

# 海南省土地利用“十二五”规划

海南省国土资源厅

二〇一一年十一月

## 目 录

前 言.....	1
第一章 “十一五”土地管理工作成效.....	1
第二章 “十二五”时期面临的形势.....	4
一、面临的机遇 .....	4
二、面临的挑战 .....	5
第三章 “十二五”规划指导思想、基本原则和目标.....	6
一、指导思想 .....	6
二、基本原则 .....	6
三、目标 .....	7
第四章 “十二五”主要任务.....	9
一、科学统筹安排建设用地规模和布局，保障国际旅游岛建设发展各项用地 ...	9
二、加大投入与建设力度，切实加强耕地与基本农田保护 .....	10
三、积极稳妥推进城乡建设用地增减挂钩，统筹城乡一体化发展 .....	11
四、加快推进土地置换，积极盘活闲置存量建设用地 .....	12
五、统筹全省土地储备，增强省级政府对土地调控权 .....	13
六、规范和完善土地市场交易，建立城乡统一土地市场 .....	14
七、深化征地制度改革，保障农民合法权益 .....	15
八、稳妥推进农村土地产权制度改革，农村土地使用权流转先行先试 .....	15
九、加强土地规划计划调控，保障土地资源科学有序利用 .....	16
第五章 “十二五”重点项目.....	17
一、海南省农村土地整治示范建设项目 .....	17
二、基本农田保护建设项目 .....	18

三、耕地后备资源和指标储备库建设项目 .....	19
四、城乡建设用地增减挂钩试点项目 .....	19
五、土地置换试点项目 .....	20
六、农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目 .....	20
七、农村集体建设用地确权登记发证项目 .....	21
八、土地监管基础工程 .....	21
<b>第六章 规划实施保障措施 .....</b>	<b>22</b>
一、法制保障措施 .....	22
二、行政保障措施 .....	23
三、经济保障措施 .....	24
四、科技保障措施 .....	25

## 前 言

“十二五”时期，是我省全面建设小康社会、推进海南国际旅游岛建设的关键时期，是深化改革开放，加快转变经济发展方式的攻坚时期。土地是国民经济和社会发展的主要载体，是国民经济和社会健康发展的重要保证，科学制定海南省土地利用“十二五”规划，明确“十二五”期间全省土地利用与管理的主要目标、任务和重点项目，制定规划实施的政策和保障措施，对提高土地对经济社会可持续发展的保障能力，保障土地管理事业全面发展具有十分重要的意义。

### 第一章 “十一五”土地管理工作成效

“十一五”时期是海南经济社会保持平稳健康较快发展取得显著成就的五年，全省各级土地管理部门深入贯彻科学发展观，切实落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，更好地统筹土地资源的开发、利用和保护，促进了土地资源的合理、高效利用。认真落实“双保”行动的各项任务，扎实做好重点项目、重点区域的用地服务保障和监管工作，对海南经济社会发展起到了强有力的推动作用。取得了以下成效：

——贯彻落实“双保”行动，保障粮食生产安全和社会经济的发展。“十一五”期间我省审批新增建设用地1.62万公顷，其中农用地转用1.40万公顷，有力地保障了海南东环铁路、火箭发射基地、大广坝水利水电工程、昌江核电等重大项目

和清水湾、海棠湾、神州半岛等重点旅游项目的用地需求，促进了各类建设项目的顺利实施。同时，严格落实耕地保护制度，加强耕地占补平衡工作，至 2009 年底我省耕地总面积 72.98 万公顷，基本农田保护面积 62.89 万公顷，耕地总量连续十一年实现动态平衡。

——严格落实“两个暂停”政策决定，保障国际旅游岛建设平稳开局。随着海南国际旅游岛建设上升为国家战略，为确保国际旅游岛建设在科学规划指导下规范有序进行，省委、省政府及时下发了《暂停商业性土地出让审批的紧急通知》，从 2010 年 1 月 16 日至 3 月 31 日，暂停全省商业性开发土地出让和新的房地产开发项目立项审批，成功避免了非理性投资推动下土地无序供应。“暂停”结束恢复供地后，通过合理控制土地供应规模、结构和时序，科学把握供地方式，防止了土地供应总量和价格的短期剧烈波动，实现了“两个暂停”期满后土地市场的平稳、健康和有序发展。

——全面贯彻落实土地使用权招标拍卖挂牌出让制度，进一步规范了土地市场。“十一五”期间，全省有偿供地 7370.89 公顷、土地价款 518.7 亿元，其中通过招标拍卖挂牌方式出让 6777.98 公顷、土地价款 506 亿元。有偿供地均价由 2006 年的 19.1 万元/亩增加到 2010 年的 74.6 万元/亩，有偿供地价款保持稳定增长。

——全面完成闲置建设用地处置工作，增强土地市场调控能力。“十一五”期间，对 2.38 万公顷闲置建设用地全部处

置完毕，其中无偿收回 1.12 万公顷，有偿收回 0.57 万公顷，通过限期开发、改变用途、土地置换、调整使用等方式盘活利用 0.69 万公顷，促进了闲置建设用地的盘活利用，进一步缓解了新增建设用地的压力，增强了政府对土地市场的调控能力。

