

高质量高标准建设海南自由贸易港

高质量服务海南自贸港建设

□ 张建民

海南自贸港建设，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。财政部海南监管局，作为财政部派驻海南工作机构，积极发挥就地就近优势，坚持“五个立足”，强化责任担当，积极主动作为，不断提高财政监管实效，高质量服务海南自贸港建设。

H政声新论

立足于不断加强学习，以高强的工作本领服务海南自由贸易港建设

建设海南自由贸易港，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，是党中央着眼于国内国际两个大局，深入研究、统筹考虑、科学谋划，为推动中国特色社会主义创新发展作出的一个重大战略决策。今年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》）发布，标志着海南自由贸易港建设进入全面实施阶段。作为财政部派驻海南工作机构，我们切实发挥就地就近优势，强化责任担当、狠抓任务落实，努力提高财政监管工作成效，主动作为谋发展、凝心聚力作贡献，高质量服务海南自由贸易港建设，助力和推动中央重大决策部署有效落实。

立足于深刻领会精神，以强烈的政治担当服务海南自由贸易港建设

2018年4月13日，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上发表重要讲话时指出：“支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系”；4月14日，《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》发布，提出“赋予海南经济特区改革开放新使命，建设自由贸易试验区和中国特色自由贸易港。”2020年5月，习近平总书记作出重要指示，把制度集成创新摆在突出位置，高质量高标准建设自由贸易港；6月1日，中共中央、国务院发布《总体方案》，对海南自贸港建设的总体要求、制度设计、分步骤分阶段安排、组织实施等方面进行全面部署。此外，习近平总书记还在中国国际进口博览会开幕式等多个场合提到推进海南自贸港建设的重要内容。

立足于依法履职尽责，以一流的工作业绩服务海南自由贸易港建设

财政部党组书记、部长刘昆指出，各地监管局要深刻把握“三定”规定明确的职能内涵，切实转变工作重心，充分发挥职能作用。在服务海南自贸港建设中，我们要根据“三定”规定和职责授权，认真贯彻财政部党组和海南省委、省政府决策部署，围绕财政中心工作，突出工作重心重点，坚持政策导向、问题导向、结果导向，扎实开展财

政监管，力创一流工作业绩，为海南自贸港建设作出积极贡献。

加强政策调研、监管及制度研究，为海南自贸港财治理体系和治理能力现代化作贡献。围绕中央重大政策落实，开展海南自贸港建设有关财税政策调研及监管，积极建言献策并推动政策落地见效。落实以制度创新为核心的要求，发挥专业优势，在财税方面积极开展制度研究及创新，增强自贸港建设中防范化解风险能力。加强财政运行情况调研分析，防范财政风险，为确保海南自贸港财政平稳健康运行作贡献。密切关注海南经济发展形势和财政运行情况，反映自贸港建设中基层财政存在的困难与问题，全力支持做好“六稳”“六保”工作。加强地方政府债务监督，督促提高债券资金使用效益，营造财政平稳健康运行环境，有力支撑自贸港建设。加强中央重大财税政策落实监督和中央对地方转移支付资金监管。组织对中央重大财税政策执行情况开展调研和监管，确保中央政策落地见效。以推进部门预算监管为平台，与海关、税务等中央驻琼单位加强沟通协调，建立工作协作机制，形成监管工作合力，助推自贸港各项政策落实。聚焦扶贫、社保、生态等重点领域开展转移支付资金预算申报审核、执行情况监控和绩效评价，提升财政资源配置效率。

立足于优化方式手段，以优质的工作效率服务海南自由贸易港建设

今年是海南自贸港建设的开局之年，重大政策密集出台，各项改革稳步推进。新形势、新任务、新挑战赋予了海南新的历史使命。《总体方案》提出，“积极探索建立适应自由贸易港建设的更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制”。新形势下，财政监管工作必须优化方式手段、创新工作模式，不断提高工作效率和监管效能，努力开创与海南自贸港建设相适应的中央财政监管新局面。

增强服务意识。在监管中服务、在服务中监管，围绕财政中心工作精准发力，结合海南自贸港建设的实际开展工作，在推动党中央重大决策部署有效落实和服务地方经济社会发展上谋创新、求突破。强化效率意识，效率就是生命，海南提出要以只争朝夕的作风和“一天当三天用”的干劲建设自贸港，我们要增强紧迫感和责任感，更新理念、转换思维、优化手段，全面提升监管效率，扩大监管成效。完善基础制度

