

《三亚抱坡片区控制性详细规划》 修编必要性论证报告

三亚市自然资源和规划局
2026 年 1 月

一、 项目概况

(一) 优化调整背景

《三亚抱坡片区控制性详细规划》于 2023 年 6 月获三亚市人民政府批复实施，为片区初期建设提供了明确指引。但随着片区发展进程的推进，在发展条件、政策环境、实际建设需求等方面涌现出一系列新变化：一是区域交通条件提升，环岛高铁实现公交化运营，三亚站客流持续增长，片区作为 TOD 门户枢纽的潜力进一步凸显；二是大型文体活动常态化开展，在有效提升片区影响力的同时，也暴露出交通组织、停车配套等方面的现实短板；三是片区部分存量用地权属置换已完成，为片区功能整合与用地优化提供了重要前提。

因此，有必要结合实际情况对用地布局、路网结构、公共设施等进行系统性优化，以更好地指导片区科学建设。

(二) 区位条件

抱坡片区位于三亚中心城区北部，北临绕城高速、南接现状环岛高铁及高铁站，西临育新路、东侧通过现状抱坡路与城区相连，是中心城区南北山海相连、东西整合拓展的核心区域，区位条件优越。

(四) 现状概况

1. 用地现状

规划区内现已有一定规模的开发建设，现状建设用地 524.39 公顷，占规划范围的 55.54%。其中居住用地 144.75 公顷，占规划范围的 15.33%。公共管理与公共服务用地 57.21 公顷，占规划范围的 6.06%。商业服务业用地 120.00 公顷，占规划范围的 12.71%。工矿用地 54.81 公顷，占规划范围的 5.80%。仓储用地 32.23 公顷，占规划范围的 3.41%。交通运输用地 93.92 公顷，占规划范围的 9.95%。公用设施用地 4.94 公顷，占规划范围的 0.52%。绿地与广场用地 2.28 公顷，占规划范围的 0.24%。其他用地 14.25 公顷，占规划范围的 1.51%。

现状非建设用地 419.95 公顷，占规划范围的 44.46%。其中耕地 149.93 公顷，占规划范围的 15.88%。园地 94.80 公顷，占规划范围的 10.04%。林地 152.96 公顷，占规划范围的 16.20%。草地 2.01 公顷，占规划范围的 0.21%。陆地水域 17.23 公顷，占规划范围的 1.82%。其他土地 3.02 公顷，占规划范围的 0.32%。

