让权力在阳光下运行

——以国土空间智慧治理“行权一张网”赋能海南自贸港建设

■ 贾文涛

行知 讲谈

为深入贯彻习近平总书记关于国土空间管控“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的重要要求，聚焦自然资源领域权力集中、资源富集、廉政风险点多等特点，海南省自然资源和规划厅以制度集成创新破解治理难题，以数智赋能重塑权力运行，打造“行权一张网”，构建全程留痕、闭环管控、智能预警、阳光透明的行权体系，将权力关进制度与科技的“笼子”，为国土空间高效治理筑牢制度根基、注入数智动能，做到既“放得活”又“管得好”。

深化国土空间治理改革 锚定“一张网”战略方向

中央赋予海南改革创新先行先试重任，支持海南探索全域全类型全流程国土空间治理改革，以“全省一盘棋、全岛同城化”为导向，统筹陆海全域管控，打造国土空间治理“试验田”。“十五五”时期，海南自贸港正处于全岛封关运作后夯基垒台、跨越发展的关键期，各类经营主体和重大项目加速集聚，对自然资源要素高质量配置需求愈发迫切。但传统管理模式短板凸显：自然资源数据碎片化，跨部门协同不畅；线下人工环节多、自由裁量空间大，专业壁垒突出，廉政风险易发多发；审批与自然资源要素配置效率偏低，难以适配自贸港高质量发展需求。

海南省自然资源和规划厅直面痛点，紧扣制度型开放要求，将国土空间智慧治理作为深化国土空间治理改革、推动项目落地、优化营商环境的重要抓手，依托全省国土空间“一张图”监管平台，以数智技术重塑权力运行模式，构建了涵括系列“机器管+”和自然资源要素全生命周期监管场景的国土空间智慧治理“行权一张网”，并与纪检监察“监督一张网”有效贯通，规范权力运行、防控廉政风险，实现行权—监督全程闭环。

这是以数字化改革赋能海南自贸港治理现代化的重要探索。通过“行权一张网”，打破业务和数据壁垒，实现权力运行可溯、可视、可控，既为海南自贸港高质量发展筑牢自然资源保障根基、注入数智动能，也为全国自然资源领域数字化改革、权力阳光运行提供海南经验。

深耕数字化改革实践 构建“一张网”运行体系

以制度立规明矩、以数字赋能智治，系统性重塑资规领域权力运行流程和监管模式，推动治理模式从“人治”向“数治”“智治”转变。

健全制度规范，划定权力运行边界。立足海南自贸港建设实际，聚焦传统管理模式短板，以制度集成创新为核心，出台《关于开展全域全类型全流程国土空间治理改革的实施意见》《关于深化“多规合一”改革完善国土空间智慧治理体系的实施意见》等系列文件，细化“机器管督察”系统与“监督一张网”贯通细则。打造“1+1+1+N”核心框架——以“一张底图”确立空间基准、以“一套数据”破除信息壁垒、以“一个平台”统揽治理全局、以N个“机器管+”场景支撑业务办理，将国土空间治理和自然资源管理核心权力全部纳入平台化、制度化、规范化轨道。

夯实数据底座，破除跨域协同壁垒。采用自然资源部统一标准与坐标系，建成涵盖矢量数据、遥感影像、地形地貌、三维模型的全省统一地理底图数据库，构建天、空、地、网一体化立体感知体系，实现全省国土空间数据基准、坐标、口径统一与精准共享。恪守“空间唯一性”原则，已整合汇集33个行业部门和市县、1900多项国土空间数据及18.27万公里“五网”管线数据，为全域自然资源要素赋予唯一空间码，实现“规、批、征、储、供、用、管、查”全生命周期线上办理、一码追溯、闭环管理。

丰富应用场景，提升治理服务效能。聚焦资规领域核心业务，迭代升级系列“机器管+”应用场景，推动治理效能与服务质效双提升。资源保护更精准，“机器管耕地”首创“耕地电子身份证”制度，1.7万名田长与网格员实现“一部手机巡田”，全省耕地数量稳中有增。规划管理更规范，“机器管规划”推进全省各级各类国土空间规划上图入库，实现“平台之外无规划”，“三把钥匙”优化规划调整审批，在线办理建设工程规划许可。审批服务更高效，“机器管审批”实现用地用林用海联动审批，压缩审批时限18天，连续多年省重大项目要素保障率100%，做到“平台之外无审批”；“机器管报建”成为全国首个省级全域乡镇、村、垦区农房在线报建全覆盖系统，审批时间缩短超70%，做到“平台之外无报建”。资源配置更公平，“机器管交易”依托“自然资源超市”，打造全省统一自然资源要素大市场，一级市场实现“平台之外无交易”，杜绝人为干预，做到“管办分离”。

