2024年12月18日 星期三
值班主任：丁静 主编：陈奕霖 美编：张昕 检校：叶健升 许达吉
海南日报

海南自由贸易港国土空间规划条例

（2024年11月29日海南省第七届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过）

海南省人民代表大会常务委员会公告

第54号

《海南自由贸易港国土空间规划条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第十四次会议于2024年11月29日通过，现予公布，自2025年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2024年11月29日

第一章 总 则

第一条 为了建立健全国土空间规划体系，促进人与自然和谐共生、高质量发展，提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国海南自由贸易港法》等法律、法规，结合海南自由贸易港实际，制定本条例。

第二条 制定和实施国土空间规划，应当坚持以人为本，遵循“山水林田湖草沙”生命共同体理念，统筹发展与安全，深化“多规合一”改革，严守资源安全底线，优化国土空间格局，促进绿色低碳发展，维护资源资产权益，合理安排农业、生态、城镇等功能空间，提升国土空间开发、保护、建设质量和资源利用效率。

第三条 国土空间规划包括国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划。

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。

第四条 县级以上人民政府应当加强对国土空间规划工作的领导。

县级以上人民政府应当将国土空间规划制定和管理经费纳入同级财政预算。

乡镇人民政府按照规定的职责做好国土空间规划有关工作。

县级以上人民政府自然资源和规划主管部门负责本行政区域内国土空间规划管理和监督工作。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有关国土空间规划管理工作。

县级以上人民政府其他有关主管部门以及经依法授权或者委托的产业园区管理机构，应当按照各自职责，做好国土空间规划管理相关工作。

第五条 县级以上人民政府应当建立健全国土空间规划工作机制，负责指导、协调国土空间规划制定和实施的重大事项。

第六条 国土空间规划的制定、实施、监督检查等活动应当遵守有关技术标准。

省人民政府自然资源和规划主管部门可以结合海南自由贸易港实际制定相应的技术标准。

第七条 县级以上人民政府自然资源和规划主管部门应当建立统一的国土空间基础信息平台，形成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现各级规划编制、审批、修改、实施、监督全过程在线管理的“机器管规划”，建立规划全周期全链条管理机制，推进国土空间智慧治理。

第二章 国土空间规划的制定

第一节 一般规定

第八条 编制国土空间规划应当以省国土空间基础信息平台汇集、整合的国土调查、地籍调查、不动产登记等数据以及符合有关规范的资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价、国土空间开发保护现状和风险评估等数据为基础。

县级以上人民政府有关主管部门应当根据国土空间规划的编制需要，及时向省国土空间基础信息平台提供有关基础资料。

第九条 编制国土空间规划应当落实主体功能区战略，科学布局农业、生态、城镇等功能空间，明确空间格局、用途管制、实施措施等要求和强制性内容、约束性指标。统筹和平衡国土空间的开发、保护、建设活动，实现空间资源集约高效利用和可持续发展。

编制国土空间规划应当运用城市设计等手段，挖掘热带海岛、地域文化、田野景观、聚落风貌、特色民居等城乡风貌特色，优化空间布局形态，提升公共空间品质。

编制国土空间规划应当加强与生态环境分区管控的衔接，优化开发格局和空间保护，依法开展环境影响评价，并将环境影响评价成果纳入国土空间规划。

第十条 国土空间规划编制、修改报送审批前，组织编制机关应当依法公示国土空间规划草案，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。公示时间不得少于三十日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附意见采纳情况及理由。

组织编制机关应当将经批准的国土空间规划通过政府网站或者其他互联网政务媒体等途径及时公布，并在批准后三十日内汇交至省国土空间基础信息平台。法律、法规规定不得公开的内容除外。

第十一条 国土空间规划组织编制机关委托规划编制单位编制、修改国土空间规划的，规划编制单位应当具备国家和本省规定的资质等级。国家另有规定的，从其规定。

探索推行注册规划师个人执业。

第二节 国土空间总体规划

第十二条 本省国土空间总体规划包括省国土空间总体规划，市、县、自治县国土空间总体规划和乡镇国土空间总体规划。

国土空间总体规划是对一定区域国土空间保护、开发、利用、修复全局性的安排，是编制下级国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制的基本依据。

