推进新课程、新教材和新高考实施，切实提高育人质量。培育普通高中的人文、科技、体育、艺术等特色，构建特色鲜明、丰富多样的普通高中教育发展格局。

**推动特殊教育公平融合发展。**制订实施第三期特殊教育

提升计划（2021-2025年）。会同相关部门健全残疾儿童少年入学数据核对机制，落实“一人一案”，巩固残疾儿童少年义务教育普及水平。改善霞山区培智学校办学条件，为残疾儿童少年创造适合个性发展的学习环境和康复条件。支持社会力量举办特殊教育学校。鼓励融合教育，健全特殊适龄儿童普通学校随班就读工作机制，进一步加强特殊教育普通学校资源教室建设。

**推进民办教育规范健康发展。**完善民办教育准入标准、审批程序以及学校设立、登记、变更、注销、年检等制度，规范民办学校办学行为。鼓励引导社会力量举办高标准、优质化的民办学校，错位发展，满足人民群众多层次、多样化的教育需求。深化民办教育分类管理改革，支持民办学校转型提质发展，支持民办学校集团化办学，规范校外培训机构。

## **第二节 全面落实立德树人根本任务**

把立德树人作为教育的根本任务，重视家庭教育和社会教育，深入推进新时代教育评价改革，完善教育质量评估监测机制和教育督導體制机制。

**健全学校家庭社会协调育人机制。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，把立德树人融入教育教学全过程。加强未成年人思想道德建设，引导学生扣好人生第一粒扣子，加强体育、美育、劳动教育，培养德智体美劳全面发展的社会主义事业建设者和接班人。持续推进社会主义



核心价值观、党史学习教育，增强学生文明素养、社会责任意识和实践本领。抓好中小學生五项（作业、睡眠、手机、读物、体质）管理，促进学生健康成长。全面推进共青团和少先队改革工作。做好教育系统关心下一代工作。

**扎实推进新时代教育评价改革。**全面贯彻《深化新时代教育评价改革总体方案》，着力破除“五唯”顽疾（唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子），对标对表 27 条负面清单，对现有的各项规章制度进行全面清理规范，并结合实际制定实施工作清单。探索完善学校综合评价制度，对不同学段的学校（幼儿园、小学、初中、高中）和不同的参加者（学生、教师、学校），分别提出立体的、全面的、科学的评价导向和评价标准。加强过程评价，发挥综合素质评价的导向和激励功能，促进学生全面而有个性发展。

**大力提高教育教学质量。**把提高育人质量作为核心任务，聚精会神抓好教学工作。强化教育教学工作指导，精准分析学情，科学制定教学计划，确保开足开齐开好国家规定课程。加强教研工作指导，积极创新教学方式，提高教师课堂教学能力。稳步推进教育对外交流合作。

**持续加强教育督导评估。**贯彻落实《关于深化新时代教育督導體制机制改革的意见》，完善全区教育督導體制机制。做好政府履行教育职责评价工作。加强对学校办学行为、教育质量和教育热点难点的评估监测。开展学前教育普及普惠

督导评估，抓好幼儿园办学行为督导评估工作。强化义务教育质量监测结果的应用，提高全区义务教育质量。加强督学队伍建设。

### **第三节 造就高质量专业化创新型教师队伍**

大力加强师德师风建设，全面提升教师素质，深化教师管理综合改革，努力提高教师社会地位、职业地位，建设高素质专业化创新型教师队伍。

**大力加强师德师风建设。**全面落实新时代师德建设新要求，坚持把师德师风作为评价教师的第一标准，把师德师风作为教师年度考核、评优评先、职称评聘的重要依据，推动师德建设长效化、制度化。严格遵守教师职业行为十项准则，强化政治意识和品质修养。完善师德师风考核评价制度，加强教师诚信体系建设，健全师德违规行为查处机制，着力解决师德失范、学术不端等问题。

**全面提升教师素质。**完善教师培养培训体系，不断提高教师的综合素质和教育教学水平。抓好教师学历提升，小学重点从专科转为本科学历培训，中学重点从本科转为研究生学历培训。实施新一轮“强师工程”，推进创新型专业化校长队伍建设，分层分级分类培训校长教师。深化省、市、区级名教师、名校（园）长、名班主任工作室建设，充分发挥其区域示范、引领和辐射作用。

**深化教师管理综合改革。**利用整合特呈岛学校资源，建

立霞山区教师培训基地，统筹推进辖区教师发展工作，促进教师终身学习和专业化发展，全面提高中、小学、幼儿园教育教学质量。完成区教师发展中心建设工作。推进教师“区管校聘”改革，探索校长职级制改革。加强教研队伍建设，配齐配强各学段各学科专职教研员，提高教研员的专业能力和水平。完善教师、校长交流轮岗制度，推动骨干教师和校长向薄弱学校流动。健全教师职称评聘、表彰奖励、绩效评价等制度。优化教师招聘机制，大力引进名师名校校长。健全教师工资福利待遇保障长效机制，吸引优秀人才从教。根据学校布局调整、办学规模变化、各学段的教育教学任务等实际情况，按照配齐配足、科学合理、动态调配的原则，优化均衡配置教师资源。开展师德传统教育、师德榜样教育，弘扬尊师重教的社会风尚，全面提升教师社会地位。健全教师减负长效机制，清理与教育教学无关的活动，让教师静心专心教学。

#### **第四节 提升教育保障能力和水平**

加强党对教育工作的全面领导，全面加强教育投入、信息化建设、依法治教等工作，完善全民终身学习推进体制，持续提升教育保障能力和水平。

**坚持和加强党对教育工作的全面领导。**贯彻落实习近平总书记有关教育的重要论述和各级教育大会精神，做到学深悟透、融会贯通、真信笃行。完善区委教育工作领导小组办

公室以及工作制度建设。把党的政治建设摆在首位，加强学校党的建设，继续培育市四中等 5 所学校党建示范点，以点带面，提高教育系统党建工作的整体水平。全面从严治党，持之以恒正风肃纪反腐，落实党风廉政建设责任制。抓好警示教育，严守政治纪律和政治规矩。持续加强作风建设，提升机关工作效能，增强服务意识。探索开展党组织领导下的校长负责制试点。持续推进“双培养”工程（把骨干教师培养成党员、把党员教师培养成骨干教师），形成教育系统党建工作特色品牌。高度重视和大力推进思想政治课建设，对不同年龄阶段学生的思政课进行整体谋划、系统设计、一体推进，让各阶段的思政课各有分工又互相衔接，循序渐进、螺旋上升。加强教育系统政治安全和意识形态安全工作。

**积极推进教育信息化建设。**深入实施新一轮教育信息化建设，整体提升全区信息化水平。第一期完成教育信息化设备及网络建设，建设多媒体平台 1300 套，更新升级电脑室 80 间，实施“教育宽带网络提速工程”，实现学校带宽不低于 500 mbps；第二期完成升级改造物理、化学、生物、科学实验室共 108 间。建设“互联网环境下城乡教育一体化”课堂应用平台，构建基于网络的教学安排、课堂教学、教学研究、质量监测、评价反馈的闭环系统，通过“名师课堂”和“名校网络课堂”，努力缩小城乡、校际之间的教育质量差距，推动优质教育资源共建共享。加强中小学线上教育教学资源建设与

应用。全面提升教师的信息素养和信息化教学能力。

**健全保障教育经费投入体制机制。**落实教育投入政策和支出责任，确保“一个不低于，两个只增不减”。进一步完善各类教育生均拨款制度，动态调整拨款水平。落实各级各类贫困学生资助政策，确保应助尽助。加强教育专项资金的安排、使用和监管，提高资金使用效益。

**全面推进依法治教。**坚持依法治教、依法行政、依法治校有机统一，扎实推进法治校园建设。落实《青少年法治教育大纲》，积极开展法治进校园活动。落实《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》，释放与增强学校办学活力及动力。深入推进教育“放管服”改革，理清教育权责清单，提升教育依法治理能力和水平。着力推进平安校园建设，完善校园安全稳定工作机制，全力提升应急处置能力，切实把校园建成最阳光、最安全的地方。科学编制全区教育发展“十四五”规划。

