

我省召开关于加强土地宏观调控提升土地利用效益新闻发布会 详解海南史上“最严格”土地管理政策

本报海口1月12日讯（记者陈雪怡）今天，省政府在海口市召开关于加强土地宏观调控提升土地利用效益新闻发布会，就近日出台的《海南省人民政府关于进一步加强土地宏观调控提升土地利用效益的意见》（以下简称《意见》），这一堪称海南史上“最严格”的土地管理政策进行详细解读，回应社会关切。

据介绍，《意见》的出台，是海南以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记视察海南时的重要讲话精神，主动适应新时代、新变化，转变发展方式的一项举措，也是贯彻落实《中共海南省委关于进一步加强生态文明建设的谱写美丽中国海南篇章的决定》的一次具体行动。

近年来，我省坚决贯彻国家关于严格土地管理、加强宏观调控的重大决策部署，土地利用管理水平不断提高。但是，按照新发展理念和新时代的要求，我省长期存在的一些管理上的问题也显得更为突出，亟待推进解决，包括土地利用效益较低、土地利用浪费粗放、土地资源配置不够合理、土地市场化水平不高等。

“出台这个文件其目的，就是要破解这些难题，倒逼土地管理和土地开发利用项目，朝着节约集约的方向发展，促进产业转型升级，为保障海南经济社会可持续发展健康和生态省建设奠定坚实基础。”省国土资源厅副厅长吴开成介绍道，《意见》的内容概括起来是“一个总体要求”“三位一体管控机制”“三个环节制

度革新”“三项长效机制”，可以简称为“1+3+3+3”政策体系。

“《意见》是今后一个时期我省土地利用管理工作的纲领性文件，在此基础上，省国土资源厅将进一步研究出台具体的配套政策措施，按照稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的要求，全面贯彻新发展理念，继续坚持以供给侧结构性改革为主线的生态文明建设为抓手，落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，进一步加强土地宏观调控，强化对用地方向、结构、布局等方面的管控引导，以土地利用转变方式促进发展质量和效益提高，不断推进土地利用管理的精细化、科学化，确保《意见》中的各项要求能够落地生根。”吴开成说。

接下来，我省将坚持土地供应有保有压、分类调控，对住宅用地实行细化分类管理，全面保障不同性质、不同层次的刚性居住需求用地，保障性的住宅用地应保尽保，同时严格管控商品住宅用地。在总量安排上，将适当调减用地指标，排好供地时序，并进行严格管理。对于产业性用地和其他用地，将紧紧围绕省委、省政府确定的发展目标，积极保障十二个重点产业、六类重点产业园区、“五网”基础设施、“美丽海南百镇千村”建设、农村一二三产业融合发展建设，以及新产业新业态，大众创业、万众创新发展等，与此同时，加大对教育、医疗、文化、体育、环保公益设施等项目的用地支持。

海南史上“最严格”土地管理政策的“破土之路”

■ 本报记者 陈雪怡

《海南省人民政府关于进一步加强土地宏观调控提升土地利用效益的意见》（以下简称《意见》）甫一出台，就迅速占据了国内和省内外许多新闻媒体、网站平台的重要版面、焦点位置，并引起了社会公众、百姓企业的热烈讨论、积极关注。

正如“城”字，垒土而成，土地资源是国家和地方的发展之基、生态之要、生存之本，在保障经济平稳健康发展、促进社会和谐稳定有序、稳步推进生态文明建设中，具有重要作用。

而土地资源，之于我国唯一的热带岛屿省份——海南而言，其稀缺性、不可替代性更加突出，其作用和意义更加重要，其土地利用管理政策也应更加严格。

这个被称为海南史上“最严格”的土地管理政策，已经开始了“栽培、萌芽”的“破土之路”。

“最严格”的“栽培之苗”：有限土地要发挥无限效益

“最有限”的土地资源，要发挥“最无限”的土地效益，这是海南史上“最严格”的土地管理政策的出台之源，亦是栽培之苗。

“当前，随着海南经济社会发展加快推进，我省资源环境约束日益加剧。在党的十九大提出经济由高速增长向高质量发展的新时代背景下，亟须提高土地利用发展的质量和效益。”省国土资源厅副厅长吴开成说，为贯彻落实党的十九大精神和省委、省政府关于加强生态文明建设、推动高质量发展的要求，自去年开始，我省着手草拟《意见》，目的在于以制度创新、深化改革、规范管理，破除土地利用粗放低效的瓶颈问题，推进国土资源管理走进高质量高效益发展的新时代。