第十三条 省国土空间总体规划应当落实全国国土空间规划纲要的目标任务，确定国土空间发展目标，落实主体功能区战略格局，明确耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界控制线的总体格局、划定规则和管制要求，提出市、县、自治县国土空间总体规划有关任务。

市、县、自治县国土空间总体规划应当分解落实省国土空间总体规划确定的发展目标、强制性内容和约束性指标等内容，划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界控制线，确定生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、城镇发展区、海洋发展区、矿产能源发展区等规划分区，明确规划传导和实施管理规则；在城镇开发边界内确定城镇集中建设区、城镇弹性发展区，在中心城区范围内确定绿线、蓝线、黄线、紫线等控制线，明确用途管制规则。

乡镇国土空间总体规划应当明确发展定位，落实和细化各类空间控制线的管控要求，明确城乡建设用地布局和村庄建设边界。

第十四条 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。

国家规定须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由乡镇人民政府组织编制，经乡镇人民代表大会审议后，报市、县、自治县人民政府批准。

乡镇国土空间总体规划可以与市、县、自治县国土空间总体规划合并编制，也可以多个乡镇联合编制。两个以上乡镇联合编制的，由市、县（区）、自治县人民政府有关主管部门会同涉及的乡镇人民政府组织编制。

第十五条 有下列情形之一，可以依法对国土空间总体规划进行修改：

（一）国家战略、重大政策调整的；

（二）行政区划调整的；

（三）因上级国土空间规划发生变更确需修改的；

（四）国家和省重大水利、交通、能源等基础设施以及其他重大工程建设项目需要的；

（五）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的；

（六）经国土空间规划实施评估确需修改的；

（七）法律法规规定或者省人民政府认定的其他情形。

修改涉及强制性内容的，应当按照原审批程序报批；不涉及强制性内容的，报批程序由省人民政府确定。国家另有规定的，从其规定。

第十六条 在不突破全省规划城乡建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数的前提下，涉及的市、县、自治县人民政府可以联合编制城镇开发边界调整方案，按程序报批后，对城乡建设用地、城镇开发边界布局进行调整。

在不突破市、县、自治县规划的城乡建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数的前提下，符合国家和本省规定的，市、县、自治县人民政府可以对城乡建设用地、城镇开发边界布局进行局部优化。

城乡建设用地、城镇开发边界布局调整和优化的具体办法由省人民政府自然资源和规划主管部门制定。国家另有规定的，从其规定。

第三节 国土空间详细规划

第十七条 国土空间详细规划是对一定区域内具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间保护、开发、利用、修复活动，以及核发规划许可的法定依据。

国土空间详细规划按照各区域的差异性，分为城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外村庄规划和特定区域详细规划等类型。

国土空间详细规划按照不同层级深度，分为单元详细规划和地块详细规划。单元详细规划是对国土空间总体规划确定的强制性内容、约束性指标和各类管控要求的落实，应当衔接专项规划空间需求，明确各类控制线和必须配置的公共服务设施、市政公用设施等内容。地块详细规划是对单元详细规划的细化，明确用地性质、地块容积率、建筑密度、绿地率等规划指标。

第十八条 城镇开发边界内详细规划由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门组织编制，报本级人民政府审批。

城镇开发边界外村庄规划由乡镇人民政府组织编制，报市、县、自治县人民政府审批。报送审批前，规划草案应当在村内公示，经村民委员会审议后，由村民会议或者村民代表会议过半数代表同意并形成决议。报送审批的材料中应当附征求意见采纳情况说明、村民会议或者村民代表会议同意的决议。

特定区域详细规划由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门会同相关部门编制，报本级人民政府审批。

国家和本省对特定区域、其他类型详细规划以及产业园区的详细规划编制、审批另有规定的，从其规定。

第十九条 本条例实施前已批准的控制性详细规划和村庄规划，由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门或者乡镇人民政府组织评估，评估符合市、县、自治县国土空间总体规划的，经市、县、自治县人民政府同意后，可以继续使用。