——推进了征地制度改革，进一步保障了农民合法权益。制定颁布了《海南省征地统一年产值标准》、《海南省征地青苗及地上附着物补偿标准》、《海南省被征地农民基本养老保险暂行办法》等法规、规章及规范性文件，保障了农民合法权益。

——完成了第二次土地调查工作，查清了土地资源家底，为经济社会发展提供了客观、准确、真实的基础数据。截止 2010 年底，已经完成全省 5288.36 万亩土地调查，全面摸清了我省各类土地利用状况，为严格土地管理、加强和改善宏观调控提供了可靠依据，为经济社会发展提供了客观、准确、真实的基础数据。

——开展农村宅基地确权登记发证工作，切实加强了农村土地的管理。截止 2010 年底，完成确权村庄面积 136.18 万亩，已经为 614244 户农民颁发了宅基地使用证，进一步规范了农村宅基地管理，对维护农民的合法权益，推进社会主义新农村建设，保持农村社会稳定和经济可持续发展具有重要意义。

——完成了新一轮的土地利用总体规划修编工作，为各类项目用地提供了保障。“十一五”期末，我省全面完成了各级新一轮的土地利用总体规划修编，调整优化了各类用地结构与布局，统筹安排了各类项目用地规模，为我省国际旅游岛建设重点基础设施项目、民生工程项目以及城镇化、工业和新农村建设提供了用地保障。

## 第二章 “十二五”时期面临的形势

### 一、面临的机遇

——海南国际旅游岛建设上升为国家战略，对我省全面调整土地利用结构和优化布局，提供了历史性的重大机遇。国际旅游岛发展战略确定了我省六大功能组团的空间发展格局，全省人口布局、生产力布局、城乡布局都要按照“整体设计、系统推进、滚动开发”的模式推进国际旅游岛战略的实施。这对我省全面调整土地利用结构和优化布局提供了历史性的机遇。

——经济特区先行先试的优势和国家对海南国际旅游岛建设发展的政策支持，有利于我省大胆推进土地管理制度改革创新。国家高度重视海南的发展，明确海南要进一步解放思想，充分发挥经济特区优势，积极探索，先行试验。国家加大对建设国际旅游岛的政策支持，有利于推进我省土地管理的制度创新和法制创新，探索协调保护土地与保障发展的新途径。

——经济实力的增强和科学技术的进步，为解决土地利用与管理中的难题提供有力的支撑。海南正处在发展的上升期，经济步入平稳较快发展轨道，产业基础不断夯实，基础设施日益完善，一批批重大项目滚动建设，经济实力的增强为土地开发建设提供了有力的支撑。我省高新技术产业发展迅速，用科学技术解决问题的能力不断提高，为土地资源合理利用提供了有力的支撑。

## 二、面临的挑战

——建设用地供需矛盾更加突出，耕地保护压力进一步加大。随着国际旅游岛建设的推进，一大批基础设施、重点旅游、民生工程及相关产业项目陆续投入实施，建设用地需求量激增。按照“十一五”期间国家下达我省的新增建设用地计划指标，土地供给能力将远远不能满足“十二五”建设用地的需求，用地供需矛盾更加凸显，重点项目用地保障的任务更加艰巨。建设不可避免地占用一定数量的耕地，因自然灾害、生态保护等原因也会导致耕地减少，而全省宜开发利用的耕地后备资源日趋减少，造成耕地保护压力倍增。迫切要求我们将保障发展和保护耕地摆在更加突出的位置，保证我省经济社会健康、稳健发展。

——土地集约节约利用水平不高。我省经济社会发展总体水平处于相对较低的阶段，较粗放的土地利用方式短时期内还难以转变。城镇外延的大规模扩张，且城乡用地结构和布局不够合理。存量闲置建设用地数量较大，盘活



消化利用困难，致使土地闲置浪费现象依然存在。这些都直接影响到我省土地的利用效率，因此还需要下大气力贯彻落实节约集约用地的政策方针，提高土地利用效益，促进我省土地节约集约利用。

——**统筹协调土地利益问题更加复杂。**在我省土地开发的热潮中，土地作为资产的价值已经显化，土地利益的矛盾正在升级，出现了土地权属纠纷调处难度加大、部分农村土地违法流转等方面的问题。为保障建设项目顺利实施，既要进一步完善土地产权制度，深化农村土地制度改革，规范农村土地使用权流转，又迫切要求加快征地制度改革步伐，完善征地补偿机制，切实保护农民合法权益。

### **第三章 “十二五”规划指导思想、基本原则和目标**

#### **一、指导思想**

坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚决服从、服务于国际旅游岛建设发展需要，以严格保护耕地、严格把守土地底线为前提，以合理安排新增建设用地、盘活存量土地为重点，以节约集约用地、充分体现土地资源综合价值为核心，优化调整土地利用结构和布局，以改革创新为动力，进一步完善土地管理政策，保障国际旅游岛建设科学合理有序用地，促进全省经济社会全面、协调、可持续发展。

#### **二、基本原则**

“十二五”时期，我省土地利用与管理以推进国际旅游岛建设发展为主线，突出坚持以下原则：

——认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，严格执行土地用途管制制度，坚持耕地占补平衡，严格保护基本农田。

