

# 以国际旅游岛建设为总抓手 谱写美丽中国海南篇

## ——海南“十三五”生态文明建设的调研和建议

■“海南国际旅游岛‘全国生态文明建设示范区’发展战略研究”课题组

海南是全国陆地面积最小、海洋面积最大的省级行政区，也是我国最大的经济特区。1999年，海南率先在全国建设生态省。2009年底，国家确立了“海南国际旅游岛建设”战略，明确将海南建设成为“全国生态文明建设示范区”。2013年4月，习近平总书记视察海南时明确要求海南“以国际旅游岛建设为总抓手”，“争创中国特色社会主义实践范例，谱写美丽中国海南篇”。“十二五”期间，特别是党的十八大以来，海南根据国家战略部署和习近平总书记的要求，在生态文明建设方面先行先试，积累了丰富的经验，为“十三五”期间坚持走绿色发展之路，实现海南“绿色崛起”奠定了重要基础。

### 一、“十二五”海南生态文明建设经验

#### 1.生态文明建设必须坚定不移实施主体功能区制度

根据主体功能区规划，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局，是一种科学有序的发展。具体来说，重点开发区域应该重点进行工业化城镇化开发，以集聚人口和工业；重点生态功能区应把增强生态产品生产能力作为首要任务，农产品主产区应把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务，它们都属于限制开发区域，都应限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，都应鼓励人口和工业向重点开发区域转移；禁止开发区域应以保护自然文化资源原真性和完整性为首要任务，严禁开发。

#### 2.生态文明建设必须实现人与人、人与自然的和谐

人与自然的和谐应以人与人之间的和谐为基础。人与人之间的和谐主要体现在城乡、区域间的经济社会协调发展上，表现为城乡间、区域间人均收入差距的缩小和基本公共服务均等化。加大对限制开发区域特别是国家重点生态功能区的财政投入，使之人均财政支出超过国家重点开发区域的人均财政支出是缩小城乡、区域差距的有效途径。在海南森林覆盖率高达61.9%的水平下实现人与人、人与自然的和谐发展，琼海市率先走上了“不砍树、不占地、不拆房，就地实现城镇化”的新型城镇化道路。

#### 3.生态文明建设必须调整优化产业结构

改变经济增长过分依赖固定资产投资、消耗不可再生资源的模式，大力发展第三产业和循环经济。对于海南这类工商业不发达、生态功能地位重要、少数民族聚居的地区，应优先发展生态农业和高端旅游业，限制房地产业。发展生态农业要因地利宜地发展套种和种养结合，减少化肥农药薄膜的使用；旅游开发要考虑生态环境的承载能力，尽可能少占地、少毁坏原始植被，突出民俗和生态两大主题；房地产业的发展要符合旅游发展规划，尽可能少开发成片的商品房，严禁房地产开发对公共绿地、公共海滩、原始雨林的侵袭。

#### 4.保护生态环境必须紧紧依靠制度建设

只有把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生

党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，描绘了我国“十三五”经济社会发展的宏伟蓝图。各地各部门正按照此次全会精神，结合地方和部门实际制定“十三五”规划。12月7日起，《光明日报》“光明调查”版推出“新理念新发展·聚焦‘十三五’”系列调研，当天刊发的是“海南国际旅游岛‘全国生态文明建设示范区’发展战略研究”课题组就海南“十三五”生态文明建设，深入实际调研，思考和提出的发展大计和政策建议。



为保住绿色财富，海南严禁房地产开发破坏公共绿地、红树林、湿地等宝贵的生态资源。图为东寨港国家级自然保护区内壮美的红树林。

本报记者 李幸璜 摄

态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制，才能调动地方政府生态文明建设的积极性；只有建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善生态补偿、环境治理和生态修复制度，才能用制度保护生态环境，形成生态文明建设的长效机制。因此，体制机制创新和科技创新同等重要，它们是生态文明建设的重要制度保障和技术保障。

### 二、“十三五”海南生态文明建设瓶颈

#### 1.生态文明理念和生态价值观有待提升

党的十八大报告强调必须树立生态文明理念，把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。但在具体实践中，尊重、顺应、保护自然的生态文明理念并没有普遍树立起来，过度的“人造自然”现象普遍，大多将生态文明建设视为另一种自然资源的开发方式，也没有完全将生态文明建设融入其他建设的各方面和全过程；在各种建设中，文明强调得不够，生态被简化为森林覆盖率，保护环境和节能减排、绿色消费还没有被提升到价值观的高度。

