

三亚海棠湾国家海岸休闲园区控规HT07-02-01、HT07-02-02地块规划修改

■ 项目概况

海南省人民政府出台的《支持产业项目发展规划和用地保障的意见》（琼府〔2021〕44号）明确提出“鼓励规划用途混合弹性利用”，优化控制性详细规划编制，综合考虑空间、布局、产业融合等因素，鼓励商业、商务金融等规划用途混合布局；同时要求“探索建立混合用地制度”，在符合国土空间规划的前提下，允许商业、旅馆等用途混合利用。该意见还规定，因规划调整以及产业发展需要，各类产业项目用地可以依法改变土地用途用于除市场化商品住宅用地以外的项目建设。

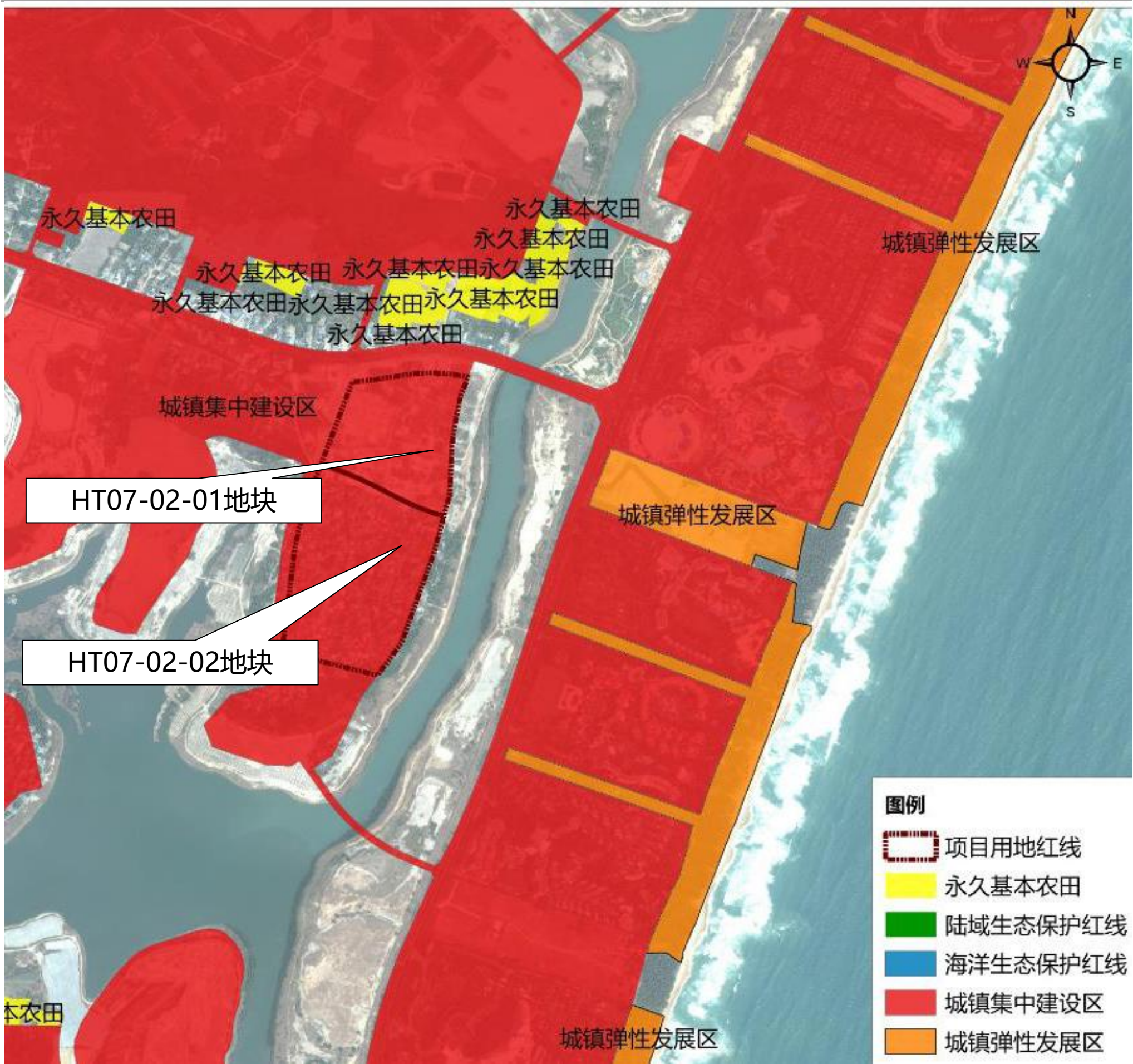
2025年1月1日起施行的《海南自由贸易港国土空间规划条例》为海南用地管理提供了全新的法治框架。该条例规定，在不突破规划城乡建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数的前提下，可以对城乡建设用地、城镇开发边界布局进行调整和局部优化。酒店、特色化中小型家庭旅馆、乡村民宿等住宿和餐饮业已被列入海南自由贸易港新增鼓励类产业目录。