——正确处理保护耕地与发展经济、生态保护的关系，统筹安排各类用地，提高土地资源对国际旅游岛建设、经济社会发展的保障程度。

——坚持内涵挖潜与有序扩展结合，节约集约利用土地，提高土地利用效率和综合效益。

——坚持把可持续发展战略贯穿于土地资源利用和保护过程，在保护中开发，在开发中保护。

——按照统筹规划、政府引导、因地制宜、差异化发展的原则，突出政策导向，优化土地利用结构与布局。

——坚持不断改革创新土地政策法规，突出政策导向，完善土地管理政策，形成符合海南实际的土地政策法规体系。

### **三、目标**

根据海南省经济社会发展和国际旅游岛建设要求，“十二五”规划期内，实现以下土地利用目标：

——落实最严格的耕地保护制度，稳定耕地面积，保障建设国家热带现代农业基地的生产性用地。“十二五”期间，补充建设占用耕地不低于 9540 公顷，达到耕地占补平衡目

标；“十二五”期末，耕地保有量为 72.07 万公顷；基本农田保护面积 62.33 万公顷，通过土地整治建设高标准基本农田 5.33 万公顷；各类建设占用耕地面积控制在 9540 公顷之内。

——服务经济社会发展大局，保障国际旅游岛建设发展重点建设用地。“十二五”期间，新增建设用地控制在 2.96 万公顷之内（最终以国家下达的年度计划指标为准），盘活利用存量建设用地 1.2 万公顷，到“十二五”期末，全省建设用地总量达到 33.96 万公顷。

——积极稳妥推进城乡建设用地增减挂钩，促进城乡和区域协调发展。建设全省城乡增减挂项目区备选库，开展城乡建设用地增减挂钩工作，在保证项目区村庄宅基地等建设用地需要的前提下，“十二五”期间通过增减挂钩整理复垦农村建设用地 2000 公顷。

——坚持土地带项目，实现土地效益最大化，保障经济社会积极稳健发展。“十二五”期间，土地开发应该实行审慎、灵活的出让模式，竞相发展。同时要坚持土地带项目，以项目带动周边经济，通过项目来实现土地的效益最大化，保障地方经济社会积极稳健发展。

——实现土地利用的经济效益、社会效益与生态效益同步增长，土地资源的综合效益明显提高。“十二五”期间，通过充分发挥土地利用综合效益，提高单位建设用地对 GDP 贡献率，比“十一五”期间提高 20%。

## 第四章 “十二五”主要任务

### 一、科学统筹安排建设用地规模和布局，保障国际旅游岛建设发展各项用地

根据海南国际旅游岛建设发展规划，强化土地利用差别化管理，统筹安排各类用地计划指标，优先保障重点项目、重大工程、民生工程等项目用地，确保土地供应服务区域经济及社会发展大局。全力推动重点项目用地服务工作，提前介入并主动服务，以土地利用总体规划引导项目落地，保证项目用地选址符合规划。对重点工程项目实施“绿色通道”流程，提高项目用地审批工作效率。

满足公共基础设施用地。优先保证西环铁路、博鳌机场建设，海口、三亚机场扩建，琼州海峡跨海通道工程，西部机场建设，海口—五指山—三亚高速公路、万宁—儋州—洋浦高速公路等国省干线、旅游公路建设，洋浦、海口、三亚、清澜、八所等五个港口、国际邮轮母港、红岭水利枢纽等一批交通、水利等公共基础设施项目的用地。

有序开发利用旅游土地资源。重点保障文昌航天科技主题公园、陵水黎安港旅游区、三亚海棠湾“国家海岸”休闲度假区、琼海博鳌国际会展及文化产业园、万宁石梅湾/神州半岛休闲度假区、万宁兴隆旅游度假区、文昌木兰头国际体育休闲园、定安南丽湖、昌江棋子湾度假养生区、乐东莺歌海度假旅游区、保亭七仙岭温泉旅游度假区、昌江霸王岭旅游

区、五指山民族风情园、龙湾海南国际旅游岛建设先行试验区等旅游项目用地。

集约发展新型工业。大力优化产业布局，支持新型工业化产业示范基地建设，合理安排工业用地，集约利用油气化工、林纸一体化、汽车制造、农产品加工、制药等产业用地，重化工严格限定在洋浦、东方工业区，其他工业项目集中布局在现有工业园区。支持洋浦开发区、海口综合保税区等园区的基础设施建设。

统筹安排城乡建设用地，内部挖潜与有序扩展相结合，促进中心城市建设，落实保障性住房用地，适度供应其他各类房地产用地，支持特色产业、优势项目在县城和重点镇、特色旅游小镇落地。合理利用集体建设用地，优化城乡用地结构与布局。

## **二、加大投入与建设力度，切实加强耕地与基本农田保护**

按照国家统一部署，紧密结合市县级、乡镇级土地利用总体规划工作，开展新一轮基本农田调整划定工作，逐级分解落实耕地及基本农田保护任务指标，分级建立和完善基本农田保护图、表、册档案，新建一批保护标志牌、保护界桩，建立基本农田信息系统。大力开展高标准基本农田建设，以建设促保护，重点将粮食主产区、商品粮基地、成片高产稳产的大田洋、南繁育种基地等区域列为国家级、省级、市县级土地开发整理项目区，通过整理大力提高粮食综合生产能