#### 2.产业结构有待进一步优化

2009—2014年，海南的第三产业特别是旅游业虽有较快发展，但仍存在着经济发展过于依赖投资、固定资产投资特别是房地产投资占地区生产总值比例过高的问题：固定资产投资占生产总值的86.82%，其中房地产投资占生产总值的40.90%。这说明海南经济发展仍没有摆脱对投资的过分依赖。实际上，在至今的历年《政府工作报告》里，仍将固定资产投资作为全省经济增长的主要依赖。海南产业结构仍有待

优化还表现在能耗下降指标仍难以达到国家要求。如果说能耗下降指标总量难以达到国家要求是由于海南过去工业发展基数太低的话，那么单位能耗高则是由于技术含量较低和第三产业的比重还没有达到理想水平。

#### 3.国家重点开发区的经济、人口聚集能力亟须提高

海口市是海南省内最大的国家重点开发区，但2009—2014年占全省的经济比重从29.59%下降到了28.72%；常住人口占全省常住人口的比重虽从21.72%上升到了24.36%，但户籍人口占全省户籍人口的比重却从21.1%下降到了20.59%。海南岛中部山区热带雨林生态功能区的人口在2009—2014年的户籍人口不仅没有减少，而且如果不计大学搬迁因素，其增幅整体上还超过国家重点生态功能区。

#### 4.生物多样性保护面临着巨大压力和严峻挑战

海南是生物多样性宝库，海南生物物种种类及特有类群均居全国之首。但据有关资料显示，海南省受威胁物种目前有579种。其中，极危植物56种，濒危植物115种，易危植物191种，近危植物70种；极危动物6种，濒危动物30种，易危动物60种，近危动物51种。另外，外来有害物种入侵也对海南生物多样性构成巨大威胁。目前对海南影响较大的外来入侵物种共60种，其中对海南农林业生态系统影响较为严重的植物主要是假臭草、飞机草、含羞草和假马鞭草等。

#### 5.财政转移支付制度和生态补偿机制有待进一步完善

近年来海南省不断提高生态补偿标准，但总体来说，与保护生态环境所付出的经济代价相比，生态补偿额度明显过低，生态补偿机制亟须完善。一是生态补偿方式比较单一，资金以中央财政转移支付为主，

以重大生态保护和建设工程及其配套设施为主要形式，地方投入较少且将有限资金分散使用，造成资金使用的低效和浪费；二是现行的财税政策不完善，在一定程度上限制了生态补偿机制的建立；三是征收和使用方式不合理。目前，基本上是采取“搭车收费”方式，征收和使用主要以部门或行业为界，如水利部门收取水资源费、环保部门收取排污费，国土资源部门收取资源费，部门间各自为政，不能形成合力；四是关于生态补偿的法律法规还有待完善，还没有形成统一、规范的管理体系。

### 三、“十三五”海南生态文明建设建议

#### 1.完善生态文明建设的领导和管理体制机制

海南省是全国唯一的省级经济特区，应发挥先行先试的优势，创新生态文明建设的领导和管理体制机制。省、县(市)都应建立主要领导同志任组长的生态文明建设领导小组，涵盖当地组织、宣传、规划、财政、国土、环境等多个部门，统一协调生态文明的规划、投入、布局和考核等问题，并对地方领导的升迁有一票否决权。在环保和监测领域，应打破行政区划，分片设立陆地环境保护和监测部门，作为省级生态环境保护部门的派出机构，加强对辖区内的生态环境监督和执法。设立统一的海洋、自然保护区管理机构，更好地解决海洋生态和天然林保护。建立指标体系全面、科学的评价体系，既能全方位地反映环境保护和生态建设的成就和问题，又能体现生态文明评价指标体系研究的最新成果。把资源消耗、环境损害和生态效益纳入经济社会发展综合评价体系，党委和纪检监察部门要将综合评价体系纳入干部考核和监督之中。

#### 2.重视生态文化建设，普及生态价值

#### 观教育

“十三五”期间，海南省应将生态文明理念纳入社会主义核心价值观教育之中，推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方式转变，坚决抵制和反对各种形式的奢侈浪费。对各种公、私建设用地面积进行严格限制，保证农产品主产区和重点生态功能区耕地和林地的持续稳定。同时，也应将生态文明建设纳入各级干部的考核体系之中，引导各级政府和全体公民树立《生态文明体制改革总体方案》所确立的六大理念，引导人们增强节约意识和自然地按生态文明要求生产生活，可借鉴德国全民生态教育的经验，从幼儿时代起，就开始将环保习惯养成和环境知识教育贯穿到教育体系中，逐步夯实生态价值观教育。

