



建设国际旅游岛战略研究

JIAN SHE GUOJI LUYOUDAO
ZHANLUE YANJIU

建设国际旅游岛 背景下的三亚行动纲领

——争当建设国际旅游岛的排头兵

彭京宜 傅治平等著

 人民出版社



建设国际旅游岛战略研究

JIAN SHE GUOJI LUYOUDAO
ZHANLUE YANJIU



建设国际旅游岛 背景下的三亚行动纲领

——争当建设国际旅游岛的排头兵

彭京宜 傅治平等著



人民出版社

责任编辑:宰艳红
装帧设计:东昌文化

图书在版编目(CIP)数据

建设国际旅游岛背景下的三亚行动纲领——争当建设国际旅游岛的
排头兵/彭京宜 傅治平等 著. —北京:人民出版社,2011.2
ISBN 978-7-01-009645-2

I. ①建… II. ①彭… III. ①旅游业-经济建设-研究-海南省
IV. ①F592.766

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 015065 号

建设国际旅游岛背景下的三亚行动纲领

JIAN SHE GUO JI LUYOU DAO BEI JING XIA DE SANYA XING DONG GANG LING

——争当建设国际旅游岛的排头兵

彭京宜 傅治平等 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:160 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-009645-2 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

《建设国际旅游岛背景下的 三亚行动纲领》课题组

顾 问：

赵鹏大 中国地质大学博导、中国科学院院士
江泽林 中共海南省委常委、三亚市委书记
王 勇 海南省三亚市市长
李柏青 海南省三亚市副市长
王东京 中央党校教务部主任、博导
冯 虹 北京联合大学副校长

编制组：

组 长 彭京宜

副 组 长 傅治平

主要成员(按姓氏笔划)

刘 锋 朱 波 陈扬乐

李一鸣 唐志光 彭京宜

傅治平

序 言

建设国际旅游岛，三亚在行动

中共海南省委常委 三亚市委书记 江泽林

建设国际旅游岛，三亚在行动！进入三亚市区的高速公路上有一块广告牌，向所有进入三亚市的朋友昭示：三亚要争当建设国际旅游岛的排头兵。

建设国际旅游岛，是三亚在二十多年前就开始了的行动。早在1986年，三亚各族人民在市委市政府的领导下，下定决心，众志成城，全力建设国际性热带滨海旅游城市。二十多年矢志不渝的坚持，到现在已经取得了可喜的成绩，旅游产业不断壮大，城市建设持续发展，人民生活水平进一步提升，三亚作为我国唯一的热带滨海旅游城市在国内外的影响力也越来越显著，某种程度上讲，三亚已经成了海南省旅游业发展的排头兵。

2010年年初，国务院正式发布了《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，海南省也先后通过和公布了《中共海南省委、海南省人民政府贯彻实施〈国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见〉的决定》和《海南国际旅游岛建设规划纲要

(2010—2020)》。从中央到省的文件里，我们可以看到，建设国际旅游岛，并不只是旅游业的单兵突进，而是要实现经济社会全方位地跨越，而是要再一次在海南进行转变经济发展方式的新试验，在这个伟大的进程中，三亚还能当好排头兵吗？

为了更好地贯彻实施中央和省里的指导意见和文件精神，落实国际旅游岛建设大战略，年初，三亚市委、市政府迅速响应，组织人员拟订“建设国际旅游岛三亚行动方案”（三亚市委五届五次全体（扩大）会议审议通过的《中共三亚市委、三亚市人民政府关于三亚市推进海南国际旅游岛建设行动方案（草案）》，就是这次行动的成果），及时启动了建设国际旅游岛的“砖瓦工程”。随后，我们又规划了“大厦工程”，提出了“建设国际旅游岛背景下的三亚行动纲领”课题的研究，旨在将“砖瓦”科学地建筑成宏伟的“大厦”——三亚国际热带滨海旅游城市，从宏观上确定三亚在建设国际旅游岛进程的行动路线。

很高兴，我们设想的这座“大厦”，在课题组的努力下，有了一幅美丽的蓝图。经过专家课题组半年的努力，课题研究成果《争当建设国际旅游岛的排头兵——建设国际旅游岛背景下的三亚行动纲领》（以下简称《行动纲领》）摆到我们面前，并以三个鲜明的特色让我们进入“排头兵”角色之中。

