

# 《海南自由贸易港土地管理条例》解读

海南省人大常委会法工委

《海南自由贸易港土地管理条例》(以下简称《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,自2023年5月1日起施行。《海南经济特区土地管理条例》同时废止。

## 一、《条例》出台的背景和意义

《海南经济特区土地管理条例》自1994年实施以来,经过1999年全面修订和2006年、2008年、2009年、2014年、2018年五次修正,对实施土地管理,保护和开发利用土地,保护耕地等起到了重要作用,促进了我省经济社会可持续发展。但是,随着国家土地管理制度日趋完善和海南自由贸易港建设深入推进,该条例已经不适应当前的新形势和新任务,亟需修改完善。

本次修订《海南经济特区土地管理条例》并将名称修改为《海南自由贸易港土地管理条例》,主要思路是贯彻海南自由贸易港法和总体方案关于土地管理的制度安排,衔接新修改的土地管理法及实施条例等上位法,落实国家对土地管理的新要求和新举措,保留原条例中符合中央土地管理改革精神的变通条款,固化我省实践中好的经验和做法,形成相对完整制度框架的自由贸易港土地管理基础性法规,并为土地制度改革关键环节和重要举措的“小切口”立法预留制度空间。

《条例》是一部关系农民切身利益、关系经济社会发展安全的重要法规,旨在引领土地制度改革创新、规范土地全生命周期管理、推动提升土地利用质量和效益、保障土地要素资源高质量发展,

它的出台必将为海南自由贸易港土地开发、保护和利用提供强有力的法治保障。

## 二、《条例》的主要修改内容和亮点

《条例》分为总则,土地所有权、使用权和土地登记,国土空间规划,耕地保护,农用地转用与土地征收,国有土地使用权市场管理,监督检查,法律责任,附则等十章,共七十七条。这次修改的主要内容和亮点有:

(一)加强土地数字化管理。土地数字化管理是破解土地作为最主要生产要素之一的市场管理诸多难题的重要途径。近些年,我省在土地管理的数字化、网络化、智能化建设方面进行了有益探索。《条例》将成熟有效的实践经验上升为立法:一是明确建立统一的国土空间基础信息平台,整合国土空间规划、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、土地开发利用等信息。二是实施机器赋码、一地一码、一码管地等制度,推动实现土地管理全流程数字化管理和国土空间智慧治理。三是建立集土地信息汇总、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,规定国有土地以及集体经营性建设用地的供应应当纳入土地超市,创新自由贸易港土地供应途径,助力破解“项目等土地”难题,进一步推动建立健全公平、公正、公开的土地市场交易机制。四是要求政府各部门建立土地管理信息共享机制,形成多部门协同治理模式,推动实现土地数据自动共享和业务全生命周期监管。

## (二)建立国土空间规划体系。《条例》

## 《条例》

保护等要求。

(二)土地所有权人应当根据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等,编制集体经营性建设用地出让、出租方案,在出让、出租前不少于十个工作日报市、县、自治县人民政府。

(三)市、县、自治县人民政府应当及时组织自然资源和规划、发展改革、生态环境等有关主管部门对方案进行研究,并在收到方案后五个工作日内提出意见。认为集体经营性建设用地出让、出租方案不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的,市、县、自治县人民政府应当提出修改意见,土地所有权人应当按照修改意见进行修改。

(四)土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租方案,以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者,双方应当参照国家合同示范文本签订书面合同,并报市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门备案。未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的,合同无效;造成损失的,依法承担民事责任。

(五)集体经营性建设用地出让、出租合同双方应当按照合同约定交付土地和支付价款,并依法缴纳相关税费,持有效合同、价款支付凭证以及纳税证明等向集体经营性建设用地所在地的不动产登记机构依法申请办理不动产登记。

**第五十四条** 县级以上人民政府应当依据国土空间规划,统筹安排集体经营性建设用地入市的规模、布局和用途等,并纳入土地利用年度计划。零星分散的存量集体经营性建设用地依照有关规定整治后,腾挪出的建设用地指标可以异地入市。

省人民政府应当规范集体经营性建设用地入市流程,完善入市规则。集体经营性建设用地使用权出让、出租的,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。