机制。科学规范的制度和机制是推进财政监管事业高标准发展的重要保障，我们要不断完善和发展内部制度建设，消除转型发展的制度性障碍。认真结合自贸港建设进程和工作实际，填补履行职能的制度空白，夯实财政监管工作制度基础。改进信息化手段。海南正以“智慧海南”建设为抓手高质量标准推进自贸港建设，财政监管事业的协调发展同样需要高标准的信息化手段。我们要努力探索运用“互联网+”、大数据、区块链等现代信息技术，加强数据信息分析整合，充分运用在调查研究、监督管理、风险管控等领域，提高财政监管信息化水平。

立足于严明纪律规矩，以过硬的作风形象服务海南自由贸易港建设

没有规矩不成方圆，没有纪律不成“铁军”。刘昆部长在全国财政厅（局）长座谈会上指出，严肃工作纪律，改进工作作风。海南省委七届八次全会提出，对标习总书记“政治生态也要山清水秀”的指示要求，以风清气正的政治生态狠抓落实。作为财政部派驻监管机构，一定要更加守法、守纪、守规，做到纪律严明、作风过硬、廉洁奉公，切实提高财政监管工作规范性和有效性，为有力服务海南自由贸易港建设提供坚强保证。

严格落实责任。严格落实全面从严治党主体责任和监督责任，党组班子坚决落实“一岗双责”，形成一级带一级、一级抓一级的示范效应，巩固拓展落实中央八项规定精神成果，持之以恒整治“四风”，力戒形式主义、官僚主义，在建设自贸港过程中充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。强化教育引导。加强党风廉政教育，巩固、深化和拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育和“勇当先锋、做好表率”专题活动成果，引导党员干部知敬畏、存戒惧、守底线。强化纪律意识。自觉维护纪律的严肃性和权威性，做到一切行动听指挥，把支持、拥护、投身海南自贸港建设作为党员身份的展示台、党性强弱的试金石。加强监督执纪。持续加强干部队伍建设，坚持严字当头，把纪律和规矩挺在前面，严格执行党的政治纪律、组织纪律、工作纪律，深化运用监督执纪“四种形态”，深化以案为鉴、以案促改，保障干部队伍健康发展，为加快海南自贸港建设营造风清气正的政治生态、干事创业的良好氛围。

（作者系财政部海南监管局党组书记、局长）

以数字旅游助推自贸港建设的建议

□ 张贝尔 王宏禹 刘颖哲

贡献率逐年增加。然而，今年以来，新冠肺炎疫情在全球蔓延和扩散，对海南旅游产业发展造成很大打击。

今年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》）发布，海南自贸港建设全面启动，为海南旅游发展带来新机遇、新动力。在海南自贸港文旅产业加速振兴之际，相关部门应趁机进一步整顿旅游市场，打破陈规旧制，以数字化、网络化、智能化重塑旅游生态产业链。疫情后，自贸港文旅产业势必面临竞争格局改变、机遇与挑战并存局面，高科技在文旅供给重组、文旅产品升级、从平面走向立体、从单一走向整合等方面将发挥越来越重要的作用。依托“互联网+”，数字经济、虚拟实景、电子旅游以及新型的智能元素将对文旅市场主体形成助推效应，不断改变文旅产业消费方式。

数字旅游对海南自贸港建设的启示

据中国旅游研究院院长戴斌分析，“疫后市场恢复和产业振兴需要更多新兴力量的积极介入，科技将成为推进旅游业高质量发展的重要动能。”也有专家指出，“疫情影响是暂时的，文旅行业未来将朝着品质化、数字化、均衡化方向发展。其中，数字化将成为文旅行业效能提升的主要渠道。”

面对疫情危机，自贸港文旅产业发展，不仅要在危机中洞悉当下文旅产业走势的不确定性与鲁棒性（异常和危险情况下，系统生存的能力），更要看到疫情带来的社会价值观念和网络消费行为的变化，重塑文旅数字化转型渠道，为即将到来的报复性增长做好筹谋。当前，海南省数字旅游发展面临的核心问题，包括经济全球化进程放缓、新兴产业国际竞争激烈等。结合国内外发展经验，立足

