

海南省建设项目用地要素保障 服务手册

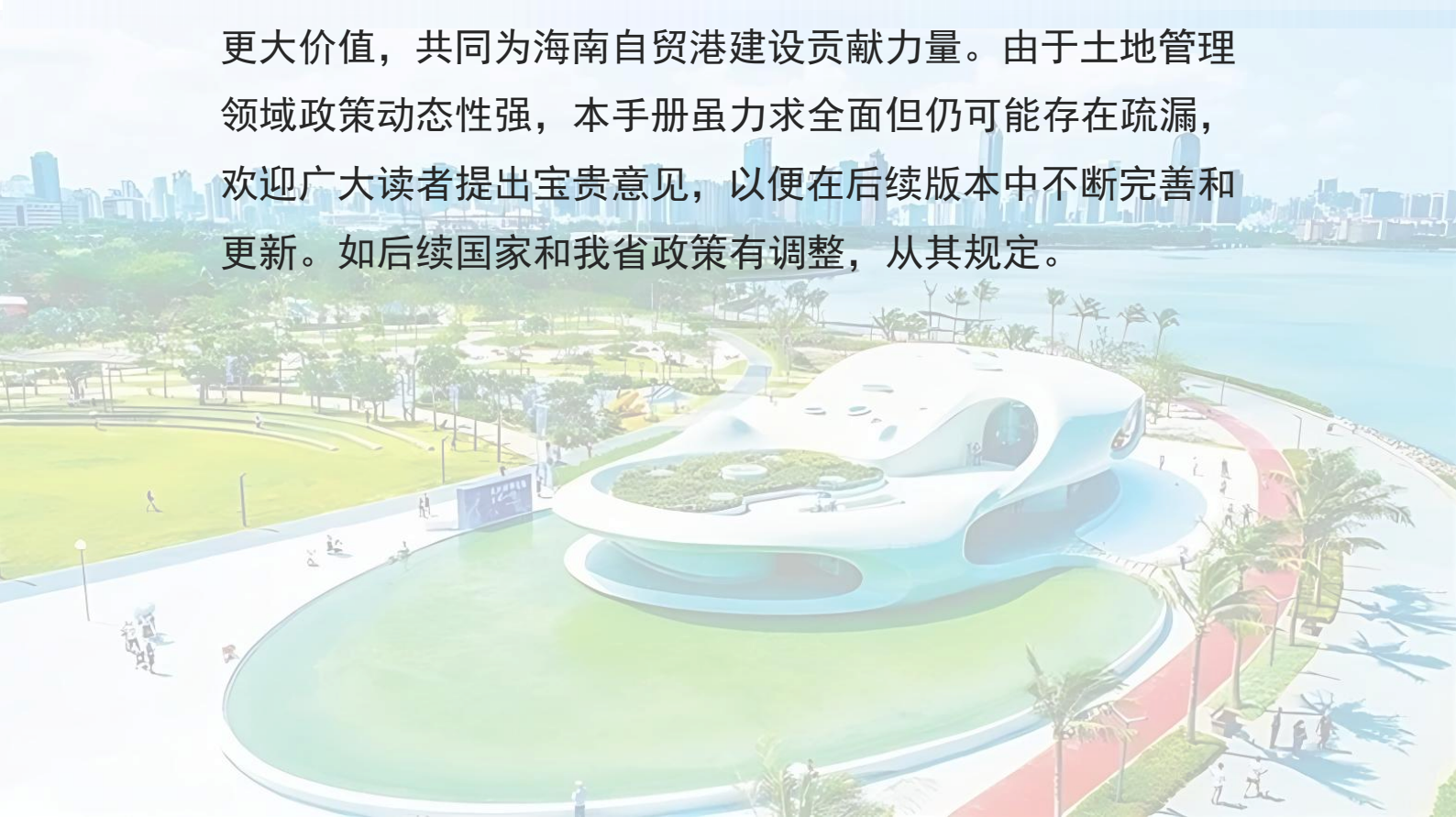


海南省自然资源和规划厅
“店小二”服务项目要素保障专班
2025 年 6 月

引言

为贯彻落实习近平总书记关于优化营商环境的重要论述和党的二十届三中全会精神，推进政府职能转变、深化“放管服”改革，提升自然资源要素保障服务水平，帮助企业全面掌握海南省建设项目用地的政策法规、审批流程及办理要点，海南省自然资源和规划厅“店小二”服务项目要素保障专班全面梳理建设项目用地预审与选址意见书、用地审批、用地用林联合审批等要素保障事项，整合法律规定、受理条件、材料要求、办理流程等内容，编制完成《海南省建设项目用地要素保障服务手册》（以下简称《手册》）。

《手册》旨在为企业提供一本专业、实用、便捷的办事指南，助力企业降低沟通成本和缩短办理时间，推动建设项目依法依规、高效有序开展，充分释放企业发展潜力、实现更大价值，共同为海南自贸港建设贡献力量。由于土地管理领域政策动态性强，本手册虽力求全面但仍可能存在疏漏，欢迎广大读者提出宝贵意见，以便在后续版本中不断完善和更新。如后续国家和我省政策有调整，从其规定。



目 录

一、建设项目用地预审与选址意见书	- 1 -
(一) 相关规定	- 1 -
1. 办理节点	- 1 -
2. 审批机关	- 1 -
3. 无需申请办理的情形	- 1 -
4. 需重新办理的情形	- 2 -
(二) 申请条件	- 3 -
(三) 材料目录	- 5 -
(四) 办理流程	- 7 -
二、用地审批	- 8 -
(一) 相关规定	- 8 -
1. 审批机关	- 8 -
2. 征收土地情形	- 9 -
(二) 前期工作	- 9 -
1. 建设项目用地预审与选址意见书，项目审批、核准或备案	- 9 -
2. 土地勘测定界	- 10 -
3. 国土空间规划	- 10 -
4. 节约集约用地	- 13 -
5. 土地征收	- 13 -
6. 国有土地使用权收回	- 16 -
7. 违法用地查验和查处	- 17 -

8.地质灾害危险性评估	- 17 -
9.压覆重要矿产资源审批	- 17 -
10.相关费用缴纳	- 18 -
(三) 材料目录	- 20 -
(四) 办理流程	- 24 -
(五) 其他报批方式	- 25 -
1.只征不转	- 25 -
2.不征不转	- 26 -
3.只转不征	- 27 -
三、用地用林联合审批	- 29 -
(一) 材料目录	- 29 -
(二) 办理流程	- 31 -
附录 A	- 32 -
附录 B	- 36 -
附录 C	- 42 -

一、建设项目用地预审与选址意见书

建设项目用地预审与选址意见书指在建设项目审批、核准、备案阶段，自然资源和规划主管部门依法对建设项目涉及的土地利用事项进行的审查。

（一）相关规定

1. 办理节点

建设项目审批、核准前，或备案前后，由建设单位向自然资源和规划主管部门（或行政审批部门）提交申请材料，申请核发建设项目用地预审与选址意见书。

2. 审批机关

（1）省级自然资源和规划主管部门审批：

- ①建设项目涉及占用永久基本农田；
- ②建设项目涉及生态保护红线；
- ③国务院及其有关部门审批、核准、备案的项目；
- ④省政府及其有关部门审批、核准、备案，且跨市县的项目。

