



国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见

国发〔2009〕44号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

海南是我国最大的经济特区和唯一的热带岛屿省份。建省办经济特区20多年来，经济社会发展取得显著成就。但由于发展起步晚，基础差，目前海南经济社会发展整体水平仍然较低，保护生态环境、调整经济结构、推动科学发展的任务十分艰巨。充分发挥海南的区位和资源优势，建设海南国际旅游岛，打造有国际竞争力的旅游胜地，是海南加快发展现代服务业，实现经济社会又好又快发展的重大举措，对全国调整优化经济结构和转变发展方式具有重要示范作用。为扎实推进海南国际旅游岛建设发展，现提出以下意见。

一、海南国际旅游岛建设发展的总体要求

(一) 指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，进一步解放思想，深化改革，扩大开放，构建更具活力的体制机制，走生产发展、生活富裕、生态良好的科学发展之路；积极发展服务型经济、开放型经济、生态型经济，形成以旅游业为龙头、现代服务业为主导的特色经济结构；着力提高旅游业发展质量，打造具有海南特色、达到国际先进水平的旅游产业体系；注重保障和改善民生，大力发展社会事业，加快推进城乡和区域协调发展，逐步将海南建设成为生态环境优美、文化魅力独特、社会文明祥和的开放之岛、绿色之岛、文明之岛、和谐之岛。

(二) 战略定位。

——我国旅游业改革开放的试验区。充分发挥海南的经济特区优势，积极探索，先行试验，发挥市场配置资源的基础性作用，加快体制机制创新，推动海南旅游业及相关现代服务业在改革开放和科学发展方面走在全国前列。

——世界一流的海岛休闲度假旅游目的地。充分发挥海南的区位和资源优势，按照国际通行的旅游服务标准，推进旅游要素转型升级，进一步完善旅游基础设施和服务设施，开发特色旅游产品，规范旅游市场秩序，全面提升海南旅游管理和服务水平。

——全国生态文明建设示范区。坚持生态立省、环境优先，在保护中发展，在发展中保护，推进资源节约型和环境友好型社会建设，探索人与自然和谐相处的文明发展之

路，使海南成为全国人民的四季花园。

——国际经济合作和文化交流的重要平台。发挥海南对外开放排头兵的作用，依托博鳌亚洲论坛的品牌优势，全方位开展区域性、国际性经贸文化交流活动以及高层次的外交外事活动，使海南成为我国立足亚洲、面向世界的重要国际交往平台。

——南海资源开发和服务基地。加大南海油气、旅游、渔业等资源的开发力度，加强海洋科研、科普和服务保障体系建设，使海南成为我国南海资源开发的物资供应、综合利用和产品运销基地。

——国家热带现代农业基地。充分发挥海南热带农业资源优势，大力发展热带现代农业，使海南成为全国冬季菜篮子基地、热带水果基地、南繁育制种基地、渔业出口基地和天然橡胶基地。

（三）发展目标。

——到2015年，旅游管理、营销、服务和产品开发的市场化、国际化水平显著提升。旅游业增加值占地区生产总值比重达到8%以上，第三产业增加值占地区生产总值比重达到47%以上，第三产业从业人数比重达到45%以上，力争全省人均生产总值、城乡居民收入达到全国中上水平，教育、卫生、文化、社会保障等社会事业发展水平明显提高，综合生态环境质量保持全国领先水平。

——到2020年，旅游服务设施、经营管理和服务水平与国际通行的旅游服务标准全面接轨，初步建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地。旅游业增加值占地区生产总值比重达到12%以上，第三产业增加值占地区生产总值比重达到60%，第三产业从业人数比重达到60%，力争全省人均生产总值、城乡居民收入和生活质量达到国内先进水平，综合生态环境质量继续保持全国领先水平，可持续发展能力进一步增强。

二、加强生态文明建设，增强可持续发展能力

（四）严格实行生态环境保护制度。广泛开展生态文明宣传教育，引导居民和游客增强保护生态环境的自觉性和责任感。加强生态环境保护立法，健全环境影响评价制度，实行更加严格的生态环保标准。完善生态环境保护责任制和问责制，把生态环境保护纳入经济社会发展综合评价体系和领导干部综合考核评价体系。加大对破坏生态环境行为的惩处力度。

