

# 解放管用资源思想 促进海南经济社会跨越发展

海南省国土环境资源厅厅长 严之尧

沧海桑田,岁月如梭。  
今年是我国改革开放第 30 个年头,也是海南建省办经济特区 20 周年。20 年来,全省国土环境资源系统认真贯彻落实省委、省政府从协调发展、建设生态省到生态立省的一系列战略决策,积极履行保护资源、保障发展的神圣职责,构建了具有海南特色的、有力推动和支持可持续发展的国土环境资源综合管理体制。在全省社会经济实现快速增长的同时,全省环境质量仍然保持全国一流水平,走出了一条人与自然和谐共处,经济、社会与环境协调推进的可持续发展的新路子。

**20 年的建设和保护,打造了海南优越的土地、环境和资源比较优势,为在新的起点上实现海南又好又快发展打下了坚实的基础。**

从战略高度重视生态环境与资源保护,建立科学有序的综合管理体制和机制。海南省委、省政府始终把生态文明、保护环境放在经济社会发展的首位,做出“优良的生态环境是海南人民的金饭碗”、“生态环境就是生产力”的正确判断,提出“建设生态省”和“生态立省”的经济社会发展战略。近年,为了加强生态环境和资源保护的力度,在国家两部及省委、省政府的指导和大力支持下,海南开创性地构建并完善了现行的国土环境资源综合管理体制,并在全国率先把国土环境资源统一监督管理延伸到最基层的乡镇一级政府,国土管理、环境保护和资源开发在行政管理、执法监督、监测科研、宣传教育等方面的资源得到全面整合,一个科学有序的综合管理体制初步形成,为生态环境和资源保护提供了有力的体制保障。



治污,让海南天更蓝,水更清。

**扎实推进土地管理配套改革,土地资源化管理的显著成效使宝贵的热带土地资源迸发出勃勃生机。**建省以来,我们扎实推进土地管理配套改革,积极开展政策研究和制度创新,土地市场整顿和闲置土地使用权回收、土地整理、农村土地确权、农村宅基地发证等工作卓有成效;多渠道投入资金 3.5 亿元,完成土地整理项目 52 个,改造和新增耕地 14 万亩,确保全省连年实现耕地占补平衡;完成农村土地确权 4834 万亩,7500 多宗、涉及面积 154 万亩的农村土地纠纷得到化解;农村宅基地登记发证成功推进,农村建设用地科学、合理、公平流转可望破冰;开创了处置闲置土地的先河,泡沫时期留下的 38 万亩闲置用地全部得到处置或回收,同时利用闲置土地和土地的预期收益,在全国首创建立了融资平台,共获得金融机构授信额度 2800 多亿元,累计融资贷款 1600 亿元,投放于基础设施和重点项目建设,推动了海南经济社会的新一轮快速发展;探索推进“还利于民”、“人性化征地”、“和谐拆迁”等模式,失地农民居民的生活保障和发展要求逐步得到保障。

从全省看,基础设施和产业发展的用地需求得到有效保障,一批大项目如富岛化肥、中国石化炼化、金海纸浆、海南汽车等项目已经对全省社会经济发展和经济总量起到巨大的拉动作用。土地资源优化配置格局已经形成,热带滨海土地资源预期价值大幅度提升,服务于高端旅游产业和高科技创意产业等高端产业的土地开发显露峥嵘。集珍贵、稀缺、不可复制等特点于一身的海南热带土地资源已经迸发出勃勃生机。

**在加快发展的过程中解决突出生态环境问题,保护了优越的生态环境,为又好又快发展提供了可靠的环境容量保障。**我们牢牢抓住“优越的生态环境是海南人民生活和发展的基础”这条主线,通过全面实施自然保护区规划与建设,关停“十五小”,实行“一控双达标”,实行“三控”(浓度控制、总量控制和区域控制)推行循环经济建设等措施,有效解决在加快发展的过程中的生态环境问题。20 年间,我省在 GDP 增长了 8.6 倍、工业增加值提高了 16.9 倍的情况下,建成自然保护区 69 个,工业 COD 排放量削减了 64%,工业粉尘排放量削减了 62%,城乡环境质量保持全国一流水平;城镇大气环境保持一级质量,80%的河流湖库水质达到或优于可作为饮用水源的国家地表水Ⅲ类标准,85%的近岸海域水质优于二类海水标准。

