

在保护中开发 海南 2015 年实现国际旅游岛目标

董萍 报道

10 年之内,将海南打造成比肩普吉岛、巴厘岛、夏威夷、马尔代夫的“世界一流的海岛休闲度假旅游目的地”。2009 年 12 月 31 日国务院通过的《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》(下称“《意见》”),让外界对加冕“国际旅游岛”的海南充满了想像力。

然而 5 年来,关于海南国际旅游岛的批评之声不绝于耳。除了几乎每年都被曝光的宰客、配套服务差、旅游线路单一等旅游行业的问题,还有环境屡遭破坏、国际房产品、高尔夫球场扎堆、博彩业遭搁置等诸多问题。

今年“十一”黄金周刚过,三亚又因宰客遭央视曝光。关于海南国际旅游岛的怀疑、不满、争议再度在网络上发酵。虽然 10 月 14 日三亚市政府立即正面作出回应,称央视关于三亚宰客的报道诸多事实不符。但这依然难抵公众的质疑:海南距离一流的国际旅游岛究竟还有多远?

“建设海南国际旅游岛,是中国政府要在旅游这个领域先行试验,有所突破。站在这个时间点上反思得失,到底做了什么,成功的是什么,失败的是什么,对于海南再次出发非常重要。”海南国际旅游岛颁布期间主管旅游工作的副省长、海南省政协副主席陈成在接受记者采访时如是说。

“评审门”与“宰客门”

按照海南省出台的《海南国际旅游岛建设发展规划纲要》(2010—2020)(下称“《规划纲要》”),完成国际旅游岛第二阶段(到 2015 年)目标的时限将到。在此关键时刻,今年 9 月底,有媒体曝出“海南国际旅游岛评审未过”。

按照该媒体的报道,今年 9 月初,国家发改委针对海南省国际旅游岛的评估报告未能按程序通过专家评审。而未通过的原因,主要是海南省的旅游经济比重依然偏低、国际游客人数偏少以及旅游环境和管理与规划有差距。不过在 10 月 1 日,曝出此次评审未过关的媒体删除了相关报道并做出说明:记者的消息来源仅仅是博鳌论坛的嘉宾访谈而非官方正式发布,原文为“9 月初,国家发改委对海南省国际旅游岛几年建设情况进行评估,该评估报告经专家评审,未能通过,需要重设指标,重新撰写”。

海南省一位官员在接受记者采访时对此的理解是:不是国际旅游岛未通过评审,而是评估报告未通过评审。

关于此次评审,记者此后向海南省多个政府部门的官员求证,受访者大都一头雾水。显然,该评估并非中央或海南省的正式工作。据消息灵通人士向记者透露,海南省政府自己做了一个评估,向国务院报告了海南国际旅游岛的建设进展。报告肯定了成绩,同时也坦言很多不足,包括有没有达到预期目标等,目的是向中央要更多的政策,尤其是更开放的政策。

国家发改委下属部门也做了一个评估,逐项对照国务院的《意见》和海南省的《规划纲要》,来评估海南国际旅游岛这 5 年来有没有达到预期目标。评估的结果是,还是有差距,没有完全达到预期目标。

“发改委应该说只是说国际旅游岛有一些指标未达标,并不是国际旅游岛被否定。就像一个绩效考核体系里的某一些条款没达标。



更不可能是要取消给国际旅游岛的优惠政策。”始终关注海南国际旅游岛发展的企业人士王璐告诉记者。

一波未平,一波又起。10 月 12 日,央视曝光“十一”黄金周期间三亚宰客,再次将海南置于舆论漩涡之中。10 月 14 日,三亚市政府正面作出回应,称央视的报道诸多事实不符。然而从此后舆论的反应来看,很多旅游者对此并不买账。

10 月 20 日,海南省省长助理、海南省旅游发展委员会主任陆志远在其办公室接受记者采访时直言不讳:“这次曝光有很多不实,三亚的回应是对的。任何媒体都要客观报道。看到这些消息很心痛,很生气。”

海南国际旅游岛建设 5 年了,对照当初确立的目标,海南给自己打多少分?