（五）加强生态建设。继续推进海防林恢复和建设工程、天然林保护工程，巩固退耕还林成果，完善海南国家级公益林补偿机制，2015年森林覆盖率提高到60%。加强水土保持工作。加强自然保护区、森林公园、重点水源地、重要海域的保护和管理，有序开发利用土地、森林、矿产、海湾、岸线、海岛、水域等重要资源，提高资源开发利用水平和效益。实施教育扶贫移民工程，推动生态脆弱地区农村居民向城镇迁移。将海南作为全国生态补偿机制试点省，加大中央财政对海南的生态补偿力度，将9个山区市县列入国家生态功能区转移支付范围，将尖峰岭等7处国家级自然保护区列入国家生态补偿试点。

（六）大力推进节能减排。严格执行环境准入制度，严格主要污染物排放总量控制，严禁高耗能、高耗水、高排放和产能过剩行业发展，加大淘汰高耗能、高耗水、高排放和落后产能的力度。加强清洁生产、节能减排技术和产品的推广应用工作，实施节能和新能源汽车示范工程。大力推进各类减排工程建设，增加“以奖代补”专项转移支付。积极支持海南发展农村沼气、畜禽养殖业废弃物综合利用、蔗渣利用、中水回

收利用等循环经济。加强环境监管能力建设，完善节能减排统计监测和考核实施办法，强化节能减排目标责任制，确保完成国家分解下达给海南省的节能减排任务。

（七）强化环境污染防治。加强南渡江、万泉河、昌化江流域和担负饮用水集中供水任务水库的水污染防治。加强城镇污水和垃圾处理设施建设，到2015年城镇污水处理率达到80%，城镇生活垃圾无害化处理率达到90%。强化对已建成污染治理设施的运行监管。控制农业面源污染。加强农村环境综合整治，继续推行改水改厕，逐步建立村镇生活垃圾收集转运处理体系。完善污水、垃圾处理费征收政策，建立健全治污设施正常运营保障机制。开展入海河流、直排污染源和南海海域环境监测，建立环境质量例行监测公报和重点海域污染物排海总量控制制度。

三、发挥海南特色优势，全面提升旅游业管理服务水平

（八）建设富有海南特色的旅游产品体系。依托优势资源，发展特色旅游产品，进一步优化旅游产品结构。大力发展热带海岛冬季阳光旅游、海上运动、潜水等旅游项目，丰富热带滨海海洋旅游产品。积极稳妥推进开放开发西沙旅游，有序发展无居民岛屿旅游。积极发展邮轮产业，建设邮轮母港，允许境外邮轮公司在海南注册设立经营性机构，开展经批准的国际航线邮轮服务业务。研究完善游艇管理办法，创造条件适当扩大开放水域，做好经批准的境外游艇停泊海南的服务工作。加强林区基础设施建设，加快发展森林生态旅游。合理开发温泉资源，发展健康体检服务。积极发展自驾车观光游、特色房车游和体育休闲项目，完善相关配套服务。在符合土地利用总体规划和城乡规划、不占用耕地特别是基本农田、有效保护森林和生态环境、维护农民合法权益并依法办理用地手续的前提下，科学规划，总量控制，合理布局，规范发展高尔夫旅游。大力发展红色旅游和民族、民俗风情文化旅游。

（九）打造精品旅游景区。科学规划和布局景区景点，精心设计旅游线路，优化时间、空间配置，逐步形成区域特色明显、山海互补的旅游格局，塑造“阳光海南、度假天堂”的整体旅游形象。进一步完善亚龙湾国家旅游度假区、万宁兴隆温泉度假区、琼海博鳌亚洲论坛永久会址等主要景区景点的旅游服务功能。高水平开发建设海棠湾、清水湾、棋子湾、尖峰岭、霸王岭、五指山等一批精品景区。高标准规划建设海洋、热带雨林等旅游主题公园。

（十）进一步规范旅游市场秩序。推进旅游服务标准化和国际质量认证，在旅游餐饮、住宿、交通、景区、旅行社、导游、购物及应急管理等方面，加快建立与国际通行规则相衔接的旅游服务标准体系。加强旅游行业诚信体系建设，规范景区门票价格，整治“零负团费”、虚假广告等，严厉打击价格欺诈和不正当竞争行为。推进旅游综合执法，建立健全旅游投诉处理机制，加大对违法违规行为的惩处力度。强化社会监督和舆论监督。

（十一）加强旅游公共服务体系建设。进一步转变政府职能，深化改革，建立健全政府引导、行业自律、企业依法自主经营的旅游管理体制和运行机制。加强旅游立法工作，完善旅游相关法规。依托信息技术，提升海南旅游管理和服务水平。在交通枢纽、景区、城市广场等游客较为集中的场所设立游客服务中心。建设具有宣传促销、咨询、预订、投诉等功能的综合性旅游服务平台，健全旅游公共服务网络。完善旅游标识系统。强化管理规范、清洁卫生、方便游客的旅游厕所设施建设。建立健全旅游安全预警和应急机制，完善应急救援、公共医疗、卫生检疫防疫等安全救助体系。