**构建服务全民终身学习教育体系。**完善全民终身学习推进体制，构建方式更加灵活、资源更加丰富、学习更加便捷的终身学习体系。推进社区教育、继续教育协调发展，开发满足多样化学习需求的课程资源，创新服务供给模式，建设学习型社会。

### 专栏 7：“十四五”时期霞山区教育发展重大工程

**学前教育：**到 2025 年，学前教育三年毛入园率达 99%以上，公办幼儿园在园幼儿园占比 50%以上，公办园和普惠性民办园在园幼儿园占比 80%以上，规范化幼儿园比例达 80%以上。

**义务教育：**到 2025 年，九年义务教育巩固率保持在 98%以上，残疾儿童少年义务教育入学率保持在 95%以上，义务教育标准化学校覆盖率 100%。

**高中阶段教育：**到 2025 年，高中阶段教育毛入学率达 98%以上。

**教育项目：**重点建设市三十四小、市十四中、市九小调罗校区等新建、配建和改扩建项目。完成区教师发展中心、区教师培训基地（特呈岛）建设工作。

## 第十三章 加快建设健康霞山 优化医疗卫生健康体系

把保障人民健康放在优先发展的战略位置，加快建立优质高效的整合型医疗卫生服务体系，推动全区卫生健康事业高质量发展，加快建设健康霞山。

### 第一节 加快医疗卫生基础设施建设

**提升区属医院医疗服务配置水平。**推进湛江港区人民医院医疗综合楼建设项目，加快霞山区妇幼保健院和霞山骨伤科医院升级改造，努力实现霞山区妇幼保健院、霞山骨伤科医院异地新建。依托广东医科大学附属第二医院紧急医学救援能力，构建陆海空紧急医学救援体系。加强献血屋等设施建设，加大献血宣传发动力度，提升血液保障能力。加强医院感染管理，健全化解医疗纠纷的长效机制，构建和谐医患关系。坚持中西医并重，加快中医药建设，实施基层中医药服务能力建设。完善全面开放三胎政策相关配套措施，增加全区公共场所母婴设施配置，加强出生缺陷综合防控工作，提高出生人口素质、落实公费医疗报销工作。区财政加大对公费医疗经费保障力度，及时为离休干部、民政和伤残军人报销医疗费，参照市报销标准稳步提高报销标准，维护社会和谐稳定。

**加强社区卫生服务中心建设。**支持社区卫生服务中心开

展业务用房改扩建及医疗设备改善工作。力争全面完成我区社区卫生服务中心标准化建设。强化基层医疗机构、公共卫生职能和力量，在二级以上公立医院设立公共卫生科，衔接公共卫生服务和医疗服务，在社区卫生服务中心加挂街道疾病预防控制中心牌子。推进卫生健康适宜技术下基层。实施基层医疗卫生机构负责人轮训计划，加强医养结合、社区护理、康复病床、家庭病床、上门巡诊、家庭医生签约服务、国家基本公共卫生等服务能力。围绕重点人群健康管理和重点疾病管理，进一步提升基本公共卫生服务质量。探索联合上级医疗机构设立慢性病门诊，开展常见慢性病患者治疗以及冠心病、脑卒中等疾病的社区预防、健康教育和康复。统筹医疗保障基金和公共卫生服务资金使用，衔接公共卫生服务和医疗服务，形成医防同向激励机制。

**强化农村卫生站服务建设。**按照“一街道一中心、一村一站”完善基层医疗卫生机构布局。在完成公建民营村卫生站标准化建的基础上，逐步配备智能健康监测设备，提高村卫生站开展国家基本公共卫生服务工作能力，提高国家基本公共卫生服务项目的完成率；完成个体村卫生站的标准化建设，建设面积达标的村卫生站，配置 38 种基本设备，提高村医对常见病、多发病的诊疗水平。优化村医队伍建设，鼓励村医参加医学学历教育，提高整体学历层次；依托区级医疗卫生机构及社区卫生服务中心开展村医岗位培训，在开展



家庭医生服务培训、基本公共卫生服务执行规范培训时，将村医纳入一并进行。利用骨伤科中医培训平台定期组织村医参加中医适宜技术培训，提高村医运用中医适宜技术防治疾病能力。转变村医服务模式，积极开展由村医和社区卫生服务中心组成全科医学团队向农村居民提供家庭医生签约服务。加大基本医疗、公共卫生和中医药适宜技术的推广力度，引导村医为农民群众提供个性化的健康管理服务，并按规定给予合理定价，收取费用。强化基层卫生人员知识储备。

**提升基层卫生应急核心能力。**完善卫生应急预案体系和法律体系,实施卫生应急能力提升工程,加强卫生应急队伍规范化建设。健全统一高效的公共卫生应急物资保障体系,探索构建市区村三级常规储备与商业储备、本地厂家代储、医院代储等社会化储备相结合的应急物资储备体系。

**加快搭建医疗信息综合管理平台。**推进“互联网+医疗健康”研究成果转化。全区公立医院全面开展“互联网+”医疗服务,智慧医院建设向二级医院延伸。充分利用互联网医疗、人工智能等技术,落实改善医疗服务行动计划,二级以上医院普遍开展分时段预约诊疗、检查检验结果查询等便民惠民服务。完善医疗卫生行业综合监管协调和督察机制。开展“信用+综合监管”试点工作。推行临床路径管理,加强对门诊、急诊、药学、医技等重点部门和医疗技术、医院感染等重点环节的信息化监测管理。

## 第二节 提升基层医疗水平和服务能力

**加快建设分级诊疗体系。**围绕区域协同、城乡融合、上下联合、急慢衔接，以家庭医生签约服务为基础、医疗联合体为平台，建立不同级别、类别、举办主体医疗卫生机构间分工协作机制。鼓励综合实力强的公立医院牵头组建紧密型城市医疗集团，实施网格化布局管理。深入贯彻落实国家、省、市有关深化医药卫生体制改革文件精神，以紧密型医共体为牵引，整合本区域医疗卫生资源，推进区级紧密型医共体建设，强化区级医院对社区卫生服务中心的统筹管理。按照“保基本、强基层、建机制”的要求，建立以湛江市港区人民医院、湛江市霞山区妇幼保健院为核心医院，海头、新兴、解放、爱国、海滨等社区卫生服务中心为成员单位的医疗卫生共同体。

**注重区医院重点专科发展。**采取错位发展等方式，加强区医院重点专科建设。注重培育发展湛江市港区人民医院的内科、外科、妇产科、医养结合（康养科）、肾内科、肺科等专科，依托省、市高水平医院，快速提升港区医院医疗服务能力。形成由三级医疗机构构成的一套集预防、治疗、康复为一体的疾病健康管理体系。

注重培育发展霞山骨伤科医院的中医正骨科、创伤科、康复科、治未病科等专科，同时争取开设手外科、脊柱外科。在运用传统中医理论和治疗手法的基础上，借现代中医诊疗

设备和现代医疗技术提升整体医疗服务能力，将骨外科科目细化，按照常见病种部位或损伤，建设亚专科。将传统康复与现代康复相结合，提供长期、专业的康复医疗服务。

注重培育发展霞山妇幼保健院的产科、妇科、儿童康复、儿童心理、眼科、新生儿科、产后康复等专科，建成集眼部疾病检查、治疗，婴幼儿屈光筛查、青少年近视防控为一体的综合性眼科。开设 PCR 实验室，开展核酸检测项目，推进重点科室与广东医科大学附属医院深度合作项目和专科联盟事宜，提升医院核心竞争力。

**完善卫生健康人才体系。**引进和培养一批高层次卫生健康人才，提高基层人才待遇。推进各类卫生健康人才帮扶基层项目。加强公共卫生、全科、儿科、产科等急需紧缺人才培养培训。健全执业医师服务基层制度，健全住院医师规范化培训制度。深化职称评价制度改革，构建新型评价体系。到 2025 年，每千常住人口执业（助理）医师达到 3.15 人。

### **第三节 优化完善基层公共卫生体系**

**建设现代化疾病预防控制体系。**优化完善疾病预防控制机构设置。实施疾病预防控制机构能力提升工程，改善疾控机构设施设备条件，强化基层医疗机构规范化发热诊室建设，规范预检分诊管理，强化现场调查处置能力。持续推进计划免疫规范化门诊和全区食品安全风险监测网络建设。探索医防融合新模式，支持通过整合各类专病防治机构成立公共卫生临床中心。加强重点疾病防治。完善政府主导的慢性

