湛江市国民经济和社会发展
第十四个五年规划和
2035 年远景目标纲要

目 录

第一章 砥砺前行奋进有为 经济社会发展取得新成就.....2

第一节 发展基础.....2

第二节 面临形势.....17

第二章 迎接新时代新挑战 开启现代化发展新征程.....19

第一节 指导思想.....19

第二节 基本原则.....20

第三节 战略定位.....21

第四节 发展目标.....22

第三章 换代升级补齐短板 高标准建设现代化基础设施.....27

第一节 建成高水平全国性综合交通枢纽.....28

第二节 完善现代能源保障体系.....31

第三节 建设现代水利支撑体系.....32

第四节 构建新型基础设施体系.....33

第四章 推动转型优化升级 加快构建现代产业体系.....36

第一节 全力发展战略性支柱产业.....36

第二节 培育发展战略性新兴产业.....39

第三节 推动传统优势产业提质增效.....41

第四节 加快发展现代服务业.....43

第五节 稳步发展现代农业.....47

第六节 统筹发展海洋经济.....52

第七节 提升产业集聚和综合竞争力.....54

第五章 推动数字化大发展 全面塑造发展新优势.....58

第一节 加快数字社会建设步伐.....58

第二节 深入推进数字政府建设.....59

第三节 加强产业数字化支撑.....61

第四节 构建现代化数据要素配置体系.....62
第六章 融入国内国外市场 构建“双循环”发展新格局.....63
第一节 持续扩大有效投资.....63
第二节 鼓励扩大市场消费.....64
第三节 促进畅通国内大循环.....65
第四节 融入国内国际双循环.....66
第五节 完善促进双循环体制机制.....69
第七章 强化创新驱动引领 打造高质量发展新动能.....70
第一节 提升自主创新能力.....70
第二节 加强创新平台建设.....72
第三节 强化企业创新主体地位.....73
第四节 优化创新生态环境.....74
第五节 打造创新人才强市.....76
第八章 优化提升城市能级 着力推进城镇高品质发展..... 78
第一节 推进中心城区扩容提质.....79
第二节 加强城市精细化管理.....80
第三节 加快新型城镇化进程.....83
第九章 推动乡村振兴富裕 全面实现城乡共同繁荣.....84
第一节 巩固拓展脱贫攻坚成效.....85
第二节 提升完善农村基础设施.....86
第三节 全域推进精美农村建设.....88
第四节 加大富农强农力度.....89
第十章 积极联动融湾融海 加强区域协调共赢发展.....90
第一节 加强与海南相向而行.....90
第二节 积极服务对接“双区”建设.....93
第三节 深化与广西北部湾经济区合作.....96
第四节 促进湛茂都市圈共赢发展.....98

第五节 全面参与共建西部陆海新通道.....100
第十一章 强化统筹协调布局 助推县域经济加快发展..... 101
第一节 着力培育县域特色产业.....101
第二节 高水平建设县域城镇.....103
第三节 增强县域发展支撑能力.....105
第十二章 推进更深层次改革 构建更高水平经济体制..... 107
第一节 加大形成有效市场改革力度.....108
第二节 建立现代财税金融体制.....110
第三节 营造优越营商环境.....112
第十三章 保护蓝天绿水青山 实现人与自然和谐共生..... 114
第一节 完善生态环境空间分区管控体系.....114
第二节 推进绿色低碳转型和高效利用.....116
第三节 深入系统治理环境污染.....119
第四节 加强生态修复和扩容.....122
第五节 实施海洋生态环境高水平保护.....123
第六节 深化生态文明体制改革.....124
第十四章 加快推进教育现代化 建设高质量教育体系..... 126
第一节 推动基础教育高质量发展.....126
第二节 构建现代职业教育体系.....129
第三节 提升高等教育发展水平.....130
第四节 建设高素质专业化创新型教师队伍.....131
第五节 深化教育体制机制改革.....133
第十五章 实施健康湛江战略 推进卫生健康高质量发展..... 135
第一节 优化完善公共卫生体系.....136
第二节 构建高质量医疗卫生大格局.....137
第三节 促进中医药传承创新.....139
第四节 深化医药卫生体制改革.....140

第五节 深入开展全民健康运动.....142
第六节 提高“一老一小”保障水平.....143
第十六章 强化社会民生保障 促进人的全面发展.....148
第一节 提高就业质量和居民收入.....149
第二节 加强社会保障体系建设.....150
第三节 推动体育蓬勃发展.....152
第四节 保障妇女儿童等群体权益.....154
第十七章 增强发展综合实力 繁荣文化事业产业.....156
第一节 提高城市文明程度.....156
第二节 提升公共文化服务水平.....157
第三节 发展现代文化产业.....159
第十八章 坚持共建共治共享 推进社会治理现代化.....160
第一节 深化法治湛江建设.....161
第二节 推进法治政府建设.....162
第三节 创新完善社会治理.....164
第十九章 系统构建安全格局 高效建设平安湛江.....166
第一节 增强国家安保能力.....166
第二节 筑牢经济安全底线.....167
第三节 保障社会公共安全.....168
第四节 健全应急管理体系.....170
第五节 维护社会和谐稳定.....171
第二十章 完善支撑体制机制 保障规划有效实施.....173
第一节 坚持党的全面领导.....174
第二节 统筹规划融合体系.....174
第三节 强化政策项目支撑.....175
第四节 完善监测评估机制.....177

“十四五”时期（2021年-2025年），是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是湛江高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，深入贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，认真落实省委、省政府“1+1+9”工作部署，牢记使命、奋发有为，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，努力把湛江打造成为国家战略联动和融合发展的重要连接点、支撑点，为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、创造新的辉煌作出湛江贡献的关键时期。必须深刻认识国内外形势变化，准确把握湛江经济社会发展阶段性特征，统筹谋划好“十四五”时期经济社会发展。

本规划纲要根据《中共湛江市委关于制定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，主要明确全市“十四五”时期经济社会发展工作重点，合理有效配置资源，并对2035年远景目标进行展望，是战略性、纲领性、综合性规划，是政府履行经济调控、市场监管、社会管理、公共服务和环境保护职责的重要依据，是未来五年以至2035年湛江经济社会发展的宏伟蓝图和全市人民共同的行动纲领。

第一章 砥砺前行奋进有为 经济社会发展取得新成就

“十三五”时期，是全面建成小康社会决胜阶段。面对错综复杂的国内外形势，湛江坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，紧紧依靠全市人民，以极大战略定力打基础、谋长远、强弱项、补短板，围绕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的总目标总任务，统筹推进“三个一”[1]建设，全力做好“四篇文章”[2]，持续推进“四大抓手”[3]，大力实施“五大产业发展计划”[4]，全市经济社会发展取得重大成就。“十四五”时期，世界大变局与我国高质量发展并行，湛江面临的挑战与机遇同在。必须积极应变，抢抓机遇，奋勇前进。

第一节 发展基础

“十三五”时期，全市围绕全面建成小康社会战略部署，以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念，推动高质量发展，决胜全面建成小康社会取得决定性成就。经济运行总

[1] “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、东海岛区块、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。

[2] 临港产业、滨海旅游业、特色优势农业、军民融合发展。

[3] 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。

[4] 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。

体平稳，经济结构持续优化，深化改革取得重大突破，依法治市取得新进展，治理体系和治理能力现代化建设加快推进，人民生活水平显著提高，新冠肺炎疫情防控取得优异成绩，文化事业和文化产业繁荣发展，社会保持和谐稳定，为开启全面建设社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

专栏 1：“十三五”时期湛江市经济社会发展取得的成就亮点

1.经济实力：2020 年全市地区生产总值达到 3100 亿元，人均生产总值达到 44000 元左右，“十三五”时期全市固定资产投资累计完成 6255 亿元，一般公共预算收入累计完成 638.81 亿元。

2.产业发展：宝钢湛江钢铁基地一、二号高炉达产达效，中科合资广东炼化一体化项目一期投产，巴斯夫（广东）一体化项目首期等项目开工建设；国家级现代农业产业园总量居全省第一。

3.固定资产投资：“十三五”时期，全市固定资产投资连续 5 年超 1000 亿元，全市重点项目累计完成投资 2122.66 亿元，其中省重点项目累计完成投资 1295.4 亿元，完成投资额居全省前列、粤东西北地区第一。

4.交通基础设施：“五龙入湛”高铁新格局形成，深湛高铁江湛段开通，湛江迈入“高铁时代”。汕湛高速公路、玉湛高速公路建成通车。广湛铁路湛江段、湛江港 30 万吨级航道工程改扩建工程、湛江机场迁建工程等项目建设加快推进。

5.城市建设：被联合国环境署授予“SUC 项目可持续发展先锋城市”中国首批试点，成功入选“2018 中国最具投资潜力城市 50 强”“2019 中国百强城市”。

6.机场运输：2020 年湛江机场完成旅客吞吐量 223 万人次，全年共保障运输航班 2.23 万架次，进出港货邮 5747 吨。

7.乡村振兴：1522 个村庄实现乡村旅游规划全覆盖。高标准农田建设考核全省优异；粮食安全责任考核全省优秀；深水网箱养殖规模居全省第一。

8.生态文明：空气质量连续五年居全省前三名，“湛江蓝”成为常态；三岭山生态修复项目获广东首届国土空间生态修复十大范例奖；

入选“中国十佳低碳生态城市”。

9.区域合作：与海南相向而行加快推进，全球最大客货滚装码头徐闻港区南山作业区客货滚装码头建成通航。以唯一地级市身份成功列入国家《西部陆海新通道总体规划》。

10.深化改革：“18+13”重点改革任务全面落实。完成市级公共资源交易中心和中介超市建设，“数字政府”政务云平台投入运行。

11.对外开放：2020 年，外贸进出口总额完成 442.4 亿元。“十三五”时期，实际利用外资累计完成 8.3 亿美元。向“一带一路”沿线国家进出口占比超过 25%。国际友城增至 18 对，居粤东西北地区第一。中国（湛江）跨境电子商务综合试验区、湛江综合保税区获国务院批准设立，湛江保税物流中心（B 型）投入使用。

12.创新驱动：湛江高新区升级为国家高新区，广东省实验室湛江湾实验室落户湛江，廉江入选国家首批创新型县（市）建设名单。“十三五”时期，全市高新技术企业总数突破 300 家，比“十二五”期间增长近 7 倍。湛江高新区科技创新创业服务中心被认定为国家级孵化器。共获得国家科技进步一等奖 1 项、二等奖 2 项，以及省科技进步奖一等奖 6 项。

13.脱贫攻坚：全市 8.17 万户贫困户、23.37 万贫困人口全部实现脱贫，218 条省定贫困村全部出列。全市纳入农村人居环境整治范围的 1712 个行政村 80%以上达到干净整洁村标准，40%以上达到美丽宜居村标准。

14.社会事业：“十三五”时期，全市累计新增中小学学位 12.9 万个，改造提升农村薄弱义务教育学校 1173 所、普通高中 18 所，新建改建特殊教育学校 6 所，10 个县（市、区）均获评“广东省推进教育现代化先进县（市、区）”。广东医科大学附属医院、湛江中心人民医院成功入选广东省高水平医院重点建设单位。城镇新增就业累计达 38.39 万人。湛江籍体育健儿在第十八届亚运会和第三届亚残会荣获一金两银等 6 块奖牌。

15.平安大局：新冠肺炎疫情防控取得重要成效，确诊病例零死亡、医务人员零感染。非洲猪瘟等重大动物疫情防控有力。欠薪案件总数、涉及人数、涉及金额 3 项指标连续五年保持在低位运行。打掉涉黑组织 13 个。平安创建群众知晓率、扫黑除恶知晓率位于全省第一梯队。

经济实力迈上新台阶。2020 年，全市地区生产总值达到 3100 亿元；人均生产总值达到 44000 元左右；社会消费品零售总额达到 1638.76 亿元；外贸进出口总额完成 442.4 亿元，实际利用外资累计完成 8.3 亿美元；市场主体总量达到 32.45 万户。“十三五”时期，全市工业增加值增速居全省前列；固定资产投资累计完成 6255 亿元；一般公共预算收入累计完成 638.81 亿元。

产业基础向高级化迈进。四个投资超 100 亿美元的重大产业项目加快推进，宝钢湛江钢铁基地一、二号高炉达产达效，中科合资广东炼化一体化项目一期投产，巴斯夫（广东）一体化项目首期等项目开工建设，有效推进廉江核电项目前期工作。建成 4 个百亿元级工业园区，省级以上工业园区数量居全省第一，产业转移工业园增加值、固定资产投资、税收三项指标总量近年均排全省第一。被列入全国首批“百城千业万企”对标达标提升专项行动试点市，成功打造华强电器等标杆示范项目和行业云平台。全省最大滨海水上乐园吴川鼎龙德萨斯水上世界二期建成营业，湛江调顺欢乐海湾文化旅游综合体项目动工建设，新增国家 4A 级旅游景区 4 家。2020 年全市接待游客 1058.4 万人次，旅游总收入 147.6 亿元。电子商务进农村综合示范县建设卓有成效。粮食产量稳步增长，形成以粮、油、糖为基础，以南亚热带水果和北运蔬菜为主导的特色种植生产格局。创建国家、省级水产健康养殖示范场 41 个，养殖规模和产量居全省首位。两个年产 100 万

头生猪全产业链项目动工建设。4个国家级、14个省级现代农业产业园加快建设，农业产业园总量居全省第一。26个特色农产品入选全国名特优新农产品目录。获得地理标志证明商标16件，居全省第一。

固定资产投资有效扩大。“十三五”时期，全市固定资产投资连续5年超1000亿元，市重点项目累计完成投资2122.66亿元，其中省重点项目累计完成投资1295.4亿元，完成投资额居全省前列、粤东西北地区第一，累计建成重点项目79个，开工建设重点项目118个。巴斯夫、华侨城、招商局、华润、中铁、中交、法国液化空气等国内外500强企业陆续进驻，一批投资规模大、整体实力强、集约化程度高的精细化工、生物医药、高新技术、现代物流、滨海旅游项目落户湛江。

基础设施建设优化升级。“十三五”时期，全市累计完成交通投资707亿元，是“十二五”期间的2.6倍，新增干线铁路运营里程143公里，高速公路里程突破400公里。《湛江铁路枢纽总图规划》获批，“五龙入湛”[5]和“县县通高铁”新格局加快形成，深湛铁路江湛段、黎湛铁路电气化改造工程、东海岛铁路、汕湛高速公路云湛段、玉湛高速公路湛江段、湛徐高速公路徐闻港支线、西城快线一二期等项目建成通车，建成河茂铁路电气化改造、大唐雷州电厂配套码头、中科炼化项目配套码头等项目，广湛铁路湛江段、东雷高速

[5] 指深湛、广湛、合湛、湛海、张海等五条高铁汇集湛江。

公路、汕湛高速公路吴川支线、调顺跨海大桥、环城高速南三岛大桥、湛江港30万吨级航道工程改扩建工程、湛江机场迁建工程、茂湛高速公路改扩建工程、湛江大道等项目加快建设。港口吞吐量和集装箱吞吐量稳定增长。建成运营大唐雷州电厂、粤电外罗海上风电一期等项目，加快建设湛江京信东海电厂2×600MW“上大压小”热电联产燃煤机组等项目，10项重点输变电工程建成投产。霞山水厂一期工程等项目竣工，粤西水资源配置工程、南渡河引水工程等项目顺利推进；农村自来水普及率达到90%，解决约350万人口洁净用水问题。成为全国首批“双千兆”[6]建设示范城市、全球首个全光VR商用试点城市。全市行政村、自然村光纤网络实现全覆盖，4G基站累计达1.9万座，5G基站累计达4380座，湛江钢铁入选2020年工业互联网创新发展工程。

城市扩容提质步伐加快。完成空港经济区总体规划等26项规划编制。中心城区新建及升级改造海大路、海湾路（观海路至军民路）等30条市政道路，市区建成区城市路网密度达到7.67公里/平方公里，新增银帆公园、东菊公园等68个大小公园，拥有城市公园134个，人均公园绿地面积达17.72平方米。建成湛江市生活垃圾焚烧发电厂，中心城区范围生活垃圾无害化处理率保持100%。全市完成“三旧”改造土地面积9928亩，节地率达60%，中心城区治理违法建设建筑面积1025万平方米，旧大天然片区和南油片区连

[6] 固定宽带和移动网络均为千兆网络。

片项目启动更新改造，建成一批城市景观地标、大型综合社区和公共服务设施。推行“全国交通一卡通”，开通公交线路67条，线网覆盖率达75%。完成数字化城市管理平台升级优化，匹配省域副中心城市的交通大数据决策系统建成运行。成功入选“2018中国最具投资潜力城市50强”“2019中国百强城市”。

乡村振兴发展呈现新面貌。高标准农田建设考核全省优异，拆旧复垦、垦造水田面积排名全省前列。开展农村土地确权“回头看”，完成农村土地流转284.2万亩。实施26宗中小河流治理、7宗中型灌区节水改造，恢复改善农田灌溉18万亩。完成农村电网改造投资47.28亿元，改造电力线路2400多公里，农网三大供电指标全部达标。完成农村公路建设6963公里、危桥改造173座、安防工程1759公里，自然村实现100%通硬底化公路。全市村庄基本完成“三清三拆三整治”[7]，全市纳入农村人居环境整治范围的1712个行政村80%以上达到干净整洁村标准，40%以上达到美丽宜居村标准。脱贫攻坚圆满收官，全市8.17万户贫困户、23.37万贫困人口全部实现脱贫，218条省定贫困村全部出列。城乡居民人均收入比由2015年的1.86:1缩小到2020年的1.76:1。

[7] “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，清理沟渠池塘溪河淤泥、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，拆除非法违规广告、招牌等；“三整治”即整治垃圾、生活污水及水体污染。

生态环境质量持续改善。积极践行“绿水青山就是金山银山”理念。2020年空气质量指数（AQI）达标率为96.7%，二氧化氮、二氧化硫等六项空气污染物浓度值全部达标，空气质量连续五年居全省前三位，“湛江蓝”成为常态。列入考核的9个集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例达100%，地表水劣Ⅴ类水体比例为0。南调河万里碧道省级试点全面施工，九洲江排里、袂花江、大山江断面水质持续好转。土壤和固废污染防治扎实推进。完成营造林31.48万亩，新建或改造森林公园47个，建成湿地公园10个。市区建成区绿化覆盖率达45%。全国最大的红树林保护区整改补植养护任务超额完成，三岭山生态修复项目获广东首届国土空间生态修复十大范例奖。被认定为国家级绿色园区1个，新增列入国家级循环化改造试点园区1个、省级循环化改造试点园区6个。绿色发展方式和生活方式逐步形成。

合作开放掀开新篇章。与海南相向而行、融入“双区”[8]建设取得新成效。全球最大客滚码头徐闻港区南山作业区客货滚装码头建成开港，开通湛海内外贸同船运输航线3条，与海南合作共建华南大宗商品交易分销中心。与广州共同构建“核+副中心”[9]动力机制，与深圳南山区共建高新产业园。与茂名、阳江签订高质量发展合作框架协议，与茂名签订共建空港经济区框架协议，与玉林签订战略合作框架协议。以

[8] 即粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区。

[9] 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。

唯一地级市身份成功列入国家《西部陆海新通道总体规划》，代表广东参与西部陆海新通道“13+1”共建格局。湛江港宝满港区、东海岛港区获国家批准正式对外开放，航空口岸对外国籍飞机开放获批准。中国（湛江）跨境电子商务综合试验区、湛江综合保税区获国务院批准设立，湛江保税物流中心（B 型）投入使用。成功举办海博会、农博会、水博会等合作开放平台。“十三五”时期，对外投资项目累计达 36 个，其中超千万美元项目 17 个，中方协议投资额累计达 8.6 亿美元。加强与“一带一路”沿线国家贸易合作，与埃及等国家合作共建渔业产业园，湛江水产企业成功输出“中国标准”。国际友好城市和国际友好交流城市增至 18 对。

全面改革向纵深推进。“18+13”重点改革任务[10]全面落实。累计降低实体经济企业综合成本 254.01 亿元，完成 194 家国有“僵尸企业”[11]出清重组。高质量高效完成市县党政机构改革、镇街体制改革、事业单位分类改革、行政综合执法体系改革、城市管理综合执法体制改革、生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革、公共资源交易体制改革，以及教育系统、卫生系统、公路系统等领域专项改革工作，开展医保药品集中采购制度改革，完成国有林场改革、农村土地承包经营权登记颁证和河（湖）长制度建设。“放管服”

[10] 近年来，湛江严格按照中央、省部署，在重要领域和关键环节推进 18 项重大改革和 13 项创造型引领型改革。

[11] 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。

改革深入推进，营商环境进一步优化，建成“数字政府”政务云平台湛江节点和市工程建设项目审批管理系统，商事登记实现全程电子化，证照分离改革稳步推进，自然资源统一确权登记试点工作全面铺开，“双随机、一公开”[12]监管体系基本建立。成功复制落地自贸区改革创新经验144项，推动口岸提效降费，口岸进出口货物整体通关时间分别压缩50%、80%，累计减免企业通关费用4亿元。

创新驱动发展成效显著。“十三五”时期，全市高新技术企业总数突破300家，比“十二五”期间增长近7倍。累计建成省级企业技术中心26家、省级工程中心84家、省级重点实验室12家，建成市级以上科技企业孵化器11家、众创空间14家，高新区科技创业服务中心升级为国家级科技企业孵化器，引进2个“扬帆计划”创新创业团队。湛江高新区升级为国家高新区，廉江入选国家首批创新型县（市）建设名单。国家海洋经济发展示范区、湛江湾实验室、海洋科技产业创新中心建设顺利推进，深圳鹏城实验室人工智能开源创新平台鹏城云脑湛江分中心开通。引进多位院士作为湛江湾实验室专业研究团队领军人物。驻湛本科院校重点学科达20个，居全省第三。设立省级博士工作站13个。全市共获得国家科技进步一等奖1项、二等奖2项，以及省科技进步奖一等奖6项。全市技术合同登记额连续多年位居全省

[12] 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。

前列，2020年首次突破亿元大关。建立全国首家由民营知识产权服务机构参与出资管理的知识产权质押融资风险补偿基金。

防范化解重大风险成绩突出。全面完成农信社改制组建农商行工作，成功化解6家高风险农信社的经营性风险，累计清收不良贷款25.3亿元，辖内法人金融机构杠杆率全部达标。积极防范和处置非法集资，深入开展互联网金融风险专项整治，确保辖内金融业平稳健康发展。建立动态债务监控机制，加强政府性债务和隐性债务管理，累计化解政府隐性债务382.26亿元，全市法定债务率远低于风险预警指标，政府债务风险总体安全可控。在2019年全省地级市财政预算执行分析工作评比中获一等奖。

民生保障水平进一步提升。教育综合改革深入推进，“十三五”时期，全市累计新增中小学学位12.9万个，其中中心城区新增义务教育学位5.1万个，改造提升农村薄弱义务教育学校1173所、普通高中18所，新建改建特殊教育学校6所，10个县（市、区）均获评“广东省推进教育现代化先进县（市、区）”。医疗水平稳步提升，广东医科大学附属医院海东院区动工建设，湛江中心人民医院圆满完成整体搬迁，两家医院成功入选广东省高水平医院重点建设单位，7家中心卫生院成功升级开业，新增病床1300张，廉江等3县（市）入选国家县域医共体试点，建立医疗联合体14个。基本医疗保险、大病保险、医疗救助省内“一站式”即时结算服务上线。餐

饮单位“明厨亮灶”和学校食堂“互联网+明厨亮灶”实现全覆盖。

社会保障体系不断完善。“十三五”时期，城镇新增就业累计达38.39万人，城镇登记失业率控制在3.5%的目标内。社会保障卡持卡人数累计达714万人，基本实现常住人口全覆盖。城镇职工基本养老保险参保人数超过140万人，企业退休人员基本养老金年均增长5.5%。各级财政累计投入困难群众救助补助资金134.62亿元，城乡低保、特困供养、孤儿保障、残疾人两项补贴等民生兜底保障标准年均提高8%，特困人员供养标准和最低生活保障标准、部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准得到提高。设立基层社会救助服务窗口112个，每年约39万名困难群众得到经常性基本生活救助。新开工建设公共租赁住房2412套、棚户区改造11255套，发放住房租赁补贴2823户。建成城乡社区养老服务设施4138个，覆盖率达100%，完成五间区域性敬老院扩建，全市拥有养老床位51248张，每千名老人拥有床位39张。

文化体育事业蓬勃发展。湛江文化中心动工建设，市博物馆成功升级国家二级馆，各县（市、区）“三馆”[13]建设全面推进，建成村级综合性文化服务中心1940个，基本实现全覆盖，形成市、县、镇、村四级公共文化服务网络；建成6座广播电台、电视台。建成新时代文明实践中心801个。“湛江木偶戏”入选第五批国家级非物质遗产代表性项目，遂溪

[13] 基层文化单位的博物馆、公共图书馆、文化馆(站)等相关文化服务机构。

洪氏四兄弟齐获俄罗斯普希金国际诗歌艺术节奖章，雷剧《挖宝记》获省精神文明建设“五个一工程”[14]优秀作品奖。列为省足球试点城市，建成社会足球场102个，公共体育场地设施开放率达到100%。全市经常参加体育锻炼人数超过380万，城乡“15分钟”健身圈基本形成。湛江籍运动员获得世界锦标赛亚军1人次、亚洲比赛冠军4人次，累计有58人次获得全国比赛冠军。成功举办2020年全国帆船冠军赛（激光及芬兰人级）暨全国帆船锦标赛（诺卡拉17级）和首届北部湾城市运动会。

社会大局保持和谐稳定。出色完成新中国成立70周年、经济特区建立40周年重大活动安保任务。智慧新警务建设效能良好，“两抢一盗”[15]警情明显下降，赴泰国押解“红通”潜逃对象回湛。破获全省涉案金额最大网络赌博、系列特大地下钱庄案，共打掉涉黑组织13个、恶势力犯罪集团87个。平安创建群众知晓率、扫黑除恶知晓率全省第一，被确定为全国首批市域社会治理现代化试点城市。麻章省级维稳工作示范点创建通过验收。新冠肺炎疫情防控取得阶段性重要成效，做到确诊病例零死亡、医务人员零感染，没有发生社区疫情传播。有效应对登革热疫情，非洲猪瘟等重大动物疫情防控有力。欠薪案件总数、涉及人数、涉及金额3项指标连

[14] 一部好的戏剧作品，一部好的电视剧（片）作品，一部好的电影作品，一部好的图书（限社会科学方面），一部好的理论文章（限社会科学方面）。

[15] 指抢劫、抢夺、盗窃三类多发性侵财案件。

续五年保持低位运行。防范应对强降雨、台风、地震、森林火灾等工作有力开展。安全生产事故宗数、死亡人数、受伤人数全面下降。人民群众安全感、满意度明显提升。

表1： 湛江市“十三五”规划纲要经济社会发展目标完成情况

类别	指标	2015 年	2020 年	年均增长%	属性
经济发展	生产总值（亿元）	2319.4	3100.22	5.0	预期性
	第一产业	429.3	622.06	2.7	预期性
	第二产业	892.8	1051.80	4.3	预期性
	#工业（亿元）	764.8	846.69	4.6	预期性
	第三产业	997.2	1426.36	6.0	预期性
	人均生产总值（元）	32095	44408		预期性
经济发展	三次产业比例（%）	18.5:38.5:43.0	20.1:33.9: 46.0		预期性
	一般公共预算收入（亿元）	121.86	137.78	3.3	预期性
	固定资产投资（亿元）	1313.69	[6255]		预期性
	港口吞吐量（亿吨）	2.2	2.339		预期性
	外贸进出口总额（亿元）	319	442.4	6.8	预期性
	实际利用外资（亿美元）	[5.8]	[8.3]		预期性
	社会消费品零售总额（亿元）	1297.95	1638.76	6.4	预期性
	居民消费价格指数（%）	101.3	102.1	2.1	预期性
	城镇化率（%）	40.7	45.46		预期性
	研究与发展经费支出占地区生产总值比例（%）	0.4	0.47	5.2	预期性
	每万人发明专利拥有量（件）	0.66	1.92	23.8	预期性
社会民生	常住人口（万人）	698.78	698.07		预期性
	人口自然增长率（‰）	8.5	10.16		预期性
	平均预期寿命（岁）	76	—		预期性
	城镇登记失业率（%）	2.37	3.5 以内		预期性
	城镇新增就业人数（万人）	7.5	7.19		预期性
	高中阶段教育毛入学率（%）	90	95 以上	1.6	预期性

类别	指标		2015 年	2020 年	年均增长%	属性
	九年义务教育巩固率（%）		90	95 以上	0.6	约束性
	城镇职工基本养老保险参保人数（万人）		111.16	超过 140	4.7	约束性
	城乡居民基本养老保险参保人数（万人）		251.74	280.12	2.3	预期性
	城乡基本医疗保险参保率（%）		98.8	98.3		预期性
社会民生	城镇保障性安居工程建设（万套）		[0.71]	[1.37]		约束性
	湛江居民人均可支配收入（元）		16631.7	24950	8.5	预期性
	城乡居民收入比		1.86	1.76	-1.1	预期性
生态文明	耕地保有量（万公顷）		46.91	—		约束性
	单位生产总值用水量降低（%）		116.19 立方米（/万元）	27.71		约束性
	能源消费控制	能源消费总量（万吨标煤）	866	（由省下达）		约束性
		单位生产总值能源消耗降低（%）	[16]	（由省下达）		约束性
	主要污染物排放减少	化学需氧量（%）	[18.09]	>[9.2]		约束性
		氨氮（%）	[13.28]	>[6]		
		二氧化硫（%）	[4.76]	>[-20]		
		氮氧化物（%）	[37.37]	>[-50]		
	$PM_{2.5}$ 浓度（微克/立方米）		28	21		预期性
	城镇生活污水集中处理率（%）		87.01	90	4.5	预期性
	城镇生活垃圾无害化处理率（%）		62.73	≥98		预期性
	森林增长	森林覆盖率（%）	22.16	23.45	1.14	约束性
		森林蓄积量（万立方米）	1462.8	1676.7	2.77	
	城市人均公园绿地面积（平方米）		12.95	—		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。
2.2020 年全市城镇化率数据为第七次全国人口普查数据，时间截止至 2020 年 11 月 1 日。
3.单位生产总值用水量降低指标 2015 年数据为实际完成数。
4.“[ ]”号的数为五年累计数。

