

# 海南自由贸易港土地管理条例

(2023年4月16日海南省第七届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

## 第一章 总 则

**第一条** 为加强土地管理,保护土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,改善生态环境,促进社会经济的可持续发展,根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》的规定,遵循《中华人民共和国土地管理法》等法律、行政法规的基本原则,结合海南自由贸易港实际,制定本条例。

**第二条** 各级人民政府应当贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,坚持绿色发展理念,科学规划,落实土地用途管制制度,加强生态保护和修复,推动节约集约用地,制止非法占用土地和破坏土地资源的行为。

**第三条** 国有土地使用权可以依法出让、划拨、租赁、转让、承包、抵押和继承等。

集体所有土地使用权可以依法出让、出租、转让、承包、联营、作价出资(入股)、抵押等。

**第四条** 省和市、县、自治县人民政府自然资源规划和规划主管部门统一负责本行政区域内土地管理和监督工作。

市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门可以在市辖区或者乡镇设立自然资源和规划派出机构,实行垂直管理,负责市辖区或者乡镇的土地管理工作。

省和市、县、自治县人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内农村宅基地改革和管理有关工作,做好耕地质量管理相关工作。

**第五条** 县级以上人民政府自然资源规划和规划主管部门应当加强土地管理数字化建设,建立统一的国土空间基础信息平台,形成全省国土空间规划“一张图”。国土空间基础信息平台应当包括国土空间规划、土地调查监测、耕地保护、国土空间用途管制、土地储备、土地征收、土地开发利用、国土空间生态修复、自然资源(不动产)登记、执法监督等内容。

县级以上人民政府应当依托国土空间基础信息平台整合相关空间数据,实施机器赋码、一地一码、一码管地等制度,实现土地管理全流程数字化管理和国土空间智慧治理;建立土地信息归集、发布查询、智能选址、政策指引和招商地图等功能为一体的土地超市,构建规范高效的土地市场监管体系;开展国土空间规划动态监测评估预警和监管,实施规划和用地全过程管理。

县级以上人民政府自然资源和规划、发展改革、生态环境、住房和城乡建设、林业、农业农村等部门应当按照国土空间规划建立土地管理信息共享机制,实现数据共享和业务协同。

## 第二章 土地所有权、使用权和土地登记

**第六条** 土地所有权和使用权依法实行登记发证制度。

流转期限为五年以上的土地经营权,当事人可以向登记机构申请土地经营权登记;未经登记,不得对抗善意第三人。

**第七条** 省和市、县、自治县人民政府自然资源规划和规划主管部门负责本行政区域内城乡地政、地籍的统一管理工作。土地权属登记由土地所在地的市、县、自治县人民政府不动产登记机构依照不动产登记相关法律、法规办理。

**第八条** 土地权属争议,由当事人协商解决,协商不成的,由人民政府依照法律规定的权限组织调解,调解未达成协议的,按照分级负责的原则处理。

土地所有权和土地使用权争议,争议各方没有证据证明土地归属,又调解不成的,由县级以上人民政府根据具体情况决定其归属。

## 第三章 国土空间规划

**第九条** 海南自由贸易港按照国家和本省规定建立国土空间规划体系。国土空间规划包括总体规划、详细规划、相关专项规划。下级国土空间规划应当服从上级国土空间规划;详细规划、相关专项规划应当服从总体规划;相关专项规划应当相互协同,并与详细规划相衔接。

经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。

**第十条** 省国土空间总体规划由省人民政府组织编制,经省人民代表大会常务委员会审议后,报国务院批准。国家规定需报国务院批准的城市国土空间总体规划,由本级人民政府组织编制,经本级人民代表大会常务委员会审议后,由省人民政府审核并报批。其他市、县、自治县国土空间总体规划由本级人民政府组织编制,经本级人民代表大会常务委员会审议后,报省人民政府批准。乡镇国土空间总体规划的编制、报批,按国家和本省的有关规定办理。

城镇开发边界内的详细规划由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门组织编制,报本级人民政府批准。城镇开发边界外的乡村地区,由乡

镇人民政府以一个或者几个行政村为单元,组织编制村庄规划作为详细规划,报上一级人民政府批准。法律、法规另有规定的,从其规定。编制村庄规划时,应当留足农村集体经济组织成员的生产、生活用地。

自然资源和规划主管部门负责编制的涉及空间利用的相关专项规划,报本级人民政府批准。涉及空间利用的交通、能源、水利等其他专项规划,由相关主管部门组织编制,书面征得同级自然资源和规划主管部门同意后,报本级人民政府批准。专项规划与总体规划不一致的,相关部门应当进行修改。

