

《**三亚市南丁南片区**控制性详细规划》 修编必要性报告

三亚市自然资源和规划局

2023年10月

目 录

一、项目概况

- 1.1 修编背景
- 1.2 区位分析
- 1.3 现状概况
- 1.4 现状总结

二、编制依据及内容

- 2.1 上位规划回顾
- 2.2 现行控规解读
- 2.3 现行控规评估
- 2.4 小结

三、修编必要性分析

- 3.1 修编必要性
- 3.2 修编依据
- 3.3 修编建议及结论

Part 01

项目概况

- 1.1 修编背景
- 1.2 区位分析
- 1.3 现状概况
- 1.4 现状总结

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8月经三亚市人民政府批复，现行控规至今已实施近3年，对南丁南片区的建设和发展起到了一定的指导作用，但规划落实进度较为缓慢，甚至停滞。

2019年5月，《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布，确立了国土空间规划“五级三类四体系”，其中详细规划是新一轮国土空间总体规划向下传导和深化的必需工作。《三亚市国土空间总体规划（2021-2035）》划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线于2022年10月14日批复实施，对片区提出新的要求。现行控规中部分建设用地位于城镇开发边界之外。因此，作为目前开发建设法定依据的原城乡规划体系中的控制性详细规划(以下简称“控规”)，有必要按照国土空间规划新体系构建下的新要求进行调整。

随着三亚打造国际旅游胜地目标的确定，与南丁南相邻的南丁北片区、新党校片区控规均已结合“三区三线”城镇开发边界和发展需求开展控规修编工作。南丁南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匹配。

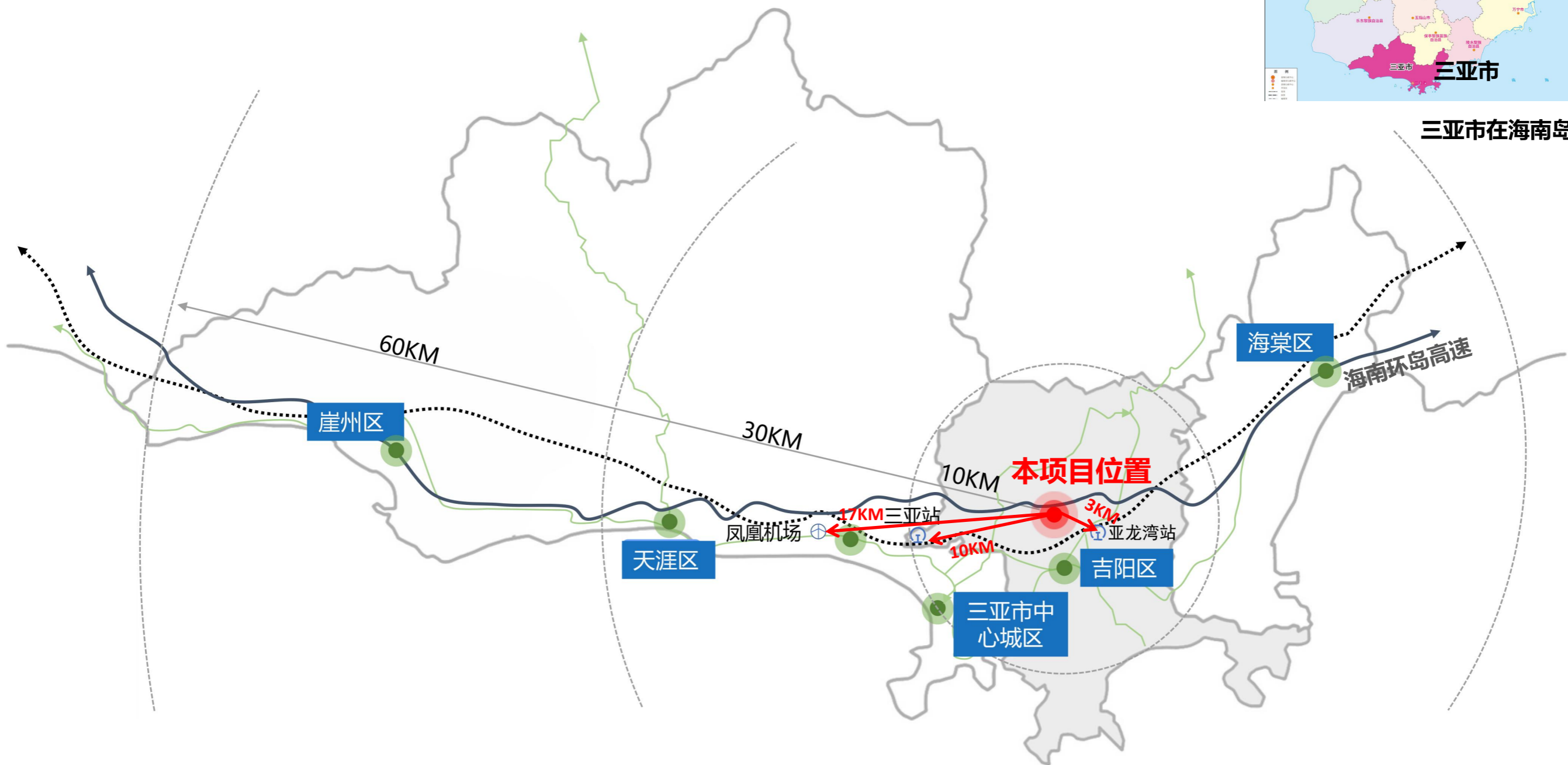
因此，现结合海南空间规划改革和南丁南片区的自身发展诉求，评估现行控规修编必要性。

