



调查研究

完善区域一体化发展机制

双引擎驱动三亚经济圈高质量发展

潘灵 夏锋 杨东琛

《中共海南省委关于贯彻落实党的二十届三中全会精神、奋力争当新时代改革开放示范的实施意见》提出,推动三亚经济圈“国际旅游胜地+自贸港科创高地”双引擎驱动。近年来,三亚经济圈各市县加快推动规划共绘、设施共联、市场共构、产业共兴、品牌共推、环境共建、空间共享,在重点规划方案、重点工程项目、重点制度创新、重点合作交流等方面均有所突破,统一规划的“引领效应”、制度创新的“乘数效应”、重大项目的“带动效应”、区域协作的“叠加效应”逐步显现。借鉴国内外发展经验,建议把交通设施互联互通、旅游业协同发展、农业品牌共建、合作招商引资、政务服务一体化等影响深远的问题作为三亚经济圈区域一体化短期破解的重点,为中长期同城化发展和统一大市场的形成奠定基础。



以交通网络建设为切入点 实现基础设施共联的新突破

交通设施互联互通是区域一体化发展的重要条件,也是形成“产业带动交通通道联系,交通促进产业协同发展”新格局的突破口。以交通网络建设为切入点实现三亚经济圈基础设施共联的突破,可以削弱区域市场分割壁垒,促进区域产业分工协作和资源配置优化,为扩大有效市场规模容量、提升市场运行效率和促进区域整体竞争力创造有利条件,从而有助于形成一个高效规范、公平竞争、充分开放的统一大市场。

一是推动交通基础设施互联互通。借鉴长三角等区域一体化设施联通经验,推动建立三亚经济圈交通等基础设施规划建设协调推进工作机制,合力完善交通服务配套设施布局与建设,加快实现各市县之间和各市县内部的交通运输有效衔接。以G98环岛高速公路大三亚段扩容工程等重大项目为重点,进一步推动三亚经济圈交通便利化建设,打造三亚经济圈交通骨干网,提升城际快速通道水平和联系强度,打造“轨道上的三亚经济圈”。

二是推动科研基础设施、大型科研仪器和科技创新服务功能有序共建共享,提升面向三亚经济圈的创新资源整合与服务平台辐射能力。提升科研管理信息化建设水平,实现科研资源和数据的高质量开放共享。

三是推动旅游基础设施一体化建设。推进餐饮、住宿、交通、购物、娱乐等涉旅场所的公共服务设施标准化改造。鼓励引导企业投资乡村旅游发展,加快乡村基础设施升级改造。加快区域统一的网络和应用平台建设运营,充分利用大数据、云计算、人工智能和物联网提升区域产业能级,推动区域智慧旅游设施共建、信息共享、资源共用。

以旅游、农产品等合作为龙头 实现产业共兴的新突破

产业兴则经济兴,产业强则经济强。按照“差异发展、特色明显、相互配套”的原则,整合各市县资源,稳步优化经济圈产业布局;积累经验,加快促进农业、健康产业、高新技术产业等产业分工协作和集聚发展。

一是合力打造区域性旅游品牌,打造世界一流地标IP,加大多层次、差异化的观光型、度假型、娱乐型、商务型旅游产品供给力度。整合海湾、沙滩、雨林等各类旅游资源,联合打造区域旅游精品线路,打造区域“一程多站”旅游线路,实现“游一城”到“游一域”的转变。推动市县互为旅游客源市场,针对客源市场地域特征设计精品旅游线路和产品套餐。依托滨海游船游艇码头,打造陵水—三亚—乐东海上巴士和游艇航线;与乐东、保亭、陵水、五指山共同打造文化研学旅游线路和产品,推动区域文化研学旅游产业集群发展。

二是推动成立三亚经济圈农产品区域公共品牌联盟,抓住区域品牌特点,加大品牌营销,实现品牌统一管理、统一包装、统一宣传、统一保护。既要利用保护好现有的南繁、北纬18度等农产品品牌资源,又要开发新品牌。建设三亚经济圈农产品质量信用体系,推动经济圈内种植技术与产品质量标准化。联合建设经济圈农废弃物循环利用中心等配套设施,建立统一的分拣、交易物流、精深加工、冷链仓储的服务体系,发展农产品产业链。

三是差异化发展区域健康产业。依托区域资源特色,结合资源分布特点进行差异化、多元化的产业布局,重点打造滨海康养休闲带、中医药健康服务贸易组团、南药黎药产业组团、南平医疗康养组团、海洋生物科技组团、温泉康养养生组团等。