省人民政府应当按照公开透明、合理平衡利益的原则建立土地增值收益分配机制。

**第五十五条** 集体经营性建设用地使用者应当按照法律、法规有关规定和合同确定的规划条件、开发期限、产业准入以及生态环境保护要求等使用土地。

**第五十六条** 集体所有土地使用权出让、出租或者举办企业、与他人联合举办企业,应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并进行村务公开。

**第五十七条** 投入开发资金未达到合同约定标准的,集体所有土地使用权不得转让、入股、出租。

集体所有土地使用权转让、入股、出租的,必须签订合同,依法办理转移登记手续。

**第五十八条** 集体所有土地使用权出让、出租或者与他人联合举办企业的,应当依照合同约定的用途使用土地。转让、出租后不得改变土地用途。需要改变用途的,应当报请市、县、自治县人民政府

设立专章对国土空间规划作出规定,通过立法确立国土空间规划的唯一性和权威性。具体体现在:一是规定国土空间规划是各类开发、保护和建设活动的基本依据,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。二是明确总体规划、详细规划和相关专项规划之间的关系,规定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。三是明确国土空间规划编制、批准的主体和程序,确保省和市县国土空间规划制定、实施有法可依。《条例》第十条规定省和市县国土空间总体规划由本级政府组织编制,并需经本级人大常委会审议后,报上一级政府。同时,明确城镇开发边界内和边界外详细规划的编制主体和程序。四是严格国土空间规划修改的法定程序和条件,强化国土空间规划的严肃性。《条例》第十一条规定了确需修改国土空间规划的五种情形,包括国家战略、重大政策调整,行政区划调整,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等。五是为重点产业园区国土空间规划的编制,审批实行特别管理预留制度空间。

## (三)落实最严格的耕地保护制度。

为保障粮食安全,坚守耕地红线,坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”,《条例》作出以下规定:一是明确各级政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。二是严格控制占用耕地,第十五条和第十七条规定经依法批准的非农业建设占用耕地的,要按照“占多少、垦多少”

## 原则

的原则补足同等数量和质量的耕地;严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地,耕地转为林地等其他农用地以及农业设施建设用地的,要补足同等数量和质量的耕地,确保耕地总量和质量动态平衡。三是实行永久基本农田保护制度,第十六条规定经依法划定的永久基本农田,任何单位和个人不得擅自变更,经依法批准占用的要补足同等数量和质量

和质量的永久基本农田,并按法定程序修改相应的国土空间规划,同时要求划定永久基本农田储备区。四是规定政府相关部门严格落实监管责任,做好补充耕地数量和质量验收工作。五是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、农户等主体可以予以奖补。六是创新闲置、荒芜耕地的管理模式,规定可以采取土地经营权流转、代耕代种等方式恢复闲置、荒芜耕地耕种。同时,针对我省耕地“小、散、闲”的特点,出台了耕地规模化利用的措施,规定经土地承包经营权人同意,乡镇政府、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。

## 第四章 监督检查

**第六十条** 县级以上人民政府应当加强用地审查报批信息化建设,推行网上申报和审批,并对审批事项的受理、办理、办结情况实行网络全程监控。

县级以上人民政府应当将土地审批事项范围、条件、申请材料目录、示范文本、程序、期限、审批结果、投诉方式等在政府门户网站公示,接受公众查询和监督。但涉及国家秘密的信息除外。

**第六十一条** 自然资源和规划主管部门应当建立内部会审和重大事项集体决策制度,明确内部审批职责权限,规范土地审批工作程序,健全内部监督制度,加强对土地审批实施情况的监督。

**第六十二条** 县级以上人民政府应当加强对土地监督检查工作的领导,建立和完善土地违法行为查处协调机制。

县级以上人民政府自然资源和规划主管部门负责土地执法工作,依法查处土地违法行为。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规、规章的行为进行监督检查,适用本条例关于自然资源和规划主管部门监督检查的规定。

县级以上人民政府发展改革、住房和城乡建设、生态环境等部门应当按照各自职责协同做好查处土地违法行为的相关工作。

**第六十三条** 县级以上人民政府自然资源和规划主管部门应当依法对下列事项进行监督检查,并依法公开监督检查情况和处理结果:

- (一)省和市、县、自治县国土空间规划的编制、审批、实施、修改和土地利用年度计划执行情况;
- (二)耕地开垦、占补平衡和保护情况;
- (三)农用地转用、土地征收情况;
- (四)国有土地使用权划拨、出让、租赁、承包以及土地使用权转移等情况;
- (五)改变土地用途和容积率的情况;
- (六)农民集体所有土地用于非农业建设情况;
- (七)集体经营性建设用地入市情况;
- (八)土地有偿使用费和耕地开垦费、土地闲置费、土地复垦费有关费用的收缴、使用情况;
- (九)土地权属变更和登记发证情况;
- (十)盘活存量土地情况;
- (十一)依法应当监督检查的其他