第二十条 有下列情形之一，可以依法对国土空间详细规划进行修改：

（一）所依据的有关国土空间规划发生变化，确需修改的；

（二）国家和省重大水利、交通、能源等基础设施以及其他重大工程建设项目需要的；

（三）村民、村民小组、村民委员会提出城镇开发边界外村庄规划修改建议，组织编制机关认为确有必要修改的；

（四）经国土空间规划实施评估确需修改的；

（五）因公共利益、公共安全等确需修改的；

（六）法律法规规定的其他情形。

修改涉及强制性内容的，应当按照原审批程序报批；不涉及强制性内容的，报批程序由省人民政府自然资源和规划主管部门确定。国家另有规定的，从其规定。

修改单元详细规划，涉及国土空间总体规划强制性内容和约束性指标调整的，应当先依法修改国土空间总体规划。修改地块详细规划，涉及单元详细规划强制性内容和约束性指标调整的，应当先依法修改单元详细规划。

单元详细规划和地块详细规划可以一并修改。

第二十一条 不涉及前条所述国土空间详细规划修改的，组织编制机关可以对局部规划用地布局、规划技术指标等国土空间详细规划相关内容进行优化。具体办法由省人民政府自然资源和规划主管部门制定。

第四节 相关专项规划

第二十二条 相关专项规划是针对特定区域、流域或者特定领域，为体现特定功能，对国土空间开发、保护、建设作出的专门安排，是涉及空间保护利用的专项规划，其主要内容应当纳入国土空间详细规划。

第二十三条 相关专项规划编制实行目录清单管理。县级以上人民政府制定目录清单，并动态调整。

涉及水利、交通、能源、农业、信息、市政等基础设施以及公共服务设施、军事设施、生态环境保护、文物保护、海岸带、矿产资源、林业等相关专项规划，由有关主管部门按照职责组织编制。空间利用属性类似、关联性较强的市政基础设施和公共服务设施等相关专项规划可以合并编制。

相关专项规划应当落实国土空间总体规划确定的发展目标、强制性内容和约束性指标。

相关专项规划应当注重自然生态、城乡环境、人文保护的统筹协调，加强风貌引导。

第二十四条 相关专项规划报批前，组织编制机关应当通过省国土空间基础信息平台对相关专项规划涉及国土空间总体规划确定的有关发展目标、强制性内容和约束性指标等进行数据核对；核对后书面征得同级自然资源和规划主管部门同意意见。相关专项规划与国土空间总体规划不一致的，组织编制机关应当进行修改。

相关专项规划之间不协同的，组织编制机关应当协调，可以通过省国土空间基础信息平台进行数据比对；协调不成的，应当通过本级国土空间规划工作机制进行协调。

相关专项规划的审批按照国家和本省有关规定执行。

第二十五条 有下列情形之一，应当按照原审批程序修改相关专项规划：

（一）因上级国土空间规划发生变更确需修改的；

（二）国家和省重大水利、交通、能源等基础设施以及其他重大工程建设项目需要的；

（三）经实施评估确需修改的；

（四）法律法规规定的其他情形。

相关专项规划修改突破上级相关专项规划确定的强制性内容、约束性指标的，应当先修改上级相关专项规划。

第三章 国土空间用途管制

第二十六条 经批准的国土空间总体规划、详细规划是国土空间分区分类实施用途管制的依据。

涉及土地、海域等具体区域用途转用的，按照法律、法规和本条例的规定执行。

耕地保护任务、永久基本农田任务、生态保护红线面积等相关指标执行情况纳入各级人民政府年度责任目标考核内容。

第二十七条 农田保护区重点用于粮食生产。乡村发展区主要用于农业生产、林业生产、居民点建设、一二三产业融合发展项目建设、基础设施建设和特殊建设等，统筹安排工业、商业等经营性用途布局。

市、县、自治县人民政府应当严格落实耕地占补平衡，在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，可以将未利用地、其他农用地、低效闲置建设用地等非耕地规划为补充耕地来源。