病综合防控协调机制，加强慢性病综合防控示范区建设，推动辖区全覆盖。

**聚焦重点人群提升重点疾病防治水平。**实施妇幼健康保护工程，完善市区两级危重孕产妇、新生儿救治网络，加强妇幼保健特色专科建设，推动区妇幼保健院创建二级甲等妇幼保健院。加强 0-6 岁儿童生长发育监测、心理行为发育评估与指导等健康管理。健全完善市区两级职业病防治技术支撑体系，支持加强湛江市职业病防治所能力建设，加强艾滋病、结核病、乙肝等重大疾病防治和地方病防治，巩固慢性病综合防控示范区和健康促进区建设成果，确保碘缺乏病维持消除状态，饮水型氟中毒控制率维持 100%。实施精神卫生服务体系建强工程，支持推动湛江市第三人民医院创建三级甲等精神专科医院，支持湛江市公共卫生医院建设。到 2025 年，艾滋病全人群感染率、5 岁以下儿童乙型肝炎病毒表面抗原流行率分别控制在 0.16%.0.9% 以下，肺结核发病率降至 50/10 万以下。

#### 第四节 深化医药卫生体制改革

**加快公立医院综合改革。**实现体系创新、模式创新、技术创新和管理创新，推动公立医院质量、效率和动力变革。构建完善公立医院运营管理体系，强化流程管理，实行全面预算绩效管理，健全医疗卫生机构和医务人员绩效考核制度，加强成本控制。落实公立医院岗位管理制度，实行竞聘上岗、合同管理，深化编制管理、职称评审改革。全面推开

公立医院人事薪酬制度改革，落实公立医院用人自主权和“两个允许”（允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平，允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励）。建立健全公立医院主要负责人激励约束机制，逐步实行主要负责人年薪制。

**优化医疗保障和药品保障体系。**完善医保基金总额预算办法，深化医保支付方式改革，加快形成按病种付费为主的多元复合支付方式。落实基本医疗保障省级统筹，健全重特大疾病医疗保障和救助制度，引导商业健康保险发展，稳步建立长期护理保险制度。完善省内异地就医直接结算服务，推进门诊异地就医和门诊特定病种直接结算。加强药品使用监测和临床综合评价结果分析应用，促进临床科学合理用药。加强短缺药品监测预警和供应。

## 第五节 促进中医药传承发展

**促进中医药高质量发展。**健全完善中医药医疗质量管理与控制体系，建立中医医疗、中药饮片、中医护理、中医“治未病”质量控制体系。突出发挥中医“治未病”优势和特色康复作用，构建中医“治未病”、康复服务体系。促进港区人民医院、霞山妇幼保健院和其他医疗机构中西医协同发展，将中西医联合攻关纳入高水平医院建设内容，探索设立重大疑难疾病中西医结合诊疗方案。培育中医疫病防治专家队伍，提升中医医疗机构疫病防治能力。社区卫生服务中心中医类别执业医师数不低于执业医师总数的 20%。

**推动中医药传承创新。**支持中药产业“产学研”一体化发展。支持霞山骨伤科医院在原有传统中医处方制剂基础上创新发展，支持医药企业开发具有自主知识产权的中药创新和新剂型药物，推动疗效好的中药制剂在全区调剂使用。依托广东医科大学（湛江）海洋医药研究院、广东海洋大学海洋医药实验室等科研平台，促进海洋中药研发上市。

## **第六节 深入开展全民健康运动**

坚持从以治病为中心转向以健康为中心，完善居民健康促进政策，促进市民养成健康文明生活方式。

**全方位推进群众健康干预。**巩固省级健康促进区创建成果，建立健全健康促进与教育体系，提高居民健康素养。大力推进合理膳食、全民健身、心理健康、控烟等健康促进行动。推进全生命周期健康维护，对孕产妇、婴幼儿、学生、职业人群和老年人等开展针对性的健康促进行动和预防保健服务。加强传染病、地方病防控、慢性病筛查和早期发现，针对高发癌种开展早诊早治工作。

**深入开展爱国卫生运动。**以农贸市场、密闭场所、学校等重点场所、薄弱环节为重点，推进巩卫工作常态化、精细化、长效化。强化爱国卫生工作组织机构。建立健全病媒生物防制科学化长效防制机制。健全病媒生物监测网络，加强病媒生物监测和防制技术指导。强化城乡环境卫生整洁，大力开展卫生城镇村创建工作。积极开展无烟单位、健康细胞建设。

## **第七节 提高“一老一小”保障水平**

优化人口结构，提升人口素质，引导人口合理分布，实现人口与经济社会、资源环境的均衡发展。

**健全生育政策配套衔接体系。**建设生育友好型社会，充分尊重群众合法生育权益，引导群众负责任生育。提高优生优育服务水平，健全出生缺陷三级防控机制。完善计划生育家庭奖励和扶助政策，减轻生养子女家庭负担。强化生育登记服务制度，完善出生人口信息管理。切实解决出生人口性别比失衡问题。加强全员人口管理，建立城乡统一的户口登记制度。完善全员人口信息库，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享。提高计划生育保险覆盖率。

**完善普惠托育服务体系。**实施托育服务增量提质工程，加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导，统筹规划建设城乡社区婴幼儿照护服务设施，加快发展多种形式的婴幼儿照护服务机构，推动婴幼儿照护服务机构专业化和规范化。到2025年，每千人常住人口拥有托位数不少于6个，普惠托位占总托位的比例争取达到60%以上。

**促进老龄事业发展。**建设老年友好型社会。加强老年人维权优待工作，保障老年人合法权益。创新老年人优待制度，逐步提高优待水平。按规定落实赡养老人照顾老年人经济补贴制度。加强基层老年协会建设，力争建设一批示范性城乡老年宜居社区和老年友好型社区。提高医疗卫生机构的养老康复服务水平，推动建立老年健康服务中心；实施老年健康服

务保障工程，推动区域老年医学中心、老年病医院建设力度。到 2025 年，区属二级综合性医院设立老年医学科的比例达 100%，综合性医院、康复医院和基层卫生机构中的老年友善医疗卫生机构占比达 85%。

**深入推进医养结合发展。**鼓励社会资本投入，发展普惠型养老服务和互助性养老等新业态，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。将符合条件的医养结合机构纳入城乡居民基本医疗保险定点范围。合理规划、建设和改造医养结合机构。开展线上线下养老服务。到 2025 年，力争区建有 1 家医养结合机构。65 岁及以上老年人医养结合服务率达到 50% 以上。完善养老服务设施，推进家庭照护床位服务和老年人居家适老化改造工程。到 2025 年，养老机构护理型床位占比不低于 50%，社区 15 分钟居家养老服务圈基本建成。



## 专栏 8：“十四五”时期霞山区医疗卫生重大工程

### 一、建强公共卫生体系计划

1. **精神卫生体系建强工程。**支持市按照三级甲等精神专科医院配置标准改扩建湛江市第三人民医院。

2. **妇幼健康保护工程。**实施消除艾滋病、梅毒和乙肝母婴传播项目，达到国家消除项目各项指标要求。继续实施广东省城乡妇女“两癌”免费检查项目，为区 35-64 岁妇女提供免费“两癌”检查。实施出生缺陷综合防控项目，为群众提供出生缺陷全程综合防治服务。

### 二、卫生应急能力提升工程

支持建设湛江市应急医院。

### 三、重大疫情防控救治能力建设

**公共卫生防控救治能力提升工程。**支持建设市级重大疫情救治基地、建设结核病救治基地和广东医科大学附属第二医院在高铁新城片区新建综合性院区。

### 四、医院能力提升工程

1. **综合医院：**推进湛江市港区人民医院新建医疗综合楼及配套工程项目。支持建设广东医科大学附属第一医院本院区医技大楼二次装修工程，广东省农垦中心医院门诊综合楼建设项目，广东医科大学附属第二医院应急大楼项目，湛江市第四人民医院新建综合大楼项目。支持推动广东医科大学附属第二医院“创三甲”。

2. **中医医院。**推进霞山骨伤科医院升级改造项目。支持建设湛江市第二中医医院住院综合大楼和门诊大楼项目。

3. **妇幼保健机构。**异地新建霞山妇幼保健院，提升旧院区诊疗能力。

4. **专科医院。**支持市新建湛江市口腔医院。

5. **社区医院。**力争建成社区医院 1 间。

### 五、基层医疗卫生机构提质增效工程

支持社区卫生服务中心开展业务用房改扩建及医疗设备改善工作。为公建民营村卫生站（室）配备智能健康监测设备。强化基层卫生人员知识储备和培训演练。推进卫生健康适宜技术下基层。实施基层医疗卫生机构负责人轮训计划，加强医养结合、社区护理、康复病床、家庭病床、上门巡诊、家庭医生签约服务、基本公共卫生等服务能力。

