

# 海口市人民政府办公室

## 关于规范自然资源和规划管理的意见

海府办规〔2020〕3号

各区人民政府，市政府直属各单位：

为更好履行“保障发展、保护生态、服务民生、维护权益”和“两个统一行使”职责，深入推进“多规合一”改革，最大限度提升自然资源利用质量、效益和效率，不断提升自然资源和规划治理体系和治理能力现代化水平，助推海南自贸港建设，经十六届市政府第106次常务会议审议通过，现提出如下意见。

### 一、强化规划引领，维护规划的严肃性和权威性

（一）构建国土空间规划体系。国土空间总体规划编制要立足国土第三次调查成果，坚持底线思维，严格“三线”划定。坚守生态保护红线，保证生态功能的系统性和完整性，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；保护永久基本农田，落实省政府下达的永久基本农田保护任务，确保数量不减少、质量不降低；合理确定城镇开发边界，避让生态保护红线，不占用永久基本农田。建立国土空间规划信息平台，坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度，发挥不同领域专家的作用。

（二）规范规划编制及修改。各类专项规划、详细规划、村庄规划必须服从国土空间总体规划，坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。坚持节约集约用地，优化土地利用结构和布局，提高土地利用效率，住宅用地容积率原则不得低于 1.0；符合《海南经济特区土地管理条例》规定低于 1.0 情形的，必须严格论证。规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，凡不符合规划修改情形，特别是已出让土地、已通过规划许可的建设项目，不得以任何理由调整规划。完善国土空间规划委员会工作制度，提高规划决策的科学性、民主性。

（三）严格建设项目审批管理。坚持先规划、后实施原则，未按法定程序编制和审批的规划，不得作为土地出让、建设项目审批的依据，严禁以各级各类会议纪要替代规划。严禁在国土空间总体规划确定的建设用地范围外作出规划许可，生态保护红线范围内建设项目的审批，必须符合“准入清单”；海岸带管控范围内建设项目的审批，必须符合海岸带保护和利用管理规定，严格按照规定程序上报。

（四）加强建筑风貌管控。抓好超大体量公共建筑、超高层地标建筑以及海岸带、河流两侧、主干道两侧等重要景观风貌控制区建筑风貌的管理，延续城市文脉，彰显城市特色，提高城市品位。建立健全建筑设计多方案比选论证、公

开公示、建筑使用后评估等制度，实行片区建筑师责任制，对不符合城市定位、规划、设计要求的，不得批准建筑设计方案。

## 二、切实保护耕地，严守耕地保护红线

（五）落实耕地保护目标责任制。各区政府、桂林洋开发区主要负责人是辖区耕地保护第一责任人，对辖区内耕地保有量、永久基本农田保护面积、高标准农田建设任务负总责，压实责任主体，逐级分解到人，确保目标落实到位。自然资源和规划、农业农村主管部门要健全考核管理办法，建立奖惩机制，考核结果在全市范围内通报。

（六）多措并举保障耕地补充。结合耕地后备资源开发、建设用地复垦、耕地提质改造、矿山生态修复、高标准农田建设、全域土地综合整治等工作，通过政府投资、引进社会资本投资等渠道落实补充耕地任务。加大补充耕地项目资金投入，新增水田项目应保尽保。自然资源和规划主管部门要尽快制定耕作层剥离再利用管理办法，明确剥离、存储、运输、再利用各环节的责任和要求，减少对土壤层的破坏。各区政府、桂林洋开发区要及时解决争议纠纷，确保项目顺利推进。

（七）严格新增耕地认定和后期管护。加强补充耕地项目竣工验收管理，按照标准严格认定新增耕地数量，评定新

增耕地质量，确保补充耕地数量质量到位。经验收合格的新增耕地，应当及时在年度变更中进行地类变更。各区政府、桂林洋开发区要逐级落实补充耕地项目后期管护责任，制定年度管护计划，签订管护协议，明确管护内容和管护措施，管护资金纳入各部门年度经费预算。

（八）实行精细化指标分配制度。对年度新增建设用地指标和补充耕地指标实行流量计划控制，科学制定指标分配方案，实行差别化分配。重大功能片区、重大基础设施、重大产业项目、重大民生项目用地需求重点保障，农村建设用地指标应专项使用。各区政府、桂林洋开发区每年一月底前，向自然资源和规划主管部门申请农村宅基地、乡村振兴等项目新增建设用地指标。建立指标分配挂钩机制，对耕地保护不力的地区，相应核减农村用地指标。

（九）严格建设活动占用耕地。各类建设尽量不占或少占耕地，特别是优质耕地。坚持补充耕地质量数量并重，自然资源和规划主管部门要对占补平衡落实情况严格把关，“占一补一、占优补优、先补后占”，严禁擅自扩大承诺占补范围。对开发边界范围内新增生态绿化用地、占地面积不超过100平方米的零星公共服务设施用地、路面宽度不超过8米的农村道路（含乡村旅游道路）用地等，采取“只征不转”“不征不转”方式利用土地。依法开展节地评价，总结