《行动纲领》深入分析了三亚现有的内外部条件且总结了三亚发展模式的宝贵历史经验，解析在建设国际旅游岛的背景下三亚推动经济社会全面发展的行动指南、基本思想和战略安排，并较为详尽地制定了发展方式转变、体制机制创新、民生工程推进、人文环境支撑和生态文明建设等五个方面的实施方案与操作概要，结构清晰，一条色彩鲜明的行动路线图，贯穿于其中。这条路线图凸显的三个特色，即“对接—整合—创新”。这条路线图，既是《行动纲领》编制的技术路线图，也是三亚争当国际旅游岛建设的排头兵的路线图。如果能够

按照这条路线图行动，三亚不仅能够继续担当起为国际旅游岛建设开辟新路的排头兵重任，而且在经济社会发展方面无疑也能走在排头。

这里，我们不妨循着这条行动路线图，作一番模拟行动：

《行动纲领》第一步是“对接”。所谓对接，就是要与中央和省里的指导思想和方针政策保持一致，紧密衔接，严格按照国务院《意见》的指导思想、战略定位、发展目标和重点任务，以及省里《决定》和《规划纲要》所作出的具体工作安排，在建设国际旅游岛这一背景下分析三亚自身存在的优势、劣势，面临的机遇和挑战。特别是针对国家战略中关于海南国际旅游岛的“六大定位”，分析三亚具有哪些“对接”条件。关于这一点，我在接受央视记者采访时，就作过简略的分析：

——我国旅游业改革创新试验区。自1988年海南建省办经济特区以来，三亚就充分利用国家给予的特殊经济政策，以建设发展热带滨海旅游为着力点，进行旅游产业发展的体制机制改革和创新。三亚作为我国唯一的热带旅游城市，在国际上的影响力日益增强，其在旅游业体制机制方面的创新为我们提供了有益经验，也将继续发挥示范带动作用。

——世界一流的海岛休闲度假旅游目的地。建成世界一流的海岛休闲度假旅游目的地，三亚的优势主要有，一是独特的区位优势和丰富的旅游资源。二是日益完善的公共基础设施。三是较为全面的休闲度假旅游产品开发。

——全国生态文明建设示范区。早在海南建省办经济特区之初，三亚就拒绝了工业强劲拉动GDP的诱惑，定位于发展热带滨海旅游，很好地保护了生态环境不受工业生产废弃物的污染。1999年，三亚被国家环保总局命名为国家级生态示范区，经过10年来的建设发展，已经取得了累累硕果；生态建设也成效显著，走在全国前列。

——国际经济合作和文化交流的重要平台。三亚作为一个国际旅

游城市，每年接待数十万的海外游客，强大的国际性人员流动，也必然为国际经济合作和文化交流提供了重要平台。

——南海资源开发和服务基地。三亚位于海南岛的最南端，拥有长达 214.6 公里的海岸线，直接面对茫茫的南海，具有建立南海资源开发和服务基地的先天条件。在基础设施和软件环境方面，三亚也下了大工夫，做好了准备，全力支持“中海油”、“中石油”建设南海油气资源勘探开发服务基地。

——国家热带现代农业基地。三亚地处热带，阳光充足、降雨量丰富，素有“天然大温室”之称，具有发展热带高效农业、南繁育种的基础条件。特别是农业部在三亚设立了我国唯一的国家级南繁研究基地，全面开展南繁科研实验。

《行动纲领》充分展开了我阐述的这些观点，通过深入的研究分析，实现了把三亚自身的条件和基础与国家、省里意见、政策的对接，可以使三亚的广大干部群众提高认识，统一思想，更好地发挥三亚在国际旅游岛建设中排头兵和先遣队的带动、示范作用。

《行动纲领》的第二步是“整合”。所谓整合，即整合三亚此前有关建设国际性热带滨海旅游城市的全部理论与实践。迄今为止，三亚已经完成了“1+8”的规划编制修订工作，对三亚的今后十年乃至更长时期的行动作了科学的部署，涉及三亚经济社会的方方面面，可谓集行为方案之大全。《行动纲领》并不是在此之外增加一个画蛇添足的“纲要”，而是要在建设国际旅游岛的背景和框架之下，坚持打造国际性热带滨海旅游城市的愿景，把三亚近年来的各种规划整合起来，形成一个全面、系统的“纲领”，以统一思路，协调步伐，指引三亚的经济社会建设朝着一致的目标前进。

《行动纲领》的整合，体现出一个鲜明的主旨，就是不改初衷，延续和坚持建设国际性热带滨海旅游城市的愿景。三亚具有丰富的热带自然资源和优越的区位条件，这都是发展旅游业得天独厚的有利因

