

王
喆
◎
著

创新驱动 创意引领 制度先行

海南国际旅游岛先行试验区 发展思路及配套政策研究

建设海南国际旅游岛先行试验区，是海南经济特区转型的需要，是贯彻生态立省发展战略的需要，也是推动国际旅游岛建设的需要。先行试验区要向世界展示新型的中国旅游文化，为未来中国提供一种健康美好的文化生活样板，为谱写美丽中国海南篇章贡献力量。

创新驱动 创意引领 制度先行

王
喆◎著

海南国际旅游岛先行试验区
发展思路及配套政策研究

图书在版编目(CIP)数据

创新驱动 创意引领 制度先行:海南国际旅游岛
先行试验区发展思路及配套政策研究 / 王喆著. —北京:
中国言实出版社, 2014.9

ISBN 978-7-5171-0804-7

I. ①创… II. ①王… III. ①地方旅游业—旅游业发
展—研究—海南省 IV. ①F592.766

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第208928号

责任编辑:周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编:100101

编辑部:北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编:100037

电 话:64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

规 格 710毫米×1000毫米 1/16 23印张

字 数 388千字

定 价 68.00元 ISBN 978-7-5171-0804-7

2011年3月，中共海南省委、海南省人民政府根据国家赋予海南国际旅游岛的特殊支持政策，决定设立国际旅游岛先行试验区，就国际旅游岛科学发展路径、开发模式、体制机制创新、产品创新、投融资模式创新等五个方面先行先试，并于同年11月将陵水黎安片区确定为试验区起步区。2012年4月23日，国际旅游岛先行试验区起步区——陵水黎安片区正式破土动工，迈开了“三年成势，五年成形，十年成城”的第一步。

海南国际旅游岛先行试验区的建设，是海南一次前所未有的探索。如何处理好中国传统文化、海南地域文化与全球化、国际化之间的关系？如何实现旅游与文化产业的深度融合发展，打造符合国际标准的特色旅游产品？如何处理好保护和开发之间的关系？如何先行先试创造科学发展新模式？这些问题考验着执政者的执政理念，也考验着执政者的能力和智慧。

2012年12月，受先行试验区管委会委托，笔者主持研究了《海南国际旅游岛先行试验区发展思路及配套政策研究》的科研课题。课题历时一年完成，聚焦于试验区产业发展的体制机制问题，主要围绕产业发展的指导原则、发展思路与发展模式等方面进行了深入探讨，并提出了一系列政策措施。本书即是课题相关研究成果的汇编。

上述课题研究力求突出学术价值和实践意义。从学术价值来看，课题研究为全面系统地把握先行试验区经济发展与旅游开发、生态保护的关系提供分析框架，透过制约先行试验区发展的主要问题，揭示其背后的体制机制障碍。把先行试验区建设看作一个系统工程，从政府行政管理、产业布局结构、资源开发以及生态

环境治理等多个维度出发，围绕财税、金融、人才、营销、组织、文化、安全、公共服务等多个领域提出协调配合政策，具有一定的理论创新价值。从实践意义来看，先行试验区的体制机制创新，不仅是海南经济特区转型和生态立省发展战略的需要，更是国家在改革发展新起点上赋予海南的新使命和新探索，是深入贯彻落实科学发展观的重要内容，必将在谱写美丽中国海南篇章、向世界昭示新型中国旅游文化和滨海生态宜居样板等多方面产生积极而深远的影响，发挥示范带动作用。课题研究成果中提出的许多政策建议，从某种程度上说都具有较强的针对性和实际可操作性，以期对旅游开发区和生态经济区建设实践发挥一定的指导作用，对相关研究和政府科学决策起到一定的参考价值。

最后，衷心感谢先行试验区地税局陈洁局长、本所城乡与区域研究室主任陈伟研究员给予本课题研究的宝贵意见与建议，感谢中国言实出版社王昕朋社长对本书出版的鼎力支持，感谢清华大学公共管理学院周凌一博士、吕海清博士艰苦细致的文字校订工作。

关于海南国际旅游岛先行试验区 加快产业发展的若干建议

设立国际旅游岛先行试验区，是海南经济特区转型的需要，是贯彻生态立省发展战略的需要，也是推动国际旅游岛建设的需要。先行试验区作为打造国际旅游岛和实现海南“绿色崛起”发展战略的重要基石，要在贯彻落实科学发展观的具体实践中，完成国家在改革发展新起点上赋予海南的新使命和新探索；先行试验区要利用特殊的自然资源、特殊的制度资源，向世界展示一种新型的中国旅游文化，为未来中国提供一种健康美好的文化生活样板，为谱写美丽中国海南篇章贡献力量。这里，我们针对试验区的产业发展，提出以下一些不成熟的建议，以供探讨。