1.2 区位分析

项目位于三亚市吉阳区中心区域，北临海南环岛高速。距三亚凤凰国际机场约17KM，距离三亚站约10KM，距离亚龙湾动车站3KM，到达三亚市中心约15分钟车程。



三亚市在海南岛的位置

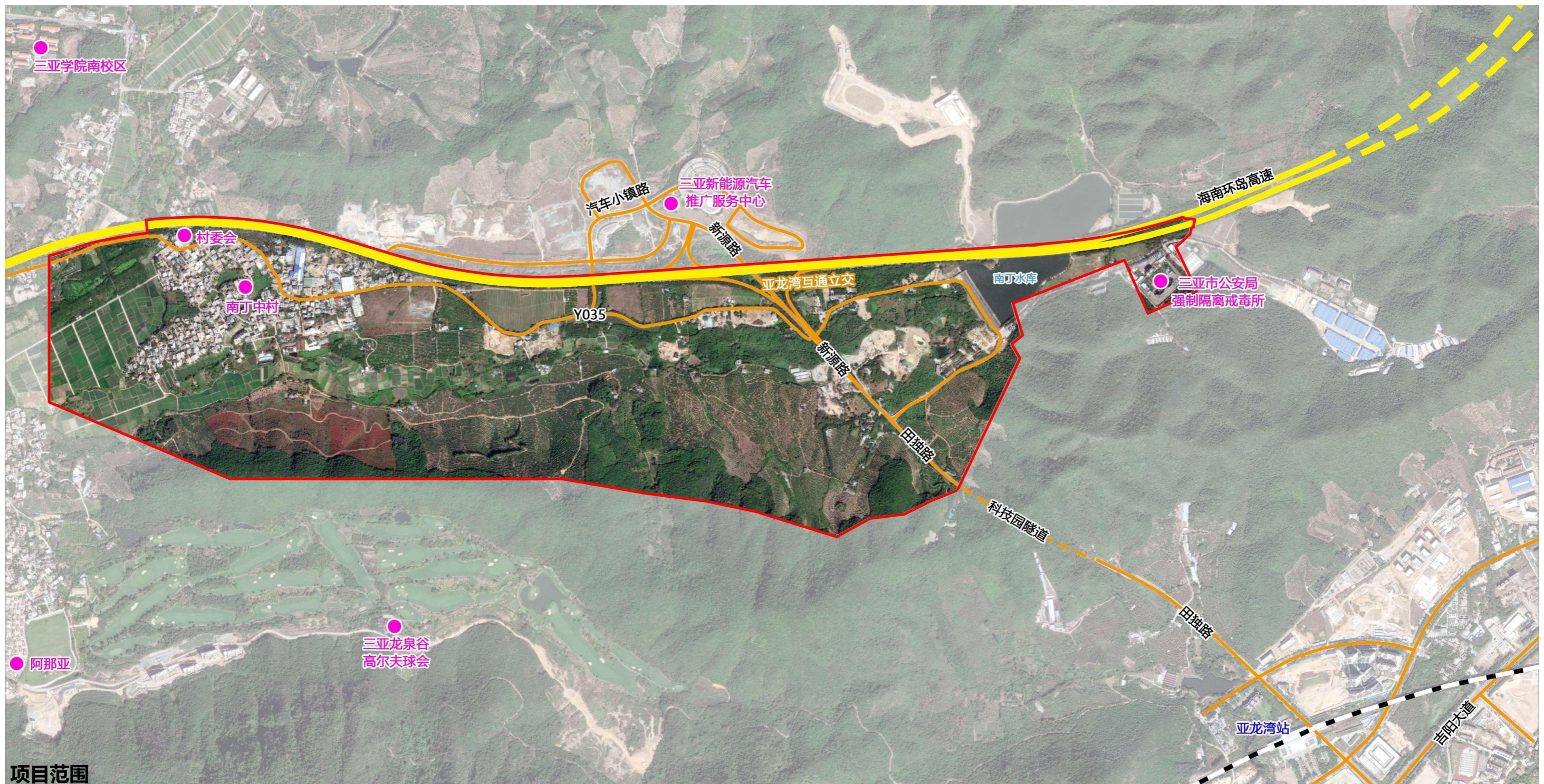


本项目在三亚的位置

1.3 现状概况