三亚市作为海南国际旅游消费中心的核心区，正在聚焦国际高端旅游消费载体建设。《“十五五”海南国际旅游消费中心规划》明确三亚将扎实推进重点项目，加快高端酒店集群建设，打造高端免税消费集群。三亚市2025年度土地供应计划明确提出，要充分发挥土地政策参与宏观调控作用，促进土地节约集约利用和优化配置，推进产业结构优化升级，服务海南自由贸易港建设。

项目区位



《三亚市国土空间总体规划（2021-2035）》“三区三线”



《三亚海棠湾国家海岸休闲园区控制性详细规划（修编）》局部



■ 控规修改依据

《海南省自然资源和规划厅海南省住房和城乡建设厅关于盘活存量商服用地和商办用房的意见》(琼自然资函〔2025〕215)

在符合国家和我省现行房地产调控政策，充分考虑市场供需情况、产城融合和职住平衡需求、城镇区域人口变动趋势等因素，以及满足教育(学位)、医疗、交通等公共服务设施和基础设施承载力的前提下，经市县资规部门会同住建、营商环境建设等部门充分论证可行并与企业协商一致后，报请市县人民政府批准，可以按照城市发展需要和项目实际，**合理选择以下路径将闲置存量商服用地适当变更土地用途:支持转型用于发展旅游业、现代服务业、高新技术产业等海南自贸港鼓励发展的产业，丰富业态类型，市县人民政府和有关部门可以相应简化规划调整和土地用途改变手续。**对商业服务业用地中的各用途相互转换,以及商业服务业用地兼容文化、教育、体育、医疗卫生(应符合相关规范的邻避要求)、社会福利等服务设施的，可结合城市功能需要和土地权利人意愿，在符合规划商业用途和相关技术规范的前提下，**合理确定转换用途或兼容比例，无需调整详细规划，直接更新地块详细规划条件。**本项目涉及地块合并，因此按程序开展规划修改工作。

《关于盘活存量商服用地和商办用房的意见》

二、支持商服用地转型开发。在符合国家和我省现行房地产调控政策，充分考虑市场供需情况、产城融合和职住平衡需求、城镇区域人口变动趋势等因素，以及满足教育(学位)、医疗、交通等公共服务设施和基础设施承载力的前提下，经市县资规部门会同住建、营商环境建设等部门充分论证可行并与企业协商一致后，报请市县人民政府批准，可以按照城市发展需要和项目实际，合理选择以下路径将闲置存量商服用地适当变更土地用途，推动优化盘活存量，着力提高产品质量。

