

《三亚市中心城区控制性详细规划(修编及整合)》
海罗片区规划修编必要性论证报告

2022年6月

目录

一、项目概况	3
1.1 修编背景.....	3
1.3 规划范围及现状.....	3
1.4 现状总结.....	8
二、现控规解读	9
2.1 编制背景.....	9
2.2 规划目标.....	9
2.3 用地布局及控制指标.....	10
三、现控规实施评估	13
3.1 评估方法.....	13
3.2 用地实施评估.....	13
3.3 道路实施评估.....	15
3.4 公共服务设施与基础设施实施评估.....	16
3.5 生态景观实施评估.....	17
3.6 总结.....	18
四、修编必要性论证	18
4.1 修编必要性.....	18
4.2 修编的法定性分析.....	21
五、结论及建议	23
5.1 论证结论.....	23
5.2 修编建议.....	23

一、项目概况

1.1 修编背景

《三亚市中心城区控制性详细规划(修编及整合)》(以下简称现行控规)于2019年08月经三亚市人民政府批复,现行控规至今已近3年,对海螺片区的建设和发展起到了一定的促进作用,但规划实施进度较为缓慢。随着三亚总部经济及中央商务启动区的建设,海罗片区外部环境和内部条件均发生了较大的变化,现行控规的用地规划布局与片区发展趋势逐渐不相匹配;且三亚市正在积极实施城市更新行动,有旧村背景之下的海罗片区在城市更新实施进程中也遇到较大的难题,当前控规的用地布局、配套设施及地块控制指标难以适应城市更新的各项要求;同时三亚市国土空间总体规划正在编制过程中,对现控规的进一步实施也提出巨大挑战,现结合海南空间规划改革和海罗片区的发展,评估现行控规修编必要性。

1.2 区位条件

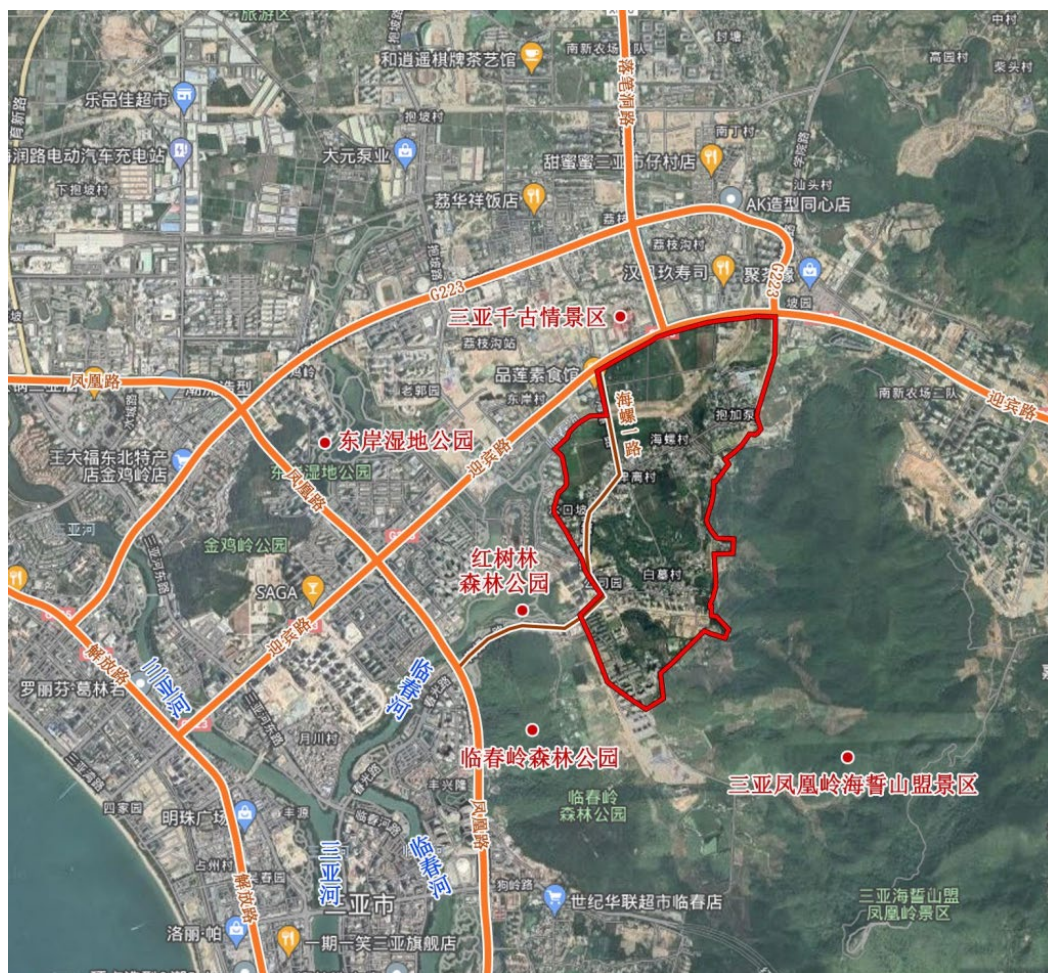
海罗片区位于大三亚湾中心城区,东靠海螺岭,南邻临春岭,西北接三亚城市核心区,临春河由北向南穿流而过。片区外部周边道路畅通,交通较便捷,运输条件好,片区北部距环岛高速荔枝沟互通约3.5km,西北部距三亚站约4.5km,东部距亚龙湾站约7km,南部距三亚汽车站约4km。