一、以八项原则为指导促进产业科学发展

根据对国家政策趋势及海南省对试验区发展要求的理解和把握，我们认为，试验区产业发展应该坚持以下八项基本原则，它们从不同侧面体现了科学发展的要求。

第一，立足高端。试验区应充分发挥自然和人文资源优势，在产业发展方面着力满足高层次需求，形成高附加值，产生高经济效益。

第二，以人为本。高端产业体系的打造应以游客进入试验区后的高层次物质和精神需求为导向，避免产业规划与市场需求的脱离。

第三，文化统领。将文化作为试验区产业发展的灵魂与纽带，

形成文化产业与文化事业、文化产业与其他产业以及不同产业的文化要素之间的有机统一。

第四，科技支撑。按照创新驱动的发展模式，以文化与科技融合为基本方向，打造具有热带旅游文化特色的智慧园区。

第五，生态优先。良好生态是试验区发展的根本优势，在产业发展方面要设定严格的生态“红线”，实现绿色发展目标。

第六，区域协调。按照立足高端、密切合作、错位发展、统筹协调的思路，妥善解决试验区自身发展与区域发展的关系，最终发挥试验区的示范带动作用。

第七，制度创新。体制机制创新是试验区产业发展的内生需求。应针对产业发展中的制度性障碍，在用足用好现有政策的基础上，积极争取政策支持。

第八，开放包容。国际旅游岛先行试验区是中国旅游业对外开放的重要窗口，应按照国际最高标准推进产业发展，搭建中西方旅游文化交流和产业合作的国际化平台。

二、以融合创新为主导打造高端旅游文化产业集群

作为一个处于规划阶段的滨海新城，构建科学合理的产业是试验区发展的关键。根据省委省政府的要求，国际旅游岛先行试验区的任务是：以文化产业为重点，探索旅游与文化的深度融合，建设规模大、开放度高、国际一流的国家级旅游文化产业集聚区。

我们认为，旅游文化产业是示范区发展的主导，旅游与文化的融合是试验区产业发展的主线，创新是试验区产业发展的动力，发挥示范带动作用为试验区产业发展的政策目标。具体而言，先行试验区的产业发展应以海南国际旅游岛的六大战略定位为指导，按照海南省对先行试验区的五大目标任务要求，按照“三年成势、五年成形、十年成城”的总体部署，科学规划、稳步推进先行试验区产

业发展，逐步形成这样一种新型产业生态体系：深入挖掘和有效满足人的高层次需求，以宜居、环保、智慧的绿色建筑和绿色设施为架构和支撑，以高端热带滨海生态度假旅游为发展核心和带动龙头，以文化引领和科技创新为鲜明特色和突出亮点，以深化改革和扩大开放为内生动力，多种产业形态相互依存、彼此促进、深度融合，逐步形成试验区融合创新的整体竞争优势。

上述产业体系的形成需要一个过程，在不同时期，主导产业的内涵不同，产业发展模式存在差异：在发展初期（“三年成势”），绿色投资将是主要推动因素；在发展中期（“五年成形”），高端旅游消费起步发展，文化创意、体育休闲、医疗养生等相关产业开始孕育成型；在发展后期（“十年成城”），在高端旅游文化产业的带动下，产业网络体系逐步发展成熟，融合创新优势开始体现。

在具体的招商引资和产业发展实践中，我们认为，试验区应以“三高”作为决策标准，即高文化密度、高经济强度、高政治层次。“高文化密度”意味着，国际国内高端文化机构和文化人才大量聚集于试验区，每个产业项目都具有丰富的文化内涵与鲜明的文化特色。“高经济强度”意味着，从投入的角度看，拟引入产业要体现资本密集型或科技（智力）密集型的特征；从产出的角度看，要能够形成高附加值并带动就业和税收的增长。“高政治层次”则是在考虑到我国特殊国情条件下，通过政治资源导入带动经济和文化资源跟进，基本目标是将试验区建设成为与北戴河等比肩的政治家疗养胜地和中国的“戴维营”。

在产业结构方面，试验区应以旅游度假和文化创意为主导，注重两大主导产业的融合互动，同步推动其他相关配套产业（如医疗养生、体育休闲、娱乐购物）发展。

在旅游度假产业发展方面，试验区应着力差异化和高端化，实施精品战略，打造精品项目，推进手段包括：以高端会展旅游带动人气，拓展与周边及国际旅游合作交流，加快旅游服务要素的国际