《总体方案》规划要求，海南省未来的数字旅游可以从以下几个方面循序渐进。

第一，统筹区域资源，实现数字旅游全域化。海南各地应继续推进差异化旅游定位，精准开发旅游资源，在已有设施的基础上建设旅游业、高新技术产业集群，如三亚邮轮旅游试验区、博鳌乐城国际医疗旅游先行区、文昌国际航天城等。建设统一的数字旅游平台，加强全区域全要素联动，整合物流、金融、技术服务等，利用区位优势与粤港澳大湾区以及东南亚国家交流合作。积极与国内外主要旅行机构合作，完善配套设施，做好人才培训，营造规范有序、包容创新的发展环境，逐渐形成多方共治、协同治理的数字治理模式。

第二，突出机制创新，实现数据安全有序流动。《总体方案》提出，“积极探索建立适应自由贸易港建设的更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制”，同时明确“培育发展数字经济”。在数字旅游方面，政府应探索制定个人信息出境管理机制、旅游产业链风险评估机制、数据产权保护和隐私保护机制等，进行有效的网络安全和数据安全风险防控。公共卫生风险防控成为后疫情时代服务业关注的核心，数字平台可以起到统一管理游客、实时传递信息的作用，海南省旅游业发展应密切对接疾病预防控制体系，多部门合作实施旅游人员医疗健康全面监测与快速筛查，以及货物卫生检疫和联防联控。

第三，发挥政策优势，推动数字旅游特色化。中央推出一系列支持海南自由贸易投资自由化便利化的政策，比如，实行部分进口商品、交通工具零关税政策，允许岛内免税购买并放宽离岛免税购物额度，放宽外国人申请签入境事由限制等，可极大吸引境内与境外的投资消费，为国际旅游消费中心建设带来更多客流。在优惠政策吸引客源的基础上，海南应积极发展独具特色的数字旅游项目，通过提升游客服务体验留住客源，

如利用本地特色资源，发展自然风景、少数民族文化、重大工程展示、养老主题旅游等，积极探索旅行社、在线旅游企业、自由行运营商等于一体的社交商业模式。依托5G技术，以数字化抢占先机，利用云端、大数据、物联网以及各大景区博物馆等旅游点构建强大的数字旅游平台，向全世界发出旅游邀请函，向旅游消费者开启云端讲解、VR实景、实时科普讲座等不同线上旅游体验，使消费者对旅游目的地形成更加可靠的预期，精准锁定目标客户需求。

第四，打造国际旅游合作窗口，以数字旅游带动其他产业发展。作为自由贸易港，海南应加大旅游业开放力度，进一步发挥区域辐射带动作用。受疫情影响，各行业的全球合作呈现总体低迷趋势，可以把旅游业作为重点领域，从区域入手进行设施联通和信息沟通。海南探索建设中国特色自由贸易港，承担着全面对外开放的任务。海南的数字旅游应面向国际，推动实现高水平高质量的国际合作，借助博鳌亚洲论坛等平台的影响力，积极承办相关商业项目、会展服务和国际会议，在扩大开放中带动现代服务业等相关产业发展。

在建设自由贸易港的背景下，海南发展数字旅游的意义，不仅仅在于海南旅游及经济的发展，也是为国家扩大对外开放进行试点和探索，为国家经济社会发展和国际合作提供经验借鉴。因此，海南要重视并引导数字旅游发展，充分发挥其积极作用，融合相关产业，以资源融合、效益提升、产业创新、互利共赢为目标，按照《总体方案》中的发展规划，推进海南自由贸易港建设不断迈上新台阶。（作者单位：张贝尔，海南师范大学旅游学院；王宏禹、刘颖哲，对外经济贸易大学。本文系海南省哲学社会科学界联合会海南自由贸易港研究专项课题：疫情危机后自贸岛文旅产业重振数字化研究路径阶段性成果；课题编号：HNSK(ZX)20-10）

H制度创新专栏

海南省贯彻落实党中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的总体部署，在前期省域“多规合一”改革工作成果的基础上，率先建立了国土空间规划实施管理制度体系，在保护生态屏障、提升国土空间开发质效方面取得积极成效。

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）部署建立国家、省、市、县、乡镇五级和总体规划、详细规划、专项规划三类国土空间规划编制体系，并要求建立相应的国土空间规划实施监督体系。为加强规划的实施管理，海南省分别于2019年7月和12月出台《海南省省和市县总体规划实施管理办法（试行）》《海南省村庄规划实施管理条例》，探索建立国土空间规划实施管理制度体系，初步形成“一张蓝图干到底”的制度保障。

