海口市国土空间规划条例

（草案）

关于公开征求《海口市国土空间规划条例（草案）》意见的公告

海口市十七届人大常委会第四十四次会议对《海口市国土空间规划条例（草案）》进行了初次审议。为践行全过程人民民主，贯彻民主立法原则，提高立法质量，现将法规草案全文公布，广泛征求社会各界的意见、建议。

请在2026年11月25日前将意见、建议通过电话、信函、电子邮件等形式，向海口市人大常委会法制工作委员会提出；或者登录“海口市人大”网站提出意见、建议。

地　址：海口市长滨路海口行政办公区9号楼
邮　编：570135
电子邮箱：hkrdfgw@163.com
电　话：68703951
海口市人大网站：http://spcsc.haikou.gov.cn/
附　件：《海口市国土空间规划条例（草案）》及说明

海口市人大法制委员会
2026年10月28日

第一章　总　则

第一条　为了建立健全国土空间规划体系，优化陆海统筹空间格局，强化国土空间开发保护与集约利用，促进海南自由贸易港核心引领区高质量发展，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条　本市行政区域内国土空间规划的编制、审批、修改、实施、监督管理等活动，适用本条例。

本条例所称国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，是各类开发、保护、建设活动的基本依据。国土空间规划包括总体规划、详细规划和专项规划。

第三条　本市制定和实施国土空间规划，应当坚持以人民为中心，落实山水林田湖草沙生命共同体理念，遵循生态优先、绿色发展、底线思维、系统治理、区域协调、因地制宜的原则。

第四条　本市建立统一的国土空间规划体系，在国土空间规划体系外不得另设其他空间规划。经依法批准的国土空间规划，未经法定程序不得修改。任何单位和个人都应当遵守国土空间规划，服从规划管理。

第五条　市、区人民政府应当加强对国土空间规划工作的领导，建立国土空间规划统筹协调机制，指导和协调国土空间规划重大事项，保障重大项目空间需求，开展规划督察检查和考核工作，并将国土空间规划制定和管理经费以及因规划变更导致的政府补偿支出纳入本级财政预算。

市自然资源和规划行政主管部门负责本市国土空间规划编制、用途管制、实施监管、规划核实等工作。

各相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。

镇人民政府按照规定权限做好相关国土空间规划工作。

第六条　市自然资源和规划行政主管部门应当建立统一的国土空间基础信息平台，各有关部门应当定期收集、更新、整合、提交国土空间有关数据信息，形成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统应当与国家、省级平台纵向对接贯通，确保数据逐级汇交、层层叠加，形成覆盖全域、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”。推动相关部门之间的信息平台横向联通，建立健全跨层级、跨地域、跨部门的数据共享机制，消除信息壁垒，实现规划数据互联互通与业务协同。

市自然资源和规划行政主管部门应当深化“机器管规划”体系建设，推进审查规则标准化，充分利用实景三维等现代信息技术，实现规划编制、审批、修改、实施、监督全过程在线管理，推动国土空间治理数字化转型，并积极拓展相关数字化应用场景，推动规划管理与公共服务、生态保护等领域的深度融合。

第七条　本市国土空间规划应当落实区域协调发展要求，加强与文昌市、定安县、澄迈县规划衔接，建立规划协同机制，协商统筹空间资源利用，推进区域高质量发展。

第八条　国土空间规划工作应当建立全过程公众参与机制。国土空间规划的制定、修改、实施和监督检查应当向社会公开，充分听取公众意见，接受社会监督。

任何组织和个人有权依法查询已经公布的国土空间规划，投诉或者举报违反国土空间规划的行为。自然资源和规划等行政主管部门应当及时受理投诉举报，组织核查、处理，并将结果告知投诉人、举报人。

第二章　国土空间规划的编制、审批和修改

第九条　国土空间规划应当按照下列要求编制：

（一）市人民政府组织编制市国土空间总体规划，经市人民代表大会常务委员会审议后，由省人民政府审核并报国务院批准；镇人民政府组织编制镇国土空间总体规划，经镇人民代表大会审议后，报区人民政府批准；