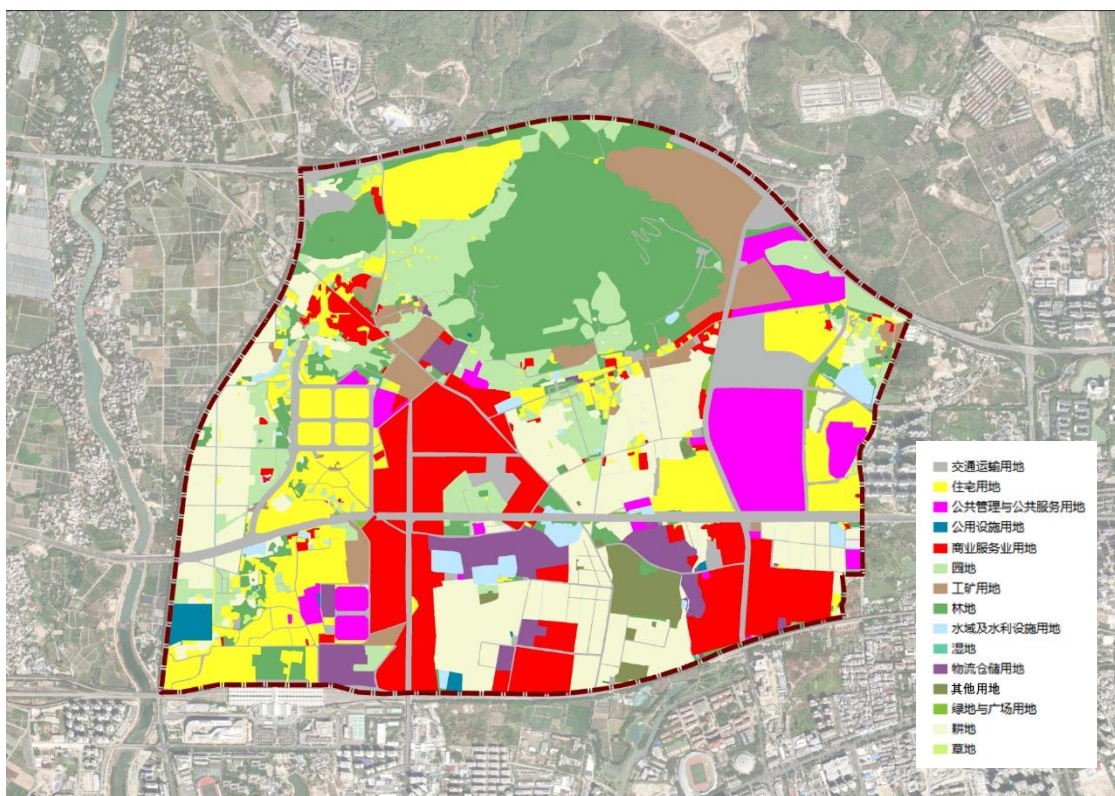


图 3：现状用地图

表 1：现状用地统计表

用地名称		用地面积（公顷）	占比（%）
耕地		149.93	15.88%
其中	水田	117.36	12.43%
	旱地	32.57	3.45%
园地		94.8	10.04%
其中	果园	62.75	6.64%
	橡胶园	2.33	0.25%
	其他园地	29.72	3.15%
林地		152.96	16.20%
其中	乔木林地	124.84	13.22%
	灌木林地	16.21	1.72%
	其他林地	11.91	1.26%
草地		2.01	0.21%
居住用地		144.75	15.33%
其中	城镇住宅用地	107.79	11.41%
	农村宅基地	36.96	3.92%
公共管理与公共服务用地		57.21	6.06%
其中	机关团体新闻出版用地	7.49	0.79%

用地名称		用地面积（公顷）	占比（%）
	高教用地	10.29	1.09%
	科教文卫用地	39.43	4.18%
商业服务业用地		120.00	12.71%
工矿用地		54.81	5.80%
其中	工业用地	53.99	5.72%
	采矿用地	0.82	0.09%
仓储用地		32.23	3.41%
交通运输用地		93.92	9.95%
其中	铁路用地	1.39	0.15%
	公路用地	48.72	5.16%
	城镇村道路用地	21.87	2.32%
	交通服务场站用地	10.33	1.09%
	农村道路	11.61	1.23%
公用设施用地		4.94	0.52%
绿地与广场用地		2.28	0.24%
其他用地		14.25	1.51%
陆地水域		17.23	1.82%
其中	水库水面	2.79	0.30%
	坑塘水面	11.67	1.24%
	养殖坑塘	0.97	0.10%
	沟渠	1.80	0.19%
其他土地		3.02	0.32%
其中	空闲地	0.87	0.09%
	设施农用地	2.11	0.22%
	裸土地	0.04	0.00%
合计		944.34	100.00%

2. 现状交通情况

片区现状已建抱坡路、育新路、鹿城大道、海润路四条主干路。其中鹿城大道、抱坡路、育新路现状已建成贯通，为片区主要对外交通联系道路，衔接三亚绕城高速、三亚站、三亚凤凰国际机场等重要交通设施。海润路现状已部分建成，北侧尚未贯通，与育新路、抱坡路共同承担片区与三亚现状主城区间主要交通联系功能。目前，规划东西向岭前路尚未

建设，片区东西向交通疏散仅依靠鹿城大道单一通道，难以支撑片区发展。

片区现状次支路建设主要集中于三亚体育中心及规划区西侧部分已建项目周边，其他片区以现状道路为主，次支路建设较为滞后，道路未成网、未成系统，交通组织不便。三亚体育中心大型活动期间，交通组织不便，主干路交通压力较大。

片区规划社会停车场、公交场站等设施尚未建设，三亚体育中心举办大型活动期间，现状仅能依靠体育中心周边可利用现状空地作为社会车辆临时停车、公交车辆组织及临时上下客使用。目前，面临部分地块开发建设，造成三亚体育中心举办大型活动期间，停车位不足问题。

