

海南：建设国际旅游岛

2009年12月，国务院发布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，海南国际旅游岛建设正式上升为国家战略。一年多来，海南全省立足省情，努力探索、先行先试，统筹协调、扎实推进，经济结构得到有效调整，发展方式实现切实转变；各项体制机制得到进一步理顺，市场活力得到充分激发，民生基础得到有效夯实，居民生活幸福指数大幅提高，具有海南特色的经济社会发展与改革开放新模式初步形成。





做好国际旅游岛建设大文章

□ 本刊记者 张蕊

2009年12月31日，国务院发布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，海南国际旅游岛建设正式上升为国家战略。这个我国最大的热带海岛，我国最大的经济特区，建省21年后，再次站到了历史的聚光灯下，开始了新的追梦征程。一年多来，电气化高速铁路——东环高铁建成通车；西环快速铁路奠基；离境退税、离岛免税政策相继实施；旅游软环境建设加速推进……琼岛上下响彻起激昂的奋进集结号，国际旅游岛建设风正帆悬。

海南“国际旅游岛”之路

海南建省以来，一直是以开放促发展，试图用足优惠政策实现跨越式发展。虽然其“破格”行为曾屡屡引人侧目，但海南用“摸着石头过河”

的方式，进行着一次次艰难的探索。

1988年4月13日，七届全国人大一次会议正式宣告通过了设定海南省和建立海南经济特区的决定。建省前，海南在建制上隶属于广东省，然而，彼时的海南岛基础设施建设薄弱、经济发展缓慢，1987年海南的工农业生产总值只占广东省的5%。建省后，最急迫的是确定发展模式。像全国其他省市一样，海南的发展战略一度并不清晰。上世纪80年代到90年代，关于“什么是海南特色的经济结构”就有不少争论，争论的焦点是在工业、农业、贸易、旅游和生态等不同的发展方向。

党中央和邓小平同志将海南定位于我国开放层次最高的经济特区，认为应给予其全国最优惠的政策和最大的经济活动自主权，鼓励海南利用资源优势，建立外向型经济结构和

吸引外资成片开发的模式。中国社会科学院副院长刘国光等学者帮助海南拟定的发展路径则是，建立以工业为主导，工农贸旅并举，三次产业协调发展的经济体系。基于此，海南省政府在1988年8月1日正式公布了“比特区还特”的政策，因为刚好有三十条而被简称为“三十条”。“三十条”以前所未有的开放掀起一股投资热，同时，也催生了日后的“汽车事件”、“洋浦风波”、“地产泡沫”和连续多年的停滞发展。

直到1996年“一省两地”的提出，海南省的产业发展战略才逐渐清晰，开始突出海南的区位、资源和生态优势，而海南的经济也从1998年开始逐步走出低谷。“一省两地”是“新兴工业省、热带高效农业基地和度假休闲旅游胜地”的简称。

十年之后，“一省两地”依然是



海南的产业战略,并以此为基础,拉开了“国际旅游岛”建设的大幕。海南省委书记卫留成曾经表示,从“一省两地”到“国际旅游岛”是一个一脉相承的发展过程。2006年12月,参加当年中央经济工作会议的卫留成接到了一项新的使命:努力构建具有海南特色的经济结构和更具活力的体制机制,突出经济特区的“特”字。从此,海南开始了“国际旅游岛”之路。

但是,这条路却并非一帆风顺。“国际旅游岛”的提出,无论是概念还是内涵,都在不断丰富、深化、明晰和提升。2007年4月23日,海南省政府向国务院呈报《关于设立海南国际旅游岛综合试验区的请示》,把建设国际旅游岛,与洋浦保税港区建设、农垦改革、完善省直管市县一起,列入四大改革创新任务。目前,后三项都已经得到中央批示并在顺利推进中。但是,“综合试验区”的概念却未被认可。“‘综合试验区’这几个字批下来很困难。当时的综合实验区已经有上海浦东新区、天津滨海新区等等,不同意‘综合试验区’,我们就叫国际旅游岛,只要本质的东西在。”卫留成如此回顾这段历程。