5.PM2.5 是指大气中空气动力学当量直径小于或等于 2.5 微米的颗粒物，也称为可入肺颗粒物。

第二节 面临形势

当前及今后一段时期，湛江处于历史窗口期和战略性机遇期，但仍面临不少挑战。

从国际看，当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，新技术、新业态、新模式不断呈现，全球化继续前行，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心。同时国际环境多变急变，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情极有可能引发全球经济进入新一轮长期衰退，全球经济贸易格局和全球产业链供应链将面临重构，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。

从国内看，我国进入高质量发展新阶段，由全面建成小康社会转向全面建设社会主义现代化强国，经济长期向好基本面没有改变，物质基础雄厚，人力资源丰富，市场空间广阔，发展韧性强劲，治理效能提升，社会大局稳定，持续发展具有多方面优势和条件。但发展不平衡不充分问题仍然突出，重点领域关键环节改革任务仍然艰巨。总的来看，是危和机并存，危中有机，危可转机。

从省内看，广东经济总量大、产业配套齐、市场机制活、消费空间广、开放水平高，转型升级、领先发展的态势更加

明显，粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区“双区驱动效应”不断增强，打造新发展格局战略支点，将为发展拓展更加广阔空间。但经济结构性、体制性、周期性问题依然存在，区域发展仍有较大差距，处于“两个前沿”所面临的外部风险挑战更为直接，城乡、区域、精神文明和物质文明发展不平衡，生态环保、民生保障、社会治理、农业农村、安全发展等领域还存在短板弱项。

从本市看，湛江面临前所未有重大机遇，党中央、国务院和省委、省政府高度重视湛江发展，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”的时代使命；省委、省政府明确支持湛江“全力建设省域副中心城市”。随着粤港澳大湾区、海南自由贸易港、西部陆海新通道等加快建设，湛江作为粤琼桂三省（区）交汇点的区位优势更加凸显，打造现代化沿海经济带重要发展极、广东省域副中心城市、北部湾城市群中心城市、“一带一路”海上合作支点城市、粤港澳大湾区和海南自由贸易港重要战略腹地和支撑区的现实条件和政策更加坚实。在迎来良好机遇的同时，也面临不少困难和挑战：经济总量偏小，现代产业基础薄弱，创新链、产业链、供应链存在薄弱环节，县域经济发展水平较低；生态环保、民生保障、社会治理等存在短板弱项；周边城市百舸争流、万马奔腾，发展面临较大区域竞争压力。

不进则退，慢进也是退。全市要深刻认识国内外形势变化，准确把握经济社会发展阶段性特征，增强机遇意识和风险意识，保持战略定力，发扬斗争精神，树立底线思维，围绕推动经济发展、增进人民福祉、防范化解风险等重点，努力办好自己的事，在危机中育先机、于变局中开新局，奋力推动经济社会高质量发展。

第二章 迎接新时代新挑战 开启现代化发展新征程

围绕总目标总任务，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，扎实推动经济社会高质量发展，开启全面建设社会主义现代化新征程。

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二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、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，深入贯彻落实习近平总书记对广东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，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好

生活需要为根本目的，认真落实省“1+1+9”[16]工作部署，紧紧围绕“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”总目标总任务，统筹推进“三个一”建设，全力做好“四篇文章”、持续推进“四大抓手”、深入实施“五大产业发展计划”，加快建设创新引领、竞争力强的现代产业体系，积极融入新发展格局，推进与海南相向而行，主动对接粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设，深度参与西部陆海新通道建设，着力打造国家战略联动与融合发展的重要连接点和支撑点，推进治理体系和治理能力现代化，统筹发展和安全，实现经济行稳致远、社会安定和谐，为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、创造新的辉煌发挥湛江作用、作出湛江贡献。

第二节 基本原则

“十四五”时期，推动全市经济社会高质量发展，必须遵循以下原则：

——坚持党的全面领导。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，坚持和完善中国特色社会主义制度，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现

[16] 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。

高质量发展提供根本保证。

——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，激发全市人民积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民群众对美好生活的向往。

——坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，积极融入新发展格局，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。坚定不移推进改革开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，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，坚决服从服务全国全省发展大局，坚持全市一盘棋，更好发挥各级各方面积极性，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

立足本市发展基础、发展优势，对照国家、省发展战略

部署，面向未来发展方向，“十四五”时期湛江战略定位为：

服务重大战略高质量发展区。依托独特区位优势，主动服务和融入粤港澳大湾区建设等重大国家战略，在推动高质量发展和高水平对外开放等方面深化改革创新。

陆海联动发展重要节点城市。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的作用，加快建设全国性综合交通枢纽，积极参与西部陆海新通道建设。

现代化区域性海洋城市。以建设海洋经济发展示范区为契机，加快建立现代海洋产业体系，打造陆海协调、人海和谐、向海图强的海洋城市。

全省区域协调发展重要引擎。高质量建设省域副中心城市，强化广州-湛江“核+副中心”深度协作，大力提升城市发展能级，引领粤西地区协同发展，增强对周边区域的辐射带动能力，努力打造现代化沿海经济带重要发展极。

第四节 发展目标

展望到二〇三五年，经过“十四五”夯基垒台、“十五五”攻坚突破、“十六五”决战决胜，湛江将与全国同步基本实现社会主义现代化，总体建成省域副中心城市和现代化沿海经济带重要发展极，基本建成国家重大战略联动融合发展示范区、国内国际双循环战略支点、国际化现代化海洋经济城市、全省区域协调发展重要引擎。高质量发展取得历史

性突破，经济综合实力和竞争力位于全省前列，经济总量和城乡居民人均收入迈上新台阶，人均国内生产总值达到国内同等水平，中等收入群体显著扩大，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成制造强市、科技创新强市。城市治理体系和治理能力现代化基本实现，法治湛江、法治政府、法治社会基本建成，城市经济和人口承载能力不断提升，宜居宜业宜游的生态型海湾城市建设取得新突破。国家重大战略联动发展连接和支撑作用进一步彰显，全国性综合交通枢纽地位更加突出，与海南相向而行、融入“双区”和西部陆海新通道建设不断加强，湛茂都市圈建设、沿海经济带西翼高质量发展的中心地位进一步提升。精神文明建设卓有成效，文化事业和文化产业繁荣发展，文化软实力显著增强，社会文明程度不断提高。生态环境质量保持全省前列，广泛形成绿色生产生活方式，生态空间布局不断优化。人民生活更加美好，基本公共服务实现均等化，平安湛江建设达到更高水平，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

锚定二〇三五年远景目标，着眼湛江五年内基本建成省域副中心城市和现代化沿海经济带重要发展极这一整体目标，综合考虑国内外发展趋势和湛江发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一，今后五年要努力实现以下主要目标：

——省域副中心城市能级大幅提升。经济结构更加优化，国家和省实验室等重大创新平台建设取得成效，自主创新能力显著提升，增长潜力充分发挥，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，以临港产业、滨海旅游、特色优势农业、军民融合发展为重点的湛江特色现代产业体系基本建立，现代服务业加快发展，城市综合服务功能明显增强，区域性经济中心、科教文卫中心、金融中心、商贸中心的地位进一步提升，城乡区域协调发展，综合实力在广东沿海经济带西翼处于引领地位，辐射带动力进一步增强。

——现代化基础设施全面升级换代。市内通勤便捷、周边联通高效、国内外快速通达的全国性综合交通枢纽基本建成，湛江港、湛江吴川机场、高铁、高速公路等重大交通基础设施对经济社会发展的支撑能力进一步增强，参与国家西部陆海新通道建设更加深入，湛江作为国家战略联动与融合发展的重要连接点和支撑点作用不断凸显，畅通国内大循环和联通国内国际双循环的功能明显增强。新型基础设施加快完善，5G 网络、大数据中心、物联网、工业互联网等建设取得突破性进展。

——市场化法治化国际化营商高地初步形成。阳光法治服务政府建设深入人心，“放管服”改革继续深化，行政体系更加完善，政府作用更好发挥，行政效率和公信力显著提升，高标准市场体系基本建成，市场主体活力充分释放，公平竞争制度更加健全，更高水平开放型经济新体制基本形

成，加快融入新发展格局，营商环境明显改善，成为广东新的投资洼地和开放高地。

——现代化宜居生态海湾都市气息更加浓厚。城市格局、城乡建设、城市功能充分体现现代化都市品位，城市科技化、精细化、智慧化治理水平大幅提升，城市美誉度明显提高，生产生活方式绿色转型成效显著，资源利用效率大幅提高，空气质量保持全省前列，海岸带生态保护与修复水平明显提升，生态安全屏障更加牢固。

——人民群众获得感、幸福感、安全感显著提升。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，全民受教育程度不断提升，高水平卫生健康体系更加完善，多层次社会保障体系更加健全，脱贫攻坚成果巩固拓展，基本公共服务均等化水平明显提高，成功创建全国文明城市，平安湛江、法治湛江达到更高水平，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显著增强，发展安全保障更加有力，人民群众的获得感、幸福感、安全感进一步增强。

表 2： 湛江市“十四五”规划经济社会发展主要预期目标

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）	3100.22	4500	7 以上	预期性
	第一产业	622.06	750	3.8	预期性
	第二产业	1051.80	1700	10	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%	
	#工业（亿元）	846.69	1500	12	预期性
	第三产业	1426.36	2050	7.5	预期性
	人均生产总值（元）	44408	59000	6	预期性
	三次产业比例（%）	20.1:33.9:46.0	16.7:37.8:45.5		预期性
	一般公共预算收入（亿元）	137.78	222	10	预期性
	固定资产投资（亿元）	[6255]	[10300]		预期性
	港口吞吐量（亿吨）	2.339	3.5	8.4	预期性
	集装箱吞吐量（万标箱）	122.5	190	9.2	
	常住人口城镇化率（%）	45.46	55		预期性
	研发经费投入增长（%）	56.9	450	35.1	预期性
	每万人口高价值发明专利拥有量（件）	—	—		预期性
民生福祉	人口自然增长率（‰）	10.16	10.36		预期性
	人均预期寿命（岁）	—	进入全省先进水平		预期性
	城镇新增就业人数（万人）	[38.39]	[25]		预期性
	九年义务教育巩固率（%）	95	95 以上	0.4	预期性
	劳动年龄人口（20-59 岁）平均受教育年限（年）	11	11.5		约束性
	每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	2.03	由省下达		预期性
	城镇职工基本养老保险参保人数（含离退休）（万人）	104.59	120.78	3.1	预期性
	城乡居民基本养老保险参保人数（万人）	280.12	337.15	4.1	预期性
	城乡基本医疗保险参保率（%）	98.3	98		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%	
	城镇保障性安居工程建设（万套）	[1.37]	[0.28]		预期性
	人均可支配收入增长率（%）	7.0	与经济增长保持基本一致		预期性
	城乡居民收入比	1.76	1.7	-0.7	预期性
生态文明	单位地区生产总值能耗降低（%）	—	由省下达		约束性
	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	—	由省下达		约束性
	单位地区生产总值用水量降低（%）	27.71	由省下达		约束性
	空气质量优良天数比率（%）	96.7	由省下达		约束性
	达到或好于Ⅲ类水体占地表水比例（%）	87.5	由省下达		约束性
	森林覆盖率（%）	23.45	24.82		约束性
安全保障	粮食综合生产能力（万吨）	148.39	149.33		约束性
	能源综合生产能力（万吨标准煤）	—	由省下达		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、单位地区生产总值能耗降低、单位地区生产总值二氧化碳排放降低、单位地区生产总值用水量降低、能源综合生产能力指标 2020 年完成数和 2025 年目标数尚未下达。

第三章 换代升级补齐短板 高标准建设现代化基础设施

加快补齐交通、能源、水利等传统基础设施短板，系统

布局 5G、人工智能、工业互联网、物联网、数据中心等新型基础设施，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

第一节 建成高水平全国性综合交通枢纽

以加强“双区”通达能力为主攻方向，以强化与海南自贸港和北部湾城市群连接为重要支撑，以深度参与西部陆海新通道建设为契机，推动高铁枢纽化、空港国际化、港口深水化、高速网络化，建成以大港口、大路网、大航空为主骨架的陆海空现代化立体交通枢纽。

构建辐射周边区域的铁路网络。加快高铁建设，建成广湛高铁、湛海高铁、合湛高铁、深湛高铁机场支线，全线贯通深湛高铁，争取开工建设二湛通道桂林至湛江段，新增高铁营运里程 142 公里左右，实现“县县通高铁”，与粤港澳大湾区、海南自贸港和北部湾城市群形成 1.5-2 小时陆路交通圈，争取开通更多直达长三角和中西南地区主要城市的高铁班列。建成湛江高铁站中心枢纽，打造北部湾和粤西地区高铁客运枢纽和城市新地标。配套建设专线铁路，建成宝满港区、东海岛港区、乌石港区铁路支线和黎湛铁路玉林至湛江段升级改造工程、粤海铁路电气化改造工程，加快推进河茂铁路西延伸线建设（河唇-合浦）。谋划建设市区轨道交通、市域（郊）铁路网[17]，加快推进湛茂和北部湾城际铁路前期

[17] 市域范围内的客运轨道交通系统，服务于城市与郊区、中心城市与卫星城、重点城镇间等，服务范围一般在 50-100 公里之内。

工作。形成辐射华南、中南、西南地区和海南自贸区（港）的铁路综合运输格局。

构建内通外畅的高快速路网。推动全市高速公路“湾区成环、半岛成网”，加强高速公路与沿线重要开发区、物流枢纽、产业园区、重要城镇以及雷州港区的连接。建成汕湛高速公路吴川支线、东雷高速公路、茂湛高速公路改扩建工程、环城高速南三岛大桥、湛江机场高速公路、湛徐高速公路乌石支线、调风支线等项目，开工建设玉湛高速公路雷州支线、南宁至湛江高速公路广东段、环城高速南三岛至东海岛跨海通道、玉湛高速公路二期工程、茂名至吴川高速公路等项目，力争开工东雷高速公路西延线、雷州半岛西线高速公路、雷州半岛东线高速公路等项目。大力提升普通国省道技术等级水平和干线交通服务功能，完成调顺跨海大桥、湛江大道、海川大道、疏港大道扩建工程、西城快线三期工程、遂溪大道等项目，开展国道非标路段升级改造，加快推进新编省道升级改造工程，争取全面开工建设广东滨海旅游公路雷州半岛段，谋划建设湛江内海湾海底隧道及连接线。加快“四好农村路”[18]建设，加快新编县、乡道升级改造，加强农村公路养护，巩固农村公路砂土路攻坚战成果，提升农村公路服务乡村发展的能力。到2025年，公路通车里程23000公里，其中高速公路600公里左右，二级及以上公路2800公里左右。

[18] 建好、管好、护好、运营好农村公路。

提升港口战略服务能力。提升港口现代化水平和国际服务能力。建成湛江港30万吨级航道工程改扩建工程，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。完成霞山港区30万吨级散货码头升级改造，建成东海岛港区杂货码头、霞山港区通用码头、宝钢湛江钢铁三号高炉配套码头、中科炼化项目液化烃码头等项目，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、巴斯夫项目配套码头、湛江港拆装箱一期工程、粤琼高速客船码头项目、东海岛港区航道、亚士德航道等港航项目，规划建设东海岛港区40万吨散货码头，优化湾内港区功能，提升服务临港产业发展能力。以徐闻港区、雷州港区、遂溪港区、廉江港区为重点加快湾外县域港区开发，推动港口建设由以湾内为主、走向湾内湾外并举，打造雷州半岛港区群。加快建设港口型国家物流枢纽，提升服务内陆腹地向海物流发展的支撑力和承载力。到2025年，全市港口货物吞吐量达3.5亿吨，集装箱吞吐量达190万标箱。

打造高水平国际航空枢纽。加强平安、智慧、绿色、人文“四型机场”建设，将湛江吴川机场建设成为以安全为基础、以绿色环保和智慧高效为保障、具有鲜明南国滨海特色的现代化管理型机场，打造北部湾和粤西地区对接海南自由贸易港的重要干线机场、面向东盟的门户机场、粤西地区综合交通枢纽。到2025年，力争实现旅客吞吐量超过500万人次，开通52条航线和50个通航城市。完善机场集疏运体

系，构建便捷的空铁联运体系。强化机场配套设施建设，建成民航湛江终端管制中心等项目。加快推进廉江、雷州、徐闻、南三岛通用航空机场建设，助力通用航空产业发展。

第二节 完善现代能源保障体系

加快能源基础设施建设，提升能源公共服务能力和保障水平，有力支撑经济社会发展。

完善电力输配网络。加快数字电网建设和农村电网改造升级建设，提高电网输配电能力、可靠性和安全水平。开工建设“2+7+18”[19]骨干主网架，配套建设“35+500”[20]高中压配电网，加快数字电网建设和农村电网改造升级建设。“十四五”时期，计划投资约120亿元，建成500千伏变电站2座、220千伏变电站7座、110千伏及以下变电站37座，全面建成城市保底电网，保障5G基站、数据中心、重点项目建设等供配电。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。

提升能源生产储备能力。优化能源供给结构，提高传统能源清洁高效利用，推动气电发展，积极发展风电、氢能、太阳能、生物能源等新能源，安全高效发展核电。与中石化集团合作建设加氢等综合能源供应站。完善能源储备制度，

[19] 2座500千伏变电站、7座220千伏变电站、18回220千伏线路。

[20] 35座110千伏变电站、500回10千伏线路。

加强能源储备体系建设，加快建设沿海液化天然气（LNG）、城市储气调峰设施和徐闻博赊港液化天然气（LNG）项目。完善成品油、石油、天然气等地下管网及其配套基础设施，并融入国家管网。鼓励商业储备，建成湛江东海岛原油商业储备基地和霞山中国航油集团南方储运有限责任公司湛江基地。

第三节 建设现代水利支撑体系

以增强水利支撑保障能力为目标，以加快节水供水重大工程建设为重点，构筑具有湛江特色的水安全保障体系，提高城乡水利防灾减灾水平。

完善主要江河防洪潮体系。建成吴阳拦河坝重建工程、九洲江廉江段治理工程、鉴江中下游（吴川段）综合治理工程和全国中小河流治理、全省中小河流治理（二期）项目。加快建设积美拦河闸坝重建工程、雷州半岛南渡河综合整治工程及推进塘尾分洪闸重建工程，加快推进大岸水闸重建工程和全省中小河流治理（三期）项目前期工作，谋划开展集雨面积50km²以下河流的治理。定期开展江河堤防、水库、水闸等工程设施隐患排查和安全鉴定，稳步消除防洪安全隐患。加快推进万亩以上海堤达标建设及生态海堤建设，积极开展42宗大中型病险水闸除险加固和4宗大中型水库除险加固，完成81宗病险水库除险加固。到2025年，大江大河及重要江河防洪工程体系更加完善，中小河流重要河段防洪

标准明显提高，洪水灾害风险防范能力明显增强，主要江河堤防达标率提高到70%以上，基本建成江河安澜、总体可控的防洪减灾保障体系。

优化城乡水资源配置。加快建设湛江市引调水工程、合流水库建设工程、东海岛应急供水保障工程、城乡饮水安全巩固提升工程、农村规模化集中供水工程等项目，结合西江流域调水、鹤地水库恢复正常蓄水位工程，以江补库、以丰补枯，形成区域江库连通、相互补给、灵活调度的多层次供水网络。推进雷州半岛青年运河与南渡河连通工程、广东水资源配置工程徐闻县配建工程（四库联调）等项目建设，有效缓解雷州半岛水资源短缺问题，增强水资源保障能力。推进应急备用水源规划建设，因地制宜合理开展地下水备用水源建设。加快建设农村水系综合整治重点县和灌溉用水计量设施，推进雷州青年运河大型灌区、21宗中型灌区续建配套与节水改造进度，开展40宗小型灌区续建配套与节水改造前期工作，进一步提高农业生产水利保障能力，到2025年，农田灌溉水有效利用系数提高到0.54以上。

第四节 构建新型基础设施体系

面向高质量发展需要，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，推进新型信息基础设施建设。

加快新型信息网络建设。优化网络布局，建设高速光纤网络，推进F5G（第五代固定网络）建设，完善骨干网间的

互联架构，提高网间互联带宽和互联质量，推动互联网交换中心等交换平台协同发展，助力湛江进入有线、无线双千兆城市行列。建设5G集群通信专网，争取实现5G网络中心城区、工业园区广泛覆盖，助力“智慧产业园区”“智慧湛江”建设。加快数据中心建设，打造5G、人工智能、工业互联网、云计算、边缘计算等数据中枢和算力载体，建设面向粤西、北部湾等地区的数据中心集聚区。到2025年，全市用户接入能力达到1000兆比特/秒，全市5G通讯基站累计超18650座。

构建新型基础设施体系。推动传统基础设施数字化、网络化、智慧化转型。围绕能源生产、运输、存储、消费全流程，促进能源形态协调转化，完善智慧电网建设，加快布局新能源汽车充电桩等新能源设施。发展智慧交通设施，协同建设车联网、船联网等行业专网。建设智能物流设施，推动货、车（船、飞机）、场等物流要素数字化，支持物流园区和仓储设施智能化升级，推广智能物流设施应用。

专栏2：“十四五”时期湛江市基础设施重大工程

一、交通基础设施项目

铁路项目：加快建设广州至湛江铁路（湛江段）、合湛铁路（湛江段）、湛海铁路广东段、湛江西（货）站货场改扩建二期工程、河茂铁路西延线（湛江段）、湛江宝满港区铁路专用线项目、东海岛港区铁路专用线项目、粤海铁路电气化改造项目、粤海铁路乌石支线、黎湛铁路玉林至湛江段升级改造工程、深湛铁路吴川机场支线铁路、玉林至湛江城际铁路工程等项目。

公路项目：加快建设南宁至湛江高速公路广东段、玉湛高速公路雷

州支线、湛江机场高速公路、东海岛至雷州高速公路、湛江环城高速公路南三岛大桥、湛江环城高速南三岛至东海岛跨海通道、茂湛高速公路改扩建工程（湛江段）、湛徐高速公路乌石支线、汕湛高速公路吴川支线东延线、东海岛至雷州高速公路西延线、雷州半岛西线高速公路、雷州半岛东线高速公路、青平至龙头沙公路、省道 286 线南三岛北涯至南三林场段改建、省道 S374 线霞山百蓬至麻章田寮村段改建、省道 S373 线湛江市湖光至榜山段改建、麻章区县道 X668 线改扩建工程等项目。

港航项目：加快建设巴斯夫（广东）一体化项目大件码头、中科炼化一体化项目液化烃码头工程、湛江港宝满港区集装箱码头一期扩建工程、湛江港霞山港区通用码头工程、湛江港东海岛港区杂货码头工程、湛江港东海岛港区日光通用杂货码头工程、湛江港东海岛港区散货码头工程、湛江港拆装箱一期工程、湛江港 30 万吨级航道工程改扩建工程、亚士德航道、湛江港东海岛港区航道工程、湛江港廉江港区航道工程、湛江市湾内锚地改扩建工程等航道工程。

航空项目：加快建设湛江机场迁建工程、湛江新机场备降停机坪和停车场工程、徐闻通用机场、南三岛通用机场、雷州通用机场、廉江通用机场、民航湛江空管站湛江终端管制中心、南海第一救助飞行队湛江救助飞行基地起降配套设施工程等项目。

二、能源基础设施项目

加快建设湛江 500 千伏、200 千伏输变电工程、110 千伏以下配电网工程、东海岛原油商业储备基地工程、中国航油集团南方储运有限公司湛江储运基地、市区综合管廊建设（高压线迁改）等项目。

三、水利基础设施项目

加快湛江市引调水工程、东海岛民安联围海堤加固达标工程、湛江市合流水库建设工程、湖光岩风景区周边供水工程、东海岛应急保障供水工程、太平镇饮水工程（包括引供水）、南调河综合整治（碧道）工程等项目。

四、信息基础设施项目

加快建设霞山区智慧城市及 5G 基础设施建设、粤西数谷大数据产业园、中国移动（广东湛江）数据中心二期等项目。

第四章 推动转型优化升级 加快构建现代产业体系

全面推进产业基础高级化、产业链现代化，推动先进制造业和现代服务业协调发展，统筹发展海洋经济，优化产业结构和布局，打造世界级产业新城，提高经济质量效益和核心竞争力。

第一节 全力发展战略性支柱产业

延伸完善上下游产业链，发展壮大绿色钢铁、绿色石化、高端造纸、绿色能源四大战略性支柱产业，形成强大产业支柱力量。

壮大发展绿色钢铁产业。建成湛江钢铁基地三号高炉并推动其达产达效，以打造全球绿色低碳冶金示范基地为目标，积极探索氢冶金技术，开工建设宝钢湛江钢铁氢基竖炉系统项目，提升厚板、热轧薄板、冷轧薄板、镀锌板、彩涂板、电工钢等产品生产能力。实施“钢铁带动工程”，延伸上下游产业链，积极引进发展钢结构、高端装备制造、新能源汽车制造、新材料、五金家电等产业，重点开发面向汽车、家电、机械、建筑、工程装备、造船、集装箱、铁道等行业的中高端碳钢板材产品。完善原材料供应、中间产品、物流配送等配套产业供应链。以“智能工厂、智能装备”双线并行为抓手，通过物联网、大数据等信息技术与钢铁制造工艺深度融合，着力提升自动化、信息化、智能化水平，提升“高

效率制造、高质量制造、低消耗制造、绿色制造”能力，打造生产线全流程数字化工厂，建设具有代际优势智造基地。积极推进钢铁产业清洁生产，在产品创新水平、智能制造、节能减排等领域适应钢铁产业结构调整、转型升级的发展趋势。建成具有全球影响力的绿色高端临海钢铁产业基地。

高标准发展绿色石化产业。推动中科炼化一体化项目一期达产达效，形成炼油1000万吨/年、乙烯生产80万吨/年产能，开工建设中科炼化二期项目，加快推进1000万吨/年新材料项目进度。加快建设巴斯夫（广东）一体化项目，建成巴斯夫（广东）一体化项目首期、一期100万吨/年乙烯裂解装置及多套下游精细化工装置。以大炼油、大乙烯等上游化工原料为依托，配套发展规范化、集聚化、循环化的中下游产业，延伸发展乙烯（碳1～碳9）、丙烯、芳烃以及炼油深加工等中下游产业，重点开发清洁油品、基础化工材料、日用化学品、合成涂料、高性能及功能性材料等产品。与钢铁、汽车、建材、造纸等产业衔接，打造“油头-化身-精尾”的现代石化产业体系。推动东兴石化500万吨/年炼油产能挖潜增效，加快湛化环保搬迁项目建设。支持石化企业加强技术管理实施降本增效。加强与中石化、中海油等国内外知名石化企业的战略合作，加快建设南海油气资源勘探开发后勤基地、油气终端处理和加工储备基地。打造世界级绿色石化产业集群。

优化发展高端造纸产业。发挥湛江晨鸣浆纸公司龙头带

动作用，支持冠豪高新纸业、中国纸业等骨干企业加快发展，推动造纸产业向节能、环保、绿色方向发展，形成“林-浆-纸”良性循环产业链。增加纸及纸制品的功能、品种和质量，重点发展高档文化用纸、生活用纸、包装用纸和高技术含量特种纸，开发蔗渣造纸、特种纤维特种纸等产品，延伸发展建筑材料、印刷包装、原料加工、造纸设备、配套物流等产业。利用数字信息等高新技术推动造纸产业绿色化、高端化升级。加快建设冠豪高新特种纸及涂布纸产业基地项目二期工程和湛江中纸 80 万吨化机浆、150 万吨涂布白卡纸及 50 万吨文化纸项目。打造全国最大的浆纸产业和高端特种纸生产基地。

加快发展绿色能源产业。优化能源结构，助推能源清洁低碳化转型，提升非化石能源比重，逐步建立现代化能源综合生产体系。优先发展新能源产业。建成廉江核电项目一期、粤电新寮海上风电、国电投徐闻海上风电场等项目，加快推进中船集团海上风电产业链项目前期工作，推动中国海装风电公司“海上浮式风电装备研制”项目研发成果转化，推进生物质能综合开发利用，加快氢能应用，培育氢能产业基地，促进清洁能源在生产、生活领域的推广应用。适当发展传统能源产业。加快新油气田开发和老油田生产改造，建成投产乌石 17-2 油田群开发项目，推进琼粤天然气管线项目建设，实现粤琼桂天然气管网互联互通。开工建设粤电湛江电厂迁建、大唐火电雷州电厂二期等项目，推进传统火力发电升级

发展，实施火力发电近零排放新技术改造。打造全国沿海重要能源产业基地。

第二节 培育发展战略性新兴产业

强化科技引领，完善产业高端化链条，着力培育壮大新能源汽车、装备制造、现代医药、电子信息四大战略性新兴产业，形成新的经济增长点。

培育发展新能源汽车产业。深化与国内外知名企业的战略合作，加快建设湛江汽车产业园，大力发展新能源汽车及配套供应链产业。引进具有行业竞争力的新能源汽车整车及动力电池、驱动电机、车载操作系统等关键汽车零部件领军企业，加快实现新能源汽车动力系统、关键材料、充电设施、智能终端、车规级芯片及传感器组件、零部件等产品本地产业化。建立完善废旧汽车拆解及汽车动力电池回收利用、废旧电池回收处置和固废处理体系，推动汽车绿色回收、零部件再制造、退役电池回收和梯次利用。引导生产企业强化汽车技术研发、内涵设计和推广工作，提升品牌价值。打造广东新能源汽车生产重要基地。

优先发展装备制造产业。依托钢铁、石化等产业优势，培育发展工业机器人、自动化装备、大型铸锻件制造、精密机床、智能仪器仪表、工程装备等配套产业。发挥全国性综合交通枢纽优势，引进发展轨道交通装备制造、信号、动力系统、车体及总装部件、轨道设备、车站设备等配套产业。