素。二十多年来三亚发展的基本经验也告诉我们，三亚的发展离不开旅游的龙头带动作用，放弃旅游业这个“龙头”，片面发展其他产业，不但不能充分利用三亚的自身资源，而且会破坏掉现有的生态环境，难以实现三亚的可持续、又好又快发展。所以我们坚持“旅游龙头、六业支撑”的产业发展思路，全力启动拉动三亚向前发展的引擎。同时，《行动纲领》并不仅仅是关于旅游发展的行动规划，它的内容全面而丰富，广泛涉及“经济发展方式转变、体制机制创新、环境善治、民生保障、生态环保”等五个方面，并对这五个方面的工作作了提纲挈领的梳理与提升。

——在转变经济发展方式方面，就是要根据世界经济发展的潮流及中国经济又好又快发展的大势，按照建设国际旅游岛的要求，立足于发挥三亚的资源环境优势，加快经济结构调整，按照“一业龙头、六业支撑”的战略思路调整产业结构与布局，最终形成以旅游为龙头的现代服务业体系。

——在体制机制创新方面，就是要尽快建立与国际旅游岛建设相适应的新体制，做好与国际旅游岛接轨的制度安排。一是进行组织机构（管理体制）创新。要建立大三亚旅游经济圈，创新旅游管理机制，健全旅游行业组织，充分发挥行业协会在旅游市场监管中的作用；二是做好制度安排，为国际旅游岛建设科学有序地提供保障。在制度安排方面注意到“三个衔接”——与国际惯例相衔接、与中央和省里的政策方针相衔接、与三亚统筹城乡的制度安排相衔接；三是努力实现旅游管理“三化”，即促进旅游管理的科学化、国际化和规范化。

——在保障民生方面，就是要坚持以人为本，大兴文化教育，提升全体市民的素质，要大兴民生工程，提升全体市民的生活水平。全面推进民生保障工程，使三亚人民在住房、就业、养老、医疗和教育等方面都得到切实的保障，营造三亚和谐富裕的幸福家园。

——在善治环境方面，就是要改善旅游产业环境和社会人文环境。在这个方面，《行动纲领》把整治社会环境完善社会管理长效机制摆在首要的位置，特别是对屡治不下的“四黑”，提出了重惩的举措；同时对交通这个关乎三亚旅游发展的重要问题，提出了构建全方位、立体交通网络的构想。

——在生态环保方面，就是要坚持按照建设生态市的规划要求，始终把生态建设与维护贯穿在国际旅游岛建设的全程。推进三亚的生态文明建设，就要坚守生态立市信念，完善生态保护机制，加大生态破坏的补偿力度，提升生态文明品牌，构建生态伦理规范。

《行动纲领》的第三步是“创新”。所谓创新，即在对接与整合的基础上，提出一些创新的举措。从与国家和省里的意见与政策的对接，到整合三亚之前的各项规划与措施，无不闪耀着独到的新意，在整个文本和思路之中，更是透露出强烈的锐意创新意识。

——简明地总结了二十多年来，特别是最近几年三亚发展的基本经验。这些经验包括了五个方面，即理论先导，规划前行；目标确定，不改初衷；品牌开发，适时提升；稳妥招商，拒绝污染；以民为本，关切民生。它们既保证三亚到如今取得了辉煌的成就，也将支撑起三亚继续走向更高远的目标。应该说，这样系统的经验总结，在三亚的所有规划性文本中，是第一次。

——科学地划分了行动指导的三个层次：理论支撑、路径选择、角色担当。并对这三个层次的内涵作了精准的阐述，突破了历来规划中把指导思想作为一个必要套话的做法，使指导思想能完整地贯彻到实际操作中，成为真正的行动指南。

——清晰地梳理了三亚未来发展的基本思路，对“一城三地”作了国际旅游岛背景下的新解读，阐释出这个思路的独特内涵。例如“一城”就蕴涵五个元素：国际、热带、滨海、旅游、城市。在中国任何一个旅游胜地或者旅游城市，都无法囊括这些当今世界流行的旅