## 六、实施人才能力提升工程

加大招聘力度，提高招聘质量，争取在高级人才和学科带头人的引进上，给医院自主招生权。加大培训力度，完成省举办的全科医生、产科医生、儿科医生培训，提升医务人员业务能力水平。提高基层医疗机构医疗卫生人员的待遇。

## 七、数字健康工程

建设全民健康信息综合管理平台，实现区域医疗卫生信息互联互通。在二级以上医院普遍开展以数据为核心的智慧医院建设。配合省、市做好智慧公卫工程，智慧化多点触发预警信息系统，公卫综合监测项目建设，提高公共卫生早期预警能力，改善公共卫生服务数字化、智能化水平。

## 八、中医药创新发展工程

**1. 加强中医药服务体系建设。**到 2025 年，建设高水平中医骨伤科医院，建设市级中医骨伤科重点专科；建立中医医疗、中药饮片、中医护理、中医“治未病”质量控制体系；建设中医疫病防治体系。

**2. 中医人才培育项目。**支持广东医科大学建设中医药健康学院；实施中医师承星火计划，培育 2 名基层名中医，建设基层名老中医药专家传承工作室，培养 5 名中医药骨干人才或基层适用型人才。

## 第十四章 坚持共建共享 增进社会民生福祉

顺应人民群众对美好生活的需求，围绕补短板、扩供给、提质量，筑牢织密民生保障底线，扩大公共服务供给，满足市民多样化需求，让发展更好、更公平地惠及全体人民，确保人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。

### 第一节 提高就业质量和居民收入水平

强化就业优先政策，注重解决就业结构性矛盾，促进重点群体就业创业，健全就业公共服务体系，构建和谐劳动关系，实现更高质量和更充分就业，提高城乡居民收入水平。

**推动实现更高质量更充分就业。**坚持就业优先战略和积极就业政策，着力解决好高校毕业生、农民工、就业困难人员等重点群体就业问题，扩大公益性岗位安置，帮扶残疾人、退役军人、零就业家庭成员就业，发挥就业补助资金促进就业效用。深入实施高校毕业生就业创业促进计划，完善和落实高校毕业生就业创业扶持政策，健全就业指导、职业培训、就业见习等服务机制。开展退役军人学历提升计划与职业技能提升行动，完善退役军人全员适应性培训模式，促进退役军人就业创业。实施乡村就业创业促进行动，推动农村劳动力多渠道就业和多元化发展。促进失业人员再就业，扩大失业保险保障范围，完善就业失业登记制度，加强失业登记与

失业保险金申领业务协同和信息共享。健全就业援助制度，规范就业困难人员认定程序，加强就业困难人员实名制动态管理，鼓励企业吸纳就业困难人员就业。将灵活就业人员纳入服务管理范畴，支持多渠道灵活就业。完善就业扶持机制，落实普惠性的创业扶持政策，鼓励各类劳动者创新创业。加快实施“农村电商”“乡村工匠”重点工程，高质量高标准推进“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”工程，大力开展职业技能提升行动，整体提高全区职业技能水平。加快创业孵化体系建设。健全就业创业服务体系，优化提升人才服务水平，提升公共服务能力和水平。

**全力提高居民收入水平。**建立健全科研、技术、管理等人才薪酬激励机制。完善按要素分配政策制度，健全各类生产要素由市场决定报酬的机制，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入。规范企业劳动合同管理，加强劳动保障。加大劳动监察执法力度。及时查处侵害劳动者权益案件，提高劳动人事争议调解仲裁效能，促进劳资关系和谐稳定。“十四五”末，全区劳动合同签订率要达 100%，形成覆盖城乡、统一规范、高效便捷的监察执法信息和监控管理平台，举报、投诉案件结案率力争达到 100%。

## **第二节 繁荣文化体育事业**

加快完善公共文化体育设施，立足资源禀赋，繁荣发展

霞山文化体育事业，满足人民文化需求和增强人民体质。

**完善公共文化服务体系。**创新实施文化惠民工程，积极构建公共文化服务网络，有效实施公共文化服务，完善服务保障队伍及机制建设，建设公共服务中心，配备综合文化站、文化服务中心专兼职工作人员。抓好区、街道、社区（村）三级联动机制，引导社会力量参与公共文化服务建设。建立健全“点单式”供需对接配送机制，构建公共数字文化综合服务平台。加快推进数字图书馆、数字文化馆、数字博物馆等建设，建设公共文化数字资源库群。推动非遗馆、美术馆、公共剧场“新三馆”建设。

**打造特色霞山文化。**加强文物保护与利用，制定乡村文物、革命文物保护利用工作指引，将文物建筑的文化传承功能、景观功能与文化展示游览、公共服务活动结合起来，完善文物安全防范长效机制。加强文物保护单位和古建筑的保护修缮工作，重点开展西营邮政局旧址、八角楼、上林寺、特呈岛陈氏宗祠、陈学谈故居、抗法旧址、誓师旧址及东堤路古建筑群等保护工程建设。推进历史文化街区改造升级。推动非遗传承与保护，构建现代非遗传承保护体系，加强非遗理论研究和完善制度设计，提升全区非遗保护工作水平，推动非遗项目申报和可持续发展。加大传承人保护力度，建立传承人保护机制。传承粤曲传统文化，加强本土文化作品创作，擦亮霞山“粤曲集市”名片。推动智慧书屋和朗读亭建

删除：法国

设，实现社区、学校、企业等重点场所全覆盖。

**推动体育事业发展。**完善城乡公共体育设施，到 2025 年，人均体育场面积保持在 2.6 平方米以上，新建或改扩建一个包含四个（含四个）以上体育运动项目的全民健身中心，新建健身步道不低于 5 公里，提升全民健身科学化服务水平，构建高水平的全民健身公共服务体系。拓展开发公园体育、广场体育、绿道体育、社区体育等各类体育活动。加强青少年体育素质教育，推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展。积极开展社会体育指导、培训工作。创新游泳、田径、跳水、羽毛球、足球等重点竞技体育人才培养、选拔、激励保障机制，向省市体校、各级职业俱乐部输送人才，建成体育强区。深化体教融合，加强业余体育学校建设。

### **第三节 健全多层次社会保障体系**

健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，提升保障水平和统筹层次。

**提高社会保障能力。**推动基本养老保险、企业年金和个人商业保险同步发展。深化医疗保障制度改革，建立城乡居民医疗保险大病保障、门诊医疗费用统筹机制，健全基本医疗保险、重大疾病医疗保险和救助制度，探索建立长期护理保险制度。大力推进全民参保计划，全面实施继续扩大社会保险覆盖范围，完善覆盖全民、依法参加的基本医疗保险制度和政策体系，逐步实现参保信息互联互通、动态更新、实

时查询，确保参保率稳定在 99%以上，巩固和稳定职工和居民住院报销比例，适当提升重点保障群体的保障水平。大力优化社保经办数字化环境，强化数据安全，推动数据安全与协同共享可控发展，构建职能高效与安全可靠的社保数据管理体系。加大社会保险基金风险防控力度，建立制度化、常态化、数据核查机制。

**提高社会救助水平。**完善基本民生保障兜底机制，提高城乡低保最低标准和特困人员救助供养基本生活保障，健全救助标准自然增长机制。规范完善特困人员认定，落实救助供养服务制度。推动困难群众和特殊群体社会工作服务全覆盖。推进未成年人救助保护体系，维护未成年人合法权益。健全社会捐助机制，支持慈善事业发展。加强社会救助风险防控，推进“互联网+救助”，强化基层社会救助服务能力。

**完善社会福利服务体系。**推动社会组织高质量发展，创新社会组织监管机制，推进社会组织大数据管理、信用综合监管、资金监管，加强社会组织风险管控。推进兜底民生服务社会工作“双百工程”，加强社工人才队伍和社会工作服务机构建设。新建婚姻登记中心，提高婚姻登记服务水平。持续深化殡葬改革，引导群众丧事简办、文明治丧，倡导骨灰海葬、树葬等基地生态安葬和文明低碳祭扫方式，探索和推进公益性生态墓园工程建设。