力。进一步完善保护制度，强化各项保护措施，推进基本农田示范区建设，提高基本农田生产能力和抗灾害能力。加大对基本农田保护建设的投入力度，加大公共财政对来粮食主产县和主要农业生产基地基本农田保护区建设的扶持力度，建立基本农田保护与农业补贴、粮食生产补贴挂钩机制，对基本农田保护给予财政补贴，提高保护基本农田的积极性。

全面完成耕地后备资源调查，摸清并统计全省耕地后备资源的数量、质量及其分布，建立海南省耕地后备资源库，有序开发补充耕地。推动省级、市县级土地开发项目，做实耕地指标储备库，强化省级、市县级耕地指标滚动储备，完成“十二五”期间耕地先补后占任务。加强和规范省内易地补充耕地的审批、监管，严格控制市县间易地占补平衡的规模和标准。加强对补充耕地的质量审核，确保建设占用耕地数量不减少、质量不降低，防止占多补少、占优补劣。积极引导民营资本进行土地整治和耕地开垦，探索耕地指标收购模式，利用耕地开垦资金，购买农业开发企业和农民自行开垦的耕地指标，将其纳入耕地指标储备库进行统一管理。

### **三、积极稳妥推进城乡建设用地增减挂钩，统筹城乡一体化发展**

积极向国土资源部申请建设用地周转指标，以文昌、陵水为试点，开展城乡建设用地增减挂钩工作，并在其他条件成熟的市县逐步开展增减挂钩试点工作。将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块和拟用于城镇建设的地块等面

积共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地复耕等措施，在确保城乡建设用地总量不增加，农用地和耕地面积不减少的基础上，提高耕地质量，盘活利用农村存量建设用地，逐步拓宽土地利用空间，实现土地节约集约利用，促进城乡统筹发展。建立城乡建设用地增减挂钩工作机制和相关制度，出台涉及试点项目区规划、指标监管、验收考核等方面的规章制度，为稳步推进增减挂试点工作提供制度保障。

开展挂钩项目区专项调查，查明农村存量建设用地现状，分析农村建设用地整理复垦潜力和城镇建设用地需求，为城乡挂钩项目实施提供依据和参考。编制城乡建设用地增减挂钩试点项目区实施规划，统筹确定试点项目区城镇建设用地增加和农村建设用地撤并规模、范围和布局，并逐一落实到地块。合理安排建新区城镇村建设用地的比例，优先保证被拆迁农民安置和农村公共设施建设用地，并为当地农村集体经济发展预留空间。

开展海南省城乡建设用地增减挂专项规划，建立挂钩项目备选库，城乡建设用地增减挂钩项目区原则上从海南省城乡建设用地增减挂钩项目区备选库范围内择优筛选。加强对项目实施后腾出的建设用地指标的管理，在保证项目区村庄宅基地等建设用地需要的前提下，调出结余建设用地指标优先用于国际旅游岛项目建设。

#### **四、规范土地置换行为，积极盘活闲置存量建设用地**

“十二五”期间，要继续对各类存量土地抓紧清理、盘活利用，特别是对于仍然在开发商手中的部分，按照政策规定处置。依法通过限期开发、改变用途、调整使用等方式全面盘活批而未用的闲置土地资源，加快已批土地的征收、供地，引导新上项目使用存量建设用地，减轻对新增建设用地的压力。

制订相应的土地置换管理办法，规范土地置换工作。通过规范开展土地置换工作，将不符合土地利用总体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，充分利用国家给予我省的土地扶持政策，对存量建设用地资源通过土地置换等方式促进盘活。土地置换工作按照统一组织、统一规划、统一复垦整治的原则，分期分批实施置换。

重点对现有开发区、工业园区和成片开发旅游度假区的闲置土地进行盘活、整合，重新明确开发利用方向和条件，提高开发区土地集约利用水平，发挥土地资源综合价值。

### **五、统筹全省土地储备，增强省级政府对土地调控权**

编制省级土地储备规划，根据全省发展战略确定的主要功能区，结合城市和区域的产业发展要求和基础设施建设情况，划定省级土地储备范围，合理确定不同地区土地储备规模，统筹全省土地储备，增强政府对土地市场的调控能力，保障重点项目建设用地需求。



建立完善省级土地储备机制，拓宽省级土地储备渠道，按照“规划控制、分期实施、滚动开发、适时供应”的原则，推动联合成片土地储备项目开发建设，有效整合分散土地资源，适度扩大省级土地储备规模。“十二五”期间，省级土地储备计划达到8万亩，主要集中分布在东环沿线的琼海、万宁、陵水等市县和文昌、乐东的滨海旅游度假区。

规范市县级土地储备管理，加强省级与市县级土地储备的联动。市县级土地储备要根据当地社会经济发展要求，依据城乡总体规划、区域规划和土地利用总体规划，制订年度土地储备计划，合理确定土地储备规模。创新土地储备利益调节机制，试行联合储备、收益分成，对市县土地储备地块实行备案管理，准确掌握全省土地储备规模，防范储备风险。