优越的自然生态环境已使海南具有选择可持续发展模式的主动权,已成为海南实现跨越发展的最有力保障。

**科学开发与依法整治并举,优势矿产资源开发潜力巨大,矿业经济蓄势待发。**我们在全力推进公益性基础性地质勘探的同时,科学引导社会资金投入商业性地质勘查,20 年间全社会共有近 4 亿元资金投入地质找矿市场。全省已发现矿产 88 种,已勘查探明储量的矿产 54 种,探明矿产地 384 处。海域石油及天然气、富铁矿、三水铝土矿、锆英石钛铁矿砂矿、玻璃用石英砂、油页岩、医疗热矿泉水等探明储量位居全国前 10 位,优势矿产资源开发潜力巨大。积极推进矿产资源开发整治和采空矿区生态复垦,不顾生态环境保护、乱采滥挖、低水平矿产开发方式得到遏制,通过公开“招拍挂”推进了勘探权和采矿权的市场化配置,高水平、集约型、生态友好型的开发模式逐渐占据矿业开发的主流,2006 年全省矿业总产值达 122 亿元,占全省工业总产值的 24.8%,矿业经济蓄势待发。

回顾 20 年的建设和保护历程,深刻认识海南积累起来的生态环境与资源以及体制机制等比较优势,海南在新的起点上面临着实现又好又快和跨越发展的最好机遇。但同时也面临着严峻的挑战:一是形势逼人,兄弟省市经济基础好、总量大、发展快;二是我们自身还没有真正形成具有活力、科学高效的国土环境资源综合管理体制,简政放权、“小政府,大社会”的体制安排还没有完全实现,决策权和具体事权纠缠不清,行政服务质量和效率亟待提高;三是以市场为导向科学优化配置生态环境和资源的机制还没有完善,水平不高,一些地区还没有真正认识到海南生态环境和资源优势的稀缺性和价值潜力,“优土劣用”、“优景劣用”、“优水劣用”等脱离产业支持的低水平开发现象还有不少见。



↑天蓝海碧,山青水秀的海南,向世人展示了美丽富饶的生态岛。 姜恩宇 摄

**有效保护环境、科学利用资源、坚持解放思想,不断开拓创新,建立更具活力的体制机制,夯实跨越发展基础。**

20 年来,特别是跨入新世纪后我省社会经济迅猛发展,去年更是实现了“千百超越”,即生产总值超千亿,财政收入超百亿。但横向与发达省份比,差距还很大。因此,我们要鼓足气力,加快步伐、赶超先进,追求跨越式发展。虽然就海南看海南,看不出特别的环境和资源价值优势,但将我省的资源要素禀赋放在全国乃至世界的大环境中去分析比较,就会发现海南所具有的环境资源比较优势足以满足和支持海南社会经济发展的腾飞。

海南实现跨越发展,最关键的是要解放思想,要突破传统发展的思维,充分发挥和有效利用优越的土地和生态环境资源,打造产业的高端和培育高端的产业,形成融合优势资源的产业结构和具有比较优势的产业、产品。

