

海南省自然资源和规划厅

关于加强用地要素保障推进项目建设的通知

各市、县、自治县自然资源和规划局：

为贯彻落实国家和省委省政府相关决策部署，切实做好规划用地要素保障工作，做实做细做优项目前期工作，提升用地审批效率，推进有效投资项目建设尽快形成实物工作量，根据国家和我省相关规定，并结合我省实际，现就有关事项通知如下：

一、强化国土空间规划引领作用

1. 加强国土空间规划保障。在国土空间规划批准前，现行已经批准的市县总体规划和详细规划继续执行，作为建设项目用地审查的规划依据。除5个省级审批的重要规划控制区和其他省级部门要求外，其他规划成果数据由市县审核入库。对已衔接“三区三线”等国土空间规划管控要求，但未纳入市县总体规划，符合生态保护红线及自然保护地准入要求的项目用地，由项目所在地市县政府将项目用地纳入在编的国土空间规划及“一张图”并附图承诺进行用地报批和土地供应。对未批复详细规划成果但控制性详细规划已通过专家评审、村庄规划已通过村民代表大会决议的，由项目所在地市县政府承诺报批的土地用途与最终批准的详细规划用地性质一致进行用地报批，在土地供应前，应依法完成详细规划审批。“三区三线”划定成果经批准并纳入“一张图”后，作为建设项目用地组卷报批的规划依据，相关已纳入“三区

三线”划定成果的项目，按照符合国土空间规划办理用地审批手续。

2. 用好生态保护红线划定成果。建设项目涉及生态保护红线的，在用地预审阶段，由项目所在地自然资源和规划主管部门按规定审查项目是否符合准入范围，并出具审核意见。在农转用征收审批阶段，属于允许有限人为活动的，由省自然资源和规划主管部门审查；不属于有限人为活动但属于国家重大建设项目的，由用地单位编制不可避让论证报告，省自然资源和规划主管部门会同相关部门组织评审论证。符合允许有限人为活动的意见和不可避让论证意见，经省自然资源和规划主管部门审查后，随农转用征收报批材料一并报省政府审批。

建设项目涉及占用自然保护地的，在办理用地预审和农转用征收审批手续时应提交由林业主管部门出具的意见。

二、做实做细做优基础设施项目联合选址选线工作

3. 联合开展基础设施项目策划选址选线工作。交通、能源、水利等基础设施项目在可行性研究、初步设计阶段，自然资源和规划主管部门要联合参与选址选线工作，根据项目建设需求，及时向建设单位、勘察设计单位及可研编制单位提供国土空间规划（总体规划）、永久基本农田、耕地、生态红线、矿产资源、历史文化保护、地质灾害风险等有关资料。在联合选址选线工作中，自然资源和规划主管部门要切实落实最严格的耕地保护制度、节约集约用地制度和生态环境保护制度，可通过建立专家库，邀请

专家对选址选线方案进行审核，重点对耕地和永久基本农田保护、生态保护、节约集约用地和历史文化保护、重要矿产资源压覆、地质灾害风险防控等红线底线要素提出建设性意见。交通项目涉及架设桥梁，架空的桥梁桥面垂直阴影部分用地按原地类管理的，建设单位应就可行性组织初步论证。（具体联合选址选线程序详见附件）

三、明确建设项目占用耕地和永久基本农田相关政策

4. 严格占用永久基本农田的项目范围。涉及占用永久基本农田的项目须符合《自然资源部关于积极做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2022〕129号）、《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）、《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号）、《国土资源部关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》（国土资规〔2017〕10号）等文件允许的占用范围。

5. 明确耕地和永久基本农田占用踏勘论证程序。按照国家有关规定占用永久基本农田的项目，需进行踏勘论证，但按国家有关规定不需进行踏勘论证的除外。用地预审阶段，由市县自然资源和规划主管部门在选址选线阶段组织踏勘论证，并出具意见，省自然资源和规划厅可以不再组织踏勘论证；用地审批前的永久基本农田调整审批踏勘论证，仍按照《海南省建设占用永久基本农田调整补划管理办法的通知》（琼府办〔2021〕9号）规定的