推广节地技术及模式，促进土地复合利用、立体利用、综合利用。

（十）加强设施农业用地管理。各区政府要逐级把关，对不满足设施农用地申请条件的，一律不得批准，严禁通过分次申报变相扩大设施用地规模。加强土地巡查，对随意扩大设施农业用地建设范围，借农村产业融合发展、乡村振兴战略实施之名，违法违规占地建设永久性餐饮、住宿、旅游、娱乐、会议、大型停车场、农产品加工、农产品展销、房地产等非农业建设的，及时制止，依法查处，确保农地农用。自然资源和规划主管部门会同农业农村主管部门负责设施农业用地日常管理，建立长效机制，促进现代农业健康发展。

### **三、规范土地市场，严格不动产登记管理**

（十一）建立净地供应审查机制。建立征收（收回）、转用、入库、出库、供应层层审查机制，严禁将未经储备整理、权属存在争议、规划条件不明确、征收拆迁安置补偿不到位、未经农转用审批、污染地块、存在法律经济纠纷、基础设施配套不足的土地纳入土地一级市场供应。各区政府、桂林洋开发区要严格落实征拆安置补偿，拆除地上建筑物和构筑物，清理地表附着物，完成注销相关权利证书后，将土地移交土地储备整理机构进行储备整理。对征地范围较大的，可根据征收（收回）进度分期入库。健全资料移交机制，

土地完成征收（收回）后，各区政府、桂林洋开发区将征地补偿方案、征地通告、征地协议、权属确认意见、现场照片、界线等材料移交自然资源和规划主管部门管理。

（十二）规范土地出让行为。除“点状供地”方式以外，国有建设用地按单宗地组织供应，按单宗地签订土地出让合同。依据控规可以划分为不同地块的，应先行分割再按宗地出让。严禁将商品住宅用地与其他产业项目用地捆绑或搭配供应，严禁以项目招拍挂、协议出让代替土地招拍挂实施土地供应。对混合用地，应明确各类用途比例，按主导用途对应的用地性质确定供地方式，实行整体供应。

（十三）严禁违规设置竞买条件。商品住宅用地和一般商业服务业用地原则上不得设定竞买资格要求。在不影响公平、公正

竞争，不排除多个市场竞争主体的情况下，工业用地、仓储用地、营利性公共管理和公共服务用地、城市重大标志性建筑及重点产业项目用地或产业集聚区用地，可设定产业类型、行业排名等竞买资格要求。

（十四）合理确定土地出让价格。自然资源和规划主管部门根据拟出让地块的综合条件、产业政策、市场情况，综合土地评估价等因素合理拟定土地出让起始价。土地出让底

价由市政府集体决策并严格保密，在出让活动结束之前，任何单位和个人不得泄露。

（十五）规范土地出让金征缴管理。除有明确规定外，不得减免、缓缴土地出让金，不得以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让金。土地出让成交后，未按合同约定足额缴纳土地出让金的，不动产登记机构不予核发不动产权证或不动产登记证明，不得按土地出让金缴纳比例办理土地使用权分期分割登记手续。对土地受让人拖欠土地出让金的，要及时追缴土地出让金及违约金，经催缴仍未足额缴纳的，依法依规追究违约责任。

（十六）保障重点项目落地。对于非营利公共管理和公共服务、交通运输等以划拨方式供应的土地，发展改革主管部门要提前谋划，每年一月底前制定政府投资计划，财政主管部门提前做好资金安排，自然资源和规划主管部门靠前审查、统筹保障，各区政府加快推进项目用地征收实施，确保重点项目依法依规建设。对国家重点建设项目中控制工期的单体工程和因工期紧或者受季节影响急需动工建设的项目，由自然资源和规划主管部门按程序申请，经批准的先行用地，应当在规定的期限内完善报批手续。

（十七）规范临时用地管理。对临时用地上建设永久建筑物、构筑物或其他造成无法恢复原种植条件的，一经查实

依法处理。对符合使用条件、界址清楚、面积准确、土地复垦方案可行、足额预存土地复垦费、足额缴纳土地补偿费等临时用地，各区政府审批出具批准文件后，土地使用权人方可开工建设；临时规划许可期满继续使用的，需重新办理用地审批手续。对期满拒不履行土地复垦义务的，或复垦验收中经整改仍不合格的，由自然资源和规划主管部门使用土地复垦费代为组织复垦。