苗已种下，若想让其成型成势，

需要辅以“最严谨”的培育原则。

“在坚持以党的十九大精神为指引的基础上，《意见》起草把握了两条原则：一是注重及时有效，从当前宏观调控实际需要出发，《意见》提出的政策措施既要体现改革的方向，更要突出强调可操作性；二是突出针对性，针对土地调控中的突出问题，综合运用政策、经济和技术手段提出具体措施。”省国土资源厅政策法规处处长王雪皓介绍，基于上述原则，在起草过程中，省国土资源厅充分结合百日大研讨大行动活动，调研学习了上海、浙江、广东等省份经验，并广泛征求了各市县人民政府、省直有关部门、省内外有关专家及公众的意见，于2018年1月4日经六届省政府第98次常务会议审议通过，并由省政府印发实施。

“最严格”的萌芽脉络：“1+3+3+3”体系

海南史上“最严格”的土地管理政策的“破土之路”，不仅在于种下好苗、培育生根，还在于破土萌芽、茁壮成长。

《意见》包括8个部分共24条，总体脉络概括起来就是“一个总体要求”“三位一体管控机制”“三个环节制度革新”“三项长效机制”的“1+3+3+3”体系。

“一个总体要求”，就是坚持新发展理念统领全局，坚持“总量锁定、增量递减、存量优化、效益提高”的基本要求，确保到2020年，全省建设用地总规模控制在550万亩以内；坚决守住耕地保有量1072万亩、永久基本农田909万亩和林地保有量3165万亩；全面落实“十三五”时期单位国内生产总值占用建设用地面积下降20%的目标任务。这是牢固树立社会主义生态文明观，践行“绿水青山就是金山银山”，推动形成人与自然和谐发展新格局的必然选择。

“三位一体管控机制”，是指以规划管控空间、以计划调控时序、以标准严格准入的宏观调控工具体系，从空间、时间和项目成长三个维度对国土空间开发提出了严密的管控措施。

“在空间管控上，充分尊重和发挥规划，特别是‘多规合一’的引领作用，将建设项目的用地严格限定在总体规划划定的各类开发边界内。同时，提出探索建立耕地占补、林地占补指标交易等制度，为适当补偿生态空间和农业空间的经济社会发展，开辟出一条可操作、可执行的渠道。”王雪皓说，在供应时序上，实施了更加具有差异性的计划调控，包括将有限的新增建设用地投放到产出效益更高、用地需求更迫切的地区，对已批准的建设用地供应较慢的市县，要减少、直至暂停安排新增建设用地指标，让每一分指标都能发光发热；在市场准入上，首次将土地投资强度、产值、税收等相关指标，作为建设用地供应的准入标准。对于项目竣工后无法达到标准的，根据“对赌协议”，视情况补缴相应的价款差额，或者解除合同并按约定处置地上已建成的设施。

“三个环节制度革新”，是指从供地制度设计、市场配置过程和土地供后监管三个环节，进一步加大供给侧结构性改革，变革创新有利于提升土地利用效益的政策体系。

值得一提的是，《意见》在严格管控和深化创新的同时，始终关注产业结构的转型升级，对房地产、特别是普通商品住宅实施了严格监管。从严禁就商品住宅项目签订招商引资协议，到不得约定为产业项目配套安排商品住宅用地，再到禁止将商品住宅用地与其他产业项目用地捆绑或搭配供应；从禁止将规划用途擅自调整为商品住宅用地，到禁止将土地用途改变用于普通商品住宅，再到禁止商品住宅用地提高容积率，实现了真正的用地全过程监管。