“自我评价 80 分!”陆志远的回答几乎不假思索。这位海南省旅游行业“大哥”的底气来自于完成目标指日可待。

在他看来,5 年来,海南在六大方面取得了长足进步:处理好了生态环境保护和发展的关系,发展了旅游业为龙头的服务业,围绕旅游业进行了重大基础设施的建设,旅游产品体系得以完善,旅游观念获得升级。多位在海南奋斗超过 10 年的企业家亦向记者表示,央视对三亚的曝光,真实但并不深入。这 5 年来,海南从上到下一直都在努力,分数打低了,就把海南旅游从业者的辛勤付出给否定了。

“初中生考博士”

到底如何评价海南国际旅游岛 5 年来的成绩?争议背后,是评价的标准问题。标准就是国务院的《意见》和海南省的《发展规划》。

细读《意见》和《发展规划》两份文件发现,为海南国际旅游岛提出六大战略定位、三个阶段发展目标、六大发展原则以及方方面面的量化指标,绝非易事。而国家发改委至今亦未公布前文所述的评估报告。

“评估无非是按已有的规划目标进行评估,做定性结论。而定性的依据是定量。从定

量的结果来看,国际旅游岛 2015 年的目标基本实现了。”海南大学旅游学院教授陈扬乐对记者说。

从定量来看,《意见》要求到 2015 年,海南国际旅游岛的旅游管理、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。而在海南的《规划纲要》中,这三个目标分别是 9%、50%和 45%,略高于中央的标准;接待国内外游客则达到 4760 万 / 人 / 天·次,旅游总收入达到 540 亿元。

从过去的成绩来看,海南完成上述目标是很有可能的。《2014 年海南省政府工作报告》披露,2013 年海南全年接待过夜游客 367251 万人次,增长 106%;实现旅游收入 42856 亿元,增长 130%。以旅游业为龙头的服务业比重达到了 48.3%,成为海南的支柱产业。

然而,外界所批评的海南国际游客所占比重不到 3%,却是不争的事实。数据显示,海南国际游客的数量,2009 年为 57 万、2011 年为 85 万、2012 年为 85 万、2013 年为 80 万。而海南国际旅游岛规划之初的目标是,国际游客逐步增长至占比 60%。

“一方面欧美经济不景气,一方面政治原因导致日、韩游客明显减少;另外还有海南自身的原因,旅游产品的更新没有赶上市场需求的变化。例如旺季酒店价格猛涨,导致原来韩国到海南过来打高尔夫的客人现在也不来了。”陈扬乐分析海南的国际游客数量下滑的原因。

“国际旅游岛发展纲要规划之初,恐怕也没有预料到外部环境的变化。国内的游客正成为国际旅游市场上最强劲的消费力量,海南为什么要舍近求远,不把要到国外消费的中国游客引导到海南呢?”陈扬乐表示困惑。

对于外界对海南的批评,三亚太兴集团有限公司集团总裁代国夫对记者表示:“海南建设国际旅游岛,就像一个初中生,忽然得到了读博士学位的机会。即使海南国际旅游岛发展到第 5 年,也只相当于高中毕业考大学,

离世界一流的度假岛屿这个‘博士学位’还有很大的差距。”

在他看来,“海南的自然资源是全国第一的,但是起点也很低:旅游从业者素质低,老百姓的生活水平和受教育水平低,旅游基础设施低。客观上讲,国际旅游岛批给了海南,让海南率先起步,仍需要一定时间”。

“海南建设国际旅游岛,和邓小平 1978 年搞改革开放一样,意义重大。建设国际旅游岛不仅是海南省的战略,还是国务院制定的国家战略,希望通过海南国际旅游岛搞一个先行试验区。它的规格非常高,是和国际上一流的度假胜地看齐的,像澳大利亚黄金海岸、美国夏威夷、印尼巴厘岛等。”海南国际旅游岛颁布期间主管旅游工作的副省长,海南省政协副主席陈成对记者表示,“在国际旅游岛的规划建设中,海南的建设起的变化是巨大的。正因为是前所未有的事情,所以在操作中有不少毛病,有很多经验不足,有很多错误。这些错误在发达的旅游区也会有,这是正常的。”