筑牢全链条监督防线 守住“一张网”廉洁底线

坚持行权与监督同步、用权与防控并重，推动各类监督同向发力，构建全方位、全链条、立体化监督体系，确保权力规范行使、阳光运行、廉洁用权。

前移监督关口，强化源头风险防控。将规划许可、要素审批、资源配置、督察执法等关键权力纳入线上智能监管，聚焦耕地保护、生态管控、资源交易等重点领域，开展常态化动态监测、线索闭环管理。依托大数据分析，系统自动识别异常业务流向、自动预警廉洁风险隐患、自动拦截违规审批流程，形成事前预警、事中管控、事后追溯的全流程监督闭环。同时，畅通公众监督渠道，公开行权流程与办理结果，主动接受社会监督，让权力在阳光下晾晒、在约束中运行。

深化“两网”贯通，压缩权力寻租空间。深化国土空间智慧治理“行权一张网”与纪检监察“监督一张网”系统互联、数据互通、业务互融，从流程、技术、机制上压缩权力寻租空间。权力运行全程可视化、可查询、可调度、可追溯、可监督，监督模式从“运动式检查”转向常态化、制度化，从“人盯人”转向“系统盯人”，以数智技术筑牢“不能腐”的坚固防线，有效净化政治生态。自“机器管规划”上线以来，纪检监察机关查处的腐败案件中，涉及擅自调整规划的比例大幅下降，智慧监督治理成效持续显现。

赋能高质量发展大局 彰显“一张网”自贸港担当

紧扣海南自贸港建设使命，“行权一张网”不仅是规范权力运行的“紧箍咒”，更是破解发展难题、优化营商环境、守护生态家底、推动高质量发展的“助推器”，在处置历史遗留问题、激活发展动能、践行绿色发展等方面发挥着关键作用。

化解遗留难题，激发自贸港发展活力。针对资规领域历史遗留的规划冲突、权属不清、审批不规范等难题，依托“行权一张网”全生命周期追溯能力和“监督一张网”闭环监督效能，建立“一问题一专班一方案”处置机制，通过数据比对、智能甄别、线上督办，厘清权责边界、规范处置流程，有效解决一批长期制约项目落地、影响企业发展的“老大难”问题，破除发展堵点、痛点。

优化营商环境，激发经营主体动能。以“行权一张网”建设为抓手，持续深化“放管服”改革，精简审批环节、压缩办理时限、规范审批标准，推动资规领域政务服务“一网通办、全程网办”。“机器管资源”升级“自然资源超市”，在线发布全门类自然资源信息，大力倡导“找关系不如上超市”；“机器管服务”构建从项目立项到要素供应的全流程闭环服务，为行业部门提供准确、便捷、高效的政务管理应用。

严守生态底线，践行绿色发展理念。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，依托“行权一张网”构建生态保护全链条监管体系，将生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线作为刚性约束，纳入平台统一管控。通过“机器管督察”对耕地、林地、自然岸线等重点区域实施常态化监测监管，严厉打击违法用地、破坏生态等行为，实现生态保护“严管控、强守护、硬约束”，推动自然资源节约集约高效利用。

新征程上，将持续迭代优化国土空间智慧治理“行权一张网”运行体系，补齐制度短板，强化数智赋能，织密监督网络。持续完善制度建设，结合自贸港封关运作新要求，细化完善数据共享、业务协同、监督贯通等制度规范，构建系统更加完备、更加科学规范、运行更加有效的制度体系；深化数字技术创新，丰富拓展应用场景，提升系统智能化、精准化水平，从“机器管+”向“AI管+”跃升；强化成果推广应用，总结形成可复制、可推广的制度成果和实践模式，为全国国土空间治理数智化提供海南方案；牢固树立和践行正确政绩观，始终坚持公正用权、依法用权、为民用权、廉洁用权，持续提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，精准保障自贸港高质量发展空间和自然资源要素需求，奋力书写权力阳光运行、治理高效惠民的海南新篇章。