依托廉江核电项目，加快发展新能源装备制造业。打造北部湾和粤西地区装备制造产业基地。

加快发展现代医药产业。加强现代医药领域的研究，推动疗效确切、临床价值高的产品产业化。发挥南国、同德等医药龙头企业带动作用，加快发展现代南药产业，引导采用先进生产自动化控制技术，实现南药管道化、模块化和数字化生产，提高生产效率，建设现代化医药生产基地。加快引进一批附加值高、产出率高、科技含量高的项目，打造生物医药及生物衍生品、高端化学创新药及医疗器械产业链。建设国家级医疗器械检测区域中心、国家级食品药品检测区域中心等公共服务平台。形成北部湾和粤西地区现代医药生产基地。

大力发展电子信息产业。依托粤西数谷大数据产业园、海东新区高新技术产业园，推动电子信息产业集聚发展，打造集“政产学研用”于一体化的大数据产业园，培育发展新一代通信技术信息服务、工业互联网、大数据、软件开发、电信增值服务等信息服务业，形成面向粤西、海南自由贸易港、北部湾城市群等地区大数据中心集聚区。引进国内外先进企业，培育壮大本地创新能力强的电子信息企业，支持企业开发新一代通信技术、电子元器件、汽车电子、智能传感器、无线终端模组等电子产品。鼓励智能终端产业链技术交流和产业协作，提升终端产品智能化水平，带动发展上下游产业。到2025年，力争培育形成15家规上电子信息企业，

10家信息化领域“小巨人”企业[21]，20家本地信息化新型产业。打造北部湾和粤西地区电子信息产业基地。

第三节 推动传统优势产业提质增效

聚焦传统产业高端化、智能化、绿色化，实施传统产业技术改造提升工程，引进新技术、改造旧工艺，推动家电制造、家具建材、农海产品加工、羽绒制鞋四大优势传统产业优化升级，实现制造业向“智造业”转型。

转型发展智能家电产业。鼓励家电企业共建技术研发中心、创新中心，推动家电企业上规模、优结构，开发智能化产品，推进智能化生产，延伸产业链条，实现家电品种、质量和产业配套能力全面升级，打造智能家电产业集群。支持优势企业上市融资，增强龙头企业带动能力。加快廉江小家电省级产业示范区等家电产业园建设，完善配套设施，引导产业集聚发展，擦亮“全国产业集群区域品牌建设小家电产业试点地区”“中国电饭锅产业基地”“中国小家电产业基地”等家电名片。支持湛江家电协会和廉江家电商会联合制定区域家电生产标准，培育一批具有自主知识产权、竞争力强、引领产业发展的重点知名品牌。打造全国智能家电研发生产基地。

优化发展绿色家具建材产业。引导家具企业加强智能装备与技术应用，通过对生产线智能化改造，提高产品的加工

[21] 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。

精度及生产效率，将电子智能、机械智能、物联智能融入家具产品的设计、生产中，建设信息化、自动化、环保化的高标准生产线。增强产品款式、功能、个性化设计，突出产品的技术和文化内涵，提高产品档次，引导企业加大产品和企业文化的宣传力度，打造“湛江家具”品牌。构建木材加工、家具生产、包装材料、物流运输、五金配件和产品展览于一体的家具产业链。支持建筑用钢、铝合金板材、绿色水泥、节能玻璃、新型陶瓷、装配式建筑构配件等建材生产企业发展，打造新型建材产业集群。到2025年，培育5-10家主营业务收入超10亿元企业。

积极发展农海产品加工产业。利用好“中国月饼之乡”“中国红橙之乡”“中国菠萝之乡”“广东年糕之乡”等品牌效应，提高农产品精深加工水平，促进粮食作物、特色作物、果蔬、南药、肉蛋等农产品深度开发增值，推动加工副产物循环利用和梯次利用。支持制糖龙头企业做优做强，拓展精炼糖、膜技术，鼓励企业研发生产液态糖、功能糖、生态糖、营养糖、医药用糖等高附加值新产品，促进酒精、酵母等中下游行业发展，着力打造糖业精深加工集聚区，支持遂溪县产业转移工业园区与湛江农垦共建糖业下游产业区。加强对“湛江对虾”“硇洲鲍鱼”“湛江蚝”等品牌的宣传运用，鼓励水产加工企业开展创名牌和产品认证，实现从原料粗加工向高端精深加工转型、从低端加工向现代制造转变，打造全国一流水海产品精深加工基地。实施农海产品质

量安全提升工程，建成国联健康海洋食品智造及质量安全管控中心等项目。加快建设吴川、廉江、麻章食品产业等基地，引导企业集聚发展，形成湛江特色食品制造产业集群。

提升发展羽绒制鞋产业。发挥“中国羽绒之乡”品牌优势，加快推进吴川羽绒产业基地建设，引导羽绒企业集聚和转型发展，加快技改创新，提升产品品质，促进羽绒行业从传统的原料生产、加工等劳动密集型模式向高端产品、技术创新、品牌建设等领域延伸，引导企业生产羽绒服（被）和其它羽绒用品，发挥吴川羽绒金网等平台作用，不断提升产品附加值和影响力。擦亮“中国塑料鞋之都”品牌，加快建设设施完善、功能齐全、绿色环保的吴川鞋业产业基地，支持制鞋企业扩大生产规模，加快转型升级，推行节约用地、清洁生产。支持制鞋企业加大品牌设计、研发、管理等方面力度，引进权威性鞋业检测机构，提升产品档次，满足消费者多方位需求，建设专业化、标准化、规范化的大型鞋业市场。做精做优产业链，打造具有地方特色和强大竞争力的羽绒鞋业产业集群。

第四节 加快发展现代服务业

推动服务业向专业化和价值链高端延伸，向高品质和多样化升级，着力提高服务效率和服务品质，努力构建优质高效、布局优化、竞争力强的现代服务业体系。

集聚发展现代商贸业。以经开区、赤坎区、霞山区为中心，建设一批高品质写字楼、高端商务酒店、高档商业及文化服务设施，打造高端中央商务区，集聚发展总部经济、信息咨询、产权交易、设计创意等产业，支持跨国公司和行业龙头企业在湛设立地区总部及功能中心。加快推进成熟商圈上档升级，推动形成一批高品位商业综合体、特色商品街。构建麻章高铁西站综合商圈，发展商贸、物流、文化旅游等产业。依托“中国海鲜美食之都”品牌，推动湛江餐饮标准化、特色化、品牌化、体系化发展。支持发展跨境电商，鼓励企业运用 B2B 出口、网购保税进口等方式开拓国际市场，加快建设跨境电商综合试验区，培育壮大跨境电商市场主体。打造形成北部湾和粤西地区商贸中心。

大力发展现代物流业。加快建设港口物流园区和配送中心，拓展综合批发、期货交割、保税中转等新型物流业态，建设油品、矿石、煤炭、粮食、化工等大宗货物集散中心和交割地，将湛江港建设成为世界级的散货母港、集装箱运输干线港，打造区域性国际物流中心和航运中心。做大做强湛江综合保税区，争取高水平贸易和投资便利化政策落地，打造集物流分拨、加工制造、销售检测等为一体的高水平综合服务中心，建设大宗商品保税电子交易等平台，为物流企业提供优质服务。加快建设商贸物流城二期、农海产品交易中心、医药物流城中心等专业市场，构建专业物流平台。加强农产品产地预冷、冷藏运输、低温配送等基础设施建设，形

成重点区域全覆盖、上下游有效衔接、全程一体化的冷链物流设施网络。推进快递物流园区、大型分拣枢纽、航空快递中心等基础设施建设，加快快递服务业发展。建设辐射大西南、北部湾和粤西地区的重要物流中心。

重点发展滨海旅游业。提升湛江湾沿线旅游产品品质，打造华侨城欢乐海湾文化旅游综合体，形成高品质的海湾文旅体产业集聚区。提质发展吴川滨海旅游集聚区，推动鼎龙湾国际海洋度假区、大湖光岩旅游区创建国家5A级旅游度假区，开发建设雷州古城历史文化街区、雷州九龙山国家湿地公园、雷州西海岸滨海旅游区、徐闻两湾一角滨海旅游区等项目，打造雷州半岛滨海旅游产业带。大力拓展乡村旅游、工业旅游、红色旅游、军港旅游、自驾旅游、康养旅游等业态，促进旅游产品向精细化、个性化发展。完善旅游配套基础设施，抓好广东滨海旅游公路雷州半岛段沿线景区服务设施规划建设，打造全省里程最长、对接广西、连通海南的滨海旅游交通大走廊、房车宿营基地，加快建设南极村、硇洲岛、特呈岛等特色民宿群落。对旅游、海鲜特色美食、购物中心、步行街、星级酒店等资源进行整合规划，加大宣传营销力度，持续举办旅游特色活动，提升区域和品牌影响力，力争将湛江打造成为国际滨海旅游目的地、全国全域旅游示范市、中国南方冬休基地、北部湾和粤西地区旅游中心。到2025年，全市接待游客达到6500万人次以上，旅游总收入700亿元。

提速发展金融服务业。坚持以服务实体经济为导向，做大做强现代金融产业。推进金融业招商引资，积极引进和增设金融法人机构，促进金融资源要素集聚发展。大力发展多层次资本市场，持续完善上市挂牌扶持政策，建设上市后备企业资源库，支持企业上市，提高直接融资比重。依托互联网、大数据、人工智能等手段推动产融结合协调发展。依托核心企业大力开展供应链金融，积极发展普惠金融、海洋金融、绿色金融、科技金融，强化金融对中小微企业的支持。深化中小银行改革，完善公司治理，擦亮本地金融品牌。创建海洋金融改革创新区，打造北部湾和粤西地区金融中心。到2025年，全市实现金融服务业增加值300亿元，推动上市公司达到10家以上。

提升发展现代会展业。按照“产业+会展”“市场+会展”“文化旅游+会展”“互联网+会展”的发展思路，积极引进举办国际性、全国性大型会展、节庆活动、体育赛事等，重点办好广东海洋装备博览会、中国-东盟农业国际博览会、中国国际水产博览会等大型展会，打造新兴会展城市。建设完善展馆及交通、酒店等配套设施，推动会展与交通、商业、旅游、餐饮、文化等融合发展，形成会展商圈。制定相应政策措施，鼓励国内外专业会展机构与本地会展企业合作，成立会展协会，大力培养会展人才，支持会展产业发展壮大。形成种类齐全、分布广泛、功能完善的现代会展产业体系，打造北部湾和粤西地区会展中心。

健康发展房地产业。因城施策，切实落实政府主体责任，稳妥实施房地产长效管理机制。坚持“房住不炒”定位，着力“稳地价、稳房价、稳预期”，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，鼓励农村居民进城购房落户，推动存量住房流转，探索推进共有产权试点工作，满足市民住房需求，促进房地产市场平稳健康发展。

第五节 稳步发展现代农业

在稳定农产品保障基础上，积极推进农业供给侧结构性改革，依靠科技支撑，由“生产导向”向“消费导向”转变，加快农业产业化进程，发展高效优质的现代农业。

充分保障农产品有效供给。扩大生产规模，打造区域优势特色产业集群，提高农业质量效益和竞争力。以廉江九洲江两岸、雷州市东西洋、吴川鉴江平原和遂溪东西部沿海围田水稻主产区为重点，建设粮食产业现代化核心基地，确保全市粮食种植面积稳定在416万亩。扩大优质果菜种植规模和产量，丰富果菜产品种类，提高市场供应水平和冬季果蔬北运能力。到2025年，热带南亚水果种植面积扩大至200万亩，优质蔬菜种植面积扩大至220万亩。推动甘蔗种植减面提质，实现糖蔗种植由传统农户种植向基地化种植转变，建设40万亩优质高产高糖甘蔗现代化种植示范基地。完善特色经济林和林下经济发展规划布局，加快推广种植名特优新经济作物。实施南药规范化、标准化、规模化种植，加快

遂溪穿心莲和广藿香、吴川化橘红、廉江中药材、徐闻高良姜、麻章山银花标准生产示范区建设，到2025年，全市南药种植面积达15万亩。加快发展花卉苗木产业，到2025年，花卉苗木种植面积稳定在50万亩。积极发展优质有机茶叶生产，到2025年，全市茶叶种植面积达到5万亩，打造中国最大的山地有机乌龙茶生产基地和优质有机绿茶生产基地。引导畜牧养殖业布局合理化、生产规模化和养殖绿色化，推进畜牧业转型升级，强化畜禽良种繁育体系建设，支持健康养殖基地建设，提高肉类市场供应能力。推动水产业高质量和绿色发展，调减控制捕捞业，稳定对虾养殖规模，大力发展深海网箱养殖，建设无公害养殖基地和出口基地，提高水产品供给水平。到2025年，全市深海网箱数量争取达到6000个，养殖产量争取突破25万吨。

夯实现代农业发展基础。持续推进高标准农田建设和提质改造项目建设，落实耕地保有量和永久基本农田保护任务，改造中低产田，推广秸秆还田、施用有机肥等综合配套技术，提升耕地质量，采取有效措施切实把耕地保护好、利用好，确保粮食播种面积和产量只增不减。加强种子库建设，培育、改良和推广水稻、水果等农作物优良品种，到2025年，主要农作物良种覆盖率达到98%以上。加快粮食储备、物流、农产品冷链、配送中心等农业配套设施建设。培育壮大农机社会化服务组织，大力推广先进适用、绿色环保、安全高效的农机装备，到2025年，主要农作物耕种收综合机

械化率达到76%，水稻耕种收综合机械化率达到85%。健全病死畜禽无害化处理机制，推进建设区域性或县级病死畜禽集中无害化处理中心，培育发展一批标准化屠宰企业和屠宰龙头示范企业。全面建立完善兽药追溯监管体系。

积极引导农业企业适度规模经营。做好农业产业化龙头企业、合作社和种养大户等新型经营主体培育工作，开展新型农业经营主体带头人、农业经理人、农业技术人员、农村实用人才带头人、农业从业人员等培训，使其成为引领现代农业发展的重要力量。创新农业经营组织方式，推行土地入股、土地流转、联耕联种等多种经营方式，引导各类新型经营主体组建农业产业化联合体，发展多种形式适度规模经营。到2025年，培育农业产业化龙头企业260家，全市农业土地流转率达43%以上。

大力发展现代农业产业园。加强对特色优势主导农业产业的引导和扶持，坚持政府引导、市场主导、企业运营、农民受益、共享发展理念，围绕水稻、水产、蔬菜、红橙、菠萝、火龙果、南药、番薯、生猪、家禽等优势产业建设一批现代农业产业园。推进“一县多园、一镇一业、一村一品”，延长和完善产业链，打造优势农业产业带、优势特色产业集群，加快建成一批规模化、专业化特色优势农业生产基地。

加快推进农业科技创新。发展标准高、融合深、链条长、质量好、方式新的精致农业，强化农业科技基础，加强农业自主创新突破，建设农业科技云平台，实现科技创新、成果

转化、农技推广等的无缝衔接，全面提升农业科技服务质量和效益。发展智慧农业，推进云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链与农业全面融合，推广 5G+水产智慧养殖、5G+畜牧养殖、5G+“稻稻薯”[22]等模式应用。大力推广应用有机肥料、生物农药、高端农机。

专栏 3：“十四五”时期湛江市现代产业重大工程

一、钢铁产业项目

加快建设宝钢湛江钢铁三号高炉系统项目、宝钢湛江钢铁氢基竖炉系统项目、湛江钢铁 1550 冷轧新增彩涂机组工程等项目。

二、石化产业项目

加快建设中科炼化一体化二期、巴斯夫（广东）一体化项目一期、实华化工 40 万吨/年苯乙烯项目、实华化工 9 万吨/年碳酸脂项目、新华粤 10 万吨环氧乙烷综合利用和 20 万吨/年二氧化碳废气资源利用项目、众和化工 7.5 万吨/年裂解 C5 原料预处理和 6000 吨/年 FFS 重包装膜袋项目、广东优康精细化工年产 4500 吨特殊化学品建设项目、汇通新材料年产 20 万吨丁腈胶乳项目等项目。

三、传统产业项目

加快建设广东吉民药业公司搬迁技术改造项目、湛江燊煌食品公司食品生产基地、湛江寸草制药公司建设中药制剂及现代化中药生产企业项目、凯博矿产资源 60 万吨/年锆钛矿分选及深加工项目、利柏特模块制造及管道预制件二期项目、迁建高新技术现代化制药生产基地技术改造项目二期、广州汇来年产销 200 万吨饲料产业园、湛江粤水渔业远洋渔业基地、湛江中纸 80 万吨化机浆、150 万吨涂布白卡纸及 50 万度吨文化纸项目、冠豪高新特种纸及涂布纸产业基地项目二期工程（20 万吨原纸、10 万吨涂布纸）、3000 吨/日精糖加工搬迁项目、森工产业园木材深加工项目（中林雷林[湛江]林业生态产业园区）、森工产业园·家具项目（义和·家具产业园）等项目。

[22] “稻稻薯”模式：早造优质稻—晚造优质稻—冬种马铃薯，一年可以实现三熟，高产又高效。

四、能源产业项目

加快建设廉江核电项目一期、大唐国际雷州电厂二期、湛江京信东海电厂 2×600MW“上大压小”热电联产燃煤机组工程、广东粤电湛江外罗海上风电项目二期、广东粤电湛江新寮海上风电项目、徐闻海上风电场、乌石 17-2 油田群开发、乌石 23-5 油田群开发、琼粤天然气管线、东海岛天然气热电联产、赤坎天然气发电、明阳海洋能源立体化创新开发示范项目等项目。

五、战略性新兴产业项目

加快建设湛江卷烟包装材料印刷有限公司智能绿色工厂建设项目、海上浮式风电装备试验场工程项目、航空玻璃生产线搬迁湛江项目、液化空气湛江工业气体项目、中科院海洋监测产业园、广东元和鑫龙游艇有限公司亚洲游艇中心（第一期）新建项目、海荃新能源游艇研发制造项目等项目。

六、现代服务业项目

加快建设湛江湾实验室龙王湾研发基地一期、海洋科技研发及成果展示交流中心、南三岛试验保障基地、龙王湾科研码头、湛江海洋科技研究中心水下机器人试验基地、湛江海洋科技研究中心保障服务基地、麻章科创新城、湛江科技文创园、湛江商贸物流城（二期）、广东元和鑫龙游艇有限公司亚洲游艇中心（第一期）、中船集团湛江市海洋循环经济产业园、麻章区儿童世界文旅项目、湖光岩景区委托管理及整体提升项目、湛江市荣乐绿色农产品物流中心、广东天惠粮油物流项目、湛江市医药物流城中心、湛江农海产品交易中心项目、湛江西铁路物流基地、广东顺江国际海港商贸物流园（仓储物流）、深国际·湛江综合物流港、（宝供）湛江·粤西地区智慧物流枢纽暨商贸服务平台、华侨城欢乐海湾文化旅游综合体、德宝现代农业智慧田园综合体、坡头官渡森林康养小镇、麻章南海之芯小镇、荣基吉兆湾旅游观光度假区、湛江鼎龙湾国际海洋度假区、湛江市国防教育基地、天禾（华南）农资储备物流基地、湛江市粮食仓储物流中心、奋勇车城商贸综合体一期等项目。

七、现代农业项目

加快建设湛江粤水渔业远洋渔业基地、湛江市湛江湾渔港等项目。

第六节 统筹发展海洋经济

向海图强、以海兴市，拓展海洋科学利用空间，集约、节约用海，发展现代海洋产业，加快建设全国海洋经济强市、国家海洋经济发展示范区。

大力发展海洋装备产业。引入高端海工装备生产企业，加强与中船重工、中海油等企业的合作，壮大海洋装备制造业，重点发展智能船舶、游艇、船用设备、港口设备制造等产业，推动海洋油气生产装备制造业升级发展，培育发展海上风电装备制造业。加快建设海上浮式风电装备研制、徐闻海上高端装备等项目，打造集研发、整机与零部件制造于一体的海上风电装备制造基地。围绕“智慧海洋”建设，培育发展海洋遥感与导航、无人和载人深潜等涉海新业态。打造中国南方海洋装备制造业基地。

培育发展海洋生物医药产业。依托双林、博康等重点制药企业，加强与国内外高校的合作，充分应用现代生物技术成果，力求在血浆、抗体与酶、疫苗等领域有所突破，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，打造生物医药研发生产基地。加快建设湛江国家海洋高技术产业基地，大力推动海洋生物品种的培育、扩繁与产业化。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。充分利用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

领域科技项目、成果在湛江先行先试和落地转化。

加快发展现代渔业。把海洋牧场作为现代渔业发展的核心，推动传统渔业向现代渔业转型、近海滩涂养殖向深海网箱养殖转变。加快建设国家级海洋牧场人工鱼礁示范区和湛江硇洲、遂溪江洪国家级海洋牧场示范区，推进建设遂溪盐灶、吴川博茂、徐闻外罗海洋牧场项目，规划建设通明湾等现代渔业产业园、深水网箱产业园，打造深海网箱养殖优势产业带。实施海洋渔业基础提升工程，提高雷州、遂溪、吴川、徐闻、麻章等水产种业园区建设水平。积极发展现代渔港，重点支持王村渔港、龙头沙渔港、江洪渔港、乌石渔港进行升级改造，建成硇洲渔港等一批现代标准化渔港，打造湛江湾、雷州乌石、遂溪草潭、徐闻海安渔港经济区。到2025年，海洋渔业总产值达到300亿元左右，水产品总产量达到160万吨左右。

培育海洋资源开发新业态。加快推广海水综合利用技术，推进以海水冷却为主的工业用海水示范工程、以水资源开发利用为主题的海水淡化饮用水生产示范工程，促进海水淡化水进入市政供水系统，支持徐闻等建设万吨级海水淡化示范工程。开展可燃冰勘探，发展天然气水合物勘探技术，积极推动海洋潮汐能、海水制氢、海洋生物质能等海洋能源领域开发和利用，加快商业化进程。

第七节 提升产业集聚和综合竞争力

强化分类施策，加快产业园区扩能增效，培育壮大骨干企业、中小企业，以数字技术等新动能促进企业提质发展，全面增强产业竞争力。

推动融合产业发展。以湛江高新技术产业开发区、军民融合产业园区、船舶维修基地、国防教育基地为依托，擦亮“高技术转化应用·广东湛江高新技术产业开发区”品牌，推动融合产业规模化、集群化发展，打造融合深度发展示范区和融合综合保障基地。鼓励民营企业积极参与军队物资装备、科研生产和维修保障等环节合作。支持湛江湾实验室等科研机构开展科技攻坚，打造融合创新平台。加强人民防空和“智慧海防”建设。强化军地统筹协调，高标准谋划推进产业融合试点工作。

着力提高产品质量。深入实施质量提升行动，完善质量强市建设的政策体系。引导企业强化质量意识，弘扬工匠精神，厚植工匠文化，崇尚精益求精，提供具有核心竞争力、高质量的产品和服务。支持企业实施以质量为基础的品牌战略，树立一批质量标杆企业，打造“湛江品牌”，擦亮“湛江制造”名片。促进计量、标准、认证认可、检验检测、质量管理等质量基础设施融合发展，建设广东省海产品产业计量测试中心（湛江）和东海岛特种设备综合检验检测基地，提升质量基础设施协同服务产业发展能力。

培育壮大骨干企业。促进骨干企业强强联合、上下游整合，通过兼并、重组、收购、控股等方式，组建大型龙头企业集团。支持大型企业上市融资、发行债券、在境外发行股票并上市，围绕提高产业集中度、延伸产业链，整合品牌资源和创新资源，健全生产、研发和服务体系，快速提高产业集中度和资源配置效率，增强综合竞争力。鼓励龙头企业积极参与跨地区、跨行业资源整合配置，实现高端品牌并购。推进生产经营专业化、标准化、规模化、集约化，形成一批相互配套、功能互补、联系紧密的龙头企业。

激发中小微企业发展动力。完善市（县、区）级中小微企业综合服务体系，做好中小微企业经营管理领军人才培训。在市场准入、审批许可、招投标、融合发展等方面打造公平竞争环境，保障中小微企业公平参与市场竞争，增强企业信心。引导金融机构对小微企业发放中长期贷款，加大再贴现、融资担保支持力度，破解融资难、融资贵问题。支持主业突出、规范运作的中小企业上市、上规模。对中小微企业实施普惠性税收减免。

全面加强招商引资。分解落实各县（市、区）、各部门招商引资责任，突出招优选强，完善招商引资政策体系，保障优质项目要素资源配置，建立项目遴选机制，在产业层次、亩均税收、环保标准、用工需求、安全管控等方面严把项目落地审核关，提高招商引资的质量、效率和水平。围绕全市“5+5+4”产业发展格局，建立核心企业库，瞄准500强、

国内行业领军企业、大型央企、知名民企以及“独角兽”公司，开展延链补链强链招商，努力引进一批投资规模大、产业层次高、创新能力强、带动优势大的龙头型、基地型项目。

完善产业平台载体建设。扩建湛江钢铁、石化产业园区，谋划建设广东湛江临港大型工业园，以低能耗、低排放推动园区建设，打造世界一流的现代化大型产业园区。支持各县（市、区）科学定位主导产业，加快产业园建设，完善园区和周边道路、环保、水电、信息网络、教育、医疗等配套基础设施，提升产业承载能力，实施园区产值倍增计划，推动入园企业发展壮大，实现资源合理利用和产城融合发展。建立园区发展评价激励机制，支持创新园区运营模式，实现运营管理规范化、精细化、智能化，增强园区服务功能。

专栏 4：产业园区建设和重大发展平台

湛江经济技术开发区：加快建设湛江高新区（东海岛园区）、钢铁配套产业园、东海岛石化产业园，加快推进东海岛钢铁、石化产业园区扩园，提升经开区（建成区）综合服务能级，重点发展钢铁、石化、造纸、装备制造、总部经济、金融服务、港口物流等产业。

奋勇高新区：分期建设规模化新能源汽车产业园，积极推动军民融合产业园和东盟产业园建设，重点发展新能源汽车、军民融合、装备制造、新材料等产业。

廉江产业园：构建“两核并进”发展格局，加快建设廉江高新技术产业开发区、金山产业集聚区、沙塘产业集聚区、良垌产业集聚区、龙头沙临港产业集聚区，谋划建设湛江-北海粤桂北部湾经济合作区、廉江核电配套产业园，重点发展智能家电、家居建材、农副食品加工、电子信息、新能源等产业集群。

雷州临港产业园：加快建设雷州临港工业园（雷州经济开发区 C

园区），打造雷州半岛西海岸重要临港产业基地和对接海南的重要能源供应基地，重点发展船舶与海工装备、电力、油气生产和加工、能源化工、环保新材料、海洋能源等产业。

吴川产业园：构建“一园三基地”发展格局，加快建设华昱产业转移园和羽绒、制鞋、食品基地，重点发展海产品精深加工、海洋生物技术、机械装备、新型建材、羽绒家纺、特色食品、制鞋等产业。

遂溪产业园：构建“一园五区”发展格局，加快建设遂溪产业转移工业园（岭北工业园）、洋青园区、白坭坡园区、黄略园区、杨柑园区、城月镇工业园区，重点发展农副食品加工、建材、家具、化工、有色金属冶炼和压延加工、生物医药、食品饮料等产业。

徐闻产业园：构建“两核一支撑”发展格局，加快建设徐闻产业转移工业园、徐闻生态工业集聚区、徐闻临港产业园/粤琼（徐闻）特别合作区，重点发展港口物流、海洋装备制造、电子信息、跨境电商、转口贸易、商务服务等产业。

赤坎产业园：构建“一旧一新”发展格局，加快建设都市工业园，重点发展跨境电商、商贸批发、数字经济、文化创意、科技服务、高端包装印刷等产业。

霞山产业园：构建“一核一带”发展格局，加快建设霞山临港产业转移工业园和华港工业区，实现与湛江综合保税区联动发展，重点发展生物医药、精细化工、电子信息、装备制造、港口物流等产业。

麻章产业园：加快建设湛江高新区（海创中心园区）、三佰洋工业园、太和工业园、森工产业园、粤西数谷大数据产业园，重点发展森工造纸、机械制造、生物医药、电子信息、商贸物流等产业。

坡头产业园：构建“一核一园”联动发展格局，加快建设湛江高新区（海东园区）、坡头区科技产业园（官渡、龙头园区）、南三岛滨海旅游示范区，重点发展装备制造、电子信息、生物医药、智能家电、滨海旅游等产业。

湛江综合保税区：利用区位优势、产业特色和综合保税区政策与功能，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。

湛江空港经济区：优化空港综合交通、现代物流、商务服务等功能区，重点发展航空运输保障、航空物流、航空资源循环、空港旅游、智能装备制造、商贸会展、临空农业、大健康等临空产业，建成若干个主导产业明确、配套产业集聚、资源共享的产业集聚区。

第五章 推动数字化大发展 全面塑造发展新优势

适应经济社会发展现代化、信息化、智能化需要，加快数字化发展步伐，充分发挥数据作为生产要素重要支撑作用，促进数字化与实体经济相结合，建设“智慧湛江”。

第一节 加快数字社会建设步伐

充分发挥数字技术对社会发展的推动作用，深入推进数字技术在公共服务、城市治理、乡村振兴等方面的广泛应用，提升人民群众的获得感。

提升信息化服务水平。完善信息技术普遍适用、信息资源合理利用、覆盖社会各领域的信息化服务体系，推进社会公共领域信息化。着力发展智慧医疗，建成全民健康信息综合管理平台，发展基于新型信息技术的医疗服务应用，提升公共卫生管理和医疗机构数字化、智能化水平，加快智慧医疗设施的推广和应用。加快发展智慧教育。推进智慧校园、智慧课堂建设，探索运用物联网、云计算、VR/AR 等关键技术，打造新型教学模式，推进智慧教育综合服务平台建设，促进教育信息化变革。推动公共文化数字化建设，推动 5G+

超高清+VR 等新技术在公共文化设施的普及应用，建设在线院线、数字博物馆、数字图书馆、数字档案馆等应用示范项目。加强数字技能普及培训，提升全民数字素养，积极营造数字文化氛围。

打造新型数字城市。推进城市公共设施与 5G 网络、物联网、传感技术融合建设，系统化部署城市数据采集智慧感知节点网络。支持基于 NB-IOT、4G 和 5G 协同发展的移动物联网综合生态体系，推进数字技术在智能供电、环保监测、交通管理、安全管理等公共服务领域的应用。到 2025 年，全市移动物联网络实现普遍覆盖，业务需求重点区域实现深度覆盖，总连接数达 200 万个。