（2）市县自然资源和规划主管部门或行政审批部门审批：

上述省级审批情形之外的项目。

3. 无需申请办理的情形

（1）根据《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号），以下情形不需申请办理用地预审：①国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目用地；②油气类“探采合一”和

“探转采”钻井及其配套设施建设用地；③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；④露天煤矿接续用地；⑤水利水电项目涉及的淹没区用地（不涉及永久基本农田或生态保护红线）；

（2）根据《自然资源部 国家发展和改革委员会 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号），农村一二三产业融合发展用地可不办理用地预审与选址意见书；

（3）根据《海南省人民代表大会常务委员会关于在海南经济特区暂时变通实施“五网”建设项目涉及部分法律法规规定的行政审批的决定》，对符合国土空间规划的“五网”中的路网/光网/电网/气网/水网建设项目，暂停实施用地预审（依法应由自然资源部审批的除外），需出具符合国土空间规划相关说明材料；

（4）根据《海南自由贸易港极简审批条例》，重点园区和其他条件成熟区域内的工程建设项目，符合省和市、县、自治县国土空间总体规划以及本园区（区域）国土空间详细规划等规划的，不再办理用地预审与选址意见书，需出具符合国土空间规划相关说明材料；

（5）符合国家、省级政府或人大机关出台文件明确同意可不办理用地预审文件的其他情形。

4. 需重新办理的情形

（1）建设项目用地预审与选址意见书自批准后三年内，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）项目农用地转用和土地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）；（备注：根据《自然资源部关于进一步改进优化能源、交通、水利等重大建设项目用地组卷报批工作的通知》（自然资发〔2024〕36 号），本情形无需重新办理用地预审，在建设项目办理转用时对用地变化情况的必要性、合理性作出说明）；

（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。

（二）申请条件

1.符合国家产业政策、供地政策和土地管理法律、法规规定的条件；

2.符合经依法批准的国土空间规划；

3.涉及占用永久基本农田的，需属于以下重大建设项目范围：（1）党中央、国务院明确支持的重大建设项目（包括党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目）；（2）中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；（3）纳入国家级规划（指国务院及其有关部门颁布）的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；（4）省级公路网规划的省级高速公路项目；（5）按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》（发改投资〔2020〕688 号）要求，列入需中央加大用

地保障力度清单的项目；（6）国家允许占用永久基本农田的其他项目；

4.涉及生态保护红线的，须符合《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）、《海南省人民政府办公厅关于印发海南省生态保护红线准入管理目录（修订）的通知》（琼府办〔2023〕4号）规定的准入类型；

5.涉及自然保护区的，应取得林业主管部门同意意见；

6.涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施建设项目，应编制节约集约用地论证分析专章（规划选址综合论证），并通过专家评审；

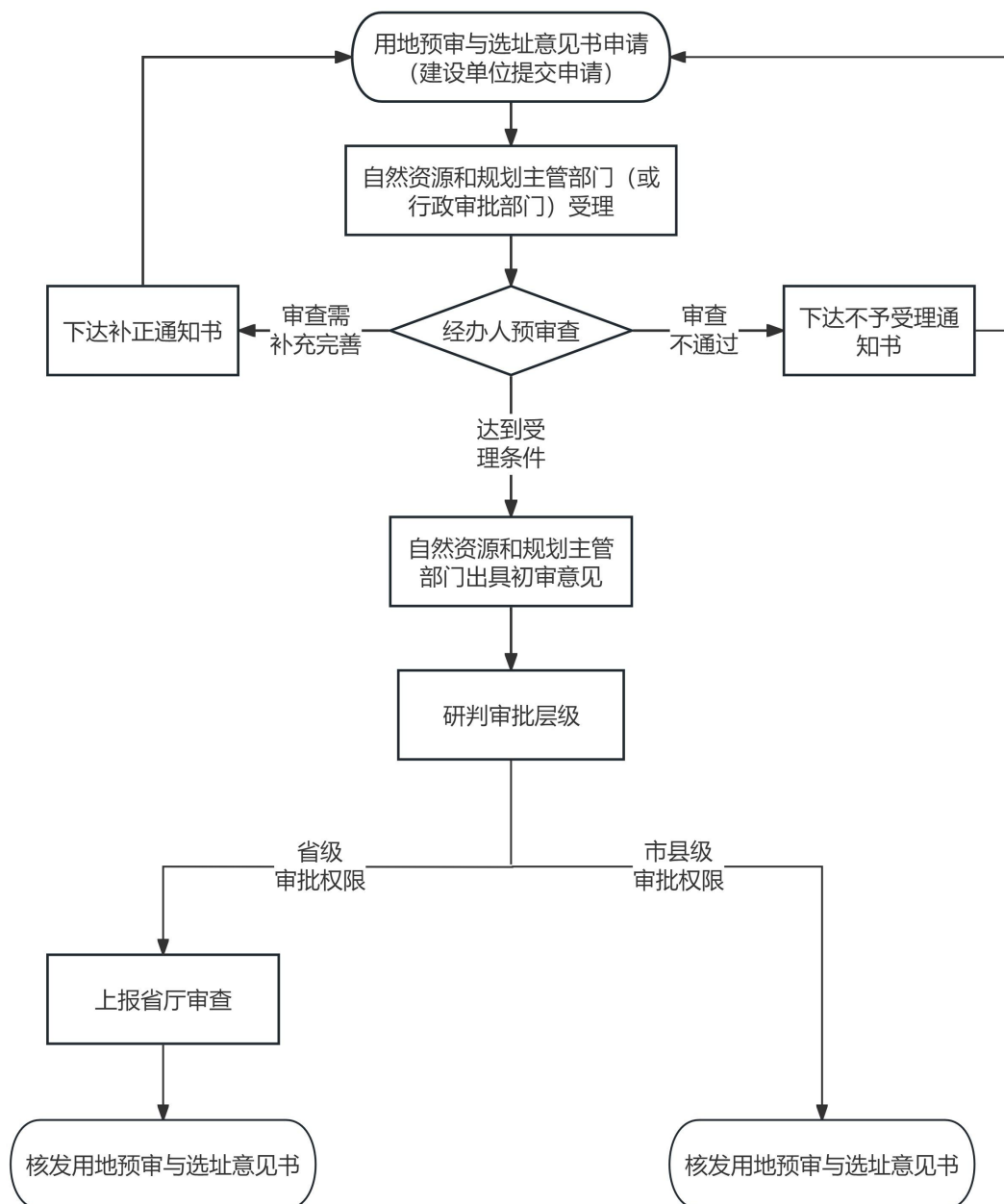
7.用地规模应符合有关土地使用标准的规定。对于国家和地方未颁布土地使用标准且无法判断其是否符合节约集约用地要求的建设项目，或确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目，应开展节地评价，并通过专家评审。节地评价可在编制节约集约用地论证分析专章（规划选址综合论证）时一并论证。

(三) 材料目录

目录	序号	材料名称	备注
基本情况	1	建设项目用地预审与选址意见书申请报告	
	2	建设项目用地预审与选址意见书申请表	
	3	项目建议书批复文件、备案表或建设项目符合相关规划等依据文件	
	4	市县自然资源和规划主管部门对项目用地的审核表	
地类认定	5	最新年度变更调查土地利用现状局部图、土地利用现状地类汇总表	包含与年度变更调查地类存在差异的说明
国土空间规划	6	国土空间总体规划批复文件、国土空间总体规划的重点项目安排表(或经市县人民政府同意纳入重点项目安排表的文件)、国土空间规划局部图	
	7	林业主管部门意见	涉及占用自然保护区的建设项目需提供