（作者系海南省自然资源和规划厅党组书记、厅长）



海口万绿园。AI绘图/张昕

从“价格洼地”到“价值高地”

——持续擦亮海南免税旅游目的地形象的建议

■ 张振祥 巩慧琴

深度 聚焦

作为我国首部以“旅游强国”命名的国家级专项规划，《旅游强国建设“十五五”规划》明确要求“高标准推进海南国际旅游消费中心”建设，并将海口列入旅游枢纽城市，将三亚列入重点旅游城市和培育入境旅游重点城市。《“十五五”海南国际旅游消费中心规划》也明确提出，推动海南旅游消费由免税吸引向品牌引流转型升级。两份规划构成了国家顶层设计与地方“施工图”的战略协同，为海南免税旅游从“价格洼地”加快迈向“价值高地”带来重要机遇。

海南免税购物的独特贡献

自2011年海南离岛免税购物政策正式实施以来，离岛免税政策历经十次迭代升级，免税购物额度跃升至每人每年10万元，提货方式拓展至“邮寄送达”“即购即提”等，商品扩围至47大类，多个方面取得关键突破。目前，全岛已形成6家经营主体、12家离岛免税店有序竞争格局，三亚国际免税城成为全国唯一获评国家4A级旅游景区的免税店。

特别是全岛封关运作全面启动以来，依托自贸港制度型开放红利，免税商品进入海南的成本与环节大幅减少。叠加政府消费券与企业促销的联动效应，海南离岛免税消费形成了兼具竞争力与普惠性的“价格洼地”“便利高地”。据海口海关统计，2026年上半年，海关累计监管海南离岛免税购物金额达199.2亿元、购物人数279.3万人次，同比分别增长18.8%和12.6%，消费规模再创新高。

也要看到，成绩背后潜藏短板。比如，品牌忠诚度不够坚实，消费者高度依赖优惠力度，易形成价格敏感型的消费习惯，一旦优惠幅度缩减，复购率提升面临瓶颈。再如，政策独特性受到冲击，全国市内免税店、口岸免税店及跨境电商的快速发展，给海南带来竞争压力。又如，供给结构与高端消费需求错配。当前，新兴消费群体和入境游客更加重视品牌文化内涵与消费体验质量，海南免税市场深度体验和个性化服务供给相对不足，高端消费新场景有待拓展。

打造“价值高地”的实践路径

《“十五五”海南国际旅游消费中心规划》提出，推动旅游消费由免税吸引向品牌引流转型升级，为推动实现价值能级跃升提供了支持。《旅游强国建设“十五五”规划》提出到2030年入境旅游人次达到1.9亿、总花费超过1500亿美元的目标。在这一战略框架下，海南作为联通国内国际双循环的战略交汇点，其免税旅游的价值提升可通过四个维度系统推进。

以品牌集聚构筑价值核心。《“十五五”海南国际旅游消费中心规划》明确了打造“全球免税购物中心”的品牌定位。对外层面，聚焦“首”字经济，积极引进国际顶级品牌首店、首秀、首发，建设全球时尚精品首发高地。对内层面，深度开发黎锦、椰雕等本土文化资源，融合现代设计理念孵化国潮品牌，推动本土特色产品进驻免税店。同时，发挥中国国际消费品博览会等国家级平台效应，集聚全球消费资源，打造优质品牌矩阵，助力海南打造高端品牌集聚地、时尚消费目的地。

以业态融合彰显价值品质。推动消费业态全面升级，核心在于构建品牌引领的多元化融合消费生态。一方面，优化供给结构，重点发展高端定制、全球首发、限量孤品等高端业态，引入国际顶奢品牌旗舰店，扩大高端商业空间，同步探索国产优质商品进入免税渠道。另一方面，推动免税购物与医疗健康、教育培训、文化演艺、数字消费等重点领域深度融合，实现从单一购物场景向综合旅游消费体验场景的延伸。《旅游强国建设“十五五”规划》将三亚列为培育入境旅游重点城市，要求以北京、上海、三亚等为支点“建立入境旅游主干网络”。入境游的持续扩容将为海南提供更广阔的市场空间，推动消费逻辑从附带采购向专程打卡转变，打造高端消费多元业态，实现从免税引流到品牌留客的质变。