1.3.1 规划范围

本次规划项目范围北至海南环岛高速、南至三亚龙泉谷高尔夫球会、西至南丁中村、东至三亚市公安局强制隔离戒毒所，规划范围内总面积308.50公顷。

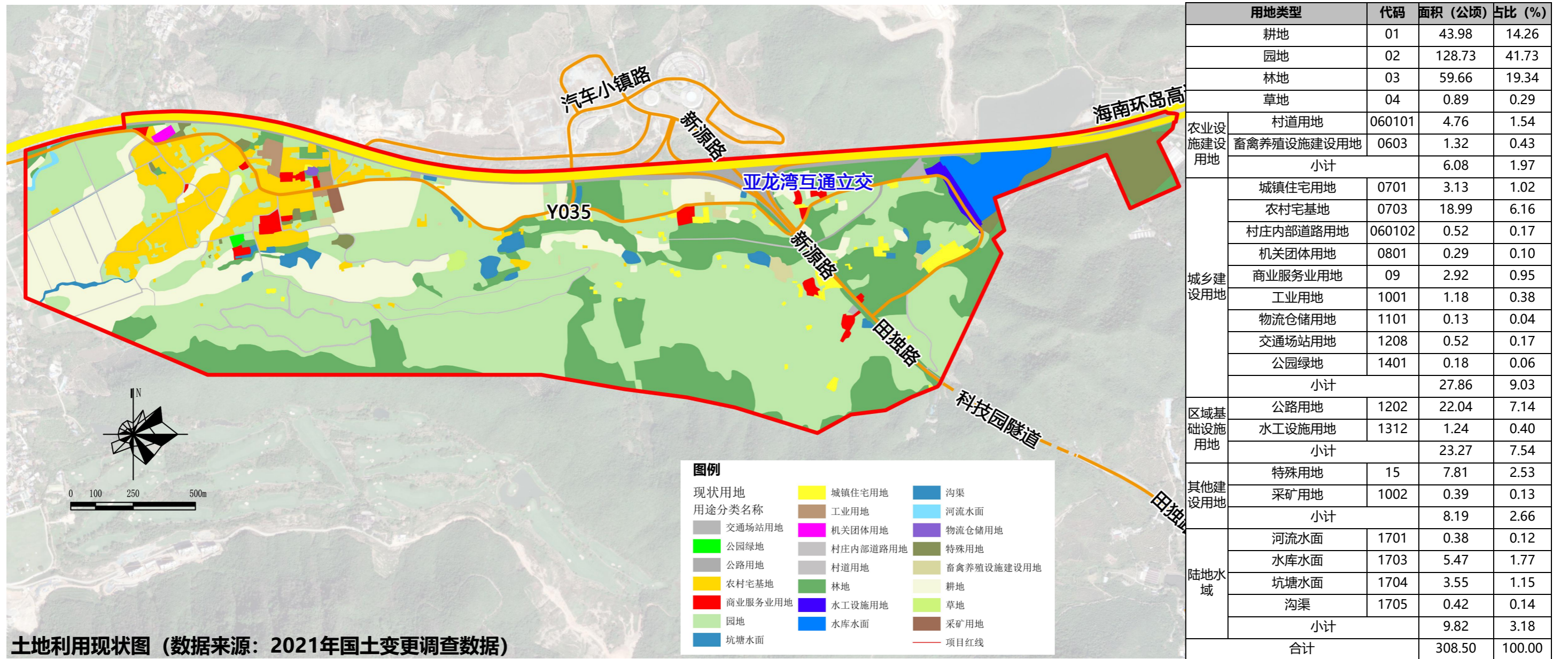


项目范围

1.3 现状概况

1.3.2 土地利用现状

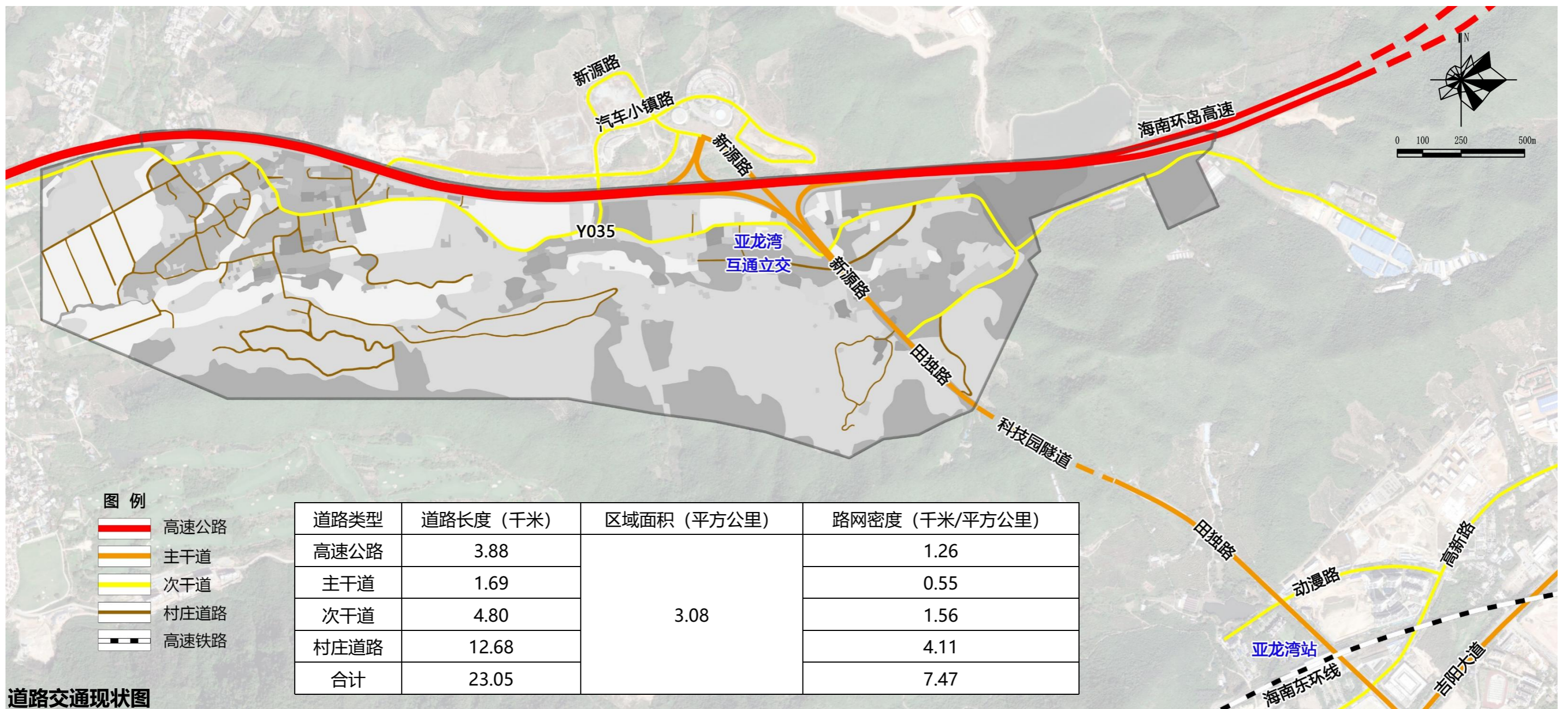
根据2021年度国土变更调查，现状西北部存在大量乡村建设用地，主要以农村宅基地、商业服务业用地、工业和采矿用地为主。沿新源路-田独路沿线分布有零星的商业服务业用地和城镇住宅用地。现状用地类型中建设用地主要为城乡建设用地、区域基础设施用地、其他建设用地，占比分别为9.03%、7.54%、2.66%。