“在保护中开发”

海南旅游行业多位资深从业者对记者表示,海南要落实国际旅游岛建设发展战略,至少面临两大难题:基础设施和配套项目的巨大资金需求和政府财力的不足;战略举措的快速推进和政府决策、管理、服务等各个层次专业人才的短缺。

多年来,海南旅游业遭受的诟病集中在导游素质不高、旅游景区低价同质化竞争严重、缺乏特色和深度特色的旅游等方面,海南整体作为一个旅游目的地,在外界看来还没有一个清晰的形象。

在海南旅游行业景区协会会长张涛看来,海南导游素质不高,旅游服务差,背后是旅游人才严重不足的问题。除了引进的规划、经营等高层次人才不足,还有具体从事旅游行业的服务人才不足。

代国夫亦表达了类似观点。此外,政府层面娴熟旅游业的官员较为匮乏。“国际旅游岛的顶层设计做得很好,但基层官员的专业能

力不配套,作为海南国际旅游岛主管旅游工作的官员,应该多一些专业出身的人。”

关于海南旅游业宰客、同质化竞争严重、缺乏特色和深度特色的旅游,张涛分析了其中的深层次原因:“一个旅游产品成功,就会有人模仿跟着做。一个是靠价格竞争,另一个是拉旅行社合作竞争。这很容易造成市场恶化。因为很多旅游产品收益不高,所以要削减成本,减少对客户的服务投入,因而降低了服务质量和水平,所以造成了宰客现象。”

张涛呼吁政府在景区的规划和审批上,同类项目尤其是大的项目,在同一个区域应该有一个统筹安排。但在海南旅游品牌的宣传和推广上,除了早年三亚下了功夫,对海南进行有系统的品牌塑造和推广,此后无论是在国内还是国外,海南的自我推介做得都还相当不够。

这其中,如何发展本土特色旅游,是海南省政府官员以及旅游从业者需要不断思考的一个问题。

“巴厘岛等世界一流度假胜地是海南学习的对象,他们的旅游产品可以学,服务水平和外语能力可以学,但是景区不能照搬,衡量标准不能套用。”陈扬乐表示。

“高尔夫、游艇、酒店是发达国家通行的东西,但不是最能吸引国际游客的东西。国际旅游岛要往深度走,走民族的、地方的特色,才是最终的方向。而这恰恰是很难的工作,需要长时间和精细化的投入。政府对这种特色旅游应该加大投入。”代国夫认为。

海南的本土特色旅游如何发展,才能保证自然资源不被过度开发?“以前是在开发中保护,在保护中开发;现在是在保护中开发,把保护放在前面。这个次序的变化就是观念的变化。”陈成表示。

据其介绍,海南有几个“保护”,比如中部地区要保护,海岸线、近海地区是不允许开发的。而对于中部地区官员的政绩考核,首先考核其对环境的保护,“如果环境没有保护好,GDP 增长再高也不算。”

而谈到保护环境,房地产业无疑是一个绕不开的话题。海南国际旅游岛建设以来,房地产业屡遭质疑—上千个楼盘占据了几乎全部海岸线和湾区,价格动辄上万元每平方米,旅游岛被戏称为“房产品”。批评者认为,海南大部分地产项目缺乏配套,地产同质化严重。除此之外,房地产业的过度发展还使得填海造地、圈地等现象不断发生。由于填海,东郊椰林的景观价值已经被彻底破坏。

对此,当地地产商李刚(化名)认为,“一方面,政府的发展欲望很强,但规划不足。如何在区域发展的同时带动旅游和现代服务业,房地产原有的基础设施规划等,考虑都不足;另一方面,外地开发商照搬外地开发模式甚至户型,并没有按‘第二居’度假型客户的需求进行设计。很多小的开发商规划开发中不花功夫,人性化不足,人跟建筑的关系没有处理好。”