（二）市自然资源和规划行政主管部门组织编制城镇开发边界内详细规划，报市人民政府审批；镇人民政府组织编制城镇开发边界外村庄规划，报区人民政府审批。村庄规划在报批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意；市自然资源和规划行政主管部门会同相关部门编制特定区域详细规划，报市人民政府审批；

（三）有关部门按照职责组织编制特定区域、流域或者特定领域等能够体现特定功能，并对空间开发保护利用作出专门安排，或者有明确空间资源需求的相关专项规划。

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。规划编制机关应当在规划编制过程中依法组织进行环境影响评价，并将环境影响评价成果作为规划草案的组成部分一并报送审批。

下级国土空间规划应当依据上级国土空间规划编制，落实上级国土空间规划确定的约束性指标和刚性管控要求等。详细规划、相关专项规划要服从总体规划。

第十条　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。组织编制机关应当整合各类空间关联数据，形成完整、准确、统一的底图。

市自然资源和规划行政主管部门应当会同有关部门，组织实施本行政区域的国土调查及其各年度变更调查、各类专项调查和日常变更调查等。

第十一条　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将规划草案通过线上和线下的方式向社会公示，并同步发布便于公众理解的版本，公示时间不得少于三十日。规划草案应当采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见，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。

经批准的国土空间规划，组织编制机关应当通过政府网站等渠道及时公布便于公众理解的版本，并在批准后三十日内汇交至省、市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。

第十二条　国土空间总体规划是对一定区域国土空间保护、开发、利用、修复的全局性安排，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。

市国土空间总体规划主要包括下列内容：

（一）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；

（二）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；

（三）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；

（四）布局重大基础设施、公共服务设施、市政公用设施和综合防灾体系等支撑体系；

（五）加强自然资源、历史文化保护与利用；

（六）明确规划传导与实施管理规则；

（七）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；

（八）需要载明的其他事项。

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。主城区内的镇，不再单独编制镇国土空间总体规划。

第十三条　有下列情形之一的，可以依法修改国土空间总体规划：

（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，确需对总体规划确定的指标目标、重大格局、主体功能定位、规划分区类型等修改的；

（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，按照国家、省有关规定执行。

第十四条　在不突破国土空间总体规划约束性指标和底线管控要求的前提下，可以结合定期体检和评估，依托市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统对国土空间总体规划实行年度动态维护。

市国土空间总体规划年度维护方案应当经省人民政府审核后报自然资源部备案；镇国土空间总体规划，年度维护方案由市人民政府审查核准后启用。

第十五条　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。

第十六条　城镇开发边界外村庄规划应当落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、历史文化保护控制线、灾害风险控制线等底线管控要求，统筹保障农村村民居住、乡村产业、公共服务和基础设施建设用地需求，预留农村一二三产业融合发展空间，明确耕地保护、历史文化传承、防灾减灾等管控安排。

第十七条　市自然资源和规划行政主管部门应当结合城市整体风貌、山水格局、空间形态、功能分区、历史文化传承等要素，组织编制城市设计，制定热带滨海城市建设导则，并将清凉城市适应性设计理念纳入其中，强化规划引导与管控。

第十八条　城乡交界、海域海岛、生态保护、历史文化保护等特定区域的详细规划，应当结合各区域特色和功能定位，合理确定规划内容的重点和管控层级。

第十九条　有下列情形之一的，可以依法修改国土空间详细规划：

（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，按照国家、省有关规定执行。

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。

第二十条　不涉及国土空间详细规划修改的，组织编制机关可以依法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。

第二十一条　本市对涉及空间利用的相关专项规划实行目录清单管理。市自然资源和规划行政主管部门会同市发展和改革行政主管部门拟定目录清单，报市人民政府批准后实行动态管理。确需调整清单的，按原程序报批。