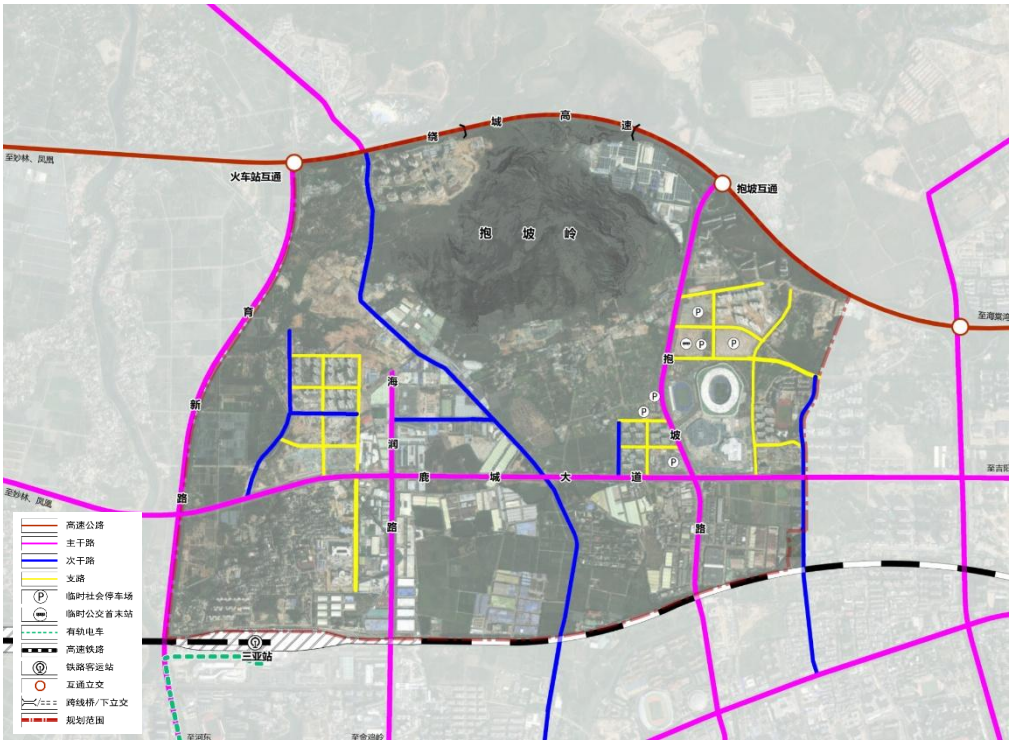


图 4：道路交通现状图

3. 公共服务设施现状

片区现状公共服务设施已具备一定基础，现有设施包括市级文化设施（档案馆、博物馆）2处、市级体育中心1处、职业学校1处及高级中学1处。但缺少服务日常生活的社区级设施，服务体系有待完善。