## **六、规范和完善土地市场交易，建立城乡统一土地市场**

进一步规范土地市场，严格实行招标拍卖挂牌出让土地使用权制度，建立以土地市场调节为基础的土地合理配置和集约利用机制，充分发挥市场配置土地资源的作用。完善市场交易规则、交易模式和操作程序，建立健全建设用地信息发布和土地产权登记查询制度，进一步完善土地市场动态监测监管系统建设，“以网促管”，建立信息通畅的市场传导机制。同时积极利用系统数据，对全省土地市场进行严密监测，指导用地决策工作，为发展全省统一开放、竞争有序的土地市场体系创造良好的政策环境。

加大城乡建设用地统一市场建设，逐步将集体建设用地使用权流转纳入土地市场，明确农村集体建设用地在权属管理、用途管理、规模控制、信息服务等方面的管理规则和程序，建立适合海南省省情的城乡统一的土地交易平台。对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、严格依照土地交易规则和交易模式转让土地使用权。充分利用农村集体存量闲置建设用地的空间，促进集体建设用地的开发利用，以解决国际旅游岛建设的用地需求。

### **七、深化征地制度改革，保障农民合法权益**

完善征地补偿制度。根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况，结合农用地分等定级和城镇基准地价，适时研究调整征地补偿标准，逐步提高征地补偿水平。依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体经济组织和农民合理补偿。研究制定征地安置留用地管理办法，稳妥实行留用地安置。

推动征地配套制度建设。结合农村社会保障制度改革、城乡最低生活保障等政策，完善被征地农民住房安置、基本养老保险、医疗保险、生活保障、困难援助等征地配套制度。积极推动出台被征地农民就业促进办法和基本生活保障制度等规定，为被征地农民提供就业援助，促进被征地农民就业和创业。

### **八、稳妥推进农村土地产权制度改革，农村土地使用权流转先行先试**

做好三亚市、海口市、陵水县、保亭县的农村土地产权制度改革试点工作，开展农村农用土地使用产权登记发证工作，规范土地使用权和集体土地所有权管理。根据自然、社会、经济条件的均一性及差异性，制定农村集体建设用地地价评估办法，评定试点区范围内的农村集体建设用地地价。在试点区域内开展农村土地使用权流转的先行先试工作，建立集体土地所有权、使用权和收益权分离的农村土地产权制度。

在土地所有权、土地用途和农民承包利益不变基础上构建形式多样、程序规范、流转高效的集体土地流转制度。规范农村集体建设用地使用权转让、出租、联营、作价出资或入股、抵押及其他方式进行流转的活动，明确集体建设用地流转的范围、流转方式和程序，土地收益处置、法律责任等。在国家、集体土地所有者和土地使用者及其它权利人之间合理分配土地流转收益，依托宏观调控机制和税收手段，规范完善农村土地市场，促进城乡土地市场的统一。

进一步巩固完善农村集体建设用地确权登记发证成果，细化权利、显化主体、明确权能，强化农户、农民个人的土地权利主体地位，深化全省农村集体建设用地管理制度改革，建立农村集体建设用地评估、流转、登记等服务体系。

## **九、加强土地规划计划调控，保障土地资源科学有序利用**

加强土地利用总体规划引导和管控，严格执行土地利用总体规划。加强土地利用总体规划对各业各类用地布局、规模、时序的调控，确保城乡建设、土地开发等各项土地利用活动按规划有序进行。随着国际旅游岛建设不断推进，在不突破国家下达的耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地总规模的前提下，适时对土地总体规划规划实施进行定期评估与调整，保障国际旅游岛建设发展各类用地需求。

加强土地利用计划调控。实施土地利用计划差别化管理，科学统筹分类安排土地利用计划，实行建设用地指标分类管理，调控不同用途以及不同区域的土地供应结构。严格土地供应总量控制、合理调控土地供应节奏，保证政府对土地市场的有效调控。优先保障国际旅游岛建设鼓励扶持的重点旅游、保障性住房、高科技、新型工业、社会公益事业、基础设施等建设项目用地，严格控制低端的房地产开发用地。

## 第五章 “十二五”重点项目

根据“十二五”时期我省土地资源保护与合理利用的要求，提出一批土地资源重点工程项目，保障“十二五”土地利用工作任务的顺利实施。

### 一、海南省农村土地整治示范建设项目

以海南东北部为重点，选择沿海、沿江、沿高速公路等具有一定规模、集中连片、示范效应较好、有利于土地综

合整治的基本农田，开展农村土地整治示范工程。平原地区修建条田，台地低丘清理耕作障碍层、修建梯田；修建便于生产和运输的田间道路；合理配套田间灌溉排水工程；建设农田防护与生态环境保持工程；修建沿江，尤其是海口市南渡江防护工程；加大“空心村”等农村居民点的整治，并对农村居民点拆旧区土地的进行复垦。项目涉及海口、三亚、文昌、琼海、万宁、陵水、澄迈、临高共8个市（县）的24个乡镇和1个农场，项目建设规模为56985公顷，建设年限为2011-2013年。项目总投资52.70亿元，由中央财政和省财政共同投资建设，其中中央财政投资42.16亿元，省财政配套投资10.54亿元。