海南省的后续努力,从明确“国际旅游岛”概念开始。国务院办公厅的函复文件下达一个月之后,2008年4月25日,海南省政府发布《海南省国际旅游岛建设行动计划》。随后,2008年9月23日,全国政协开始海南国际旅游岛建设专题调研,调研成果得到中央领导的高度重视。2009年1月12日,海南省政府向国务院呈报《关于海南国际旅游岛建设有关问题的请示》。5月28日,成立“海南省推进国际旅游岛建设领导小组”。关键性的突破在2009年6月出现,年初呈



东环高铁 黄良友 摄影

报的《关于海南国际旅游岛建设有关问题的请示》获得批复。随后,2009年6月22日,22个部委组成联合调研组,就相关问题赴海南进行考察、调研,最后形成了《关于海南国际旅游岛建设的若干意见》,并报国务院批准。

发挥财政职能作用 积极推进国际旅游岛建设

国务院《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》明确了海南国际旅游岛建设发展的六个战略定位:我国旅游业改革创新的试验区、世界一流的海岛休闲度假旅游目的地、全国生态文明建设示范区、国际经济合作和文化交流的重要平台、南海资源开发和服务基地、国家热带现代农业基地。这六大战略定位相辅相成,相互依托,描绘了海南长远发展的蓝图,也对海南产业结构、生态环境、社会事业、基础设施等各领域建设提出了现实要求。“总的来说,这是一篇大文章。”全国政协委员、中国(海南)改革发展研究院院长迟福林如是说。为了“做好这篇文章”,海南

省财政部门积极运用资金投入和财税政策工具,充分发挥财政宏观调控作用,稳步推进各项事业。

(一) 将促进旅游业发展作为重要切入点

国务院《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》给国际旅游岛建设的第一个战略定位就是我国旅游业改革创新的试验区,为海南确定的发展目标为“到2020年,旅游服务设施、经营管理和服务水平与国际通行的旅游服务标准全面接轨,初步建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地。旅游业增加值占地区生产总值比重达到12%以上,第三产业增加值和第三产业从业人数比重均达到60%。”目前,海南旅游业增加值在国民经济总量中的比重是6.3%,虽然高于全国平均水平的4%,但与上述目标相比,仍差距甚远。为提升旅游业的发展质量,2010年,海南省财政部门加大基础设施建设和旅游业综合改革投入力度,将旅游业发展作为国际旅游岛建设的重要抓手。

规划先行。按照“国际化程度高、地方特色鲜明”的要求,先后参

与制定了国际旅游岛建设规划纲要、“十二五”规划纲要、主体功能区规划、城乡一体化发展规划和土地利用总体规划以及房地产、高尔夫产业等专项规划,加强了对旅游资源开发和重点旅游项目的统筹。

搭建投融资平台。2010年,拨付8亿元组建海南省国际旅游岛开发建设有限公司,打造国际旅游岛建设的省级国有控股投融资平台和旅游产业项目建设的孵化器。支持海南发展控股公司发行15亿元企业债券,稳步推进“海南银行”筹建工作,促进创建房地产投资信托基金、海南旅游产业基金等,提高国际旅游岛建设融资能力。

加快推进基础设施建设。2010年,争取中央预算内投资31.2亿元,带动省和县配套资金17亿元,并争取中央代理发行地方政府债券25亿元,用于重点基础设施建设。其中,拨付10.6亿元,建设和改造维修公路,实现全省338个行政村通畅,确保1.7万公里公路日常养护;拨付11.2亿元,用于全省公路建设贷款还本付息;拨付3.9亿元,支持东环铁路建设;拨付3亿元,支持洋浦航运物流中心建设和口岸基础设施建设;拨付2.1亿元,支持琼海博鳌机场建设和三亚凤凰机场二期建设。目前,一批基础设施和重大项目建设正在紧锣密鼓实施,其中,被称为海南“一号工程”的东环高速铁路已经竣工投入运营,从岛内最北的海口到最南的三亚,只需90分钟,包括沿途的文昌、琼海、万宁、陵水等市县已经进入高铁时代。