游元素，在世界也是少有的。从这个意义上讲，三亚是独一无二的。此外，对“三地”的描述也都能根据本地的优势，结合当代经济发展的走向，挖掘出其发展的独特性。

——深入地解析了三亚经济社会发展的战略安排。根据建设国际旅游岛的要求，提出三亚要着力实施的五大战略，即国际化战略，全面开放战略，城乡一体化战略，软硬兼施战略和生态立市战略。通过这五大战略的实施，使三亚的经济社会在建设国际旅游岛进程中，能够保持协调均衡、整体推进，能够有效地避免经济社会发展布局中出现明显的短腿。

——创造性地提出了“三亚模式”概念。“三亚模式”包括了四个方面，即产业跨越的三亚模式，资源节约型、环境友好型社会的三亚模式，多元文化和谐共融的三亚模式。或者说，要通过三亚模式的创立，形成某种模式的三亚标准。如果真的能够做到这些，三亚为海南，乃至全国的经济方式转变将起到先导作用。

此外，在《行动纲领》每一个章节里，都有一些闪光的新提法、新思路，有些思想甚至起到了振聋发聩的效果。

——例如，针对三亚乃至海南旅游发展中存在的“四黑”痼疾，所提出的“三化”长效机制，让我们眼睛为之一亮。应该说，课题组为我们提供了一条整治环境的硬抓手。

——例如，针对如何提升三亚市民素质方面，所提出的“养道德”，给我们很好的启迪。我欣赏其中提出的“岛主意识”——海南岛主人翁意识。更赞成其中富有创意的建议：组织岛内外的大师级人才，组成宣讲团，联系三亚的人文自然，融合中华民族传统，摒弃假、大、空的教育内容与方式，在全市进行以“岛主意识”为核心的宣讲培训，启智养德，力争一两年内初见成效，三五年大见成效，使三亚成为国际旅游岛建设的首善之区。

——例如，在转变经济发展方式方面，对三亚要发展的七个方面

的产业，都结合三亚实际，提出了针对性的举措：保龙头、占区位、向海洋、抢高地、活市场、控风险、塑灵魂，能够让人一下子抓住要旨，确定行动的方向……

坦率地讲，在提出这个课题并委托给专家组的之前之后，我们也曾有一些压力，因为此前三亚已经请国内外权威机构为之作出了“1+8”的规划课题，这些规划有很高的质量且已经在实施，现在的同样具有规划意义的《行动纲领》，能否真正达到我们事先设想的目标，成为指导今后相当长一段时期的指南？能否用我们从前烧制的“砖瓦”，搭建起一座宏伟的大厦来？现在看来，《行动纲领》创造了一个奇迹，并超越了我们的期待。《行动纲领》以有限的篇幅，深入浅出地论述了在建设国际旅游岛背景下三亚应该做什么和怎么做的几个关键问题，制定了三亚充当建设国际旅游岛的排头兵和先遣队、全力以赴打造国际性热带滨海旅游城市的行动指南。三亚的干部群众将会珍惜这份理论成果，并以此指导三亚人民热情参与国际旅游岛建设历史大潮中的实践行动，保证如期实现国务院《意见》所指定的战略发展目标，切切实实地当好建设国际旅游岛的排头兵！

目 录

序 言 建设国际旅游岛，三亚在行动	江泽林 1
-------------------------	-------

上 编 方位·定位·思路

第一章 国际旅游岛建设战略中的三亚历史方位	3
一、优势——三亚实现跨越的跳板	4
1. 丰富的旅游资源和优美的生态环境	4
2. 优越的区位条件	5
3. 卓越的旅游品牌	6
二、劣势——三亚亟待拉长的“短腿”	7
1. 产业结构不尽合理，经济总量偏低	7
2. 高素质、高层次人才缺乏	8
3. 与世界一流旅游目的地标准存在差距	9
4. 生态系统比较脆弱	11
三、机遇——三亚强劲发动的引擎	12
1. 机遇之一 中央与省的新政策为三亚产业升级 提供了广阔空间	12
2. 机遇之二 强劲的人流、物流、资金流为三亚的 发展提供了强援	14
3. 机遇之三 三亚建成国际一流旅游目的地的 目标已成共识	15

