

建设国际旅游岛，是省委、省政府科学总结我省发展经验、充分发挥我省比较优势而制定的发展战略。如何科学地保障旅游基础设施、旅游房地产与精品景区建设项目的用地需求，是各级土地行政主管部门的头等大事。

# 科学保障用地需求 力推国际旅游岛建设

□ 严之尧

建设国际旅游岛，是省委、省政府科学总结我省发展经验、充分发挥我省比较优势而制定的发展战略。面对旅游产业快速发展、旅游市场竞争日益激烈的形势，我们必须适时抓住发展机遇，以旅游产品标准国际化、管理水平国际化为标杆，挖掘和发挥优势，推进我省的旅游产业进入发展快车道。如何科学地保障旅游基础设施、旅游房地产与精品景区建设项目的用地需求，是各级土地行政主管部门的头等大事。

## 一、深刻认识海南的发展“上升期”，坚定建设国际旅游岛的信心

去年4月，胡锦涛总书记亲临海南考察工作，对海南建省20年特别是近年来的改革和发展给予了充分肯定。海南进入了发展上升期，我省在以下五个方面为未来发展夯实了基础：

一是发展思路更加科学。从“环境保护与经济建设协调发展”，到立足于巩固既有优势的“生态立省”，再到突出发展优势产业的“建设国际旅游岛”，海南的发展战略越来越具体科学，建设规划越来越扎实，发展目标越来越明确。

二是经济发展势头良好。近年来，我省经济结构、尤其是产业结构日趋合理，无论是发展质量还是速度，都展现出健康而迅猛的上升势头，经济增长持续加速，2008年全省生产总值(GDP)达到1459亿元，人均生产总值突破了2000美元大关，全省全口径财政收入317亿元，政府财力与地方经济富裕程度不断增强，为国际旅游岛建设积蓄了充足的力量。

三是基础设施全面改善。随着跨海通道、环岛铁路、高等级公路网等项目建设的推进，海陆空立体交通体系愈加完善。电力、燃气、给排水、邮电、信息网络等基础设施与服务也加速覆盖全省城乡。我省已具备了构建开放之岛，树立对外窗口，吸纳投资、引进消费的条件。

四是社会事业发展提速。民族团结不断巩固，社会主义民主法制建设、精神文明建设和党的建设扎实推进。以生态文明创建为抓手，教育、文化、医疗、卫生等社会事业发展走上了快车道，城乡服务均等化、一体化发展先行先试，社会公共服务水平取得了长足进步。

海南优先发展服务业是由其自然资源禀赋等因素决定的。海南的发展基础也决定优先发展服务业是可行的，优先发展服务业符合经济发展规律，是由服务业的功能决定的，产业间的融合趋势更证明海南优先发展服务业是可行的。

一个地方产业结构的演变和选择，既是一个经济理论问题，又是一个实践问题。要真正认识海南优先发展服务业的重要性与可行性，变被动接受为主动选择，应该首先对海南这个特殊的区域经济中产业结构变化和选择的有关问题，从理论和实践两个层面有一个更加深入的认识。我认为，尽管海南还处在工业化初期阶段，但是，在经济全球化和区域经济一体化的时代背景下，作为有着丰富而独特旅游资源的区域经济，在继续推进新型工业化的同时，优先发展服务业对加快海南科学发展具有十分重要的意义，同时也是可行的。

海南优先发展服务业是由其自然资源禀赋等因素决定的。

产业结构的变动受到诸多因素的影响，其中最主要的是需求、供给和环境三个因素的影响。首先在需求因素方面，个人消费需求可以强烈地影响产业结构。目前我国已整体进入小康的发展水平，这为发展以旅游业为龙头的现代服务业提供了有效需求。海南近年来旅游业快速发展的实践也证明这种需求的增强。其次在供给因素方面，海南丰富而独特的热带海岛旅游资源，为发展旅游业为龙头的现代服务业提供了有力保障。这一点已逐渐得到国人和世界的认可。其三在环境因素方面，海南作为中国最大的经济特区，特别是国际旅游岛的提出和建设，使海南发展以旅游业为龙头的现代服务业的政策是十分优惠的。以上三个因素都将明显地影响海南产业结构的变动，尤其是海南的自然资源禀赋，在很大程度上制约和决定着海南的产业结构，必须且能够把以旅游业为龙头的现代服务业发展成为海南的支柱产业。

海南的发展基础也决定优先发展服务业是可行的。

海南经过建省办经济特区20多年来，经济社会得到了长足发展，特别是近年来，在一批大项目的拉动

五是全省上下呈现奋发向上的“精、气、神”。在省委、省政府的坚强领导下，全省上下拧成一股绳，形成了战胜一切困难的强大力量。

现在，海南已经成为世人关注的投资热土。无论是人力、物力、财力，还是领导力和凝聚力，海南都已经做好了加快发展、努力赶超的准备。

## 二、正确理解国际旅游岛建设的内涵，明确土地资源开发利用的方向

建设国际旅游岛就是要把海南建成一个旅游国际化程度高、生态环境优美、文化魅力独特、社会文明祥和的绿色之岛、开放之岛、繁荣之岛、文明之岛、和谐之岛。这是一个涵盖了社会开放、产业升级、经济结构调整的系统工程，绝不是遍地开花式地扩张搞低层次观光旅游业，更不是简单地依托于宜居环境发展普通房地产业。必须充分利用3.5万平方公里土地上汇集的旅游资源，合理开发海滨风光、温泉瀑布、热带雨林、火山地貌、民族风情，推出类型丰富、结构多样的现代旅游产品，形成集风景观光、休闲度假、物种博览、徒步探险、风情体验于一体的高端旅游项目集群，坚持“人无我有人，人有我优，人优我特”，打造不可复制的世界级旅游目的地。同时，积极培育热带特色现代农业，依托本地优势资源集中发展新型工业，打造面向东南亚的航运枢纽、物流中心和出口加工基地。以各类配套产业的同步发展，相互促进，激发出最大的综合效应。