本省对重要规划控制区、重点产业园区的国土空间规划编制、审批另有规定的,从其规定。

**第十一条** 经依法批准的国土空间规划,任何组织和个人不得擅自修改;确需修改的,由规划编制机关组织修改,报有权限的批准机关批准。其中,国土空间总体规划确需修改的,应当符合下列情形之一:

- (一)国家战略、重大政策调整;
- (二)行政区划调整;
- (三)国家和省重大能源、交通、水利等基础设施以及其他重大工程建设项目需要;
- (四)不可预见的重大国防、军事、抢险救灾、疫情防控等建设项目需要;
- (五)法律、法规规定或者省人民政府认定的其他情形。

国土空间详细规划、相关专项规划的修改,按国家和本省有关规定执行。

**第十二条** 国土空间总体规划、详细规划编制、修改报送审批前,组织编制机关应当依法将国土空间规划草案予以公示,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。

经批准的前款国土空间规划应当及时公布,法律、法规规定不得公开的内容除外。

**第十三条** 各级人民政府应当加强土地利用计划管理。没有新增建设用地计划指标的,不得批准农用地转用和未利用地转用。

省人民政府对土地利用年度计划的执行情况实行年度评估和考核。

县级以上人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展计划执行情况的内容,向本级人民代表大会报告。

## 第四章 耕地保护

**第十四条** 各级人民政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。

县级以上人民政府应当建立耕地保护网格化监管机制,实现耕地保护责任全覆盖;确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低;采取措施防止耕地闲置、荒废。

省人民政府应当组织自然资源和规划、农业农村、统计等部门对市、县、自治县人民政府耕地保护责任目标落实情况进考核。考核结果作为领导干部考核、自然资源资产离任审计等的重要依据。

**第十五条** 严格控制各项建设占用耕地。建设项目能利用荒地、劣地的,不得占用耕地;能利用现有建设用地的,不得新增建设用地。

经依法批准的非农业建设占用耕地的,按照“占多少、垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当依法缴纳耕地开垦费用于开垦新的耕地。

省人民政府自然资源和规划主管部门建立补充耕地指标统筹调剂机制。市、县、自治县人民政府未落实耕地保护年度责任目标任务、年度耕地垦造任务的,省人民政府可以核减其下一年度农用地转用计划指标。

耕地开垦费、补充耕地指标的相关费用,应当作为建设用地成本列入建设项目总投资,并及时足额缴纳或者兑付。

**第十六条** 经依法制定的永久基本农田,任何单位和个人不得擅自变更。经依法批准占用永久基本农田的,应当按照永久基本农田数量不减少、质量不降低的要求进行补划,并按照法定程序修改相应的国土空间规划;缴纳耕地开垦费的,占用单位应当按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

市、县、自治县人民政府应当根据国家和本省有关要求,将永久基本农田范围以外一定数量的优质耕地划为永久基本农田储备区,作为补划永久基本农田的后备资源库。对永久基本农田储备区应当加强管理,保证耕地质量不降低。

**第十七条** 禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养殖。耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产,严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。

对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地的,市、县、自治县人民政府负责编制方案,通过

## 海南省人民代表大会常务委员会公告 第4号

《海南自由贸易港土地管理条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第三次会议于2023年4月16日通过,现予公布,自2023年5月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会  
2023年4月16日

统筹林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地整治为耕地等方式,补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地,落实耕地保有量任务。

**第十八条** 开垦耕地应当制定耕地开垦方案,报请市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门批准。市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当将批准的开垦方案相关信息予以公示。

新开垦的耕地由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门会同同级农业农村主管部门验收,并在验收结束后七个工作日内报省人民政府自然资源和规划主管部门备案,同时公示耕地验收情况。经验收合格的新开垦耕地,由市、县、自治县人民政府登记造册,负责保护管理。

市、县、自治县人民政府应当加强新开垦耕地的后期管护,制定实施方案,明确管护职责、措施、标准等要求,落实项目实施主体、乡镇、村以及土地承包经营者的管护责任。

**第十九条** 土地复垦实行“谁破坏、谁复垦”的原则。因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏,用地单位和个人不能自行复垦或者复垦不符合要求的,应当按照有关规定交纳土地复垦费,由土地所在市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门统一组织复垦。