化改造，形成旅游与其他产业（如影视动漫）的互动。

在文化创意产业发展方面，关键在于营造有利于文化产业发展的环境，推进手段包括：以满足中外高端政经人士的隔代需求为目标，建设国际化的青少年艺术交流与艺术教育基地。同时吸引一批国内外著名的资深艺术家来试验区休闲、交流、定居，为孩子们授课讲学；审查高盈利项目的文化内涵与文化带动效应；建设公益性的国际文化艺术交流基地；以优惠条件吸引国内外高端文化创意机构入驻，实施大项目带动战略；建设青年艺术家生活创作基地和组建试验区“艺术银行”；建立文化创意产业公共服务体系和投融资服务平台。

在医疗养生产业发展方面，关键是实现试验区独特的自然资源优势与国内外优质医疗资源的有效对接，推进手段包括：以高层政治家为主要服务群体，兼顾企业领袖、权威专家、财富巨头、社会名流等高端圈层，发展“度假+体检+康复治疗”一体化的健康管理模式；建设世界一流的美容医疗中心；建设世界一流的“医疗智库”和诊疗中心；打造中国特色的养生文化中心。

其他产业的发展也要紧紧抓住差异化和高端化的特征。例如，在体育休闲产业方面，可以借助试验区依山的自然禀赋特征，联合“国际营地协会”等组织，建设国际青少年营地，发展适合青少年的野外露营、攀岩等拓展运动。又如，在旅游购物方面，试验区可以考虑与国际一流的时尚品牌建立战略联盟，走“小众高端”路线，建设“时尚产业集聚区”。

三、以八大体系为重点支撑产业发展宏图

实现前述的产业发展目标，需要采取综合配套措施，关键是构建起财税、金融、人才、营销、组织、文化、安全、公共服务八个支撑体系。

第一，以灵活有力的财税体系助推试验区产业发展。具体而言：考虑主导产业特性和发展时序，增强财税政策针对性和引导性，运用财政贴息、税收返还、财政奖励等方式扶持产业发展，并注重不同财税手段之间以及财税手段与其他手段之间的协调配合；积极争取中央财税政策支持，体现试验区建设的国家战略特性。

第二，以高效完善的金融体系增强产业发展后劲。具体而言：在金融组织体系建设方面，在引进境内外金融机构的同时，高度重视试验区自己的金融机构建设，探索设立以旅游文化产业融资为特色的村镇银行、小额贷款公司、担保机构和典当行等机构；在金融产品创新方面，发起设立国际旅游岛先行试验区产业投资基金及旅游、文化等领域的专项投资基金，综合运用企业债券、中短期票据等直接融资手段，鼓励银行机构推出支撑试验区产业发展的个贷产品，推进养老型金融产品（如养老倒按揭）创新；在金融服务创新方面，采取“内外分离—适度渗透”模式探索离岸金融业务，提供针对高端客户群体的专属私人理财服务。

第三，以强大高端的人才体系支撑产业发展思路落实。具体而言：加快制定和实施人才引进战略规划，将人才战略作为核心战略；建设国际性的“产学研”合作中心，充分借助外脑、利用外力；加快培育适应旅游文化产业发展要求、稳定的基层劳动力队伍；按照以人为本的要求，打造有利于人才引进和发挥作用的生活环境和工作环境。

第四，以全面立体营销体系打造试验区的“城市名片”。具体而言：深挖先行试验区的内涵与特色，打造“海南明珠”的统一形象；建立健全以政府宣传部门主导、以企业为主体、以中介组织和代理机构为补充的宣传营销网络体系；按照“全年有主题、月月有重点”思路设定营销战略和开展立体营销；运用传统媒体和新媒体手段构建海外营销推广的长效机制。

第五，以健全完善的组织体系实现产业发展决策的科学化。具

体而言：设立“国际旅游岛先行试验区协调委员会”，邀请中央相关部委领导参加，对试验区的发展提供指导、支持和协调；设立“国际旅游岛先行试验区战略委员会”及若干专业委员会，对拟引进项目进行更有效、更专业的评估和管理。

第六，以广博人性的文化体系优化试验区产业发展氛围。具体而言：按照“五位一体”的要求，推进文化建设，着力打造一种开放、包容、团结、活力的文化环境；加强试验区与区内企业、个人的沟通互动，推进试验区文化与企业文化的融合协调。