推动数字乡村建设。加快农村宽带通信网、数字电视网建设，做好 5G 网络向乡镇一级的延伸，推进全市行政村 5G 网络建设和 4G 网络深度覆盖，提升农村光纤入户比例。鼓励电信和广电企业、民间资本参与农村光纤网络建设和运营维护，逐步推进 20 户以上自然村连通光缆，引导电信运营企业降低农村用户资费。建设农村社会事业数字化、农村集体资产数字化、农村宅基地数字化等数字化工程，加强农业信息网、村级信息综合服务站建设，探索建立有效的农村信息服务模式，提升农民生活数字化服务水平。

第二节 深入推进数字政府建设

按照省、市总体框架和标准规范，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。统筹协调推进数字政府运营模式创新，优化“管运分离”数字政府改革建设模式，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，加强纵向工作指导和横向工作协调力度，形成数字政府市级统筹建设管理机制和市、县（市、区）、镇（街）、村（居）整体协同联动机制。完善健全数字政府建设的各类标准、规范和制度。加快与国家、省平台无缝对接，按“全省一盘棋”的要求，在省级统筹下开展业务应用，形成省市一体的数字政府新架构。

完善数字政府技术架构。参照省“四横三纵”的分层架构模型，分别建立应用层、支撑层、服务层、设施层以及安全、标准、运行等方面体系。组建数字政府运营中心，升级全市协同办公系统，完善一体化在线政务服务平台，推出一批办文、办会、综合管理应用和在线工具，实现行政办公移动化、智能化。通过“粤政易”等移动政务应用平台，提升部门协同办公和业务管理信息化水平，整合优化内部业务流程，推进政府各部门整体联动，提高数字政府技术支撑效能。

提升数字政府服务能力。加快部门信息化建设，大力提升行政效能。推动全市范围内政务服务事项实现标准统一、整体联动、业务协同。运用数字技术和互联网思维改进政务

服务办事模式，全面推进全流程在线办理。加快政务信息系统迁移上云，完成政务大数据中心湛江节点建设。推广“粤省事”、“粤商通”、“湛江e警通”、政务服务一体机、智慧柜员机等平台终端应用，为企业、群众提供便捷服务。打通跨部门系统数据壁垒，完善数据治理、数据服务、数据共享、信息推送和市场监管。加强在文化教育、卫生健康、社会保障、公安、社区服务和乡村发展等社会领域智能化数字化服务建设，构建以大数据为支撑、智慧化管理为抓手跨部门联动的社会治理体系。

第三节 加强产业数字化支撑

推动数字经济和实体经济深度融合，大力发展5G、工业互联网、大数据、物联网、云计算等信息服务业，以数字化支撑产业转型升级。

推动数字产业化、产业数字化。加快建设粤西数谷大数据产业园、中国移动（广东湛江）数据中心二期等项目，打造数据中枢和算力载体，支撑钢铁、石化、造纸、家电、农海产品加工、家具制造等产业集群海量数据存储、数据交互。到2025年，在用折合标准机架数累计约5万个，上架率超过75%，设计PUE值不超过1.25，实现数据中心向集约化、绿色化可持续发展。支持工业互联网公共服务平台建设，推进工业互联网试点示范和工业企业“上云上平台”，促进产业数字化转型升级。

激发服务业数字化新活力。强化大数据对服务业发展的支撑，发挥数字技术对企业转型升级的先导作用。推动数字经济与商贸会展、旅游服务、文化教育、生活健康等各领域相互融合与渗透，鼓励跨行业跨领域合作，促进数字创意消费，提升智慧民生消费，建立可持续的数字化商业模式和运营模式。

第四节 构建现代化数据要素配置体系

充分开拓数据作为关键生产要素重要价值，提升数据开放共享和开发利用水平，强化数据安全保护，打造数据要素流通顺畅的市场环境。

推动公共数据开放共享和开发利用。深化政务大数据分析和应用，实现“一网通办”“一网统管”“一网协同”。加强公共数据开放共享，完善政府数据开放共享管理体系，积极对接国家、省数据统一开放共享平台，推动扩大基础公共信息数据有序开放，推进政府数据开放共享清单化管理。加快政务数据平台建设，完善自然资源与空间地理、社会信用和电子证照等基础数据库，汇聚整合政府数据和社会公共数据，完善开放数据平台，进一步提升获取政府数据的便利度。探索建立公共数据管理制度，开展全市公共数据普查，加强公共数据分级分类管理，建立公共数据资源开发利用目录清单制度。在教育文化、道路交通、地理信息、生物安全、医疗健康等领域，积极开展公共数据资源开发利用试点。支

持行业协会商会研究制定社会公共数据采集、应用、质量管理等标准规范。

强化数据资源安全保护。建立健全数据安全保护机制，制定数据隐私保护、安全审查、风险评估、日常监管等管理制度。加强金融、能源、通信、交通等领域关键信息基础设施安全保护，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。积极培育数据安全产品和相关产业引导检测评估、认证等数据安全服务机构健康发展。

第六章 融入国内国外市场 构建“双循环”发展新格局

把实施扩大内需战略同更高水平开放以及深化供给侧结构性改革有机结合，有效拓展投资空间，鼓励扩大市场消费，坚持内外需相互促进、经济循环高效畅通，积极融入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。

第一节 持续扩大有效投资

优化投资结构，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，支持企业加强设备更新和技术改造投资，激发民间投资活力。

精准扩大有效投资。聚焦打基础、利长远、惠民生、补

短板，加快基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域建设。根据不同项目，分别采取直接投资、政府专项债、贷款贴息等方式，推动预算与投资计划有效衔接，规范安排和使用各类投资资金，形成投资合力。

激发社会投资活力。加大和社会资本合作力度，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，发挥投资对优化供给结构的关键作用，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、新材料、生物医药等战略性新兴产业投资，促进家电产业、森工造纸、轻工和食品等领域传统企业加快设备更新和技术改造。

第二节 鼓励扩大市场消费

鼓励消费新模式新业态发展，积极改善消费服务环境，吸引更多人口融入城市生活，提高消费能力，形成强大的内需拉动，打造地区特色突出、有效衔接琼桂、辐射粤西的消费中心城市。

发展消费新模式新业态。推动建设新型消费商圈，搭建多层次商业载体，大力培育新型消费，提升传统消费，适当

增加公共消费。结合服务业的供给侧改革发展，释放健康、养老、医疗、文化、教育、家政、旅游、体育、安全等领域消费的潜力。完善“互联网+”消费生态体系，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，培育定制消费、智能消费、信息消费、时尚消费等商业新模式。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，推动机动车、家电和电子产品消费更新换代。促进汽车消费优化升级和二手车流通，落实好新能源汽车购置相关财税支持政策。

改善消费服务环境。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。优化消费政策，落实带薪休假制度，扩大节假日消费。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。

第三节 促进畅通国内大循环

依托内需市场，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，贯通西部内陆与海外、本地与周边地区经济协调联动，构成内循环体系。

畅通流通体系。破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通障碍，打破行业垄断和地方保护，营造市场公平竞争

环境，鼓励商品和要素自由流动，降低制度性交易成本。畅通商品和服务流通环节，鼓励外地商品和服务进入本地市场，公平参与本地采购招投标活动，实现上下游、产供销有效衔接。引导企业专用码头资源共享，推进货主码头资源公共化，降低流通成本，提高流通效率，实现货畅其流。

优化改善供给质量。增强经济供给侧创新驱动力，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，着力优化供给结构，形成更加灵活多样的供给体系，加快淘汰落后产能和落后技术，大力促进新技术快速应用和产品迭代升级，加快国产化替代进程。畅通生产、分配、流通、消费各环节，支持钢铁、石化、造纸、农产品加工等行业为国内大循环提供高质量原材料和终端产品，为全国消费者提供特色优质产品服务，创造适合新型消费的多元化产品。

第四节 融入国内国际双循环

推动内需和外需、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”。

积极参与共建“一带一路”。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。巩固和开拓国际友城，推进与“一带一路”沿线国家、地区的多领域务实合作。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。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，鼓励本地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。

壮大外贸主导产业。引导传统出口企业转型升级，培育发展外贸新业态。鼓励本地优质企业通过新设、收购、参股、合作等多种方式，优化资源、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。依托深水港优势，鼓励钢铁、石化、能源、造纸等行业龙头企业大力拓展大宗商品贸易和生产水平，提升在全球范围内配置要素资源、布局市场的能力。引导家电、家具、农海产品等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。加快水产品技术性贸易措施研究评议基地建设，积极应对国外技术贸易壁垒。着力畅通关键核心零部件、重要原材料和设备等进口渠道，保持产业链供应链稳定。适当扩大优质、紧缺的农产品、食品进口，保障供应安全。

提高利用外资水平。把利用外资同转变经济发展方式和调整经济结构紧密结合起来，鼓励外资投资战略性支柱产业和战略性新兴产业，引导外资投向现代钢铁、汽车制造、生物制药、海工装备、船舶制造、数字印刷、精品包装等先进制造业，支持外资参与精细化工、现代物流、新能源、新材

料等重大产业项目建设，提升外资对产业升级和外贸高质量发展的带动作用。提高外资服务水平，完善重大外资项目快速响应和跟踪服务机制，吸引更多的境外资本落地湛江。

推动对外投资创新发展。鼓励本地家用电器、农海产品加工、药业生产、制糖、造纸、饲料、家具、修造船企通过以大带小、抱团出海，到境外开展投资合作，建立境外生产加工基地，布局建设产业园区，打造“一带一路”示范合作项目，提升国际化经营能力。重点推进广东恒兴集团与沙特企业合作共建的渔业产业园等对外投资项目加快建设。通过主动参与国际合作和分工，带动优势产品、技术、标准和人才走向国际市场，促进要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合。

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，降低跨境贸易综合成本，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，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。积极推动国际贸易“单一窗口”各项申报功能在湛口岸落地应用，覆盖至国际贸易全链条，有效促进贸易和通关一体化发展。

第五节 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。

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，促进平台经济、共享经济健康发展，对新产业新业态实行包容审慎监管，完善跨境电商、外贸综合服务等新业态发展促进机制。推动内外贸监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接，促进内外销产品同线同标同质。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。鼓励有条件的湛江企业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。

引导企业与跨国公司开展多种方式合作，支持服务业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仓，打造跨境产业链，带动劳务输出和货物、服务、技术出口。积极开展第三方市场合作，实施贸易投资融合工程。

第七章 强化创新驱动引领 打造高质量发展新动能

坚持面向经济主战场、面向社会重大需求，紧紧把握海洋特色创新重点，以省域副中心城市、现代化沿海经济带重要发展极建设为目标，以市场为主导、企业为主体、人才为依托，激发高质量发展内外源动力，打造区域创新中心。

第一节 提升自主创新能力

加大研发投入力度，强化技术创新支撑，攻克一批关键核心技术，提升全市自主创新能力。

加大科技创新投入。完善财政科技投入稳定增长机制，不断加大科技发展专项资金投入。通过事前资助、事后补助、贷款贴息、科技信贷、科技保险、投资基金等方式，发挥财政对研发投入的引导作用，支持企业开发新产品、新技术及其产业化。完善科研项目和经费管理办法，加快出台有关配套政策和实施细则，探索优化科技计划项目形成与组织实施机制。实施企业研发财政补助、研发费用税前加计扣除政策，推动企业成为创新投入主体。

强化产业科技攻关。围绕产业链部署创新链，强化关键技术攻关，探索大数据、云计算、工业互联网、物联网等新技术开发应用。对接钢铁、石化等临港产业发展，推进先进钢铁材料、低碳炼钢、绿色石化、精细化工、资源循环与再生利用等重点领域的技术革新与推广。深入开展高端海洋工程材料、海上风能、海洋能、氢能等新兴产业技术研发攻关；加快海洋生物资源深加工及现代生物技术研究开发。加强中医药及复方药效药理机制研究，加快名优中成药二次技术开发。针对家电家居等传统产业升级需要，推进制造智能化、产品智能化创新技术开发研究。聚焦耐盐碱水稻、亚热带水果、蔬菜、水产等特色产业，建立地方育种技术体系，重点研究开发动植物良种选育技术、高产增效种养技术、动植物重大有害生物防控技术、农产品质量安全技术、农产品精深加工技术。

加强民生科技攻关。推动本地医疗院校机构与省内外、国内外开展密切合作，共建公共卫生联合实验室，推进新冠病毒检测、流行病学分析、感染免疫机理与新治疗方法等方向重点攻关。推进健康信息平台技术开发，保障疾病预防控制以及健康促进等技术支持，提高公共卫生监测、突发事件应急和响应速度。开展近海养殖水体生物修复技术、水环境综合治理技术研究，做好环雷州半岛海域环境保护相关技术研究与示范。开发和应用清洁生产技术、资源综合利用技术和“三废”治理技术，推广现代节能技术，开展绿色制造；

发展循环技术，推动余热余能深度利用技术加快发展。建设气象与灾害天气预报开放重点实验室、海洋气象预报和灾害预警中心，提升气象监测预报技术，推动台风、地震及其他地质灾害等监测、预警和应急处置关键技术研究开发，提高防灾减灾能力。

第二节 加强创新平台建设

发挥高水平创新载体带动作用，激活创新资源，打造高水平科技创新策源地。

增强高新区创新引领作用。加强对国家高新区的指导和培育，推动国家高新区建设成为创新驱动发展示范区和高质量发展先行区。引导高新区按“一区多园”模式，推动海东园区、东海岛园区以及海创中心园区发挥各自优势、错位发展，以湛江湾实验室为引擎，加快引进集聚国内外行业内知名科研院所和大型高新技术企业等高端创新资源到高新区布局，谋划建设海洋科技城，打造国际一流的海洋创新中心和高新产业基地。支持廉江省级高新区加快建设，完善基础设施，推动产业转型升级，提升自主创新能力。支持科技园区申报省级高新区。

推动建设高水平研发机构。聚焦应用基础研究主攻方向，完善共性基础技术供给体系，积极参与国家战略性科学计划和科学工程。以传统优势产业、临港产业以及战略性新兴产业为导向，支持企业与广东海洋大学、广东医科大学、

岭南师范学院等高校采取多种合作形式共建关键共性技术创新中心、工程技术研究开发中心、重点实验室等研发机构。支持湛江湾实验室发展壮大，建设海洋功能研究中心、大型科学装置和科研平台、海上试验场等，围绕海洋智能装备、海洋绿色新能源、南海生物资源开发、军民融合发展等方向，突破共性核心关键技术，将湛江湾实验室建设为国内一流海洋科技创新平台。加快推进国家海上风力发电工程技术研究中心广东分中心、广东湛江海洋医药研究院等新型研发机构建设，鼓励设计机构参与制造全流程协同创新，创建省级工业设计研究院。到2025年，新增国家级研发机构1家、省级研发机构40家以上。

加快孵化平台建设。加快孵化育成体系建设。推广国家级科技企业孵化器、众创空间经验做法，完善“众创空间—孵化器—加速器”科技创业孵化链条，鼓励发展众创空间、创新工场、虚拟创新社区、大学科技园等双创基地，引导孵化器向专业化、特色化、链条化、集约化发展，推进县（市、区）科技企业孵化器全覆盖，为初创型企业提供良好成长空间。到2025年，累计建成孵化器18家。

第三节 强化企业创新主体地位

着力引进发展高新技术企业，扶持创新型中小微企业向高新技术企业发展，壮大创新型企业群体。

引进发展一批高新技术企业。围绕国家重点支持的高新

技术领域，着力引进和培育海洋装备、生物医药、电子信息、新能源、新材料、资源与环保、高技术服务等领域高新技术企业，科学规划产业布局，形成重点突出、优势明显、定位明确的高新技术产业集群发展格局；加大对高新技术产业发展的支持力度，落实高新技术企业优惠政策，落实企业研发费用加计扣除、企业固定资产加速折旧等政策措施，保证惠企政策落实到位。到2025年，高新技术企业达到700家，产值达到1200亿元。

培育发展一批科技型中小微企业。发挥大企业创新的引领作用，推动产业链上中下游、大中小微融通创新，实现大企业“龙头带动”、中小微企业“特尖专精”发展。鼓励中小微企业与大型企业、高等院校、科研院所开展技术创新项目合作，探索产学研深度融合的创新模式和长效机制，支持中小微企业技术创新成果向大企业转移，加快创新成果实现产业化。制定科技型中小微企业创新能力提升培育计划，在要素资源、合作机制、检测认证等方面给予倾斜支持，搭建中小企业技术创新公共服务平台，扩大中小微企业研发机构覆盖面。

第四节 优化创新生态环境

进一步完善创新服务体系，持续优化创新生态环境，加快创新强市建设。

强化创新服务体系支撑。搭建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企业的成长提供开放式综合服务，发展科技咨询、工业设计、科技信息、技术转移、知识产权、检验检测等科技服务业。完善企业创新激励机制，鼓励企业家、行业协会等社会力量设立市级科技奖，推动与国家、省科学技术奖有效衔接。加快推进湛江科学馆新馆建设，打造科普新地标，营造崇尚科技创新的良好社会氛围。举办创新大赛、创新成果展、创新沙龙等系列活动，促进更多优质创新项目落地。

加快创新成果转移转化。加快制定促进科技成果转化政策措施，发挥市场在配置科技创新资源中的决定性作用和企业在科技成果转移转化的主体作用，以企业为主体加强产学研用一体化建设，促进研发链、产业链、供应链“三链融合”。推动高校、科研院所、产业联盟、工程中心等面向市场开展中试和技术熟化等集成服务。加强技术合同登记认定管理，鼓励高校、科研院所成立技术合同登记服务机构，为技术合同登记提供快捷便利的服务。涉及技术改造的各种鉴定、检测等结果实行互认互通。

聚力推动科技金融发展壮大。积极推进普惠性科技金融改革，搭建多方银行参与的开放式联合科技信贷平台，更好发挥省市联合科技信贷风险准备金杠杆作用，撬动银行支持科技企业融资发展。支持银行设立科技支行，为企业提供更具特色的科技金融服务。支持建设创投平台式科技园区、孵

化器、众创空间，鼓励成立天使投资基金，培育种子期、初创型科技企业。

融入粤港澳大湾区协同创新体系。主动对接大湾区国际科创中心、广深港澳科创走廊，建立健全与广州、深圳等城市技术创新合作机制，加强跨区域产业创新技术联合攻关，通过双向挂职交流、培训研修、科研攻关、项目合作等方式，推动湛江与粤港澳大湾区加强人才交流合作，开展区域技术创新合作。健全广湛科技深度协作机制，探索建立两地高新区共建合作机制和国家海洋高新技术产业基地；加快推进与深圳鹏城实验室协同创新，合作建设湛江海洋科技研究与产业化基地，推动人工智能相关海洋科研实验设施建设。

第五节 打造创新人才强市

全面实施人才优先发展和人才强市战略，实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，为建设区域创新中心提供强有力的人才支撑。

加强高精尖缺人才培养引进。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，围绕重点产业引才育才，集聚一批有助于提升科技与产业发展主导权的高端人才、紧缺人才、青年人才和高水平创新团队。依托湛江湾实验室等重大科研项目、重点学科和重点科研基地等创新平台，引进一批可突破重点产业及领域“卡脖子”技术的团队和拔尖人才。

深入实施“海洋产业人才振兴计划”，引进培养一批海洋领域研发和工程技术领军人才、优秀青年人才、经营管理人才，孵化一批海洋领域创新创业团队，带动一批海洋领域人才项目。以院士或专业首席专家为领军人物，通过人才中坚力量和流动科研人员，打造海洋装备、海洋能源、海洋生物等领域高层次人才队伍。加大对优秀青年科技人才的发现、培养、使用和资助力度。大力吸引海外高层次人才来湛创新创业。

统筹推进各类人才队伍建设。完善干部教育培训制度，优化党政人才选拔、管理和监督机制，建设一支高素质专业化党政人才队伍。落实省直部门选派一批干部到湛江挂职帮扶和湛江干部赴省直部门跟班学习机制。实施企业经营管理人才素质提升工程，培养造就一批具有全球战略眼光、市场开拓精神、管理创新能力和社会责任感的优秀企业家、企业经营管理人才队伍。加大专业技术人才队伍培养力度，提高专业技术人才创新能力。培养一支规模宏大、门类齐全、技艺精湛的高技能人才队伍。加大农村实用人才带头人和农村生产经营型人才的培养力度，着力打造服务农村经济社会发展、数量充足的农村实用人才队伍。培养造就一支职业化、专业化的社会工作人才队伍。加强各类人才国情教育培训，激发爱国报国、建功立业情怀。

促进人才与产业融合发展。完善以企业为主体、职业院校为基础，学校教育与企业培养紧密联系、政府推动与社会支持相结合的人才培养培训体系，通过共建科技创新平台、

开展合作教育、共同实施重大项目等方式，在钢铁、石化、高端装备、生物医药、新材料、能源、交通运输、农业等重点领域培养一批高层次、实用型专业人才，打造“湛江工匠”品牌。鼓励高校、科研院所科技人员服务企业、服务基层，健全科技特派员、人才挂职、社会实践等制度，实现人才链、创新链与产业链高度融合。

营造良好人才发展生态。开展新一轮人才政策创新，出台深化人才改革若干措施及相关配套制度，创新人才培养开发、评价认定、选拔任用、流动配置、激励保障、职称评审机制，完善人才住房安居、医保社保、子女教育、配偶就业等配套政策。积极争取省加大支持湛江引进高端人才、紧缺人才力度。加强人才供需预测和监测，建立完善急需紧缺人才清单制度，建设湛江市高层次人才一站式服务专区，进一步拓展人才服务内容，制定高层次人才办事指南。创造条件设立人才创新创业风投基金、创投基金等，带动社会资本支持人才创新创业。加快人才驿站建设，引导人才向偏远地区和基层一线流动。

第八章 优化提升城市能级 着力推进城镇高品质发展

严格按照空间规划谋划城市发展，提高城市管理水平，高水平实施城市更新[23]，全面提升城市承载力和辐射力，建

[23] 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。

设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市，打造国内一流的生态型海湾城市。

第一节 推进中心城区扩容提质

推进产城联动，实现产城融合，对标国际一流湾区，科学谋划城市发展格局，促进中心城区扩容提质，增强要素集聚，引领县域加快发展。到2025年，市区常住人口达250万人，城镇建设用地规模达275平方公里。

优化城市空间布局。完善“双核双轴多组团”空间结构，引导城市空间以湛江湾为核心，沿“海川快线-海湾大桥-乐山路沿线”、湛江大道，重点向东、向南拓展，打造多个城市功能组团。聚焦金融商务、科技创新等核心服务功能，引导金沙湾、海田-调顺岛、海东高新园、海东新区起步区建设“高端服务功能集聚核（内湾）”，强化城市辐射能力；依托高附加值的临港产业集群，引导霞山临港工业园、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建设“战略支柱产业培育核（外湾）”。

推动城区组团发展。围绕“高端核心服务、战略支柱产业”两大功能，重点发展10个片区。**海田片区**按照“区域性商务金融中心”定位，承载总部金融、商务办公功能。**调顺岛片区**按照“区域性文化艺术中心”定位，整理岸线资源，推动散杂货码头布局调整，打造高品质、连续的开放公共岸线，建设大型文化、艺术设施。**金沙湾片区**按照“区域性休

闲消费中心”定位，结合环湾滨水空间建设一批高端酒店、商业综合体，强化宜商宜游功能。**海东新区起步区片区**按照“区域性科技创新中心”定位，依托湛江湾实验室强化基础创新、应用创新环节，发展创新金融、风险投资等创新服务功能。**北站高铁新城片区**打造重点功能平台，重点完善综合枢纽功能、培育产业服务功能。**西站高铁新城片区**按照“商贸物流组团”定位，发展商贸物流功能，打造高铁经济综合商圈。**海东高新园片区**按照“高新技术组团”定位，重点发展电子信息、生物医药、海洋战略新兴产业，打造海洋工程装备、海洋生物医药、海洋能源开发利用等国家海洋科技成果转移转化聚集区。**广东自贸区扩区湛江片区**按照“临港产业组团”定位，其中霞山临港工业园重点发展精细化工、新材料等高附加值的临港产业集群，综合保税区重点发展保税物流、跨境电商、检测维修等产业，东海岛石化钢铁产业园重点依托龙头企业带动，完善钢铁、石化下游配套产业，延长战略支柱产业链条。**空港经济片区**按照“临空产业组团”定位，建设区域国际一体化的综合交通枢纽，发展临空产业、高新技术产业。**教育基地片区**按照“教育科研组团”定位，依托广东海洋大学等高校资源优势，强化基础教育、职业教育功能，推动产学研深度融合，集聚创新人才。

第二节 加强城市精细化管理

提高城市管理科学化、精细化和智能化水平，强化城市

全周期管理，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，增强城市吸引力和美誉度。

塑造高品位市容市貌。围绕“一湾两岸”，推动旧大天然-金沙湾-调顺岛片区联动开发，整合湛江湾沿岸黄金沙滩、大桥、碧水等景观资源，提升整体形象，形成特色鲜明城市风貌。建设高层地标性楼宇、高端写字楼和酒店、优质生产服务性楼宇、现代化居住小区，打造现代化滨海城市名片。建设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。逐步实现市民“出门有庇荫，500米见公园”，全面创建国家生态园林城市和国家森林城市。提高城市照明的整体质量和水平，塑造高品位的城市夜间公共环境。加快中心城区对外连接道路建设，分离市内与对外交通，完善组团内部规划路网，加快现有道路的升级改造，打通断头路，加大对交通拥堵路段治理力度，形成市区可循环的、畅达的便捷交通体系。完善调顺岛、湛江教育基地、空港经济区等周边配套市政设施。提升小区物业管理服务水平，提高生活环境品质。按照TOD24导向，落实“公交优先”战略，提高公交专用道通行效率。加快建设一批大型停车场，推广建设立体机械式停车位（库、楼）。加强步行、自行车交通系统与居住

[24] 以公共交通为导向的发展模式。

区、公交枢纽、文体商业等公共设施无缝衔接。全面推行生活垃圾分类，推进市区餐厨垃圾及生活垃圾协同处理项目和垃圾分类收集、清运配套设施项目建设。巩固国家卫生城市成果。

推进城市更新发展。以提高存量土地资源配置效率为核心，改善城市经济和人居环境功能配套，加大对2000年底前建成的老旧小区、背街小巷、城乡结合部以及城区中心工业旧厂房功能改造与提升力度。划定工业产业更新改造发展保护区块线，严格控制“工改居”“工改商”，有序引导“工改新型产业用地”。加快实施旧大天然片区改造项目、南油产业新城、霞山火车南站片区、湛江北站枢纽片区、金沙湾旧厂房片区、调顺岛片区、草苏东北片区综合更新改造，增加停车、养老、托育、绿化、娱乐等功能配套。以城市更新与历史文化保护并重，增强老城区的风貌整体性和文脉延续性。

建设新型智慧城市。着力推进智慧城市顶层设计，建设感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”的智慧城市综合管理平台。推进城市公共设施与5G网络、物联网、传感技术融合建设，系统化部署城市数据采集智慧感知网络。推进城市智慧交通灯、智慧停车引导、智慧立体停车等智慧治堵措施广泛应用。强化物联网、云计算、大数据、人工智能等技术在城市规划、建设、治理和服务等领域的应用，重点推进智慧城管、智慧交通、智慧安防、智慧社区等建设，提

高城市管理科学化、精细化和智能化水平。构建数字孪生城市、实现实体城市向数字空间的全息投影，增强城市治理灵敏感知、快速分析、迅捷处置能力。

专栏 5：“十四五”时期湛江市新型城镇化重大工程

一、城市基础设施项目

加快建设湛江高新区海东园区基础设施建设、海东新区基础设施建设、奋勇高新区基础设施建设、海川大道扩建工程、西城快线三期、军港大道二期、湖光路改扩建、金田路新建工程、县道 X812 线麻章南通路至霞山南岑路段改线工程（朝南路南段）、麻章金川路至南通路新建工程（朝南路北段）、湛江市至玉湛连接线（南岑路）、麻章区南通路新建道路工程、调顺东二路新建工程、东海岛石化产业园区通港大道、东海岛石化产业园区港南大道（含延长段）、霞山体育场地下停车场、赤坎体育场地下停车场、东海岛公共管廊等项目。

二、城市更新改造项目

加快建设旧大天然片区整体更新改造、南油产业新城统筹更新改造、赤坎区老旧小区改造、警校片区“三旧”改造项目、霞山区老旧小区片区改造、麻章城区老旧小区改造工程、雷州市新城区基础设施建设、雷州市雷城糖厂三旧改造、遂溪县老旧城区基础设施改造提升工程等项目。

第三节 加快新型城镇化进程

加快以人为核心的新型城镇化步伐，有序推进农业转移人口市民化，实现由速度型向质量型、规模城镇化向人口城镇化转变。

完善人口城镇化机制。深化户籍制度改革，进一步畅通农业转移人口进城落户通道，严格落实居住证制度，推进入

城人口“市民化”，实现农业转移人口享有基本公共服务，实现教育、医疗、就业、住房、文化、体育等民生保障领域同城同待遇。落实城乡居民统一就业政策，消除进城务工人员就业限制性、不平等的规定和做法，积极引导农业转移人口参加城镇职业教育、技能培训、社区建设等活动。建立完善由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，全面落实财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策。

推动城乡融合发展。加快城乡融合发展试点建设，鼓励城乡产业互动、产业融合、资本联结，促进城乡发展要素平等交换、双向流动，缩小城乡收入差距。推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，建立健全城乡教育资源、医疗卫生资源、公共文化资源均衡配置机制，完善城乡统一的社会保障和医疗保险制度。统筹推进城乡基础设施一体化规划和运行管护机制建设，着力补齐农村用水、用电、通信、物流、交通、应急管理、水利等基础设施短板，合理确定城乡基础设施统一管护运行模式。

第九章 推动乡村振兴富裕 全面实现城乡共同繁荣

深入实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，促进农村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，推动形成协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加

快农业农村现代化。

第一节 巩固拓展脱贫攻坚成效

保持现有帮扶政策总体稳定，严格落实“四个不摘”要求，做细民生兜底保障。推动巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，接续加快脱贫摘帽地区乡村全面振兴，让脱贫群众过上更美好生活，逐步实现共同富裕。

