

【发布单位】 国务院
【发布文号】 国发〔2009〕44号
【发布日期】 2009-12-31
【生效日期】 2009-12-31
【失效日期】 -----
【所属类别】 政策参考
【文件来源】 [中国网](#)

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。

——我国旅游业改革创新试验区。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试试点。

（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设施建设，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