“要中性、正能量地去看待海南房地产,将房地产放到海南发展以旅游业为先导的现代服务业的背景下,目前来看地产行业对国际旅游岛的支持也是最大的。”海南锦城、海南心发现地产营销策划创始人王璐告诉记者。

“海南的地产行业 5 年之内还是个盘整期。因为积累的问题还需要时间解决。10 年之后,海南背后依托着大陆十几亿人口,而中国会成为世界第一大经济体。我认为海南有机会成为第五个一线城市。”王璐表示。

广州造城运动背后财力紧张 取消诸多项目踩刹车

蓝姝 唐子浩 报道

在全国范围内高密度的造城风潮中,广州可谓其中的典范,2013 年高峰时期一度有 16 个不同概念的“造城”项目推出。但随着今年房地产市场的骤然降温,再加上持续多年的地方债务压力,广州的造城运动恐难以为继。

广州财政实力最为雄厚的萝岗区率先发出信号:日前召开的区第二届第十四次常务会议上,同意缓建和取消 37 个财政投资基础建设项目。据悉,取消的 37 个项目中其中有 9 项涉及到该区最早投入建设和运营的“广州科学城”基建投资项目。当地政府称取消或缓建的理由主要是要加强基建项目管理、提高财政资金效益。

而造城运动背后隐藏着广州不可小觑的债务压力。据广州市财政局披露的一组数据显示,2013 年广州市政府须归还地方债本息 26090 亿元,同时拟在非经营性项目上新增债务计划 38275 亿元。到 2013 年末,广州市本级政府负有偿还责任债务余额将增至 134048 亿元,较上年末的 114310 亿元增长 17.3%。再加上近年来广州土地出让收入的不断缩水,财政压力可想而知。

地方财力紧张

在广州市 11 区中,萝岗区财力最为雄厚。2013 年,萝岗区以 10981 亿元位居广州榜首,是唯一一个财政收入超过一百亿元的行

政区。然而,就是这样一个广州“首富”的行政区,在区域财政投资基建项目上的财力也是捉襟见肘的。

公开数据显示,今年初萝岗区拟定的财政投资基建项目 1530 个,总投资 1818.7 亿元,目前仅完成投资 190 亿元。此番被缓建和取消的 37 个项目中,计划总投资约 41.36 亿元,累计拨款约 466 万元;2014 年计划投资 3860 万元,已拨款 18559 万元。总体来看,各个进入政府投资日程的基建项目实际投资到位金额不到计划投资额的 10%。

无独有偶。去年 10 月萝岗区也曾对财政投资基本建设项目暂缓 and 取消项目 62 项,涉及当年安排资金 0.95 亿元。以中山大学岭南学院财税税务系主任林江教授为代表的多位学者指出,取消和缓建基建项目,很大程度上与政府“钱袋子”紧张有关。而此番萝岗区取消的 37 个项目有 9 项是涉及“广州科学城”的后续配套基建项目。“广州科学城”作为广州高新技术产业开发区的核心园区,早在 2010 年便全面投入运营,堪称广州早期的成功造城与运营典范。与“广州科学城”一样,因市场变冷及地方政府财力因素,目前基本陷入停滞的各种“造城”项目在广州不在少数。

记者近日前往萝岗区“中新知识城”及增城中新镇的“广州教育城”等地进行实地探访,看到的基本都是空地荒芜、人迹罕至的景象,除了早期进入的地产商的房产销售项目外,诸多规划中的基建项目基本处于停滞状态。

早期造好的旧城尚且难以投入,对于 2012 年以来横空出世的各种概念下的“新城”,地方政府紧张的“钱袋子”更是难以为继。事实上,据记者了解,广州各级政府兴致勃勃地上马与造城概念有关的各类基建项目时,对于资金来源原本心里都有算盘:以本级财政资金作为启动资金,争取上级财政的项目支持资金,用本级政府融资平台从银行融资和吸引各种民间资金主体参与。

早在 2012 年,广州市债务率及偿债率两大指标就双双逼近国际警戒线,截至 2013 年 6 月广州市地方性债务及隐性债务两项合计 3561 亿元,仅每年利息就达 220 亿元,其中造城运动项目较多的南沙、萝岗、增城、花都、从化等六区债务较多。