推动旅游产业转型升级。加大旅游餐饮、住宿、景区、旅行社、导游以及应急管理改革的支持力度。2010年,拨付0.3亿元,建设海口、三亚游

客到访中心和多语种的省旅游官方网站,完善旅游标识,加大旅游厕所建设。截至目前,已经改造新建680座旅游厕所。拨付0.3亿元,用于旅游、房地产、农产品等促销活动。不断创新和丰富旅游产品,启动建设航天主题公园、热带海洋公园等一批大型旅游项目,邮轮、游艇、房车、中医养生等旅游新业态新产品蓄势待发。改革旅行社、导游等管理机制,推进导游归管理、薪酬及社会保障改革。

完善税收政策,加快国际购物中心建设。积极筹备开办市内免税店,其中,首家市内免税店已经在三亚开业。境外旅客购物离境退税政策和离岛免税政策相继实施,充分利用税收调节作用,改善旅游环境,促进游客数量增长,鼓励和刺激旅游购物,加快国际购物中心建设步伐,带动以旅游业为龙头的第三产业发展。2010年,海南的旅游总收入257.63亿元,同比增长21.7%,以旅游业为主的第三产业对经济增长的贡献率达56%。

(二)构建以现代服务业为主的海南特色产业结构

“建设国际旅游岛是一个海南全省经济社会发展综合性规划,绝不仅仅是发展旅游业,而是要以加快发展符合国际标准的旅游业为突破口,形成以现代服务业为主导的产业结构,带动农业、新型工业等产业加快发展,抢占经济社会跨越式发展的制高点。”海南省财政厅副厅长麦正华更强调现代服务业、农业和新型工业对构建海南特色产业结构的重要作用。2010年,海南省财政部门创新体制机制,在国际旅游岛建设的大背景下,积极推动发展方式转变和产业结构调整。

现代服务业发展蒸蒸日上。拨付

0.3亿元,带动社会投资14.9亿元,支持现代服务业发展。加快发展文化产业,引进创意产业人才,大力发展文化创意、影视制作、演艺娱乐、文化会展和动漫游戏等各类文化产业,积极培育具有海南地域和民族特色的文化产业群。拨付0.1亿元,成功举办环海南岛国际公路自行车比赛、环岛国际大帆船赛等国际体育赛事。通过给予入境参展商品税收优惠和通关便利的措施,优化会展业发展环境。完善监管制度和相关支持政策,以洋浦保税港区和海口综合保税区为依托,大力发展航运、中转等业务,促进国际物流和保税物流业加快发展。

热带高效农业发展风生水起。拨付2.6亿元,打造现代农业产业基地,推动农业产业结构调整。拨付10亿元,重点支持红岭水库建设、水库除险加固和小型农田水利重点建设。拨付4.2亿元,用于土地治理和产业化经营,支持农业综合开发。拨付0.2亿元,设立金融发展专项资金,促进农村金融业发展。拨付0.2亿元,支持农产品加工和流通体系建设。目





海南昌江县七叉保山村 黄良友 摄影

前,全省正在逐步建立市场监管、质量监测和冷藏运销完备的保障体系,海南作为国家重要的冬季瓜菜、热带水果、南繁育种和水产基地的作用日益凸显。

新技术、新产业发展高歌猛进。从省工业发展专项资金中借款1亿元,支持泛洋航运公司发展;借款0.5亿元,支持定安塔岭工业园区建设。拨付0.3亿元,支持高新技术产业发展,全省国家级高新技术企业已增至60家。拨付0.4亿元,设立中小企业发展专项资金;拨付0.4亿元,促进中小型电子信息产业和外贸企业发展。拨付0.5亿元,用于中小企业贷款担保,拓宽中小企业融资渠道。2010年下半年以来,昌江核电、文昌航天主题公园等项目开工,中航特种玻璃一期、威隆造船一期等项目建成,2000兆瓦太阳能电池项目落户,140多家企业入驻海南生态软件园,以“灵狮模式”著称的深圳灵狮文化产业投资有限公司打造海南国际创意港,惠普公司在三亚、陵水、澄迈三市县建设四大新兴研发和人才培