**第二十条** 实行耕地保护激励性补偿。

市、县、自治县人民政府可以建立耕地保护激励机制,对承担耕地保护任务的集体经济组织、农户等主体予以奖励。

**第二十一条** 禁止任何单位和个人闲置、荒弃耕地。

土地承包经营权人可以采取转包、出租、入股等方式进行土地经营权流转,以及代耕代种、联耕联种、托管等方式,恢复闲置、荒弃耕地耕种。

经土地承包经营权人同意,乡镇人民政府、街道办事处可以将农业标准地集中对外与土地经营权人签订投资建设协议,对亩均投入产出、机械化种植面积、农业投入品使用、农产品安全和环境保护等控制性指标,相应奖励以及撂荒耕地等行为的违约责任作出约定。

**第二十二条** 县级以上人民政府应当加强国土空间生态保护和修复,建立健全生态保护补偿制度,推进山水林田湖草整体保护、系统修复和综合治理。

县级以上人民政府应当按照国土空间规划组织实施土地整治和生态修复,优化城乡生产、生活、生态空间,保护和改善生态环境。对社会投资主体从事生态和保护修复工作的,可以按照“谁修复、谁受益”的原则,通过依法赋予一定期限的自然资源资产使用权等方式予以激励。

因自然灾害造成耕地损毁的,市、县、自治县人民政府应当及时组织耕地复垦或者修复。

## 第五章 农用地转用与土地征收

**第二十三条** 非农业建设涉及农用地转用、土地征收的,由市、县、自治县人民政府拟定方案,向省人民政府自然资源和规划主管部门提出申请,经省人民政府自然资源和规划主管部门审核后,按照国家有关规定报请批准。

未利用地转为建设用地的,报省人民政府批准。

农业综合开发用地中的非农业建设项目占用的土地按建设用地报批批准。

**第二十四条** 征收集体所有土地,由被征收土地所在市、县、自治县人民政府组织实施。但国务院或者省人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设项目,跨市、县、自治县的建设项目,以及国家、本省确定的其他重点建设项目,其土地征收由省人民政府自然资源和规划主管部门组织实施。

**第二十五条** 征收农村集体土地的程序、补偿安置标准和方式等,按照《中华人民共和国土地管理法》以及海南自由贸易港征收的有关规定执行。

## 第六章 国有土地使用权市场管理

### 第一节 国有土地供应

**第二十六条** 国有建设用地使用权出让、划拨、租赁,应当以宗地为单位,坚持以项目带土地的原则,且符合下列条件:

- (一)符合省和市、县、自治县国土空间规划以及土地利用年度计划;

- (二)土地权属清晰;
- (三)没有法律纠纷;
- (四)土地征收补偿安置落实到位;
- (五)出让、划拨的国有土地地块位置、使用性质、容积率、绿地率、建筑密度等规划条件明确;
- (六)符合相应的土壤环境质量要求;
- (七)具备动工开发所必须的其他基本条件。

国有建设用地使用权出让和租赁的最高年限依照国家有关规定执行。

**第二十七条** 国有土地使用权出让、划拨、租赁用于非农业建设的,由市、县、自治县人民政府批准。

国有土地使用权出让用于种植业、林业、畜牧业、渔业生产的,由市、县、自治县人民政府批准。但依法应当由国务院批准的除外。

建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有土地的,由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门批准。

国有土地不得承包用于非农业建设。国有土地使用权承包用于种植业、林业、畜牧业、渔业生产的,由市、县、自治县人民政府批准。国家所有依法由农民集体使用的农用地承包,依照农村土地承包有关法律、法规执行。

**第二十八条** 省人民政府自然资源和规划主管部门应当会同有关主管部门按照节约集约用地的原则,在满足功能和安全要求的前提下,区别产业和项目功能,确定和调整各类项目建设用地标准,报省人民政府批准后公布执行。

市、县、自治县人民政府应当根据各类项目建设用地标准进行用地审批。

**第二十九条** 市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门根据本地区国民经济和社会发展规划,产业政策,省和市、县、自治县国土空间规划、土地利用年度计划和土地市场状况,编制国有土地使用权供应计划,报经本级人民政府批准后,在省人民政府自然资源和规划主管部门指定的媒介上公布。

需要使用土地的单位和个人可以在公布的时限内向市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门提出意向用地申请。

**第三十条** 市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当按照国有土地使用权供应计划,会同有关部门拟定土地供应方案,报本级人民政府批准后组织实施。

土地供应方案应当包括拟出让、租赁地块的具体位置、界址、用途、面积、年限、土地使用条件、规划设计条件、供地方式、供地时间等。

**第三十一条** 国有土地使用权出让、租赁、承包的,应当纳入土地超市,并进入政府公共资源交易平台进行供应。

工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地,以及同一地块有两个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式出让。国家对海南自由贸易港土地出让方式另有规定的,从其规定。