巩固提升脱贫攻坚成果。巩固就业产业扶贫成果，健全防止返贫监测和帮扶机制，推进乡村振兴驻镇帮镇扶村工作，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户等重点群体开展常态化监测预警，建立健全快速发现和响应机制，及时纳入帮扶政策范围，加强扶贫项目资金资产管理和监督，保持财政投入力度总体稳定。开展针对性帮扶救助计划，防范化解疫情、自然灾害等引发的返贫致贫风险。

增强脱贫地区内生发展能力。着力补齐脱贫地区交通、水利、电力等基础设施和教育、医疗等公共服务短板，提高脱贫地区发展后劲。强化技能提升，开展有针对性的“点穴式”技能培训，使有劳动能力和劳动意愿的脱贫人口走上稳定脱贫之路。加强农村精神文明建设，积极培育乡风文明，持续开展新时代文明实践，激发脱贫地区致富的内生动力。

加强对农村低收入人口分类帮扶。对获得发展机会、资源要素能力较差的农村低收入人口继续纳入政府和社会帮扶范围。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。发挥好市场和社会力量的积极作用，实施新一轮对口帮扶和“万企帮万村”“南粤新乡贤”等行动。

第二节 提升完善农村基础设施

完善农村道路、水务等设施建设，提高农村公共服务设施档次，改善农村公共卫生条件，优化提升农村公共环境水平。

着力解决农村“行路难”“饮水难”问题。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，加快推进全市乡镇至行政村双车道建设，打通连接现代农业产业园和重点旅游景区公路。统筹推进县镇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，基本实现全市行政村集中供水全覆盖，让全市农民喝上干净安全的饮用水。

完善农村生活垃圾分类转运处理体系。提升垃圾处理能力，加快完成生活垃圾焚烧发电厂建设。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“户分类、村收集、镇转运、县处理”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。

深入推进农村生活污水治理工作。统筹推进县（市、区）级农村、国有农场生活污水收集和治理，分类梯次推进农村生活污水治理，优先解决乡镇所在地、中心村生活污水问题，围绕国家地表水考核断面水质达标控制单元、饮用水水源保护区和“千村示范，万村整治”工程示范县等重点区域优先开展治理。将污水设施排放监测数据等信息等纳入监管系统，建立相对完善的农村生活污水处理设施运维管理体系，到2025年，60%以上自然村、国有农场生活污水得到有效治理。

巩固提升农村“厕所革命”成果。持续推动全市自然村按实际需求完成农村公用厕所新建和改造任务，支持各地因地制宜改造、提升符合开放使用条件的现有村内单位厕所为农村公厕；持续推动农户户厕卫生无害化改造。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，农民群众入厕和卫生习惯进一步改善。

完善农村公共服务水平。依托村公共服务中心（站），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，推动物流快递、光纤信息网络向自然村延伸。到2025年，基本完成农村电网改造升级。健全公共

服务设施常态化维护机制，落实责任，加强农村公共服务设施维护。

第三节 全域推进精美农村建设

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，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。统筹村庄规划建设，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。抓好生态碧道网络建设，突出农村小河小溪小池塘特有乡野特色。

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”，搞好绿色村庄和美丽庭院建设。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。发挥省定贫困村创建社会主义新农村示范村、省级新农村连片示范工程、生态宜居美丽乡村示范（县、镇、村）工程、市级特色乡村等示范带动作用。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；推动全市80%以上行政村达到美丽宜居村标准，打造1-2条美丽宜居乡村风貌带。

全面培育文明乡风。培育与社会主义核心价值观相契合、与村规民约相融合的乡风民风，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。深入开展文明村、文明户创建活动，广泛开展发现道德模范、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，充分利用基层综合性文化服务中心，巩固精神文化阵地。

第四节 加大富农强农力度

加大强农富农扶持力度，发展农村经济，打造高素质的农业生产经营者队伍，促进农民增收。

深化农村综合改革。落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策，发展新型农村集体经济，健全农业专业化社会化服务体系，发展多种形式适度规模经营，实现小农户和现代农业有机衔接。健全农村金融服务体系，发展农业保险。探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。建立土地征收公共利益用地认定机制。建立健全农村土地流转奖补机制，鼓励依法自愿有偿转让。

锻造新时代精勤农民。实施高素质精勤农民培育工程，通过采取就地培养、吸引提升等方式，分层次、分类别培育有文化、懂技术、善经营、会管理的农民队伍。推动土地流

转、农业项目、产业扶持、奖励激励、职称评定、金融保险等扶持政策优先向精勤农民倾斜。制定落实高素质人才政策措施，完善新型职业农民培育制度体系，探索建立有利于人才上山下乡的办法。

持续推进农民增收。完善利益联结机制，实现农村三次产业融合发展，让农民分享产业增值收益。继续深入开展以建设公益性农技站为核心的乡镇基层农业技术推广体系改革，推动农技推广、农业科研院校专业技术人员面向乡村产业、乡村创业扶持项目开展跟踪服务。积极发挥电子商务进农村综合示范县示范带动作用，加强特色农产品线上品牌宣传和集中销售，提升“一村一品、一镇一业”系列特色农产品知名度和影响力，鼓励和支持消费新业态新模式向农村市场拓展。完善农村物流服务体系，加快以中心镇为单位的物流配送中心、专业批发市场等建设。

第十章 积极联动融湾融海 加强区域协调共赢发展

在经济、交通、旅游、民生等领域全面加强区域共融合作，致力打造粤港澳大湾区、海南自由贸易港、广西北部湾经济区和湛茂都市圈联动高质量发展的重要纽带和示范区，实现优势互补、错位发展。

第一节 加强与海南相向而行

全面推进与海南交通、产业、对外开放、公共服务等方

面深度融合紧密合作，将湛江打造成为内陆与海南岛内外联动的重要枢纽、海南自由贸易港的后勤基地和经济腹地、广东支持保障海南自由贸易港建设的门户城市。

加强交通对接。充分发挥徐闻港区南山作业区客货滚装码头的集疏运功能，协同海南加快推进琼州海峡港航一体化进程，携手打造统一规划、建设、运营、管理的现代化过海通道。加强湛江与海南港口领域的战略合作，深化集装箱业务合作，共同拓展“一带一路”国际航线。加快雷州乌石港建设，打通乌石港与西部陆海新通道的铁路货运连接，降低海铁联运成本，探索湛江港与海南洋浦港共建“组合港”，承接洋浦港外溢的交割功能，打造面向东盟的输入型港口。

加强产业对接。加快建设面向海南的“菜篮子”基地和物资加工基地，打造区域性农产品交易中心，为海南提供稳定的生产生活物资保障。发挥临港重化工业比较优势，联动建设先进制造业基地，为海南发展先进制造业提供原材料供给和产业链支撑。建设出口家电等生产基地，以海南自由贸易港为窗口，共同开拓国际市场。加强国际旅游、国际航运、健康医疗等现代服务业协同发展，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”旅游线路产品，共建一批世界级特色旅游景区和度假区。积极探索将海南自由贸易港离境免税提货点、免签证等政策延伸至琼州海峡北岸。加快琼州海峡经济带建设，探索共建产业合作园区，发挥徐闻作为对接海南的“桥头堡”作用，加强粤琼（徐闻）特别

合作区建设。与海南共同参与南海保护与开发，共建海洋经济示范区、海洋科技合作区。

加强平台对接。加快推动湛江吴川机场对外国籍飞机开放，推动徐闻港区、大唐雷州电厂专用码头对外开放，形成公共码头、专用码头互济并进，海港、空港立体化发展的口岸开放新格局。开展跨境电商保税备货业务，就近引入海南自由贸易港“一线”高附加值、高周转率货物，壮大跨境电商产业规模。支持湛江港与海南国际能源交易中心共建华南大宗商品交易中心，构建在海南交易、在湛江交割的“前台后仓”格局。

加强市场要素对接。学习借鉴海南改革经验，优化投资审批程序，推行“极简审批”做法。加强高等教育、科研院所跨区域合作，推动与海南产学研协同创新。推动人才双向交流，吸引海南优秀人才来湛江服务，推动优秀人才到海南学习锻炼。

加强民生对接。大力推进文化、教育、养老、医疗深度融合，加快实现医保异地就医即时结算、公积金异地提取等民生服务一体化。建立健全重大疾病疫情联防联控机制，依托广东医科大学、海南医学院等优质医疗资源，建设区域性医疗救援中心。合力推动琼州海峡海域、海岛综合整治修复，恢复和提升雷州半岛生态系统功能。强化应急管理合作，共建食品安全、旅游安全、消防安全、灾害防治、安全生产及海上救助等保障体系。推动徐闻港区南山作业区危险品检测

中心、公安检查站和徐闻港区海陆两用消防站加快建设。全方位开展维护稳定、治安防控、打击犯罪、缉私禁毒、反恐处突等警务合作，筑牢两地平安稳定屏障。

第二节 积极服务对接“双区”建设

把握粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区建设重大战略机遇，以强化广州湛江“核+副中心”动力机制为纽带，全面加强与“双区”城市群交流合作。

推动基础设施互连。协调推动机场、港口、铁路、高速公路等交通基础设施项目建设。争取加密两地航班，提高货运通关时效。推动“双区”港口与湛江港深化合作，建立两地分拨中转合作机制。争取开行高铁“点对点”直达班次，实现空铁联运、无缝对接“零换乘”。支持“双区”企业参与重要基础设施、产业园、智慧城市和文化旅游等项目投资和建设。

共建合作发展平台。发挥“双区”城市在技术、人才、金融等方面的优势，探索建立产业（园区）共建合作机制，支持湛江经济技术开发区、湛江高新区等重大平台与“双区”重大平台加强对接，实现产业组团式承接和集群式发展。积极推动霞山区块、东海岛区块、徐闻区块纳入广东自贸区扩区的片区。发挥广东自由贸易试验区广州南沙新区片区辐射带动作用，探索片区与湛江共建、共享、共赢的协同发展新模式、新途径。发挥“双区”城市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。

加强重点产业协作。助推两地产业合作发展，共同构建完整的产业链、供应链。加强与广州深度协作，探索建立各县（市、区）及产业（园区）“一对一”共建合作机制。依托宝钢湛江钢铁基地、中科炼化一体化项目等重大项目，发挥“双区”高校、科研院所创新资源优势，针对海洋生物、海洋装备产业发展需求，加强技术、人才、项目合作。支持“双区”医药企业在湛江建立科研机构，合作建设中药材规范化种植基地与现代化医药生产基地，共建区域性医药物流项目。推动两地农业企业、农产品市场建立产销对接机制，建设服务“双区”的“米袋子”“菜篮子”“果盘子”基地。支持两地企业开展战略合作，共同发展滨海旅游产业，合力打造广东省全域旅游示范区。

深化科技和金融合作。鼓励两地企业积极开展人工智能合作，推动制造业数字化转型和智慧互联发展。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、龙头企业在湛江设立分支机构。深化科研项目对接，支持两地科研人员相互开展交流。支持“双区”城市参与设立湛江产业基金，从人才、经验、融资等方面给予指导。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，支持广东北部湾大宗商品交易中心拓展业

务，探讨利用广州期货交易所线上交易，实现在湛江交割。探讨建立金融信息和资源共享机制。

促进社会事业共建。鼓励两地高等院校开展校际合作，积极探索联合办学、师资交流、技术攻关、对口协作等教育资源共享模式，鼓励社会力量跨地区办学。利用“双区”城市优质教育资源和师资优势，对湛江中小学教师开展相关培训。打造高层次海洋人才培养基地和高水平海洋科技创新平台。鼓励广州医科大学与广东医科大学等医科院校在拓宽学生升学通道、搭建专业教师培训平台、引进优质教师队伍、开展医学人才培训等方面开展合作。鼓励两地医疗机构构建双向转诊关系，开通双向转诊绿色通道。开展“双拥”共建活动，发挥军地优势，促进军队和地方人才培养。

推动公共服务共享。加强两地政务服务管理合作与交流，促进政务边界融合拓展，建立工作联动机制和信息共享机制。加强两地优化营商环境工作交流互鉴，推动湛江打造国际化、法治化、便利化营商环境。探索实施自助服务终端“跨城通办”、办事窗口互通互办等举措，为两地企业发展和市民办事提供更为便利的条件。探索在智慧城市、健康医疗大数据等方面的合作。加强两地在疫情防控、突发公共卫生事件应急处置、紧急医学救援等方面的交流合作。

第三节 深化与广西北部湾经济区合作

促进湛江与广西北部湾经济区紧密交流与合作，完善跨省（区）合作机制，拓宽和深化合作领域，全面构筑一体化、同城化发展格局，提高区域竞争力和辐射带动力。

加快建设粤桂北部湾经济合作区。按照“产业转移、创新发展、先行先试”方向，统筹规划湛江-北海粤桂北部湾经济合作区的基础设施、产业布局、城镇建设等，争取上级批准经济合作区享受两省区叠加优惠政策，实现在财税、金融、投资等方面的利益共享，将经济合作区打造成为全国东西部区域合作的典范、北部湾粤桂战略合作的先导区以及经济发展新的增长极。推进双方产业转移和承接，培育形成有效整合双方优势资源的产业集群。发展“飞地经济”等多种合作模式，构建产业转移方和承接方利益协调共享机制，共同推进园区建设。

共建快捷畅通的交通网络。完善跨区域公路网体系，加快建成南宁至湛江高速公路。共建现代化铁路运输网络体系。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，尽快形成以主要港口为核心，布局合理、功能完善、技术先进、优势互补的北部湾海运体系。建立两地道路运输管理协调机制，积极拓展跨区域客货运班线及通达深度，积极推动毗邻城乡客运及公交同城化建设。

全面深化产业合作。优化两地产业布局，加强配套协作，推动产业链条延伸。加深两地家电制造、木材加工、家具制造、玉石加工、新型建材、再生资源以及钢铁、石化上下游产业的合作，推动传统产业转型升级。积极推动新材料、新能源、环保、生物医药、智能家电、光电信息等战略性新兴产业合作。构建物流信息共享平台，互为进出港船舶、货物提供优先、便捷、高效的物流服务。加大商贸、中介、工业设计、创意、电子商务、信息、服务外包等领域的合作力度，共建区域服务体系。加强旅游市场的推广和合作，互相支持举办各种旅游节庆活动。

加强环境保护合作。进一步加强与广西玉林市等地的协调合作，建立健全互相监督、共同监管、联合应急、信息共享、定期磋商、生态补偿等机制，协同推进九洲江流域污染治理，确保交界断面水质达标。建立森林生态系统保护合作机制，强化护林防火合作，共同加强生物多样性保护。建立健全执法联动机制，加强跨界污染项目审批的沟通合作，建立突发环境事件预警信息共享平台。

加强民生领域合作。加强两地高等院校、科研院所等机构交流与合作，探索文化资源共享，共同举办各类群众体育活动和竞技体育比赛。推动两地医疗机构开发多层次交流合作，共同推进医疗服务便利化，完善传染病疫情信息通报和联防联控机制，加强突发公共卫生事件应急管理合作。加强就业指导、职业介绍、创业咨询、就业扶持等方面的就业服

务协作。建立两地公共管理和治安联动机制，共同打击跨地区违法犯罪活动。强化在应对重大汛情、重大环境、重大安全生产、重大公共卫生等突发事件的应急信息共享、应急处置协作、应急物资互助，推进应急专家和应急救援队伍的跨区域援助。

第四节 促进湛茂都市圈共赢发展

推动湛江、茂名、阳江三市加快形成常态合作机制，推动统一市场建设、基础设施一体高效、公共服务共建共享、产业专业化分工协作、生态环境共保共治，推动现代化沿海经济带西翼高质量发展。

推动生态环境联防联控。加强大气污染防治合作，共建区域大气污染联防联治机制。加强垃圾分类处理、环境整治、重点企业污染治理合作，共同探索排污权交易机制。加强水污染防治合作，共同推动建立粤西海域生态环境监管、赤潮预警资源共享和污染防治工作机制，加强沿海重化工业环境风险防范，探索建立区域间环境影响评价信息共享制度。建立三市污染联防联治、联合执法等工作机制，在跨界河流污染治理、大气环境保护、自然保护区等方面加强合作，推动经济与环境的协调可持续发展。

推动交通基础设施一体高效。成立重点交通基础设施项目协调专班，加大三市间工作沟通协调力度，加快推进重点项目建设。加快城际快速轨道交通规划，争取早日开工建设，

推动三市城市轨道交通高效互联；加强高速公路、国省道的有效对接和相互融合；统一编制粤西港口群发展规划，加强港口合作，实现错位发展，提升粤西港口综合竞争力。

深化产业专业化分工协作。积极探索三市产业分工合作和加强产业集聚的有效途径，建立健全稳定的产业链延伸对接项目汇集发布机制和产业分工合作机制，引导区域产业布局优化、结构调整、市场细分、优势互补、错位发展。依托中科炼化一体化项目、巴斯夫（广东）一体化项目等项目，与茂名合作共建世界级绿色石化一体化基地。加强产业园区协同发展，依托湛江吴川机场，合力推进空港经济区建设。共同制定促进区域物流产业发展的扶持措施，加快三市物流合作与交流。结合粤西独特人文，串联三市沿海旅游景点，开发粤西精品旅游线路。定期共同开展旅游联合推介活动，抱团参加全国性、世界性旅游展会，打造区域旅游品牌，携手开拓粤西旅游新局面。

促进社会事业共建共享。加大新闻媒体间宣传力度，相互报道三市政治、经济、文化、教育、社会等方面的发展情况。推动乡贤、商会交流互融，增强湛茂区域归属感和认同感。积极开展多种形式跨地区教育合作，实现教育资源共享，携手打造粤西教育高地。支持互设科研机构，加快重大创新平台建设，加强高新技术研发合作，推动科研成果转化。开展医疗卫生协作，加强城市公立医院之间的技术交流合作，共同推进高水平医院建设，强化基层医疗卫生合作与交流，

着力提升基层医疗卫生水平。建立统一的人才交流和人力资源公共服务信息平台，开展人才交流相关服务。

第五节 全面参与共建西部陆海新通道

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、海南自由贸易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。加强西部陆海新通道与粤港澳大湾区、海南自由贸易港等国家战略衔接，推动新通道沿线地区加强互动，通过“产业＋贸易”模式走向海外市场。立足湛江与内陆产业需求，争取利用新通道实现产业互补。与海南共同打造东南亚集装箱航线互补互通物流网络，探索共建海南国际贸易“岛外仓”，尽快融入西部陆海新通道“一次委托、一口价、一单制、一条龙、一箱到底”全程服务体系。争取省给予政策及专项资金支持，出台新一轮集装箱运输发展扶持政策，支持企业开拓集装箱业务和海铁联运业务，拓展国际集装箱班轮航线。完善海铁联运网络，开通更多连接新通道内陆腹地的海铁联运专列，加快陆港串珠成链布局，合作共建海铁联运“无水港”，进一步拓展经济腹地。加强与重庆、成都等地合作，探索开通中欧班列业务。鼓励企业积极参与“一单制”“公共信息平台建设”等机制创新和应用，支持企业在粤西集装箱业务、多式联运业务及冷链产业中深化陆海双向开放发展。促进湛江海关深化与通道成员海关的合作，完善口岸发展规划。

第十一章 强化统筹协调布局 助推县域经济加快发展

以富民强县为目标，加快县域工业化、城镇化、现代化步伐，培育新的发展动能和进一步发挥传统优势，拓宽发展空间，推动县域经济实现高质量发展。

第一节 着力培育县域特色产业

坚持产业强县、特色兴县。充分发挥县域资源优势及其比较优势，引进和培育特色支柱产业，打造特色专业镇，推动重大特色产业项目优先在县域布局，努力形成“一县一特色产业”、错位发展的县域经济格局。到2025年，全市县域生产总值达到2385亿元，占全市生产总值的53%。

支持廉江市发挥家电、家具制造和建材产业优势，推进国家创新型示范县、小家电省级产业示范区建设，重点发展新能源、智能家电、家居建材、电子信息、大健康、特色旅游、食品加工等产业，促进产业规模化、品牌化、集群化高质量发展。

支持雷州市承接钢铁、石化等中下游产业，发展海工装备、新材料、化工、建材、临港物流等产业；加强与奋勇高新区共融建设，集聚发展新能源汽车、电子信息等高新技术产业；加快建设临港产业园，发展火电、清洁能源配套产业，提升发展制糖业、农海产品加工业、木材加工业等传统产业；依托雷州西海岸滨海资源，打造知名高端滨海旅游度假区。

支持吴川市依托空港经济区，配套发展现代物流、高端

服务业、智能制造等临空产业；升级发展滨海旅游、海产品深加工及海洋生物技术等临海产业；推动羽绒家纺、特色食品、制鞋业和建筑业等传统产业加快转型升级发展。

支持遂溪县发展新能源、新型建材、食品加工、生物医药、制糖、现代物流、滨海旅游等产业，积极创建省级全域旅游示范区，以南药省级现代农业产业园为载体，打造北部湾和粤西地区中药材加工交易集散基地。

支持徐闻县主动对接海南，加快建设徐闻临港产业园/粤琼（徐闻）特别合作区，壮大临港经济，大力发展海洋装备制造、港口物流、旅游、文化、康养、商贸、高端地产等产业。

专栏 6：“十四五”时期湛江市县域产业重大项目

一、县域制造业项目

加快建设吴川市食品产业基地、吴川市鞋业产业基地、吴川市羽绒产业园、吴川年产 80 万立方米装配式建筑预制 PC 构件生产项目、湛江明阳新能源科技有限公司新能源服务中心、明阳新型海洋装备制造项目、廉江南美洲日用陶瓷生产及出口产业园、五洲药业有限公司生物医药科技产业园、九洲农副产品精深加工（冷链）综合产业园、大型风电叶片生产制造基地、恒兴海洋食品研发生产项目、广东汇通乳胶医用丁腈橡胶检查手套生产基地、润阳联合智造有限公司装配式建筑构件厂项目、遂溪县 60 万吨生态绿色复合肥项目、新源太阳能光伏设备制造项目、广东鹏港绿色科技建筑项目、东方雨虹湛江绿色新材料产业综合产业园、湛江雷州半岛 25 万吨/年生态海盐工程、湛江市红日稀有金属有限公司伴生共生锆钛海滨砂矿资源综合利用等项目。

二、县域服务业项目

加快建设廉江音乐小镇、湛江廉江陆港物流产业项目、廉江市龙健保税物流园、廉江市龙健跨境电子商务产业园、吴川市亚洲珍稀植物研

发观赏园、国联水产冷链物流基地、广东王村港互联网海洋产业创新平台、广东海阳车城、湛江画景农海产品综合市场、全联集采冷链物流项目、徐闻深远海智能海洋装备海上试验示范基地、徐闻青安湾、白沙湾滨海度假区、雷州半岛西海岸旅游度假区、雷州九龙山湿地公园委托管理、华侨城集团雷州骑楼古街旅游区等项目。

三、县域农业项目

加快建设康达尔徐闻县生猪养殖项目（二期）、正大集团（雷州）百万头生猪全产业链项目、正大遂溪100万头生猪种养结合及产业链项目、廉江市鳄鱼养殖产学研生态项目、深远海海洋牧场装备、国际（湛江）海洋科技渔业产业基地等项目。

第二节 高水平建设县域城镇

坚持产城联动、产城融合，提升城镇品质，提高综合承载力和辐射力，建设功能完善、环境优美、各具特色的新型县域城镇，将县城打造成为具有凝聚力、竞争力、辐射力的卫星城，建设一批特色鲜明、吸引力和影响力强的卫星镇。

廉江市发展定位为全市县域经济发展排头兵和湛江融入北部湾经济圈、开拓东盟自由贸易区的门户城市。围绕“一主两副、三轴一带四区”的城镇空间格局进行发展，以廉江中心城区为主中心，以安铺-横山、石岭镇为副中心，建设湛茂融合城镇发展轴、西部通道产城发展轴、环湾海洋经济发展轴以及城镇功能拓展带，重点打造产城融合发展区、特色农业发展区、临港经济发展区、生态功能保护区。加快公共基础设施建设，建设宜居宜业宜游的现代化生态园林城市。

雷州市发展定位为沿海经济带西翼增长极、对接海南自

由贸易港重要腹地。围绕“一核三级多节点”格局进行发展，全面提升城区能级和综合服务功能，加强雷州历史文化名城保护，激发古城新动力。依托雷州西海岸滨海资源，打造大型知名高端滨海旅游度假区群。做优做强客路、龙门、乌石三个中心镇，加快推动龙门镇建设全省城乡融合发展试点中心镇，加快培育英利、企水、东里等一批具有特色优势的魅力城镇。

吴川市发展定位为沿海经济带西翼重要海滨城市和宜居宜业宜游的江海魅力之城。围绕“一主一副，三节点四片区”的城镇空间布局结构进行发展，主城区形成以现代化服务业、商贸物流业为主导产业的综合服务中心，大力发展空港经济区，构建黄坡产业集聚点、长岐高铁商贸服务点、覃巴滨海旅游度假点三节点，强化综合服务区、旅游度假区、产业发展区、特色农业区四片区建设，做优做强黄坡、吴阳、塘缀三个中心镇。

遂溪县发展定位为全域推进城乡融合发展先行区和产业兴旺、生态宜居城市，对接湛江市区致力实现同城化，加快推进全省城乡融合发展试点县建设。推进县城“两河三岸”扩容提质，修复风朗河生态环境，打造湛遂半小时生活圈。着力提升城月、北坡、杨柑三个中心镇承载能力，发挥中心镇辐射集聚功能。

徐闻县定位为大陆链接海南的枢纽、琼州海峡城市共同体的北岸核心、红土风情浓郁的滨海生态旅游城，努力打造

广东对接服务海南自贸港的门户城市，进一步发挥对接海南桥头堡的作用。围绕“两新城”“两园区”“两湾一角”和“三公园”规划思路进行发展，打造南山物流园区、下桥工业园区拓展区，推动下桥镇加快建设全省城乡融合发展试点中心镇。

第三节 增强县域发展支撑能力

为县域发展“松绑减负”，优化发展环境，增强发展动能，增创发展优势，促进县域经济社会全面发展。

加大支持县域发展力度。进一步扩大县域发展自主权，加大简政放权力度，依法赋予县（市）投资审批、产业政策、市场监管、资源利用等更大的经济社会管理权限。加大对县域经济的财政支持力度，统筹安排县域发展支持资金，加大产业扶持力度，安排专项资金，扶持壮大龙头企业、支柱产业和特色经济，对列入国家、省级重点建设项目给予一定的配套资金支持。支持县域项目申报省、市重点项目。引导金融机构加大对县域产业、项目的信贷支持。加大对县域的人才扶持力度，选派和推动高素质人才到基层工作，在福利待遇、职务晋升方面予以倾斜。

加强县域基础设施建设。加快完善县域交通基础设施，促进道路优化布局、提档升级，实施国道 325 廉江段改建工程、国道 207 线雷州穿城段改建工程、国道 G228 线遂溪穿城段改线工程、省道 S286 线湛江至廉江新塘仔段新建工程

（湛廉快线）、省道 S376 线徐闻县城段改建工程等普通国省道新改建工程。优化能源电网结构，促进县域电源、电网协调发展。推进县域 5G 通讯基站系统建设，实现镇镇有基站、村村通 5G。加快县域能源、产业园区配套设施、渔港、水利等基础设施建设。

提升县域招商引资水平。提升县（市）政府服务效能，优化营商环境，积极营造县域亲商、重商、爱商、护商良好氛围，处理好“招商”与“安商”的关系，打造更加优质、友善的县域投资环境。统筹推进县域招商引资工作，建立健全招商引资项目库，创新开展产业链招商、平台招商、以商引商、乡贤招商，以各种方式积极推介县域发展环境和招商引资信息，吸引国内外企业到园区投资兴业，做大县域特色产业。实施乡贤回归工程，鼓励乡贤回乡投资置业。建立健全招商引资服务责任制，跟踪推动签约项目加快落地建设。

专栏 7：“十四五”时期湛江市县域基础设施重大项目

一、县域交通基础设施项目

加快建设国道 G325 线廉江向阳村至青平段改建工程、国道 207 线雷州穿城段改建、国道 G207 线遂溪穿城段改线工程、国道 207 至疏港大道连接线、国道 207 线至下泊靶场战备公路、国道 G228 线遂溪穿城段改线工程、国道 G228 线吴川穿城段改线工程、省道 S388 线萧屋至多浪段改建工程、省道 S287 线廉江市石岭镇至流江村段改建工程、省道 S285 线吴川下坡至梅北段扩建工程、省道 S376 线外罗至西连段改建工程、省道 S547 线徐闻县勇士至下桥段改建工程、省道 S289 线雷州市南兴至调风段改建工程、省道 S290 雷州市那双至乌石段改建工程、省道 290 线白桔至下坑村扩建工程、省道 S286 线湛江至廉江新塘仔段新建工

程（湛廉快线）、省道 S373 线雷州市邦塘至企水段改建工程、廉江市罗州大道西延伸线、雷州港区乌石作业区货滚、货运码头工程、湛江港廉江港区航道工程、琼州海峡北岸防台应急锚地工程等项目。

二、县域能源基础设施项目

加快建设省天然气湛江-徐闻干线项目、遂溪岭北工业园天然气分布式能源站、吴川市镇村管道燃气等项目。

三、县域水利基础设施项目

加快建设吴川市白庙水厂扩建供水工程、吴川市积美拦河闸坝重建工程、吴川市吴阳拦河坝重建工程、吴川市塘尾分洪闸重建工程、吴川市大岸水闸重建工程、九洲江廉江段治理工程、廉江市北部湾海洋经济区城乡供水示范点供水工程、遂溪县城市排水防涝系统建设、鹤地至南渡河引水、南渡河引水工程、吴川市滨海旅游集聚区供水项目一期工程等项目。

四、县域渔港基础设施项目

加快建设徐闻中心渔港、江洪一级渔港、草潭二级渔港升级改造等项目。

五、县域产业园区基础设施项目

加快建设廉江高新技术产业开发区基础设施建设项目、湛江-北海粤桂北部湾经济合作区、遂溪县产业转移工业园区、雷州省级产业园基础设施建设项目、雷州新能源汽车城产业园基础设施建设项目、奋勇高新区基础设施建设项目、徐闻生态工业集聚区第二期基础设施建设工程、徐闻临港产业园（粤海合作特别示范区）等项目。