1.3 规划范围及现状

(1) 规划范围

本次规划项目范围东至山岭地界、南至海螺农场地界、西至临春

河、北至迎宾路地界，规划范围内总面积约 297.56 公顷。

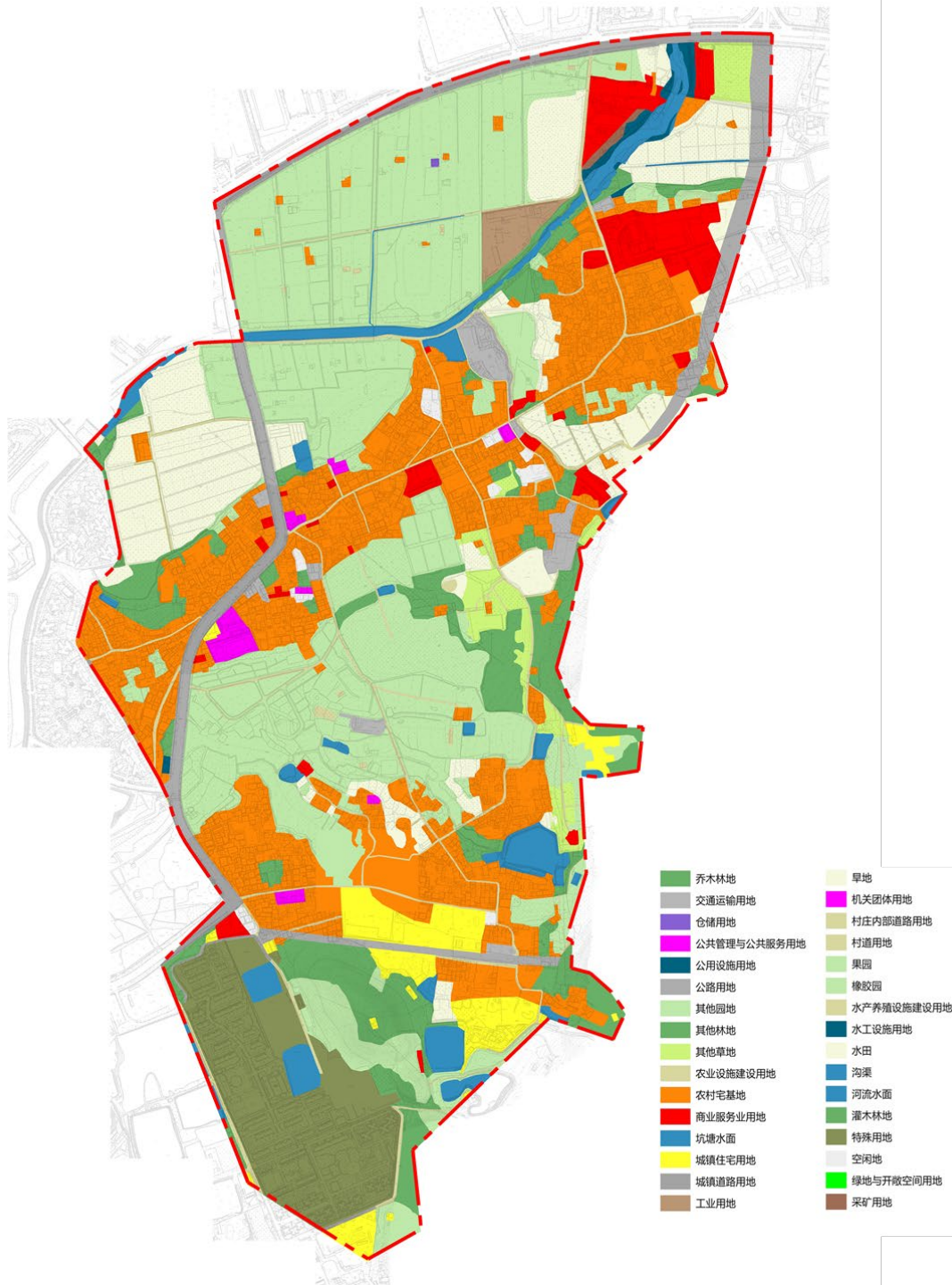


(2) 规划场地及用地情况

现状中部和北部存在大量建成区，以村宅用地、建材场为主。沿海罗一路沿线分布有部分沿街商业，整体商业业态较低端。南部有少量更新改造区及在建区。现状用地类型主要为村庄建设用地和非建设用地，只有少量的城镇建设用地。村庄建设用地占比 26.89%，以农村宅基地为主，兼有少量公共管理与服务设施用地、商业服务业设施用地等。

根据 2020 年土地变更调查数据分析，海罗片区现状耕地 29.63 公顷，园地 90.95 公顷，林地 25.07 公顷，草地 5.26 公顷，农业设

施用地 5.91 公顷，城镇用地 35.78 公顷，村庄用地 80.00 公顷。区域基础设施用地 12.89 公顷，其他建设用地 0.44 公顷，陆地水域 11.63 公顷，总面积 297.56 公顷。



用地现状图（2020 年土地变更调查）

现状用地一览表

地类名称	现状基期年	
	面积（公顷）	比例（%）
耕地	29.63	9.96
园地	90.95	30.57
林地	25.07	8.43
草地	5.26	1.77
农业设施用地	5.91	1.99
城镇用地	35.78	12.02
村庄用地	80.00	26.89
区域基础设施用地	12.89	4.33
其他建设用地	0.44	0.15
陆地水域	11.63	3.91
总面积	297.56	100