目录	序号	材料名称	备注
节约集约用地	8	1.节约集约用地论证分析专章及评审论证意见和审查评分表 2.节地评价报告及评审论证意见 （1、2 可合并编制）	1.交通、能源、水利项目涉及占用耕地、永久基本农田、生态保护红线应提供节约集约用地论证分析专章； 2.占用永久基本农田或者其他耕地规模较大的，节约集约用地论证分析专章应包含踏勘论证内容，若未包含该项内容，视为未组织踏勘论证； 3.涉及重大项目中公路项目设置的互通立体交叉工程用地，超过《公路工程项目建设用地指标》有关间距规定的，经省级以上交通主管部门审核认定确需设置的，在用地预审前，由省级自然资源和规划主管部门组织开展节地评价和评审。
违法用地	9	执法查验意见	明确是否存在违法用地，涉及违法用地需提供违法用地查处并落实到位等相关材料
用地红线	10	项目用地勘测定界图或符合“多测合一”成果要求的用地红线图	

(四) 办理流程



二、用地审批

用地审批指按照相关法律法规和程序提交建设项目用地申请并获得批准的过程，主要包括将农用地和未利用地转为建设用地（以下简称“农用地转用”）以及将集体所有土地征收为国家所有（以下简称“土地征收”）的批准事宜。

（一）相关规定

1.审批机关

（1）农用地转用

①省人民政府审批（单独选址项目）：

A.永久基本农田转为建设用地；

B.国土空间总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外，将农用地、未利用地转为建设用地；

C.海口市中心城区农用地、未利用地转为建设用地。

②市县人民政府或省政府授权的重点园区管理机构审批（城镇村批次项目）：

上述省人民政府审批情形之外的项目。

（2）土地征收

①省人民政府审批：

A.征收永久基本农田；

B.征收永久基本农田以外的耕地超过 35 公顷；

C.征收其他土地超过 70 公顷。

②市县人民政府或省政府授权的重点园区管理机构审批：

上述省人民政府审批情形之外的项目。

2.征收土地情形

根据《土地管理法》第四十五条，为了公共利益的需要，有下列情形之一的，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：（1）军事和外交需要用地的；（2）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；（3）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地；（4）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地；（5）在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；（6）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（4）项、第（5）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（5）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

（二）前期工作

1.建设项目用地预审与选址意见书，项目审批、核准或备案

建设项目用地预审与选址意见书：根据《土地管理法实

施条例》，建设项目确需占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的农用地，在建设项目批准、核准前或者备案前后，由自然资源和规划主管部门对建设项目用地事项进行审查，提出建设项目用地预审意见。

项目审批、核准或备案：用地审批材料上报时，应提供项目可行性研究报告批准文件、核准文件或备案文件。

2.土地勘测定界

土地勘测定界是根据土地征收、征用、划拨、出让、农用地转用、国土空间规划及土地开发、整理、复垦等工作的需要，实地界定土地使用范围、测定界址位置、调绘土地利用现状、计算用地面积，为自然资源和规划主管部门用地审批和地籍管理等提供科学、准确的基础资料而进行的技术服务性工作。用地预审、农用地转用和土地征收申请材料中应包含项目用地勘测定界成果，其中土地分类面积核算中的权属、地类数据应符合有关规定：（1）根据《海南省自然资源和规划厅 关于深化集体土地所有权登记成果更新应用有关事项的通知》（琼自然资函〔2024〕338号），项目用地组卷的权属信息原则上应与登记成果一致；（2）根据《自然资源部办公厅关于以“三调”成果为基础做好建设用地审查报批地类认定的通知》（自然资办函〔2022〕411号），建设项目用地审查报批的地类以最新年度国土变更调查现状地类为准，在确保地类真实性的前提下，应综合考虑地类来源的合理、合法性。

3.国土空间规划

（1）总体规划

单独选址建设项目应纳入经批准实施的市县国土空间总体规划的重点建设项目安排表；未纳入重点建设项目安排表的项目，应取得市县人民政府同意动态新增列入重点建设项目安排表的文件。

（2）详细规划

项目报批的土地用途应符合经批复实施的控制性详细规划或村庄规划的用地性质；控制性详细规划、村庄规划未批复的，控制性详细规划应已通过专家评审会，村庄规划应已通过村民代表大会决议，报批的土地用途应与最终批准的详细规划用地性质一致。详细规划图则、批复文件或通过专家评审会/村民代表大会决议的佐证文件作为组卷材料上报。单独选址项目在报批阶段可不提供详细规划相关材料，但对需要编制详细规划的项目用地，应依据依法批准的详细规划供应土地。

（3）城镇开发边界

位于城镇开发边界外的项目，应符合《海南省自然资源和规划厅关于规范城镇开发边界管理的通知》（琼自然资函〔2024〕432号）规定的项目准入范围。

（4）永久基本农田

涉及占用永久基本农田的项目，应属于《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）、《海南省人民政府办公厅关于印发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)规定的重大建设项目类型。

(5) 生态保护红线

涉及生态保护红线的建设项目,应符合《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》(自然资发〔2022〕142号)、《海南省人民政府办公厅关于印发海南省生态保护红线准入管理目录的通知(修订)》(琼府办〔2023〕4号)规定的允许有限人为活动准入范围,涉及新增建设用地、用海用岛审批的,编制符合生态保护红线内允许有限人为活动认定专题论证报告,或节约集约用地论证分析专章已包含不可避让生态保护红线的充分性相关内容,并取得省人民政府允许有限人为活动认定意见。

不属于有限人为活动但属于国家重大建设项目占用生态保护红线的,应符合《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》规定的国家重大项目类型,编制不可避让论证报告,或节约集约用地论证分析专章已包含不可避让生态保护红线的充分性相关内容,并取得省人民政府论证意见。

(6) 自然保护区

涉及自然保护区的项目,应符合《自然资源部 国家林业和草原局关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函》(自然资函〔2020〕71号)规定的项目准入范围,仅允许占用一般控制区,且应取得林业主管部门同意意见。

(7) 海岸带陆域 200 米范围

位于海岸带陆域 200 米范围的项目，应符合《海南经济特区海岸带保护与利用管理实施细则》（琼府〔2022〕22 号）、《海南省自然资源和规划厅关于海南经济特区海岸带保护与利用管理实施细则有关问题说明的函》（琼自然资函〔2024〕515 号）规定的海岸带项目准入范围。

4.节约集约用地

根据《自然资源部办公厅关于规范开展建设项目节地评价工作的通知》（自然资办发〔2021〕14 号）等文件规定，建设项目应严格执行土地使用标准。用地面积确需突破土地使用标准和建设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和建设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，需组织开展节地评价，通过专家评审论证。

涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施项目，应在用地预审和选址选线阶段编制节约集约用地论证分析专章，且专章成果应纳入项目可行性研究报告。节约集约用地论证分析专章已包含节地评价内容且符合相关要求的，可不另行开展节地评价。