农田保护区和乡村发展区准入条件按照国家和本省有关规定执行。

第二十八条 生态保护区内的自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；核心保护区以外的其他区域，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏且符合规划用途管控要求的有限人为活动，禁止其他开发性、生产性建设活动。国家另有规定的，从其规定。

生态控制区以生态保护与修复为主导用途，在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合强度控制的前提下，可进行适度的开发利用和结构布局调整，鼓励探索功能复合利用。

各级人民政府应当采取措施，确保生态保护区生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

生态保护区和生态控制区准入条件按照国家和本省有关规定执行。

第二十九条 城镇发展区是以承载城镇经济、社会、政治、文化、生态等要素为主的功能空间，包括城镇集中建设区和城镇弹性发展区。

城镇集中建设区应当优先使用存量建设用地，鼓励混合用地和复合开发，引导城镇低效用地再开发，支持保障性住房建设、城中村改造和城市更新。保障性住房建设应当优先安排在交通便利、公共设施较为齐全的区域，加强配套设施建设。城镇开发边界内城中村改造、城市更新可在市、县、自治县城镇开发边界内统筹平衡建筑规模等规划指标；按照要求为地区提供公共性设施或者公共空间并符合相关规定的，可以给予一定比例的容积率奖励，具体办法由市、县、自治县人民政府制定，并报省人民政府备案。

城镇弹性发展区主要应对城镇发展的不确定性，经市、县、自治县人民政府同意后可用于城镇集中建设。

严禁擅自调整绿线、蓝线、黄线、紫线等控制线。

第三十条 海洋发展区是生态保护区、生态控制区以外的海洋功能空间，主要用于渔业、交通运输、工矿通信、游憩等用途。

下转A16版▶

《海南自由贸易港国土空间规划条例》解读

海南省人大常委会法工委 海南省自然资源和规划厅

《海南自由贸易港国土空间规划条例》（以下简称《条例》）已由海南省七届人民代表大会常务委员会第十四次会议于2024年11月29日通过，自2025年1月1日起施行。《海南省城乡规划条例》、《海南省村庄规划管理条例》、《海南省人民代表大会常务委员会关于实施海南省总体规划的决定》、《海南省人民代表大会常务委员会关于加强重要规划控制区规划管理的决定》同时废止。

一、《条例》出台的背景和意义

习近平总书记指出“国土是生态文明建设的空间载体。从大的方面统筹谋划，搞好顶层设计，首先要把国土空间开发格局设计好”。我省高度重视国土空间规划工作，2015年在全国率先开展省域“多规合一”改革试点。2019年按照中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）精神，进一步深化“多规合一”改革，积极推进国土空间规划体系建设。当前，《海南省城乡规划条例》、《海南省村庄规划管理条例》等法规已经无法适应构建新时代国土空间规划体系的要求，在国家层面尚未出台国土空间规划法的情况下，亟需通过地方立法为我省国土空间规划的编制、审批、实施、监督管理等活动提供依据。《条例》总结了我省“多规合一”改革实践经验，保留《海南省城乡规划条例》、《海南省村庄规划管理条例》等法规中切实可行的制度设计，落实国家关于建立国土空间规划体系并监督实施的总体部署，建立全省统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系。《条例》的出台将有利于提高我省国土空间规划治理水平，对整体谋划新时代海南自由贸易港国土空间开发、保护、建设格局有重要意义。