“三项长效机制”，是指从责任落实机制、税收调节机制和奖惩考核机制三个方面，形成提升土地利用效益的长效保障机制。市县人民政府是土地宏观调控和节约集约利用的具体实施者，这三项长效机制就是为市县人民政府量身定做的，体现了权责一致。其管理的思路 and 手段在“行政管控”的基础上强化了“经济引导”，从“过程导向”转为“结果导向”，从“单项突破”转为“协同作战”，体现了土地管理工作融入现代化治理体系的方向。

吴开成表示，《意见》将作为今后一个时期指引我省土地管理工作的纲领性和指导性文件，省国土资源厅将进一步细化配套政策措施，保证各项措施落地、成为各市县开展土地管理工作的行动规范。同时，还将加强指导和监督，确保各市县严格遵循并执行好《意见》各项政策措施，让各用地单位、企业和个人了解和执行政策，在全社会形成节约集约用地的良好氛围。

在供地制度上，提出针对不同产业、不同行业对项目用地的特殊需求，探索实施“先租后让”“点状

“三个环节制度革新”，是指从供地制度设计、市场配置过程和土地供后监管三个环节，进一步加大供给侧结构性改革，变革创新有利于提升土地利用效益的政策体系。

在供地制度上，提出针对不同产业、不同行业对项目用地的特殊需求，探索实施“先租后让”“点状

新土地管理政策四大热点问答

■ 本报记者 陈雪怡

“最严格”体现在哪些方面？何为“对赌协议”？如何促进产业转型升级？对房地产市场是否有影响……

今天，在省政府召开的关于加强土地宏观调控提升土地利用效益新闻发布会上，省国土资源厅相关负责人对近日出台的《海南省人民政府关于进一步加强土地宏观调控提升土地利用效益的意见》（以下简称《意见》）所引发的一系列热点问题，一一进行了回应。

“严格”主要体现在哪些方面

问：据了解，这一文件堪称是海南史上“最严格”的土地管理政策，麻烦具体介绍一下这个文件的“严格”主要体现在哪些方面？

答：保护环境和节约资源是我国的基本国策，要求落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度。我省是全国唯一的热带岛屿省份，土地的稀缺性和不可替代性是不言而喻的。因此，在加

强土地管控和保护方面，我们采取了严格的措施，而这个文件的“严格”体现在两个层面。

首先，在文件的总体要求、总体目标和总体原则中体现了“最严格”。文件全面贯彻落实党的十九大精神和省委、省政府推进生态文明建设的要求，提出了严格建设用地总量管控，坚守土地利用的底线，严守生态保护红线和耕地保护

红线。从具体政策措施来说，“严格”在于五个方面：

第一，严格规划管控，建立规划调整的硬约束制度，严格控制规划的擅自调整；

第二，严格土地准入，提出建立土地出让的控制标准，首次将土地投资强度、产值和税收等，纳入土地出让的前置条件，把好土地的准入门槛；

第三，严格土地用途管制，严禁其他各类用途的土地改变为商品住宅用地；

第四，严格土地规范管理。包括禁止各类招商项目中配套商品住宅。禁止商品住宅和其他产业项目捆绑搭配供应；

第五，严格土地交易管理，要求所有招标、拍卖、挂牌公开供应的土地纳入省级统一的土地市场进行交易，否则不得办理土地登记。

何为“对赌协议”

问：《意见》中提到在土地开发利用中，采用“对赌协议”加强开发利用管理，请省国土资源厅具体谈谈这方面的内容。

答：实际上，对赌是投行业务，企业兼并的过程中经常用的一种方式，可以叫作估值调整机制。通俗地讲，它是双方对未来不确定的投资和收益情况，用事先约定的一种方式明确今后双方的收益和风险。也就是说，通过签订协议，明确今后不管出现什么情况，双方都必须按照协议履行自己的义务，享受权利，承担风险，包括违约机制。

将这一方式用到土地管理中也是一种新的尝试，可以从四个方面理解“对赌协议”：第一，“对赌协议”是一种合同，它和土地出让的合同一样，都是双务合同，都能适用民法总则的规定，也都能适用经济法的有关规定。“对赌协议”跟土地出让合同都是可以并用、

