

DRC

国务院发展研究中心
学 术 文 库

深化改革开放 与加快海南国际旅游岛建设

Promote Hainan to an
International Tourism Island
by Further Reform and Opening-up

国务院发展研究中心课题组◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心
学 术 文 库

深化改革开放 与加快海南国际旅游岛建设

Promote Hainan to an
International Tourism Island
by Further Reform and Opening-up

国务院发展研究中心课题组◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

深化改革开放与加快海南国际旅游岛建设/国务院发展研究中心
课题组著. —北京: 中国发展出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-80234-720-5

I. ①深… II. ①国… 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 029053 号

书 名: 深化改革开放与加快海南国际旅游岛建设

著作责任者: 国务院发展研究中心课题组

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-720-5

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 13. 25

字 数: 161 千字

版 次: 2014 年 4 月第 1 版

印 次: 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 40. 00 元

联系电话: (010) 68990625 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: lijian2025@163.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“深化改革开放，加快推进国际旅游岛建设”

课题组



总负责人 李 伟 蒋定之

执行负责人 张军扩 张焕南

课题协调人 侯永志 熊安静

总报告成员 张军扩 侯永志 张焕南 王 辉

黄 斌 刘 锋 陶平生

专题一成员 罗雨泽 赵晋平 熊安静

专题二成员 王 微 陈 昭

专题三成员 谷树忠 李维明

专题四成员 刘云中 刘 勇 宣晓伟 侯永志

专题五成员 来有为 龙海波

专题六成员 孙志燕 何建武 卓 贤 刘培林

专题七成员 张承惠 雷 薇 黄 俊

序言一

海南是祖国南海一颗璀璨的明珠，是我国最大的经济特区，是令人神往的旅游胜地。建设国际旅游岛不仅关系着海南 800 万人的幸福生活，而且牵动着深化改革开放、加快转型发展的全局，既是区域问题，也是国家战略。

2012 年 10 月，时值十八大召开前夕，我带队到海南调研新型城镇化问题。其间，我与蒋定之省长进行了深入交流。我们达成一个共识，那就是：推进国际旅游岛建设，深化改革开放是根本；把国际旅游岛的发展定位和最大经济特区的改革定位结合起来，是海南最大的比较优势所在。我们商定，由国务院发展研究中心牵头开展“深化改革开放，加快推进国际旅游岛建设”课题研究，旨在通过研究，为落实国家战略、促进海南发展提出更为明确、有效的政策建议。

为此，我们成立了由我和蒋定之省长任总负责人、张军扩和张焕南两位同志任执行负责人的课题组。中心和海南省共有 20 多位学有专长的专家参与其中。

一年多来，课题组开展了扎实深入的研究。在海南方面的大力支持配合下，课题组深入岛内进行实地调研，与省直相关部门、各市县和有关企业进行了充分的座谈交流，掌握了大量的第一手信息资料，对国际旅游岛建设的进展、现状和面临的问题有了清晰的认识。在研究过程中，

课题组多次召开讨论会、座谈会，集思广益，群策群力，充分论证，并对照借鉴世界一流旅游城市、景区的经验和运营方式，数易其稿，终于完成了总报告和7个专题报告。总的来看，课题研究准确把握了现阶段海南经济社会发展的主要矛盾，顺应了国内外产业升级和转型发展的大趋势，突出了深化改革开放这条主线，提出了一揽子符合实际、切实可行的政策建议。应该说，这是一项凝聚着大家聪明才智、饱含着对海南人民深情厚谊的成果。

当前，我国已进入上中等收入国家的行列，经济社会发展正处于关键阶段，机遇与挑战并存，光明前程和激流险滩同在。从国际看，全球经济仍处在金融危机引发的大调整大转型之中，世界政治格局和力量对比深刻变化，科技创新和产业升级孕育突破，发展环境复杂性和不确定性持续增加。从国内看，要素成本上升，资源环境约束增强，经济潜在增长率下降，社会领域矛盾日益凸显，转变经济发展方式的迫切性，以及创新社会治理、维护社会和谐稳定的紧要性，比以往任何时候都要突出。在这样的历史关头，只有按照十八届三中全会部署和习近平总书记一系列讲话精神的要求，全面深化改革、加快转型发展，才能战胜艰难险阻、攻克坚固堡垒，推动国家现代化顺利迈上新的更高阶段。