**健全社会养老服务体系。**大力推动完善以居家为基础、

社区为依托、机构为补充、医养康护相结合的覆盖城乡的社区居家养老服务体系，构建大养老体系。深化公办养老机构改革，支持公办养老机构实行公建民营，促进社会力量逐步成为发展养老行业的主体。实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程，建设区级居家养老综合服务示范中心（以失能、部分失能特困人员专业照护为主的区级供养服务设施），以示范点建设带动养老服务设施规模化建设。打造“智慧养老”特色养老服务，以信息技术产品为依托，以居家养老服务中心（站）为支撑，优化整合线上线下养老服务资源，加快发展养老服务公益性、基础性服务业供给，为老年人提供高效便捷的生活照料、医疗康复、智能监护、信息咨询等养老服务。

**提高退役军人服务保障和双拥工作水平。**健全退役军人服务保障工作机构，高质量建设区、街道、村（社区）三级退役军人服务中心保障体系，实现区、街道“五星”级退役军人服务中心（站）全覆盖，加快推进退役军人服务保障工作规范化发展。为重点优抚对象解决生活、住房、医疗困难，建立自然增长机制，逐步提高重点优抚对象抚恤补助标准。全面贯彻落实《退役军人保障法》，实施入伍、服役、退役“全链条服务”。深入推进双拥工作，加大拥军优属力度，实行随军家属经济补贴安置方式，提高随军家属未就业基本生活补贴标准，持续解决好现役军人“三后”问题”。



**切实保护妇女权益。**完善妇女权益保障机制，保护妇女合法权益。全面贯彻性别平等原则，保障妇女平等接受教育权利，消除性别歧视促进男女平等就业，全面落实男女同工同酬。提高妇女参政议政比例。建立健全贫困妇女、残疾妇女、留守妇女等困难妇女关爱服务体系。加强妇女卫生服务体系建设，加大对妇女卫生投入力度，提高妇女健康水平。

**加强保护儿童权益。**完善覆盖城乡儿童的基本医疗卫生制度，提高儿童身心健康水平。保障城乡儿童平等享有更高质量的公共服务。扩大儿童福利范围，完善儿童福利体系。提高儿童工作社会化服务水平，创建儿童友好型社会环境。完善保护儿童机制，依法保护儿童合法权益。

**促进青年群体健康发展。**做好大龄未婚青年群体婚恋服务，重点关切青年住房困难问题，加大重点青年人群的就业支持，加强对灵活就业、新就业形态的支持，强化对青年技能人才的吸引和使用。加强青年安居保障，建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，制定落实青年购房落户补贴，加大青年租房补助等生活保障，鼓励金融机构为首次置业青年借贷提供差别化优惠利率。优化青年生活休闲服务，加强青年阅读空间、青年公园、运动场所建设，着力促进青年更好实现社会融入。完善青少年权益维护法律法规和政策，健全青少年权益保护机制。

**关爱困难人口群体。**加大对流动、留守、空巢、失独等

困难群体的关注和帮扶力度。推进区残疾人康复中心建设。健全扶残助残服务体系，全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，支持残疾人事业发展，健全公共机构为残疾人提供就业岗位制度，保障残疾人在接受教育，获得就业机会的权益。

### 专栏 9：民生保障项目

**就业保障：**建成区级创业孵化基地 2 家，市级创业孵化基地 1 家。建成 2-3 个社区“南粤家政”服务站。

**居民保障：**湛江中央直属食糖储备库项目（续建）、天禾（华南）农资储备物流基地项目、中国航油集团南方储运有限公司湛江储运基地项目、广东同德疫情防控医用应急物资仓储物流平台建设项目等。

**公共服务：**霞山体育场地下停车场项目。建成居家养老服务中心 71 个。建成“五星”级退役军人服务中心（站）11 个。

**文化体育：**霞山区图书馆、博物馆及街道党群服务中心、镇街和社区综合文化站（中心）项目、湛江市乡镇足球基础设施提升工程项目。

## 第十五章 统筹发展与安全 着力建设平安霞山

坚持把安全发展贯穿经济社会发展各领域全过程，完善平安建设体系，提高重点领域防范抵御风险能力，健全社会治理体系，实现人民安居乐业、社会安定有序。

### 第一节 加强国家安全和经济安全保障

加强国家安全能力建设和经济安全风险预警、防控机制和能力体系建设，确保国家安全、意识形态、粮食、能源等关键领域安全可控。

**加强国家安全工作。**落实国家安全战略部署，建立健全国家安全风险研判、防控协同、防范化解机制。建立健全反奸防谍责任体系。坚决维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，充分运用现代科技手段严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动。防范、打击危害国家安全违法犯罪行为。依法加强境外非政府组织在本区的活动管理。深化反恐怖斗争。大力推动军民融合发展，加强国防动员能力建设，深入开展国家安全宣传教育，推进国家安全宣传教育常态化、制度化，增强全民国家安全意识。加强保密工作。

**维护保障网络安全。**加强信息基础设施网络安全防护，加强网络安全信息统筹机制、手段与平台建设。加强对重点行业和领域开展网络安全检查，加强云计算、大数据、5G、

人工智能、区块链等新技术应用于网络安全评估，强化个人信息保护和数据安全保护，推进网络安全产业发展，强化网络安全核心技术的研发储备。推动网络安全宣传教育工作深入开展，深入开展网络安全知识技能普及，增强全民网络安全意识。建立健全网络安全管理工作机制，提高网络安全风险防范和应对处置能力。

**保障粮食安全。**加强粮食储备安全管理，优化储备品种结构和布局，充实成品粮油储备，推动储备适度集中，健全储备协同运作机制。抓好粮食市场化收购，稳定粮源供给渠道，推动粮食供给结构优化、品质提升。完善自然灾害、突发事件及市场急需应急物资储备机制，建立与不同领域、各商贸企业的物资保障应急联动机制，建立快捷高效的物资调拨调运模式，形成布局合理、点面结合的应急物资保障体系。

**保障能源安全。**保障能源供应安全，加强能源储备调节，完善能源风险应急管控。加强石油、天然气等能源储备建设，提高电力调峰和应急能力，优化产供储销体系，建成层次清晰、组织有力、保障有效的能源安全储备体系。加强用户电力供应保障，配合市做好“坚强统一电网联络支撑、本地保障电源分区平衡、应急自备电源承担兜底、应急移动电源作为补充”四级保障体系建设。强化油气管道、重要输电通道等重要能源基础设施安全防护，提升能源网络安全管控水平。

**保障金融安全。**完善金融风险防范化解长效机制，强化

风险和监管信息共享，守住不发生区域性系统性金融风险底线。加强经济金融运行动态监测和分析，提升金融风险监测能力。建立健全金融风险处置机制，持续化解重点领域金融风险。严厉打击非法集资、非法证券、金融诈骗等违法犯罪行为，取缔非法金融机构，维护金融秩序。

## 第二节 健全完善应急管理体系

推进建立“大安全”“大应急”“大减灾”体系，强化应急救援、隐患治理、执法监察、安全生产、防灾减灾救灾和应急救援基础保障体系建设，提升应急管理能力。

**加强应急管理工作。**健全应急组织机制、责任及预案体系，完善应急指挥协调机制、区域防控体系和物资保障体系，构建上下贯通、横向衔接、运行顺畅的应急管理机制。完善全区“一盘棋”应急响应机制和重大突发事件“四个一”应急处置机制。开展应急预案演练活动，提升应急处突和救援实战能力和水平。推进应急救援力量体系建设，强化应急救援专业队伍建设，提升基层应急能力和社会动员能力。实施应急管理信息系统建设工程，健全联动互通的安全生产应急平台体系，实现应急标准规范统一完整、应急业务应用实用管用、应急信息资源互通共享、应急信息化装备科学完备的目标。

**健全消防管理体系。**落实消防安全责任制，建立消防安全管理制度，加强街道、社区（村）、高层公共建筑、大型综合体、出租屋、重点单位等消防安全综合治理。加强市政

消火栓建设维护,提升消防安全应急救援处置能力。按照“中心站+小型站”的建设模式,推进城市消防救援站建设,完成建新消防站改造,推进东堤消防站建设。进一步加强灭火攻坚装备、自然灾害救援装备灯应急装备建设水平,推动应急装备达标建设,全面提升装备实战化配备水平。完善建新消防站和新兴消防救援站消防器材装备建设。持续加强消防宣传教育。