训基地……资金和政策支持使得一连串的新兴产业项目相继在海南落地生根,为海南可持续发展打下坚实的产业基础。

(三)坚持生态立省

早在1999年,海南就经国家批准,成为我国第一个生态示范省。国际旅游岛建设目标提出后,海南更是把优良的自然生态视为“海南的生命”,倍加珍惜呵护。2010年,环境保护和生态建设事务共支出3.5亿元,加上补助市县支出9.3亿元,共投入12.8亿元。

加大生态建设补助力度。从2007年开始对海南环岛断代的海防林基干林带进行造林和更新,三年一共造林和更新16.5万亩的海防林。2010年,继续拨付1.8亿元,对60万亩退耕地、2855亩退塘还林实行补助;拨付0.1亿元,加强对东寨港红树林和礼记青皮林等重点湿地的保护管理。拨付2亿元,将全省1345.8万亩重点公益林管护性补偿标准提高到14元/亩,从此,纳入省级规划的公益林全部纳入中央、省级财政森

林生态效益补偿,在全国率先实行较完善的森林生态效益补偿制度。同时,加强自然保护区、森林公园、重点水源地、重要海域的保护和管理,有序开发利用土地、森林、矿产、海湾、岸线、海岛、水域等重要资源。

大力改善城乡居民生产生活环境。2010年,拨付5.3亿元,建设16个垃圾处理、20个污水处理项目,启动10个污水处理厂后续管网建设,垃圾无害化和污水集中处理能力已分别达到80%和70%。拨付1亿元,建设34个大中型沼气项目,推动农村户用沼气及联户沼气建设。淘汰小钢铁40万吨、小水泥170万吨及一批实心黏土砖等落后产能。开展入海河流、直排污染源和南海海域环境监测。2010年,海南环境、大气、河湖及近海海域水体质量保持全国一流。

(四)富岛更要富民

历史的经验证明,尊重民众的期望和梦想,是一切发展的根本动力,并应成为一切发展的根本目标。从地产泡沫破灭后多年停滞发展中走来的海南似乎更明白其中的真意。“我

们的目标是下力量打造一个幸福家园,让我们广大的民众在海南建设国际旅游岛的快速发展当中,能够及时享受到这种发展的成果和实惠。”海南省省长罗保铭将海南国际旅游岛建设的最终归宿定位于提高人民群众的生活水平和幸福指数。

“2010年是海南民生改善力度最大、老百姓得到实惠最多的一年。”海南省财政厅副厅长吕勇介绍说。针对并不宽裕的财政收入盘子,海南坚持有所为有所不为,将当年新增财力的86.4%和市县上缴土地出让金的65.7%投向民生,着力实施茅草房改造、保障性住房建设、新型农村养老保险等重点民生工程。全年民生总投入达311.3亿元,占地方一般预算支出的53.6%,拨付27.3亿元,落实重点民生项目规划,比上年预算数增长24.2%。

加快保障性安居工程建设步伐。2010年,保障性住房建设被列为海南“一号民生工程”,计划用3年时间使每一个中低收入家庭都有一套合适住房。2010年当年就拨付5亿元,开工建设12.6万套、1057.2万平方米城镇保障性住房;拨付2.3亿元,实施大广坝库区移民危房改造,重建5700户危房,其中东方市抱白村330户已经入住;拨付1.7亿元,改造茅草房1.6万户,历时18年的少数民族地区茅草房改造任务彻底完成。