作为全国最大的经济特区，作为对外开放的重要前沿，在全面深化改革的新时期，海南肩负的使命不是轻了，而是更重了。海南应通过更加深入的改革和更加大胆的开放，破除制约旅游业和现代服务业发展的体制机制障碍，构建有利于要素自由流动的制度环境，率先建立与国际接轨的发展机制和政策环境，早日建成国际一流水平的旅游度假胜地和海南人民的幸福家园，担当起改革开放探索者、转型发展试验田、欠发达地区同步小康寻路人和南海资源开发战略依托的历史重任。

国务院发展研究中心作为国务院直属的政策研究和咨询机构，长期

以来致力于经济社会发展中的全局性、综合性、战略性、长期性、前瞻性问题和热点、难点问题研究，为党中央、国务院提供高质量的决策咨询服务。目前，中心正在按照习近平总书记、李克强总理的重要指示精神，全面推进“一流智库”建设。深入实地调研，加强与各省市的学习交流，是建设“一流智库”的一项基本功，必须扎扎实实做好。

这次与海南省的合作研究，加深了我们对国际国内形势和战略全局的认识，使我们更全面更透彻地了解了经济社会发展的实际，锻炼了自己的研究队伍，提升了为党中央国务院做好决策咨询服务的能力。我也期待着本课题的研究，能够对国际旅游岛建设起到凝聚共识、拓展思路、促进改革、把握机遇的积极作用。倘若如此，我们将深感欣慰！

由于时间、水平所限，研究报告仍有不少需要进一步深化、完善的地方，也请海南各级领导同志和广大读者提出宝贵意见和建议。我真诚希望，未来中心和海南省能够有更加广泛和深入的合作，为全面深化改革、加快落实国家推进国际旅游岛建设战略作出更大贡献！真诚希望海南在现代化的征程中快马扬鞭、取得新的辉煌成就！



国务院发展研究中心主任

2014年4月

序言二

由国务院发展研究中心（以下简称“国研中心”）主持的课题“国际旅游岛建设与深化改革战略研究”，历时近一年，终于行将结题。这是近年来国研中心为数不多的以一个地方为研究对象的综合性课题。对这个课题，我们非常看重，抱有很大的企盼和期待。

这一课题的领衔担纲者、国研中心主任李伟，曾长期担任朱镕基同志的秘书，做过国务院研究室、银监会、国资委等多个部门的领导，有着丰富的领导经验和很高的学术造诣。我从江苏调到银监会后，由于工作上的关系，经常就一些问题向他讨教与咨询，他深厚的理论功底、卓远见识和敏锐目光，总使我收获诸多惊喜与启发。李伟同志到国研中心工作后，带领他的优秀团队，完成了一系列重大课题的研究，把智库作用发挥到了新的高度，可谓成就卓尔、著作颇丰，每每捧读，获益匪浅！这样一种体会，或者说情结，催生了我的一个夙愿，就是有机会与国研中心一起，开展一些课题的合作研究。主持海南省政府工作后，经济社会发展和国际旅游岛建设面临的一系列新情况、新问题，迫切需要从理论和实践上作出探索、找到答案，借智引脑的想法也就更为强烈。

2012年10月，李伟同志率队到海南开展新型城镇化、城乡一体化专题调研。期间，我向李伟同志提出帮海南研究一些重大问题的请求。李伟同志问，依你之见，推进国际旅游岛建设，最需要的是政策还是改革？

我说，我的认识，任何一项政策都有边际效应，政策是用得完的，如果把发展的希望押宝在政策上，而不从体制机制上动手，不从内生动力上解决问题，是不大靠得住的，也是不可持续的。从这个意义上认识问题，当下海南最需要的还是改革。这一看法和李伟同志的观点想到了一处，我们找到了一个共同的关切点，商定把深化改革作为课题的研究方向。