1.3 现状概况

1.3.3 现状交通情况

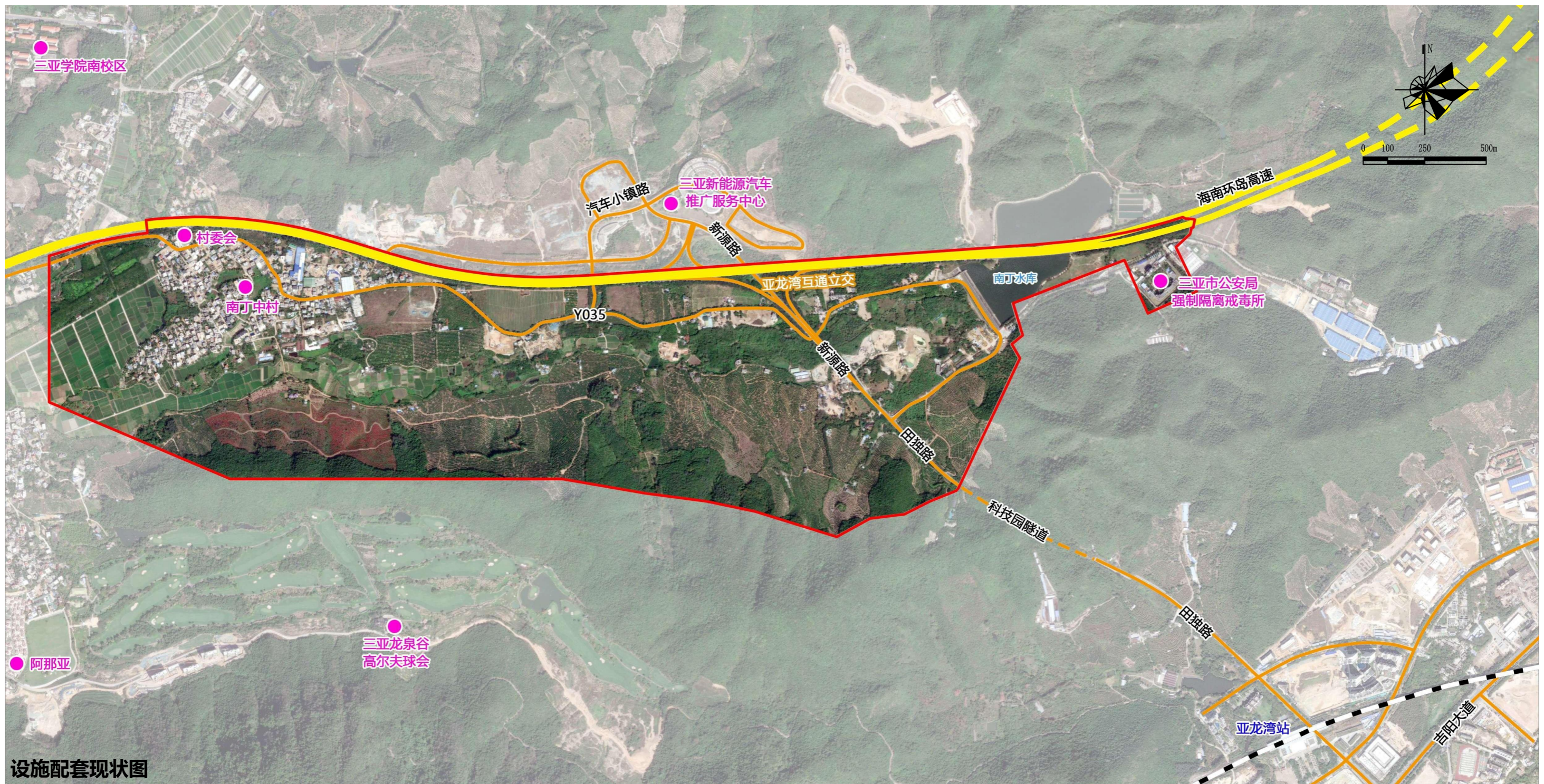
范围内现状路网密度不足。地块内道路主要以村庄道路为主，区域内南北向仅有一条主干道（田独路——新源路），东西向一条次干道（Y035）贯穿，次干道与村道宽度较窄，内部交通不畅，路网建设处于滞后状态。



1.3 现状概况

1.3.4 现状设施情况

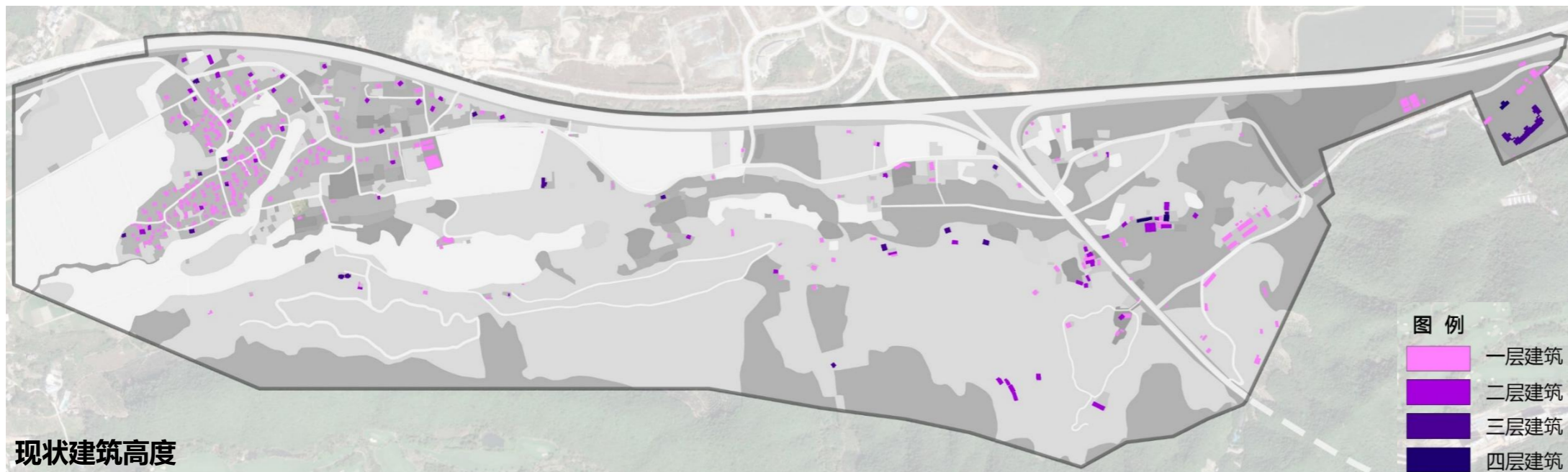
范围内现状主要为村庄集聚地以及农用地，配套设施主要为南丁中村村委会，其他设施主要依赖周边地区，内部配套设施严重缺乏。