以文化赋能提升价值厚度。文化赋能的核心在于将免税消费从单一交易行为升华为具有情感附加值的沉浸式文化体验。首先，深挖海南独特的历史文化、革命文化、海洋文化、民俗文化等资源禀赋，将文化元素融入免税消费场景。其次，推动“免税+文旅”深度融合，支持免税商业与景区、酒店、演艺联动发展，打造“观展+旅游+免税购物”一体化场景，形成山海互动、蓝绿并进的全岛消费动线。最后，依托独特的温暖气候和滨海资源优势，打造全天候、全季节的休闲度假场景，向消费者传递全新生活方式，形成超越价格因素的深层吸引力，推动海南从旅游目的地向美好生活目的地深刻转变。

以制度创新夯实价值根基。制度创新是海南免税旅游从“价格洼地”迈向“价值高地”的根基性支撑。以全岛封关运作为突破口，构建与国际通行规则接轨的高水平开放体系。全岛封关运作后，进口“零关税”商品管理方式从正面清单转为负面清单，为免税消费向高端定制、首发限量等方向升级打开了新空间。同时，拓展免税覆盖场景，构建“离岛免税+岛内居民日用消费品免税+跨境电商”协同发展的多层次的高品质消费供给体系。在消费治理层面，落实规范化监管机制，建立快速响应体系，完善消费先行赔付制度，营造安全、放心、优质的消费环境。通过全方位、多领域的制度集成创新，推动海南旅游目的地形象逐步从旅游购物地向品质生活地、开放形象展示地延伸。

战略意义与发展前景

推动免税旅游从“价格洼地”到“价值高地”转变，是海南建设国际旅游消费中心的关键一步，也是驱动海南自贸港高质量发展的重要引擎。《旅游强国建设“十五五”规划》明确提出，到2030年“旅游业的支柱产业地位更加稳固”。按照这一总体目标，海南作为联通国内国际双循环的战略交汇点，其免税经济的提质升级，必将带动商业贸易、现代物流、文化旅游及会展经济等上下游产业链的协同跃升，从而进一步夯实海南自贸港高质量发展的产业基础。

未来，伴随两份规划的深入实施与政策红利的逐步落地，海南将加快发展成为品牌集聚、体验优质、文化特色鲜明的世界级免税旅游目的地，让“全球商品聚海南、全球游客购海南”的愿景化为实景。在此过程中，海南也将进一步发挥入境旅游主干网络关键支点的作用，逐步成为中国对接全球消费市场的重要窗口，以更加开放的姿态向世界展示新时代中国的高水平对外开放形象，让《旅游强国建设“十五五”规划》擘画的远景目标在琼州大地结出硕果。

【作者张振祥为三亚市旅游品质保障协会副秘书长兼专家顾问，巩慧琴为三亚学院教师；本文系海南省哲学社会科学规划课题[HNSK(QN)22-18]阶段性研究成果】

把“三度一色”融入高校思政教育

■ 周冬珍 史云峰

海南立足气候温度、海洋深度、地理纬度和绿色生态“三度一色”资源禀赋优势，推进向种图强、向海图强、向天图强、向绿图强、向数图强“五向图强”，既是产业转型升级的战略方向，也为高校立德树人提供了鲜活教材。将“三度一色”蕴含的思政元素系统融入高校思想政治教育，可有效推动海南高校思政教育守正创新。

深刻把握时代价值

这是落实立德树人根本任务的必然要求。海南是全国唯一的中国特色自由贸易港，将“三度一色”资源禀赋优势转化为育人优势，能引导青年学生从南繁育种的“温度”中感悟守护粮食安全重任与科研创新精神，从深海科技的“深度”中理解海洋强国战略与自立自强追求，从问鼎苍穹的“纬度”中激发科技报国情怀与使命担当意识，从绿色生态的“底色”中践行“绿水青山就是金山银山”理念，把个人成长融入强国建设、民族复兴大局。

这是破解思政教育“离生活远、离乡土远”难题的现实需要。海南热带雨林国家公园、南繁科研育种基地、深海科技创新公共平台、文昌航天发射场就在青年身边，把这些“家门口”的优势资源转化为教学案例和实践现场，能有效破解思政课与现实结合不紧、与乡土联结不深的问题，持续增强思政课堂亲和力、感染力和说服力。