习近平总书记强调，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，是决定实现“两个100年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。李克强总理指出，改革是最大的“红利”。作为我国最大的经济特区，海南因改革而生、因改革而兴，无论是过去、现在还是将来，改革始终是海南的灵魂和生命。建设国际旅游岛，走海南特色的发展路子，需要深化改革；促进经济社会转轨转型，解决制约发展的深层次矛盾和问题，需要深化改革；扛起经济特区的责任担当，在新一轮改革开放中继续当好“试验田”、“排头兵”，同样需要深化改革。改革这篇文章能做多大，发展的空间就有多大，跨出的发展步子就有多大，对于岛屿型经济体，尤其如此。我想，这正是我们这个课题的意义和价值所在，也是我们确定这个课题的基本出发点。

国研中心对课题高度重视，成立了由20多位专家、学者组成的课题组。在深入调研考察和论证的基础上，几经上下、数易其稿，先后完成了总课题和7个专项课题的研究，取得了重要研究成果。总课题从目标、重点、路径和实施步骤上，对进一步深化改革、推进国际旅游岛建设，提出了比较全面和系统的政策建议；专项课题则分别对建设自由贸易区、发展现代服务业、南海资源开发、特色城镇化建设、金融支持海洋经济发展、转变政府职能、强化人才支撑等事关海南发展全局和长远的重大问题，提出了前瞻性、针对性、操作性的对策意见。这些具有建设性的研究成果，突出了改革主题，彰显了改革精神，在理论和实践上实现了

诸多创新与突破，是对海南全面深化改革的最新探索和规划引领，对推进国际旅游岛建设具有非常重要的指导和参考价值。

当前，海南全省上下正在认真学习贯彻党的十八届三中全会和省委六届五次全会精神，聚精会神落实和推动全面深化改革的各项工作。在这样的新形势下，我们决定将这一课题的研究成果结集出版，以供海南的同志，以及关心海南发展和建设的各界人士研究、参考。我相信，研究成果的结集出版，对于我们更加全面、深刻学习领会党的十八届三中全会精神，更加扎实、有效推进海南各项改革，一定会起到很好的借鉴和促进作用，更期待这一研究成果在我们海南这片改革热土上落地生根，结出丰硕成果。

课题组成员为海南的发展付出了辛劳和智慧，在此，我代表海南省政府，向所有参与课题研究的同志们表示衷心感谢！

海南省省长 蒋定之

2014年4月

目 录

Contents

总报告：深化改革开放，加快推进国际旅游岛建设	1
一、建设国际旅游岛战略必须长期坚持	3
二、建成国际旅游岛，海南还需要突破体制机制制约，付出艰辛努力	9
三、以转型发展推动国际旅游岛建设	20
四、建设国际旅游岛需要强有力的政策支持	34
 专题一 海南自由贸易试验区建设的条件、目标与措施	43
一、海南自由贸易试验区建设的战略意义	45
二、海南自由贸易试验区建设的有利条件	47
三、海南自由贸易试验区的目标和功能定位	50
四、推进海南自由贸易试验区建设的政策建议	52
 专题二 海南现代服务业开放型发展路径及政策研究	59
一、加快开放是海南发展现代服务业，加快形成现代产业体系、建成高水平国际旅游岛的根本途径	61
二、高水平建设国际旅游岛，亟待提升服务业发展水平，破解现代服务业发展的瓶颈制约	64

三、海南现代服务业开放型发展路径选择	70
四、在开放型路径下海南现代服务业发展的重点领域	72
五、海南现代服务业开放型发展的政策保障	77
专题三 南海资源开发战略、路径和政策研究	81
一、南海资源开发是海南国际旅游岛建设的必然选择	83
二、南海资源开发的基础条件分析	85
三、南海资源开发现状与问题分析	87
四、南海资源开发战略思想、原则与重点	94
五、加快开发模式和政策创新,科学有序开发南海资源	97
专题四 海南国际旅游岛特色城镇化道路研究	103
一、海南城镇化的重要特色	105
二、以旅游业为特色的海南城镇新体系和空间新格局	111
三、海南绿色低碳城镇建设	116
四、完善体制机制,加快建设海南特色城镇化	124
专题五 海南省国际化人力资源发展战略研究	127
一、国际旅游岛建设的国际经验要求海南重视人才建设	129
二、海南国际旅游岛建设的人才分类需求	132
三、海南省人才储备总体情况与需求缺口	134
四、近年来海南省在人才培养、人才引进等方面开展的主要工作、 成效和不足之处	138
五、加强海南国际旅游岛人力资源建设的对策措施	147