图 5：公共服务设施现状图

4. 生态环境现状

片区内生态要素丰富，山体、池塘、农田林地等自然生态空间占比较高，共同构成了片区的生态基底。

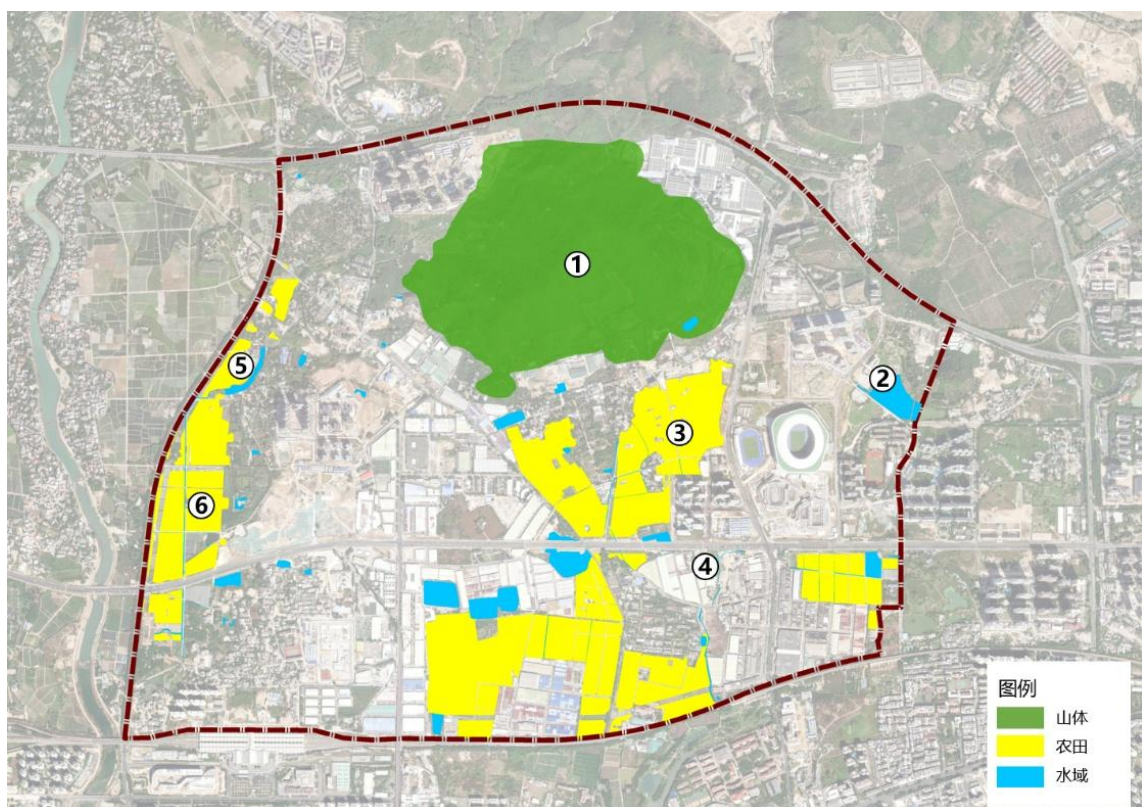


图 6: 生态环境现状图



二、 相关规划解读

(一) 现行控规解读

1. 规划定位

抱坡片区的规划定位为承载自贸创新、城市服务、政务服务和生态宜居等功能于一体的城市综合组团。

自贸创新。与中央商务区联动打造完整金融产业链条，探索商务金融的延伸拓展领域。

城市服务。对标国际化品质标准，补足三亚公共服务短板，建设市级文化中心、体育中心、大型医院及教育设施配套。

政务服务。以三亚政务服务中心为主体，配套自贸港国际法务、监管、仲裁等功能。

生态宜居。建设生态社区、安居房、保障房等多类型居住供给及配套完善的高品质宜居社区。

2. 用地布局与规模

根据地块规划，建设用地总量 614.92 公顷，其中，居住用地 140.52 公顷，占规划区建设用地总量的 22.85%；公共管理与公共服务用地 124.72 公顷，占规划区建设用地总量的 20.28%，商业服务业用地 55.53 公顷，占规划区建设用地总量的 9.03%；工矿用地 22.21 公顷，占规划区建设用地总量的 3.61%；道路交通运输用地 155.06 公顷，占规划区建设用地总量的 25.22%；公用设施用地 14.09 公顷，占规划区建设用地总量的 2.29%，绿地与开敞空间用地 76.60 公顷，占规划区建设用地总量的 12.46%；留白用地 26.19 公顷，占规划区建设用地总量的 4.26%。