## 二、基本农田保护建设项目

根据新一轮土地利用总体规划确定的基本农田保护目标，调整划定新一轮基本农田，划定基本农田935万亩。确保基本农田保护落实到乡镇、村组、地块，签订各级责任单位、个人基本农田保护责任书，完善基本农田保护区保护牌、保护桩、宣传牌等标志设施，在铁路、公路等交通沿线和城镇、村庄周边的显著位置增设标志牌。健全基本农田保护台账，对每一宗基本农田保护地块涉及的保护责任信息、土地承包经营信息和质量信息等进行收集、整理，建立基本农田保护信息表、册。开展高标准基本农田建设，对田、水、路、林、村进行综合整治，土地整理规模达到80万亩。该项目建

设年限2011-2015年，在18个市县同步开展，项目预计投资26亿元。

### **三、耕地后备资源和指标储备库建设项目**

开展耕地后备资源调查评价，统计全省耕地后备资源的数量、质量及其分布。以土地利用总体规划修编和第二次土地调查为基础，对通过调查评估后确认符合入库条件的耕地后备资源，根据地块规模及其分布特点，按项目编制可行性研究报告，并经评审论证后入库。对符合入库条件的地块，进行GPS实地测量成图，并标注地块所在图幅号、图斑号、中心点坐标等内容。对入库的耕地后备资源进行数据管理，逐步建立海南省耕地后备资源库数据和信息管理系统。开展土地开发复垦项目，补充建设占用耕地9540公顷，建设耕地指标储备库，储备建设占用补充耕地指标，落实建设占用耕地“先补后占”，保障我省重点建设项目顺利进行。项目建设年限为2011-2015年，预计总投资6亿元。

### **四、城乡建设用地增减挂钩试点项目**

以文昌为试点，以龙楼、文城、铺前、会文等镇的9个村委会20个经济社及月亮湾为增减挂钩项目区，通过结合灾毁村庄迁址重建、整合这些村庄居民点，腾退出3522亩建设用地指标用于月亮湾建设开发。制定腾退补偿和安置补偿方案，土地复垦方案。村庄整合后腾退出来的土地要进行复垦，复垦要因地制宜，按照土地实际条件，宜耕则耕，宜

林则林，宜园则园。合理做好月亮湾土地开发规划和征收工作，建设用地要尽可能不占或少占耕地，尤其是基本农田。

逐步扩大试点范围，在海口、琼海、定安、万宁、陵水、三亚等市县开展增减挂钩工作。预计通过实施增减挂钩，全省“十二五”期间能腾出3万亩建设用地。

## **五、土地置换试点项目**

以文昌为试点，稳步开展土地置换试点项目。将文昌市内不具备开发条件和零星分散的闲置建设用地117公顷与月亮湾开发建设区域内的农用地进行置换、盘活。用于置换的闲置建设用地应先复垦整理后置换，或边整理边置换。与耕地置换的，应将表层土壤剥离，用于改良复垦的耕地，复垦后的耕地数量和质量不得低于被置换耕地的数量和质量。土地置换之前要解决土地的抵押注销工作，妥善处理好置换地块上权益人的利益。

“十二五”期间，全省土地置换试点项目实施完成后，预计将置换5万亩闲置土地，有力支持重点建设项目用地供给。

## **六、农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目**

整合农村建设用地，在三亚、琼海、陵水、澄迈等市县综合性主题公园或滨海旅游景区周边农村地区支持农村集体经济组织和村民开展试点项目。科学引导和鼓励农村集体经济组织和农村村民利用集体建设用地，通过自主经营、转让、租赁、联营合作等方式发展“农家乐”等乡村休闲旅游。

具体内容包括试点村的踏勘选定，开展试点区域调查，编制项目实施规划和实施方案，推动和监管项目实施。“十二五”期间，项目拟选10个试点村开展，预计投资1000万元。

### **七、农村集体建设用地确权登记发证项目**

进一步巩固“十一五”期间农村集体建设用地权属调查及地籍测绘工作成果，全面开展内业汇总、检查验收、登记发证等工作。核定全省约162.9万亩的农村集体建设用地权属界线，量算面积，绘制宗地图与地籍图。“十二五”期间完成全省33.8万户48.9万亩农村集体建设用地的登记发证工作。建立全省农村集体建设用地产权管理信息系统，将全面开展农村集体建设用地确权登记发证工作所形成的图、表、卡、册和有关法律文书纳入数字化管理，形成省、市县、乡镇三级联网的农村集体建设用地产权管理系统。该项目将继续投资3461万，并于2011年底全面完成。

### **八、土地监管基础工程**

定期开展土地勘测、调查、评估，完成年度土地变更调查工作，监测年度耕地变化和新增建设用地情况，全面跟踪分析我省土地利用变化趋势，开展建设用地批后监管，建设国有建设用地批后监管系统。整合土地数据处理、土地利用规划管理等子系统，建立土地利用规划管理信息系统，实现有关土地利用、规划信息的查询、统计、文件管理的功能，并通过对建设项目用地、单独选址项目用地、土地整治项目等业务的审核情况，提出辅助决策。开展土