**提升防灾减灾救灾能力。**践行“两个坚持、三个转变”防灾减灾救灾新理念,加快建立高效科学的自然灾害防治体系,提高全社会自然灾害防治能力。突出抓好监测预警,全面开展风险隐患大排查,做好信息共享、联合会商和分析研判,做到早发现、早预警、早报告、早处置,将损失降到最低。加强灾害防治基础设施建设,提升各类灾害工程防御标准要求,提升自然灾害防御水平。组织开展自然灾害综合风险普查和自然灾害防治九项重点工程,推进应急避难场所建设,“十四五”时期推动创建 10 个国家综合减灾示范社区,进一步完善自然灾害防治机制。建立灾害救助资金预拨机制、救灾物资预置保障机制、受灾人群提前转移机制,提升救助时效。健全特殊群体人员临灾转移“四个一”工作机制,强化易受灾人群救助,构建以人为本、政府主导、分级管理、社会互助、灾民自救的灾害救助体系。突出抓好宣传教育,增强群众防灾减灾意识,引导社会组织积极参与减灾救灾。

**提高应急物资储备保障水平。**加快建设统一的应急物资保障体系,提高应急处突能力,有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件,防范化解重大突发事件风险,维护社会生产生活秩序。健全完善应急物资保障工作机制,坚持综合协调与分类管理相结合,建立应急物资保障部门联席会议制度,构建政府主导、部门协同、社会参与的“三位一体”应急物资保障体系。健全完善物资储备体系。制订实施应急物资储备规划,统筹各部门应急物资需求,合理规划物资储备点分布。建立健全应急物流体系。充分利用社会物流资源,建立多层次应急物资中转配送网络。

**完善安全生产管理。**实施全区安全生产专项整治行动,建立安全隐患排查和安全预防控制体系,提升安全生产治理体系和治理能力现代化水平。完善和巩固风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,创新安全生产监督机制,开展线上巡查和线下精准执法,全力推动安全生产监管方式“三个转变”,提升监管执法精准性。深化安全生产责任体系建设,进一步强化企业主体责任落实,健全安全生产风险防控体系。健全应急管理新闻发布和舆情应对机制。配合推进国家安全发展示范城市建设,坚决防范遏制重特大生产安全事故发生。加强全民安全意识教育,加大安全生产普法宣传力度。到2025年,生产安全事故四项控制指标全面下降,“十四五”期间亿元GDP死亡率较“十三五”有所下降。

### 第三节 保障社会公共安全

坚持人民至上、生命至上，健全公共安全体系，加强安全生产监督，保障公众食品安全，提高公共安全水平，增强人民群众安全感。

**强化社会公共安全监测预警。**完善公共安全事件应急指挥体制，建设公共安全应急指挥中心，建立起党委领导的公共安全指挥体系。明确政府相关部门职责，加强卫生健康部门与其他部门协同联动，建设统一大数据平台，完善社会公共安全监测预警体系，建设数据导向的公共安全预警体系。强化保障，提升公共安全治理能力。完善政府投入、分级负责的公共安全经费保障机制。加强公共安全人才队伍建设，提高人民群众安全意识，加强舆情应对和引导能力建设。

**保障食品药品安全。**强化食品安全监管，继续提升食品抽检每千人批次量，建立科学的食品安全标准体系，加强源头治理和风险管控，强化属地管理责任，提升智慧监管手段。强化药品安全监管，建立健全药品、医疗器械和化妆品监管安全治理体系，加强药品检验检测技术支撑机构能力建设。强化工业产品质量安全监管，探索实施产品质量分类监管机制，深化监督抽查制度改革，健全产品质量安全溯源监管体系。

### 第四节 创新完善社会治理

**推进市域社会治理体制现代化。**发挥党委总揽全局、协



调各方的领导核心作用，切实加强对推进社会治理现代化、深化平安建设工作的领导。全面推进综治中心规范化建设，发挥社会治理实战化平台作用。深入推进社区治理创新，深化拓展网格化管理，实现党建、社会治理、政务服务“多网合一”。完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，加强基层基础工作，发挥共建共治共享的基层作用，推进市域社会治理现代化，促进社会和谐稳定。推动“枫桥经验”由乡村治理向城镇社区治理延伸，着眼于无违法上访、无刑事治安案件、无邪教、无黑恶势力、无公共安全事故、无毒害、无群众性群体性事件等目标，开展“平安社区（村）”“青少年零犯罪零受害社区（村）”等建设活动。推进霞山公安分局指挥中心、基层派出所硬件建设，满足现代公安机关办公、办案需要，提高服务能力和水平。推进基层派出所警务机制改革，加强辅警队伍管理。实施城乡社区警务战略，确保“一社区（村）一警一辅（两辅）”100%覆盖。

**创新市域社会治理方式手段。**推进智能治理基础建设，推进智慧法院、智慧检务、智慧公安、智慧司法行政、智慧消防救援应急等建设，建设跨部门大数据平台，拓展智辅决策、智能监管、智能服务等应用模块，优化流程、提升效能。推进智能安全风险防控，提高网络安全意识和应急事件处置能力，推进网络治理体系和治理能力现代化。

**深入推进创文巩卫工作。**健全创文巩卫组织机构，建立

工作机制，不断推进创文工作深入开展。强化多个职能部门协调联动，结合实际，各司其职，着力破解文明交通、城市立面、环境卫生、老旧小区整治、背街小巷改造、市场周边常态化管理等重难点问题，为文明创建提供强有力的支撑。优化创文巩卫长效机制，完善网格化管理机制，扎实推行网格化管理，促进文明创建与基层治理相结合，使创文工作更细化更精准更到位，提高全区城市管理水平。强化创建为民意识，带动群众共创热情，全力推动创文巩卫取得新突破。

**加强基层民主政治建设。**坚持党的领导贯穿于基层群众自治机制建设全过程、各方面，进一步规范民主选举程序，健全基层党组织领导的基层群众自治机制，不断实现政府管理与城乡基层群众自治有效衔接。注重发挥基层群众性自治组织的基础作用，引导群众支持和参与城乡社区治理创新。完善民主管理监督机制，进一步提高基层民主法治化水平。结合实际探索利用信息化手段，创新城乡社区协商形式，扩展基层民主协商渠道。

**提升防控风险与服务群众水平。**加强防范化解政治安全领域重大风险能力建设。完善社会治安防控体系。全面固化扫黑除恶专项斗争成效，健全扫黑除恶常态化机制。严厉打击涉盗抢骗、涉黄赌毒、涉食药环等突出刑事犯罪，加快推进社会治安防控体系建设，全面建成以圈层查控、单元防控、要素管控为层级的立体化防控体系。加强流动人口服务管理

工作。科学合理调整入户城市门槛、拓宽入户城市渠道，不断优化智慧户政服务和完善社会保障、医疗保障、社会管理等相关配套政策。抓好重点人员治安防控工作。加强对社区矫正对象、涉毒、涉稳、严重精神障碍患者、个性极端等重点人员管控，完善对重点人员的常态化基础排查、分级分类管控、应急处突等工作机制。全面严密重点行业领域治安监管。加强全区旅馆业、机动车修理业、娱乐服务业等重点行业场所的治安管理，加快推进行业场所智能信息采集设备及系统升级拓展。防控新型网络安全风险。不断完善网络社会综合防控体系，持续净化网络空间，提升网上服务群众能力。建设区级政务（政法）网络新媒体，做好政务（司法）公开、信息发布、舆论引导和公共服务。防范化解社会矛盾风险。

## 第十六章 全面加强政府自身建设 切实提高政府

### 效能

强化政治引领，坚持依法履职，增强政府公信力和执行力，大力推进政府治理体系和治理能力现代化，建设法治政府、数字政府、廉洁政府、高效政府。

#### 第一节 提升法治政府建设水平

全面推进科学决策、严格执法、公正司法，构建职责明确、依宪施政、依法行政的现代政府治理体系，增强政府工作人员法治意识和法治观念，提高政府依法行政能力，推进法治政府建设。

**提升政府科学决策水平。**健全完善行政决策程序，落实决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定、决策公布、决策执行和修订完善等程序要求。健全完善合法性审查机制，完善政府法律顾问和公职律师制度。强化行政规范性文件的制定和管理。夯实决策部门法律论证主体责任，促进行政决策科学、民主、依法。

**严格规范公正文明执法。**全面执行行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核的行政执法“三项制度”，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。推进行政执法信息化平台建设。推进街道综合行政执法改革，推动各