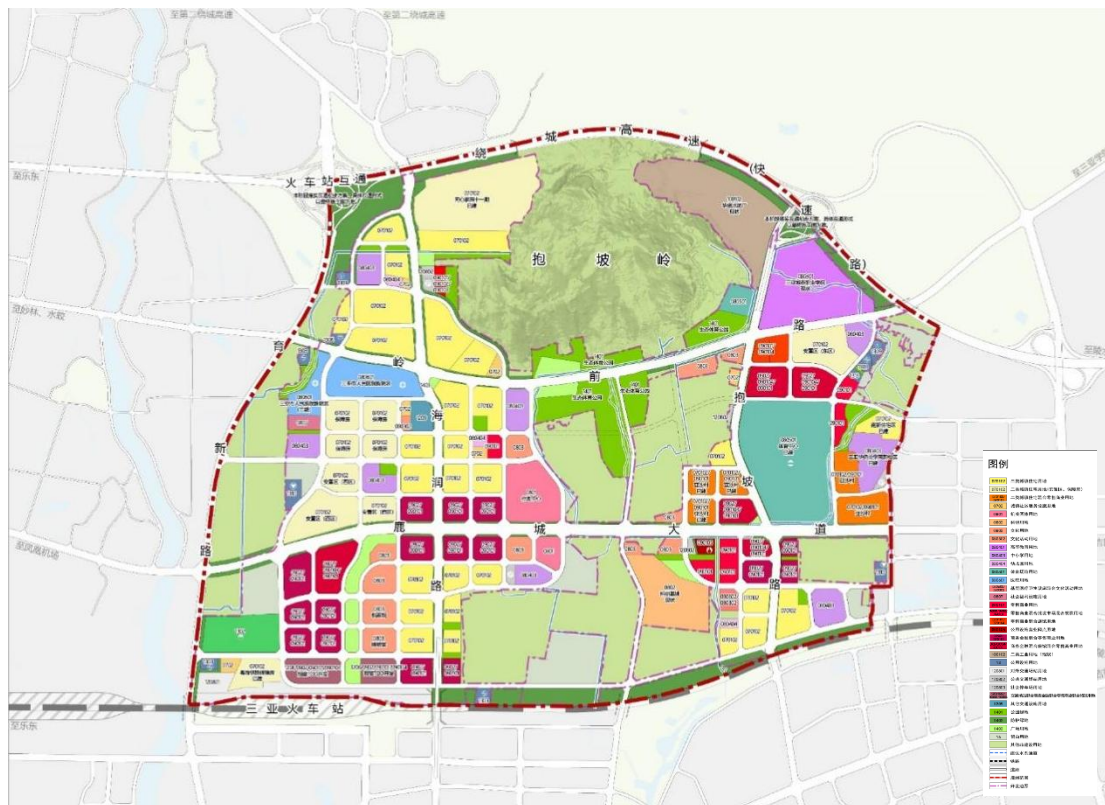


图 7：现行控规用地布局规划图

(二) 三亚市详细规划单元划分和已编规划评估

根据《三亚市详细规划单元划分和已编规划评估》研究成果，抱坡片区共划分为 3 个单元，均为重点优化单元。

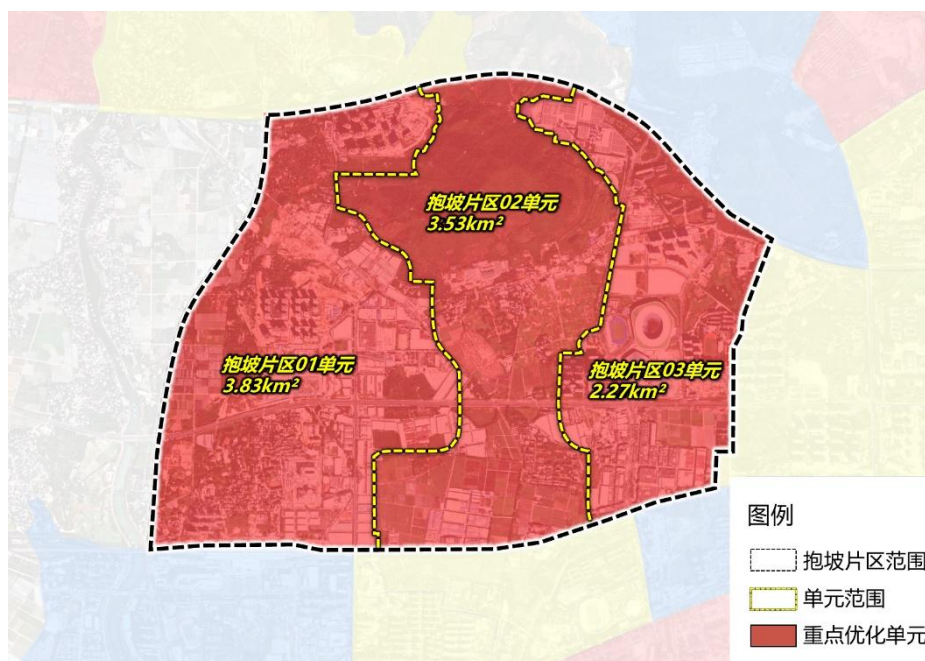


图 8：抱坡片区详细规划单元划分及修编工作时序示意图

三、 现行控规实施评估

（一） 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，将现行控规与 2024 年国土变更调查、遥感影像、实地踏勘调研情况等对比，对现行控规的实施情况进行全面评价。

（二） 用地实施评估

现行控规建设用地地块面积合计 614.92 公顷，除去公园绿地、防护绿地、城镇道路用地等，未实施地块面积约 248.39 公顷，占比为 59.90%；已实施/现状保留地块面积约 166.25 公顷，占比为 40.10%，规划整体实施进度缓慢。