5.土地征收

(1) 土地征收成片开发

根据《自然资源部关于印发〈土地征收成片开发标准〉的通知》（自然资规〔2023〕7 号），成片开发指在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，由县级以上地方人民政

府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。应按照《土地管理法》第四十五条规定，依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划，组织编制土地征收成片开发方案，纳入当地国民经济和社会发展规划年度计划，并报省级人民政府批准。

土地征收成片开发方案编制应注意以下事项：①成片开发范围应位于国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，并按规定完成详细规划编制且获得批准；②应符合当地国民经济和社会发展规划，应纳入所在地国民经济和社会发展规划年度计划；③公益性用地比例不低于 40%（产业园区除外）；④应征询人大代表、政协委员、有关专家、社会公众和土地征收成片开发范围内各农村集体经济组织及其成员或相关利害关系人的意见；⑤应取得土地征收成片开发范围内农村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。

（2）土地征收前期程序

根据《土地管理法》第四十七条及其他相关规定，申请征收土地前，应完成征地预告、征收土地现状调查、社会稳定风险评估、征地补偿安置方案公告及听证、组织办理补偿登记、落实有关费用、签订补偿安置协议等前期工作。

①发布土地征收预告：县级以上地方人民政府发布征收土地预告。预告应包括征收土地范围、征收目的、开展土地现状调查安排等内容，并在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布，时间不少于 10 个工作日。

②开展土地现状调查：县级以上地方人民政府组织开展拟征收土地现状调查，查明土地的位置、权属、地类、面积，以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等情况。土地现状调查结果应当在拟征收土地所在乡（镇）和村、村民小组范围内公示，时间不少于5个工作日。

③开展社会稳定风险评估：县级以上地方人民政府组织开展社会稳定风险评估，综合研判征收土地的社会稳定风险状况，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案，并按要求完成备案。

④拟定征地补偿安置方案：根据社会稳定风险评估结果，结合土地现状调查情况，县级以上地方人民政府组织相关部门拟定征地补偿安置方案，包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障，以及办理补偿登记的方式和期限、异议反馈渠道等内容。

⑤发布征地补偿安置方案公告：征地补偿安置方案拟定后，县级以上地方人民政府在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见，公告时间不少于30日。

⑥组织听证：如果多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征地补偿安置方案不符合法律、法规规定，县级以上地方人民政府应当组织听证，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改安置补偿方案。

⑦办理征地补偿登记：在规定的期限内，拟征收土地的

农村集体经济组织、农户和其他权利人应持相关权属证明材料办理征地补偿登记。

⑧落实有关费用：县级以上地方人民政府组织有关部门按规定落实征地补偿安置和社会保障等相关费用，保证足额到位。

⑨签订征地补偿安置协议：县级以上地方人民政府根据法律、法规规定和听证会等情况确定征地补偿安置方案后，应当组织有关部门与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。

6.国有土地使用权收回

根据《土地管理法》第五十八条，有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：（1）为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的；（2）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；（3）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；（4）公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第（1）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

建设项目涉及占用存在第三方使用权人的国有土地时，应由政府依法收回国有土地使用权。国有土地使用权收回决定书或收回协议作为组卷材料上报，涉及收回农垦国有土地

的还需提供农垦集团的批复。

7.违法用地查验和查处

用地报批前，由综合行政执法部门人员对建设项目用地范围开展实地调查，根据调查结果出具执法查验意见；涉及未批先建等违法用地行为的，应对违法主体作出行政处罚，并对违法行为查处落实到位情况提供说明材料。根据《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号），生态保护红线批准后发生的违法违规用地用海用岛行为，按照相关法律法规规定从重处罚。违法主体达到刑事追诉标准的，移送相应司法机关，承担相应刑事责任。

8.地质灾害危险性评估

根据《地质灾害防治条例》（国务院令第394号），在地质灾害易发区内进行工程建设应当在可行性研究阶段进行地质灾害危险性评估，并将评估结果作为可行性研究报告的组成部分。可通过电脑端海南省国土空间基础信息平台（公众版）和手机端“一张蓝图”APP、椰城市民云APP“一张蓝图”服务模块查询项目建设用地范围的地质灾害情况。

建设项目经查询位于地质灾害易发区的，建设单位应委托具有资质的单位开展地质灾害危险性评估，并通过专家评审。

9.压覆重要矿产资源审批

重要矿产资源为国家规定的重要矿产和战略性矿产以

及省级自然资源和规划主管部门确定的本行政区优势矿产、紧缺矿产。可通过电脑端海南省国土空间基础信息平台（公众版）和手机端“一张蓝图”APP、椰城市民云APP“一张蓝图”服务模块查询项目建设用地范围的压覆矿产资源情况，战略性矿产原则性不得压覆。

建设项目经查询压覆矿产资源的，建设单位或建设项目所在地自然资源和规划主管部门可向省厅申请进一步核实压覆矿产资源信息。根据国家有关规定，确需压覆重要矿产资源或战略性矿产的，建设单位应根据有关工程建设规范确定建设项目压覆重要矿产资源的范围，编制建设项目压覆重要矿产资源评估报告，经专家评审备案并取得压覆重要矿产资源批复文件。建设项目压覆已设置矿业权资源的，还应与矿业权人签订协议，协议应包括矿业权人同意放弃被压覆矿区范围及相关补偿内容。

10.相关费用缴纳

（1）新增建设用地土地有偿使用费

根据《财政部 国土资源部 中国人民银行关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》（财综〔2006〕48号），新增建设用地为农用地和未利用地转为建设用地。建设项目涉及需缴纳新增建设用地土地有偿使用费的，由市、县人民政府按照新增建设用地面积、相应等别和征收标准缴纳。

（2）耕地开垦费、补充耕地指标费

根据《土地管理法》第三十条，国家实行占用耕地补偿

制度。非农业建设经批准占用耕地的，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用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，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。耕地开垦费依据《海南省人民政府关于印发海南省耕地开垦费收缴使用管理办法的通知》（琼府〔2021〕13号）收缴。

当某地因非农业建设占用了大量耕地，超出当地补充耕地指标时，当地政府可通过参与补充耕地指标交易，购买其他地区的补充耕地指标。补充耕地指标费指市县通过补充耕地指标交易平台购买指标的费用。

（3）森林植被恢复费

建设占用林地应实行森林面积占补平衡，林地经依法批准调整为规划建设用地后，用林单位按规定向税务部门缴交森林植被恢复费，纳入财政预算管理，由林业主管部门依照有关规定统一安排植树造林，恢复森林植被。

（4）湿地恢复费

根据《海南省财政厅 海南省林业局关于明确湿地恢复费缴纳和使用管理有关事项的通知》，除因防洪、航道、港口或者其他水工程占用河道管理范围及蓄滞洪区内的湿地外，在我省范围内经依法批准占用重要湿地（含国际重要湿地、国家重要湿地和省级重要湿地），且没有条件恢复、重建的，占用单位应当按照规定缴纳湿地恢复费。法律、行政法规或国务院规定减征、免征、缓征湿地恢复费的，从其规定。