1.3 现状概况

1.3.5 现状建筑情况

现状建筑主要集中在南丁村，总建筑面积66797平方米，高度以一层为主，整体建筑质量较好，主要为一类建筑，但整体风貌欠佳。



现状建筑高度

类型	建筑面积 (平方米)	占比 (%)
一层建筑	31756	48
二层建筑	16792	25
三层建筑	14637	22
四层建筑	3612	5
合计	66797	100



现状建筑质量

类型	建筑面积 (平方米)	占比 (%)
一类建筑	53400	80
二类建筑	11856	18
三类建筑	1541	2
合计	66797	100

1.4 现状总结

区位

区位优势明显

项目位于三亚市吉阳区中部偏北，紧靠海南环岛高速，区位和交通优势明显，可迅速实现与各地区交通的相互联系。

空间

处于未开发状态

项目范围内现状整体处于未开发状态，多为村庄和农用地。

配套

配套设施匮乏，路网密度低

现状除村庄村委会外，配套设施匮乏，路网密度低。

建筑

建筑质量优，商业设施规模小

现状主要以村庄村宅为主，多为一层建筑，建筑质量较好，零星分布一些商业设施，但规模小，不足以支撑区域产业。

Part 02

编制依据及内容

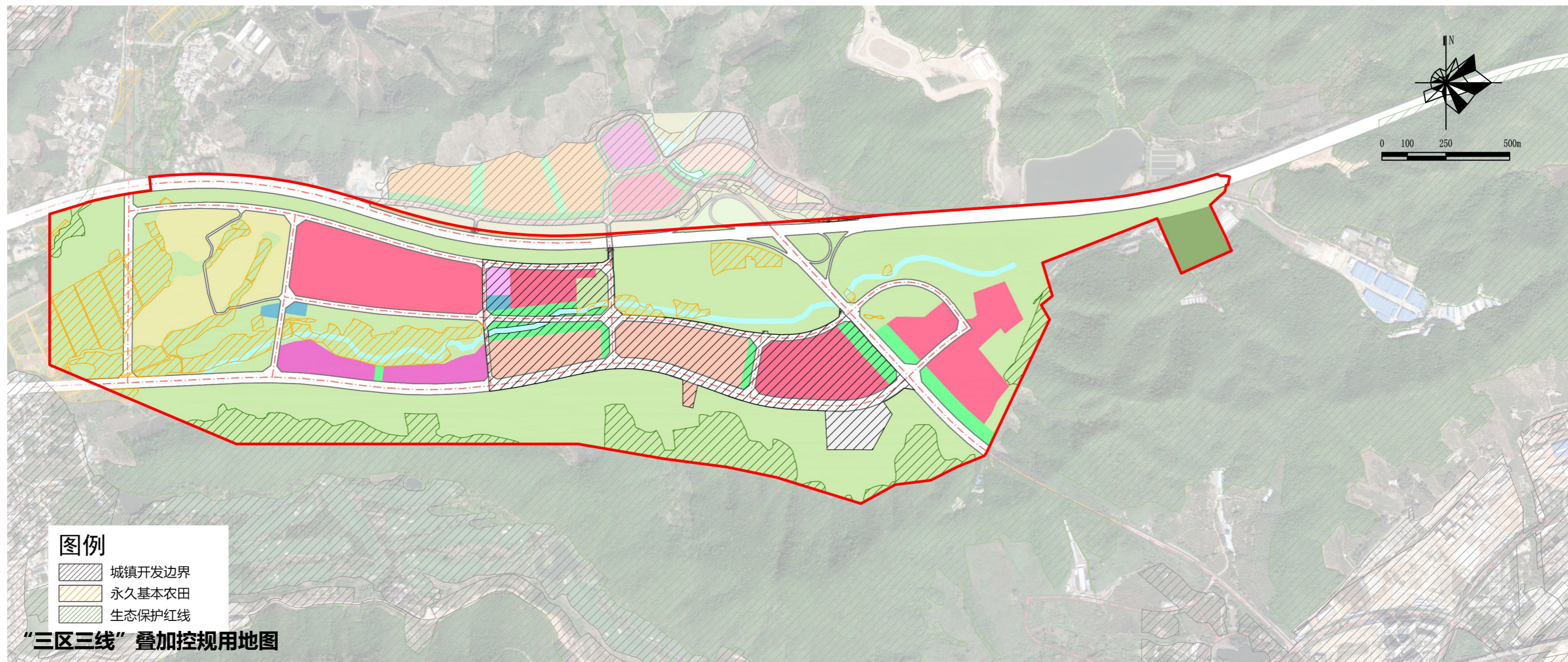
- 2.1 上位规划回顾
- 2.2 现行控规解读
- 2.3 现行控规评估
- 2.4 小结