#### 3.继续深入调整优化产业结构

“十三五”期间，海南要在现有基础上加大调整优化产业结构的力度和程度，大力提升热带高效现代农业、加快发展新型工业和高技术产业、做大做强以旅游业为龙头的现代服务业，重点发展十二类产业：旅游产业、热带特色高效农业、互联网产业、医疗健康产业、现代金融服务业、会展业、现代物流业、油气产业、医药产业、低碳制造业、房地产业、高新技术、教育、文化体育产业等。形成与生态环境相协调的产业结构和生产方式。同时，根据产业发展规划、资源和区位条件，结合建设现状和远景规划，设立省级重点产业园区，包括旅游产业园区、高新技术及信息产业园区、临空产业园区、工业园区、物流产业园区和健康教育园区等六类产业园区。转变将固定资产投资作为经济增长主要提振手段的发展方法，不断下调发展能耗水平，使经济发展与人民生活水平同步提高。

#### 4.实现以主体功能区规划为基础的“多规合一”

“十三五”期间，海南省应细化国家主体功能区规划，将主体功能区规划覆盖到省内全境所有的国土空间，并根据主体功能区规划统筹全省的产业布局、人口政策、交通发展、城镇建设和生态空间；强化以三沙市为中心的海洋生态功能区建设，推动规划以现有国家重点生态功能区为基础的国家公园建设，但要处理好与国家自然保护区建设的关系；利用海南承担全国省级“多规合一”试点的工作契机，从海南省的实际出发，实现全省一本规划、一张蓝图，用“多规合一”约束和推动县域经济社会发展、城乡土地利用、生态环境保护等；建立全省统一的规划管理机构，明确管理机构对各类规划的指导、管控职能；建立统一、开放的空间规划信息协同管理平台，实现各市县、各厅局业务管理信息系统与平台的信息交换、信息共享和管理联动；完善规划执行的监督落实机制等。

县市规划的对象是辖区内的“山水林田路城乡”，明确各功能区的数量、范围、功能定位、发展方向、管制原则和开发时序。城乡规划主要是规划好城市内部和农村居民点内部地上地下基础设施，建筑物的大小高低和建筑密度等，维护好规划的权威性、严肃性。海南省是海洋大省，在规划生态空间时，还应建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制。

#### 5.加强管理，保护濒危物种，清除外来有害物种的入侵

第一，加强海南生物资源研究，建立海南动植物资源种类数据库，实行信息共享。第二，由省相关部门统一协调组织实施对野生动植物的保护、培育、繁衍，并实施对外来有害生物入侵的严格管控，甚至清除。第三，加强检疫预防，建立风险评估、预警、监测与反应体系，完善对外来物种引入的审批制度，实现统一监督管理。第四，加强立法，严惩偷猎，减少和消除人为因素对野生动物繁衍生息的干扰，切实有效维护海岛生态安全。第五，加强自然保护区建设。

#### 6.完善财政转移支付制度和生态补偿机制

首先要从生态补偿的生态保护与反贫困双重目标出发完善财政转移支付制度。对重点开发区，财政应通过专项扶持政策鼓励其企事业单位推广节能环保技术和发展循环经济，鼓励地方政府将所有在城镇工作并愿意将户口转入的人(特别是从限制开发区迁入的人口)都纳入到城镇住房保障和社会养老保障体系；对限制开发的重点生态功能区和农业主产区，不仅要加大财政转移支付的力度，使之足以支付提供生态产品的成本(包括实施环境保护造成的增值、牺牲发展机会造成的减收)，而且要让保护生态的地方政府能从中直接受益，提高其改善民生的能力。其次应完善生态补偿机制。对划入生态公益林的人工林，既要给承担保护责任的地方政府进行财政补贴，更要给承担保护责任的个人和企业进行经济补偿，使保护生态者不遭受经济损失，同时还要完善相关产权制度和深化财税体制改革。再次，探索海南省内横向生态补偿机制。具体可参照福建省重点流域水环境综合整治补偿制度，先在南渡江、昌化江、万泉河等流域进行县市之间横向生态补偿试点。

(本调研报告执笔人：王明初、王习明、王增智)

(原载于12月07日《光明日报》07版，有删节)

# 海口转作风进行时

## 干部作风转变使城市活力被激发，作风建设的小切口，打开了经济社会发展的大局面

■《瞭望》新闻周刊记者 凌广志 涂超华

虽然已是11月，但海南岛的阳光依旧灼人。海口市海秀城市快速路建设工地上，车辆来回穿梭，工人忙着搭支架筑梁，一座座桥墩由西向东拔地而起。“目前项目建设已进入全线全面施工阶段，通过‘双班倒’做到24小时施工，以尽快实现竣工通车。”项目副总工程师匡镇告诉记者。

而就在几个月之前，该项目还处于半停工状态。工期的延误让原本拥堵的城市交通“雪上加霜”，群众的期待演变成不断的质疑，政府公信力也深受其害。

“土地征收和地下管线迁改工作进展缓慢，影响了项目进度。更深层次的原因是部分干部执行力不强，工作推动不力。”海口市纪委书记李湖严厉指出，一些环节办事拖拉、推诿扯皮，甚至出现挪几棵树也要审批大半个月的情况。