(三) 材料目录

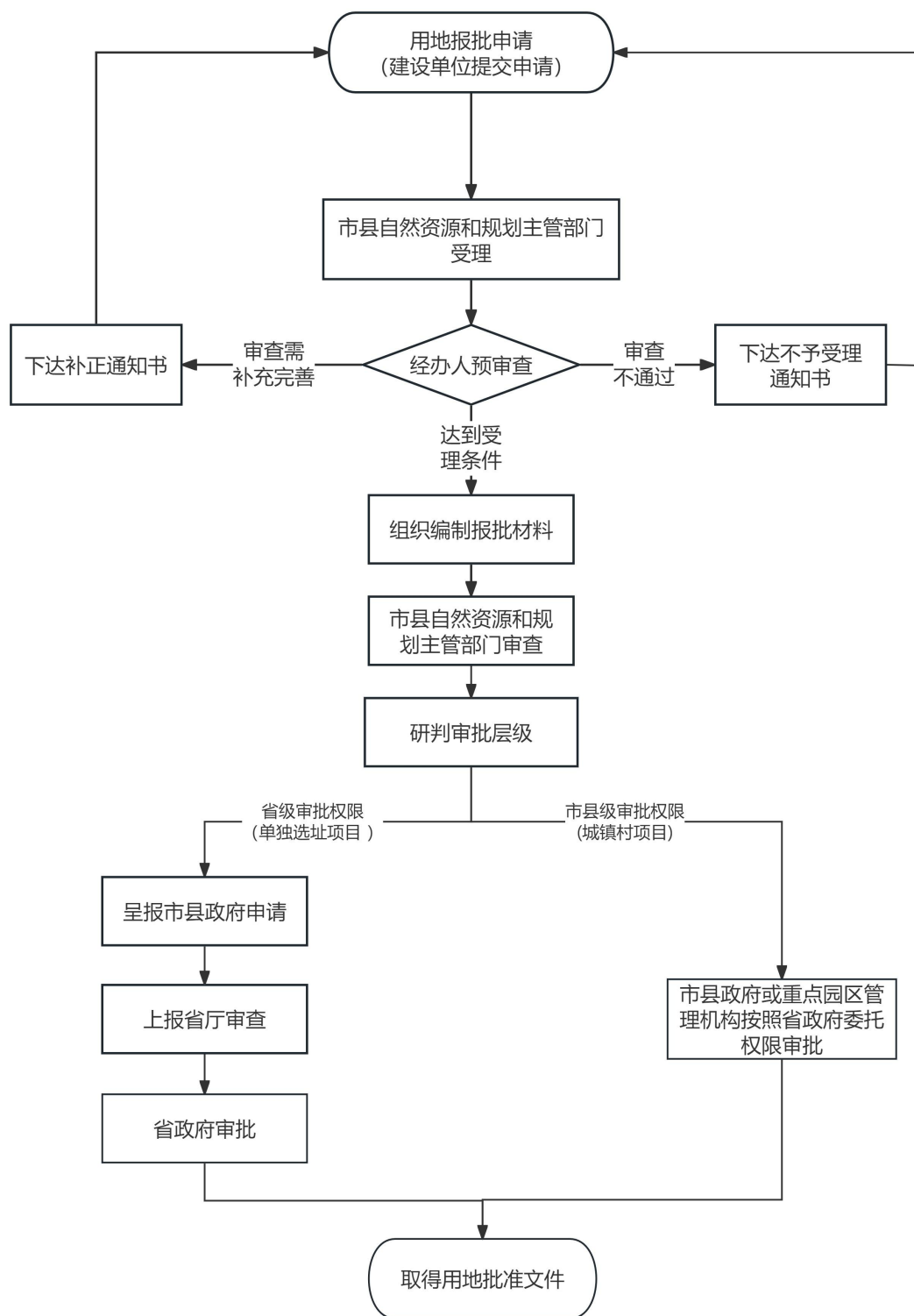
目录	序号	报批材料名称	备注
基本情况	1	建设项目用地预审文件	涉及办理用地预审的建设项目需提供,不需办理用地预审的应在审查报告中说明,并提供佐证材料。
	2	建设项目可行性研究报告批准文件、核准或备案文件	如涉及批复(核准)已过期,应由原批准机关出具继续有效证明材料;批复可研报告或核准项目在用地预审之前(不含备案类项目),应由投资主管部门出具违反程序审批(核准)书面说明。
	3	初步设计批准或审核文件	
	4	市人民政府用地请示文件	
	5	市县自然资源和规划主管部门的审查报告	
	6	农用地转用方案	
地类和权属	7	权属情况表	
	8	最新年度变更调查土地利用现状局部图、土地利用现状地类汇总表	包含与年度变更调查地类存在差异的说明。
国土空间规划	9	国土空间总体规划批复文件、国土空间总体规划的重点项目安排表(或经市县人民政府同意纳入重点项目安排表的文件)、国土空间规划局部图	
	10	永久基本农田布局调整批复文件	涉及占用永久基本农田的建设项目需提供。

目录	序号	报批材料名称	备注
国土空间规划	11	符合生态保护红线内允许有限人为活动认定专题论证报告/不可避免让论证分析报告	允许有限人为活动准入类型/属于重大项目占用类型,节约集约用地论证分析专章未包含相关内容的建设项目需提供。
	12	涉及自然保护区(地)林业主管部门意见	涉及自然保护区或自然保护地的建设项目需提供。
耕地保护	13	耕地占补平衡挂钩信息确认单、耕地开垦费、补充耕地费等缴纳凭证	
土地征收	14	国民经济和社会发展规划、国民经济和社会发展规划年度计划、专项规划材料首页、目录页、相关内容页	
	15	市县土地征收预公告、公告照片	
	16	征收土地现状调查表	
	17	社会稳定风险评估报告	社会稳定风险评估报告报同级政法委员会备案
	18	市县土地征收补偿安置方案公告、公告照片	
	19	被征收土地权属单位确认意见	含放弃听证说明。
	20	征地补偿安置协议书	
	21	土地权属证明	权利人的土地权属证明(包括不动产权证书、登记簿等)。

目录	序号	报批材料名称	备注
土地征收	22	社会保险补贴实施方案 审核意见	涉及土地征收需要缴纳社保费用的建设项目需提供。
	23	国有土地使用权收回决定书或土地使用权收回协议书	涉及收回国有土地的建设项目需提供,省政府另有规定的除外;涉及收回农垦国有土地的还需提供农垦集团的批复。
节约集约用地	24	节约集约用地论证分析专章或节地评价报告及评审论证意见	1.交通、能源、水利等基础设施项目,涉及占用耕地、永久基本农田、生态保护红线的应当编制节约集约用地论证分析专章; 2.用地预审或农转用、土地征收阶段,超标准项目、无标准项目且无法判断“八个是否”的,应当编制节地评价报告并组织专家评审(涉及重大项目中公路项目设置的互通立体交叉工程用地,超过《公路工程项目建设用地指标》有关间距规定的,经省级以上交通主管部门审核认定确需设置的,由省级自然资源和规划主管部门组织开展节地评价和评审)。已编制节约集约用地论证分析专章的项目,节地评价内容完整,能判断“八个是否”的,可不再开展节地评价。
违法用地	25	执法查验意见	明确是否存在违法用地,涉及违法用地需提供违法用地查处并落实到位等相关材料。