(一)支持转型用于发展旅游业、现代服务业、高新技术产业等海南自贸港鼓励发展的产业，丰富业态类型，市县人民政府和有关部门可以相应简化规划调整和土地用途改变手续。对商业服务业用地中的各用途相互转换，以及商业服务业用地兼容文化、教育、体育、医疗卫生(应符合相关规范的邻避要求)、社会福利等服务设施的，可结合城市功能需要和土地权利人意愿，在符合规划商业用途和相关技术规范的前提下，合理确定转换用途或兼容比例，无需调整详细规划，直接更新地块详细规划条件;

(二)依规依程序调整为安居房、租赁住房用地;

(三)经评估论证确需改变宗地用途为市场化商品住宅的，可以参照104号文采取“收回—调规—供应”的方式办理规划和供地手续，原土地使用权人可依法参与土地竞买。

■ 控规修改依据

《海南省人民政府办公厅关于加强国土空间规划监督管理的若干意见》（琼府办〔2021〕12号）

二、严格规范规划调整审批

(三)严格界定控 制性详细规划调整的条件。规划调整应当以保障公共利益和人民群众高品质生活为前提，不得违反市县总体规划(国土空间总体规划)底线和生态环境、自然与历史文化遗产保护、城市安全等强制性要求。因上位规划发生变化，**或者国家和省重点工程、市县重点基础设施和公共服务设施、防灾减灾等民生工程**，以及其他经评估确需调整的情形，方可开展规划调整工作。对不符合上位规划的强制性内容、不满足公共服务设施和基础设施承载力、取消或减少公益性设施等情形不予调整。对其他用途用地(土地类型为商品住宅用地以外的其他用途)调整规划改变为商品住宅用地的，以及商品住宅项目用地提高容积率的，应当依法将土地收回，重新以招拍挂等方式供地。鼓励其他用途用地调整为公益性用地以及公益性用地之间优化调整，提升城镇公共服务功能。

(四) 严格规范控制性详细规划调整程序。将规划调整分为重大调整、一般调整和技术修正。一般调整是指其他用途用地调整为公益性用地、公益性用地之间优化调整，包括调整用地性质、容积率等规划条件的情形，可将规划修改必要性论证和修改方案编制合并，并采取听证会或其他方式征求规划地段内利害关系人的意见，由市县自然资源和规划主管部门组织审查，经市县规划委员会审议通过后，报市县政府审批。

《海南自由贸易港国土空间规划条例》（2024年11月29日海南省第七届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过）

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。

■ 必要性分析

落实海棠湾“国家海岸”功能定位、建设国际旅游消费中心核心区的需要

《三亚市国土空间总体规划（2021—2035年）》明确海棠湾建设国家海岸休闲园区，承担建设国际旅游消费服务集群的重要功能；

《三亚海棠湾国家海岸休闲园区控制性详细规划》确定其定位为“国家海岸——国际旅游度假区”，重点发展免税消费、高端酒店、主题娱乐、医养健康、会议会展、旅游配套等产业，已形成高端酒店、购物消费、休闲旅游、医疗康养、会展科创“五大产业集群”，2024年休闲旅游产业集群入选省级500亿级重点创建名单；海棠湾规划建设大量高端酒店，其中滨海一线规划33家国际高端品牌酒店，是全国豪华酒店品牌最密集的酒店海岸带。旅游度假与高端住宿是海棠湾最核心、最成熟的产业功能。

结合区域产业规划导向，优化功能布局

根据《三亚市海棠区村集体发展用地产业规划》和对区域游购产业的系统研判，海棠湾产业空间呈现明显的南北分异与阶段差异，各行业发展态势与比较优势截然不同：商业（购物）方面，北部以免税城为龙头的商业规模已趋成熟，未来南部（铁炉港方向）商业发展正在启动，整体正由“单点集聚”向“北（免税店）—南（铁炉港）网络延伸”的结构转型，需要沿线节点承载商业网络的外溢与衔接；文娱方面，行业空间集中度较高（CR_n=39%），产业正沿海昌—HELLOKITTY酒店段往龙江片区延伸集聚，区域文娱功能已形成明确的轴线布局，不需要在轴线之外重复分散布局大量娱乐用地；住宿方面，海棠湾是“全国国际品牌酒店比例最大、国际高端品牌最集中的区域”，拥有23家高端酒店，亚特兰蒂斯龙头带动作用强，住宿行业处于自贸港大环境下的产业升级通道，是区域最具比较优势、最有发展潜力的主导产业。