并行的。在《意见》中，既要求市县人民政府供应土地，又要求市县人民政府在出让土地前把土地开发建设有关条件事先发布告知土地参与竞买人，在土地出让公告和有关的竞买手册中都要公开列明，这充分保证了当事人的知情权。这就是在合同关系中，合同的要约。竞买人参加竞买本身就是对政府要约的承诺，这就是“愿者参与”。在参与过程中，政府和竞买人双方都是作为平等的民事主体存在的，也都遵循和体现了民法总则的议事原则，不存在买卖不公的问题。双方签订的土地合同是具有法律效力的，不但对竞买人有约束力，对政府同样有约束力，如果发生双方纠纷、协商不下，由人民法院裁定。也就是说，把“对赌协议”这种相关的条款引入到土地交易中，在法律上没有障碍。

第二，从对赌的内容来看，只要法律

没有禁止的东西，双方都可以在“对赌协议”中体现。比如说，政府可以提出出让这块地，要求什么时间投资多少金额，什么时候完成开发，甚至可以提出多长时间投产，以后解决多少人的就业，产生多少税收等，这些内容都可以成为“对赌协议”或者是土地出让合同的条款提出来。愿者参与，企业投资，达成协议，这就是约束双方的条款。如果是出现了约定的条件达不到，按照双方约定好的，政府可以以适当的金额收回土地，甚至如果约定的条件是无偿收回，政府也可以无偿收回。这是从对赌的内容理解“对赌协议”。

第三，从土地管理的时效角度来看，由于我国的《物权法》《土地管理法》和相关的法规没有对具体某宗地开发利用过程中有明确的规定，既没有那么详尽的规定，也不可能穷尽现实生活中的各种情况。地方政府为了

发挥实施土地开发的目的，政府可以提出刚才提到的“对赌协议”的内容，这样一来，就形成了对法律规定不完善、或者是法律不可能规定的地方进行弥补。比如《意见》提出的要提高土地利用效率，这是从管理者的角度理解“对赌协议”的含义。

第四，从实操的层面来看，可以把“对赌协议”融入到土地出让的条款中，不再单独签订“对赌协议”。既可以两个协议，一个“对赌协议”和一个土地出让合同同时签订，也可以把“对赌协议”作为土地出让合同的一个附件。这几种情况都不影响它的法律效力。

把“对赌协议”这个机制引入到土地利用管理中，用好合同管理这种民事法律手段，既可以弥补法律规定的不足，也可以更好地发挥政府的作用。这样的设定，是市场决定资源配置和发挥政府作用最好的结合点。

如何助力海南重点产业发展

问：《意见》将如何助力海南的重点产业发展？

答：近年来，省委、省政府坚决贯彻落实党中央、国务院关于供给侧结构性改革要求，出台了一系列的政策措施，土地政策是宏观调控中非常重要的一个环节。《意见》作为土地管理政策，在支持产业发展和转型升级方面有着不容小觑的作用和意义。

首先，在保障产业用地的用地规划和计划的安排上，《意见》提出对产业用地应保尽保，精准施策，特别是对实体经济予以倾斜，具体包括全省十二个重点产业、六类重点产业园区、“美丽海南百镇千村”建设等。同时，《意见》还提出，禁止向产能过剩、高污染、高耗能的产业进行供地。

第二，关于产业用地的供地模式，《意见》提出一套“组合拳”的供应模式，

其中包括“先租后让”“点状供地”等创新性的方式支持产业用地的落地和发展。同时关于供地的价格，《意见》提出了关于研发设计、现代物流等产业用地可按规定参照工业用地出让价格出让。

第三，在土地期限方面，《意见》提出结合产业生命周期安排弹性供地年期，结合产业的生命周期确定土地的供应期限，这样有利于降低企业的用地成本，提

高土地利用效益。

最后，为保证产业政策能够有效落地，《意见》也提出了相应的奖惩措施，也就是对于市县节约集约用地水平比较高的，可以倾斜安排用地指标；对于土地利用效益较低，利用粗放的市县将调整用地计划的安排，甚至暂停土地的供应，以此进一步保障海南的产业用地和发展。