促进教育事业发展。教育是海南的未来,更是国际旅游岛建设的重要推动力。2010年,海南省级财政教育支出21亿元,加上补助市县支出23.5亿元(含绩效工资),共44.5亿元,同比增长41.3%。其中,拨付8.9亿元,继续落实义务教育“两免一补”政策,将义务教育阶段公办小学及初中公用经费标准分别提高到每生每年400元和每生每年600元,免除130多万

名义务教育阶段学生学杂费,为120多万名义务教育公办学校学生免费提供教科书,为14.2万名义务教育公办学校家庭经济困难寄宿生和民族寄宿班学生提供生活费补助。拨付3.2亿元,继续实施中小学校校舍安全工程,改造校舍24.2万平方米。拨付0.5亿元,积极推进教育扶贫(移民)工程。

提高医疗卫生服务能力。2010年,海南省级财政医疗卫生支出7.2亿元,加上补助市县支出12亿元,共19.2亿元,同比增长4.7%,同口径增长5.7%。其中,拨付6亿元,进一步完善医疗保险制度,全省医疗保险参保人数达到791.7万人,占总人口的90%;拨付1.1亿元,用于疾病预防控制经费,完善全省疾病预防控制体系;拨付0.1亿元,推动国家基本药物制度实现全省覆盖,比国家部署时间提前1年完成任务;拨付2.6亿元,支持省级医疗机构建设,拨付0.3亿元,支持区域医疗中心建设,目前,已初步形成了完整的区域医疗中心,群众就医环境得到明显改善。

加快推进社会保障事业建设。2010年,海南省级社会保障和就业事务支出27.9亿元,加上补助市县支出12.7亿元,共40.6亿元,同口径增长8.7%。其中,拨付20.9亿元,按照月人均增加基本养老金175元的标准兑现36万企业退休人员养老金调标待遇,确保20万农垦移交退休人员养老金与地方同步足额发放;拨付6亿元,按人均220元/月和150元/月补助标准,为16.6万户城乡居民提供最低生活保障;拨付17.7亿元,兑现特区津贴调整和事业单位绩效工资,提高全省干部职工工资收入水平。拨付1.3亿元,确保3.1万优抚对象的生活、住房、医疗补助待遇;拨付1.8

亿元,将全省55万60岁以上农村居民全部纳入新型农村社会养老保险体系,比国家规定时间提前5年完成任务。拨付1.9亿元,用于职业培训和开发公益性岗位。实施城乡低收入群体补贴与物价上涨联动机制,截至目前,已累计发放补贴1.3亿元,90万群众受益。

加大强农惠农支持力度。2010年,海南省级财政拨付1.1亿元,落实农业机械购置补贴,鼓励购置各类农机具3.8万台;拨付0.2亿元,用于天然橡胶良种补贴,补贴橡胶种植面积24.7万亩;拨付0.1亿元,用于畜牧良种补贴;拨付3亿元,用于农资综合直补和农民粮食直补。拨付0.8亿元,用于农业保险保费补贴,撬动85.2亿元的保险资金保障农(渔)民安全生产。拨付1.5亿元,用于家电下乡、汽车摩托车下乡补贴,鼓励购置家电产品33.5万台、汽车摩托车10.5万辆。多项优惠政策的落实使得海南城乡居民及时享受到了建设国际旅游岛带来的实惠。

描绘新画卷 开启新格局

建设国际旅游岛是一项先行先试的全新事业,在翘首展望美好未来的同时,亦需认识到任务的长期性和艰巨性。2010年,海南国际旅游岛建设走过了不平凡的开局之年,精彩的开场过后,如何抓住机遇,以创新的思路和切实有效的举措将建设国际旅游岛的伟大工程从胜利推向更大的胜利,成为海南上下努力求解的命题。海南省委、省政府编制颁布的《海南省国际旅游岛建设发展规划纲要》为国际旅游岛建设描绘了发展的蓝图——“走生产发展、生活富裕、生态良好的科学发展之路;积极发展服务型经济、开放型经济、生态型经