程序办理。

6. 强化补充耕地指标保障。切实落实耕地占补平衡市县主体责任，加快实施 2022 年度耕地垦造任务，积极推动补充耕地项目整改，不断扩充补充耕地指标库。补充耕地指标不足的，可通过“土地超市”购买指标、申请国家统筹指标或承诺（符合国家承诺条件）等方式解决。水利项目（淹没区）等项目占用耕地可采取“进出平衡”方式补足耕地，“进出平衡”方式补足的耕地开垦费用由项目业主负责并纳入项目预算。“进出平衡”方式补足耕地的，开垦费用标准参照现行耕地开垦费标准执行，由项目业主和相应市县根据实际协商确定，并由项目业主向相应市县政府足额缴交。用地批文经确认失效、撤销或调整（含撤销部分用地批准行为、修改用地批文情况）的，可释放此前批准用地时因落实耕地占补平衡使用的补充耕地指标。

四、严格落实节约集约用地

7. 优化项目用地节地评价。按照规定需要办理节地评价的建设项目，需要办理用地预审的，在用地预审阶段开展节地评价；直接办理农转用征收的，在农转用征收阶段开展节地评价。涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的基础设施项目，应在选址选线阶段编制节约集约用地专章。已通过节地评价或编制节约集约用地专章的项目，在用地预审或农转用征收审批阶段，项目用地规模调增比例未超过 10%的，可不再开展节地评价。节地评价由市县自然资源和规划部门负责组织开展并组织专家论证。新建

高速公路互通立交间距超过《公路工程项目用地指标》有关间距规定的，由省级自然资源和规划主管部门组织开展节地评价，经论证并取得省级以上交通主管部门出具的意见后，可作为用地预审或农转用征收审查依据。既有互通立交间距超过规定，需扩建的，无需开展节地评价。

8. 明确节地评价和编制节约集约用地专章的范围。用地面积确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目，或者没有土地使用标准且按照国家有关规定难以判断用地是否节约集约的建设项目，应开展节地评价，组织专家评审。具有以下情形之一的，可以不进行节地评价和编制节约集约用地专章：（1）水库和水电工程项目淹没区用地；（2）矿山企业开采区用地；（3）通信和输电线路塔基用地；（4）河道治理工程用地和引排灌工程用地；（5）涉密工程用地；（6）小型工程用地；（7）小于 0.2 公顷的工程用地；（8）未确定用地主体、以招标采购挂牌方式供应的用地。

五、规范相关项目用地地类

9. 明确桥梁用地地类。交通项目中的架桥用地，按照以下规定认定用地地类：（1）桥梁横跨河流、水库等水面的，水面部分按原地类管理，不按照建设用地办理相关手续；（2）桥梁占压地面的桥墩部分按建设用地认定，依法办理建设用地审批手续；（3）经负责审批项目用地预审的自然资源和规划部门会同用地单位及有关专家组织论证，架空的桥梁桥面垂直阴影部分用地仍可保

持原作物生长及耕作条件的，可按原地类管理。

六、优化简化用地审批程序

10. 简化用地预审。以下情形不需申请办理用地预审，直接申请办理农转用征收：（1）经依法批准的国土空间规划（总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目；（2）“五网”基础设施项目用地符合经批准“三区三线”划定成果的；（3）使用存量建设用地进行建设的项目；（4）以招标、拍卖、挂牌出让土地使用权的经营性建设项目；（5）“探采合一”和“探转采”油气类及钻井配套设施建设用地；（6）具备直接出让采矿权条件、能够明确具体用地范围的采矿用地；（7）露天煤矿接续用地；（8）水利水电项目涉及的淹没区用地；（9）符合国家规定的其他用地。

11. 明确用地预审层级。建设项目涉及占用永久基本农田，或允许有限人为活动之外的国家重大项目确需占用生态保护红线的，根据自然资源部已委托的权限，由省自然资源和规划厅预审。不涉及上述事项的，按照《海南省自然资源和规划厅关于做好规划用地“多审合一、多证合一”改革工作的通知》（琼自然资函〔2020〕227号）规定的审批权限执行。由省自然资源和规划厅审批的用地预审项目，应当由项目所在地市县自然资源和规划主管部门进行初审，并出具初审意见。省自然资源和规划厅将用地预审权限委托各市县自然资源和规划主管部门的，各市县自然资源和规划主管部门不得将承接的用地预审权限进一步授权

或委托。

12. 重新办理用地预审的情形。建设项目用地预审自批准之日起有效期三年。已经通过用地预审的建设项目，出现以下情形，应当重新申请用地预审：（1）用地预审自批准后三年内，需审批的未取得可行性研究报告批复，需核准的未取得项目申请报告（书）核准，需备案的未办理备案手续；（2）项目农转用征收申请总面积超过预审总面积达10%、范围重合度低于80%的（范围对比适用分期分段情形）；（3）重大建设项目在用地预审时不占永久基本农田、用地审批时占用的；（4）土地用途发生重大调整的。