推进“三项机制建设” 实现“飞地经济”的新突破

“飞地经济”是促进区域协调发展的重要空间治理工具。从国内区域一体化实践看,“飞地经济”有助于打破区域间的壁垒和隔阂,实现区域创新资源与产业结构互补。从三亚经济圈“两区三县”发展需求看,采取“一区多园”或“一园多地”模式,实施项目落地“飞地模式”,有利于破解三亚“有项目、缺土地”、其他市县“有土地、缺项目”问题,实现经济圈产业差异化协同发展。

一是完善利益分享机制。持续创新、完善区域协调发展机制,构建多方受益、融通协作、合作共赢的新局面,探索在经济圈内建立以供应链、产业链为牵引,推进经济区和行政区划适度分离改革,推动一体化向纵深发展。鼓励园区探索共建共享合作新模式,通过共同组建市场化开发建设主体等形式参与经济圈重大项目建设。推动金融机构在经济圈协同布局,跨区域开展业务。

二是完善土地要素保障机制。健全城镇建设用地区域与吸纳农业转移人口数量挂钩政策,完善建设用地二级市场,开展城乡建设用地增减挂钩指标和耕地占补指标内易地交易。树立以重大项目为导向的要素分配原则,对一体化发展的重大项目、重大平台,优先保障用地、用能等发展需求。

三是完善财税金融政策支撑机制。探索建立全域各市县一体化发展财政资金专项库,统筹财政专项资金、预算内基建投资以及重大项目资本金,重点支持一体化重大项目;撬动社会资本参与经济圈重大基础设施和功能性项目建设。

围绕政务服务同城化 实现政务服务一体化的新突破

三亚经济圈要围绕政务服务同城化联合办、信用市场一体化共建、监管执法跨区域共治,更好激发市场主体活力和更好发挥政府作用。通过加快构建“政务服务圈”,拓展政务服务合作的广度、深度。

首先,升级政务服务“全域通办”,将高频政务服务事项由“跨域通办”升级为“全域通办”。制定《三亚经济圈高频事项“全域通办”工作方案》,将目前各市县“点对点”合作协议拓展到三亚经济圈“两区三县”全域范围。

其次,探索行政许可全域互认机制。围绕经济圈产业发展方向和企业投资中的高频应用场景,紧贴企业办事普遍需求,着力破解异地行政审批难以互通互认、行政许可事项重复办理等堵点问题,推进行政许可区域认可制度改革。创建区域电子印章,编制线下跨区域通办窗口高频事项办事指南,推进经济圈政务服务事项“同事同标”,降低企业制度性交易成本。

再次,协同共建数据枢纽。提高市县级线上政务数据互认水平,持续推动跨区事项线上办,让材料“线下跑”改为“线上跑”,为审批、修改材料提供便利,缩短审批时间。

最后,强化区域综合执法协作。建立信息快速交换、案件线索移送、执法协作联动、执法结果互认等工作机制;以联合开展市场监管、生态环境、道路交通安全等领域行政执法为突破口,加强联合办案、关联案件协查、委托调查取证,统一处罚裁量基准,共同开展执法行动。【作者潘灵系海南科技职业学院教授;夏锋系海南省中国特色社会主义理论体系研究中心海南大学分中心特约研究员;杨东琛单位为海南大学马克思主义学院。本文系海南省法学会2024年度法学研究委托课题(编号:HNFX(WT)2024-02)、海南省高等学校科学研究项目(编号:Hnky2024-ZD-4)阶段性成果】

在法治轨道上进一步全面深化改革

吴易泽

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将“坚持全面依法治国”确定为进一步全面深化改革的原则之一。加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港,让海南成为新时代中国改革开放的示范,更离不开法治保障。要围绕完善中国特色社会主义法治体系的目标,继续协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革,为海南高质量发展提供强有力的法治保障。

以提高立法质效为法治之基,确保改革于法有据。《决定》指出要做到“重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度”,强调了“于法有据”和“先行先试”的有机统一。一方面,要在法治下推进改革。良法是善治的前提,立法是法治的基础,越是重大改革越要于法有据。另一方面,要在改革中完善法治。立法要主动适应改革发展所需,与发展改革决策更好地结合起来,对实践条件还不成熟、需要先行先试的,按照法定程序进行授权,更好地发挥引领和推动作用,让改革大胆闯、大胆试。近年来,海南在《中华人民共和国海南自由贸易港法》赋予的立法权限下紧扣改革需求制定了《海南自由贸易港公平竞争条例》《海南自由贸易港国际商事仲裁发展若干规定》等相关法规,高效有序地推进海南自由贸易港法律法规体系建设,确保各项重大改革于法有据。未来,要继续坚持立法决策与改革决策精准有效衔接,进一步提高立法质效,为推动建设海南自由贸易港不断夯实法治基础,以良法保障善治、促进高质量发展。