2.1 上位规划回顾

1、《三亚国土空间总体规划(2021-2035)》

项目城镇开发边界面积46.62公顷。与现行控规进行叠加，城镇开发边界内包含控规建设用地45.48公顷及非建设用地1.14公顷，城镇开发边界外包含控规建设用地90.67公顷(其中，城镇建设用地72.63公顷，村庄建设用地14.27公顷，特殊用地3.77公顷)及非建设171.21用地公顷。

《三亚市国土空间总体规划（2021-2035）》提出抓住“一带一路”倡议、海南自由贸易港建设与旅游消费升级带来的发展机遇，三亚重点发展旅游消费、高新技术、现代服务、绿色生态四大产业集群，**南丁片区重点谋划高新技术、创新孵化、艺术教育和创意产业等，原控规提出的国际体育消费功能定位已不适应新的发展要求。**



2.1 上位规划回顾

2、《三亚市总体城市设计（2021-2035年）》

观山廊道：南丁南临南丁岭（410m），位于其北部区域，规划设计注重预留观山廊道。

田园小镇风貌区：南丁南位于田园小镇风貌区——应保护田园风光及原生态的农耕生活形态，以民居聚落和少数民族风情的建筑风格为主。



2.2 现行控规解读——《三亚市中心城区控制性详细规划（修编及整合）》

1、南丁南片区功能定位

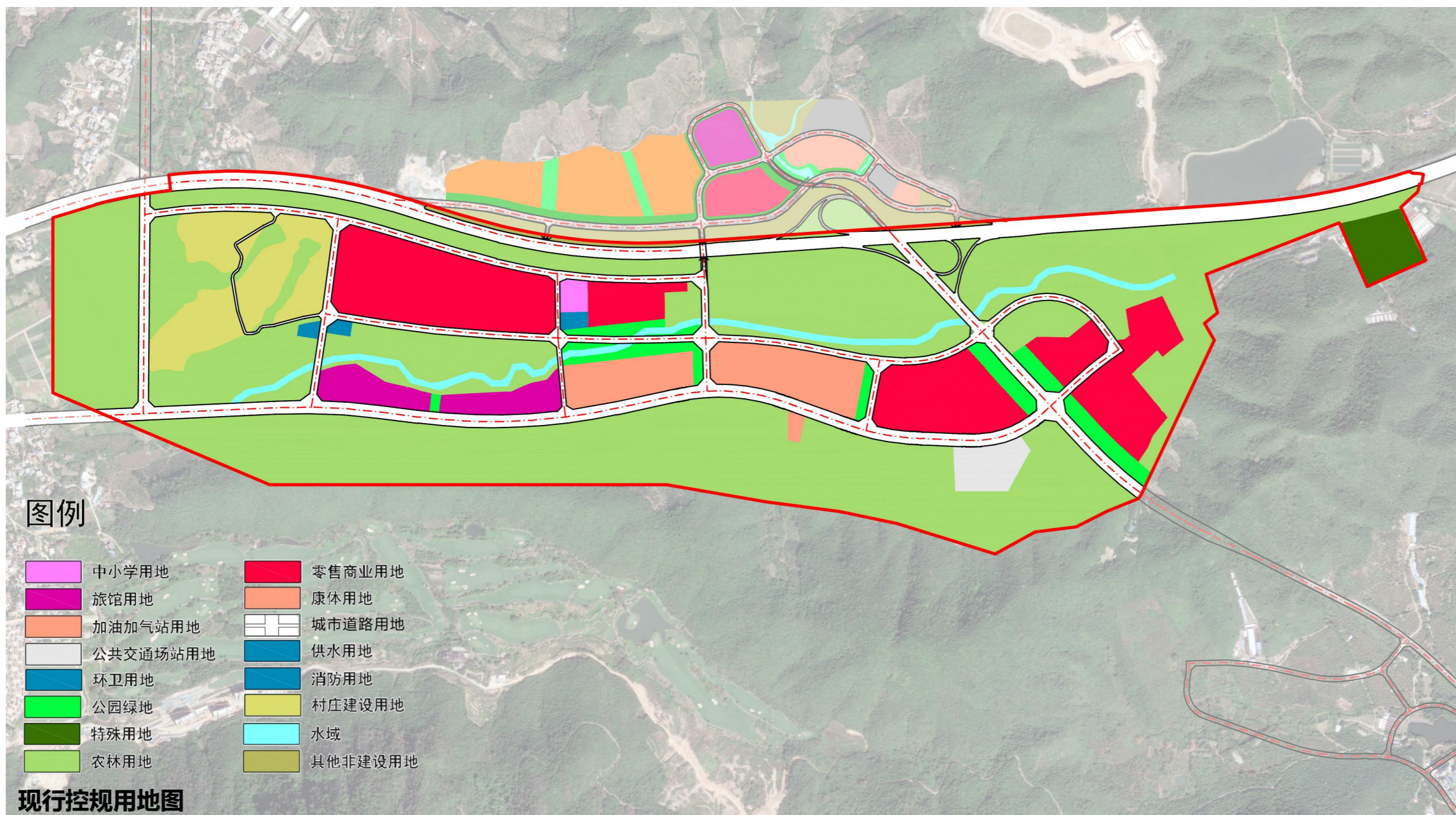
体育消费区：引领国际品牌体育赛事旅游消费；布局国际体育赛事、国际体育俱乐部、创新体育消费以及高端度假休闲配套等功能。