四、挑战——三亚激励奋进的砥石	16
1. 挑战之一 国际金融危机的动荡造成世界旅游 市场的萎缩	16
2. 挑战之二 国内外同类型旅游目的地的竞争日益 激烈	17
3. 挑战之三 投资炒作过热及经济泡沫带来风险	18
4. 挑战之四 无序开发成为生态环境难以承受之重	18
第二章 建设国际旅游岛战略中三亚定位的回顾与展望	20
一、历史定位：三亚历时性的战略选择	21
1. 20 年不变的愿景：建设国际性热带滨海旅游城市	22
2. 新世纪城市定位：推进国际化战略的构想	23
3. 来自国际的旅游规划设计：分阶段发展的“山海 经”	23
4. 科学发展观指导下的新筹划：统筹城乡全面建设 小康社会	25
二、历史的经验值得借鉴	29
1. 理论先导，规划前行	30
2. 目标确定，不改初衷	31
3. 品牌开发，适时提升	32
4. 稳妥招商，拒绝污染	33
5. 以民为本，关切民生	35
三、从国家战略定位视角评估三亚匹配条件	36
1. 我国旅游业改革创新试验区	36
2. 世界一流的海岛休闲度假旅游目的地	37
3. 全国生态文明建设示范区	38
4. 国际经济合作和文化交流的重要平台	39
5. 南海资源开发和服务基地	40

6. 国家热带现代农业基地	40
第三章 建设国际旅游岛战略中的三亚发展思路	42
一、行动指导	43
1. 第一个层次 理论支撑	44
2. 第二个层次 角色担当	44
3. 第三个层次 路径选择	45
二、基本思路	46
1. 国际性热带滨海旅游城市	46
2. 旅游度假胜地	47
3. 天涯文化源地	49
4. 创新创业高地	50
三、战略安排	51
1. 国际化战略	51
2. 全面开放战略	52
3. 城乡一体化战略	53
4. “软硬兼施”战略	55
5. 生态立市战略	56
四、三亚模式	59
1. 产业跨越的三亚模式	59
2. 资源节约型、环境友好型、富裕和谐型社会的 三亚模式	60
3. 多元文化和谐共融的三亚模式	62

下 编 环节·重点·抓手

第四章 建设国际旅游岛背景下的三亚发展方式转变	67
一、经济结构调整：优化需求、供给、要素投入结构	67
1. 优化需求结构	68

2. 优化供给结构	69
3. 优化要素投入结构	70
二、产业结构调整：促推“一业龙头，六业支撑”战略	72
1. 保“龙头”，进一步提升旅游品牌	73
2. 占区位，促进热带特色现代农业优质、高效	77
3. 向海洋，积极培育“蓝色”产业	79
4. 抢高地，发展壮大创新创业产业	82
5. 活市场，大力推动商贸业	83
6. 控风险，保持房地产业健康发展	84
7. 塑灵魂，做大做强文化产业	85
三、重要举措：转变经济发展方式的锦囊妙计	88
1. 深刻变革经济发展理念	88
2. 优化产业布局	89
3. 大力发展低碳生态经济	93
4. 转变经济发展方式坚持以人为本	95
5. 以科技创新为动力促进三亚科学发展	96
第五章 建设国际旅游岛背景下的三亚体制机制创新	97
一、组织机构创新	97
1. 创新南部组团协调管理机制	98
2. 创新旅游管理机制	100
3. 创新旅游行业组织运作机制	101
4. 创新涉外旅游管理的体制机制	103
二、制度安排的“三个衔接”	104
1. 衔接中央与省方政策的制度安排	104
2. 衔接国际旅游惯例、国际旅游标准的制度安排	105
3. 衔接城乡一体化的制度安排	106
三、努力实现旅游管理“三化”	108

1. 促进旅游管理的科学化	108
2. 促进旅游各领域的国际化	110
3. 促进旅游管理规范化	111
第六章 建设国际旅游岛背景下的三亚民生工程推进	113
一、住房保障——民有所居	114
1. 加快保障性住房建设步伐，建更多的“同心 家园”	114
2. 扩大保障性住房覆盖面，把“公正平等” 置于分房方案卷首	115
3. 不因“保障”降标准，保障性住房要建成幸福 家园	116
4. 合理支持房地产开发，开辟保障性住房资金源	117
二、就业保障——业有所乐	117
1. 为三亚需要就业者积极争取就业岗位	118
2. 激励自主创业	119
3. 加大就业培训力度	121
4. 统筹城乡就业	122
三、养老保障——老有所养	124
1. 三管齐下，完善、巩固城镇养老保障制度	124
2. 社会养老保障制度覆盖城乡	125
3. 不断提高社会养老保障水平	127
四、医疗保障——病有所医	128
1. 着力推进医疗保障制度建设	128
2. “两高两低”提高城乡医疗保障水平	130
3. 让三亚医疗保障惠及更多人	132
五、教育保障——学有所助	133
1. 基础教育：义务教育上下延伸	133