广州市市长陈建华在今年初就坦陈“政府还本付息负担比较大”,广州计划在 2016 年前要化解存量债务的 60%,在政府投入解存量债务压力下,指望上级财政支援投入不现实,而过去几年尤其是 4 万亿刺激政策下,地方政府本级政府融资平台从银行的融资也已达到极限状态,再加上对于地方融资平台举债银行态度越来越谨慎,而目前房地产市场遇冷,资本的逐利性使得政府寄予厚望的社会资本也难以参与到公益与配套的基建项目中来。

而另一方面,对地方 GDP 更有拉动效应的大投资项目也在考验着广州的财力。在今年已经全面开工 11 条地铁线段的地铁投资,未来 10 年内广州将新建 15 条地铁线路。据

悉,广州今年全面开工 11 条地铁(段),在建总里程长 262 公里,涉及总投资 1407 亿元。

造城停滞

在广州政府的规划中,每一座新城都顶着“世界级”的光环,范围涵盖了金融、商贸、教育等领域。金融城、生态城、健康城、文化城、空港区、商务区、临港区各种“造城”概念纷纷出炉,打造“东方威尼斯”、“广东新加坡”、“广州华尔街”等各种世界性、中国性城市噱头的名目下,广东“造城”运动如火如荼,仅仅 2013 年 8 月的某一周时间内便有“世界文化名城”、“广州教育城”、“博物馆之城”等多个“造城”概念推出。按照广州本届政府 2013 年推出的“123”总体战略,在承接新增的产业和人口理由下,未来 6 年,广州将规划建设 16 个功能布局片区,这也就意味着 16 个各种概念的“造城”项目就要上马。

比造城运动先期推进的是造湖运动的加码。广州除借亚运时机建成的两个大规模的人工湖——海珠湖和白云湖之外,2012 年又规划新修花都湖、云岭湖、金山湖、天河智慧城湖、增城挂绿湖、知识城起步区人工湖 6 个人工湖。尽管造湖运动备受环保、生态、长期效应、债务压力等争议,但尝到造湖运动带来的地价上涨甜头的广州,却难抑投资冲动,一时间 16 个各种概念的“造城”项目在 2013 年纷纷上马,这在当时就被一些专家质疑为“造城运动大跃进”。

广东体制改革研究会副会长、南方民间

智库副主席彭湃等专家则直指政府的动机是以造城概念来运营土地卖出高价,根子还是土地财政。以规划中被称为“广州华尔街”的广州国际金融城为例,其在去年前 8 个月便以 187 亿贡献了 42%的卖地收入。

但随着房地产市场遇冷,“造城”概念里的房地产销售骤然降温,记者曾在中秋小长假和国庆期间前往曾热火朝天进驻萝岗“中新知识城”的三个地产项目进行调查。

其中最早的是合景泰富地产控股有限公司的合景天峻楼盘,于今年 4 月开盘。据该楼盘售楼部工作人员介绍,该楼盘在开盘时曾有一天成交近千套的火爆场面。但如今记者在该销售中心看到的却是门庭冷清车马稀。在炎炎烈日之下,有销售人员在九龙大道旁举着黄色招牌,招揽路过的车辆看楼。而在附近天韵湖璟的售楼部里,半小时里只有两组人马自驾车前来看楼。阳光家缘网站的公开资料显示,天韵湖璟目前已推出的 182 套房源售出 60 套,去化率仅 30%,其中七成是 5 月开盘时售出的,6-10 月仅售出 20 套。

今年 5 月初广州召开的地方工作会议上,从各区的政府工作报告中看,16 个各种概念的“城”仅有 10 个进入了动工阶段,而动工阶段的区长们做报告时重点与核心内容也都是集中在拆迁进度和拆迁成果上。萝岗区长李红卫如此总结“中新知识城”:“组织 500 名干部参与征地拆迁大会战,累计完成征地 58 万亩,拆迁 17.5 万平方米。”由此可见,以往大干快上的“造城”工程如今不得不全面踩刹车。