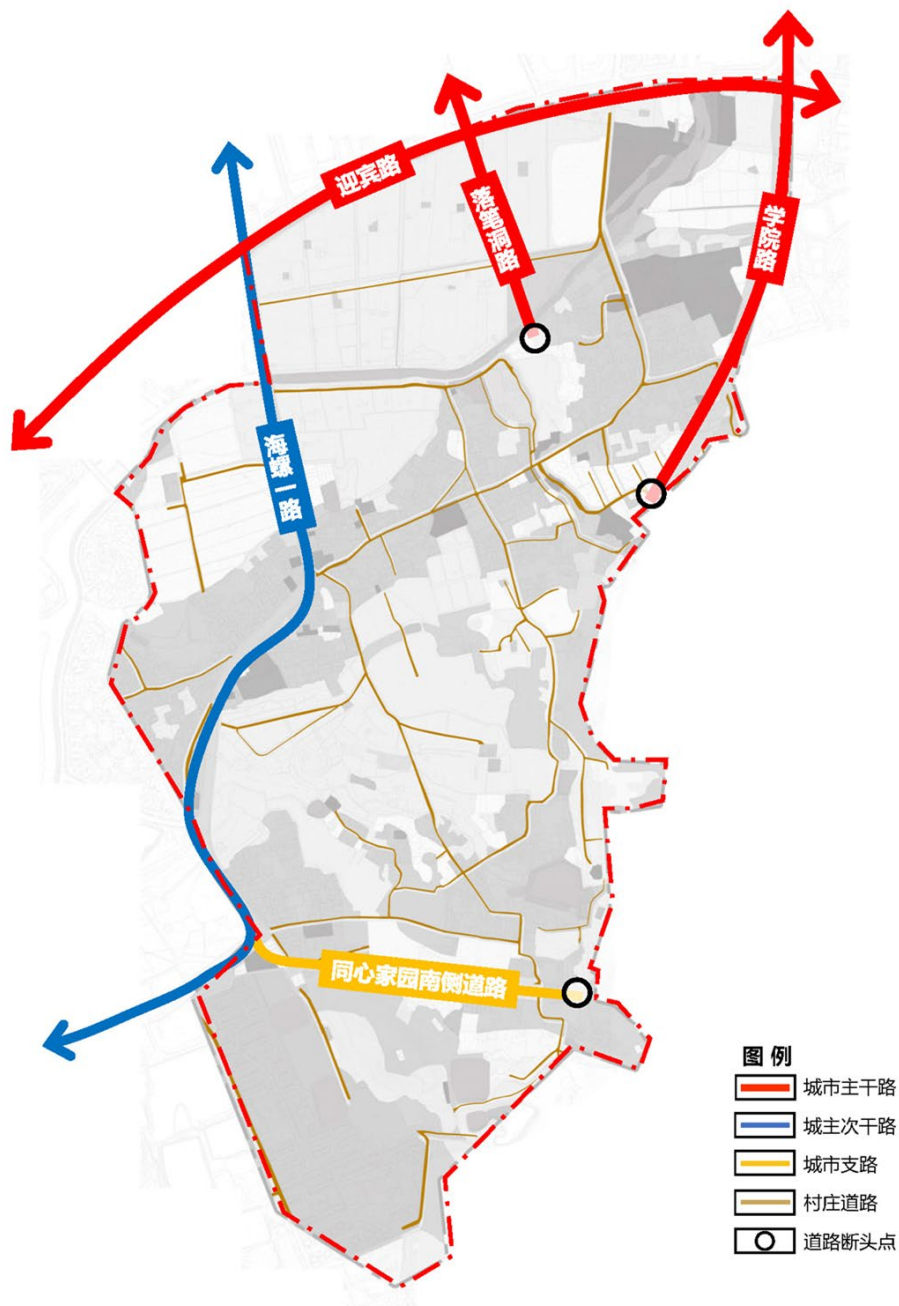
(3) 现状交通情况

片区内以村庄道路为主，城市道路密度较低且多为断头路，整体道路未成系统，道路宽度窄，交通不顺畅，路网建设处于滞后状态。

现状内部道路路网密度不足，其总路网密度 7.21km/k m^2 ，低于国标 8km/k m^2 。其中，城市道路的路网密度为 1.74km/k m^2 ，村庄道路的路网密度为 5.47km/k m^2 。