顺应旅游消费市场发展态势的需要

海棠湾已形成“免税消费—高端住宿—主题游乐”相互引流的发展模式，免税城周边酒店集聚、“免税购物+高端住宿”联动效应明显。本项目将同时承接两类客群：一是入住本项目的度假客群，二是片区存量酒店的外溢客群；项目及片区旅游消费总接待流量基数大，客观要求配置相应规模的住宿容量，实现“以住促购、以购养住”的良性循环。规划修改后地块仍完整保留零售商业（9.64%）、餐饮（9.48%）、商务金融（13.09%）及适量娱乐（6.97%）业态，形成“住宿+商业+商务”复合功能结构，与海棠湾由旅游度假区向产城融合旅游消费城区转变的方向一致。

■ 规划调整内容

拟将两地块合并为一个地块，用地面积408.05亩，规划用地性质为旅馆混合零售商业混合商务金融混合餐饮混合娱乐用地（比例为60.82%：9.64%：13.09%：9.48%：6.97%），容积率≤2.0，建筑限高50米（局部80米），建筑密度≤60%，绿地率≥25%，配套停车位3849个。

调整前

三亚海棠湾国家海岸休闲园区控规HT07-02-01地块规划修改								
地块编号	用地代码	用地名称	用地面积(m²)	容积率	建筑密度(%)	建筑限高(m)	绿地率(%)	停车位(个)
HT07-02-01	090101/090103/090301/0902	零售商业用地/餐饮用地/娱乐用地/商务金融用地(比例为47%：25%：18%：10%)	103141	2.0	60	50 (80)	25	2063
HT07-02-02	090101/090301/0902	零售商业用地/娱乐用地/商务金融用地(比例为47%：38%：15%)	168896	2.0	60	50 (80)	25	3375

调整后

三亚海棠湾国家海岸休闲园区控规HT07-02-01地块规划修改								
地块编号	用地代码	用地名称	用地面积(m²)	容积率	建筑密度(%)	建筑限高(m)	绿地率(%)	停车位(个)
HT07-02-01	090104/090101/0902/090103/0903	旅馆用地/零售商业用地/商务金融用地/餐饮用地/娱乐用地(60.82%：9.64%：13.09%：9.48%:6.97%)	272037	2.0	60	50 (80)	25	3849

三亚海棠湾国家海岸休闲园区控规HT07-02-01、HT07-02-02地块规划修改

■ 可行性分析

符合省级规划管理政策，不突破城镇开发边界（琼自然资函〔2024〕432号）

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（试行）》（琼自然资函〔2024〕432号）该通知第一条明确：坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性和权威性，不得擅自突破城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数，引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中，促进城镇集约集聚建设，提高土地节约集约利用水平。

本次规划修改仅优化地块内部业态构成及比例，地块范围、用地规模、容积率、建筑密度、建筑限高、绿地率等核心控制指标均不改变，不新增城镇建设用地，不涉及城镇开发边界调整，不突破城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数，属于城镇开发边界内的功能优化和存量用地提质增效，完全符合省厅关于边界内集约利用、严控总量的管理要求。

符合省级法规及产业用地保障政策，更新规划条件路径合法

《海南自由贸易港国土空间规划条例》（2025年1月1日）第二十条规定，国家和省重大工程建设项目需要的，可以依法对国土空间详细规划进行修改；《海南省人民政府关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见》（琼府〔2021〕44号）明确，因规划调整以及产业发展需要，各类产业项目用地可以依法改变土地用途用于除市场化商品住宅用地以外的项目建设。