二、《条例》的主要内容和亮点

《条例》分为总则、国土空间规划的制定、国土空间用途管制、国土空间规划实施、监督检查、法律责任、附则等七章，共七十条，主要内容和亮点有：

（一）建立完整的国土空间规划体系，实施国土空间规划分级分类管理。**一是**明确国土空间规划分为国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划三类，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。**二是**明确国土空间总体规划包括省、市县和乡镇国土空间总体规划；国土空间详细规划分为城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外村庄规划和特定区域详细规划等类型，按照不同层级深度分为单元详细规划和地块详细规划。**三是**明确各级各类规划编制、审批的要求和程序。规定国土空间总体规划由本级政府组织编制，经同级人大常委会审议后，报上级政府批准；城镇开发边界内详细规划由市县自然资源和规划主管部门组织编制，报本级政府审批；城镇开发边界外村庄规划由乡镇政府组织编制，报市县政府审批；特定区域详细规划由市县自然资源和规划主管部门会同相关部门编制，报本级政府审批；国家和本省对特定区域、其他类型详细规划以及产业园区的详细规划编制、审批另有规定的，从其规定；相关专项规划，由有关主管部门按照职责组织编制。**四是**明确各级各类规划修改的情形、要求和程序。国土空间总体规划、详细规划修改涉及强制性内容的，按原审批程序报批；不涉及强制性内容的，报批程序分别由省政府、省自然资源和规划主管部门确定。

（二）建立国土空间用途管制体系，有效衔接规划制定与实施。**一是**明确用途管制的依据和措施，规定经批准的国土空间总体规划、详细规划是国土空间分区分类实施用途管制的依据。**二是**结合我省实际，明确农田保护区、乡村发展区、生态保护区、生态控制区、城镇发展区和海洋发展区等功能分区的主导功能，以及鼓励性和禁止性的管制要求。**三是**对地下空间、生态修复、全域土地综合整治等特殊空间分别提出了不同的用途管制要求，规定地下空间开发利用和生态修复应当编制相关专项规划；规定全域土地综合整治应当依据规划编制实施方案，将整治任务、指标和布局要求等落实到具体地块。**四是**明确已依法实施的资源利用、建设项目不符合现行国土空间规划和用途管制要求的，政府应当组织有序退出，保障退出单位和个人的合法权益。

（三）建立健全规划实施管理体系，实现全域全要素管控。**一是**明确规划实施的基本要求，要求建立协调工作机制、制定近期建设计划，为规划实施提供保障。**二是**结合资源利用规律，将规划实施分为资源利用管理和项目建设管理两种模式，实行不同的规划管控方式。**三是**规定农用地、未利用地、海域、无居民海岛以及矿产资源等自然资源应当分别按照规划用途、批复和出让合同、开发利用方案等进行开发利用。**四是**进一步优化行政审批流程，对建设项目是否符合国土空间规划和用途管制进行审查并出具空间准入意见，作为批准和核准建设项目、办理农用地转用手续的依据，不再单独核发建设项目用地预审意见或者建设项目选址意见书；土地供应时在空间准入意见或者土地使用权出让等合同中明确规划条件，不再核发建设用地规划许可证；明确核发建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的要求与程序。**五是**规定符合一定要求的，可以实行建设工程规划许可告知承诺和豁免，实行豁免的，无需办理建设工程规划许可证，按照国土空间详细规划进行建设；同时规定建设项目可以根据需要分期申请办理建设工程规划许可证并开展分期建设。

（四）结合海南自由贸易港建设需求，积极做好国土空间要素保障。**一是**规定在不突破规划城乡建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数的前提下，符合相关规定的，可以对城乡建设用地、城镇开发边界布局进行调整和局部优化，为优化国土空间布局提供法律保障。**二是**明确在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，可以将未利用地、其他农用地、低效闲置建设用地等非耕地规划为补充耕地来源，为补充耕地提供规划保障。**三是**规定在确保耕地数量不减少、质量有提升、整治区域建设用地面积不增加的前提下，可以对零星的耕地、永久基本农田以及城镇开发边界等进行布局优化，为全域土地综合整治提供保障。

（五）构建全周期全链条的规划管理机制，实现国土空间智慧治理。**一是**规定规划编制等应当以国土空间基础信息平台汇集整合的法定数据为依据，有关主管部门应当及时向省国土空间基础信息平台提供基础资料。**二是**规定组织编制机关应当及时将经批准的国土空间规划汇交至省国土空间基础信息平台。**三是**规定政府将基础设施、公共服务设施、城市更新等重大项目列入清单，与省国土空间基础信息平台相衔接，明确规划实施保障措施。**四是**规定通过“一张图”实施监督信息系统对规划强制性内容传导、审批内容落实等情况进行动态监测，对规划实施进度等执行情况进行预警。《条例》还规定了国土空间规划的监督检查以及法律责任等内容。