四、大力发展与旅游相关的现代服务业，促进服务业转型升级

(十二) 加快发展文化体育及会展产业。加快发展文化产业，引进创意产业人才，大力发展文化创意、影视制作、演艺娱乐、文化会展和动漫游戏等各类文化产业，积极培育具有海南地域和民族特色的文化产业群。鼓励举办大型旅游文化演出和节庆活动，丰富演艺文化市场，支持海南举办国际大帆船拉力赛、国际公路自行车赛、高尔夫球职业巡回赛等体育赛事。在海南试办一些国际通行的旅游体育娱乐项目，探索发展竞猜型体育彩票和大型国际赛事即开彩票。办好博鳌亚洲论坛年会，完善博鳌会展服务设施，积极招徕承办各种专题会议展览，举办博鳌国际旅游论坛和国际旅游商品博览会，培育国际会展品牌。优化会展业发展环境，对入境参展商品依法给予税收优惠和通关便利。

(十三) 加快发展现代物流业。依托洋浦保税港区和海口综合保税区，大力发展航运、中转等业务，促进国际物流和保税物流加快发展。实施国际航运相关业务支持政策，完善现代物流业发展的配套支持政策，打造面向东南亚、背靠华南腹地的航运枢纽、物流中心和出口加工基地。在完善监管制度和有效防止骗取出口退税措施的前提下，在洋浦保税港区实施启运港退税政策。积极发展大型购物商场、专业商品市场、品牌折扣店和特色商业街区，建设和经营好免税店，完善旅游城镇和休闲度假区的商业配套设施，逐步将海南建设成为国际购物中心。

(十四) 保持房地产业平稳健康发展。积极引导和发展与旅游业相适应的房地产业，科学规划房地产业发展的类型、规模和速度，鼓励有实力、有信誉的企业发展富有海南特色、高品质的星级宾馆、度假村等房地产项目。加强产权式度假酒店的开发、建设、销售等环节的规范管理。稳步发展满足避寒、疗养等不同需求的度假居住型房地产。鼓励发展家庭旅馆经营和房屋租赁经营。加强保障性住房建设，逐步改善城乡居民的住房条件。条件成熟时，在海南开展房地产投资信托基金试点。

(十五) 加快发展金融保险业。鼓励金融机构调整和优化网点布局，完善服务设施。推动开展跨境贸易人民币结算试点，改善结算环境。完善外汇支付环境，开展居民个人本外币兑换特许业务试点。推动建设农村商业银行等地方性金融机构。支持符合条件的旅游企业上市融资。鼓励保险机构创新旅游保险产品。探索开展离岸金融业务试点。

五、积极发展热带现代农业，加快城乡一体化进程

(十六) 积极发展热带现代农业。大力发展热带水果、瓜菜、畜产品、水产品、花卉等现代特色农业。结合实施《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009-2020年）》，统筹南繁育制种基地建设与管理，做好转基因生物安全和植物检疫性防控工作，提高南繁基地育制种生产能力。加强海南动植物保护工程建设。建立覆盖全省的农产品质量安全检验检测体系，建设标准化无公害农产品生产示范基地。加快发展现代设施农业、精细高效农业和农产品加工业，提高农业的附加值和综合经济效益。加强农产品贮藏保鲜基础设施建设，完善农资、农产品流通服务体系建设，推动建设现代化大型农产品综合交易市场，促进形成热带农产品集散中心。加强与台湾的农业合作。积极推动热带特色农业与旅游相结合，制定实施观光农业、休闲农业支持计划，建设示范基地，拓展农业发展和农民增收空间。

(十七) 加快推进城乡一体化。根据资源环境承载能力和综合发展条件，科学确定功能分区，优化区域空间布局。完善城市建制设置，加强区域中心城市建设，增强综合

服务功能，促进产业和人口集聚，提高城市的综合发展实力和辐射带动能力。充分发挥省直接管理县（市）体制的优势，加快发展特色县域经济，扶持重点小城镇发展，着力培育一批海南特色旅游城镇。加大对革命老区、中部山区、少数民族地区和贫困地区的扶持力度，进一步改善群众生产生活条件。统筹城乡基础设施建设、劳动就业和社会事业发展，积极推进基本公共服务均等化，逐步建立城乡统一的公共服务体系。推进户籍制度改革，放宽城市和城镇落户条件。加快推进农垦体制改革，充分发挥海南农垦在国际旅游岛建设中的作用。