第十二章 推进更深层次改革 构建更高水平经济体制

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立现代财税金融体制，健全公平开放透明的市场规则，激发各类市场主体活力，加快构建统一开放、竞争有序的市场体系。

第一节 加大形成有效市场改革力度

加大结构性改革力度，创新制度供给，适应和引发有效需求，夯实市场经济基础性制度，加快推进要素市场化改革，深化投融资体制改革，增强市场主体活力。

建设高标准市场体系。实施严格的知识产权保护制度，完善知识产权代理、运营、鉴定、维权援助等服务体系。深化行业协会、商会和中介机构改革。实施市场准入负面清单制度，建立市场准入负面清单信息公开、动态调整、第三方评估等机制，推进“非禁即入”普遍落实。全面落实公平竞争审查制度，健全公平竞争审查抽查、考核、公示制度，完善第三方审查机制，定期清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的存量政策，加强反不正当竞争执法，进一步营造公平竞争的市场环境。推进要素市场化配置改革，根据土地、劳动力、资本、技术、数据等要素的不同属性和市场化差异程度，分类完善相应的要素市场和交易平台，完善要素确权、定价、交易、监管等全流程制度机制。建立健全城乡统一的建设用地市场，深化产业用地市场化配置改革，扩大国有土地有偿使用范围。深化要素价格市场化改革，探索完善生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。

深化投融资体制改革。深化企业投资管理体制改革，强化企业投资主体地位，严格实行准入负面清单、行政审批清单、政府监管清单，建立健全清单动态管理机制，进一步放

宽企业投资准入。推进政府投资管理体制改革，合理界定政府投资范围，建立保持政府投资稳定增长的机制，增强政府投资宏观调控能力。规范政府投资管理，制定政府投资基本建设项目管理办法，建立重大建设项目库，加强政府投资项目储备。加快建立与投资体制改革相适应的融资机制，实现投资管理向投融资管理转变。

深化国资国企改革。调整国有经济存量结构，优化国有经济增量投向，做强做优国有资本和国有企业。推动国有资本向重要行业和关键领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。以资本运作能力较强、治理机构完善、风险管控健全、功能较为完备的集团公司为基础，组建或改组成为国有资本运营公司，以资本运营为主，实现资本价值最大化。积极推动市属企业入股中石化、中海油、国电投、华电等央企、省企在湛项目，稳妥推进混合所有制改革，健全市场化经营机制，完善市场化薪酬分配机制，灵活开展多种方式的中长期激励。改进考核评价体系，健全协同高效的监督机制。建立和完善国资监管权责清单，建设数字化国资监管平台，进一步优化国资监管。

支持民营企业发展壮大。健全支持民营经济改革发展机制和政策措施。对民营和国有经济一视同仁，对大中小企业平等对待，清理与企业性质挂钩的歧视性规定和做法，持续完善涉企政策和服务体系。落实减税降费政策，降低民营企业生产经营成本。支持民营企业上市融资，拓宽融资渠道，

解决中小微企业融资难题。激发企业家精神，依法保护企业家财产权利和创新收益。鼓励有条件的民营企业加快建立现代企业制度，支持民营企业参与重大科研攻关项目，畅通人才向民营企业流动渠道。力促“个转企”[25]“小升规”[26]“规上市”[27]。定期发布民营企业产值百强、商贸百强和税收百强，鼓励企业做大做强。

第二节 建立现代财税金融体制

加快建立现代财税制度，提升税收监管效能，优化政府间财权和事权划分，推进财权事权相协调，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。

推进财政预算改革。加强财政资源统筹，集中力量办大事，坚决落实政府过紧日子要求，完善财政资金直达机制，强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力，优化财政转移支付制度。着力提升制度执行力，完善管理手段，创新管理技术，破除管理瓶颈，推进预算和绩效管理一体化，以信息化推进预算管理现代化。坚持底线思维，加强地方政府债务管理，防范化解财政运行风险隐患。全面实施预算绩效管理，强化绩效目标管理和事前评审，加强绩效监督约束，强化结果运用。加强项目库管理，预算支出全部以项目形式纳

[25] 个体工商户转为企业。

[26] 小微企业规范升级为规模以上企业。

[27] 规上企业升级为上市企业。

入预算项目库，实施项目全生命周期管理。持续深化财政事权与支出责任划分改革，提高财力与支出责任的匹配度，推进财权事权相协调。

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，利用银团贷款、供应链金融等多种信贷工具，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复制推广，重点支持科技企业用足境外发行债券、境外借款等政策。健全企业融资机制，探索“母基金+子基金”等模式，支持设立湛江金融发展基金、海洋产业发展投资基金，大力发展涉海金融，创建海洋金融创新试验区。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登陆境内外资本市场；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、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融资支持。

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。依法构建管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的政府举债融资机制，加强对债务融资监督和管理。严格专项债券项目合规性审核，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。严格落实地方政府债务预算管理规定，建立动态债务监控机制，加强对政府债务的动态监管。依法依规履行政府债券还本付息责任，牢牢守住不新增地方政府隐性债务底线，积极稳妥化解存量地方政府隐性债务。

第三节 营造优越营商环境

对标世界银行和中国营商环境评价指标体系，深化营商环境综合改革，开展全市营商环境考核评价工作，加快转变政府职能，建设服务有为政府，全面提高办事效率，完善信用体系建设，打造市场化法治化国际化营商高地。

提升政府服务能力和水平。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，全面实行政府权责清单制度。探索建立与“数字政府”建设相适应的行政决策、行政执行、行政组织、行政监督体制，推进政务公开和政务服务事项标准化，加快推行商事登记全程电子化，推动更多事项“一网通办”[28]。持

[28] 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。

续开展“减证便民”[29]行动，深入推进“证照分离”改革全覆盖，将不动产转移登记、抵押登记等进行“一窗受理”并行办理。加快工程建设项目审批制度改革，推动自然资源领域“多审合一”[30]“多证合一”[31]，实行重大项目办事绿色通道制度，推进工程建设项目风险等级分类改革，精简社会投资低风险项目审批流程。深入实施企业投资项目分类管理和落地便利化改革，推进投资项目审批告知承诺制。统筹推进赋权事项认领承接工作，适度下放行政审批权力。加强和规范事中事后监管，落实监管责任，健全监管规则，创新监管方式。推行市场监管领域跨部门联合“双随机、一公开”监管，推进“互联网+监管”。健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定的渠道，提高决策科学化、民主化、法治化水平。

构建亲清新型政商关系。推动党政干部同企业交往既坦荡真诚、真心实意靠前服务，又清白纯洁、守住底线。完善政企沟通互动长效机制，建立规范化机制化政企沟通渠道，采取恳谈会、挂钩联系、政企会商等方式，与企业家加强沟

[29] 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。

[30] 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。

[31] 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。

通交流，进一步推动企业家参与涉企政策制定。聚焦企业需求，健全企业困难和问题协调解决机制、帮扶和支持机制。

加强社会信用体系建设。建立健全信用数据归集共享工作机制，推动“信用湛江”平台升级改造，打造全市地方信用信息共享交换总枢纽和信用服务中心。加强信用数据安全防护，强化信用数据治理，提高公共信用信息规范性、准确性、完整性。探索实施“信用湛江”信用报告代替无违法违规证明。完善和推广“信易贷”模式，推动“信易+”等惠民便企信用产品在政务、市场等领域中广泛应用。全面推动信用分级分类监管，建立健全以信用为基础的新型监管机制。加强政务诚信建设。完善联合奖惩工作机制，完善失信主体信用修复机制。培育和规范信用服务市场，推动信用服务产品广泛应用。

第十三章 保护蓝天绿水青山 实现人与自然和谐共生

坚持“绿水青山就是金山银山”理念，坚守自然生态安全边界，优化国土空间开发保护格局，加强生态环境协同治理和生态修复，深化生态文明体制改革，加快建设美丽湛江。

第一节 完善生态环境分区管控体系

科学统筹布局和优化提升生产、生活、生态空间，实施以“三线一单”[32]为中心的生态环境分区管控体系，优化国

[32] 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。

土空间开发保护格局，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

实施生态环境空间分区管控体系。衔接国土空间规划，统筹协调优化城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三区三线”的布局。全面实施以“三线一单”为中心的生态环境分区管控体系，对环境管控单元按照优先保护、重点管控和一般管控实施分类管控，充分优化提升生产、生活、生态空间，让发展更和谐、保护更周全。

优先保护重要生态空间。优先保护湛江红树林自然保护区、廉江北部丘陵地区林带、鹤地水库等重要生态空间，保育生态功能。对生态保护红线实施严格管控和强制性保护，建立常态化执法机制。以县级行政区为基本单元建立生态保护红线台账系统。全面加强自然保护地监管，建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的三级保护地体系。加强自然保护地人类活动遥感监测和实地核查，严厉查处生态破坏行为。

强化区域空间布局管控。严格落实生态环境分区管控措施，强化廉江北部山林与水源涵养地带等优先保护单元生态功能维育；着力推动中部城镇发展区等重点管控单元产业转型升级、污染减排和资源利用效率提升；严格管控湛江经济技术开发区、霞山、雷州等地重点园区建设项目准入，统筹考虑区域集中供热、污水处理和固废处置设施建设，定期开

展环境质量跟踪监测。引导雷州南部、徐闻东部等一般管控单元科学布局产业，促进生态、农业、旅游等融合发展。

推动城市开发建设生态化。推行生态环境扩容提质为导向的开发模式，将生态环境保护理念与土地综合整治、旧城改造、新区开发、生态园林城市创建、国家森林城市创建、海绵城市建设、生态旅游、城市“双修”等建设活动深度有机融合，构建有利于污染物扩散净化的城市空间布局，增大生态环境容量，提升城市绿色生态品位。

强化水生态空间管控。划定并严守水生态保护区域红线，明确水生态空间管控范围，科学确定水生态空间功能布局。依法划定全市流域面积50km²以上河流和主要湖泊河湖管理范围及水域岸线范围，合理划分岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，明确分区管理和用途管控要求。严格管理涉河建设项目，健全河湖水域岸线准入制度，科学划定鉴江、九洲江等重要流域重要河段禁采区，规范河湖水域岸线开发、河道采砂秩序。

第二节 推进绿色低碳转型和高效利用

以碳达峰为牵引，深化产业、能源、交通等方面结构调整优化，建设清洁低碳、安全高效的现代化能源体系，推进绿色低碳技术创新和清洁生产，发展循环经济，提高资源能源节约集约利用效率，推动绿色低碳生产生活方式成为主流。

实施碳达峰行动。制定全市碳排放达峰行动方案，推动有条件的县（市、区）或行业的碳排放量率先达峰。建立碳排放总量和强度控制制度，提高低碳能源消费比重，加强工业、能源、交通、建筑等领域温室气体排放管控，推进温室气体和大气污染物协同减排。强化碳排放权交易监管，推动碳捕集、利用、封存技术研究及应用。

大力发展绿色低碳产业。积极推行源头减量、清洁生产、资源循环、高效治理的绿色生产方式。健全绿色低碳技术创新体系，制定技术标准，加大绿色低碳环保关键技术开发与应用。培育引导绿色产业集聚发展，形成以资源综合利用为主导功能的产业集聚带，打造绿色产业基地。推进绿色产业补链强链，提高技术装备水平和产业规模。推动重点行业、重点流域企业实施清洁生产，推进钢铁、石化、化工、造纸、火电、水泥、建材等高耗能行业实施低碳化、节能化技改，提高余热余压利用率。推进东海岛石化园区绿色智能升级改造，打造世界级绿色高端沿海临港重化产业基地。

优化能源结构和配置。推动能源清洁低碳高效利用，建设清洁低碳、安全高效的现代化能源体系。大力发展水电、风电、核电、太阳能等清洁能源，加快建设天然气管网和园区集中供热管网，推进“煤改气”工程，新建、改建、扩建耗煤项目严格实行煤炭减量替代。实施出租汽车油（气）改电换购计划，扩大邮政、物流配送、环卫、通勤等领域新能

源汽车应用规模。加快淘汰高耗能落后产能，加快淘汰国III及以下排放标准的燃油车。

推动资源节约集约循环利用。强化能源、水资源、建设用地等总量和强度“双控”制度以及相关指标刚性约束。大力发展循环经济，构建覆盖全社会的资源循环利用体系，实施园区循环化改造，推动工业集聚区产业循环链接，着力构建“石化资源循环链”“能源循环利用链”“水资源循环链”和“废弃物循环链”，培育“再制造”企业。全面落实最严格水资源管理制度，推进节水型社会建设。提高土地利用效率，加大“三旧”改造和闲置土地处置力度。提升农业绿色生产水平，引导廉江、遂溪、雷州、吴川等畜禽养殖地区加快推广畜禽粪污综合利用、种养循环的生态农业模式，加强废旧农膜、农药包装废弃物等再利用与集中处置。大力推行生活垃圾分类和减量化、资源化，重点推进餐饮、住宿、商场、快递等行业垃圾源头减量。

推行绿色低碳生活方式。倡导绿色价值观和消费观念，培养环境资源友好习惯，完善绿色消费政策体系，推动全社会形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色商场、绿色建筑等创建行动。发展绿色建筑，倡导低碳居住，执行绿色建筑标准，推进施工低碳化、建筑节能化改造。完善绿色出行交通体系，提倡低碳出行。

积极主动应对气候变化。将适应气候变化理念落实到城市规划、建设与管理中。推进低碳城镇、低碳社区试点示范。加强气候变化综合评估和风险管理，完善气候变化监测预警和信息发布体系，提高城市应对气候变化的能力，提高农业、林业、渔业以及重点流域、沿海生态脆弱区域适应和防御气候变化的能力。

第三节 深入系统治理环境污染

坚持精准治污、科学治污、依法治污、源头治污，深入打好污染防治攻坚战，着力推进生态环境协同治理，巩固加强环保基础设施建设运维，严格控制主要污染物排放总量。

巩固提升水环境治理成效。落实以控制断面和水功能区相结合的地表水环境质量目标管理机制，实施“流域-水功能区-控制单元-行政区域”分区管控体系，突出上下游、干支流、左右岸、城区郊区和农村协同治理，全面落实河长制、湖长制，统筹推进水环境治理、水资源保护、水生态修复、水安全保障。持续巩固和深入推进考核断面水质达标攻坚，继续推进城镇、农村生活污水管网建设改造，提高管网覆盖率收集率。继续加强九洲江-鹤地水库、小东江、鉴江、南渡河等重点流域环境综合整治，开展入河排污口排查与整治，按照“溯源、控源、截污、治污”要求开展规范化精准整治。全面开展重污染河流治理，推进工业、城镇、农业农村、港口船舶“四源共治”，统筹城乡全域推进黑臭水体整治修复。

加强饮用水源和重要江河湖库水体保护，深化流域联防联治和协同治理。梯次推进农村生活污水治理，推进农业源污染防治，加强种植业、畜禽及水产养殖污染治理。

持续推进大气污染防治。加强温室气体和大气污染物协同减排，以臭氧和 $PM_{2.5}$ 污染防治为核心，强化多污染物协同控制和区域协同治理，持续改善空气质量。加强碳排放强度管制，探索实行部门、行业、区域的碳排放强度控制目标责任制。从严控制钢铁、电力、石化、建材等能高能耗行业二氧化碳排放增长。加强重点园区和企业大气污染治理，监督中科炼化等 VOCs（挥发性有机化合物）重点监管企业落实“一企一策”整治，强化源头控制和集中治理。深入推进重点行业工业锅炉、窑炉脱硝治理和超低排放改造。强化机动车尾气治理，加强船舶废气污染防治，推广靠岸船舶使用岸电技术，大力推进公交电动化和新能源车使用。加强面源综合防控，加强建设工地、矿山、堆场、道路、码头和运土车辆扬尘污染及农作物秸秆等废物露天焚烧监管，严格管控燃放烟花爆竹。推进农业氨污染防治，建立氨排放源清单。

夯实土壤污染防治基础。加强土壤污染源头防控，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。以受污染农用地周边企业、高关注度企业地块、土壤污染重点监管单位等为重点，限期关闭拆除相关生产设施设备等。加强农业灌溉水排查，降低土壤污染输入。继续加强对有色金属矿采选、有色金属冶炼、电镀、铅酸蓄电池制造等涉重金属

行业的污染管控，严格执行重金属污染物排放标准和总量控制指标。推进化肥农药减量化，加强白色污染治理，开展受污染耕地综合治理。开展工业污染地块环境调查、风险评估和治理修复试点示范工程。完善土壤和地下水环境监测网络和监管能力，强化土壤、地下水污染协同防治。

强化固废危废综合治理。鼓励企业、园区开展绿色制造和循环化改造。支持宝钢湛江钢铁公司利用工业窑炉协同处置危险废物，鼓励石化、化工、造纸等大型企业集团自行配套建设高标准危险废物处理设施。加快培育工业固废综合利用示范企业和园区，提高工业固废本地资源化水平。加快建设生活污泥处理处置设施，同时抓好污泥源头减量管理，指导高废水排放企业通过技改减少污泥产生量。筑牢危险废物源头防线，加强危险废物产生、利用、转移、贮存、处置环节管控，严格落实危险废物规范化管理考核要求，强化事中事后监管。推进医疗废物处置设施建设，建立健全医疗废物协同应急处置机制，保障医疗废物应急处置能力。

补强环保基础能力短板。推进生态环境监测机构改革，合理划分监测事权。持续强化生态环境监测预警“一张网”建设，统一规划、整合优化环境质量监测点位。完成生态环境监测能力达标建设，完善全市大气、水、海洋、声环境等生态环境监测网络建设。加强基层执法和监测能力建设，配齐配强县（市、区）生态环境执法、监测人员和配套设备装备，推进生态环境执法重心下移，强化属地生态环境执法。

围绕应急管理能力建设、环境应急技术支撑和突发事件响应机制完善等方面，加强环境应急管理体系建设。完善核应急管理机制。健全“横向到边、纵向到底”的网格化生态环境监管体系，提升基层生态环境保护公共服务水平。加强生态环境大数据开发应用，推动环境治理精准化、科技化。

第四节 加强生态修复和扩容

守住自然生态安全边界，筑牢生态安全屏障，推进山水林田湖草系统保护治理，形成整体保护、系统修复的大格局，加强生物多样性保护，巩固提升生态系统质量和稳定性。

筑牢绿色生态屏障。构建以沿海防护林、滨海湿地、海湾、海岛等要素为主体的海洋生态保护链，加强陆海生态系统保护和修复。加强保护以山地、森林为主的廉江北部生态屏障，强化水土保持、水源涵养和生物多样性维护。加强以重要河流水系和主要山脉为主体的生态廊道保护和建设，形成通山达海的生态廊道网络系统。

推进生态系统保护与修复。强化山水林田湖草整体保护、系统修复，建立耕地、河湖休养生息制度。全面推行林长制，实施新一轮绿化大行动和雷州半岛生态修复，完善天然林保护制度，加强森林抚育与改造，推进生态公益林提质增效。加强饮用水源地保护，推进绿色生态水网建设，加强自然湿地保护。高质量建设美丽海湾和万里碧道，建成安全行洪通道、自然生态廊道、文化悠闲漫道和生态活力滨水经

济带。有序开展历史遗留矿山石场治理复绿，加强矿产资源开发区域地质环境和生态系统修复。

加强生物多样性保护。开展生物多样性本底综合调查与监测，建立数据管理平台。实施濒危野生动植物保护工程，加强珍稀濒危动植物栖息生长地的保护，协同打击跨境走私濒危物种活动。加强转基因生物环境释放、风险评估和环境影响研究。

第五节 实施海洋生态环境高水平保护

强化陆海统筹、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“水清滩净、岸绿湾美、鱼鸥翔集、人海和谐”的美丽海洋环境。

加强海洋生态整治修复。严格落实自然岸线保有率管控目标，加强海岸线利用动态监测，严控围填海等开发建设活动。重点开展形态修复与养护、滨海景观构建、海岸防护能力建设等。以海东新区为试点建设海岸带保护利用综合示范区，持续推进红树林湿地恢复与保护，加强徐闻珊瑚礁、流沙湾海草床、吴川水产种质资源保护区及重要海洋海岛生态系统保护修复。以湛江湾、吴川金海岸等海湾为重点，加快建设一批美丽海湾。

推进海域污染治理。坚持“水陆统筹、以水定岸”，健全陆海统筹的治理保护体系。开展重点海湾环境容量核算及入海污染物总量控制研究，重点削减总氮、总磷的入海量。

以湛江湾、雷州湾、安铺湾等水质下降或劣于四类的海湾为重点，实施海域环境综合整治。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，到2025年，基本消除入海河流劣V类水体，总氮入海量较2020年明显下降。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。开展入海河流和近岸海域垃圾综合治理，强化海洋塑料垃圾防治，增强海上垃圾打捞、处置能力，加快船舶水污染物港口接收设施、污染物转运及处置设施和船舶生活污水和油污水处理设施建设。

第六节 深化生态文明体制改革

坚持以完善的制度体系推动生态文明建设，坚持以政策制度促进发展模式绿色转型，建立生态文明绩效评价考核和责任追究制度体系，构建多元共治的现代环境治理体系。

健全生态文明制度体系。健全自然资源管控制度，构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资产产权制度，全面开展自然资源统一确权登记。立足资

源环境承载力，细化主体功能分区，强化海陆统筹发展，科学布局生态空间、农业空间和城镇空间，提高生态安全保障和绿色发展能力。建立全域全类型的自然生态空间用途管制体系，依法实行生态空间区域准入、用途转用许可制度，落实生态环境准入清单制度。完善资源总量管理和全面节约制度，完善最严格的耕地保护制度和土地节约集约利用制度，全面实行永久基本农田特殊保护。强化取水许可管理，严格控制高耗水项目建设，加强工业用地节约集约利用管理。推行资源有偿使用和生态补偿制度。建立将资源所有者权益和生态环境损害等纳入自然资源及其产品价格形成机制。完善土地、矿产资源、海域海岛等有偿使用制度，推进落实自然资源税从价计征。探索将生态资源价值纳入经济核算体系，建立有利于调动各方积极性的市场化、多元化生态保护补偿机制，严格实行生态环境损害赔偿制度。

构建多元共治现代环境治理体系。强化生态环境保护责任。健全市县两级生态环境保护委员会议事机制。夯实企业环保治理主体责任，构建“三线一单”、区域规划环评、建设项目环评、排污许可相互衔接的固定污染源全链条环境管理体系。完善企业环境信用评价和违法排污黑名单制度，对违法排污、监测数据作假的企业、机构、个人环境违法信息记入信用平台并向社会公开。构建全民参与环境治理的行动体系，拓展公众参与生态环境保护途径。充分发挥新闻媒体、网站、行业协会等多方力量的监督约束作用。加强对社会环

保组织、团体、环保志愿者队伍的指导和培育，支持其依法开展环保公益和志愿活动，更好参与、助力生态环境保护。

专栏 8：“十四五”时期湛江市生态环保重大工程
一、水质治理工程 加快建设湛江市中心城区水系综合治理工程（2019-2023 年第一阶段、第二阶段）、湛江海东新区水质净化厂及配套管网一期工程、遂溪县滨河新区污水处理厂一期工程及配套管网工程、廉江河综合治理工程新村电站片项目、廉江河西瓜坡至九洲江段防洪排涝水利疏浚工程等项目。 **二、固体废物处理工程** 加快建设湛江市综合利用多循环环保项目（湛江市工业固体废物处理中心）、湛江市生活垃圾焚烧发电厂扩容、湛江市餐厨垃圾及生活垃圾协同处理项目、遂溪同畅环保科技船舶废物处理利用中心等项目。 **三、综合整治工程** 加快建设徐闻滨海城市生态环境综合治理工程、吴川市滨海新区海岸综合整治、雷州半岛南渡河综合整治工程等项目。

第十四章 加快推进教育现代化 建设高质量教育体系

全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，构建高质量、高水平教育体系，完善终身学习体系，建设学习型社会，打造粤西和北部湾地区教育中心。

第一节 推动基础教育高质量发展

优化基础教育资源配置，改善基础教育阶段学校办学条件，促进教育公平，提升教学质量。

推进学前教育优质普惠发展。大力发展公办幼儿园，加快公办乡镇中心幼儿园和村级幼儿园建设。加强民办幼儿园监管，积极引导和扶持民办幼儿园提供普惠性服务。落实城镇小区配建幼儿园政策，巩固提升“5080”攻坚行动成果。建立健全学前教育成本分担机制，完善幼儿园生均拨款、收费、资助等制度，落实公办园财政补助政策和普惠性民办园认定、补助及扶持政策。严格执行幼儿园办园行为督导评估制度，完善清理整治无证幼儿园长效机制。与高校联合培育省级学前教育“新课程”科学保教示范项目，提高幼儿园保教质量。组织各县（市、区）积极申报学前教育普及普惠县（市、区）。

推进义务教育优质均衡发展。健全义务教育城乡一体化发展机制，提高义务教育均衡发展水平，积极创建国家义务教育优质均衡发展县。优化义务教育学校布局，加快城镇新建居住区配套标准化学校建设，在老城区配套学位不足的片区统筹新建或改扩建配套学校，高质量办好乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校，保障适龄儿童少年就近充分入学。加大城区公办学校学位供给，鼓励支持公办学位紧缺的县区通过购买民办学校服务等方式，有序增加义务教育学位，解决城镇“大班额”问题。完成“义务教育薄弱环节改善与能力提升”工程，完善义务教育基本办学条件，加大国家通用语言文字推广力度，提高农村学校和薄弱学校教育质量。统筹推进中小学幼儿园集团化办学，扩大优质教育资源的覆盖面和

受益面，推进优质教育资源共建共享。推进随迁子女入学待遇同城化，完善以居住证为主要依据的随迁子女入学政策以及随迁子女异地升学考试制度，加强“控辍保学”工作，持续做好辍学学生的劝返复学工作。“十四五”时期，全市增加中小学学位12.9万个，九年义务教育巩固率保持在95%以上。

推进高中教育优质特色多样化发展。高水平高质量普及高中阶段教育，优化高中阶段学校布局，增加普通高中优质学位供给，建成湛江第一中学新校区。建设一批人文、科技、艺术、体育等特色普通高中，构建特色鲜明、丰富多样的普通高中教育发展格局。提升薄弱普通高中办学水平，改善薄弱普通高中办学条件，向基层边远地区倾斜布局更多优质教育资源，促进教育公平供给。继续按照国家课程方案和高考改革方案，做好课程实施规划，科学合理排课编班，开展分类分层教学，加强学生发展指导，有序推进选课走班，提高育人质量。积极应用中小学生综合素质评价信息管理平台，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。到2025年，高中阶段教育毛入学率达98%以上。

推进特殊教育优质融合发展。制定并实施第三期特殊教育提升计划，加快推进特殊教育标准化学校和随班就读资源教室建设，完善特殊教育体系，全面提高义务教育和非义务教育阶段特殊教育普及水平，确保残疾儿童少年义务教育入

学率达到95%以上。推进特殊教育教学与评价改革，加强特殊教育师资、经费投入，培养特殊教育领域教师，精准帮扶特殊儿童、经济困难学生。完善特殊教育随班就读、送教上门和远程教育机制，促进特殊教育医教结合。全力推进特殊教育融合发展。

第二节 构建现代职业教育体系

深化职普融通、产教融合、校企合作，优化职业教育布局结构与专业设置，进一步完善技能人才培养与培训体系，打造高素质技能人才队伍，构建与经济社会发展相适应、与技能人才需求相匹配的现代职业教育体系。

优化职业教育资源配置。实现职业教育发展与区域产业发展同步规划、同步推进，进一步改善和提升中等职业学校办学条件及水平，加大优质学位供给，推动建设广东省高水平中等职业学校，加快推进廉江市“四位一体”职教中心、遂溪县职业技术学校新校区建设，推动徐闻县职业高级中学迁建工程；优化高等职业教育布局结构，新设湛江卫生中医药职业学院，支持湛江幼儿师范专科学校做优做强，支持将广东文理职业学院建设为本科层次职业院校试点学校，推动湛江技师学院纳入高等教育序列，支持吴川市举办一所建筑类高等职业院校。

提升职业教育服务能力。扩大职业学校办学自主权，引导职业学校围绕经济社会发展不断优化专业结构，加快高水

平专业群建设，建成一批职业教育示范性品牌专业和特色专业。深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设，加大职业院校人才引进力度，推动企业技术人员与学校骨干教师相互兼职。加强内部质量保证体系建设，推动职业教育教学研究与改革不断深入。推进职业教育产教融合与校企合作，发挥职业院校资源优势，重点建设一批产教融合联盟、产教融合示范技工院校、高水平产教融合实训基地，全面推行现代学徒制，加大职业培训力度，进一步提升职业教育服务地方经济社会发展能力。

第三节 提升高等教育发展水平

落实“高水平大学建设计划”“粤东西北高校振兴计划”和“特色高校提升计划”，进一步优化高等教育结构布局，加强内涵建设，提升在湛高校教学水平及科研能力，促进高等教育高质量发展。

加大高校“冲补强”[33]建设力度。落实“省市共建”协议，深化校地合作，推动在湛高校发展壮大。支持广东海洋大学广东省高水平大学重点学科建设，实施“三院两平台”培育计划；支持广东医科大学高层次人才引进，建成广东医科大学海东校区；支持岭南师范学院加快硕士学位点建设，建成岭南师范学院湖光校区；支持湛江科技学院发展，进一步提升人才培养质量；加快湛江教育基地建设，谋划筹建湛

[33] 冲一流、补短板、强特色。

江大学，进一步拓展高等教育发展空间。

增强高校人才和科技创新培育能力。加强一流专业、一流课程建设，加快高等教育应用型、复合型、创新型、技能型人才培养。积极与国内外知名高等院校合作办学，加快培养理工农医类等专业紧缺人才，夯实本科教学基础地位，推进创办研究生院和研究生联合培养基地建设，支持在湛高校扩大研究生招生规模、提高研究生培养质量，着力提高与湛江产业集群发展的契合度。加强高校创新体系建设，加强应用基础研究，全面提升原始创新能力。