以招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式出让、租赁、承包国有土地使用权的,应当在省人民政府自然资源和规划主管部门指定的媒介上发布公告,公布拟出让、租赁、承包地块的基本情况和招标、拍卖、挂牌等公开竞价的时间、地点。

**第三十二条** 市、县、自治县人民政府可以采取弹性年期、先租后让、租让结合、招挂结合等方式供应土地。

市、县、自治县人民政府供应混合用地可以按照主导用途对应的土地性质实行差别化的方式供应土地。

市、县、自治县人民政府对产业链关键环节、核心项目涉及的多宗土地可以实行整体供应。

土地供应的具体办法由省人民政府另行制定。

**第三十三条** 实行基准地价、标定地价和国有土地供应最低价标准公示制度。市、县、自治县各类用地的基准地价、标定地价和国有土地供应最低价标准由市、县、自治县人民政府组织测算,经省人民政府自然资源和规划主管部门审核并报省人民政府批准后,由省人民政府公布执行,并定期调整。

出让、租赁、承包土地使用权的价格不得低于公布的国有土地供应最低价标准。

出让、租赁、承包土地使用权,应当

委托有资质的土地评估机构对土地使用权价格进行评估,土地估价报告应当报省人民政府自然资源和规划主管部门备案。未经价格评估、备案的土地使用权,不得出让、租赁、承包。

以招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式出让、租赁、承包土地使用权的底价或者以协议方式出让、租赁、承包土地使用权的价格,由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门根据土地估价结果和产业政策等因素确定。

出让、租赁、承包土地使用权的结果应当在省人民政府自然资源和规划主管部门指定的媒介上公布。

**第三十四条** 国有建设用地土地使用权受让人、承租人从出让、租赁合同约定的动工开发之日起,满两年未完成项目投资总额百分之二十五的,由市、县、自治县人民政府无偿收回土地使用权,但因政府原因或者不可抗力等其他法定原因造成土地闲置的除外。

**第三十五条** 非农业建设闲置土地按下列标准征收土地闲置费,但因政府原因或者不可抗力等其他法定原因造成土地闲置的除外:

- (一)以出让方式取得土地使用权,超过出让合同约定的动工开发日期满一年未满两年不动工开发的,以及已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年的,按土地使用权出让金百分之二十征收;

- (二)以租赁方式取得土地使用权,超过租赁合同约定的动工开发日期满一年未满两年不动工开发的,按当年的租金百分之二十至百分之五十征收;

- (三)已经办理征地区划报批手续的非农业建设项目,占用耕地一年以上未动工开发的,按该地块标定地价的百分之五至百分之二十征收。

以出让方式取得国有建设用地使用权,超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的,按照海南自由贸易港闲置土地处置的有关规定征收土地闲置费。

**第三十六条** 国有土地使用权出让、租赁期限届满,除住宅建设用地使用权自动续期外,其他国有土地使用权需要续期的,土地使用者应当在期满前一年提出申请,经批准后重新签订出让、租赁合同,按规定的地价标准支付土地使用权出让金、租金。土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依法未获批准的,土地使用权由市、县、自治县人民政府无偿收回。

国有土地使用权受让人、承租人对原受让、租赁的土地使用权享有优先受让、租赁权。

承包期限届满,承包人对原承包的土地享有优先承包权,承包合同到期后未续期的,由发包方收回承包土地,地上附着物按承包合同约定处理,没有约定的,归发包方所有。国家所有依法由农民集体使用的农用地的承包期限届满,依照农村土地承包的有关法律、法规执行。

**第三十七条** 土地使用权受让人、承租人应当按照合同约定的用途使用土地;需要改变用途的,必须经市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门同意后,报市、县、自治县人民政府批准。市、县、自治县人民政府批准改变土地用途的,应当符合国家和本省的有关规定,并在批准后报省人民政府自然资源和规划主管部门备案,同时予以公示。

**第三十八条** 土地使用权人应当按照土地出让合同或者用地批准文件规定的条件进行土地开发利用,不得擅自改变容积率;确需改变的,应当依法报经市、县、自治县人民政府批准。市、县、自治县人民政府批准改变土地容积率的,应当符合国家和本省的有关规定,并在批准后报省人民政府自然资源和规划主管部门备案,同时予以公示。

