

海南省人民政府文件

琼府〔2019〕13号

海南省人民政府关于支持产业项目 发展规划和用地保障的意见（试行）

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

为保障海南自由贸易试验区和中国特色自由贸易港〔以下简称自贸区（港）〕产业项目落地，推进自贸区（港）产业转型升级和高质量发展，进一步提高土地节约集约利用水平，为自贸区（港）建设提供有力的规划和用地保障，根据国家和我省有关法律法规及政策规定，提出本意见。

本意见适用于本省行政区域范围内产业项目空间规划和用地管理工作。本意见所称的产业项目是指符合国家和我省产业政策

要求的各类产业项目，不包括商品住宅项目。商品住宅项目的规划和用地管理按照我省有关规定执行。

一、强化规划引领，提升规划管控的科学性灵活性

(一) 优化产业空间规划和布局。各市政府应当依据省和市县总体规划，进一步优化产业方向和空间布局，促进产业项目向产业园区开发边界内聚集。对确需在开发边界外建设的产业项目，应当符合总体规划和开发边界外项目准入目录。开发边界外项目准入目录由省自然资源和规划主管部门会同有关部门另行制定，并报省政府批准后执行。

(二) 鼓励规划用途混合弹性利用。优化控制性详细规划编制，综合考虑空间、布局、产业融合等因素，鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等规划用途混合布局、空间设施共享，并明确两种或两种以上规划用途混合的类型和比例等内容。对交通区位条件可能发生重大改变或者当下未能明确发展方向的区域，可根据实际需要，规划为暂不明确用途的留白空间。

(三) 简化控规动态调整实施机制。对工业用地、仓储用地的拆分合并以及调整容积率、建筑高度、绿化率、建筑密度等规划条件的地块，如容积率不大于 2.0、高度不超过 30 米的，可不对控制性详细规划进行调整报批。其他情形控制性详细规划编制和调整按程序办理。

二、改革新增建设用地计划指标安排机制

(四) 全省统筹安排新增建设用地计划指标，保障重点产业、

重大项目用地。优先保障以旅游业、现代服务业和高新技术产业为主导的产业、全省十二个重点产业（商品住宅项目除外）、重点产业园区产业项目用地以及省招商工作联席会议审议通过的招商项目用地。“海澄文”一体化经济区和“大三亚”旅游经济圈以及重点产业园区新增建设用地计划指标由省自然资源和规划主管部门核定并单列下达；其他新增建设用地计划指标由各市县政府上报项目用地需求，省自然资源和规划主管部门根据全省年度新增建设用地计划指标总量、项目所在市县批而未供土地数量、闲置土地数量以及项目轻重缓急、分期建设等情况，综合确定是否安排指标及指标规模，按项目实际使用核销。不再按因素法向市县下达新增建设用地计划指标。

三、创新产业项目土地利用分类管理方式

（五）探索建立“只征不转”或“不转不征”土地利用制度。对下列项目用地可采取“只征不转”或“不征不转”的方式，按照土地现状用途管理，由项目用地单位与土地权利人依法签订土地使用合同，明确双方种植、养殖、管护与经营等土地使用关系。

1. 开发边界范围内新增的防护绿地、公园绿地等生态绿化用地；
2. 自然景观用地、农牧渔种植和养殖用地；
3. 休闲农业和乡村旅游项目中的观光台（占地面积不超过100平方米）、栈道（宽度不超过2米）等非永久性附属设施用

地；

4. 零星公共服务设施用地，包括厕所、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯、电子监控等建筑物或构筑物（占地面积不超过 100 平方米）用地；

5. 以人工湿地等生态环保方式进行污水处理的设施用地；

6. 路面宽度（车行道）不超过 8 米的农村道路（含乡村旅游道路）用地。

四、实行差别化产业项目用地供地模式

（六）完善招标采购挂牌供地方式。

1. 产业项目土地用途为工业用地、仓储用地的，可将产业类型、生产技术、产业标准、产品品质、节地技术等要求作为土地供应的前置条件，采取带项目招标或者挂牌方式供地；

2. 产业项目土地用途为科研用地、教育用地、医疗卫生用地、社会福利用地、文化设施用地、体育用地等符合划拨目录的非经营性项目的，可采取划拨、协议出让或者作价出资方式供地；