第四节 建设高素质专业化创新型教师队伍

加强新时代教师发展体系和科研体系建设，强化教师素质建设，深化教师管理制度改革，振兴教师教育，促进高素质专业化创新型教师队伍建设。

强化教师素质建设。创新教师思想政治工作方式方法，增强教师思想素质和道德修养，提升师德师风水平，完善考核、监督、奖惩相结合的师德建设长效机制。建立健全教师师德承诺制度，创新师德宣传模式，将师德作为评价教师队伍素质的第一标准。建立健全把骨干教师培养成党员，把党员教师培养成教学、科研、管理骨干的“双培养”机制。实施新一轮“强师工程”，深入推进中小学“百千万人才培养工程”，建成 50 所以上市级教师发展示范基地校，建立 150 个以上市级名师工作室、20 个以上名校长工作室、50 个以

上名班主任工作室。实施职业院校名师工程，建设职业教育名师工作室和技能名师工作室，打造一批专业带头人、教学名师和教学团队。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。补齐乡村教师队伍建设短板，支持学区化、集团化办学的教师交流制度建设。

深化教师管理制度改革。推进中小学教师“县管校聘”改革，加大教职员工统筹配置和跨区域、跨部门调整力度，保障偏远和落后地区中小学教育教学需要。积极推进校长职级制改革，建立校长流动机制和激励保障制度，完善选拔任用、管理监督和考核激励机制，促进校长专业化发展。深化教师职称和考核评价制度改革。落实国家中小学幼儿园教师资格考试制度，幼儿园教师持证上岗率达80%以上。深入推进县域内中小学教师、校长交流轮岗，建立教职工周转编制制度，健全教师职称评聘、表彰奖励、绩效评价等制度，推动资源和待遇向乡村教师、一线教师倾斜，吸引优秀人才从教。建立健全中小学教师工资长效增长机制，落实民办学校教师待遇，保障民办教师合法权益。弘扬尊师重教的社会风尚，全面提升教师社会地位。

振兴教师教育。加强教师培训体系建设，选优配强市县两级教师发展中心教师和各学段学科教研员，优化教研员岗位结构比例，建成50所以上市级教师发展示范基地校作为师范生实习、教师跟岗研修、校本研训组织、开展教研教改的场所和阵地。加强校地合作，协同推进广东国家教师教育

创新试验区建设。加强新任教师岗前培训，创新教师研训模式，强化实践性培训，建设“互联网+教师专业发展”体系。加大力度开展提高培训、高端研修、乡村教师培训，积极开展教师专业技能竞赛。支持湛江幼儿师范专科学校扩大办学规模，开办服务幼师培养的校办附属学前教育集团。鼓励师范院校与幼儿园协同建立幼儿园教师培养培训基地。实施职业院校教师素质提升计划，推动职业院校与大中型企业合作建设双师型教师培养培训基地，建成2个以上双师型教师培养培训基地。实施教师继续教育和学历提升工程，义务教育专任教师本科以上学历比例达85%以上，高中阶段学校专任教师研究生学历或硕士学位以上比例达15%以上。

第五节 深化教育体制机制改革

坚持教育公益性原则，强化教育改革系统性、整体性、协同性，充分激发教育事业发展的生机和活力。

深化教育综合改革。推进教育评价机制改革，构建多元教育评价体系，实施综合素质评价，大力发展体育、美育、劳动教育等方面教育。推进教育“放管服”改革，保障学校办学自主权，优化教育系统基于大数据的“互联网+政务服务”，推进学校治理现代化，提高学校办学活力。推进考试招生制度改革，加强国家教育考试工作队伍建设，积极做好高考综合改革工作，深入推进高中阶段学校招生考试制度改革，健全普通高中和初中学业水平考试制度。深化民办教育

分类管理改革，推动民办教育规范发展，推进民办学校规范达标计划和品牌提升计划，优化民办教育发展环境，提高民办教育质量，规范校外培训机构。加快智慧校园建设，推动信息化与教育教学深度融合。加快国际学校建设，加强教育对外交流，不断提高教育国际化水平。

完善全民终身学习推进机制。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。健全以湛江开放大学为龙头、社区大学和社区学院为骨干、社区学习点为基础覆盖城乡的社区教育网络。大力发展非学历继续教育和老年教育，开发满足多样化学习需求的课程资源，创新服务供给模式，服务全民终身学习。积极融入广东终身教育学分银行服务体系建设。

规范校外培训机构发展。坚持立德树人，以发展素质教育为目的，以建立健全校外培训机构监管机制为着力点，构建校外培训机构规范有序发展的长效机制，切实解决人民群众反映强烈的中小学生课外负担过重问题。优化学科类校外培训机构办证审批流程，发挥校外培训机构管理服务平台优势，健全校外培训机构“黑白名单”发布机制，进一步引导和规范校外培训机构发展。

专栏 9：“十四五”时期湛江市教育发展重大工程

一、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，80%以上的幼儿园教师具有相应资格、学

历达标率达 83%以上。

二、义务教育

到 2025 年，九年义务巩固率和残疾儿童少年义务教育入学率保持在 95%以上，公办义务教育标准化学校覆盖率 100%、民办义务教育标准化学校覆盖率 90%以上，小学专任教师本科以上学历比例 58%、初中专任教师本科以上学历比例 92%，新增义务教育学位 12.9 万个。

三、高中阶段教育

到 2025 年，高中阶段教育毛入学率达 98%以上，中小学宽带接入比例达 100%，中小学校网络多媒体教室占总课室比例达 95%以上，高中阶段学校专任教师研究生学历或硕士学位以上比例达 15%。新增优质中等职业教育学位 1 万个。

四、中小学校数量及信息化建设

“十四五”时期，全市新建、扩建 64 所城区义务教育学校，中小学宽带接入比例达 100%，中小学校网络多媒体教室占总课室比例达 95%以上。

五、教育项目

加快建设湛江第一中学新校区、岭南师范学院新校区（湖光校区）建设项目、广东医科大学海东校区、广东文理职业学院专科升本科项目（二期）、湛江幼儿师范专科学校三期建设项目、广东实验中学湛江学校项目、岭南师范学院附中新校区项目、吴川市教育城新建项目、廉江市实验学校初中部项目、遂溪县第二中学建设项目、湛江卫生中医药职业学院项目、湛江市第二技工学校新校区及二期建设项目、遂溪县职业技术学校迁建项目、徐闻县职业高级中学迁建工程等项目。

第十五章 实施健康湛江战略 推进卫生健康高质量发展

以保障人民生命安全和身体健康为中心，加快建立市强、县优、镇活、村实的优质高效的整合型医疗卫生服务体系，建设区域性医疗卫生中心。

第一节 优化完善公共卫生体系

加快推进公共卫生治理体系、治理能力现代化建设，提升重大疫情防控能力，切实维护人民群众生命健康安全。

改革完善疾病预防控制体系。构建以市县疾病预防控制中心和各类专科疾病防治机构为骨干、医疗机构为依托、基层医疗卫生机构为网底的疾病预防控制体系。完善市辖区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，异地迁建湛江市疾病预防控制中心。加强口岸传染病防控能力建设。持续推进计划免疫规范化门诊和全市食品安全风险监测网络建设。鼓励各县（市、区）探索医防融合新模式。

构建协同高效的卫生应急体系。健全公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，完善预警处置、应急预案和法律体系。实施卫生应急能力提升工程，建设省级化学中毒救治分中心、海上紧急医学救援基地、湛江市应急医院，强化口岸等公共卫生基础设施建设，严防境内外疫情输入。加强卫生应急队伍规范化建设，完善公共卫生应急物资储备。加快应急心理援助和心理危机干预网络建设。

建立平战结合的重大疫情救治体系。构建以传染病定点救治医院为骨干、发热门诊和发热诊室为哨点的重大疫情救治体系。实施重大疫情救治体系能力提升工程，建设广东医科大学附属医院海东院区传染楼，加强传染病定点救治医院

以综合学科、感染病科和重症救治专科为主的危急重症救治能力建设。提升传染病医疗救援网络快速响应、跨区域转运和救治能力。强化基层医疗机构规范化发热门诊（诊室）建设，规范预检分诊管理。围绕快速转化救治和集中隔离合理布局平战两用公共设施建设。

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，完善市县两级危重孕产妇、新生儿救治网络，加强妇幼保健特色专科建设，推动市妇幼保健院创建三级甲等妇幼保健院和新院区建设。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。健全完善市县两级职业病防治技术支撑体系。加强艾滋病、结核病、乙肝等重大疾病防治和地方病防治，推动慢性病综合防控示范区建设全覆盖，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，健全完善市县两级精神卫生中心，推动湛江市第三人民医院创建三级甲等精神专科医院。建立完善多部门、跨学科的风险评估机制，提升对食源性疾病的监测和溯源能力。

第二节 构建高质量医疗卫生大格局

全面提升医疗卫生服务质量和水平，强化基层健康服务能力，加强优质医疗资源扩容和均衡布局，更好满足人民群众健康需求，全力打造高质量医疗卫生高地。

打造医疗卫生高地。支持广东医科大学附属医院、湛江

中心人民医院建设省级区域医疗中心，力争创建1个国家级临床重点专科和若干省级水平的临床重点专科。支持鼓励广东医科大学附属医院、湛江中心人民医院加强国际医疗合作，发展国家级、省部级高水平临床科研项目，牵头打造一批优质高效的专科联盟，建设紧密型城市医联体，带动区域医疗卫生服务整体水平跃升。强化卫生健康技术、人才支撑。到2025年，每千常住人口医疗机构床位数达6张。

提升市级医疗服务水平。实施市级医院能力提升工程，加快推进市直及驻市医院基础设施建设，建设一批市级临床重点专科，支持广东省农垦中心医院市级癌症防治中心建设，提高疑难复杂危重疾病诊疗服务能力。补齐专科医院短板，建成湛江市口腔医院，建设市级公立眼科医院。

夯实基层医疗卫生服务基础。以三级公立医院支援基层和紧密型县域医共体为纽带推动优质医疗卫生资源下沉。全力参与提升医疗卫生服务能力“百县”工程。坚持基本医疗卫生事业公益属性，实施基层医疗卫生机构提质增效工程，完善基层医疗卫生机构布局，发展社区医院。鼓励社会力量参与办医，发展高水平、集团化的第三方专业机构，以及各类医疗集团和特色诊所。

改善优化医疗服务模式。建立健全医疗质量管理与控制体系，建设一批医疗质量控制中心。实施院前急救能力提升工程，建立市县镇三级全覆盖、海陆空立体化全方位的院前急救服务体系。建立重大急性病救治中心，提供医疗救治绿

色通道和一体化综合救治服务。鼓励公立医院成立住院服务中心。加强医院感染管理。建立“献、采、供、研、管”一体化血供应保障机制，加强流动献血车和献血屋等设备设施建设。健全化解医疗纠纷的长效机制，构建和谐医患关系。积极运用互联网、人工智能等技术改善就医体验，加快网络医院建设，推广远程医疗服务，建成全民健康信息综合管理平台。

第三节 促进中医药传承创新发展

充分发挥湛江中医药特色和优势，完善优质高效服务体系，促进中医药传承创新发展，建设区域性中医药强市，。

建设高质量中医药服务体系。争创中医方向区域（粤西）医疗中心。推进湛江市第一中医医院整体搬迁和第二中医医院改扩建工程，创建国家中医住院医师规范化培训基地，重点发展内分泌、呼吸病、脾胃病、骨伤、针灸推拿等14个省级中医重点专科，将两院打造为区域高水平中医医院。促进综合医院、妇幼保健机构、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，推广建设妇孺国医堂。建立中医药参与新发突发传染病防治和公共卫生事件应急处置的工作机制。推进“互联网+中医药”发展。2022年底前，全部二级以上综合医院和妇幼保健机构设置规范化中医药科室，全部专科医院具备中医药服务能力。

推动中医药传承创新。构建院校教育、继续教育、师承

教育紧密结合的中医药人才培养体系。支持广东医科大学建设中医药健康学院，新设卫生中医药类高等职业院校，建设国家、省、市和基层四级名老中医传承工作室。传承和创新中医名医学术思想、经方验方、中药炮制技术。支持中药产业“产学研”一体化发展，建设全市中药制剂研发生产中心，支持医药企业开发具有自主知识产权的中药创新药物和新剂型，打造南方药都。建设一批中医药文化宣教园地，打造湛江中医药文化品牌。

筑牢基层中医药服务阵地。加快县（区）级中医医院服务能力建设，支持市第一中医医院、第二中医医院牵头组建中医优势专科联盟。推广防治常见病多发病中医药适宜技术。完善基层中医培训体系，增加农村订单定向免费培养中医专业学生数量，到2025年，县（区）级中医院全部达到二级甲等水平；全部乡镇卫生院和社区卫生服务中心建有“中医馆”，其中中医类别执业（助理）医师不低于医师总数的25%；全部社区卫生服务站和80%以上的村卫生室具备提供中医药服务。

第四节 深化医药卫生体制改革

发挥科技等引领支撑作用，坚持以改革创新为动力，持续深化医疗卫生体制改革，完善治理体系和运行机制。

推进医疗体系改革。以系统连续为导向，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，打通机构间健康管理、诊疗记录信息壁垒和支付政策障碍。落实政府办医主体责任，建立稳定的公共卫生事业投入机制，完善公立医院补偿和运行机制。推进县（区）级紧密型医共体建设，强化县级医院对乡镇卫生院和村卫生站的统筹管理。

深化公立医院综合改革。探索设置启动条件、评估触发实施、有升有降调价、跟踪监测考核的基本路径，整体设计医疗服务价格动态调整机制。健全现代医院管理制度，实行全面预算绩效管理。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”。

打造湛江新医保。完善基本医保稳健可持续筹资运行机制，促进基本医疗保险与大病保险、生育保险、医疗救助深度融合。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。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。加强医保基金监督管理，严厉打击欺诈骗保行为。建设广东医科大学湛江医疗保障研究院。

健全药品供应保障体系。推进药品生产、流通、使用全流程改革，促进医药产业结构调整和转型升级，完善药品、耗材集团采购制度。优化医疗机构用药目录，优先配备使用基本药物，确保临床用药安全有效经济。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。实

施药事管理服务改革。加强短缺药品监测预警和供应。严格规范特殊管理药品和高警示药品的安全管理。

强化卫生健康综合监管。加强全市医疗卫生行业综合监管体系和能力建设，强化医疗卫生服务要素准入、医疗卫生服务质量和安全、医疗卫生机构运行、公共卫生服务和健康产业新业态新模式监管。加强监督执法体系规范化建设，全面推行“双随机、一公开”监督抽查，建立健全信用监管、依法联合惩戒机制，推进综合监管结果协同运用。按照省的统一部署，建设数据共享业务协同的综合监管平台，推进疗卫生行业智慧化监管。

第五节 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。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。加大体医融合力度，深入开展体质测试工作，健全加强国民体质监测体系。加强传染病、地方病防控以及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。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。全面推进厕所革命，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。

第六节 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，完善全员人口信息库，逐步实现跨部门、跨地区人口发展信息整合和共享。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，全市每千人常住人口拥有托位数达到省的标准。

促进老龄健康事业发展。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。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，开展线上线下养老服务。推动医养结合发展，合理规划、建设和改造医养结合机构，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。实施老年人健康服务保障工程，建设老年健康公共服务机构。加大对经济困难高龄、失能和特困老年人长期照护服务力度，开展老年失能预防工作。探索建立安宁疗护试点，发展多层次安宁疗护服务。建立县级社区居家养老服务示范指导中心，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，全市至少建有1家内设老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构，力争每个县（市、区）至少建有1家医养结合机构；养老机构护理型床位占比不低于55%，社区15分钟居家养老服务圈基本建成。发展银发经济，推动智慧健康养老产业发展，大力发展健康检测监测、智能康复辅具等智慧健康养老产品。鼓励社会力量兴办老年教育，鼓励老年人为社会发挥余热贡献力量。建设老年友好型社会。

专栏10：“十四五”时期湛江市卫生健康重大工程
一、疾病预防控制机构能力提升工程 **市级：**异地迁建湛江市疾病预防控制中心并配建生物安全三级防护水平实验室，推进湛江中心人民医院公共卫生临床中心建设。 **县（市）级：**推进5个县（市）疾控中心核酸检测实验室升级改造和

设施设备配置，整体搬迁廉江市、吴川市和雷州市疾病预防控制中心。完善市辖区疾控中心机构设置。加强市、县疾控中心两级突发急性传染病防控队伍建设，加强装备配置。

二、建强公共卫生体系计划

1.精神卫生体系建强工程。市级：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。**县级：**无公立医疗机构精神科床位的县（市）各建设 1 家具有 100 张床位的二级精神专科医院。

2.卫生综合监督执法能力提升工程。加强卫生监督执法机构规范化建设，改善卫生监督执法机构办案办公条件，编配执法车和现场快速检测车以及执法设备，提升卫生监督执法能力提升。力争省级卫生监督员实训基地资质。按照省的统一规划，建立完善卫生监督执法信息系统，实施在线监控工程。

3.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，为县（市、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。建设省级妇幼保健机构中医药工作示范基地。

三、卫生应急能力提升工程

打造海陆空多维度立体化救援体系。建设湛江市应急医院，建立区域海（水）上紧急医学救援综合基地，加强湛江中心人民医院省级化学中毒分中心救治能力建设。

四、重大疫情防控救治能力建设

1.公共卫生防控救治能力提升工程。市级：建设广东医科大学海东传染楼项目，改造现有的传染病定点收治医院可转换的标准化传染病区，建设市级重大疫情救治基地。建设结核病救治基地，实施湛江中心人民医院重症结核病救治及传染病防控能力提升项目。**县级：**推进 5 个县（市）6 家公立医院规范化可转换传染病区建设，新建遂溪县公共卫生医院。

2.生物安全风险防控和治理能力提升工程。培养一批生物安全专业技术人才。建立生物安全风险监测预警机制。

五、医疗卫生建高地工程

加快推进全市2家高水平医院建设，力争创建1个省级区域医疗中心、1个国家临床重点专科和新增3-5个省级临床重点专科，打造若干个以肿瘤、心脏病、脑血管病、肾病等专科类市级医疗中心，遴选30个市级临床重点专科。探索建设满足前沿医学技术发展的健康产业园区。依托湛江血站设置区域血液安全中心，建设市级新冠肺炎恢复期血浆应急储备库。实施药事管理服务改革项目。

六、市级医院能力提升工程

1.综合医院：建设广东医科大学附属医院海东院区及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。推动广东医科大学附属第二医院“创三甲”。

2.中医医院。建设湛江市第一中医医院整体搬迁改造项目，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。异地新建湛江市妇幼保健院新院，提升旧院区诊疗能力。

4.专科医院。新建湛江市口腔医院，推动建设一家市级公立眼科医院。办好湛江市皮肤病医院。

七、强化县级医院县域中心地位项目

1.落实省提升医疗卫生服务能力“百县”工程。力争将各县（市）人民医院和有条件的县级中医院、妇幼保健院列入省“百县”工程，加快建设县级胸痛、卒中、创伤、危重孕产妇、危重儿童和新生儿救治中心等五大救治中心。到2022年，建设医院达到县（市、区）级综合医院或中医医院综合能力推荐标准，力争县域内住院率达到90%。

2.拓展实施加强基层医疗卫生服务能力建设工程。赤坎区：建设赤坎区人民医院搬迁项目、赤坎区中医医院迁建项目、赤坎区妇幼保健院新建升级项目；**霞山区：**建设骨伤科医院升级改造项目、港区人民医院医疗综合楼及配套工程项目；**麻章区：**建设麻章区人民医院新建项目；**坡头区：**建设坡头区妇幼保健院升级建设（异地搬迁新建）项目；**经开区：**建设东海医院项目；**雷州市：**建设雷州市第三人民医院迁建项目；**廉江市：**建设廉江市人民医院感染楼建设项目、廉江市人民医院医技综合楼建设项目；

吴川市：建设吴川市人民医院迁建 PPP 项目、吴川市中医院整体搬迁建设项目、吴川市妇幼保健院整体搬迁建设 PPP 项目、吴川市第四人民医院感染综合楼项目；**遂溪县：**建设遂溪县公共卫生医院建设项目、遂溪县人民医院整体搬迁升级建设项目、遂溪县中医院整体搬迁升级建设项目、遂溪县妇幼保健院迁建项目；**徐闻县：**建设徐闻县人民医院门诊综合大楼建设项目、徐闻县妇幼保健院新综合大楼建设项目、徐闻县第二人民医院内科综合楼建设项目。

八、基层医疗卫生机构提质增效工程

对全市有紧密型县域医共体建设任务的县域进行激励，争取省支持升级建设紧密型县域医疗卫生共同体的信息系统，以奖代补，每年对排名靠前县域予以奖励。推进卫生健康适宜技术下基层，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、基本公共卫生等服务能力建设。

九、实施人才能力提升工程

每年争取若干名医生入选广东名医，并按照每位名医带教 3-5 名基层人才的比例实施“名医带教”工程。实施“首席专家下基层”项目，每年选聘若干名首席专家到基层全职工作，每年争取若干名卫生健康优秀人才到国（境）外高水平大学进行学历提升教育，每年争取若干名基层优秀青年骨干到省内外医药院校学习。实施杰出医学人才国际培养项目，每年争取若干名临床、医学研究、公共卫生、中医药等专业人才到国（境）外高水平医疗卫生机构进修。

十、数字健康工程

建设湛江市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。建设湛江中心人民医院城乡一体化健康管理远程服务平台项目。

十一、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 2 个粤西高水平中医医院，建设 1 个国家级中医重点专科，新增 10 个省级中医重点专科，争创中医方向区域（粤西）医疗中心，遴选 10 个市级中医重点专科；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；市级中医医院和养老机构合作开展医养结合服务，遂溪县中医医院二期工程建设医养结合项目。

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，新设一所卫生中医药类高等职业院校；实施中医师承星火计划，创建国家中医住院医师规范化培训基地，培育新增 10 名省、市、基层名中医，建设 30 个国家、省、市、基层名老中医药专家传承工作室，培养 100 名中医药骨干人才或基层适用型人才；建设全市中药制剂研发中心。

3.弘扬中医药文化项目。在中医医院及其他医疗机构推广建设中医药文化廊，建设一批市级中医药文化宣教园地。开展中医药文化“六进”活动范围，将“环北部湾中医药健康养生周”活动打造为湛江文化品牌。

十二、托育服务增量提质工程

建设普惠性婴幼儿照护服务机构。建立健全托育相关专业人才培养体系，加强从业人员职业技能培训，完善职业规划。到 2025 年，全市新增托位 3 万个，每千人常住人口托位数达到省的标准。

十三、积极应对人口老龄化项目

1.实施医养结合能力提升工程，到 2025 年，全市至少建有 1 家内设老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构；力争每个县（市、区）至少建有 1 家医养结合机构；强化医疗卫生与养老服务的衔接，鼓励医疗卫生机构、养老机构开展多种形式的签约合作，支持医养结合能力突出的养老服务机构提供专业化的医养服务，重点为失能(含失智）老年人提供集中或居家医养结合服务，加快建设湛江市养老服务中心二期建设项目。

2.支持老年教育大力发展。鼓励引导院校发挥资源优势举办老年教育，依托各级教育机构办好老年教育，鼓励社会力量兴办老年教育，构建覆盖城乡的老年教育网络体系。

第十六章 强化社会民生保障 促进人的全面发展

以民生福祉为根本出发点，在发展中保障和改善民生，

健全基本公共服务体系，增强人民群众幸福感、安全感和获得感，促进人的全面发展和社会全面进步。

第一节 提高就业质量和居民收入

强化就业优先政策，全力以赴稳定和扩大就业，推进公共就业服务，促进重点群体就业创业，实现更高质量就业。

实现更加充分更高质量就业。实施减负稳岗扩就业政策，开展送政策、送资金、送技工“三送”活动。完善公共就业服务体系，推进区域性创业孵化载体建设，完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的保障制度。深入实施“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”三项工程和“农村电商”“乡村工匠”工程，健全终身职业技能培训制度。分类帮扶高校毕业生、退役军人、就业困难人员、脱贫人口等重点群体就业创业。加大公益性岗位开发托底安置力度，确保零就业家庭动态归零。将灵活就业人员纳入服务管理范畴，支持多渠道灵活就业。健全政府、工会、企业共同参与的新型劳动关系协调机制，构建和谐劳动关系。做好风险应对政策和资金储备，切实防范规模性失业风险。

提高居民收入水平。提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全工资合理增长机制，完善事业单位工资和绩效分配制度，落实学校教师工资待遇政策。健全生产要素由市场决定报酬机制，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，多渠道增加城乡居民财产性收

入。加大税收、社保、转移支付等调节力度和精准性，减轻工薪阶层税费负担，加大民生投入力度，关注就业困难群体的增收和各项补贴落实情况，规范收入分配秩序，合理调节过高收入，提高低收入者收入，取缔非法收入。

第二节 加强社会保障体系建设

以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，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养老保险“三支柱”同步发展，构建多层次养老保障体系。依法实施渐进式延迟法定退休年龄。健全职工养老金待遇调整与居民收入及物价变动挂钩机制，促进城乡居民基本养老保险与社会救助、社会福利等社会保障制度配套衔接。扩大失业保险保障范围。推动工伤保险广覆盖，完善工伤保险长期待遇调整机制。巩固全民医疗保险体系，完善城乡居民医保筹资、医疗保险大病保障机制和门诊医疗费用统筹机制，推进基本医保、大病保险、医疗救助等制度衔接，扩大异地就医直接结算项目范围。扩大城镇职工基本医疗保险个人账户支付范围，推动个人账户支付逐步向家庭病床和社区门诊预防保健延伸。建立完善市、县、镇、村四级节地生态安葬基本公共服务体系。

提高社会救助水平。统筹运用基本生活救助、专项救助

和急难社会救助等生活救助政策，以最低生活保障、特困人员救助供养为基础，专项救助为支撑，急难救助为辅助，社会力量参与为补充，健全分层分类梯度救助体系。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、护理服务制度，加强分散供养特困人员照料服务。探索建立长期护理保险制度。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。

提升“双拥”水平。深入推进“全国双拥模范城”建设。健全退役军人工作体系和保障制度，提升安置质量，有序开展计划分配军转干部、随调家属、退役士兵和退出消防员的安置工作。推行“订单式”“定向式”“定岗式”培训，拓宽退役士兵、退伍消防员等就业创业渠道，提高就业创业能力。推动军队离退休人员服务保障体系结构改革，形成“市级军休服务管理（指导）中心+区域军休服务管理站（点）”保障模式。推进退役军人法律援助工作，营造尊崇军人的良好氛围。加强与政法、网信、公安、信访等部门的信息共享、联合处置，进一步维护退役军人群体稳定。加强烈士纪念设施的保护管理，推进市级光荣院、优抚医院、军人公墓建设。

完善住房保障体系。逐步建立供给主体多元化、保障渠

道多样化、租购并举的住房保障制度，向“低端有保障、中端有支持、高端有市场”的住房保障供应体系迈进。探索利用集体建设用地建设租赁住房，发展保障性租赁住房和人才租赁住房，增加公共租赁住房、人才公寓、棚户区、共有产权住房等保障性住房的供应。“十四五”时期，建设公共租赁住房2000套，发放住房租赁补贴1500户，新开工建设棚户区改造800套，计划建设共有产权住房500套。

第三节 推动体育蓬勃发展

完善城乡公共体育设施，让体育发展成果惠及人民，着力促进群众体育、竞技体育、体育产业协调发展，建设体育强市，打造全国体育冬训名城和区域体育赛事中心。

推动群众体育发展。加大公共体育场馆建设力度，打造全民健身中心，广泛开展全民健身活动。加强健身步道、社会足球场地、户外运动营地及公共服务设施等场地设施建设。推广民间民俗体育活动。举办健康运动月、健康运动周、品牌群众性体育赛事活动，开展半岛骑行、南粤古驿道定向大赛、马拉松等项目，推动群众体育优质发展。完善社会体育指导员管理体系，加强社会体育指导员公益性岗位制度及上岗服务机制建设。到2025年，全市人均体育场地面积达到2.6平方米，构建全市15分钟健身圈。

增强竞技体育整体实力。完善竞技体育人才培养、选拔、激励保障机制，重点发展跳水、田径、游泳、体操、足球、

帆船、帆板、柔道、跆拳道、空手道、举重、蹦床等竞技项目。积极支持各县（市、区）办好业余体校，依托市体育学校、跳水运动学校，鼓励有体育特长的青少年从事专业训练，扩大训练规模，改善训练条件，提高训练水平，加强运动员文化教育和保障工作。优化教练员队伍结构，引进和培养更多具有专业知识、精通科学训练的复合型教练员人才。

培育发展体育产业。围绕冬训体育名城的目标，推动帆船、足球、红土网球等项目冬训基地建设，吸引社会力量、资金等参与体育场馆、基地的运营与建设。打造一批体育赛事 IP，重点培育帆船、足球、红土网球等各类重大单项赛事。科学构建湛江市特色足球管理体制，重点培育足球职业俱乐部发展，支持网球、机船等职业俱乐部发展。推动体旅融合，探索新兴海洋体育休闲产品，鼓励海洋体育休闲俱乐部发展，重点培育游艇、帆船帆板、滨海疗养等海洋体育休闲新业态。引导体育消费，利用大数据、云计算和各类主题 APP 拓展体育营销。

专栏 11：“十四五”时期湛江市社会事业重大工程

一、体育发展

1.体育项目：加快建设湛江市乡镇足球基础设施提升工程、廉江市全民健身综合馆、遂溪县体育中心等项目。

2.训练基地：加快建设湛江国际红土网球基地、湛江湾帆船冬训基地、廉江市新民镇丹樟足球小镇、湛江冲浪运动中心等项目。

3.体育赛事：全国帆船比赛；红土网球赛、五人足球职业联赛、中甲/中乙足球职业联赛等；环雷州半岛 200 公里骑行赛、马拉松/半马拉松赛事。

二、民生保障

加快建设湛江市未成年人救助保护中心（专业化儿童福利机构）、121个乡镇（街道）社会工作服务站、南海飞行救助队湛江救援基地、粤西（湛江）应急救援中心、湛江消防训练基地、湛江市物资储备库项目、湛江市区大型公益性生态墓园等项目。