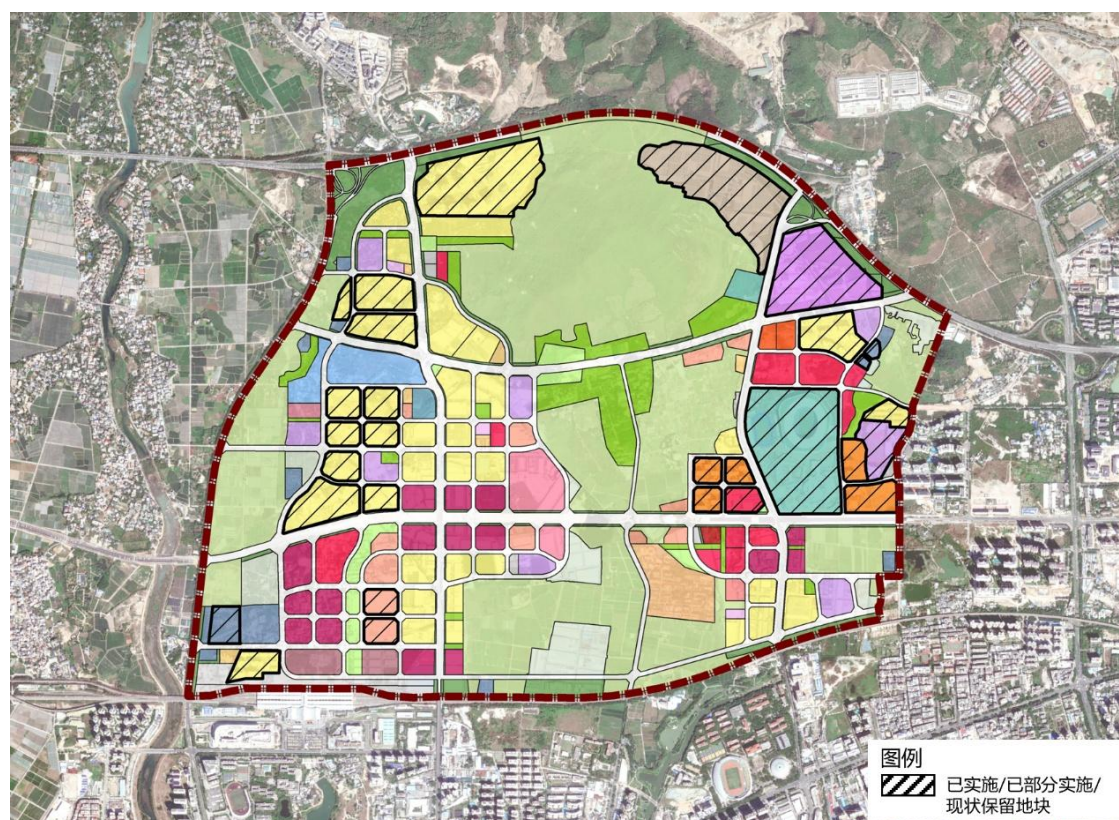


图 9：控规用地实施评估图

（三） 道路设施评估

1. 道路实施情况

现行控规中已按规划建道路总长 20.15 公里，占总体规划道路 38.71%。

其中，已按规划路网建成鹿城大道、抱坡路、育新路及部分海润路 4 条主干路，总长 10.43 公里，占规划主干路 68.53%。除鹿城大道断面按规划断面实施，其余已建主干路断面均沿用现状道路断面，部分路段断面慢行交通尚未实施；已按规划建设次支路总长 9.72 公里，占规划次支路 26.38%，由于现状权属及村庄拆迁问题，次支路建设滞后。

表 2：控规道路网实施统计表

	规划总长（公里）	已建总长（公里）	已建所占比例
主干路	15.22	10.43	68.53%
次干路	15.70	3.25	20.70%
支路	21.14	6.47	30.61%
合计	52.06	20.15	38.71%

2. 交通设施实施情况与矛盾

现行控规中除三亚华侨学校（南新校区）东南侧规划停车设施采用停车楼计划建设外，其余交通设施均未实施。当前存在以下突出矛盾：

现行规划连接三亚体育中心至三亚站北广场枢纽大运量轨道交通近期实时难度较大，三亚体育中心举办大型活动实际人员疏散主要通过公交、接驳大巴、小汽车等。

现行规划体育中心停车主要通过周边地块配建停车场，满足三亚体育中心停车需求。根据三亚体育中心已举办大型活动情况，现状规划周边地块地下配建停车场仅可停放小汽

车，停车位数量有限，并且难以停放大巴车及公交车辆。因此，现行控规规划停车及公交设施难以保障三亚体育中心举办大型活动对停车及公交设施需求。



图 10：控规道路交通设施评估

（四）公共服务设施评估

为补充三亚市级公共服务短板，抱坡片区作为城市发展的重点片区，现行控规规划了较为完整的市级公共服务设施体系。现状除市博物馆、档案馆、体育中心、城市职业学院、华侨中学（南新校区）之外，其余多数规划公服设施均未实