经批准调整容积率的,土地使用权人应当与自然资源和规划主管部门签订变更协议或者重新签订土地使用权出让合同,并依法补缴土地使用权出让金。

**第三十九条** 鼓励合理利用地下空间,统筹地上地下开发利用,促进城镇土地复合利用、立体利用、综合利用。

开发利用地下空间,应当符合国土空间规划要求,依法取得地下空间建设用地使用权。使用权的取得方式和使用年限,参照建设用地使用权相关规定执行。

地下空间建设用地使用权和地下建(构)筑物应当依据不动产登记的法律、法规规定依法登记。

**第四十条** 建设使用土地应当优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地。

鼓励社会资金参与城镇低效用地、废弃地再开发和利用。鼓励土地使用者自行开发或者合作开发。

**第四十一条** 经省人民政府批准,可以将不符合省和市、县、自治县国土空间规划或者零星分散的国有存量建设用地,与规划为建设用地的农用地进行置换。

按照省和市、县、自治县以及乡镇国土空间规划的要求,农村住宅向中心村和集镇集中,或者乡镇企业向工业小区集中,确需占用永久基本农田以外的土地的,经市、县、自治县人民政府批准,可以与腾出来的旧址土地进行置换。

自然保护地体系建设、饮用水水源保护区管理需要使用移民迁出所腾挪的建设用地的,可以在自愿有偿并落实拆迁补偿安置的基础上,以国有安置用地与所腾挪的集体建设用地进行等价置换,依照有关规定办理审批手续。

土地置换的具体办法由省人民政府制定。

### 第二节 国有土地使用权交易

**第四十二条** 以出让方式取得的使用权可以依法转让、入股、出租、抵押、继承。

以租赁方式取得的承租土地使用权,在土地使用者按规定支付租金并完成开发建设后,经市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门同意或者根据租赁合同约定,可以出租、转让或者依法抵押。

国有土地承包后,可以依法转让、转包、入股或者抵押。

国有土地使用权转让、出租、转包、入股、抵押的,当事人应当签订合同。转让、出租、转包、入股、抵押合同不得违反出让、租赁、承包合同的约定。土地使用权转让价格明显低于市场价格的,市、县、自治县人民政府有优先购买权。

地上建筑物、其他附着物与土地使用权应当同时出让、转让、抵押。地上建筑物、其他附着物转让需办理产权转移登记手续的,必须持有该建筑物、附着物所涉及的土地使用权和其他产权证书。

**第四十三条** 有下列情形之一,土地使用权不得转让、出租:

- (一)未持有合法不动产权属证书及其他产权证书的;
- (二)未依照土地使用权出让合同约定的期限和条件投资开发的;
- (三)县级以上人民政府依法决定收回的;
- (四)土地使用权有争议的;
- (五)未征得土地使用权共有人同意的;

- (六)司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制土地使用权转让、出租的;

- (七)法律、法规规定禁止转让、出租的其他情形。

**第四十四条** 国有土地使用权转让、抵押、入股或者企业改制、改组等,涉及国有土地使用权转移的,当事人应当委托土地评估机构对土地使用权价格进行评估。土地估价报告应当报县级以上人民政府自然资源和规划主管部门备案。

### 第三节 划拨土地使用权交易

**第四十五条** 划拨土地使用权报市、县、自治县人民政府批准后,可以转让、承包、出租、抵押、作价出资、授权经营或者与他人联合举办企业,并办理土地登记手续。但依法应当收回的除外。国家和本省另有规定的,从其规定。

划拨土地使用权不得承包用于非农业建设。

**第四十六条** 划拨土地使用权转让、出租、抵押或者与他人联合举办企业的,应当同时具备下列条件:

- (一)已依法办理土地使用权登记手续,取得不动产权属证书;
- (二)须征得土地及地上建筑物等产权共有人的同意。

**第四十七条** 划拨土地使用权转让的,由受让方与市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门补签土地使用权出让合同,补办土地使用权出让手续,并按该宗地经确认的评估价格百分之四十补交土地使用权出让金;划拨土地使用权出租,出租方应当按经确认的租金的百分之四十向县级以上人民政府交纳土地收益。

以划拨土地使用权与他人联合举办企业的,以经评估确认的土地入股额依照前款规定的比例补交土地使用权出让金。

划拨土地使用权转让符合划拨用地目录的,可以不补交土地使用权出让金,办理转移登记手续。

划拨土地使用权人经市、县、自治县人民政府批准,并按经确认的评估价格百分之四十补交土地使用权出让金后,可以办理土地使用权出让手续。

**第四十八条** 以划拨土地使用权设定抵押权的,因债务清偿或者其他原因终止抵押关系时,办理注销登记后可以保留划拨土地使用权性质;抵押人债务到期未能偿还或者在抵押合同期间宣告解散、破产,依法处分已抵押的划拨土地使用权的,应当从所得价款中按经确认的评估价格百分之四十补交土地使用权出让金后,抵押权人方可优先受偿,并由取得土地使用权的单位或者个人与市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门签订出让合同,依照法定程序报请批准。