最严政策会否推高海南房价

问：土地政策与房地产相关，请问《意见》的出台对海南的房地产市场会有怎样的影响？严控土地调控政策是否会进一步推高海南的房价？

答：房地产概念大概有三个层次的理解，第一个层次是广义的房地产概念，也就是房地产管理法说到的在国有土地上开发建设，包括建设房屋和构筑物，这些活动都算房地产开发；第二种理解，土地房地产宏观调控中，经常会把住宅类开发和商业类开发合并称为房地产开发，这是中间的概念。还有一个狭义的概念是住宅建设，包括商品住宅建设。很多网民，很多人关注的可能是最后一种，就是狭义的房地产市场，因为跟大家息息相关，房价涨了没有，指的是住宅的价格涨了没有。

市场不敢说是千变万化、变化莫测，但是，市场的不确定性是一个很显性的特征，房地产市场也是这样。房地产市场和其他的市场一样，受到很多因素的

影响，是波动的。同时，也受到政府的宏观调控影响。但是，政府的调控是综合性的，是多部门施策，多部门发力才能达成产生预期的效果。土地调控只是其中一个手段，单纯从《意见》来看，预测海南今后房地产会发生什么变化，很难有准确的结论。

《意见》是针对整个广义的房地产，也是针对整个土地管理工作制定的，如果说影响，是对海南整体的房地产市场的影响。出台这个《意见》的宗旨、初衷、目的，就是引导房地产健康有序发展。海南的环境吸引越来越多的朋友来到这里度假、养生，甚至养老，海南面对这样的情况，其房地产市场有自己的独特性，它不但要为本省居民，包括来海南创业、就业发展的人提供刚性的住宅需求的任务，同时也要承担、面临越来越多的省外人群到海南旅游度假、养生养老，提供住宿、餐饮和其他服务的问题。特别是这些年，随着国内经济的快速发展，人民越来越追求高品

质的健康生活，来海南旅游度假、养生养老的人越来越多，来海南购房就业的人也越来越多。据统计，2017年，省外人士到海南购房的比例占海南商品房销售比85%以上，而且上升趋势还在发展。所以，从这个意义上讲，海南房地产面向的是全国的市场，十几亿人口都是它潜在的客户。这种情况在全国恐怕也是独特唯一的。但是，海南地域面积很小，土地资源稀缺，加上岛屿的生态环境是比较脆弱的，其环境承载力也是有限的。只要是客观地看待这个问题，谁都能得出一个结论，海南在房地产调控，特别是在住宅市场调控上的压力和难度是巨大的。习总书记有一句话，大家也耳熟能详，“房子是用来住的，不是用来炒的”。习总书记的这个指示，是全国也是海南房地产宏观调控的方向和定位。

《意见》一方面要围绕解决本省居民的刚性需求，本省居民包括在本省创业、就业的外省非海南户籍人员的刚性

需求，要按类调控，分类保障，要在保障性住房、棚户区改造、满足本省居民需求等方面进一步增加土地供应量，要做到应保尽保，《意见》释放了很强烈的信号。另一方面，考虑到全国人民来海南旅游度假、养生养老的需求，《意见》也明确进一步丰富海南的房地产类型，重点发展以提供旅游度假、养生养老服务为目标的房地产。从用地的类型上来看，主要是增加旅馆类、住宿餐饮类这样的经营性用地指标。面向岛外居民销售的商品住宅用地要把握一个原则，既要合理有序的配置，也要严格限制。省委书记刘赐贵提出，海南不做房地产加工厂。海南岛很小，环境很脆弱，海南的房子是用来住的，不是用来炒的，更不应该是用来空着晒太阳的。相信这个《意见》出台之后，海南保障性刚需将会更加有利，房地产的结构将会优化，房地产市场运行将会更加健康有序。

（本报海口1月12日讯）