有关部门需要新增专项规划的，应当向市自然资源和规划行政主管部门提出，由市自然资源和规划行政主管部门会同市发展和改革行政主管部门审核，报市人民政府批准后纳入目录清单。

第二十二条　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、消防等相关专项规划，由有关主管部门按照职责组织编制。

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。报送审批前，应当开展国土空间规划一致性评估，组织编制机关应当通过省国土空间基础信息平台进行数据核对，核对后书面征得市自然资源和规划行政主管部门同意。相关专项规划与国土空间总体规划不一致的，应当进行修改。经批准的专项规划，纳入市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

第二十三条　有下列情形之一的，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。

第三章　国土空间规划的实施

第二十四条　经依法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。

市、区人民政府应当将耕地保护任务、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政府年度责任目标考核内容。

国土空间规划确定为农用地、未利用地的，使用权人应当按照规划确定的用途使用，不得擅自改变规划用途。确需改变用途的，应当依法办理用途转用审批手续，国家和本省另有规定的除外。

第二十五条　市、区人民政府应当严格落实耕地和永久基本农田保护责任，严守耕地保有量和永久基本农田保护红线，稳定耕地数量和耕地质量。

永久基本农田重点用于粮食生产，严禁违规占用耕地开展绿化造林、挖湖造景以及其他非农建设。本市建立补充耕地储备机制，在符合国土空间规划、生态保护要求前提下，统筹合理布局补充耕地，实现区域内占补平衡。

乡村发展区主要保障农业生产、林业发展、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需求。村庄规划可以按照规定预留一定比例建设用地弹性空间，用于农村居民居住、发展农村新产业新业态和乡村公共设施建设等。

第二十六条　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，鼓励探索生态旅游、自然教育等功能复合利用。

各级人民政府应当将生态保护区、生态控制区纳入日常巡查重点范围，依法查处各类违法开发建设行为。

第二十七条　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，鼓励土地混合利用和复合开发。在符合规划、满足安全管控要求前提下，引导城镇低效用地有序再开发，具体办法由市人民政府制定。

城镇开发边界内的城中村改造、城市更新项目，可在市域城镇开发边界内统筹平衡建筑规模等规划指标；按要求为地区提供公共性设施或者公共开放空间且符合规定的，可给予一定比例容积率奖励，具体奖励办法由市人民政府另行制定，并报省人民政府备案。

城镇弹性发展区主要用于应对城镇发展的不确定性；确需用于城镇集中建设的，调整使用前应当报市人民政府同意。

严禁擅自调整绿线、蓝线、黄线、紫线等控制线。

第二十八条　本市严格落实自然岸线保有率管控目标，按照国家和本省规定将自然岸线保护纳入考核评价。

海洋发展区内各类开发利用活动应当遵守生态保护、海域用途管控相关规定，在符合国土空间规划与生态环境要求前提下，应当保障下列项目合理空间需求：

（一）港口、码头、航道等重大海洋交通基础设施项目；

（二）海洋矿产、能源等重点项目；

（三）海洋牧场、深海装备等海洋新兴产业项目；

（四）滨海旅游、邮轮游艇配套设施项目；

（五）国家、省确定的其他涉海重点项目。

市人民政府应当根据不同海域资源禀赋和环境容量，细化各海域管控要求、功能定位与开发强度。

市自然资源和规划行政主管部门应当会同有关部门建立海域使用动态监测评估制度，对违法用海活动依法予以处置，对不符合海洋发展区管控要求的存量用海，依法组织有序退出。

第二十九条　地下空间开发利用遵循竖向分层、综合开发的原则，充分考虑防灾减灾、人民防空、公共服务设施、市政公用设施等建设要求。地下空间开发利用专项规划应当与人民防空专项规划等相协同，提高空间利用效率，保障设施安全。