目录	序号	报批材料名称	备注
其他情况	26	使用林地审核同意书	涉及占用规划林地的建设项目需提供。
	27	公益林调整批准文件	涉及占用公益林的建设项目需提供。
	28	涉及湿地林业主管部门意见	涉及湿地的建设项目需提供。
	29	地质灾害区及压覆矿产资源查询文件（或省国土空间基础信息平台出具的总规审查报告）	涉及位于地质灾害易发区的建设项目需提供地质灾害危险性评估报告（含专家评审意见）。
	30	压覆重要矿产资源或战略性矿产相关文件	涉及压覆重要矿产资源或战略性矿产的建设项目需提供同意压覆重要矿产资源或战略性矿产的批复文件；涉及矿业权的，提供补偿协议，或双方已就压矿补偿进行协商、有关市县政府做好压覆重要矿产资源或战略性矿产补偿协调工作的承诺。
	31	市县缴纳新增建设用地土地有偿使用费缴纳凭证	
	32	土地复垦方案或编制土地复垦方案的承诺函	涉及临时用地的建设项目需提供。
	33	省招商联席会议纪要或省招商联席会议同意项目的文件	涉及需要经省招商联席会议审议的建设项目需提供，未明确意向用地单位的政府储备用地除外。
勘测定界	34	项目红线矢量数据	
	35	勘测定界图、勘测定界报告	

(四) 办理流程



（五）其他报批方式

1.只征不转

“只征不转”是指将集体所有的农用地、未利用地等非建设用地根据法定权限征收为国有，或将国有土地使用权依法收回，依法安排用于相关项目使用，不需办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续，不占用市县总体规划中的建设用地规模和年度土地利用计划指标的土地利用方式。

（1）适用范围：①自然景观用地、农牧渔种植和养殖用地；②休闲农业和乡村旅游项目中的观光台（占地面积不超过100平方米）、栈道（宽度不超过2米）等非永久性附属设施用地；③零星公共服务设施用地，包括厕所、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯、电子监控等建筑物或构筑物（占地面积不超过200平方米）用地；④以人工湿地等生态环保方式进行污水处理的设施用地。⑤路面宽度（车行道）不超过8米的农村道路（含乡村旅游道路）用地。⑥符合国家和地方规定的其他项目用地。

其中，涉及占用规划林地的，应当依法依规办理使用林地审核审批手续。对国家明确严禁违规占用耕地绿化造林、严禁违规占用耕地挖湖造景、严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼、严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等情形，不得采取“只征不转”方式用地。涉及一般耕地转为农业设施建设用地的，应按照规定实行占补平衡。

（2）办理程序和有关要求：按照用地报批程序办理。

2.不征不转

“不征不转”是指对集体所有的农用地、未利用地等非建设用地不予以征收，或对国有土地使用权不予以收回，也不转为建设用地，由相关权利人按照规定使用，土地用途仍按照原用途管理的土地利用方式。

（1）适用范围：①自然景观用地、农牧渔种植和养殖用地；②休闲农业和乡村旅游项目中的观光台（占地面积不超过 100 平方米），栈道（宽度不超过 2 米）等非永久性附属设施用地；③以人工湿地等生态环保方式进行污水处理的设施用地；④生活垃圾收集、统一布局的生态环境监测、通信、标识系统、电子监控、电力塔基、铁塔、农村生活污水治理、供水、排水、抽水泵站、水库防汛应急管理附属建筑物、防灾减灾瞭望塔台等零星公共服务设施用地（占地面积不超过 200 平方米）；⑤路面宽度不超过 8 米的农村道路（含乡村旅游公路），沟渠（指人工修建，宽度大于 1 米用于引、排、灌的渠道，包括地面和架空的渠槽、渠堤、附属护路林及小型泵站），山洪沟防护，以及不破坏耕地、林地的地埋式供/污水厂、取/排水管线等。⑥南繁育种基地的按照《关于做好南繁科研育种基地耕地保护和配套设施用地保障的指导意见》（自然资函〔2024〕1009 号）执行。⑦符合大规模设备更新和消费品以旧换新条件的项目，按照《海南省自然资源和规划厅关于印发〈强化自然资源要素保障 支持大规模设备更新和消费品以旧换新若干措施〉的通知》（琼自然资管〔2024〕92 号）执行。⑧符合国家和地方规定的其他

项目用地。

其中，涉及占用规划林地的，应当依法依规办理使用林地审核审批手续。对国家明确严禁违规占用耕地绿化造林、严禁违规占用耕地挖湖造景、严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼、严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等情形，不得采取“不征不转”方式用地。涉及一般耕地转为农业设施建设用地的，应按照规定实行占补平衡。

（2）办理程序和有关要求

①根据项目用地管理需要，相关政府部门、企业等项目用地单位制定“不征不转”的土地使用方案，方案应包括项目名称、用地面积、土地具体使用方式等内容。

②项目用地单位与农村集体经济组织、农民或国有土地使用权人充分协商，确定以租赁、合作、入股等方式使用“不征不转”土地，签订土地使用协议。土地使用协议应明确土地使用面积、使用年限、土地用途、土地使用费或相关补偿费用，以及其他有关双方权利、义务、违约责任。土地使用费用或相关补偿费用可以参照土地征收补偿标准确定。

③项目用地单位签订土地使用协议1个月内将土地使用方案、土地使用协议、保护耕地承诺书报乡镇人民政府、市县自然资源和规划局备案。

3.只转不征

“只转不征”是指对集体所有的农用地、未利用地等非建设用地依法办理农用地和未利用地转为建设用地审批手

续，但不予以征收，仍保留农民集体所有性质的土地利用方式。

（1）适用范围：①乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设所需土地。②符合我省相关规定安排作为征地安置留用地的土地。③对实施美丽乡村、全域旅游等乡村振兴项目占用的农用地。④符合国家规定及我省农村土地制度改革试点要求的土地。

（2）办理程序和有关要求：按照用地报批程序办理。

注：水利水务项目按照《关于加强水利水务项目建设自然资源要素保障若干措施（试行）的通知》（琼治水办〔2024〕15号）执行；南繁育种基地的按照《关于做好南繁科研育种基地耕地保护和配套设施用地保障的指导意见》（自然资函〔2024〕1009号）执行；符合大规模设备更新和消费品以旧换新条件的项目，按照《海南省自然资源和规划厅关于印发<强化自然资源要素保障 支持大规模设备更新和消费品以旧换新若干措施>的通知》（琼自然资管〔2024〕92号）执行；地面沉降监测网建设项目按照相关规定执行；海南省重点森林防火应急道路建设项目，按照《关于加快海南省重点森林防火应急道路建设项目（中北部区域）相关审批手续事宜的通知》（琼林〔2024〕128号）执行；热带雨林国家公园保护站点基础设施建设项目，按照《关于加快海南热带雨林国家公园保护站点基础设施建设项目（一期）相关审批手续事宜的通知》（琼林函〔2025〕42号）执行。

三、用地用林联合审批

根据《海南省自然资源和规划厅 海南省林业局关于全省推行用地用林联合审批制度改革的实施意见（试行）》（琼自然资函〔2025〕346号），申请办理农用地转用和土地征收的建设项目涉及永久使用林地审核许可的，全面实行用地用林联合审批。

联合审批规则和权限严格按照国家和省相关规定执行，涉密项目、国家林草局委托省林业局实施的占用林地审核事项、临时使用林地、修筑直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地审批等按原程序办理使用林地许可。