济,形成以旅游业为龙头、现代服务业为主导的特色经济结构;着力提高旅游业发展质量,打造具有海南特色、达到国际先进水平的旅游产业体系;注重保障和改善民生,大力发展社会事业,加快推进城乡和区域协调发展,逐步将海南建设成为生态环境优美、文化魅力独特、社会文明祥和的开放之岛、绿色之岛、文明之岛、和谐之岛。”这一目标的实现对财政职能作用的发挥和财政政策的高难平衡提出了一项全新课题。“我们将全面落实国际旅游岛建设各项财税政策,积极实施退税免税政策,全力支持国际旅游岛建设,促进海南又好又快发展。”海南省财政厅厅长徐唐先信心满怀地说。

一要加大投入力度。加大资金整合力度,充分发挥财政资金引导效应,全力保障重点项目和重大改革的落实,在建设国际旅游岛的大背景下,稳步推进基本公共服务均等化,构建具有海南特色的经济结构和更具活力的体制机制。加大对旅游产业的扶持,通过重点支持国际旅游岛购物退税免税信息系统、外国免签团管理与布控信息系统等工程的建设,改善

旅游公共服务设施体系。加大国际旅游岛公共投资力度,改善海南发展硬环境。加大对国际旅游岛重点行业企业发展的扶持,通过对海航、南航等航空运输企业纳税大户进行奖励、对海口保税区和高新技术开发区进行定额补助等形式,鼓励企业和资金参与国际旅游岛开发建设。加大国际旅游岛宣传促销和节庆活动的支持,开发特色旅游产品,打造旅游国际化品牌。

二要调整投入方向。在民生领域,重点向“造血”型投入倾斜。强化财政资金“造血”功能,加大对农村居民建设“农家乐”、生态文明村、开发乡村旅游景点,以及居民创业、中小企业发展等方面的投入。同时,鼓励建立征地农民与开发商利益共享机制,加大政府劳务购买力度等。在支持经济发展上,重点向新兴产业、热带农业和海洋经济领域倾斜。尽量发挥比较优势,运用市场机制解决旅游业等现代服务业发展的资金问题,争取中央财政对基础设施建设的支持。地方财政投入重点向技术引进和开发、新型现代工业园区建设、招商引资、热带高效农业体系建设、热带农作物资源深加工等方面倾斜。在生

态保护方面,重点向低碳、绿色产业和技术开发以及中部山区市县财力性转移支付倾斜。调整对中部山区市县的转移支付体制,鼓励中部山区加大环境保护力度,抑制中部山区过度开发。

三要调整投入方式。针对当前财政资金使用效益不高的问题,下大力气,加大预算管理体制改革力度。坚持绩效性导向,将绩效管理贯穿于资金分配和使用的过程中,贯穿于预算管理的各个环节之中,将绩效评价结果作为资金分配的重要依据。探索竞争性分配财政资金,在编制年初预算时,拿出一些定向资金,在各区域、各部门之间进行竞争性分配,通过严格的竞争程序设置和科学的专家评价,选择出效益最优的项目。充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,带动社会资金参与。建立企业和政府利益共享机制,鼓励社会资本参与建设;引进国际先进合作模式,鼓励非政府组织参与海南扶贫、环保等活动和其他社会事业建设。

四要完善税收政策。根据产业导向和社会经济发展需要,调整部分地方税种的征收标准,完善相关税种的征收管理办法。用足用好旅游购物等国家给予的税收优惠政策,推动国际旅游岛建设和海南经济社会发展。同时,进一步加强税收管理,保证政策收到实效。完善发票管理,尤其是增值税发票的管理;加强各税种税票的衔接,全面提升税收征管和票据管理的信息化水平;建立有效的社会综合治税体系,进一步加强财政、税收、银行、旅游管理、海关和出入境管理部门的协作,探索建立离境购物退税政策和离岛购物免税政策实施综合协调机制,早日建立财税银关信息交换和共享平台。



黄良友 摄影