这是塑造青年正确发展观、生态观、职业观的有效方法。通过“三度一色”实景化、沉浸式教学，能让学生在田间地头读懂种业安全，在科考一线感受科技力量，在发射现场厚植家国情怀，在雨林巡护中扛起生态责任，将对国家战略的认知认同转化为激励个人奋斗的强劲动力。

系统构建实践路径

当前，海南高校在挖掘运用“三度一色”育人资源上已有探索，但也存在一些不足。一是资源转化不够系统。部分高校对“三度一色”的育人价值认识不足，多将其视为教学补充内容，缺乏顶层设计与系统谋划；对“三度一色”背后的理论内涵、政策逻辑和时代价值挖掘不深，相关育人内容零散分布于各类素材中，尚未形成体系化的教学资源。二是学用结合不够深入。校地合作实践多停留在参观走访层面，学生的参与度、体验感和情感共鸣有待提升；课堂融入多为“举例式”嵌入，与课程专题的融合不够紧密，理论教学与实践体验之间缺乏统一设计，尚未形成双向赋能的联动效应。三是协调育人机制不畅。校地合作、馆校联动存在“最后一公里”堵点，师资双向交流、实践学分认定、育人成果共享等支持机制不够完善，多方育人的合力格局尚未成熟。

将“三度一色”融入高校思政教育，需从课程、实践、文化、机制四个维度一体设计、协同发力。

深耕课堂主渠道，推动理论融入走深走实。将“三度一色”相关内容纳入思政课专题化、模块化建设，紧扣南繁精神、海洋强国、航天报国、生态文明等实践主题，推动党的创新理论与海南发展实践同频共振。深化教学方式改革，综合运用案例教学、情景教学等手段，积极引入人工智能、虚拟现实等技术，打造线上研学平台、云端科普展馆，突破实践育人时空限制。引导学生参与种质资源调查、海洋生态监测、航天科普传播、碳汇核算体验等项目，推动“三度一色”与“人工智能+”育人深度结合，把鲜活素材转化为可讲、可议、可思的教学情境，让道理、学理、哲理真正入脑入心。

拓展实践大场景，打造行走的山海课堂。海南推进“五向图强”，承载着服务国家战略的重大使命。“温度”优势孕育南繁种业，筑牢国家粮食安全底线，一代代农业科技工作者扎根海南，铸就厚重的“南繁精神”；“深度”优势托起深海科技，“奋斗者”号探秘万米深蓝，彰显海洋强国自立自强底色；“纬度”优势成就航天产业，依托全国首个商业航天发射场加快构建产业生态，激荡科技报国的青春理想；“绿色”生态筑牢发展底色，热带雨林生态保护与GEP核算实践生动诠释“两山”理念；向数图强拓展育人空间，全球首个商用海底数据中心竣工，2025年全省数字经济核心产业营收超2600亿元。要将这些鲜活场景转化为“行走的思政课”，组织学生深入一线研学实践，厚植家国情怀、强化使命担当。

强化文化浸润力，厚植青春成长沃土。坚持用青年喜爱的方式讲好海南故事，打造原创情景剧、科普短视频等文化产品；依托主题宣讲、社团活动、文创设计、校园景观等载体，让“三度一色”资源禀赋转化为校园文化标识。邀请南繁科技工作者、深海科考队员、航天工程师、雨林护林员等一线榜样走进校园。培育“南繁宣讲员”“海洋科普员”“航天讲解员”“雨林使者”等一批学生骨干队伍，让青春力量绽放光彩。

完善协同保障链，凝聚多方育人合力。加强顶层设计，将“三度一色”资源禀赋纳入高校思政工作总体布局；统筹推进资源挖掘、课程建设、实践开展。建强师资队伍，通过专题培训、集体备课、实践研修等方式，提升教师运用本土资源开展思政教育的能力。深化校地、校企协同，建立“双导师”制、实践学分制、成果转化制，推动资源共享、队伍共建、评价共用；将实践研学纳入第二课堂学分和评优推免体系，构建“课堂教学—实践体验—成果反哺—课程优化”的育人闭环，形成具有海南自贸港特色的思政育人经验。

（作者周冬珍系海南热带海洋学院生态环境学院讲师，史云峰系海南热带海洋学院生态环境学院党委书记、教授。本文系2026年度海南省哲学社会科学规划课题〔思政专项〕“海南‘三度一色’比较优势和‘向绿图强’关键要素融入高校思想政治教育研究”〔hnsz2026-22〕阶段性成果）

实践 新论