以推进依法行政法治之力,提振经营主体发展信心。在法治轨道上进一步全面深化改革,要“深入推进依法行政”。习近平总书记强调:“各级政府一定要严格依法行政,切实履行职责,该管的事一定要管好、管到位,该放的权一定要放足、放到位,坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象”。依法行政回答了政府如何正确履行职能,即应该做什么、不应该做什么的问题,是优化营商环境的重要基础和保障,能够为经营主体提供稳定、可预期的市场环境,直接关系“有效市场”和“有为政府”的建立,即《决定》“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”的目标要求。更好发挥政府作用,要在尊重市场规律的基础上依法全面高效履行政府职能,严格规范公正文明执法,不断完善监管方式,提供优质公共服务,既要“放得活”又要“管得住”,激发全社会内生动力和创新活力。眼下,在中央有部署、自贸港建设有需求、法律有依据的基础上,海南正按照《法治海南建设规划(2021—2025年)》《海南自由贸易港营商环境行动方案(2022—2025年)》等扎实推进法治政府建设,不断健全权责明确、依法行政的政府治理体系,积极构建权责明确、集约高效、运作协调、规范有序的综合行政执法体系,创新运用大数据监管、智能监管、包容审慎监管等新型监管方式,实施事前事中事后全流程监管,持续优化透明、公平、可预期的法治化营商环境。这正是有效推动高质量发展的必要举措。

以坚持公正司法法治之效,服务保障新质生产力发展。公正司法事关人民切身利益和社会公平正义。习近平总书记指出:“所谓公正司法,就是受到侵害的权利一定会得到保护和救济,违法犯罪活动一定要受到制裁和惩罚”。司法不仅能够通过解决纠纷回应人民群众的诉求,还能通过促进公共安全和治理、依法促进民营经济发展壮大等积极推动法律的实施和社会公平正义的实现,以能动司法保障高质量发展。如《决定》中“加强产权执法司法保护,防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷,健全依法甄别纠正涉企冤错案件机制”等具体措施,就需要司法机关直接落实或提供司法保障。对于海南自贸港建设而言,此前最高人民法院出台了《关于人民法院为海南自由贸易港建设提供司法服务和保障的意见》,明确要求,深刻认识海南自由贸易港建设在更高水平开放型经济新体制中的重大意义,充分发挥审判职能,推动建设高水平的中国特色自由贸易港。近期,海南高院出台《关于为海南自由贸易港加快发展新质生产力提供司法保障的意见》,为促进科技创新和产业升级深度融合提出了26条具体措施,旨在以高质量司法服务保障海南自由贸易港新质生产力发展。

以推动全民守法法治之势,使法治成为社会共识和基本准则。《决定》指出要“弘扬社会主义法治精神”“完善推进法治社会建设机制”,主要包括要“健全覆盖城乡的公共法律服务体系”“改进法治宣传教育”“加强和改进未成年人权益保护”等具体措施。推动全民守法能够筑牢法治社会根基,将法治思维、法治方式和法治力量贯穿于进一步全面深化改革各领域全过程。今后,海南仍要坚持“法治护航,普法先行”,加大全民普法力度,开展以案释法活动,线上线下宣传并举,抓好国家工作人员、青少年等重点对象学法用法工作,全方位、多形式、立体地开展普法宣传,将法治宣传成果转化为推进海南全面依法治省的源动力,为海南经济社会高质量发展提供坚实的制度保障。

发展建言

(作者系海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员,作者单位为中共海南省委党校)

国产高品质“树熟”榴莲的保亭发展之路

施海波

省第八次党代会要求,大力发展旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带特色高效农业四大主导产业。省委八届五次全会提出,充分发挥“三度一色”资源禀赋优势和海南自由贸易港政策制度优势,聚焦“五个国强”,加强新领域新赛道制度供给,健全投入增长机制。近年来,保亭积极探索热带特色高效农业,出台《保亭农业全产业链发展三年行动方案(2024—2026年)》,将榴莲作为“7+N”农业全产业链之一重点推进。