为正风肃纪，海口市近日就该项目进展缓慢对市高架桥工程指挥部征收处、市城建集团总经理助理等4名干部进行了问责。

涉及项目征地工作的秀英区随即派出26个工作组，与乡镇干部一同深入到109户村民家一对一做工作。最后仅用一个半月的时间就完成了全部拆迁征收工作，使项目得以全面推进。

近半年来，针对部分干部中存在的“推、等、靠、要”和“懒、慵、散、怠”等不良作风问题，海口市不断强化监督执纪问责机制，以问责促作风促效能，引导干部在抓实事小事中转变作风，在困难和矛盾一线锤炼作风。

### 加大问责 群众“推”着干部改作风

交通秩序混乱无人管、农贸市场“脏乱差”、被举报的违建仍在“长高”……在海口电视台连续两期播放的问政节目中，面对直播镜头，官员们纷纷解释、表态、道歉，节目主持人和嘉宾则不吝“炮轰”。

这档以解决群众反映强烈突出问题，纠正干部不正之风为目标的节目，已成为

海口市深化“三严三实”专题教育活动的公开课。

“人还是这些人，事也是这些事。”秀英区委书记张舜说，问责使干部对权力、对群众更有敬畏之心，能够主动承担起应有的责任担当，工作作风变了，难事也就不难了。

外部倒逼，内部紧盯。海口市成立机关作风检查组采取明察暗访、实地查证、交叉检查和个别走访等形式，深入市、区所有党政部门、54个乡镇街道、51个村居委会和30个服务窗口，对干部作风纪律情况进行检查。仅今年7月就发现违纪人员76人，涉及70个单位。

仅今年8月以来，海口市就问责了182名干部。目前已对考核排名靠后的16家考核单位主要领导进行了约谈，并责令做出整改。

### 小处着手 好作风紧紧系民生

海南建省时间短，作为省会城市的海

口经济底子较为薄弱，基础设施欠账多，城市管理方面的问题较为突出。

“一件件事情具体而琐碎，都与百姓的生活息息相关，考验着城市管理和社会治理水平，也考验着干部的执行力和责任担当。”海南省委常委、海口市委书记孙新阳表示，在推动干部转作风的过程中，海口市通过引导干部从解决每一件看似不重要、不紧迫的“小事”入手，提升干部的责任意识和服务群众的能力。

解决停车难、打车难，整治小区环境卫生脏乱差……在海口，这些小事成为检验干部作风的试金石。与此同时，海口市要求领导干部走出机关、走到基层一线，推动领导干部以上率下先转作风。

为改善城市环境，海口市日前启动交通秩序、环境卫生等六大整治行动，并建立了市区两级领导挂点和机关单位包点的责任制度。各级领导干部纷纷投身其中，“白天忙工作，晚上治理忙”；和街道、社区干部一起疏导交通、打扫卫生、劝阻占道经营、清理小广告。

菜价关系百姓切身利益。为平抑菜价，海口市政府主要领导多次凌晨探访蔬菜批发市场，深入蔬菜生产基地进行调研，摸清蔬菜在生产、流通各环节的实际情况，并制定相应政策措施。

“好作风是一级带一级带出来的，有什么样的班子就能带出什么样的队伍。”海口市市政市容委主任冯鸿浩说，“关键少数”带出“最大多数”，基层干部的精神面貌和工作状态也大为不同。

### 长效机制 作风建设只有进行时

作风建设的小切口，打开了经济社会发展的大局面。今年前三季度，海口市固定资产投资同比增长22.5%，地方一般公共预算收入同比增长10.6%，经济增长8.4%。全市新登记企业11861家，同比增长9.2%，新注册个体工商户15594户，同比增长35.2%。

近日，海口市还打响了投资项目百

日大会战，预计将在今年年底前新开工248个项目，日均开工项目达2.48个。

“通过作风建设，海口的广大党员干部增强了紧迫感、责任感和使命感，越来越多的干部能够从严从实，主动服务。好作风激发了城市活力，为经济社会全面发展提供了有力保障。”孙新阳说。

受访基层干部群众建议，下一步，海口市作风建设仍必须从常态化、规范化出发，攻坚克难，不断探索构建长效机制，形成更有力的作风抓手。

首先，构建科学合理的干部政绩考核评价体系，为衡量作风好坏找一把精准的标尺。

其次，继续引入社会力量，深化探索实践对干部的内部评价与外部评判相结合的评价机制。

再者，继续推进政府职能转变，通过进一步简政放权根治不良作风。

(原载于《瞭望》新闻周刊2015年第49期，12月7日刊发，有删节)