六、加强基础设施建设，增强服务保障能力

（十八）构建安全、方便、快捷的综合交通运输体系。完善进出岛交通基础设施条件，推进琼州海峡跨海通道工程前期工作。加快海口至广州、至南宁高速公路建设。建设好东环铁路，适时启动西环铁路扩能改造以及洋浦支线铁路项目。统筹研究海南岛西部民用机场布局优化和建设问题，适时建设博鳌机场。加强港口基础设施和集疏运体系建设，尽快形成功能配套齐全的港口格局，积极推进邮轮、游艇码头建设。加快建设海口—五指山—三亚地方高速公路和万宁—儋州—洋浦地方高速公路，提升现有国道、省道技术等级，加强通往旅游景区的交通设施建设，改善农村道路交通条件。

（十九）加强能源、水利等基础设施建设。进一步优化能源结构，提高清洁能源比重。推进昌江核电项目。积极发展风力、太阳能、潮汐、生物质等新能源。加快推进城乡电网改造，适时启动跨海电网联网二期工程，提高电力保障能力。加快推进洋浦液化天然气项目，逐步建成连接岛内各大城镇和主要景区的输气管网，大幅度提高民用燃气覆盖率。大力推进水利基础设施建设，在做好环境影响论证的基础上，开工建设红岭水利枢纽及灌区工程，做好天角潭、迈湾等水库前期工作，基本解决海南岛的工程性缺水问题。继续实施重点病险水库除险加固。加强防洪、防潮、防台风设施建设，完善灾害监测预警系统。加强城镇和主要园区、景区的供水工程建设。加快实施农村饮水安全工程，到2013年全面解决饮水安全问题。

（二十）加强信息网络设施建设。大力发展有线和无线宽带网络，推进数字海南建设，实现高速宽带无线网络覆盖全岛。积极发展下一代互联网和新一代移动通信，加快网络升级换代。大力整合信息资源和网络资源，积极推进海南“三网融合”建设。着力建设有线、无线和卫星传输相结合的覆盖海南所辖海域的通信网络，提升南海领域的应急管理水平和信息服务能力。

七、推进以改善民生为重点的社会建设，加快形成人文智力支撑

（二十一）加强人力资源建设。合理控制人口规模，努力提高人口素质。全面提高中小学教育质量，推进义务教育均衡发展。大力发展具有海南特色、为建设国际旅游岛服务的高等教育和职业教育。加强海南高校特色学科和专业建设，提高海南大学“211”工程建设水平。实施职业学校基础能力建设工程，提升职业院校特别是中等职业学校的办学水平，大力培养技能型和应用型人才。健全人才培养、引进政策体系。加大教育对外开放力度，支持海南与国际知名院校合作开办旅游职业院校。加强旅游教育培训，全面提高旅游及相关行业从业人员的文明素质和服务水平。

（二十二）加快公共文化服务体系建设。统筹考虑当地居民与游客的需求，推进乡镇综合文化站和村级文化活动室建设，进一步完善县级图书馆、文化馆的设施设备条件，大力加强城市及社区公共文化体育设施建设，建立公共文化体育机构正常运行的经

费和人才保障机制。加快推进广播电视数字化步伐，提高广播电视覆盖水平。积极开发利用“海上丝绸之路”文化遗产，开展国家南海博物馆、南海水下考古中心项目前期论证工作，加强对文物及非物质文化遗产的保护。扶持海南建设大型文化体育基础设施，集中建设一批适合于四季训练的运动场馆。

（二十三）完善城乡医疗卫生服务体系。在海口、三亚等地建设区域性医疗中心，健全农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务体系，推进建立国家基本药物制度，提高城乡医疗卫生服务质量和水平。建立全省统一、高效的突发性公共卫生事件应急处理系统。加快基本医疗保障制度建设，逐步建立各省（区、市）与海南异地医保互认制度。

（二十四）营造文明和谐的社会环境。深入开展群众性精神文明创建活动，加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德建设，培育讲文明、重礼仪、团结友善、热情好客的社会风尚。广泛开展城乡环境综合治理，全面改善人居环境。努力扩大就业，做好社会保障工作，促进社会和谐。扎实推进平安海南建设，加强基层基础工作，努力形成多层次、全方位、立体型的社会治安防控格局，妥善处理利益关系，积极排查化解社会矛盾，解决好影响稳定的历史遗留问题，增强人民群众和广大游客的安全感。