3. 产业项目土地用途为零售商业用地、商务金融用地等总部经济以及互联网、高新技术产业项目用地，可在土地出让公告中明确地方财力贡献率、总部建筑自持率等相关条件，采取招挂结合（先招标后挂牌或拍卖）等方式供地。总部建筑自持率（不对外销售）不低于 30%，非自持部分建筑 5 年承诺期届满且履约评价达标后，方可转让；

4. 其他经营性产业项目按规定采取招标、拍卖、挂牌等公开方式供地。

(七) 积极推行先租后让、租让结合供地方式。市县政府以招标、拍卖、挂牌方式将土地出租给土地使用权人，土地使用权人进行开发建设和产业运营，租赁期满达到准入协议继续履约条件的，可申请按照协议出让方式继续使用土地。

先租后让的租赁年限一般为5年，最高不超过10年，与后续出让年期总和不得超过该宗土地用途的法定最高出让年限。

先租后让供地的土地总价款按照招标、拍卖、挂牌方式公开交易的土地成交价格确定。年租金按不低于土地总价款的5%确定，租赁转出让时应缴纳的协议出让价款等于土地总价款减去已缴纳的租金。租赁期价款和租赁转出让期价款均为一次性缴纳。

以先租后让方式供应土地的，土地使用权人可持租赁的不动产权证依法办理规划报建和抵押融资等手续。

(八) 鼓励实施弹性年期供地制度。市县政府可结合产业生命周期，在国有建设用地使用权法定最高有偿使用年限内，合理确定土地有偿使用弹性年期，土地使用权人在每一年期届满达到准入协议继续履约条件的，可继续申请下一期土地使用权。

弹性年期不超过3期，首期年限一般不超过5年，各期年限之和不得超过该宗土地用途的法定最高出让年限。鼓励结合实际缩短项目用地弹性年期，工业和仓储用地可按不高于20年确定土地出让年限，期限届满产业项目仍符合产业政策和导向要求

的，土地使用权人可依法申请续期并补缴土地出让金。

弹性年期土地出让总价款按照该宗地出让总年期条件下的土地出让成交价确定，每一年期应当支付的土地出让价款，按照土地出让价款总额乘以当前年期占总年期的相应比例确定。

具体产业项目的弹性年期标准按照《海南省国土资源厅 海南省发展和改革委员会 海南省工业和信息化厅 海南省财政厅 海南省商务厅 国家税务总局海南省税务局 海南省工商行政管理局关于实施产业项目发展和用地准入协议的指导意见》（琼国土资规〔2018〕8号）执行。

（九）探索建立混合用地制度。在符合总体规划的前提下，允许工业、仓储、研发、办公、商业、租赁住房等用途混合利用，并按照主导用途（每类土地用途上所建建筑面积占总建筑面积最大比例的用地）对应的用地性质，依据本意见第（六）项的规定实行差别化供地。采取协议出让、作价出资方式供地的，出让底价按不低于混合用地各用途对应基准地价乘以其比例之和的70%确定；采取带项目招标或者挂牌、招挂结合以及招标拍卖挂牌方式供地的，出让底价按不低于混合用地各用途对应基准地价乘以其比例之和。

（十）适当拓宽临时用地范围，完善监管制度。建设项目施工（含非商品混凝土搅拌设施）、地质勘查以及建筑用砂石土开采、堆放、初加工等需要临时使用土地的，应当按规定编制土地复垦方案（矿山生态恢复治理方案），并报市县自然资源和规划

主管部门批准。土地复垦方案（矿山生态恢复治理方案）必须依法严格执行。

本条所称的准入协议履约条件按照《海南省国土资源厅 海南省发展和改革委员会 海南省工业和信息化厅 海南省财政厅 海南省商务厅 国家税务总局海南省税务局 海南省工商行政管理局关于实施产业项目发展和用地准入协议的指导意见》（琼国土资规〔2018〕8号）执行。