国土环境资源部门要全力打造富有活力、科学、高效、有序的土地环境与资源管理体制和机制。在管理体制构建中解放思想,强化特区意识,重树特区形象,严格按照省委省政府的要求进一步简政放权,实现决策权和具体事权的最大分离。省级管理部门主要是实把握宏观经济环境,抓好经济社会发的宏观展规划、以世界眼光进行科学的战略性决策,充分发挥监督和指导作用,要把具体审批和管理的事权下放到市县,干脆利落地放弃原本应属于市场优化配置的管理权,理顺权责关系。始终围绕和支持跨越发展,科学安排国土环境资源综合管理制度,为又好又快、可持续发展提供高效率的体制和机制保障,以新的行之有效的管理方式切实把好土地闸门、环保关口和资源门槛。要因势利导,充分利用市场机制,实现优质资源的最优化配置和流动,实现资源的最优配置和效益与价值最大化。同时,要建立贯彻科学发展理念的政绩评价考核指标体系,把优越的体制优势转化为促进科学发展的先进生产力。



得天独厚的自然环境和资源禀赋是海南可持续发展的本钱

**始终坚持科学发展理念,实现历史性的跨越发展**

我们的自然环境和资源禀赋要素完全具备跨越发展的客观基础,关键在于我们如何落实省委省政府的要求,建立起更具活力的体制和机制,妥善处理好以下“五大”关系,统一科学发展的思想,坚持科学发展的理念,以科学的态度谋划发展。

**一是要妥善处理好经济发展和环境保护的关系。**一方面要深刻认识优美的自然生态环境是海南实现跨越发展的基础,省委书记卫留成和省长罗保铭等领导都常常强调这个观点。这个基础作用包括两个方面,一是海南的自然生态环境是提高海南人民享受自然物质幸福的基础;二是海南的自然生态环境是吸引产业、生产人文物质的基础。海南具有发展热带现代农业、高端休闲度假旅游业、高技术产业和高科技资源加工业的资源环境条件,这些条件都是独有、不可复制和不能再生的,必须十分珍惜地利用这些优越的条件,科学地布局和发展相关产业,一定要做到集约高效的利用,实现产业结构、规模、效益上的跨越。

另一方面,要统一这样一个认识:**只有加快发展、科学发展、提升经济实力,才能更有效地保护好环境。**几十年来由于海南发展缓慢,低水平的生产和生活活动对环境的破坏、污染程度很大,从上世纪 50 年代至建省前后,短短四十多年间,森林覆盖率降低了近 30%。而近年来国家和省财政不断加大投入,支持森林和生态保护,通过实施天然林保护、自然保护区建设、退耕还林、“三边”林建设、海防林保护等工程,我省天然林得到逐步恢复,森林覆盖率也逐渐回升,去年达到 57.1%,到 2010 年计划达到 60%。洋浦也是这样,近年来上了不少大项目,去年工业总产值已经达到 417 亿元(占全省工业总产值 40%),由于引进项目的投资实力强、生产工艺先进,环保投入和污染治理设施到位,近海水质和空气等环境质量基本上没有降低。实践证明,妥善地处理好相互关系,在经济高速发展的同时,是可以保护好环境的。

**二是要妥善处理好经济发展与总量增长的关系。**社会经济发展的成果直观地表现在总量增长上,但总量增长却并不总是意味着

发展,有些增长不仅不是真正的发展甚至带来负效应,比如污染严重的工业项目,虽然增加了工业产值,由于要治理污染还带来附加的 GDP 增长,但结果却不利于区域的长远发展,影响和破坏发展的基础。甚至灾难同样可以使得 GDP 的快速增长,海南当年的房地产泡沫时期,炒卖地皮确实使那几年海南的经济增长速度在全国名列前茅,但泡沫破灭后,就是灾难,很多年都爬不起来。反观我省近几年的发展,特别在西部工业区上马的大工业项目,规模和投资强度大,科技含量高,环保投入到位,就把我省的产业提高了一个档次。再有,三亚这两年通过高水准规划,政府成片开发土地、合理策划和包装项目,积极向国际社会推介项目,把房地产业与高端休闲康体度假旅游业和高科技创意产业结合起来发展,实现了经济转型。结果实 GDP 大幅度增长、地方财政实力迅速提高,同时还扩大了就业、保障了地方经济的长远发展。这样的增长就是发展,不仅有眼前的增长,还保证了今后的增长,这才是我们所要追求的发展,是“干净”的 GDP。