地管理“一张图”工程。将全省土地利用总体规划、第二次土地调查、年度土地利用现状变更、基本农田分等定级、农用地产能核算、土地产权登记、土地资源的计划、审批、供应、开发、执法等数据整理后整合叠加，共同构建统一的综合监管平台。项目建设年限为2011-2015年，预计项目总投资为4000万元。

## **第六章 规划实施保障措施**

土地利用“十二五”规划具有政策性、宏观性、系统性和复杂性，涉及到全省及各市县国土资源部门。要积极采取法制、行政、经济、科技手段，加强部门协调，努力拓宽融资渠道，建立健全法律法规体系，加强科技支持，为“十二五”规划的顺利实施提供有力保障。

### **一、法制保障措施**

制定《海南省土地利用总体规划实施定期评估和调整办法》，通过对土地利用总体规划实施定期评估和调整，解决规划不合理问题，确保海南国家旅游岛建设项目落地。制定《海南省农村集体建设用地管理规定》，加强农村集体建设用地管理，改革农村集体建设用地使用权制度，规范农村集体建设用地流转，促进农村经济社会科学发展，构建和谐社会主义新农村。制定《海南省闲置土地处置和盘活利用规定》，明确有关法规对闲置土地的界定条款，为市县政府回收处置闲置土地提供法律支持，以促进我省土地有效开展。制定《海南省建设项目用地标准》，合理确定建设项目

用地规模，提高我省土地节约集约水平。制定《海南省高尔夫球场项目建设审批管理暂行规定》，建立完善新上高尔夫球场项目审批程序，确保高尔夫球场项目依法规范有序建设。制定《海南省划拨土地管理办法》，控制划拨土地范围，规范划拨土地用地改变、转让等管理。制定《海南省征地留用地管理办法》，规范征地过程中，给予农村集体经济组织留用土地行为，完善征地安置途径，保障农民利益及征地工作顺利开展。

修订《海南经济特区土地管理条例》，通过特区立法权，将国际旅游岛建设工作中需要突破的土地管理政策，上升为地方性法规规定。修订《海南省基本农田保护规定》，进一步加大基本农田保护。修订《海南省建设用地供应年度计划管理规定》，对办法中已不适应当前管理需要的内容进行修订，加强土地利用年度计划管理。

## 二、行政保障措施

严格落实耕地保护目标责任制。逐级分解下达耕地和基本农田任务指标，坚持落实省长与市县长签订年度耕地保护责任状，并指导监督市县长与（区长）乡镇长逐级签订耕地保护责任书，层层落实耕地保护共同责任，加强各级政府耕地保护目标履行情况年度考核及兑现奖惩。

落实建设用地集约利用考核。按照省政府《关于印发〈海南省单位 GDP 和固定资产投资规模增长的新增建设用地消耗考核办法〉的通知》要求，对集约用地实行量化的评价考

核，将土地集约利用评价与城镇建设用地规模、土地利用年度计划安排结合起来，以实现对建设用地空间布局 and 结构优化，以及各类用地经济效益、社会效益与环境效益的协调统一。

努力构建国土资源执法监管的共同责任机制，逐步落实政府主导下的多部门共同监管责任。全面落实动态巡查责任制，加强执法监察动态巡查的制度化 and 规范化建设，强化执法手段，加大土地执法监察力度，有效遏制违法违规行为。

### **三、经济保障措施**

探索建立耕地保护的经济激励和补偿机制。探索实行保护责任与财政补贴相挂钩，充分调动基层政府保护耕地的积极性；探索建立耕地保护基金，落实对农户保护耕地的直接补贴，充分调动农民保护耕地的积极性与主动性。

建立建设用地集约利用经济约束机制。联合税务、财政、物价部门，落实新增建设土地有偿使用费、土地闲置费、耕地占用税等税费的收取措施，利用财政经济的调节功能提高新增建设用地的门槛，规范农用地转用、集体土地征收行为，提高存量土地保有成本，促进存量土地集约节约利用，防范不合理扩张用地。

加大对土地整治工程的扶持力度。联合财政、发改、农业等部门，依规征收用于农业土地开发的土地出让金等支农资金，加大对农用地的扶持力度，提高土地使用者保护耕地的积极性，引导土地利用行为朝着规划确定的目标发展。积

极争取以大项目获得国家资金支持，统筹运用省级财政资金，合理按照预算执行，加大预算执行力度。

加大资金投入，加强对各市县国土监察机构和乡镇国土所执法监察监测网络能力建设，解决一些国土所无正常办公场所、办公设施和交通工具，执法监察设施落后等问题，全面改善市、县执法监察装备条件，提升执法监察手段，增强快速反应能力。

#### **四、科技保障措施**

加强土地利用监测理论与方法的研究与应用，利用GPS、RS、GIS与计算机数据处理成图等现代高新技术，全面提高调查成果的准确性与规范性，加强基层对先进技术与设备的应用，建立覆盖全省的土地市场和资源利用动态监测系统。

强化土地信息化和标准化建设。充分利用卫星影像、航空影像等科技信息手段，全面建设包括土地现状、土地规划、耕地保护、土地市场、土地权属等土地利用与管理信息的数据库。完善我省土地利用动态监测体系，促进土地管理技术的创新，形成较为完善的土地资源空间信息体系，及时掌握全省土地利用变化情况，实现土地资源调查、土地利用动态监测、政务管理和社会服务的信息化。充分利用全国“一张图”搞好执法监察工作，切实做到“天上看、网上管、地上查”，及时掌握违法动态，严厉打击各种违法行为，保证“十二五”规划各项内容得到有效落实。