五、完善地价和用途管理体系

（十一）优化产业用地基准地价。在2019年底前，各市县人民政府应当细化各产业用地基准地价，更新新一轮基准地价标准，完善产业用地地价体系，进一步降低产业项目用地成本。在新一轮产业用地基准地价标准出台前，重点产业园区内主导产业的基准地价，可按照相对应土地用途现行基准地价的60%确定；总部经济项目和有重大产业带动作用的大型游乐设施及配套主题酒店、信息网络、新兴信息技术服务、互联网产业项目，申请使用商服用地的，其基准地价可按现行商服用地基准地价的60%确定。经省招商工作联席会议审议通过的具有重大产业带动作用的产业项目，还可结合全国工业用地最低价标准，由市县人民政府按照集体决策方式确定产业用地出让起始价和底价。

主导产业是指产业园区规划或者批准产业园区时明确的重点发展产业。

（十二）细化土地用途管理。

1. 属于高端装备修理的项目，可按工业用地确定土地用途；
2. 属于生物与新医药、航空航天、新材料、新能源等高新技术项目，可按科研用地确定土地用途；
3. 属于水资源循环利用与节水、新能源发电运营维护、新能源充电站、环境保护和污染治理及通信设施项目，以及公共管理与公共服务用地配套的加气、充换电站等用地（配套用地面积不超过总用地面积的15%），可按公用设施用地确定土地用途；
4. 属于信息网络产业、新兴信息技术服务、电子商务服务以及互联网项目，可按商务金融用地确定土地用途；
5. 属于以展览、展示为主的会展业项目，可按文化设施用地确定土地用途。

城乡规划用途与土地利用现状分类明确的土地用途不一致的，按照土地利用现状用地与城乡用地分类对应指南执行，由省自然资源和规划主管部门会同有关部门另行制定。产业项目土地用途不明确的，由市县自然资源和规划主管部门综合考虑建设项目的性质以及规划等情况提出，报市县人民政府批准确定。

六、鼓励现有产业转型升级

（十三）促进土地用途改变。因规划调整以及产业发展需要，各类产业项目用地可以依法改变土地用途用于除商品住宅用地以外的项目（含租赁住房项目）建设。

（十四）支持土地转让盘活。停止执行《海南省国土资源厅关于暂停办理土地二级市场转让交易有关用地手续的通知》（琼

国土资用字〔2017〕88号)，产业项目用地达到法定和约定的土地转让或者分割转让条件的，可以依法进行土地转让或者分割转让，并办理不动产转移登记手续。

(十五) 允许土地整合开发。鼓励市场主体收购零星分散的产业用地，按照规划进行整合开发，整合成一宗土地后的土地用途按照规划用途确定，年限可按照规划用途的最高使用年限确定。

(十六) 鼓励土地复合利用。现有制造业企业通过提高工业用地容积率、调整用地结构，增加服务型制造业务设施和经营场所的，其建筑面积不超过原总建筑面积15%的，可继续按原用途使用土地，但不得分割转让。

(十七) 建立土地退出机制。对不符合园区发展规划、低效利用等产业用地，县级以上人民政府可依法实施收储，有偿收回的补偿金额不低于土地使用权人取得土地的成本，并综合考虑其合理的直接损失，参考市场价格确定。

按照本条规定，经依法批准改变土地用途及土地整合开发的，应按新用途或者新规划条件核算、收缴或者退还土地价款。

支持符合国家和我省产业政策要求的现有产业项目扩大产能和转型升级，本意见所规定的政策及其他产业项目支持政策一并适用。

七、支持地下空间合理开发利用

(十八) 支持开展城市地质调查和地下空间专项规划。鼓励

有条件的市县开发建设地下空间，地下空间应当优先用于建设地下交通、市政基础设施、防空防灾等公共服务项目，鼓励利用地下空间建设商业、仓储、文化、娱乐等产业项目及配套设施。

(十九) 建立地下空间供地模式。利用地下空间进行开发的，应当在供地时一并明确地下空间建设用地的范围、用途、建设要求等使用条件和内容。地下空间建设用地使用权可参照国有土地使用权供应的有关规定，采取划拨、出让、租赁等方式，与地上建设用地使用权一并供应或单独供应。

(二十) 完善地下空间使用价格。地下空间建设用地使用权的基准地价可以按照同一区域同一用途地上建设用地使用权基准地价的70%确定。分层设立地下空间的，各层地下空间建设用地使用权价格之和不超过地上建设用地使用权基准地价的70%。地下空间单设一层的，可按照相应土地用途地上建设用地使用权基准地价的50%确定。地下空间的具体分层基准地价可由各市县县政府制定。