事项。

**第六十四条** 土地管理监督检查人员应当经过培训,经考核合格,取得行政执法证件后,方可从事土地管理监督检查工作。

土地监督检查人员执行监督检查公务时,应当向被监督检查单位和个人出示土地监督检查证件。

**第六十五条** 省人民政府自然资源和规划主管部门发现市、县、自治县人民政府或者自然资源和规划主管部门非法批准用地的,应当责令市、县、自治县人民政府或者自然资源和规划主管部门限期改正;市、县、自治县人民政府或者自然资源和规划主管部门逾期不改正的,由上级机关依法追究相关责任人的责任。

**第六十六条** 自然资源和规划主管部门在履行监督检查职责时,可以提请监察机关、银行、审计、税务等单位予以协作,有关部门应当予以配合。

**第六十七条** 自然资源和规划主管部门应当建立举报投诉制度,在办公场所以及相关网站公布举报投诉的电话号码、通信地址或者电子邮箱信箱,及时受理公民、法人和其他组织对土地违法行为的举报和投诉,并依法查处违法行为。

**第六十八条** 县级以上自然资源和规划、住房和城乡建设、税务、市场监管等主管部门应当加强对涉地股权转让的联合监管。

未满足法律、法规规定和土地出让合同约定转让条件的,受让人不得通过擅自变更出资比例、股权结构、实际控制人等方式变相转让建设用地使用权。受让人变相转让建设用地使用权的,依照法律、法规的规定和合同约定采取限期整改、支付违约金、解除合同收回土地等方式处置并纳入信用监管。

## 第九章 法律责任

**第六十九条** 违反本条例规定,有下列行为之一,批准文件无效;已办理土地登记手续的,由市、县、自治县人民政府依法收回非法批准使用的土地,由市、县、自治县人民政府不动产登记机构注销土地登记,并依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准用地的;
- (二)不按照省和市、县、自治县国土空间规划确定的用途批准用地,或者未依法批准擅自改变省和市、县、自治县国土空间规划后批准用地的;
- (三)没有土地利用计划指标擅自批准用地,或者没有新增建设用地指标擅自批准农用地和未利用地转为建设用地的;
- (四)超越权限或者违反法定程序批准征地、农用地转用、未利用地转用和土地使用权出让、租赁、承包的;
- (五)未按规定落实社会保障费用而批准征地,未按照法律、法规规定的标准支付征地补偿费或者未全额支付征地补偿费而办理供地手续的;
- (六)违反本条例第二十八条规定的

项目用地保障,规定可以采取弹性年期、先租后让、租让结合、招挂结合等方式供应土地,供应混合用地可以按照主导用途对应的用地性质实行差别化的方式供应土地,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,进一步创新我省土地供应方式,为自由贸易港土地要素保障提供法规依据。三是将国家部委支持海南自由贸易港土地置换政策以及实践需求上升为立法,明确在自然保护区建设和水源保护区管理中可以将国有安置用地与所腾挪的集体建设用地进行等价置换,进一步丰富我省土地置换方式,有效推进生态移民搬迁。

(五)依法稳妥推进集体经营性建设用地入市。农村集体经营性建设用地入市,是农村土地制度改革的重要内容。《条例》根据土地管理法及实施条例和中央最新文件精神,总结我省试点经验,严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线,对农村集体经营性建设用地市场交易规则和监管体系作出制度安排,将有利于进一步盘活农村土地资源,提高农村集体经济组织及其成员的收入,促进乡村振兴和城乡融合发展。具体规定:一是从政府部门提出规划条件、产业准入和生态环境保护等要求,土地所有权人编制入市方案,政府部门对入市方案提出意见,通过公开交易确定土地使用者,交付和登记等五个入市关键环节细化集体经营性建设用地出让、出租程序。二是强化政府职责,要求政府统筹安排集体经营性建设用地入市,规范入市流程和规则,并按

## 项目

项目建设用地标准进行用地审批的;

(七)超越权限或者违反法定条件、程序非法进行土地登记的;

(八)化整为零审批土地的;

(九)在办理农用地转用或者土地征收申报、报批等过程中,有谎报、瞒报用地位置、地类、面积等弄虚作假行为的。

前款所列非法批准登记土地行为对当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。

**第七十条** 国有土地使用权出让、划拨、租赁、承包,有下列行为之一,合同或者划拨文件无效;已办理土地登记手续的,由市、县、自治县人民政府依法收回非法使用的土地,由市、县、自治县人民政府不动产登记机构注销土地登记,并依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)应当采取出让方式而采取划拨方式的;
- (二)应当采取招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式而采取协议方式的;
- (三)在招标、拍卖、挂牌等公开竞价过程中,采取与投标人、竞买人恶意串通,故意设定不合理的条件限制或者排斥潜在的投标人、竞买人等方式,操纵中标人、竟得人的确定或者出让结果的;
- (四)低于国有土地供应最低价标准的;
- (五)国有土地使用权出让合同签订后,擅自批准调整土地用途、容积率等土地使用条件的;