部门依法行政、依法履职，促进街道基层依法治理。推进依法统计，防止瞒报漏报、弄虚作假。进一步推动行政检察与行政执法监督衔接。

**完善法治监督保障机制。**落实党政主要负责人法治建设第一责任人职责，明确政府部门法治政府建设主体职责。完善行政执法监督制度。健全完善领导干部和国家工作人员学法用法机制，让尊法学法守法用法成为领导干部自觉行为和必备素养。加强行政执法协调监督工作体系建设，强化全方位、全流程监督，提高执法质量。强化政府工作人员法治意识和法治观念，建设德才兼备的高素质法治工作队伍。加强和深化行政复议和应诉工作。

**扩大公共法律服务覆盖面。**完善公共法律服务平台建设，深入推进一村（社区）一法律顾问工作，加大法律援助力度，扩大法律援助覆盖面。积极推进律师进园区、进学校，全方位开展基层法律服务。

**深入开展普法宣传工作。**制定实施霞山区“八五”普法规划，持续落实“谁执法谁普法”责任制。加大全民法治宣传教育力度，广泛开展宪法、民法典普法宣传工作，着重加强对未成年人、妇女、青少年的法治教育，有针对性地对社区矫正对象开展警示教育，深入开展“法律六进”活动。

**促进公正司法。**构建开放动态透明的阳光司法机制，提升办案效率和司法公信力，构建“简化立案、精准审判、强化

执行、细化监督”的审判权运行机制。全面落实司法责任制，切实提升审判质效和司法公信力，加强司法制约监督，坚决排除对司法活动的干预，确保司法公正高效权威。

## 第二节 推动数字政府建设

推动建设全面网络化、高度信息化、服务整体化的数字政府，加快推动大数据与政务服务深度融合。

**加强数字政府建设顶层设计。**深化共建共享的数字政府管理框架，建设“统一领导、上下衔接、运作高效、统筹协调、整体推进”的数字政府管理体系。依托省级统一基础应用支撑平台，以一体化政务服务体系、一体化数据治理体系、一体化支撑保障体系为载体，以数据共享开放为核心，以数字化、智慧化为实施路径，持续开展各行业智慧管理应用的建设与推广，加强完善数据治理，构建以数据驱动政府治理的新机制、新平台、新渠道。进一步完善全区关键信息基础设施集约化建设，加快一体化在线政务服务平台建设，积极推广“粤政易”等移动政务服务平台，提高部门协同办公能力和业务管理信息化水平，推进各单位各部门整体联动。

**提升数字政府服务能力。**推进政府部门信息化建设，加快政务信息系统迁移上云，加快推广“粤省事”、“粤商通”等粤系列应用，在商超、街道和村居布设 24 小时政务服务一体机，实现政务服务“不打烊”；进一步强化数据资源安全保护，建立健全数据安全保护机制，强化政务数据、企业商业

秘密和个人数据保护。运用数据签名、加密、接口鉴权等数据保护措施和区块链、智能合约等技术，提升数据安全保障能力。到 2025 年，建成决策科学化、治理智能化、服务精准化和审批便民化的数字政府，形成“数据上云、共享汇聚，服务下沉、按需高效”的数字政府模式，实现综合呈现、协同联动、应急指挥、专题应用等多种功能，保障各类政务数据信息互联互通，促进城市治理、生活服务和产业经济发展提升，全面助力打造港产城联动的滨海魅力中心城区。

### 第三节 推进廉洁高效政府建设

推进廉洁高效政府建设，着力深化财税体制改革，提升税收监管效能，改革创新金融发展模式，持续完善金融服务体系，加大实体经济支持力度。

**着力建设廉洁政府。**坚持和加强党的全面领导，充分发挥政府党组领导核心作用，坚定不移推动政府系统党风廉政建设和反腐败工作向纵深发展。认真落实全面从严治党要求和党风廉政建设主体责任，坚持党建工作与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核，提高基层党组织建设质量。坚决贯彻中央八项规定及其实施细则精神，大力纠治“四风”，严控“三公”经费和一般性支出。完善规范政府各项制度建设，加强对重点领域、重点环节、重大工程、重大项目的监督管理，提高廉政风险防范水平，推进政府廉政建设更加规范化、

长效化、制度化。加强政府政务公开。强化权力制约和监督，全力支持纪检监察机关严肃查处违纪违法行为，坚决惩治重点领域腐败和侵害群众利益等问题。统筹推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视巡查监督，以加强政治监督为引领，强化对公权力运行的制约和监督，推动监督体系融入治理体系、转化为治理效能。积极推进廉政文化进海岛，选址特呈岛红树林公园，建设大型廉政文化教育基地，把廉政教育、党史学习教育、家庭美德教育和社会公德教育融为一体，努力营造崇廉尚洁、积极向上的文化氛围。

**推进建设高效政府。**狠抓政风作风转变，把强担当、重实干作为工作主旋律，切实把党中央、国务院和省委省政府、市委市政府、区委的决策部署落到实处，采取更加精准、更加有力措施做好政府各项工作，坚定不移推动霞山高质量发展。强化求真务实、做到施政为民，聚焦人民群众所想所盼，推动民生实项目取得实效。加大督查督办、跟踪问效，提高政府执行力和公信力。加强队伍建设管理，打造一支政治坚定、作风优良、业务过硬的干部队伍，推动全区各项工作高质高效开展。

**深化财政预算改革。**深化财政改革，加快建立现代财政制度。深入推进预算绩效管理改革，加快资金审批流程，强化预算约束和绩效管理，实现项目绩效目标全覆盖，将绩效



评价结果与预算安排、政策调整和改进管理挂钩，提升财政资源配置效率。加强财政资源统筹，深入推进涉农资金统筹整合改革。全面加强“数字财政”建设，将财政预算执行管理融入信息化管理，严格预算执行，推进财政支出标准化，规范财政收支管理，加强资金使用监督，管好用好中央直达资金，提高资金使用效益。

**改革创新金融发展模式。**加大金融支持实体经济力度，鼓励银行机构创新业务种类，搭建信贷绿色通道，推动资金快速有效流向实体经济。推动自贸区金融政策在湛江综合保税区复制推广。配合发展涉海金融。健全完善覆盖企业股改规范、挂牌上市、再融资、发行债券和并购重组等方面的扶持政策，加快培育发展一批市场竞争力强、发展前景好的行业龙头企业上市。支持已上市的公司充分利用公司债、可转债、增发等各种形式进行再融资。开展科技保险、汽车保险、航运保险、农业保险、海洋保险等领域的财产保险产品创新，推广出口信用保险和海外投资保险，鼓励保险资金为科技型企业、小微企业、战略性新兴产业等发展提供资金支持。

**提升税收征管效能。**落实国家减税降费各项措施，减轻企业纳税负担。着力完善税费征管体系，加强和规范税收征收保障工作，推进税费征管方式转变，密切跟踪重点项目、重点企业、重点税收的收入情况，强化税源管理。加快建立健全综合治税体系，强化信息化支撑作用，完善涉税信息共

享机制。

**强化政府债务管理。**严格落实政府债务管理向区人大报告制度。扎实推进新增地方政府债券的申报、使用和管理工  
作，严格审核专项债券项目，加快建立高质量的项目储备和  
前期准备、评估遴选等工作机制，用好专项债券资金。加强  
政府债务的动态监管，积极稳妥化解存量政府隐性债务。不  
断完善政府综合财务报告制度，做好预决算公开工作，自觉  
接受人大、审计及社会监督，不断推进财政依法行政、依法  
理财。

## 第十七章 强化支撑保障 完善规划实施机制

坚持党的全面领导，严格履行政府职责，强化规划实施的思想政治保证和组织保证，进一步完善规划体系，营造良好发展环境，调动各方面积极性、主动性、创造性，凝心聚力把宏伟蓝图变为美好现实。

### 第一节 加强党的领导

高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。全面贯彻新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，大力实施“四力”工程，加强党的全面领导，推动全面从严治党向基层延伸，以党的政治建设为统领，以组织体系建设为重点，以提高基层党建工作质量为主线，以改革创新为动力，不断增强基层党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。

**加强思想政治建设。**坚持党的全面领导，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强政治保证。以党的政治建设为统领，把政治标准和政治要求贯穿全

区思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设以及制度建设、反腐败斗争始终。精心做好庆祝建党 100 周年有关工作，广泛开展党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，开展“我为群众办实事”“我为党旗添光彩”活动。