禁止在地下空间布局居住、学校、托幼、养老等项目。在符合安全生产和生态环境保护等前提下，可以将地下空间用于战略储备、存储等用途。

第三十条　市人民政府可以根据国土空间总体规划、国民经济和社会发展规划以及相关专项规划，组织制定近期建设计划，将基础设施、公共服务设施、城市更新、生态修复、全域土地综合整治以及其他重大项目列入清单，与省国土空间基础信息平台、市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统相衔接，明确规划实施保障措施。

第三十一条　土地储备应当以国土空间规划为引领，合理确定储备规模，优先储备列入近期建设计划的重大基础设施周边土地、重点功能区等为实施国土空间规划而进行综合开发的用地。

市自然资源和规划行政主管部门负责土地储备规划、计划的统筹编制和执行情况等的监督管理。

任何单位和个人不得侵占储备土地。土地储备机构负责储备土地的管护和临时利用，及时制止侵害储备土地权利的行为。

第三十二条　本市推行多元化供地模式，根据不同产业项目需求，灵活采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等差异化供地方式。属于重大带动作用产业项目用地的，可以按照规定以协议方式出让。

支持混合用地、标准地、产业链用地、组合用地等供应模式。

探索混合产业项目用地供应与土地用途灵活转换相结合机制。在符合国土空间详细规划、安全管控要求的前提下，特定产业园区内同一地块可以混合布局研发、设计、办公以及配套商业功能。

第三十三条　本市建立跨部门空间要素保障协调机制，依法对重大产业项目、重大基础设施工程，实行用地、用林、用海、用湿、用矿并联协同审查。

推动规划许可与施工许可有序衔接，对规划条件明确、土地权属清晰的项目，可以组织开展相关许可事项并联审查、同步审批。

第三十四条　市自然资源和规划行政主管部门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，准入意见应当符合生态环境分区管控要求。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。

市自然资源和规划行政主管部门应当在土地供应前依据国土空间详细规划提出规划条件。建设项目实施空间准入且需要提出规划条件的，规划条件应当在空间准入意见中明确，不再核发建设用地规划许可证。以出让等方式提供土地使用权的，规划条件应当作为土地使用权出让等合同的组成部分，不再核发建设用地规划许可证。

第三十五条　市国土空间总体规划应当明确历史文化保护体系的总体布局和保护要求，统筹划定历史文化保护线，并纳入市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

（下转06版）

关于《海口市国土空间规划条例（草案）》的说明

《海口市国土空间规划条例（草案）》说明如下：

一、立法的必要性与背景

为贯彻落实中央“多规合一”改革部署、衔接《海南自由贸易港国土空间规划条例》（以下简称“省条例”）上位法要求，适配海南自由贸易港建设与我市高质量发展新形势，原有《海口市城乡规划条例》（以下简称“原条例”）已难以适配现行国土空间管理制度体系，无法有效破解当前空间管控弹性不足、产业用地管理难题，城市更新、地下空间开发推进困难及审执衔接不畅等突出问题。为固化我市“极简审批”“机器管规划”等成熟改革经验，强化滨海风貌、历史文化与生态资源特色保护，进一步细化完善全域全要素空间管控规则、提升城市空间治理法治化水平，有必要出台《海口市国土空间规划条例》替代原条例。

二、起草依据与过程

（一）制定依据。主要制定依据有《中华人民共和国土地管理法》《海南自由贸易港国土空间规划条例》等法律法规，借鉴浙江省、广州市、南京市等地的先进立法经验。

（二）起草过程。市自然资源和规划局根据市人大常委会2026年立法工作计划，牵头开展立法调研和广泛征求各方意见，起草《海口市国土空间规划条例（送审稿）》，经市司法局审查并向社会公开征求意见，修改形成《草案》报市政府审议。《草案》已于2026年10月13日经十七届市政府第150次常务会议审议并原则通过。