构建统一高效的国土空间规划实施监管体系

一是加强规划协调，建立各类空间规划联动传导机制。在完成总体规划、详细规划和专项规划编制的基础上，海南省率先建立起三类规划联动传导机制，严格遵守总体规划划定的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等强制性管控线。在此基础上，详细规划、专项规划涉及对总体规划的建设用地布局调整的，改变过去需先履行总体规划报批程序的做法，相关城镇开发边界内详细规划、专项规划经批准并报省级规划主管部门备案后，可直接相应更新总体规划成果。

二是改进规划审批，科学划分省和市县规划管理权限。科学划分省和市县规划管理权限，大幅压缩部分规划调整事项的审批流程，缩减审批时间。将涉及规划指标调整、占用生态公益林等规划调整，按程序报省政府审批。开发边界外基础设施、公共服务设施等非经营性项目规划调整，按程序报省级规划主管部门审批。不涉及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界调整的部分城镇开发边界内的规划调整审批权限下放给市县人民政府实施，将村庄开发边界调整审批权限下放给镇政府实施。

三是严格用途管制，实施国土空间开发正面清单制度。针对生态保护红线区域，出台《海南省生态保护红线管理规定》《海南省陆域生态保护红线区开发建设管理目录》，明确生态保护红线范围内项目准入类型，严格控制开发建设活动侵占生态保护红线区。针对开发边界外区域，出台开发边界外建设项目建设用地准入目录，明确开发边界外规划项目准入类型，除“五网”基础设施、旅游配套设施、军事设施和乡村振兴等特殊项目外，其余建设项目均控制在开发边界内选址建设，提高建设用地节约集约利用水平。

构建“一张蓝图”管到底的实施保障体系

一是推动法规体系建设，探索依法依规“管”。为做到国土空间规划实施管理有法可依，海南省积极推进与国土空间规划实施监管相适应的法规制定和修订工作，先后出台《关于实施海南省总体规划的决定》《海南省村庄规划管理条例》《海南省总体规划督察管理办法》《海南省省和市县总体规划实施管理办法（试行）》和修订后的省城乡规划条例、土地管理条例、林地管理条例等法规，基本形成与国土空间规划相配套的法规体系。

二是提升信息综合管理能力，用大数据智慧“管”。通过建立形成“1+4”（数据库+查询统计、审查审批、监测督察、辅助决策四大应用功能模块）的大数据管理信息平台系统，强化空间规划信息数据资源的统一应用和集中管理。依托“多规合一”信息管理平台，运用大数据手段开展常态化规划督察工作，精准识别并查处全省违反规划的建设行为，维护规划的严肃性。

三是深化行政审批制度改革，强化事中事后“管”。在部分省级重点产业园区，依据市县总体规划和产业园区控制性详细规划，推行规划代立项、园区区域评估评审单个项目评估评审等极简审批，缩减建设项目建设审批事项，缩短审批时间。同时，加强协议履约管理，产业项目土地供应成交后，市县产业主管部门、开发区管理机构与土地竞得人签订履约监管协议，对企业履约情况定期开展检查，确保相关企业按照协议推进项目建设。

以规划监管体系建设推动国土空间治理体系提升

一是守住了生态保护红线和耕地保护红线。通过总体规划、详细规划、专项规划的层层传导，落实了生态安全、粮食安全等国家战略安排，省和市县总体规划划定的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等强制性管控要求得到严格执行，守住了全省生态安全屏障和资源利用底线，为建设国家生态文明试验区奠定了坚实基础。

二是保障了自由贸易港建设用地需求。随着海南自由贸易港建设的推进，全省用地需求不断加大。新谋划的部分重点产业园区、重大基础设施项目如不符合规划将影响项目实施。海南省按照规划实施管理机制和程序，及时将相关重点产业园区、重大基础设施项目纳入规划，为海南自由贸易港建设提供用地保障。

三是提升了国土空间开发质量和效益。2019年实施开发边界准入制度以来，全省共批准项目用地264宗、1.9万亩，除少量“五网”基础设施、旅游配套设施、军事设施和乡村振兴项目外，其余经批准的建设项目建设均控制在开发边界内，有效杜绝了过去建设项目任意上山、围湖填海等破坏生态环境和自然景观的现象，全省开发建设更加集中集约，开发空间布局不断优化。

四是提高了建设项目审批效率。通过建立规划实施调整制度，合理划分了省和市县审批权限，理顺了总体规划、详细规划、专项规划之间的关系，解决了规划打架和审批效率低等问题，建设项目落地效率大大提高，规划局部调整审批时限平均减少1个月时间。

【信息来源：省委深改办（自贸办）】

坚持“一张蓝图”引领构建国土空间规划实施管理制度体系