**推进基层党组织建设。**坚持党建引领基层治理，强化党组织在基层各类组织的核心领导地位，突出基层党组织在乡村振兴、脱贫攻坚、人居环境整治、创文巩卫、平安建设、重点项目建设等工作的引领作用，坚持党要管党、全面从严治党，充分发挥各级党组织的领导核心作用，着力提高党领导经济社会发展的能力和水平，不断增强党的创造力、凝聚力和战斗力，为“十四五”规划的顺利实施提供坚强政治保证。

**建设高素质干部队伍。**坚持正确选人用人导向，落实习近平总书记提出的好干部标准，遵循市委提出的“在状态、有激情、敢担当、出实效”的用人导向，大力选拔忠诚干净担当的优秀干部，不断完善区属各单位领导班子建设。持续实施“头雁”工程，继续选优配齐配强党（工）委党务副书记和专职党务工作者。进一步加强对党务工作者的培训，实行持证上岗，打造一支专业化的党务工作者队伍。抓好村级党组织党建阵地规范化建设。采取新建、扩建、修建等方式，按照党建元素庄重、功能设施齐备、环境氛围优良、党员群众满意的原则，全面完成村级党组织活动阵地和服务群众阵

地建设。继续加大区级党建示范点特色打造力度，积极争取市支持党建工作经费，建设党建一条街或党建主题公园。

坚持依法统计依法治统，防范统计造假弄虚作假，不断提升源头数据质量，切实维护政府统计数据的权威性和公信力。加强党对审计工作的集中统一领导，强化审计监督，实施党建、人才、科技、质量、创新、制度等六大强审工程，加快大数据审计平台建设，深入推进审计全覆盖，走高质量内涵式审计发展路子，促进经济高质量发展，促进全面深化改革，促进权力规范运行，促进反腐倡廉，促进治理体系和治理能力现代化。

## 第二节 完善多规融合

依据《霞山区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要编制工作方案》，加快完成并实施国土空间规划，加快完成产业、教育、旅游、乡村振兴、医疗卫生、安全生产、数字政府等重点专项规划编制，形成系统完善的“十四五”规划体系。进一步完善规划衔接协调机制，加强各级各类规划的有效对接，切实做到下级规划服从上级规划，专项规划、部门和行业规划服从总体规划，确保全区的总体战略、发展布局、重要目标、重大任务得到贯彻落实。争取将霞山区重大规划、重大项目等纳入省、市规划，让霞山区在资金安排、项目布局等方面得到更大支持。区直各部

门、各单位要主动做好与市直部门沟通衔接工作。

### 第三节 创新实施机制

完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制，提高决策科学化水平。抓紧制定工作计划或工作方案，明确每一个重要事项、重点项目的时间表和路线图，落实分工责任制，确保每项工作都有人抓、有人管、能落实；各经济职能部门要按照职责分工精心组织、抓好落实，把党的政治优势、组织优势转化为发展优势。各级领导干部要强化终身学习的理念，在学习中充电、在实践中升华，增强推动高质量发展的本领，要加强对金融和资本运作方面的学习，尽快成为发展现代经济、推动经济高质量发展的行家里手。

### 第四节 强化项目支撑

充分发挥重大项目对经济社会发展和城市建设的关键性、支撑性作用，按照谋划引进一批、建设推进一批、建成投产一批“三个一批”的思路，遴选百宗以上事关全局性、战略性、基础性的重大基础设施项目、重大产业项目和重要民生工程纳入“十四五”规划纲要加以重点推进建设。“十四五”时期霞山区计划建设重大项目 81 个，总投资 1459 亿元，其中“十四五”时期投资 869 亿元；申报省“十四五”规划重大项目 1 个，总投资 14.95 亿元。

## 第五节 增强要素保障

加强土地、资金、环境、科技、人才、市场等要素的保障。提高土地利用效益，合理调控土地供给，优化土地资源配置，完善空间布局，实行土地集约利用。加大财政支持力度，优化财政支出结构，提高民生、公共服务和城乡一体化等领域的财政支出和项目投入，保证重大项目落地和保障重点平台建设的资金需求。

## 第六节 加强考核监督

结合霞山实际，制定创新驱动发展监测指标体系，开展霞山区以及各街道的创新发展监测和评估，加强规划实施的监督考核。健全完善目标责任制，把主要目标完成情况纳入到对各级各部门领导班子实绩考核评价的重要依据。研究制定创新驱动发展的任务台账和考核办法，明确时间进度，每半年就相关工作落实情况进行梳理，进展情况报市主要负责机构汇总。各街道每年年初总结工作的落实情况，突出工作亮点，查找问题不足，提出年度工作计划并报市相关领导小组审定后实施。

## 名词解释

**1.1+1+9:** 扎实推进党的建设新的伟大工程，扎实推进全面深化改革开放，扎实抓好粤港澳大湾区建设、建设科技创新强省、推进经济高质量发展、建设现代化经济体系、打好“三大攻坚战”、实施乡村振兴战略、构建“一核一带一区”区域发展格局、加快文化强省建设、营造共建共治共享社会治理格局。

**2.三个一:** “一通道”，即参与共建西部陆海新通道；“一港区”，即推动霞山区块、东海道区块、徐闻区块纳入广东自贸区扩区的片区；“一示范”，即建设国家海洋经济发展示范区。

**3.四篇文章:** 临港产业、滨海旅游业、特色优势农业、军民融合发展。

**4.四大抓手:** 交通基础设施建设、产业园区扩能增效、城市强芯提质、乡村振兴发展。

**5.五大产业发展计划:** 重大工业产业项目达产增效计划、传统产业转型升级计划、现代服务业提速计划、高新技术产业培育计划、蓝色海洋综合开发计划。

**6.五龙入湛:** 广湛、合湛、深湛、张海、湛海 5 条高铁汇聚湛江。

**7.双千兆:** 固定宽带和移动网络都是千兆网络。

**8.三清三拆三整治:** “三清”即清理村巷道及生产工具、建筑材料乱堆乱放，清理房前屋后和村巷道杂草杂物、积存垃圾，清理沟渠池塘溪流淤泥、漂浮物和障碍物；“三拆”即拆除旧房危房、废弃猪牛栏及露天厕所茅房，拆除乱搭乱建、违章建筑，拆除违法违规广告、招牌等；“三整治”主要是整治垃圾、生活污水及水体污染。

**9.双区:** 即粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区。

**10.核+副中心:** 推动广州与湛江、深圳与汕头深度协作，形成“双核+双副中心”动力机制。

**11.僵尸企业:** 指丧失自我发展能力，必须依赖非市场因素即政府补贴或银行续贷来维持生存的企业。

**12.双随机、一公开:** 在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。

**13.两抢一盗:** 指抢劫、抢夺、盗窃三类多发性侵财案件。



**14.四好农村路：**建好、管好、护好、运营好农村公路。

**15.“小巨人”企业：**指“专精特新”中小企业中的佼佼者，是专注于细分市场、创新能力强、市场占有率高、掌握关键核心技术、质量效益优的排头兵企业。

**16.个转企：**个体工商户转为企业。

**17.小升规：**小微企业规范升级为规模以上企业。

**18.规上市：**规上企业升级为上市企业。

**19.一网通办：**指依托一体化在线政务服务平台，通过规范网上办事标准、优化网上办事流程、搭建统一的互联网政务服务总门户、整合政府服务数据资源、完善配套制度等措施，推行政务服务事项网上办理，推动企业群众办事线上只登录一次即可全网通办。

**20.减证便民：**全面清理烦扰企业和群众的“奇葩”证明、循环证明、重复证明等各类无谓证明，大力减少盖章、审核、备案、确认、告知等各种繁琐环节和手续。

**21.多审合一：**将建设项目选址意见书、建设项目用地预审意见合并，自然资源主管部门统一核发建设项目用地预审与选址意见书，不再单独核发建设项目选址意见书、建设项目用地预审意见。

**22.多证合一：**将建设用地规划许可证、建设用地批准书合并，自然资源主管部门统一核发新的建设用地规划许可证，不再单独核发建设用地批准书。

**23.城市更新：**指将城市中已经不适应现代化城市社会生活的地区作必要的、有计划的改建活动。

**24.三线一单：**生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单。

**25.雪亮工程：**以县、乡、村三级综治中心为指挥平台、以综治信息化为支撑、以网格化管理为基础、以公共安全视频监控联网应用为重点的“群众性治安防控工程”。