13. 支持分期分段办理用地审批。对可以分期建设的项目，项目建设单位可根据可行性研究报告确定的分期建设方案或可行性研究批复中明确的分期建设内容，在农转用征收报批阶段，分期申请建设用地。对开发边界外的线性基础设施项目用地，根据项目征地前期工作进度、地质灾害、压覆矿产、地形地貌等条件因素，可实行分段报批。

14. 简化重大基础设施配套项目成片开发方案审批条件。对规划选址已经明确，且已纳入城镇开发边界的重大基础设施的配套项目，按照产业组团定位及园区土地成片开发政策标准实施。

七、创新土地供应政策

15. 优化创新交通运输用地供应政策。涉及架桥部分的公路和城镇村道路用地，可实施差别化供地政策，对占压地面的桥墩

部分，按实际使用土地面积供应；对不占压地面、不办理用地审批手续的桥体部分，按桥体面积，可以以划拨方式供应，办理不动产登记时注明为“地上空间建设用地使用权”。

16. 优化划拨供地程序。在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利等基础设施项目，农转用征收经批准实施后，直接核发国有土地使用权划拨决定书。

八、严格兑现承诺审批事项

17. 加强承诺事项后续管控。在严格落实耕地保护和节约集约用地制度、严格守住法律底线和生态保护红线的前提下，各市县通过附图承诺办理用地手续的，应提前将承诺函及相关附图、矢量数据提交纳入“一张图”备案，建立承诺项目数据库。各市县在后续提请报批国土空间总体规划时，应先核实承诺的项目是否已纳入规划成果。未兑现承诺的，不得提请报批国土空间总体规划，并暂停办理新增建设用地审批手续。

本通知自印发之日起实施，有效期二年。本通知实施后，国家出台新的政策规定与本通知不一致的，从其规定。

附件：基础设施项目联合选址选线要求

海南省自然资源和规划厅

2022年10月9日

(此件主动公开)

附件

基础设施项目联合选址选线要求

一、可行性研究阶段联合选址选线程序

交通、能源、水利等基础设施项目在可行性研究阶段按以下程序开展联合选址选线工作：

（一）建设单位及可研编制单位根据相关资料，结合项目的主要功能，充分运用国土空间基础信息平台、“实景三维海南”、国土空间规划“一张图”、“三线一单”应用管理平台等，科学合理开展项目选址选线，初步计算建设成本和要素成本，并按行业规范、用地标准等进行多方案比选，合理避让主要控制因素。

（二）建设单位将拟定的多个选址选线方案征求市县自然资源和规划部门或市县政府意见。其中，对跨市县的项目以及占用永久基本农田、生态保护红线的项目，建设单位在征求意见之前，先由省自然资源和规划厅会同项目主管部门、建设单位运用国土空间基础信息平台、“实景三维海南”、国土空间规划“一张图”等项目选址选线进行研究，提出意见。建设单位根据省自然资源和规划厅意见对相关选址选线方案修改后，再将相关选址选线方案征求意见。

（三）市县自然资源和规划部门或市县政府组织自然资源和规划、交通、水务等部门对本市县范围内的项目用地选址选线、

节约集约用地进行审核并提出意见。其中，对项目选址选线方案涉及占用耕地、永久基本农田、生态保护红线的，由市县自然资源和规划部门组织相关单位编制节约集约用地和永久基本农田补划专章，从占用耕地和永久基本农田的必要性、用地规模和功能分区的合理性、不可避让生态红线的充分性、节地水平的先进性等，对选址选线方案进行分析比选，确定补划永久基本农田地块并组织一次踏勘和专家论证。项目用地跨市县的，按照上述程序办理。

（四）项目建设单位根据意见对选址选线方案修改完善后，需要办理用地预审的，申请办理用地预审审批手续。

二、初步设计阶段联合选址选线程序

交通、能源、水利等基础设施项目在初步设计阶段，设计单位拟定的选址选线推荐方案，具有以下情形之一的，参照可行性研究阶段联合选址选线程序，再次进行联合选址选线：

（一）耕地和永久基本农田占用面积增加；

（二）用地面积超过预审总面积达 10%、范围重合度低于 80%的（范围对比适用分期分段情形）；

（三）土地用途发生重大调整的；

（四）自然资源和规划主管部门与建设单位认为需要再次进行联合选址选线的情形。

抄送：各市、县、自治县人民政府，省发展改革委、省工业和信息化厅、
省交通运输厅、省水务厅、省林业局，各省级园区管理机构。

海南省自然资源和规划厅办公室

2022年10月9日印发