用地性质及控制指标分析

为推进项目建设，根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，对HT07-02-01、HT07-02-02进行用地性质调整。

根据《用地用海分类指南》，零售商业用地、娱乐用地、商务金融用地、餐饮用地及旅馆用地（090104）均属于商业服务业用地大类。本次调整涉及用地调整为旅馆用地，属于商业服务业用地内部的用地类型优化，不涉及跨用地大类的性质变更。在同一用地大类内部进行的用地性质优化调整，其空间利用模式和开发建设强度具有内在的相似性和可比性。

《海南省人民政府关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见（试行）》明确提出“鼓励规划用途混合弹性利用”，优化控制性详细规划编制，综合考虑空间、布局、产业融合等因素，鼓励商业等规划用途混合布局。该意见同时要求“探索建立混合用地制度”，在符合总体规划的前提下，允许商业、旅馆等用途混合利用。本次调整后的混合用地性质，正是对上述混合用地政策的积极响应。在混合用地框架下，各类商业服务业用途之间在容积率、建筑密度、绿地率等核心指标上具有较强的兼容性，规划指标保持不变符合混合用地制度的政策设计初衷。

■ 影响分析

对商业的影响：从“消费配套”到“消费共生”

海棠湾已拥有三亚国际免税城这一超大型免税商业体，太古里等在建大型商业项目。本次调整商业比例恰好避免了与片区大型商业体的正面竞争，使地块内的商业功能专注于服务酒店住客的日常消费需求（精品零售、便利购物等），形成差异化定位。结合政策、需求及涉及理念对用地比例进行调整。

海棠湾正在积极打造夜间文旅消费场景，如“看见三亚沉浸式夜游部落”等项目。旅馆住客是夜间消费的核心群体，本次调整中旅馆与餐饮、娱乐的混合布局，将为片区夜间经济提供稳定的客流支撑，延长游客停留时间和消费链条。

对娱乐业的影响：有限供给下的精准定位

海棠湾已拥有较为丰富的娱乐业态：海昌梦幻海洋不夜城为国家级夜间文化和旅游消费集聚区；三亚亚特兰蒂斯等主题景区提供水上乐园等娱乐体验；拟建设的“三亚蔚蓝动力运动休闲度假区”规划建设电竞场馆、篮球馆、攀岩场等多元化运动集群；海棠马术等项目也在推进中。本次的娱乐用地为酒店配置差异化娱乐设施提供了空间保障，有助于提升酒店的产品竞争力和品牌溢价能力。

本次用地调整以旅馆用地为主导，零售商业、餐饮、娱乐均为配套服务型业态。这一比例结构决定了本项目对片区的影响路径是“以住宿聚人流、以配套留消费”——通过大规模酒店供给为片区导入稳定客源，通过适度的商业、餐饮、娱乐配套延长游客停留时间和消费深度，最终服务于海棠湾“吃住行游娱购”全链条生态的构建。

对酒店业的影响：强化集群优势，巩固“国家海岸”定位

海棠湾目前拥有23家国际品牌酒店组成的顶级酒店群，沿海岸线分布的一线滨海高端酒店已形成规模带，23家国内外知名品牌度假酒店提供客房超1.3万间。本次旅馆用地占比提升，正是对这一发展格局的战略响应——以旅馆用地为主导，进一步巩固海棠湾作为全国高端度假酒店最密集区域的集群优势。

海棠湾一线滨海酒店年均入住率达70%-72%，在春节等旅游旺季，海棠湾客房入住率可达89.45%。持续高企的入住率表明片区高端住宿供给存在结构性缺口。本次新增约33.1万m²旅馆建筑面积（预估约2667间客房），将有效缓解旺季住宿压力，同时为海棠湾从“旺季一房难求”向“全年均衡运营”过渡提供物理空间支撑。

三亚海棠湾国家海岸休闲园区控规HT07-02-01、HT07-02-02地块规划修改

■ 申请图则