承载着山海景观、宜居环境、生态物种等旅游资源的土地，是建设国际旅游岛的基础性资源与根本保障。但我省土地资源绝对量小，同时还承担着国防前沿、各种基地、生物多样性基因库等多种涉及国家利益的职责，适宜旅游开发的土地有限，业界人士所特别青睐的沿海一线土地更加稀少。必须时刻谨记“惜土如金、用土有方、守土有责、让土有矩”的要求，十分合理的利用每一寸土地。

资源的开发利用要有全局考虑，决不能“村村点火、户户冒烟”，要科学计算各类旅游项目的实际消费能力，选取最具优势的地区进行开发利用。如果沿海地区一哄而上全做低端的滨海观光，中部山区遍地开花

都搞普通的森林旅游，只会形成恶性竞争，引起资源贬值。虽然近年来我省热带海岛休闲度假目的地的品牌效应不断提升，但必须承认，我省旅游酒店、景区的建设水平，特别是管理水平和人文环境，距离国际先进水平还有较大差距。急于求成、盲目进行招商引资的行为还没有完全禁绝，旅游项目的品位在整体上还不能与国际旅游岛的形象相匹配。

合理开发好这一方净土，是大家共同的责任。集约节约用地、开发利用优势资源、吸引顶级项目、打造拳头产品，才能建设起名副其实的国际旅游岛。土地作为项目建设的基础性资源和调控宏观经济的重要闸门，理应在国际旅游岛建设中体现更加强大的保障和引导作用。我省土地行政主管部门一定要深化对发展的认识，把优化发展结构、提高发展质量放在首位，杜绝无效或低效的增长；合理配置土地资源，科学制定用地标准，积极服务于旅游业与相关产业的招商引资、项目建设。

## 三、科学分析国际旅游岛建设用地需求，充分发挥土地管理的科学保障作用

海南国际旅游岛建设，明确要求把促进经济加快发展与改善民生相结合，力争全省人民共同富裕、共同发展、促进民生、保稳定”的要求完全一致。如何科学地保障旅游基础设施、旅游房地产与精品景区建设项目的用地需求，是各级土地行政主管部门的头等大事。

“科学保障”就是要在提供优质服务、满足用地需求的同时，提高土地利用的效益。既要坚持节约用地避免冲击耕地红线，也要坚持集约用地防止优质土地资源的不充分开发，还要探索生态型的用地模式，把生态效益作为项目建设的必要条件。建设用地、基础设施用地与林地园地等充分融合，使项目建设与促进相关产业发展、保护自然生态景观有机结合、相得益彰。我省土地行政主管部门必须按照省委、省政府的总体部署，努力争取国家部委的支持，积极主动服务，严格规

范管理，充分发挥决策支持和基础保障作用。

一是放开手脚争取政策支持。我们拥有绝版的、世界一流的优质旅游资源，这就决定了“国际旅游岛建设”不能只立足于国内唯一，在世界范围内也要争创一流。我们要充分利用后发优势，杜绝低水平重复建设，在旅游项目开发、相关产业建设上向国际水平看齐。这需要很多政策的创新性支持，必须争取国家给予“撬动产业发展的政策支点”，在与国际接轨的旅游产业发展上获取更大的自由。

二是积极指导市县按照国际旅游岛建设的需要科学开展土地利用规划修编，全面解决项目计划用地与现行土地利用规划的矛盾，合理配置国家下达我省的建设用地总规模，未雨绸缪，切实保障国际旅游岛建设用地计划指标。

三是积极利用经济特区立法权开展土地管理制度创新，推进土地置换、农村集体土地流转、城镇规划区外集体土地开发利用、城市土地市场化等试点和改革，围绕国际旅游岛建设，以土地制度改革推动城乡一体化发展。

四是科学利用土地宏观调控功能，合理配置土地资源，规范土地利用方式，严格土地用途管制，切实避免上世纪90年代初房地产泡沫悲剧重演，积极培育孵化符合国际旅游岛建设需要、具有长远发展前景、能为地方提供就业和发展机会的产业。

五是研究制定符合国际旅游岛建设需要的土地供应制度、土地价格监控机制、用地规模标准和用地退出机制等，促进土地开发按照科学的时序、结构、年轮进行。同时确保项目建设的高水准、高效益和国际化。

六是研究实施切实保障被征地群体利益的征地补偿和拆迁安置新模式。将被征地群体的安置与国际旅游岛建设紧密结合，通过项目建设和所创造产业机会推进城乡一体化和城乡社会服务均等化发展，打破城乡藩篱，努力实现城乡和谐共生共荣。

(作者系省国土资源厅厅长)

## 创新特区体制机制 推动海南科学发展

□ 王河山

## 展视野

# 优先发展服务业 加快海南科学发展

海南优先发展服务业是由其自然资源禀赋等因素决定的。

海南优先发展服务业符合经济发展规律，是由服务业的功能决定的，产业间的融合趋

势更证明海南优先发展服务业是可行的。

海南优先发展服务业是由其自然资源禀赋等因素决定的。

海南优先发展服务业符合经济发展规律，是由服务业的功能决定的，产业间的融合趋

势更证明海南优先发展服务业是可行的。