三、主要内容

《草案》共六章五十九条，其中补充细化省条例的条款29条，沿用省条例刚性条款13条，草案特有条款17条，具体内容如下：

（一）明确国土空间规划管理的总体要求。明确立法目的、适用范围及规划定义（第一条、第二条）。确立生态优先、绿色发展等基本原则（第三条）。明确规划效力，建立统一规划体系（第四条）。规定市、区人民政府领导职责，自然资源和规划部门统筹管理职责，相关部门、园区及镇人民政府分工负责（第五条）。建设国土空间基础信息平台，深化“机器管规划”（第六条）。加强区域协同，与文昌市、定安县、澄迈县建立规划协同机制（第七条）。坚持公众参与，规划编制修改应公示、听证并充分采纳意见（第八条）。

（二）规范国土空间规划的编制、审批和修改。明确各级总体规划、详细规划及专项规划的编制主体和审批程序，下级规划服从上级规划（第九条）。以国土调查成果为编制基础（第十条）。建立批前、批后公示制度（第十一条）。明确总体规划主要内容（第十二条）。列举七种总规修改情形，区分强制性与非强制性内容审批程序（第十三条）。建立总规年度动态维护机制（第十四条）。明确详细规划按区域分为城镇开发边界内、村庄和特定区域三类，按层级分为单元和地块两个层级（第十五条）。规范村庄规划底线管控与产业融合等内容（第十六条）。编制城市设计，融入热带滨海特色和清凉城市理念（第十七条）。规范特定区域详细规划（第十八条）。明确详细规划六种修改情形（第十九条）。规定详细规划局部优化程序（第二十条）。专项规划实行目录清单管理（第二十一条）。专项规划编制需开展一致性评估并征得自然资源和规划部门同意（第二十二条）。明确专项规划修改情形（第二十三条）。

（三）强化国土空间规划的实施管理。将约束性指标纳入政府年度考核（第二十四条）。分区分类实施管控，对耕地和永久基本农田、生态保护区、城镇发展区、海洋发展区、地下空间分别作出规定（第二十五条至第二十九条）。建立近期建设计划和土地储备制度（第三十条、第三十一条）。产业用地实行差别化供应，推行长期租赁、先租后让等弹性供地方式（第三十二条）。重大项目用地用林等实行并联审查（第三十三条）。空间准入意见统一用地预审和选址意见审查，不再单独核发上述两项意见书及建设用地规划许可证（第三十四条）。统筹划定历史文化保护线，规范保护范围内建设活动（第三十五条）。规范建设工程规划许可、乡村建设规划许可的核发，明确许可申请、放线核验、公示牌等程序制度，以及许可变更、总平面图修改、外立面及使用性质管控等实施监管制度，并建立告知承诺、豁免清单等便利化制度（第三十六条至第四十四条）。规定规划核实和临时建设管理，未经核实不得办理竣工验收和不动产登记（第四十五条、第四十六条）。

（四）健全规划监督检查机制。建立人大监督报告制度（第四十七条）。采用国家统一测绘基准纳入“一张图”管理（第四十八条）。建立全周期动态监测预警（第四十九条）。健全年度体检和评估机制（第五十条）。建立规划营商环境反馈机制，十日内反馈市场主体意见（第五十一条）。强化监督，建立部门协同联合执法机制和属地巡查机制（第五十二条）。

（五）关于法律责任。未取得许可或未按许可建设的，区分情形处罚（第五十三条）。未通知核验擅自建设的处罚（第五十四条）。擅自改变外立面、使用性质的处罚（第五十五条、第五十六条）。政府部门公职人员渎职责任追究（第五十七条）。法律法规已有规定的从其规定（第五十八条）。

（六）附则。废止原条例是规划治理方式转型的必然要求。一是原条例的上位法依据《海南省城乡规划条例》已被《海南自由贸易港国土空间规划条例》替代，立法基础不复存在。二是规划体系不同，原“城市、镇、特定地区、村庄规划”及“控规—修规”结构，已被“总体规划—详细规划—专项规划”和“单元—地块”新体系取代，大量条款失去规范对象。三是管控措施过时，原选址意见书、建设用地规划许可证等核心许可制度，已被空间准入意见和规划条件取代，如保留原条例将导致两套制度冲突（第五十九条）。