保亭发展榴莲产业,自然条件得天独厚。保亭与东南亚榴莲主产区纬度相近,平均气温25℃,年平均相对湿度81.3%左右,能够满足榴莲树生长所需的较高温度条件和提供充足水分,且在光照时长和果实甜度方面具有优势。在地形方面,保亭多为山地地形,可以提供良好的排水条件,避免榴莲树因积水而导致根系腐烂等问题。

除了自然条件得天独厚,种质资源方面也抢占了先机。保亭有66年的榴莲母树,是我国现存最年长的榴莲树,至今通过人工授粉依然能开花结果,对于榴莲的品种选育、改良等方面具有重要的意义。

目前,一产方面,保亭已在多个乡镇广泛种植榴莲,面积达1.05万亩,约占全省的四分之一。挂果面积1400余亩,占全省挂果面积的三分之一。与东南亚榴莲产区相比,在运输时效等方面具有得天独厚的优势,可确保榴莲更快、更鲜到达消费者手中。二产、三产方面,推出“榴在保亭 联动世界”2024年保亭榴莲主题品牌;采用“企业+村集体”模式建设榴莲生态园,助力农户增收;计划投入300万元用于保亭农业区域公用品牌建设,对保亭榴莲等公用品牌进行专业的品牌化运营。

近年来,虽然保亭依托气候和种质资源优势,探索“国产榴莲”产业化,着力做强榴莲品牌,并取得一定成效,但仍面临自然灾害威胁、金融支持不够、鲜果品质不稳、产业链不完善等堵点和挑战,建议保亭从以下几方面发力,打造榴莲这一热带特色高效农业“新王牌”。

一是开发榴莲保险,筑牢产业风险防线。依据《海南省2024年农业保险工作实施方案》,参考《三亚市榴莲树种植保险试点实施方案》,借鉴三亚经验,开发企业级特色农业保险——榴莲保险,对于自然灾害,可将台风、暴雨、干旱、特定严重病虫害等列入保险责任范围,为榴莲

产业发展保驾护航。

二是突破金融限制,助力产业蓬勃发展。抢抓机遇,在当前政策利好窗口期内,将平时难以突破的限制向上反映,力争破局。如:通过构建省级榴莲种植企业“白名单”,将我县榴莲种植重点企业纳入名单并向银行推介,引导金融机构加大贷款投放力度;研发“榴莲贷”,拓宽贷款抵押物范围,弱化常规抵押物要求;对银行榴莲贷款不良率实行特殊监管,完善尽职免责制度,鼓励银行积极放贷。

三是系统创新驱动,构建产业全链条新格局。加大科技赋能。在与海南大学战略合作框架下,通过“海南大学+省/县科协+保亭榴莲科技小院”模式,为榴莲产业全链条提供技术支持。依托海南大学热带果蔬科创基地、海南大学保亭研究院、保亭热作所等智库,加大引种力度,建立榴莲种质资源圃,培育抗风抗寒新品种。加快创新研发。利用县级重点研发计划和财政经费,组织各方力量进行榴莲保花保果技术攻关,形成技术规程,突破种植技术瓶颈。借鉴省级揭榜挂帅项目“海南保亭热带特色功能食品高值开发中食源多糖和果蔬发酵的关键技术”实施路径,探索榴莲深加工产品研发。主动对接海南自

由贸易港健康医学研究院热带生物资源高值利用开发实验室,研制“塔格糖+榴莲”的果农产品。加强规划引领。落实保亭农业全产业链发展三年行动方案,用好“保亭荣鲜”等公用品牌,引导规范种植,防止无序发展,打响保亭榴莲品牌,为后续一二三产融合打下坚实基础。强化联农带农。利用衔接资金支持榴莲产业,给予种苗补贴。发挥榴莲带动作用,引导农户在槟榔地套种榴莲,并在榴莲生长前期套种短期经济作物,提高土地利用效率,弥补前期投资。

四是产业基金助力,壮大产业耐心资本。保亭产业引导基金已完成注资(5月份正式注资1000万元)并取得备案(取得中国证券投资基金业协会私募投资基金备案证明),在垦地融合背景下,加强与农垦协作,充分利用农垦土地和农业技术资源,争取省级基金支持,探索成立农业产业投资基金(即县产业引导基金+海南农垦基金+海南自贸港建设投资基金共同出资)。该子基金重点投向包括榴莲在内的优势农业产业,聚焦产业链关键环节,为榴莲产业提供资金,吸引社会资本参与,助力产业做大做强。

(作者系中共保亭黎族苗族自治县委党校常务副校长)