**三是要妥善处理好产业结构与可持续发展的关系。**一个地区的产业结构优劣在很大程度上决定了地区的可持续发展能力。海南要充分依托不可多得的热带土地资源、优美的生态环境和特色矿产资源,以及区位、体制和政策特色这些别人没有的优势,构建独具特色、促进可持续发展的产业结构。这些年我省在推进生态省建设过程中已经形成了这样的理念,对全省发展进行区域布局划分,根据自然生态环境的特点把全省分成“三圈一区”;海洋生态圈、海岸生态圈、沿海台地生态圈和中部山地生态圈,并明确了每个圈区的发展方向和保护目标。同时,按照与生态环境的关系对产业进行了分类,比如生态优势产业、生态经济双赢产业、清洁型优势产业、高科技集约型资源型加工业等。按照这个分区分类的原则,我省的产业布局就有了科学合理的定位。与此相对应地,我省产业结构也可随之得到调优。严格在西部的四个工业区布局资源型加工业,从目前发展势头和已经落实的后续大项目看,高科技集约型资源加工业将在相当长的时期内成为拉动我省经济总量的重要支柱之一。同时,依托我省优越的地理和生态优势,为高端休闲康体度假旅游业和高科技产业提供支持,服务的房地产业已经异军突起,三亚已成功地进行探索并尝到了甜头。

**四是要妥善处理好供需平衡与又好又快发展的关系。**90 年代初房地产泡沫已经给我们在处理土地供求关系方面留下极其深刻的教训。当前,海南经济发展的程度和速度与她因优越的资源禀赋、经济空间等客观条件而应有的发展程度和速度相差还很大,潜力巨大。将土地资源的供给调控在需求基础上是国土管理部门的总量和结构调控目标。当然,我们决不能是被动供需水平上的总量控制,而是要在积极推塑造地区品牌、营造市场、扩大需求的基础上的供需平衡的调控。要改变过去普遍的降低投资门槛、盲目扩大投资规模的做法。政府要发挥营造市场的主导作用,特别是我们的农业、旅游业和高科技创意产业的营销工作,客观上营销的投资主体和获利主体是不会一致的,企业自身很难成为营造市场的主体,政府假如不重视市场营销工作,扩大市场需求,只是盲目加大供给,加快发展的愿望就会适得其反,三亚通过政府的积极市场营销所形成的旅游产业发展过程足以说明。

**五是要妥善处理好开发时序与投资效用的关系。**从历史的视角看,开发时序和投资效用的关系非常大。有时序的开发,有利于资源的集约利用;有利于基础设施利用率的提高;有利于降低开发成本;有利于形成时代人文景观和自然景观的相衬托效果;有利于形成市场的集群效应;有利于让不同年代的产品记载相应年代的文明符号、有利于发挥建设成果最大的年轮效益。但有序开发也不等于追随历史的后尘,要有创新,超前意识,所开发产品要经得起历史考验,要能吸引、挖掘、营造消费需求。因此,我们对不可再生资源的开发利用一定要安排好时序,做好不同时期的开发和保护规划,科学把握各类优质资源的开发时序,不去一味地在追求开发的数量和速度,真正利用好优质资源加快具有实质发展的开发速度,实现跨越发展。

千帆竞发顺势者胜,百舸争流智者赢。海南又一次站在新的发展起点上,面临难得的发展机遇,我们一定要深刻学习领会、坚决贯彻胡锦涛总书记最近视察海南重要讲话精神,继续坚持“生态立省”,加快建设生态文明,努力打造环境、体制、产业特色,为海南在实现又快又好的跨越性发展提供土地和环境资源保障,把海南的改革开放、科学发展推向新的高潮。



坚持生态立省 建设文明和谐家园

姜恩宇 摄



加强环境监测 力保碧水蓝天



管好用活土地 服务大项目建设



生态优美的宝岛成为候鸟的乐园



加快土地整理 保住耕地红线

(本版图片除署名外,均选自本报图片库)