现状路网密度一览表

分类	路网密度 (km/km ²)
城市主干道	0.82
城市次干道	0.24
城市支路	0.68
村庄道路	5.47
合计	7.21



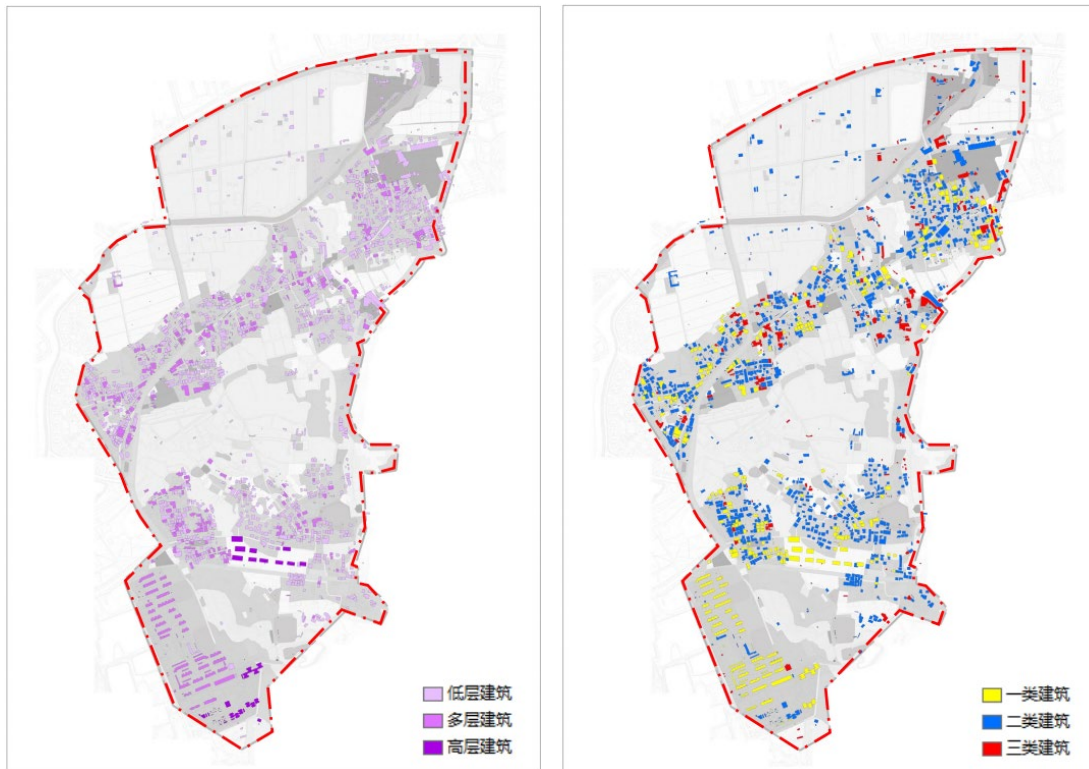
道路交通现状图

(4) 现状设施情况

片区在配套设施上主要依赖周边城区，内部配套设施不足，仅有一处海罗村委会与海罗小学，片区北部、南部的设施严重缺乏；内部生态资源较丰富，有临春河与海螺岭等良好的自然风光，但利用率较低，片区生活品质不高。

(5) 现状建筑

现有农村住宅较多，宅基地占比达 1/4。现状建筑总面积达 59.74 万方，高度以低层、多层建筑为主，城市天际线单调乏味，毫无变化。建筑质量较好，主要为一类、二类建筑，但整体风貌欠佳。



现状建筑高度

现状建筑质量

现状建筑高度分类统计览表

类型	建筑面积 (平方米)	比例 (%)
低层建筑	294422.46	49.29
多层建筑	211037.33	35.33
高层建筑	91893.69	15.38
合计	597353.48	100.00

现状建筑质量分类统计览表

类型	建筑面积 (平方米)	比例 (%)
一类建筑	273507.35	45.79
二类建筑	273836.11	45.84
三类建筑	50010.01	8.37
合计	597353.48	100.00

1.4 现状总结

海罗片区位于三亚市中心城区东部，是三亚中央商务区的重要组成部分，周边城市快速路和城市主干路围绕，可快速通达市区和机场，区位与交通优势明显，但现状还是以密集的旧村村宅为主，产业低端，

配套设施缺乏，环境品质低下，离建设国际花园总部服务配套和国际人才社区的定位与目标任重道远。

二、现控规解读

2.1 编制背景

为进一步贯彻习近平总书记在海南建省办经济特区 30 周年大会上的重要讲话、《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》，围绕全省“打造全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区”的战略定位，加速推进自贸区、自贸港建设；衔接落实《海南省总体规划（空间类 2015-2030）》、《三亚市城市总体规划（2011-2020）》、《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》关于三亚市中心城区五位一体、经济社会发展、公共服务、基础设施、生态环境保护等方面的要求，全面提升中心城区的服务和辐射能力，编制本规划。

2.2 规划目标

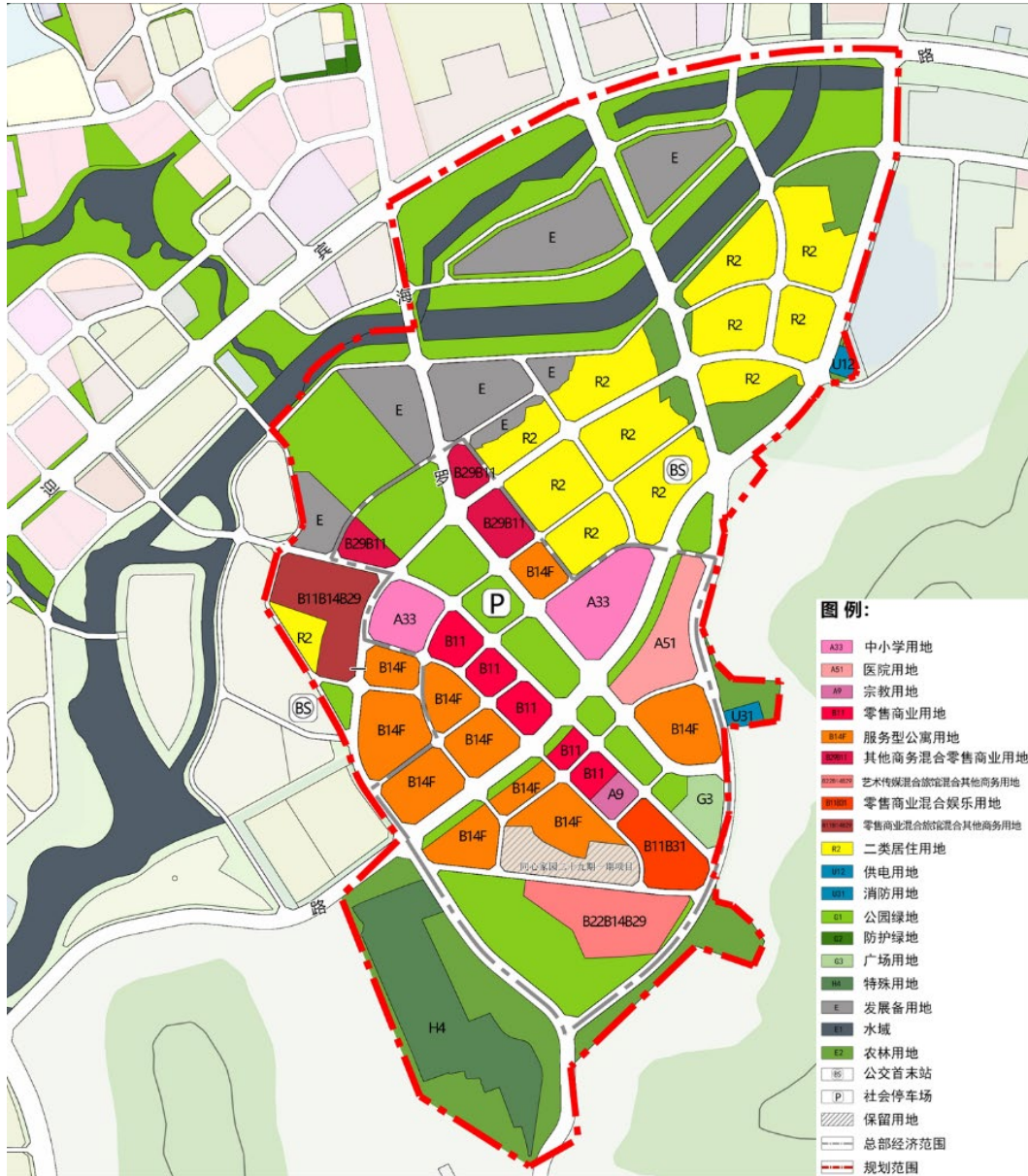
海罗片区规划建设国际花园总部服务配套和国际人才社区。近期实施以国际人才社区、国际医院、国际学校和国际文化交流等配套服务为主。