八、充分利用本地优势资源，集约发展新型工业

（二十五）集约发展新型工业。坚持在不污染环境、不破坏资源、不搞重复建设的原则下集约发展新型工业，决不以牺牲生态环境为代价盲目追求工业扩张。充分利用现有产业基础、港口条件和重点工业园区以及开发区，大力优化产业布局，支持海南新型工业化产业示范基地建设。高起点、高水平发展临港工业，集约发展油气化工、林纸一体化、汽车制造、矿产资源加工、农产品加工、制药等产业，重化工业严格限定在洋浦、东方工业园区，其他工业项目集中布局在现有工业园区。培育发展房车、游艇、轻型水上飞机、潜水设备、高尔夫用具等旅游装备制造制造业。加强研发设计，发展特色旅游食品、服饰、工艺品加工业。

（二十六）鼓励发展高技术产业。加快建设海南生态软件园和三亚创意产业园，鼓励和吸引国内外知名信息技术企业向园区集聚，根据国家软件产业发展规划和产业基地建设总体布局，积极支持海南发展软件和信息服务业，逐步形成软件产业基地。加快海口药谷建设，增强南药、黎药、海洋药物的自主研发能力。发挥资源优势，积极培育发展新能源、新材料产业。加强自主创新体系建设，实施技术攻关，努力在优势特色产业领域形成一批具有自主知识产权的核心技术和知名品牌。

（二十七）加快发展海洋经济。加大海洋石油资源勘探开发力度，提高海洋油气资源开发利用水平，把海南建成南海油气资源勘探开发服务和加工基地。适时规划建设国家石油战略储备基地，鼓励发展商业石油储备和成品油储备。高起点、高水平推进洋浦开发开放。支持国内大型企业在海南建设修造船、海洋工程设备项目。加强渔业生产安全服务体系建设，大力发展深海养殖业和远洋捕捞业。加强海洋科技研究，发展海洋生物工程和海洋能源利用等新兴产业。

九、加强组织协调，落实各项保障措施

（二十八）加大政策支持。建设海南国际旅游岛，是国家的重大战略部署，是一项长期而又艰巨的任务。国务院各有关部门要高度重视，进一步解放思想，在政策、资金、项目安排等方面给予特殊扶持。

——投融资政策。在基础设施、生态建设、环境保护、扶贫开发和社会事业等方面安排中央预算内投资和其他有关中央专项投资时，赋予海南省西部大开发政策。支持符合条件的旅游企业发行企业债券。设立旅游产业投资基金。按照国际旅游岛的总体要求，研究将海南省增列为《中西部地区外商投资优势产业目录》执行省份。

——财税政策。针对海南的特殊情况，中央财政加大对海南的均衡性转移支付力度。同时在其他一般性转移支付和专项转移支付，特别是革命老区转移支付、边境地区转移支付等方面，加大对海南的支持。中央财政在一定时期内对海南国际旅游岛的建设发展给予专项补助。由财政部牵头抓紧研究在海南试行境外旅客购物离境退税的具体办法和离岛旅客免税购物政策的可行性，另行上报国务院。

——土地政策。科学修编土地利用总体规划，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，严格实施土地用途管制制度，统筹和保障海南国际旅游岛建设发展各类用地需求，推进城乡土地一体化管理。在不突破国家下达的耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地总规模的前提下，试行对土地利用总体规划实施定期评估和调整机制。加强土地利用总体规划对经济各行业的布局规模、时序的调控。稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点、农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目试点。科学论证、统筹规划岛屿的开发利用，依法加强西沙和无居民岛屿管理，按照属地管理原则依法进行土地确权登记。科学选划发展海洋经济集约用海区域，引导海洋产业相对集聚发展。

——开放政策。积极引进国内外有实力的大型旅游企业，逐步培育一批旅游骨干企业和知名品牌。实行开放、便利的出入境管理措施，在海南已有21国免签证的基础上，先期增加芬兰、丹麦、挪威、乌克兰、哈萨克斯坦5国为入境免签证国家；对俄罗斯、韩国、德国3国旅游团组团人数放宽至2人以上（含2人），入境停留时间延长至21天。支持海南在境外主要旅游客源地设立旅游推介分支机构。

国务院各有关部门要认真贯彻落实本意见提出的各项任务和政策措施，在规划编制、体制创新、政策实施等方面给予积极支持。海南省人民政府要依据本意见抓紧编制《海南国际旅游岛建设发展规划纲要》，报国家发展改革委审批后实施，同时进一步编制好相关专项规划和旅游区建设规划，抓紧制定细化方案和具体措施。在政策实施过程中，要注意研究新情况，解决新问题，定期总结经验，重大问题及时向国务院报告。

国务院

二〇〇九年十二月三十一日

【E-mail推荐 发送】 【纠错】