八、优化设施农业用地管理

(二十一) 规范设施农业生产分类。设施农业生产分为工厂化生产方式（有建筑物、构筑物）的农业生产和传统生产方式（有简易设施）的农业生产。工厂化生产方式农业生产的生产设施用地、附属设施用地及配套设施用地，使用林地、园地、耕地等农用地的，按照设施农用地管理，不需办理农用地转用审批手续，由经营者与土地所有权人签订用地协议，报市县自然资源和

规划主管部门和农业农村主管部门备案。

传统生产方式农业生产所配建的简易大棚（温室）、畜禽养殖设施、水产养殖设施和看护房用地，不属于设施农用地，按照农业生产原地类管理。

（二十二）合理确定设施农用地配套设施用地面积。工厂化的生产设施用地面积根据生产需要确定。工厂化作物栽培的附属设施用地控制在设施农业项目总用地面积的 5% 以内，最多不超过 10 亩。工厂化、规模化畜禽养殖的附属设施用地控制在设施农业项目总用地面积的 10% 以内（规模化养牛、养羊的附属设施用地控制在 20% 以内），最多不超过 30 亩。工厂化水产养殖的附属设施用地控制在设施农业项目总用地面积的 10% 以内，最多不超过 15 亩。

规模化农业种植的配套设施用地，包括果蔬冷库、农产品晾晒、临时存储、分拣包装等设施用地，用地面积按照以下标准确定：种植面积不超过 500 亩（含 500 亩）的，用地面积不超过 10 亩；种植面积在 500 亩—1000 亩（含 1000 亩）的，用地面积不超过 15 亩；种植面积在 1000 亩—1500 亩（含 1500 亩）的，用地面积不超过 20 亩；种植面积在 1500 亩—2000 亩（含 2000 亩）的，用地面积不超过 25 亩。种植面积在 2000 亩以上的，用地面积不超过 30 亩。

（二十三）鼓励设施农用地复合利用。在优先保障农业生产、不改变土地用途、不破坏土壤耕作层的前提下，可将晾晒场、粮

食和农资存放场所、大型农机具存放场所等设施农用地，以及非耕农用地（林地等），临时用于公共停车。

（二十四）加强设施农用地监管。对擅自或变相将设施农用地用于其他非农建设的，要严格依法查处，严防农地非农化。

九、深化农村集体建设用地制度改革

（二十五）加快农村集体土地制度改革，允许农村集体建设用地入市发展产业项目。在符合省和市县总体规划、相关产业规划及政策要求的前提下，允许以出让、租赁、作价出资（入股）等方式利用农村集体建设用地（含已经依法批准保留集体用地性质的集体留用地）进行产业项目建设。允许实施美丽乡村、全域旅游等占用农用地的产业项目保留集体用地性质，采取“只转不征”方式落实项目用地。鼓励利用农村集体建设用地进行经营性基础设施、公益设施项目建设。

农村集体建设用地入市交易按照国家和我省有关规定执行。

十、加强用地服务和批后管理

（二十六）完善不动产登记。按照本意见采取先租后让、弹性年期等方式供应土地的，应当在不动产权属证书权利类型中注明“土地使用权的取得方式”；供应地下空间建设用地使用权的，应当在备注栏注明“地下空间”；供应混合用地的，应当在土地用途中明确“混合用地主导用途”，并在备注栏注明“混合用地”。

（二十七）提高审批效率。各市政府及各有关部门应当通

过精简审批事项、优化审批环节、减少审批条件和材料等方式，依法将“多规合一”极简审批做法推广至全省各产业园区和产业项目，提高产业项目规划和用地审批效率，提升产业项目服务和保障水平。

(二十八) 制定配套实施办法。各有关行业主管部门应当制定总部经济以及经营性产业项目认定标准与方式。自然资源和规划主管部门应当制定产业项目规划和用地保障意见的具体操作细则和落实措施，确保产业项目规划和用地支持政策落地。

本意见自印发之日起施行，有效期5年。省政府及各有关部门之前发布的规定与本意见不一致的，按照本意见执行。本意见执行中的具体问题由省自然资源和规划主管部门负责解释。



(此件主动公开)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2019年3月22日印发