第七，以精细化、可问责的安全体系保障试验区产业发展的可持续性。具体而言：大力开展各类安全教育；建立安全管理责任制度；建立紧急救援和应急处理制度；建立生态安全保护和赔偿制度；完善旅游保险体系。

第八，以优质便捷的公共服务营造试验区产业发展的软环境。具体而言：加快推进教育、医疗、住房保障体系建设，为产业发展提供优质的基本公共服务；丰富和创新旅游公共服务体系，营造良好旅游环境。

四、以国家政策支持提升产业发展质量和效益

试验区发展应充分利用政府与市场、体制内与体制外两种资源，争取国家政策支持是试验区实现产业快速发展的重要途径。我们就此进行了初步梳理，现按领域分别提出以下参考建议：

（一）节能减排领域

1. 国家级绿色发展示范区。目前中新天津生态城已经获批，正在制定实施方案，云南省普洱市的申请也已获得原则同意，该项目的主管单位是国家发改委资源节约与环境保护司（简称环资司）。

2. 低碳发展试点。一是碳排放权交易试点，目前首批试点已经

确定，建议海南积极参与第二批试点的申请；二是低碳省区和城市试点，目前国家第一批和第二批（包括海南）已先后批复，建议试验区成为海南省低碳发展试点的先行试验区。低碳发展试点项目由国家发改委气候司负责审批。

3. 循环经济试点（示范）。2013年2月6日发布的国家《循环经济发展战略及近期行动计划》（国发〔2013〕5号）提出循环经济发展的“十百千工程”：即十大工程、百个示范县（市）、千家示范企业。国际旅游岛先行试验区具备申报示范县（市）的条件，区内大型设施（如黎族风情小镇、主题公园）的开发企业具备申报循环经济示范企业的条件。该项目的主管单位是国家发改委环资司。

4. 绿色建筑示范。发展绿色建筑是试验区建设的基本要求。建议试验区申报“国家可再生能源建筑应用示范城市（县）”和“国家可再生能源建筑应用示范项目”^①。这些项目的主管单位是财政部和住建部。

除了以上比较大的项目外，在节能减排领域，还有一批专项可以申请。如国家发改委经济运行局主导的“国家电力需求侧管理试点”，目前已有唐山、苏州和佛山三城市已确定为首批试点城市；又如，“资源节约与环境保护专项资金”、“园区循环化改造项目”、“合同能源管理项目”、“餐厨废弃物无害化处理项目试点”等。

（二）文化产业领域

1. 国家级文化生态保护区。从2007年开始到现在，国家已经先后设立了12个国家级文化生态保护区（实验区）。目前黎族尚没有自己的文化生态保护区，建议在试验区内设立黎族文化生态保护区。

^① 目前，文昌、陵水、三亚、儋州等4个市县已批准为国家可再生能源建筑应用示范市（县），示范领域为太阳能应用，共获得中央财政补助8200万元，示范建筑面积585万平方米。国家可再生能源建筑应用示范项目则有海南大学图书馆和学生公寓、海南华侨中学、海南文昌白金海岸度假酒店公寓、三亚国光豪生度假酒店、鲁能三亚湾美丽城、美丽Mall五个项目被纳入，共获得中央财政支持2752万元，示范面积45.79万平方米。

该项目由国家文化部主管审批。

2. 国家文化产业示范（试验）园区与示范基地。国家文化产业示范（试验）园区、示范基地项目两年评审一次，目前已经评审过四批，2014 年申报第五批。建议试验区以及试验区的企业根据自身发展规划和项目特色，分别准备申请 2014 年的示范（试验）园区和示范基地。该项目的主管单位为文化部（文化产业司）。

（三）旅游产业领域

1. 智慧旅游试点城市。在 2012 年 5 月确定 18 个国家智慧旅游试点城市，其中，海南无一城市入选。我们认为，试验区可以旅游新区身份申报国家智慧旅游试点城市。

2. 中国旅游综合改革试点城市。2010 年，国家旅游局启动了“国家旅游综合改革试点城市”项目，成都、秦皇岛、舟山、张家界四个城市成为第一批试点城市，2012 年 11 月，北京市获批。建议试验区积极申报“国家旅游综合改革试点城市”。

（四）现代服务业综合试点

从 2011 年开始，在商务部、财政部的主持下，在国家发改委、科技部的参与下，国家启动了现代服务业综合试点：北京市、天津市、辽宁省、上海市为第一批试点省市（安排中央补助资金共计 29 亿元，地方安排配套资金 29.25 亿元）；重庆、深圳、湖南长沙为第二批试点城市（安排中央补助资金共计 10.6 亿元）。先行试验区是典型的现代服务业为主导的发展模式，具备申请现代服务业综合试点的条件，建议加快研究参与申报。