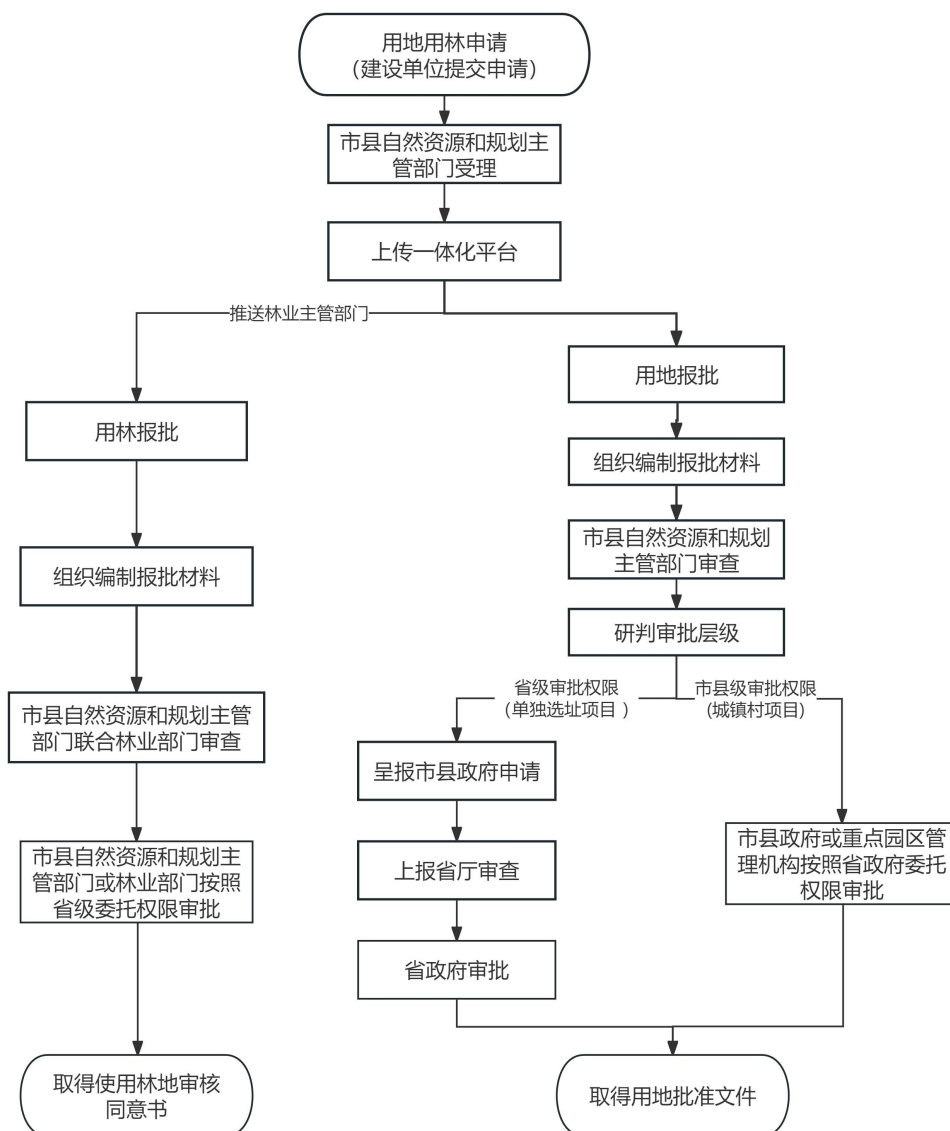
（一）材料目录

涉及用地用林联合审批的，在用地报批材料基础上，还需提供以下材料。

目录	序号	材料名称
林地相关材料	1	使用林地申请表
	2	法人证明（营业执照、法人身份证、委托书、受托人身份证）
	3	林地保护利用规划局部图
	4	使用林地可行性报告、使用林地调查报告或使用林地现状调查表
	5	使用林地公示及公示证明材料

目录	序号	材料名称
林地 相关 材料	6	项目位置图
	7	使用林地现场查验表
	8	林地占补平衡方案
	9	森林植被恢复费缴款凭证
	10	使用林地审核表

(二) 办理流程



用林市县审批权限：1.占用防护林林地、特殊用途林林地10公顷以下；
2.用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积35公顷以下；
3.其他林地面积70公顷。

附录 A

建设项目用地预审与选址意见书申请表

面积单位：公顷

建设项目基本情况	项目名称			
	项目代码	涉密项目不提供		
	拟建设地点		项目总投资（亿元）	
	项目批准层级	☐ 国家 ☐ 省级 ☐ 市县	项目批准类型	☐ 审批 ☐ 核准 ☐ 备案 ☐ 规划代立项
	项目批准机关 (或规划批准部门)		项目批准文号 (或规划名称)	
	投资项目 行业分类	☐ 工业 ☐ 基础设施 ☐ 公用设施 ☐ 公共建筑 ☐ 保障性住房 ☐ 特殊项目 ☐ 物流仓储项目 ☐ 其他		
	建设性质	☐ 新建 ☐ 扩建 ☐ 改建 ☐ 其他	建设规模	如：建设内容、面积或长度
	是否跨市县	☐ 是 ☐ 否	项目所在区划名称	
	行业分类	《国民经济行业分类》（GB/T 4754—2017）中的行业		
	用地面积（公顷）		供地方式	
	土地用途名称	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中的名称	测绘成果名称	如：G98 环岛高速大茅隧道改造工程_XX_勘测定界测量成果_XX.zip
	项目建设 依据类型	☐ 国家级规划 ☐ 区域规划 ☐ 省级规划 ☐ 市级规划 ☐ 县级规划 ☐ 党中央、国务院明确支持的重大建设项目 ☐ 国家重大项目清单 ☐ 省级公路网规划的省级高速公路和连接原深度贫困地区的省级公路 ☐ 其他		
	项目建设 依据名称			
审批类型	☐ 国家批准/许可 ☐ 国家委托批准/许可 ☐ 国家授权批准/许可 ☐ 省级批准/许可 ☐ 市级批准/许可 ☐ 县级批准/许可			

		功能分区	数量 (个)	申请 用地 面积	原有用地(改 扩建面积)	指标 控制 面积	所选取单项指标对 应的具体条件参数	用地/建设 标准文件 名称
主要功能分区和 技术指标		示例：路基 工程	1	101.1 494	0	106.07 06	二级公路Ⅱ类地形 区路基宽度12m的 指标值为 2.7699hm ² /km，路 基宽度每增加1m， 调整系数为 0.1155hm ² /km，本 项目路基宽度 16m，长度 32.8199km，经调整 后路基工程指标值 为2.7699+0.1155* (16-12) =3.2319hm ² /km，指 标控制面积为 3.3219*32.8199=1 06.0706hm ²	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 四章
		示例：桥梁 工程	5	2.276 7	0	2.2767	根据桥梁工程用地 指标控制面积 $S=B$ $\times (L-W) \div 10000$ ， 计算得出本项目控 制面积为 2.2767hm ² 。	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 五章
		示例：一般 互通式立体 交叉	1	12.99 47	0	19.666 7	四肢半苜蓿叶形互 通交叉工程用地指 标 19.6667hm ² /座	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 七章