施。现行控规中的部分市级设施规划需与上位规划及市级最新部署进行有效衔接。

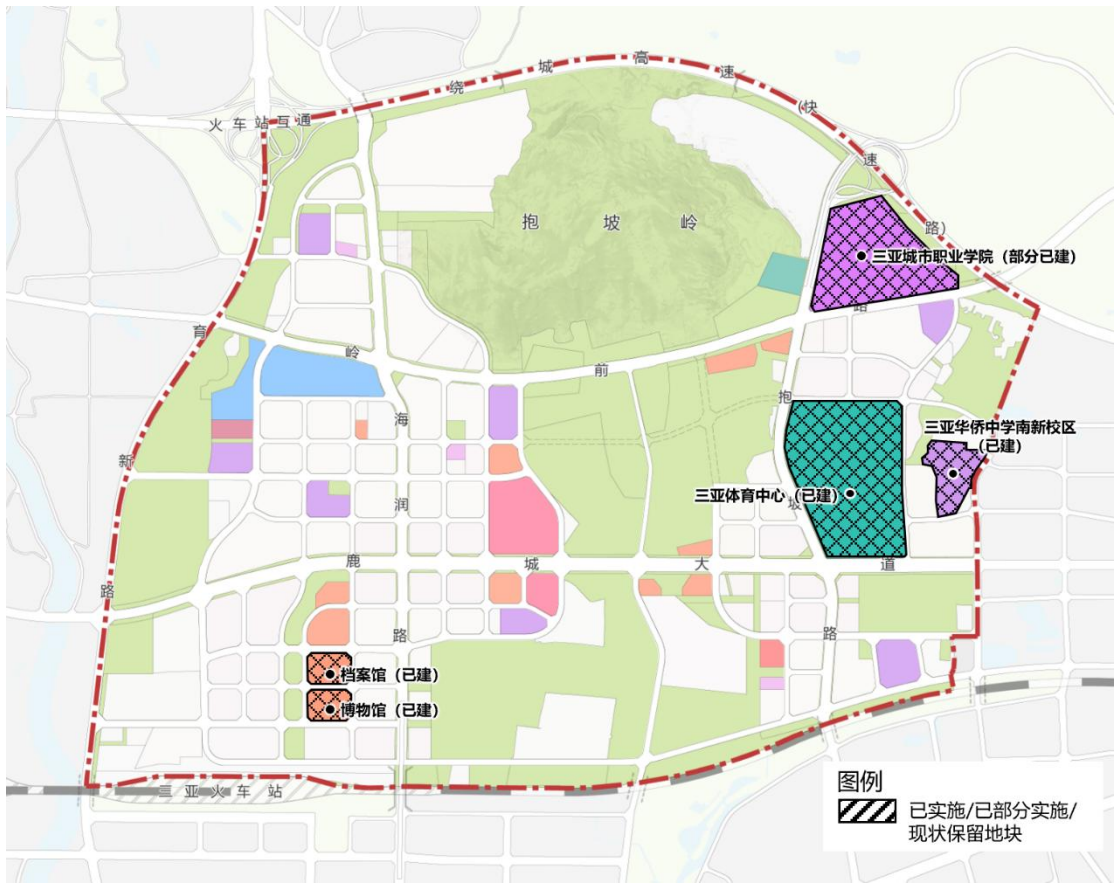


图 11：控规公共服务设施评估

(五) 开敞空间评估

现行控规开敞空间体系由生态本底空间和规划绿地空间两部分构成。现状开敞空间以自然保留的农田、林地、水域等生态本底为主，形成了片区的基本绿色骨架。从实施现状来看，规划所构建的多层级公园体系尚未开始实施，中央稻田公园、生态体育公园等重大公园项目尚未启动建设，现状开敞空间仍以生态保育功能为主，休闲游憩功能有待完善。



图 12：控规绿地景观系统图

（六）总结

现行控规对抱坡片区发展建设起到了一定程度的积极指导作用，为片区的初步开发提供了法定依据。随着片区发展进程的推进，现行控规在功能布局、设施支撑等方面仍存在优化提升的空间，亟需通过控规优化调整以更好地指导片区的开发建设。

四、 优化调整必要性分析

（一）优化调整必要性

1. 落实战略定位，强化规划传导效力

落实《三亚市国土空间总体规划（2021-2035 年）》中心城区“中优”引领的空间战略，强化与中心城区的联动发展，重点补足城市综合服务功能，引导人口与产业自滨海向腹地