加强土地科技人才队伍建设。定期开展思想教育和业务培训，提升土地管理队伍建设。积极引进优秀人才，丰富人才知识结构和内容层次。充分发挥现有事业单位的作用，从宏观管理上指导其发展方向，提高土地管理技术支撑和服务工作。

## 附表

表1 “十二五”土地利用主要指标

单位：公顷

总量指标	指标性质	2009年	2015年	备注
耕地保有量	约束性	729759	720719	
基本农田面积	约束性	628917	623333	
建设用地总量	预期性	306901	339604	
增量指标	指标性质	“十一五”	“十二五”	备注
新增建设用地总量	约束性	16236	29600	最终以国家下达的年度计划指标为准
新增建设占用耕地规模	约束性	3840	9540	
补充建设占用耕地规模	约束性	6450	9540	
盘活利用存量建设用地规模	预期性	10000	12000	
城乡建设用地增减挂规模	预期性	—	2000	

表2 “十二五”期间全省耕地保有量与基本农田保护面积指标

单位：公顷

市 县	2009年耕地面积	2015年耕地保有量	2015年基本农田保护面积
总 计	729759	720719	623333
海口市	70364	69333	56059
三亚市	23804	23330	19000
儋州市	105240	105336	88827
文昌市	56528	55820	47082
琼海市	38346	38062	33565
万宁市	29785	28900	25129
东方市	47308	45254	41363
五指山市	4278	4248	3179
澄迈县	66070	65208	58779
定安县	51012	50581	43196
屯昌县	33442	33299	29276
临高县	48476	47983	46352
昌江县	37817	37100	29023
乐东县	47419	49524	46637
陵水县	25494	25135	22728
白沙县	24400	24304	18419
保亭县	8508	8232	6011
琼中县	11468	11170	9019

表3 “十二五”期间全省非农建设占用耕地及补充耕地指标

单位：公顷

市 县	非农建设占用耕地面积	补充非农建设占用耕地面积
总 计	9540	9540
海口市	1796	1796
三亚市	670	670
儋州市	1078	1078
文昌市	610	610
琼海市	715	715
万宁市	450	450
东方市	263	263
五指山市	70	70
澄迈县	697	697
定安县	175	175
屯昌县	572	572
临高县	397	397
昌江县	291	291
乐东县	263	263
陵水县	508	508
白沙县	78	78
保亭县	87	87
琼中县	230	230



表4 “十二五”期间土地利用重点项目

项目名称	建设内容	建设性质	建设地点	投资测算(万元)	建设年度	资金来源
海南省农村土地整治示范建设项目	在项目示范区内开展土地平整、灌溉排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农村居民点整理等工程建设，项目建设规模为 56985 公顷。	新建	海口、三亚、文昌、琼海、万宁、陵水、澄迈、临高	527000	2011-2013	中央财政投资 42.16 亿元，省财政配套投资 10.54 亿元
基本农田保护建设项目	在全省 18 个市县调整划定 935 万亩基本农田，通过土地整治，提高农田基础设施，建设 80 万亩高标准基本农田。	新建	各市县	260000	2011-2015	省级财政预算内资金
耕地后备资源和指标储备库建设项目	调查评价耕地后备资源，建立省级耕地资源储备库；开发复垦补充 14.3 万亩耕地，建立耕地指标储备库。	新建	各市县	60000	2011-2015	省级财政预算内资金
城乡建设用地增减挂钩试点项目	以文昌及其他条件成熟的市县为试点，积极利用城乡建设用地周转指标，通过整理复垦农村空闲建设用地，腾出 3 万亩建设用地，同时做好挂钩新区的土地开发规划和征收工作。	新建	文昌等市县	—	2011-2015	以市县财政投入为主，省级财政补助
土地置换试点项目	以文昌为试点逐步在全省推行土地置换工作，用于置换的闲置建设用地要先做好复垦整理后置换。预计通过置换盘活 5 万亩闲置用地。	新建	文昌等市县	—	2011-2015	以市县财政投入为主，省级财政补助
农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目试点	整合农村建设用地，在三亚、琼海、陵水、澄迈等市县综合性主题公园或滨海旅游景区周边农村地区支持农村集体经济组织和村民开展试点项目，具体内容包括试点村的踏勘选定，开展试点区域调查，编制项目实施规划和实施方案，推动和监管项目实施。	新建	三亚、琼海、陵水、澄迈等市县	1000	2011-2015	以市县财政投入为主，省级财政补助
农村集体建设用地确权登记发证项目	开展外业测量数据内业汇总，对 40 万户 27.59 万亩农村建设用地进行登记发证、成果数字化建库等工作。	续建	各市县	3461	2011-2012	省级财政预算内资金
土地监管基础工程	定期开展土地勘测、调查、评估，完成年度土地变更调查工作；建立和融合土地利用、规划、监测等信息系统，实现“一张图”管理。	新建	各市县	4000	2011-2015	省级财政预算内资金