现行控规总体结构图

2.3 用地布局及控制指标

海罗片区规划范围面积 297.56 公顷，非建设用地 43.71 公顷；建设用地 253.85 公顷，其中居住用地 39.46 公顷，公共管理与公共服务设施用地 12.68 公顷，商业服务业设施用地 46.82 公顷，公用设施用地 0.93 公顷，道路与交通设施用地 58.14 公顷，绿地与广场用地 62.4 公顷，发展备用地 20.73 公顷，特殊用地 12.69 公顷。



现行控规用地规划图

现行控规用地规划指标一览表

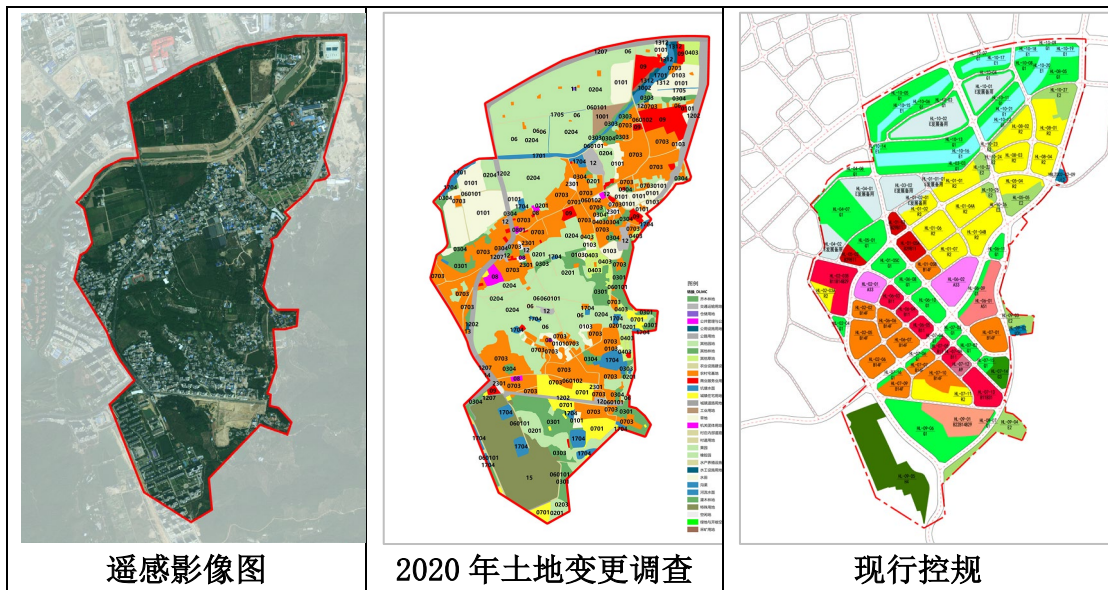
序号	用地性质		用地代号	面积（公顷）	比例（%）
1	居住用地		R	39.46	15.54%
	其中	二类居住用地	R2	39.46	15.54%
2	公共管理与公共服务设施用地		A	12.68	5.00%
	其中	中小学用地	A33	7.52	2.96%
		医院用地（国际医院）	A51	4.27	1.68%
		宗教用地	A9	0.89	0.35%

3	商业服务业设施用地		B	46.82	18.44%
	其中	零售商业用地	B11	5.55	2.19%
		服务型公寓	B14F	22.91	9.02%
		其他商务混合零售商业用地	B29B11	4.13	1.63%
		零售商业混合旅馆混合其他商务用地	B11B14B29	5.2	2.05%
		零售商业混合娱乐用地	B11B31	3.35	1.32%
		艺术传媒混合旅馆混合其他商务用地	B22B14B29	5.67	2.23%
4	公用设施用地		U	0.93	0.37%
	其中	供电用地	U12	0.42	0.17%
		消防用地	U31	0.51	0.20%
5	道路与交通设施用地		S	58.14	22.90%
	其中	城市道路用地	S1	58.14	22.90%
6	绿地与广场用地		G	62.4	24.59%
	其中	公园绿地	G1	60.57	23.87%
		广场用地	G3	1.83	0.72%
7	发展备用地		E	20.73	8.17%
8	特殊用地		H4	12.69	5.00%
9	建设用地			253.85	100.00%
10	非建设用地			43.71	
	其中	水域	E1	17.78	
		农林用地	E2	25.93	
11	总计			297.56	