（十八）规范填海项目不动产证换发。海域使用权人应当自围填海项目竣工之日起3个月内，向自然资源和规划主管部门申请换发不动产权证，自然资源和规划主管部门应提前30日进行提醒，逾期未申请的，不予办理海域使用权抵押登记。对未经竣工验收或验收不合格，拖欠海域使用金、土地出让金及有关税费等行为的，不予换发不动产权证。涉及缴纳土地出让金的，按土地市场评估价计算，已缴纳的海域使用金和围填海成本予以抵减。

（十九）加强储备土地管理。严禁虚假设定用途为储备土地登记发证，严禁储备土地抵押融资和担保，严禁未经依法供地将储备土地直接确定或划转给政府平台公司、国有企业或其他企事业单位，不得办理不动产登记。对尚未偿还的存量土地储备贷款，自然资源和规划主管部门结合土地年度



供应计划制定还款计划，财政主管部门做好资金安排，避免储备土地因抵押而不能及时供应。

#### 四、加强批后监管，严格国土空间用途管制

（二十）分类处置批而未供用地。对符合规划的，加快土地前期开发，有序组织土地供应，特别是已开工建设的城市基础设施和公共服务设施项目，优先完善土地供应手续；对部分符合规划的，重新调整后依法组织报批；对因规划、政策调整不具备供地条件的，细化征转批文撤回操作规范，明确指标、税费使用办法，盘活建设用地指标。各有关单位要高度重视，对不配合办理土地供应手续、土地征收进度滞后等影响土地供地率的，在全市范围内通报批评。

（二十一）加快闲置土地处置和盘活。科学制定处置工作计划，精准界定土地闲置原因，确保依法依规处置到位。对确属企业原因造成闲置的，以征缴闲置费方式处置的要足额征缴，以无偿收回方式处置的要坚决依法收回；对确属政府原因造成闲置的，各有关部门要严格落实履约责任，限期消除政府原因，营造诚实守信的营商环境。加快出台协议有偿收回实施办法，探索“共享收益”处置新模式，促进闲置土地的盘活利用。

（二十二）依法限制未处置闲置土地的权益。严厉打击囤地、炒地行为，未经依法处置的闲置土地不得办理转让、

出租、抵押和变更登记。对认定的闲置土地抵押权益实行差别化管理，在动工开发前，属政府原因和不可抗力造成的闲置土地，经市政府批准同意继续开发的，可办理抵押登记，抵押期限不得超过约定动工开发之日起1年；属征缴闲置费的闲置土地，足额缴纳土地闲置费后可办理抵押登记，抵押期限不得超过决定征缴闲置费之日起1年。

（二十三）强化土地供后监管。健全土地供后监管常态化机制，明确巡查责任到人，实现巡查全市覆盖不留死角。实行土地开发利用信息现场公示，接受社会监督和群众举报。对协议约定时间前30日仍未开竣工的，实行开工、竣工提醒，促进土地的开发利用。

（二十四）健全违法用地查处机制。建立涵盖各相关部门的土地执法共同责任制，实行“市一区一镇（街）一村”四级巡查防控，强化属地监管主体责任，充分发挥村镇基层组织作用，形成强大工作合力。畅通社会举报渠道，建立重大典型案件区级“公开调查、公开处理、公开追究、公开曝光”机制和市级挂牌督办制度，坚决依法处罚到位。

## **五、强化措施保障，完善监督管理机制**

（二十五）建立国土空间动态监测评估预警和实施监管系统。充分利用信息化手段，以规划编制、土地供应、供后监管为重点，将“规划公开、标准告知、协议签订、按标施

建、对标验收、闲置预警、履约监管、联合惩戒”纳入监管全过程，实行闭环管理。健全“红绿黄灯”预警机制，对规划执行、土地利用、协议履约情况进行常态化、全覆盖、全生命周期综合监管。

（二十六）实行自然资源管理共同责任制。严格保护和合理利用自然资源是各级各部门共同责任。全市各单位要高度重视，将自然资源工作纳入重要议事日程，建立健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的工作机制，充分发挥群众监督、舆论监督和社会监督作用。建立健全自然资源联席会议决策制，重大事项由市、区、管委会集体审议，市政府常务会议集体决策，特别重大的事项提交市委常委会研究决策。

（二十七）开展自然资源和规划综合考核评价。建立自然资源和规划管理目标责任制，细化考核办法，对各区政府、各相关部门落实耕地保护、永久基本农田保护、森林资源保护、节约集约用地、规划实施、土地征收储备、违法用地管控等工作完成情况进行评价，将其作为各单位年终绩效考核和干部综合考核评价、离任审计的重要内容，对履职不力、监管不严、失职渎职的，依法依规严肃处理。

本意见自印发之日起 30 日后施行，有效期五年。本意见在 2020 年 12 月 31 日前与省委办公厅、省政府办公厅印

发的《关于进一步采取超常规举措确保完成全年经济目标的实施意见》（琼厅字〔2020〕22号）不一致的，按省超常规举措执行。

海口市人民政府办公室

2020年6月5日

（此件主动公开）