有序疏解。在严格保护永久基本农田和生态本底的前提下，通过建设用地集约布局、公共服务设施合理配置、社区生活圈完善构建，系统性落实总规要求，确保上位规划的战略意图有效传导至实施层面，增强规划的系统性和可操作性。

2. 破解实施矛盾，优化系统支撑能力

现行控规在实施过程中暴露出多重矛盾，亟需通过整体修编予以系统解决：一是商服比例过高，与片区实际发展发需求不匹配；二是交通系统支撑不足，体育中心举办大型活动时暴露出停车设施短缺、路网疏散能力不足等问题；三是设施配套有待优化，现行控规市政设施布局零散；现行控规用地结构、布局、路网有待进行系统性优化。

3. 把握发展机遇，提升区域功能价值

随着环岛高铁公交化运营的深入推进，三亚站客流持续增长，抱坡片区作为三亚北部重要交通枢纽的地位日益凸显。同时，大型文体活动的常态化开展，对片区配套设施提出了更高要求。此外，部分存量用地权属置换完成等重大条件变化，为片区功能优化提供了新的可能。

4. 提升空间品质，推动高质量发展

通过控规修编，进一步优化片区功能定位，完善公服与基础设施配套，提升空间品质。推动片区转型升级，实现高质量发展目标。

(二) 控规修改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. 《海南自由贸易港国土空间规划条例》

第二十条 有下列情形之一的，可以依法对国土空间详细规划进行修改：

- （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，报批程序由省人民政府自然资源和规划主管部门确定。国家另有规定的，从其规定。

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。

4. 《海南省城镇开发边界内控制性详细规划调整管理办法(试行)》(2022 年 7 月)

第四条 控制性详细规划调整应当符合《海南省城乡规划条例》第五十九条。控制性详细规划调整分为重大调整、

一般调整。对规划成果表达错误和信息误差进行勘误属于技术修正

第六条 属于以下情形之一的，为重大调整：

(一) 片区控制性详细规划整体修编的；(二) 单元规划主导功能属性修改，或者单元规划各控制单元之间建设规模指标腾挪的；(三) 规划其他用途的用地调整为居住用地、商业服务业用地的，以及居住用地、商业服务业用地之间优化调整用地性质的(含用地性质比例)；(四) 规划居住用地、商业服务业用地调整容积率、建筑限高、建筑密度、绿地率等控制指标的；(五) 审批机关认为应当修改规划的其他情形。

第九条 重大调整应当遵守以下程序进行：

(一) 组织编制机关对必要性进行论证，征求规划地段利害关系人的意见；(二) 组织编制机关应当提出专题报告，报原审批机关同意后，方可组织编制修改方案；(三) 组织编制机关对修改方案组织审查，充分听取专家、部门、公众意见，并经市县规划委员会审议通过后，依法报批。

五、 结论及建议

(一) 结论

综上所述，《三亚抱坡片区控制性详细规划》具有修编的必要性，建议及时启动控规优化调整工作。在落实三亚市国土空间总体规划的基础上，结合“三区三线”，优化片区

建设用地布局，完善配套设施，提升片区品质，更好服务区域发展。

(二) 优化调整建议

1. 思考定位与发展目标

衔接海南自贸港战略及三亚市国土空间总体规划等上位规划的最新要求，结合片区发展实际，提出适合抱坡片区未来发展需求的规划目标。

2. 优化用地布局 and 结构

落实三亚市国土空间总体规划对片区的指引，结合片区权属置换、功能需求变化以及现行控规实施矛盾等实际情况，优化调整用地布局及结构。

3. 完善道路交通系统布局

优化路网线形与路网体系，强化内外交通衔接；重点推进三亚站 TOD 枢纽联动，完善公交、轨道等多方式换乘；围绕体育中心大型活动需求，预留停车保障空间与交通集散通道，提升交通承载与疏散效率。

4. 整合市政公用设施布局

推进分散市政设施 “边角化、集中化” 布局，盘活核心建设空间；融入韧性理念，预留市政设施扩容空间，提升基础设施支撑能力。

5. 完善数据成果

按照“一张蓝图绘到底”的要求，将全部规划成果录入 GIS 平台，数据统一存放在 ArcGIS FileGeoDatabase 数据集中，采用 File GeoDatabase 格式保存，形成控规 GIS 平台一张图。