三、现控规实施评估

3.1 评估方法

本次现行控规实施评估采取定性和定量相结合的方法，通过对比现行控规与 2020 年土地变更调查、最新遥感影像、实地踏勘调研情况等，对现行控规的实施情况进行全面评价。



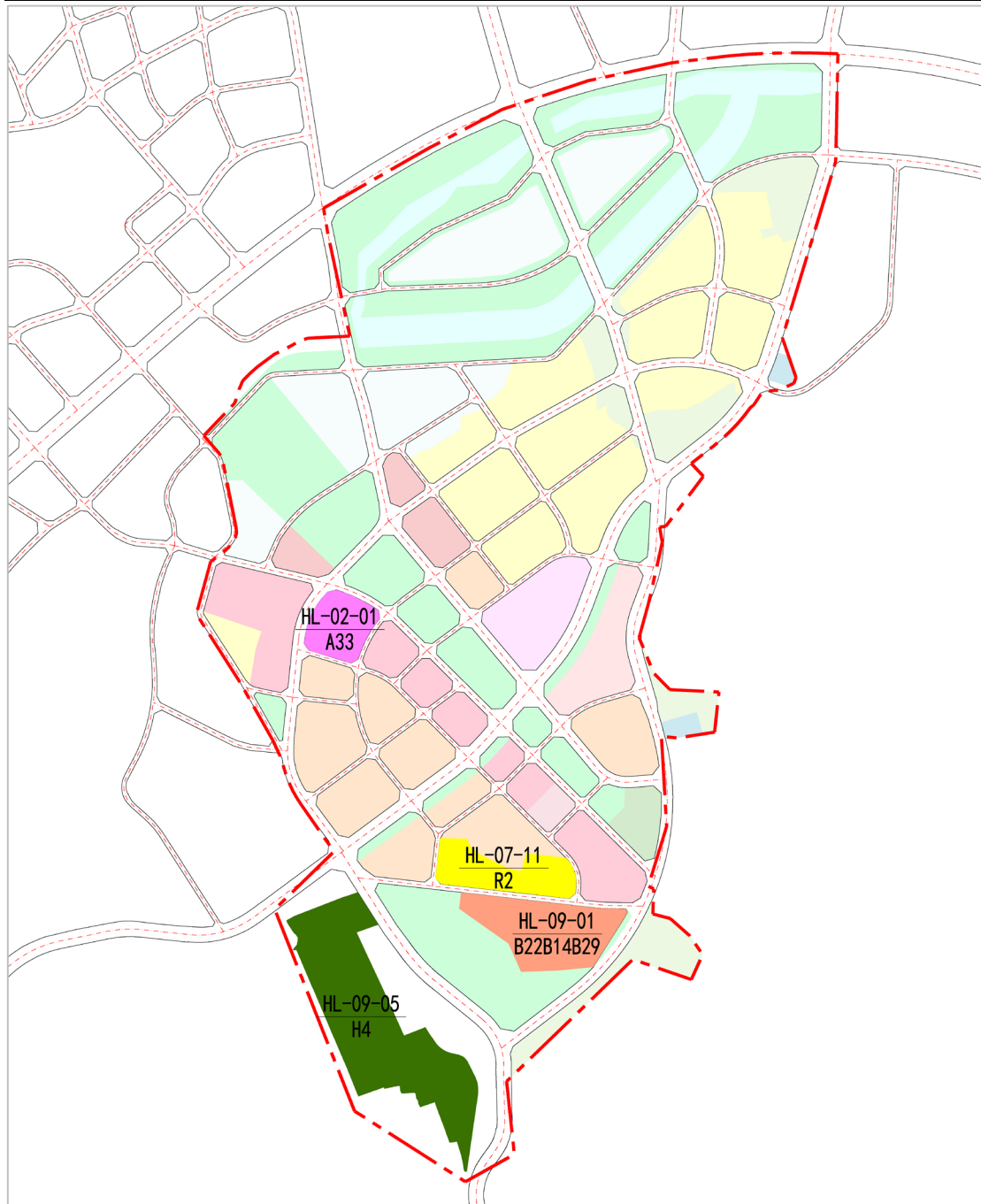
3.2 用地实施评估

现行控规建设用地地块面积合计 253.85 公顷，其中：H1-02-01 中小学用地、HL-07-11 二类居住用地、HL-09-01 艺术传媒混合旅馆混合其他商务用地、HL-09-05 特殊用地地块已按照规划实施完毕或正在实施过程中。除上述用地外，现行控规其余地块处于尚未实施状态，规划整体实施进度缓慢。

控规用地实施评估一览表

序号	地块编号	用地编码	用地性质	实施状态
1	H1-02-01	A33	中小学用地	实施中

2	HL-07-11	R2	二类居住用地	实施完成
3	HL-09-01	B22B14B29	艺术传媒混合旅馆混合 其他商务用地	实施中
4	HL-09-05	H4	特殊用地	实施完成
其他用地				未实施



控规用地实施评估

3.3 道路实施评估

现行控规规划道路中的迎宾路、海螺一路、同心家园南侧道路已经建成，学院路、落笔洞路处于在建中，道路骨架尚未形成，路网建设处于严重滞后状态。



控规道路实施评估

3.4 公共服务设施与基础设施实施评估

现行控规中规划的海罗小学处于 H1-02-01 地块，占地 2.59 公顷，已部分实施，目前正在准备扩建中。海罗规划国际学校与海罗国际医院处于尚未实施状态。现行控规规划的海罗 110KV 变电站与海罗一级普通消防站处于尚未实施状态。