第四节 保障妇女儿童等群体权益

贯彻落实男女平等原则和基本国策，加强妇女、儿童、残疾人等社会群体保护，消除歧视和偏见，切实保障其合法权益。

促进妇女儿童全面发展。健全法规政策性别平等评估咨询机制，保障妇女平等获得就学、就业、社会保障、婚姻家庭财产、参与社会事务等权利和机会，保障农村妇女土地权益和集体经济组织成员待遇，提高妇女参与决策管理水平。加强妇女劳动保护、社会福利、法律援助等工作，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。制定和落实重大公共事件中加强妇女特殊保护的相关政策措施，制定分性别统计制度，改善妇女发展环境。推进儿童保障由兜底补缺型向适度普惠型转变，加快建立儿童友好型城市。建立孤儿、事实无人抚养、重病重残、贫困等困境儿童基本生活保障标准动态增长机制，健全困境儿童生活津贴、营养补贴、辅具配置和关爱服务政策，加大儿童网络保护力度，加快儿童之家等活动场所建设，开展中小学性别平等教育工作。完善收养制度，加强3岁以下婴幼儿照护服务

体系建设，提升儿童食品用品质量安全水平，降低儿童意外伤害死亡率。建设集养育、医疗、康养、社工等服务于一体的专业化儿童福利机构。有效保护妇女儿童合法权益，严厉打击拐卖、性侵害、猥亵妇女儿童等违法犯罪行为。

促进青少年全面健康成长。加强青少年思想政治引领，深化“青年大学习”行动，开展“最美湛江少年”“新时代好少年”等选树榜样活动，培养青少年社会主义核心价值观。将大中小学共青团工作和少先队工作纳入党建督导考核、教育督导和教师继续教育课程体系，落实中小学开展每周1课时的少先队活动课、高校共青团实施“第二课堂成绩单”等制度。设立中学共青团、少先队辅导员导师团，广泛开展大中专学生“三下乡”、科技创新、志愿服务等实践活动。加强对青少年的体质健康监测，关注和服务重点青少年群体的心理健康。综合防控青少年近视，力争实现近视率每年降低0.5个百分点的目标。

关爱困难人口群体。加大对流动、留守、空巢、单亲和失独等困难群体的关注和帮扶力度。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，保障残疾人教育、就业等权益。

加强家庭建设。推动家庭文明、家庭教育、家庭服务、家庭研究工作。建立完善促进男女平等的家庭政策体系，推动完善生育支持、儿童养育教育、赡养老人、特殊家庭救助

关爱等政策，增强家庭发展能力。构建家庭教育指导服务体系，健全学校家庭社会协同育人机制。预防和制止家庭暴力，保护家庭成员合法权益，构建和睦、文明的婚姻家庭关系。提供支持家庭全面发展的公共服务。树立新时代家庭观和家庭文明新风尚。

第十七章 增强发展综合实力 繁荣文化事业产业

坚定文化自信，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，加强社会主义精神文明建设，提升社会文明程度，提高公共文化服务供给水平，满足人民群众日益增长的精神文化需求。

第一节 提高城市文明程度

结合创建全国文明城市行动，增强全体市民的文明精神与综合素质，提升发展软实力。

践行核心价值理念。加强对社会主义核心价值观的宣传普及，弘扬“胸怀理想、艰苦朴素、开放兼容、勇立潮头”的新时期湛江人精神，强化实践养成，注重典型示范，开展文化培育。广泛开展群众性精神文明创建活动，深入推进公民道德建设，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育。弘扬中华传统美德，开展孝敬教育、勤劳节俭教育、文明礼仪教育，加强对英雄人物、道德模范、时代楷模的学习宣传。增强市民爱国精神、社会责任感和实践创新能力。

健全人文关怀和心理疏导机制，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态，培育优良家风家教，传承优良校风校训。倡导文明健康生活方式，培育文明行为习惯。

提高舆论引导水平。坚持正确舆论导向和正面宣传为主，加快构建现代传播体系，健全舆情引导机制，强化媒体社会责任，切实提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。加强和改进正面宣传，做亮重大主题宣传，做活经济宣传，做好热点引导，综合运用微博、微信、移动新闻客户端等传播方式，拓展主流舆论传播空间。加强网络管理和引导，进一步提升网民网络文明素养，增亮网络底色、激发网络正气。

第二节 提升公共文化服务水平

加强文化资源保护力度，加快形成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，建设北部湾和粤西地区文化中心，增强文化吸引力、引领力、辐射力。

加强文化资源保护。深入开展非遗传承活动，以雷剧、雷州歌、遂溪醒狮、雷州石狗、吴川飘色、蒲织技艺等非遗项目为核心，扶持非遗文化传承人以传统村落、街区、社区为传习展示空间，形成非遗重点发展区域。弘扬红色基因，加强红色革命遗址的利用展示，加快粤桂边区革命纪念馆建设，打造红色教育基地，开展红色文化主题宣传活动。加强文物考古发掘，挖掘、抢修一批濒危文物。加强对传统文化

载体的保护传承，开展海上丝绸之路保护和申报世界文化遗产工作，有效保护利用南粤古驿道。推进赤坎区“三民路”古商埠历史文化街区、霞山区历史旧文化街东堤片区、青岛路片区等特色历史文化街区改造升级和一批历史建筑微改造。

繁荣文化艺术创作。坚持“二为”方向和“双百”方针，抓好中国梦和爱国主义主题文艺创作，讲好湛江故事，传播湛江声音，讲好百姓身边日常故事。推动文化内容形式创新，加大对具有示范性、引领性作用原创精品的扶持力度，支持戏剧、电视、音乐、舞蹈、美术、书法等艺术门类创新发展。开展“雷剧六进”工程，打造一批艺术精品。加强网络文化产品创作生产，推动网络文学、网络剧、微电影等新兴文艺类型繁荣有序发展。

提升公共文化服务水平。创新实施文化惠民工程，提高服务效能。加大政府购买力度，鼓励社会力量投入公共文化建设。推动市级图书馆、文化馆、博物馆达标升级，充分发挥市级公共文化场馆的引领和辐射作用，高标准完成县级“三馆一站”达标升级。依托古遗址、利用文物建筑或历史建筑设立博物馆、社区微型博物馆和专题类博物馆，扶持民营博物馆建设。发展档案事业，完善档案管理。建设一批大型文化中心、艺术中心，强化高品质、特色化的区域性公共文化服务能力。继续做好送文艺下乡、送文艺进军营、戏曲进农村、戏曲进校园、非遗进校园、进景区、进社区等工作。培

创“吴川粤曲每周一唱”和“霞山粤曲集市”等群众文化品牌，创建1-2个省级公共文化服务体系示范项目。到2025年，全市平均每万人室内公共文化设施建筑面积超过1200平方米，人均公共图书馆图书藏量达到国家和省制定的目标。

第三节 发展现代文化产业

坚持规模化、集约化、专业化的方向，优化文化产业结构，壮大文化产业规模，进一步增强文化发展活力。

优化文化产业结构。加快新媒体、新技术应用，推进媒体深度融合，建强用好县级融媒体中心。发展网络视听、移动多媒体、数字出版、动漫游戏、创意设计、3D和巨幕电影等新兴产业，推动出版发行、影视制作、工艺美术、印刷复制、广告服务、文化娱乐等传统产业转型升级，鼓励演出、娱乐、艺术品展览等传统业态实现线上线下融合。深入实施“智慧广电”工程，大力推进广播电视与网络视听一体化发展，推动实现广播电视人人通、移动通、终端通，推进5G+4K超高清电视频道和节目制播能力建设。开发文化创意产品，筹办文创设计、文创产品大赛，扩大中高端文化供给。谋划推进省级文化产业园、区域文化产业带建设，加快湛江文化中心建设。

壮大文化市场主体。发展骨干文化企业，推动产业关联度高、业务相近的文化企业联合重组，推动跨所有制并购重组。降低社会资本准入门槛，鼓励和引导非公有制文化企业

发展。支持“专、精、特、新”中小微文化企业发展。有效发挥文化产业的引领作用，使文化价值、文化创意充分嵌入关联产业研发、设计与营销等各环节，提高关联产业创新创意能力，增加产业文化附加值。

推进文化市场建设。着力构建统一开放、竞争有序的现代文化市场体系，完善文化市场准入和退出机制。加快文化产品市场建设，发展基于互联网的新型文化市场业态，发展电子票务、电影院线、演出院线、网络书店等现代流通组织形式。健全文化要素市场，完善文化资产评估体系。创新文化投融资体制，推动文化资源与金融资本有效对接。鼓励有条件的文化企业利用资本市场发展壮大。加强文化消费场所建设，开发新型文化消费金融服务模式。推动文化与旅游、体育等产业融合发展，扩大休闲娱乐消费。

专栏 12：“十四五”时期湛江市文化发展重大工程
加快建设湛江文化中心、三民片区改造开发建设项目、廉江市文化活动中心（图书馆、档案馆等“多馆合一”）项目、遂溪县文化中心建设工程项目、坡头区文化活动中心（文化馆、图书馆、博物馆“三馆合一”）项目、徐闻县图书馆、文化馆建设项目等项目。

第十八章 坚持共建共治共享 推进社会治理现代化

完善社会治理体系，健全党组织领导的自治、法治、德治、智治相结合的城乡基层治理体系，完善基层民主协商制度，积极推进市域社会治理现代化试点工作，实现政府治理

同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

第一节 深化法治湛江建设

充分发挥法治对经济社会发展的引领、规范和保障作用，推进科学立法、民主立法、依法立法、全民守法，为湛江经济社会高质量发展创造优良法治环境。

完善立法工作格局。完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。健全人大主导立法工作体制机制，加强对立法工作的组织协调。注重发挥政府在立法工作中的重要作用，做好有关地方性法规起草工作。加强政府部门间立法协调，为加快立法进度、提高立法质量奠定基础。拓宽社会各方有序参与立法的途径和方式，发挥基层立法联系点的民意“直通车”作用。加强重点领域、新兴领域立法。紧紧围绕贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，坚持急用先行，加强市场经济、社会治理、民生保障等重点领域和新兴领域立法，加快健全全市治理急需的法规和满足人民日益增长的美好生活需要必备的法规，及时跟进研究新业态新模式方面的立法需求，以高质量立法保障高质量发展、推动全面深化改革、维护社会大局稳定，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。推动地方性法规和政府规章的立改废释工作。

扩大公共法律服务覆盖面。加强法治社区法治乡村建

设，创建法律服务示范点，建立健全政府购买法律服务机制，开展法治城市、法治县（市、区）、民主法治示范村（社区）创建活动，积极推进法治乡村建设，深入推进一村（社区）一法律顾问工作，提高法律援助质量。加大法律援助力度，拓展法律援助服务网络，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，维护特殊群体合法权益。加强对社区矫正工作的管理，建立健全未成年被害人“一站式”询问救助中心的运行制度，实现对未成年人司法综合保护的最大化。

深入开展普法宣传工作。制定实施湛江市“八五”普法规划，广泛开展宪法、民法典普法工作。深入推进“法律六进”普法工作，继续落实“谁执法谁普法”普法责任制，落实国家工作人员学法用法制度，着重加强未成年人和妇女普法教育，开展全民法治素养提升行动，加强青少年法治教育，建立青少年学生法治教育实践基地。有针对性开展警示教育，强化社区矫正宣传工作。加强法治宣传教育工作者队伍建设及各级普法讲师团工作，积极倡导和推进法治宣传志愿者活动，组织法治宣传教育志愿者队伍面向基层农村、社区开展形式多样的法治宣传活动，实现法律学习宣传教育活动全覆盖。

第二节 推进法治政府建设

全面推进科学决策、严格执法、公正司法，提高政府工

作人员依法行政能力，推进阳光法治服务政府建设，构建职责明确、依宪施政、依法行政的现代治理体系。

提升政府科学决策水平。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。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，推进政府规章备案审查，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“三项制度”，推进多领域实施包容免罚清单模式，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。推广应用省行政执法信息平台和监督网络平台，建设市级行政执法办案平台。推进全市智能执法办案场所建设。实施行政执法人员素质提升工程，规范行政执法自由裁量权。推进跨领域跨部门和乡镇（街道）综合行政执法改革。推进依法统计，防止瞒报漏报、弄虚作假。健全行政执法与刑事司法衔接机制。

完善法治监督体系。健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。加强对重点领域、重点环节、重点岗位的监督，推动“两个责任”[34]同责合力、同向发力、相互促进，深化

[34] 即公共安全视频监控建设联网应用。

运用监督执纪“四种形态”[35]，严肃问责“为官不为”，促进党内监督与其他各类监督协调贯通，推动纪律、监察、派驻、巡察、审计“五个监督”贯通融合，形成常态长效的监督合力，深入推进政治生态持续系统性改良。

促进公正司法。深化司法责任制综合配套改革，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、强化执行、细化监督的运行机制。规范司法责任的认定和追究，完善审判制度、检察制度、律师制度。加强司法制约监督，全面提升司法公信力，确保司法公正高效权威。

第三节 创新完善社会治理

完成基层治理改革，构建起权责明确、简约高效的基层治理体制机制，全面推动社会治理和服务重心下移、资源下沉、权力下放。

推进市域社会治理现代化。深入开展市域社会治理现代化建设，加强城乡社区治理和服务体系建设，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，继续优化提升“头雁”工程，实施新一轮基层党建行动计划。推进工会、共青团、妇联等群团组织建设，健全联系广泛、服务群众的群团工作体系。加强基层民主协商，健全完善城乡社区自治组织民主选举、民主协商和民主监督制度，促进政治、

[35] 即公共安全视频监控建设联网应用。

自治、法治、德治、智治“五治融合”，实现政府管理与城乡基层群众自治有效衔接。推进非户籍居民参加居住地村（居）民委员会选举，鼓励外来人口参与社区治理，建立健全村（居）民民主协商议事决策机制。

推进社会治理重心下移。加强公安派出所建设，加大对“困难派出所”基础建设的帮扶力度，开展“枫桥式派出所”创建，探索推进基层警务改革，提升基层单位的战斗力。加快“雪亮工程”[36]建设，深化拓展网格化管理，推动“四标四实”与网格化管理深度融合，构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。推进警力向社区前置，推进“一社区（村）一警（辅警）”全覆盖。深度开展基层基础信息采集应用工作，加强辖区内重点人口的排查管控，组织开展治安调解。推进“平安社区”“平安乡村”建设。注重加强未成年保护工作，推进“平安校园”“青少年零犯罪零受害社区（村）”建设。

增强城乡基层公共服务效能。完善村（社区）党群服务活动中心政务办事、议事协商、居家养老、妇女儿童服务等综合服务功能。加强基层社会治理队伍建设，推进网格员、人民调解员等队伍与社会工作人才队伍融合发展；加强社会工作服务机构建设，按不低于全市户籍人口的千分之一配备社会工作专业人员，培育一批党建引领好、内部治理好、服务能力好、社会公信力好、示范作用好的品牌社会工作组织；

[36] 即公共安全视频监控建设联网应用。

健全市域志愿服务激励机制，支持志愿服务组织发展，推动各乡镇（街道）设立志愿服务站及志愿服务团队。实施兜底民生服务社会工作“双百工程”[37]，建设各乡镇（街道）社会工作服务站，推进村（居）社会工作服务点全覆盖，为困难群众和特殊群体提供政策落实、心理辅导、资源链接、能力提升、社会融入等专业服务。

第十九章 系统构建安全格局 高效建设平安湛江

全面贯彻落实国家安全总体部署，统筹传统安全和非传统安全，把安全发展贯穿发展的各领域和全过程，健全公共安全体系，全面提高应急防控能力，着力防范化解重大风险，建设更高水平的平安湛江，增强人民群众安全感。

第一节 增强国家安保能力

建立健全全市国家安全法治体系、战略体系、政策体系、人才体系和运行机制，协同守护国家安全“南大门”。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。强化情报分析研判、风险预警的智能化应用。保障互联网安全，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、

[37] 即实现全省社工服务站（点）100%覆盖、困难群众和特殊群体社会工作服务 100%覆盖。

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管理，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。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。

第二节 筑牢经济安全底线

全面加强经济安全风险预警、防控机制和能力体系建设，确保粮食、能源等关键领域安全可控，坚决防范化解金融隐患与风险，杜绝经济领域风险向社会、民生等领域传导。

保障粮食等物资安全。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。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。以粮食绿色高质高效创建活动为抓手，建设一批优质粮食生产基地，稳定粮食生产。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。加强能源储备调节，完善能源风险应急管控。加大油气资源勘探开发力度，大力发展核电、海上风电等非化石能源，增强全市能源供应保障能力。加强煤炭、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，配合全省建成“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”的四级保障体系。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。配合省健全能源应急协调联动机制，完善能源应急预案，增强应急状态下的能源系统风险防范能力。

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，建立健全金融风险处置机制，持续化解涉众金融、中小法人银行等重点领域金融风险。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。加强地方金融风险监测平台建设，持续提升地方金融风险监测能力。

第三节 保障社会公共安全

适应公共安全新形势，健全公共安全体系，把安全发展贯穿经济社会各领域，切实保障人民生命财产安全，切实增强人民群众安全感。

健全安全生产管理体系。大力推行隐患排查治理和风险分级管控双重预防机制，加快建立完善隐患排查治理体系，对危险化学品、化工行业、油气输送管道等高风险行业企业实行安全风险分级分类监督，对建筑工程、工业生产高危领

域实行重点管理。落实安全生产责任制，强化问效问责。加快推进粤西（湛江）应急救援中心、湛江港危化品物流基地等项目建设。加强全民安全意识教育，加大安全生产普法宣传力度，健全应急管理新闻发布和舆情应对机制，增强警示和教育作用。持续推进安全生产专项整治行动，切实降低事故总量，有效遏制危险化学品、矿山、建筑施工、交通等重特大事故发生。

保障食品药品和产品质量安全。强化食品安全监管，继续提升食品抽检每千人批次量，将“互联网+“明厨亮灶”向大型餐饮企业推广，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，落实市、县药品安全监管事权，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。

提升生物安全保障能力。切实提升生物安全保障能力，建立健全生物安全日常监管长效机制。建立外来入侵物种监测预警及风险管理机制。持续强化“绿盾”自然保护地监督。全面加强农业转基因生物试验环节检查监管。切实加强重大动物疾病防控技术研发，建设市级农作物重大病虫疫情应急防控设施及物资储备库。建立健全公共卫生应急协同科研攻关机制。

第四节 健全应急管理体系

完善安全生产体制机制，加强重要应急物资保障体系和储备基础设施建设，形成统一领导、权责一致、权威高效的应急管理体系和能力，建成与社会相适应的自然灾害预警、救助体系。

提升应急和防灾减灾能力。加强应急队伍和应急指挥综合平台建设，建设应急指挥“一张图”，实现从处置“单一灾种”向应对“全灾种”“大应急”转变。系统构建三防相关行业领域的应急预案体系，建设应急协同管理平台。完善全市“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。深化粤桂琼七市（湛江、茂名、海口、北海、玉林、钦州、防城港）应急联动机制，提升区域应对重特大突发事件能力。加强社会救援力量建设和乡镇、街道应急管理能力。加强应急避护场所建设，构建县镇村三级应急避护体系。积极开展灾害信息员培训工作，开展防灾减灾抗灾宣传教育，开展好全国“防灾减灾日”“国际减灾日”和“119消防宣传日”主题宣传活动，加强城乡居民风险防范意识、应急知识和相关法规教育培训。完善全链条、多灾种、多主体的气象综合防灾减灾服务体系，实现近海公共气象服务广覆盖、外海气象监测预警补空白、远洋气象保障能力大提升。加快推进自然灾害防治能力建设九项重点工程，提升台风、洪涝干旱、森林火灾、地质灾害、地震等自然灾害防御工程

标准，加快江河控制性工程和危险水库除险加固建设，全面推进堤防和蓄滞洪区建设。加强海洋预警预报监测和防灾减灾能力建设，构建多层次、广覆盖的海洋防灾减灾体系。发展巨灾保险，提高防灾、减灾、抗灾、救灾能力。综合运用监督检查、技术检验和行政执法手段，增强特种设备事故风险应急救援能力。

增强灭火救援和消防治理能力。提升基础保障能力，完成自然灾害防治能力建设任务，完成城市消防救援站、乡镇消防队、社区（村居）微型消防站建设及消防车辆装备购置任务，完善消防队伍职业保障体系、荣誉体系、优抚优待体系建设，征招专职消防员。提升灭火救援实战能力，遂行“全灾种、大应急”职能任务，建强各类专业队伍，完善社会应急联动机制、战勤保障体系，强化消防通信保障建设。提升监督检查执法能力，将消防违法违规行为纳入信用管理体系。结合乡镇街道体制改革，将消防管理权限授权或委托乡镇街道行使。提升宣传教育培训能力，完善公民消防安全教育体系，推动消防安全宣传“五进”，加强公益宣传、消防志愿者服务。

第五节 维护社会和谐稳定

正确处理新形势下人民内部矛盾，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处理的社会矛盾综合治理机制，规范与畅通群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，建设立体、

智能的社会治安防控体系，保持社会和谐稳定。

提升社会矛盾纠纷化解能力。坚持和发展新时代“枫桥经验”，强化对矛盾风险各环节的源头防控与动态化解。深化解化信访制度改革，完善领导干部包案和接访下访制度，推进人民调解、司法调解、行政调解“三调合一”机制建设，下大力气化解历史遗留问题。推进市县镇村四级信访服务中心基础设施标准化规范化建设，推进信访信息化智能化建设。整合基层矛盾纠纷化解资源和力量，促进调解、信访、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接，健全矛盾纠纷多元化解机制。深化行政复议体制改革，健全行政复议监督倒逼依法行政、从源头上减少行政争议的机制，加强行政复议规范化和信息化建设。依法有序推进行政裁决工作，探索扩大行政裁决适用范围。健全社会心理服务体系和危机干预机制，在全市综治中心建立社会心理服务站。定期重点排查，健全市级层面社会矛盾排查预警机制和社会领域重大风险评估预测机制，及时发现、有效处置苗头性风险问题，提高主动发现预警风险的能力。

打击各类违法犯罪活动。严厉打击涉盗抢骗、涉黄赌毒、涉食药环等突出刑事犯罪，持续深化开展缉枪治爆专项清查整治行动，纵深推进毒品综合治理，推进禁毒示范城市创建，持续强化涉毒要素管控，抓好毒品预防教育示范学校创建。加大打击涉电信诈骗、“套路贷”等新型犯罪力度，加强反诈中心建设，提升打击整治电信网络等新型犯罪和跨区域犯

罪能力。重拳打击整治非法集资、金融诈骗、洗钱、侵犯知识产权、虚开骗税等涉众型、多发性经济犯罪，深挖铲除各类经济犯罪组织团伙，全力疏导化解金融领域风险，加强反诈中心建设，提升打击电信网络等新型犯罪和跨区域犯罪能力。严厉打击性侵害、拐卖、虐待、遗弃等侵犯妇女、儿童人身权利的违法犯罪行为，严惩以妇女、未成年人为犯罪对象的犯罪。继续开展扫黑除恶系统治理、源头治理、综合治理，健全扫黑除恶常态化机制，推动扫黑除恶工作长效常治，巩固提升扫黑除恶成果，提升群众安全感和满意度。

完善社会治安防控体系。推进智慧警务建设，建设“智感安防区”，完善立体化信息化智能化社会治安防控体系，全面扎牢“环湛防护圈”。坚持专群结合，建立健全相应的群防群治力量等级启动机制，构建群防群治指挥体系，强化人防物防技防。加强对涉毒、涉稳、严重精神障碍患者、个人极端等重点人员管控，做好做足安置、教育、矫治、管理以及综合干预措施，落实严重精神障碍者监护人“以奖代补”政策。加强全市旅管业、机动车修理业、娱乐服务业等重点行业场所的治安管理，完善推广智慧新特行系统建设。严格落实对寄递物流、娱乐服务等行业场所的安全监管。

第二十章 完善支撑体制机制 保障规划有效实施

坚持和加强党的全面领导，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，解放思想，开拓进取，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 加强党的全面领导

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，坚决贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，把湛江发展放在全国全省大局中去谋划去推进，更好展现湛江担当、湛江作为。持续完善总书记重要指示批示精神和党中央决策部署闭环落实机制，充分发挥各级党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，聚合全社会共识和力量，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。用好“大学习、深调研、真落实”工作方法，围绕全市总目标总任务，真抓实干、久久为功，确保习近平同志为核心的党中央决策部署以及省委、省政府工作要求在湛江落地生根、开花结果。完善整治“四风”制度机制，严防和纠正规划实施过程中的形式主义、官僚主义问题。

第二节 统筹规划融合体系

进一步理顺规划体系，明确各类规划功能定位，强化衔接协调，推进规划管理信息化，形成统一衔接的规划体系。

明确规划功能定位。市发展规划重点聚焦事关全市长远发展的大战略、跨部门跨行业的大政策、具有全局性影响的

跨区域大项目，统筹重大战略和重大举措时空安排，是全市其他各级各类规划的总遵循。市级专项规划、区域规划、空间规划和县（区）级规划要依据市发展规划进行编制，同时，强化市级空间规划的基础作用和专项规划、区域规划的支撑作用。

加强规划衔接协调。市级各类规划和县（区）级规划要确保与上位规划、上级规划协调一致，加强各项规划目标特别是约束性指标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程项目、风险防控等的统筹衔接，形成以市“十四五”规划纲要为统领，各类规划定位清晰、功能互补、纵向对接、横向衔接的规划体系。

创新规划管理载体。充分发挥信息化在规划中的作用，结合“数字政府”建设，建设统一的规划综合管理信息平台，加强与国家、省规划综合管理信息平台等相关政务板块的联接和信息共享，将各类规划纳入统一管理，对规划编制和实施进行数据跟踪监测评估，推动规划信息互联互通、归集共享，提高规划编制和管理的科学性。

第三节 强化政策项目支撑

构建各类政策与规划的协调协同机制，研究制定一系列政策举措，建设一批重大项目，有力保障规划实施。

强化市发展规划支撑保障。加强市级财政预算与规划实施的衔接协调，统筹财力可能合理安排财政支出规模和结

构。加强财政资源统筹，盘活国有资源资产，用好用活债券资金，引导社会资本加大投入，多渠道筹集资金，集中财力保证市级财政性资金优先投向国家、省、市发展规划确定的重大任务和重大工程项目。引导金融要素资源向国家、省、市发展规划明确的重点领域和发展短板倾斜，引导和鼓励各类金融机构重点支持国家、省、市发展规划确定的重大战略、重大工程和重大项目。

强化市发展规划引导作用。产业政策围绕国家、省、市发展规划确定的产业发展和结构调整方向，突出功能性，强化普惠公平，完善市场机制和利益导向机制，充分发挥市场配置资源的决定性作用，营造鼓励竞争、促进创新的市场环境，合理引导市场预期和市场主体行为。区域政策围绕国家、省、市发展规划确定的区域发展和空间格局优化方向，促进形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局，实现区域协调发展。重大生产力布局和土地、人口、环境、社会等公共政策的制定，服从和服务于国家、省、市发展规划，强化政策间协调配合，形成政策合力。

强化重大项目支撑。以规划引导重大项目建设，以重大项目实施促进规划落实，围绕规划既定的目标和主要任务，谋划推进一批全局性、基础性、战略性重大项目，合理安排重大项目布局，有序推进项目开工建设，做好国家、省、市发展规划与市重点项目年度计划的衔接。加强对市重点项目建设的政策支持，强化资源要素保障，优先保障重点项目用

地、用林、用海和环境容量。科学编制市重点项目年度计划，合理安排建设进度，保障规划目标任务顺利完成。“十四五”时期，全市谋划建设重大项目490个，总投资13546.92亿元，其中“十四五”时期投资6711.31亿元，为推动全市经济社会高质量发展提供有力支撑。

第四节 完善监测评估机制

落实规划实施责任，强化年度计划与发展规划衔接，完善监测评估，健全实施监督考核机制，提升规划实施效能。

强化年度计划落实机制。国民经济和社会发展计划以及社会、人口等重点领域年度计划要贯彻国家和省发展规划提出的发展目标和重点任务，将市发展规划确定的主要指标分解纳入年度计划指标体系，合理设置年度目标并做好年度间的综合平衡，结合形势发展确定年度工作重点，明确重大工程、重大项目、重大举措的年度实施要求，按程序报批实施。

健全规划修订和考核评价机制。强化规划权威性、严肃性，未经法定程序批准，不得随意调整更改各类规划。市发展规划确需调整修订时，相关市级规划需按程序相应作出调整修订。规划编制部门要组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，鼓励开展第三方评估，强化监测评估结果应用。实施清单台账管理，建立分类指导、科学合理的各级政府绩效考核机制，考核结果作为各级政府领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据。提高规划实

施的民主化程度和透明度，自觉接受人大监督、审计监督和社会监督，促进各级各类规划的有效实施。

附件 1

湛江市“十四五”重点专项规划

序号	规划名称	牵头单位
1	湛江市文化发展改革“十四五”规划	市委宣传部
2	湛江市加快推进社会治理现代化“十四五”规划	市委政法委
3	湛江市综合交通运输体系发展“十四五”规划	市交通运输局、 市发展改革局
4	湛江市能源发展“十四五”规划	市发展改革局
5	湛江市教育发展“十四五”规划	市教育局
6	湛江市科技创新“十四五”规划	市科技局
7	湛江市制造业高质量发展“十四五”规划	市工业和信息化局
8	湛江市人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划	市人力资源社会保障局
9	湛江市水利改革发展“十四五”规划	市水务局
10	湛江万里碧道示范试点规划	市水务局
11	湛江市农业农村现代化“十四五”规划	市农业农村局
12	湛江市应急管理“十四五”规划	市应急管理局
13	湛江市卫生与健康事业发展“十四五”规划	市卫生健康局
14	湛江市市场监管现代化“十四五”规划	市市场监管局
15	湛江金融改革发展“十四五”规划	市金融工作局
16	湛江市节能“十四五”规划	市发展改革局
17	湛江市成品油零售体系“十四五”规划	市发展改革局
18	湛江市消防工作“十四五”规划	市消防救援支队
19	湛江市生态环境保护“十四五”规划	市生态环境局
20	湛江市文化旅游体育融合发展“十四五”规划	市文化广电旅游体育局