**第七十一条** 有下列情形之一,按非法占地处理,由县级以上人民政府自然资源和规划主管部门责令退还非法占用的土地,对违反反省和市、县、自治县国土空间规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符合省和市、县、自治县国土空间规划的,没收新建的建筑物和其他设施,可以并处非法占用土地每平方米一百元以上一千元以下的罚款;对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地的;
- (二)超过批准用地数量或者用地界限占用土地的;
- (三)拒不归还非法批准、使用的土地的。

非法定用途建设用地的,由县级以上人民政府自然资源和规划主管部门责令交出土地,拒不交出土地的,申请人民法院强制执行;违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的,由公安机关依法处理。

**第七十二条** 有下列行为之一,其有关协议、合同、文件、图纸无效,由县级以上人民政府自然资源和规划主管部门没收违法所得,对违反反省和市、县、自治县国土空间规划擅自将农用地转为建设用地的,限期拆除新建建筑物和其他设施,恢复土地原状,符合省和市、县、自治

照公开透明、合理平衡利益的原则建立土地增值收益分配机制。三是要求集体经营性建设用地使用者按照规划条件、开发期限、产业准入以及生态环境保护要求等使用土地。四是将集体经营性建设用地入市情况纳入相关主管部门的监督检查内容。五是增加集体经营性建设用地违规入市以及使用者违规用地的法律责任。

(六)加强土地监管。《条例》一是加强对闲置土地的监管,与海南自由贸易港法和海南自由贸易港闲置土地处置规定相衔接,规定了依法无偿收回土地使用权和征收土地闲置费的情形。二是完善宅基地管理制度,坚持保障农户住有所居、节约集约使用的原则,保留“一户一宅”、每户用地面积不超过一百七十五平方米的原有规定,并在此基础上吸收国家和我省土地制度改革三项试点经验,规定对合法自有超面积的宅基地可以探索实行有偿使用,为深化宅基地改革提供法规支撑。三是强化涉地股权转让的监管,明确未满足法律、法规规定和土地出让合同约定转让条件的,土地受让人不得擅自通过股权结构变更等方式变相转让土地使用权,推动解决我省长期以来涉地股权转让违法违规突出问题,堵塞监管漏洞。四是强化土地管理风险防控,针对海南土地管理的薄弱环节,增加市县批准改变土地用途和容积率后报省资规部门备案的规定,增加土地用途和容积率变更批准、耕地开垦方案批准以及新开垦耕地验收等环节进行公示的规定,并完善了监督检查和法律责任等方面的内容。

县国土空间规划的,没收新建的建筑物和其他设施,可以并处违法所得百分之十以上百分之五十以下罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)未经依法批准擅自出让、转让、租赁、承包、抵押土地使用权的;
- (二)不符合法律、法规规定的条件,非法转让建设用地使用权或者通过变更出资比例、股权结构、实际控制人等方式变相转让建设用地使用权的;
- (三)以联营、合作、合资等名义倒卖土地批准文件和用地图纸的;
- (四)农村集体经济组织将不属于本集体经济组织所有的土地出让或者与他人联合举办企业的;
- (五)法律、法规规定禁止的其他形式非法转让土地的。

**第七十三条** 擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设,或者违反法律、法规规定,将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的,由县级以上人民政府自然资源和规划主管部门责令限期改正,没收违法所得,并处违法所得百分之十以上百分之三十以下的罚款。

集体经营性建设用地使用者擅自违反法律、法规有关规定和合同确定的规划条件、开发期限、产业准入以及生态环境保护要求等使用土地的,依照有关法律、法规的规定处理。

**第七十四条** 自然资源和规划主管部门、农业农村主管部门及其工作人员有下列行为之一,由所在单位或者监察机关依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)对符合规定的用地申请,无正当理由不予受理或者超过规定期限未予办理的;
  - (二)发现土地违法行为或者接到对土地违法行为的举报后不制止、不依法查处的;
  - (三)未依法实施行政处罚或者采取行政强制措施的;
  - (四)其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。
- 第七十五条** 违反土地管理法律、法规,阻挠国家征收土地的,由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门责令交出土地,拒不交出土地的,申请人民法院强制执行;违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的,由公安机关依法处理。
- 第七十六条** 本条例规定的违法行为,根据国家和本省规定已实施综合行政执法管理的,由市、县、自治县综合行政执法机构处理。
- 违反本条例的行为,本条例未设定处罚,相关法律、法规另有处罚规定的,从其规定。

## 第十章 附 则

**第七十七条** 本条例自2023年5月1日起施行。《海南经济特区土地管理条例》同时废止。