控规公共服务设施与基础设施实施评估

3.5 生态景观实施评估

现行控规生态景观系统主要包含新岸-海罗中央绿链、临春河两岸绿化带、学院路东侧绿化带、三亚国际文化艺术基地南侧公园，目前这些绿化景观都均未建设。



控规生态景观实施评估

3.6 总结

在生态文明建设的新阶段，城市发展与治理的理念发生了巨大的变化，绿色发展、永续发展和高质量发展成为城市发展的主旋律，现行控规对海罗片区发展建设起到了一定程度的积极指导作用，但规划整体实施进度较慢，且现行控规已滞后于区域发展，不适应现行国土空间规划体系，也不满足三亚未来发展的需求，亟需通过修编以更有利于指导海罗片区的开发建设。

四、修编必要性论证

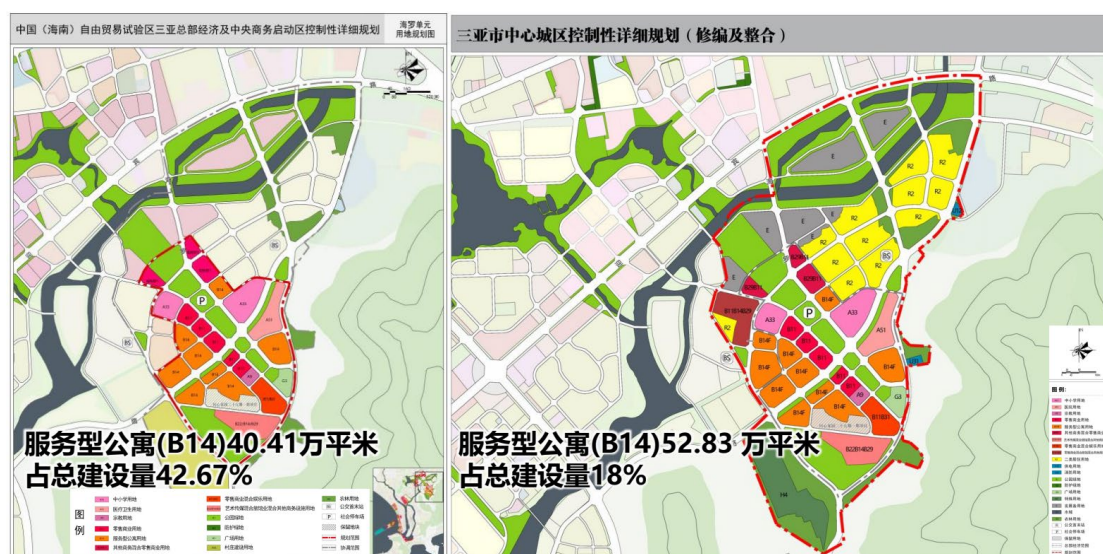
4.1 修编必要性

4.1.1 三亚总部经济及中央商务启动区的建设对海罗片区提出了新的要求

为贯彻落实习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区 30 周年大会上的重要讲话和《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》精神，按照海南省委、省政府建设海南自由贸易试验区的有关工作部署，三亚市委、市政府按照“世界眼光、国际标准、三亚特色、高点定位”，统筹全市优势资源，以位于三亚主城核心区的迎宾路两侧为三亚总部经济及中央商务启动区，建设总部经济和特色商圈集聚区，其中凤凰海岸、月川、东岸、海罗四个片区为首期实施建设单元，按照中央、省委、省政府的总体部署实施，努力建设成为引领三亚国际旅游消费先行区、中国（海南）自由贸易试验区和展示中国风范、中国气派、中国形象的靓丽名片。

海罗单元作为三亚总部经济及中央商务启动区的重要组成部分，

其规划建设及实施进程日益受到重视。目前中国（海南）自由贸易试验区三亚总部经济及中央商务启动区控制线详细规划、三亚市中心城区控制性详细规划（修编及整合）两版控规方案中，存在大量的 B14 用地，但海罗单元缺乏滨海资源和核心旅游吸引物，难以吸引旅游度假人群。同时，海罗单元更多服务于国际商务精英和商业从业人员，因此，B14 用地不符合海罗单元的发展愿景和功能定位。



4.1.2 新的政策管控要求不利于海螺片区现行控规的实施

根据最新政策要求，非住宅土地不允许按照住宅类房地产进行登记，原有的含住宅功能的混合用地或有住宅倾向的其他用地必须根据实际使用功能依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》对土地重新调整划分。2021 年海南省自然资源和规划厅、海南省住房和城乡建设厅、海南省市场监督管理局出台《关于加强商业、办公类建设项目全过程管理的意见》提出：

（1）禁止商办用地中的类住宅项目建设行为

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》

明确的二级类中商务金融用（0902）、其他商业服务业用地（0904）上建设的商业、办公类项目，遏制将上述项目变相改造为具备长期居住功能的“类住宅”建筑的行为。

(2) 禁止旅馆用地分割销售及不动产登记

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》明确的三级类中零售商业用地（090101）、批发市场用地（090102）的项目建筑设计方案参照本意见执行，并严禁旅馆用地（090104）建设项目分割销售和不动产登记。