		示例：十字形平面交叉	6	1.089 2	0	1.1202	十字形平面交叉工程用地指标 0.1867hm ² /座，6处 用地指标合计 1.1202hm ²	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 七章
		示例：T形平面交叉	2	0.269	0	0.28	T形平面交叉工程 用地指标 0.1400hm ² /座，2处 用地指标合计 0.28hm ²	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 七章
		示例：停车区	1	0.066 7	0	0.3333	二级公路停车区用 地指标 0.3333hm ² / 处	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 八章
		示例：养护工区(道班房)	1	1.200 0	0	1.2000	二级公路道班房用 地指标 1.2000hm ² / 处	公路工程 项目建设 用地指标 (建标 〔2011〕 124号)第 八章
	申报事项	☐ 核发建设项目用地预审与选址意见书 ☐ 重新办理建设项目用地预审与选址意见书						

建设单位（个人）	单位（个人）名称：		法定代表人 身份证号码	
	本单位（人）承诺：对本表所填报的内容及提交的申报材料的真实性负责，并依法承担相应的法律责任。		统一社会信用代码 码证号	
			联系人	
	建设单位（人）：（公章、名章） 日期：		联系电话	
			邮箱	
	通讯地址			
	备注	我单位已按规定将补充耕地、征地补偿、土地复垦、耕作层剥离等相关费用足额纳入项目工程概算，占用永久基本农田的缴费标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。		

关于申请办理**项目建设用地预审 与选址意见书的报告

（建设单位申请报告格式供参考）

省自然资源和规划厅：

根据《城乡规划法》《建设项目用地预审管理办法》《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》要求，现将申请办理**项目用地预审和选址意见的报告呈上，请予审查。

一、项目建设背景

〔项目建设目的和意义〕该项目建设是为了解决**问题/应对**需求等。项目建设对**具有重要意义。项目建设符合国家产业政策和国家土地供应政策。

〔项目建设依据〕该项目已列入**规划（文号）（如《国家公路网规划（2022年～2035年）》《中长期铁路网规划》等）/经**（审批机关）批复项目建议书（文号）。

〔项目建设性质〕该项目为新建**工程/**工程改扩建。（应说明项目建设性质，如新建国家高速公路、新建省级高速公路、国道改扩建，新建水库工程等）

二、项目基本情况

〔项目建设地点〕项目用地位于**市（县）（跨市县项目，增加表述：该项目为跨市县项目，涉及**、**共**

个市县；公路项目增加表述：**线路起自**市（县）**镇，沿线途经**市（县）**镇，线路全长**公里）。

〔项目投资总额〕该项目总投资约为**亿元。

三、项目用地情况

〔符合准入情况〕依据国家产业政策目录和《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024 年本）》等规定，项目符合国家产业政策和供地政策情况。

〔项目用地基本情况〕该项目为改扩建/新建工程，项目总用地面积为**公顷，项目总体及各功能分区原有用地面积**公顷，新增用地面积**公顷，位于城镇开发边界内（或外），占用耕地**公顷（含永久基本农田**公顷或不涉及占用永久基本农田），涉及生态保护红线**公顷（或不涉及生态保护红线）。该项目符合国土空间规划管控规则，有关部门和单位对项目用地无颠覆性意见。

〔节约集约用地专章编制情况〕已按要求编制节约集约用地论证分析专章（规划选址综合论证报告），并通过专家评审。（或该项目不需编制节约集约用地论证分析专章）

〔建设内容〕项目无土地使用标准/建设标准为**（交通项目应同时说明项目等级标准，比如说明是*级公路）；建设内容为**、**（含同类设施的，还应说明该类设施的设置数量）；说明项目功能分区是否符合**标准，是否存在不必要的功能分区或者留用地、管理范围等，是否存在

“搭车用地”、多报少用等（若存在上述问题之一，应描述清楚哪个功能分区不符合标准）。

〔节约集约用地情况〕在以下情形中选一：

①符合建设用地指标的：〔总体指标〕项目批复建设内容为**（比如公路/铁路项目应说明里程、宽度、设计车速、地形区等与总体用地指标计算相关的设计要素），按照《**标准》**对应参数计算项目总体指标/综合建设用地指标为**公顷，实际用地面积为**公顷（要有参数描述和计算公式）。

项目各功能分区具体建设内容，按照**计算对应指标为**公顷，用地面积分别为**公顷，其中项目原有用地面积分别为**公顷（各功能分区面积情况需分段详细描述，明确引用的参数和计算过程；不同规模的同类设施应逐个分析，比如互通立交）。

②不符合建设用地指标的：项目因安全生产/地形地貌/工艺技术等特殊要求（描述清楚超标准的原因、超出规模的必要性，简要描述采用的节地技术和节地措施），确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区。已对申报材料中超标准的原因、申请用地的依据开展了节地评价/在节约集约用地专章编制环节开展了节地评价，组织并通过了专家评审，出具了评审论证意见。

③无建设用地指标的：结合行业专业技术设计规范、建设规范等，说明各功能分区具体建设内容及用地规模合理性。简要说明案例对比情况（参考①的格式说明各功能

分区具体建设内容及用地规模合理性)。是/否开展了节地评价/节约集约用地专章包含了节地评价内容,组织了专家评审,出具了评审论证意见。

〔结论〕建设标准和建设内容(包括同类设施的设置数量)合理。项目节约集约用地已达到国内同行业先进水平。

(对于国家有相关土地使用标准和建设标准的,按照相关土地使用标准、建设标准分别列出各功能分区用地面积以及与土地使用标准对比情况,如工业类项目,需按照《自然资源部关于发布〈工业项目建设用地控制指标〉的通知》(自然资发〔2023〕72号),说明项目投资强度、容积率、行政办公及生活服务设施用地、建筑系数、绿地率等五项控制指标情况;对于国家尚未出台相关土地使用标准和建设标准的,以预审阶段确定的总平面布局图为基础罗列出各功能分区用地情况,并对项目用地规模合理性进行说明)

(水利水电项目需说明淹没区情况。项目涉及淹没区用地**公顷(此次未申报),其中耕地**公顷(含永久基本农田**公顷),建设用地**公顷,未利用地**公顷,位于城镇开发边界内(或外)。淹没区不涉及永久基本农田/淹没区涉及永久基本农田,下一步将按要求开展踏勘论证并编制项目占用永久基本农田调整补划方案/已与本次申报部分一同开展踏勘论证并编制项目占用永久基本农田调整补划方案。淹没区不位于生态保护红线范围内/部分用地

位于生态保护红线范围内，占地面积**公顷，符合允许占用生态保护红线情形）

〔项目动工情况〕以下情形中选一：

①项目未动工。

②项目已于**年**月至**年**月部分/全部动工用地，动工面积**公顷。

四、其他情况

我单位已按规定将补充耕地、征地补偿、耕作层土壤剥离利用等相关费用足额纳入项目工程概算，占用永久基本农田的缴费标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

五、小结

综上，根据《城乡规划法》《建设项目用地预审管理办法》的有关规定，为确保项目按期推进，特向贵厅申请办理**项目用地预审手续，请给予审查批复。

附件：1.申请表

2.项目建议书批复/备案表/相关规划（规划代立项）
/其他依据文件

3.用地红线图

4.节约集约用地论证分析专章/节地评价报告

5.相关市县出具的审核表及图件

联系人及电话：

**单位（公章）

年 月 日

建设项目用地要素保障流程图