专题六 适应国际旅游岛发展要求建设新型高效服务型政府	157
一、政府职能转变对加快国际旅游岛建设的必要性和重要意义.....	159
二、海南政府职能转变的成效及存在的主要问题	161
三、国际旅游岛建设中政府作用的相关国际经验	166
四、海南政府职能转变的主要思路和重点任务	173
五、政策建议	176
 专题七 金融支持海南国际旅游岛建设研究	179
一、海南省金融业发展现状与问题	182
二、结合国际旅游岛战略定位争取国家金融支持政策	185
三、结合海南自身优势挖掘金融创新潜在机遇	189
四、发挥金融支持国际旅游岛建设需要的其他配套政策	192

总报告 | 深化改革开放，加快 推进国际旅游岛建设

2009年国务院颁布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》(以下简称《意见》),将海南国际旅游岛建设上升为国家战略。三年多来,在中央大力支持和海南的积极努力下,国际旅游岛建设取得了重要进展,在旅游业及其相关产业加快发展的带动下,海南经济社会发展迈上了快速发展的轨道。面对党的十八大以来新的发展形势和党中央国务院对海南发展的新要求,必须赋予海南国际旅游岛建设以新的内涵,必须形成更加有力的政策支撑体系,以使海南能够更好地履行肩负的新使命,更快地建成国际一流水平的旅游度假胜地和海南各族人民的幸福家园。

一、建设国际旅游岛战略必须长期坚持

把海南建设成为国际旅游岛的战略是党中央国务院做出的支持海南加快发展的重大部署,符合海南的比较优势,适应国家发展阶段转变和经济结构转型升级的总体趋势,是完全正确的,应在不断丰富其内涵的基础上,持之以恒地贯彻实施,真正把海南岛建设成为国际一流水平的旅游度假胜地。

1. 国际旅游岛建设取得积极进展

三年多来,海南紧紧围绕国际旅游岛建设的战略目标,解放思想、

深化改革、扩大开放，积极落实各项优惠政策，加快完善交通通讯等基础设施，着力开展旅游市场综合整治，着力改革旅游管理体制，着力推进国际医疗旅游先行区、国际旅游岛先行试验区建设，着力提升旅游业和现代服务业质量，着力构建现代产业体系，为海南省建成国际旅游度假胜地和各族人民的幸福家园，为海南省与全国同步全面建成小康社会和走向高收入社会奠定了新的产业基础、设施基础、环境基础和制度基础。

一是经济实力明显增强。在国际旅游岛建设的推动下，海南旅游业迅速发展，经济实力明显增强。2010～2012年，海南累计实现旅游过夜人数8909万人次、旅游业收入960.8亿元，分别年均增长13.8%和21.4%，旅游业增加值比重从6.3%增至7.1%。同期，海南GDP从1647亿元增至2856亿元，年均增长12.3%，比全国同期平均增速高3.4个百分点；地方公共财政收入从178亿元增至409亿元，实现三年翻番；人均GDP从19166元增至32374元，增长1.7倍，超越5000美元大关，与全国平均水平的差距持续缩小。

二是现代产业体系建设步伐加快。2012年第三产业增加值达到1340亿元，占GDP的46.9%，2010～2012年均增长16.3%，远超全国同期平均增速，形成了旅游、现代物流、金融和保险、信息软件等七大服务产业。同时，油气化工、汽车及装备制造、新能源、新材料、电子信息和生物制药等新型工业快速发展，海洋渔业、滨海旅游、海洋运输等海洋产业不断壮大，热带特色农业产能和竞争力明显提高，海南特色的现代产业体系正在形成。

三是人民生活持续改善。2012年海南城镇人均可支配收入20918元，农村居民人均纯收入7408元，分别是2009年的1.5倍和1.6倍，2010～2012年分别年均增长15%和16%，与全国平均水平的差距正在缩小。三