(3) 禁止以非住宅（康养\总部经济）名义变相开发商品住宅

严禁旅馆用地分割销售和不动产登记，坚决禁止借康养、总部经济等之名圈地变相开发商品住宅。

现行控规存在大量的 B14 用地（服务型公寓用地），在新的政策管控要求下，难以进行实施。

4.1.3 区域职住平衡需求亟需海罗片区承担相应功能

从职住平衡需求看，目前凤凰海岸、月川、东岸可容纳居住人口大幅度低于就业人口，仍有大量就业人口存在生活居住缺口。对标北京市商业服务业地均就业 500-667 人/公顷，取低值计算取整，计算得出海罗片区就业人口 1.72 万人，按照三亚市人才房人均建筑面积 30 平米来推算海罗片区可容纳居住人口 1.35 万人，还存在 0.4 万人居住缺口。整体来看区域的职住极不平衡，海罗组团作为中央商务区的最后一块待开发区域，应当为实现区域职住平衡做出贡献。

组团	商务办公用地 (公顷)	商业用地(公 顷)	服务型公寓建筑面 积(万平方米)
----	----------------	--------------	---------------------

凤凰海岸组团	9.62	55.5	22.81
月川组团	13.86	14.61	18.3
东岸组团	18.57	23.19	17.07
海罗组团	9.8	24.75	40.41

4.1.4 为落实《三亚市城市更新实施指导意见（试行）》的相关要求。

三亚市人民政府出台了城市更新实施指导意见，为践行“人民城市”理念，积极稳妥实施城市更新行动，完善城市功能结构，传承历史文化，促进生态修复，转变城市开发建设方式和经济增长方式，推动解决城市发展中的突出问题和短板，加快打造充满活力魅力的世界级滨海旅游城市，开放创新的海南自由贸易港标杆城市，宜居宜业的民生幸福城市。海罗片区位于我市吉阳区核心区域，以村民老旧房屋为主，配套设施落后、功能配套不全，管道、线路经长期使用趋于老化，用电、消防等存在诸多安全隐患，当地群众对改善居住环境的愿望十分迫切。海罗片区亟待更新改造，以改善人居环境，完善公共服务设施，进一步提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

现行控规的用地布局、配套设施及部分地块指标不满足当前片区实施城市更新的相关要求，亟需通过修编进一步完善海螺片区的功能布局及配套设施，同时衔接片区的城市更新行动计划，使得片区的城市更新能得到有效实施。

4.2 修编的法定性分析

4.2.1 修编需遵循的法律法规依据

(1) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）

第四十八条 修改控制性详细规划的，组织编制机关应当对修改

的必要性进行论证，控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划。

（2）《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》

第十九条 控制性详细规划组织编制机关应当建立规划动态维护制度，有计划、有组织地对控制性详细规划进行评估和维护。

第二十条 经批准后的控制性详细规划具有法定效力，任何单位和个人不得随意修改；确需修改的，应当按照下列程序进行：

（一）控制性详细规划组织编制机关应当组织对控制性详细规划修改的必要性进行专题论证；

（二）控制性详细规划组织编制机关应当采用多种方式征求规划地段内利害关系人的意见，必要时应当组织听证；

（三）控制性详细规划组织编制机关提出修改控制性详细规划的建议，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可组织编制修改方案；

（四）修改后应当按法定程序审查报批。报批材料中应当附具规划地段内利害关系人意见及处理结果。

（3）《海南省城乡规划条例》（2018年修订）

第五十九条 有下列情形之一的，组织编制机关方可对控制性详细规划进行修改：

（一）因城市、镇、乡、旅游度假区、产业园区等总体规划发生变化需要修改的；

（二）实施国家、省重点工程需要修改的；

（三）实施市、县、自治县重点基础设施和公共服务设施、防灾减灾工程等民生工程建设需要修改的。

第六十条 控制性详细规划的修改，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。

五、结论及建议

5.1 论证结论

综上所述，《三亚市中心城区控制性详细规划海罗单元规划》具有修编的必要性，建议及时启动控规修编工作。在落实三亚市国土空间总体规划的基础上，在三亚打造国际热带海滨旅游城市、“21 世纪海上丝绸之路”重要支点城市、国家深海科技与种业基地、国际海上旅游合作开发基地的目标定位下，重新思考海罗片区的发展定位与目标，优化海罗片区建设用地的布局，带动产业发展，完善配套设施，提升片区品质，更好服务大三亚区域发展。

5.2 修编建议

（1）落实国土空间规划改革新要求

控规作为规划管理与城市建设的法定依据，有必要顺应国土空间规划变革和城市治理模式变革的要求，在国土空间总体规划的指导下，从用地布局、道路交通、市政设施等方面进行整体衔接，使其更符合片区的整体开发。

（2）思考定位与发展目标

依托规划范围现状区位优势和用地资源本底，衔接上位总体规划

功能要求，提出适合海罗片区未来新发展需求的规划目标。

（3）优化空间结构和用地布局

落实总体规划的城市格局，结合三亚市片区发展现状和总规，对控规单元片区指引，优化规划区空间结构，结合实际情况优化调整具体用地布局。

（4）优化地块控制指标

按照国家、海南省和三亚市最新国土空间技术标准要求，结合总体规划及总体城市设计对该片区的形态指引和要求，合理控制规划区内各类用地具体控制指标。

（5）探索城市更新与控规协同作用的新模式

通过协调政府、市场、开发商、相关权利人以及市民的利益诉求，推动低效土地的开发，实现价值共赢，逐步构建起一种规则引领下的市场化更新模式。通过更新潜力分析、甄别更新对象，以解决海罗片区发展为问题导向选择因地制宜的更新模式。

（6）完善数据成果

按照“一张蓝图绘到底”的要求，编制符合城镇开发边界内控制性详细规划数据库标准的规划成果。