（五）智慧城市（物联网）领域

2013 年 1 月 29 日，住房和城乡建设部公布了首批 90 个智慧城市试点（包括地级市 37 个、区（县）50 个、乡镇 3 个），万宁市是

海南唯一入选的试点。我们认为，打造智慧城市和互联网特区，也应作为先行试验区的重要目标。因此，建议在适当的时机提出申请，成为中国“智慧新城”的突出代表。

（六）体制机制改革领域

从2005年开始，在国家发改委体改司的牵头下，地方陆续开展了一系列“综合配套改革试点”，目前已经批准了10批“综合配套改革试验区”，试点内容涉及经济社会发展的各个方面。建议试验区可以考虑在国家发改委体改司等指导下（成为体改司的改革联系点），在一些具体领域，如医疗服务体系建设、体育产业发展等，开展一系列国家级改革试点。

（七）对外开放领域

国际化是先行试验区的重要特色之一。在对外开放方面，国际旅游岛可以根据自身发展需要，联合相关部委，在一系列重要领域开展试点，例如：全方位促进投资、贸易、外汇等便利化试点；探索开展离岸金融业务试点；开展艺术品交易试点（类似于文化保税区，北京和上海已被文化部批准建设文化保税区）。

五、展望：建设开放自由的国际旅游新特区

海南国际旅游岛先行试验区“三年成势、五年成形、十年成城”的发展战略仅是对未来十年的发展规划，十年后的试验区不应该局限于“两区两地”这一目标，而应有更高的追求。

可以预期的是，十年后的试验区将具备良好的国际影响力、完善的基础设施、成熟的市场经济体制、法治化的开放环境等因素，加上自身特殊的地理位置、丰富的资源条件等优势，彼时试验区发展战略应该是充分进行自由经济区各种功能的探索，最终达到人员

自由进出、货物自由通关、货币自由兑换、免税品自由购买、国际旅游项目自由落户和国际旅游体制机制自由对接。先行试验区应成为海南自由经济区的试验田，为海南最大限度地利用全球化的各种机遇，实现服务经济的全面开放做出更大更深远的贡献。

目 录

前 言 / 1

关于海南国际旅游岛先行试验区加快产业发展的若干建议 / 1

上 篇

第一部分 先行试验区发展思路及相关政策探讨

- 一、先行试验区的产业发展思路 / 3
- 二、先行试验区的配套政策措施 / 12
- 三、先行试验区发展思路的升华 / 18

第二部分 先行试验区概况与竞争态势分析

- 一、海南经济社会发展沿革回顾 / 19
- 二、先行试验区基本情况介绍 / 20
- 三、先行试验区的竞争态势分析 / 22

第三部分 先行试验区经济发展目标测算

- 一、先行试验区经济发展目标实现的条件分析 / 27
- 二、先行试验区经济发展目标测算的思路 / 29
- 三、先行试验区经济发展目标测算的结果 / 31
- 四、结论及说明 / 39

第四部分 先行试验区建设的国际经验借鉴

- 一、国外海岛旅游开发的成功经验 / 41
- 二、对先行试验区建设的启示 / 51

第五部分 先行试验区可争取的试点示范项目

- 一、节能减排（绿色发展）领域 / 54
- 二、文化产业领域 / 58
- 三、旅游产业领域 / 60
- 四、现代服务业综合试点 / 61
- 五、智慧城市（物联网）领域 / 61
- 六、体制机制改革领域 / 62
- 七、对外开放领域 / 63

下 篇

第六部分 海南国际旅游岛先行试验区旅游业发展研究

- 一、旅游业的基本内涵与发展现状 / 67
- 二、先行试验区旅游业的发展模式与资源基础 / 78
- 三、先行试验区旅游业的发展原则与重点任务 / 95
- 四、先行试验区旅游业发展的政策保障 / 103

第七部分 海南国际旅游岛先行试验区文化创意产业发展研究

- 一、文化创意产业的概念界定 / 106
- 二、全球文化创意产业的发展 / 115
- 三、我国文化创意产业的发展 / 124
- 四、先行试验区文化创意产业的 SWOT 分析 / 141
- 五、先行试验区文化创意产业的总体目标和重点领域 / 147
- 六、先行试验区文化创意产业发展的政策保障 / 161
- 附录 文化创意产业招商引资企业参考目录 / 164