2.2 现行控规解读

2、南丁南片区用地布局及控制指标

南丁南片区规划范围面积308.5公顷，其中非建设用地172.35公顷，建设用地136.15公顷——公共管理与公共服务设施用地0.84公顷，商业服务业设施用地55.40公顷，公用设施用地1.05公顷，道路与交通设施用地53.28公顷，绿地与广场用地7.54公顷，村庄建设用地14.27公顷，特殊用地3.77公顷。



图例

- | | |
|--|---|
| 中小学用地 | 零售商业用地 |
| 旅馆用地 | 康体用地 |
| 加油加气站用地 | 城市道路用地 |
| 公共交通场站用地 | 供水用地 |
| 环卫用地 | 消防用地 |
| 公园绿地 | 村庄建设用地 |
| 特殊用地 | 水域 |
| 农林用地 | 其他非建设用地 |

现行控规用地图

序号	用地性质	用地代码	面积 (公顷)	比例 (%)
1	公共管理与公共服务设施用地	A	0.84	0.71
	其中 中小学用地	A33	0.84	0.71
2	商业服务业设施用地	B	55.4	46.91
	其中 零售商业用地	B11	37.25	31.54
	其中 旅馆用地	B14	5.95	5.04
	其中 康体用地	B32	11.81	10.00
	其中 加油加气站用地	B41	0.4	0.34
3	道路与交通设施用地	S	53.28	45.11
	其中 城市道路用地	S1	50.32	42.60
	其中 公共交通场站用地	S41	2.96	2.51
4	公用设施用地	U	1.05	0.89
	其中 供水用地	U11	0.3	0.25
	其中 环卫用地	U22	0.31	0.26
	其中 消防用地	U31	0.44	0.37
5	绿地与广场用地	G	7.54	6.38
	其中 公园绿地	G1	7.54	6.38
小计	城镇建设用地	H11	118.11	100.00
6	村庄建设用地	H14	14.27	
7	特殊用地	H4	3.77	
小计	建设用地	H	136.15	
8	非建设用地	E	172.35	
	其中 水域	E1	6.02	
	其中 农林用地	E2	164.72	
	其中 其他非建设用地	E9	1.61	
9	总计		308.50	

2.2 现行控规解读

3、南丁南片区建设高度控制、开发强度控制、城市设计导则

建设高度控制：片区内商业地块建筑高度不超过 **12米**，娱乐康体用地建筑高度不超过 **12米**。

开发强度控制：商业用地开发强度控制在 **0.8 以内**，娱乐康体用地开发强度控制在 **0.8 以内**。

城市设计导则：应体现生态景观风貌特色，融入周边郊野田园景观；：主要为特色组团内的休闲型界面。



城市设计管控示意图

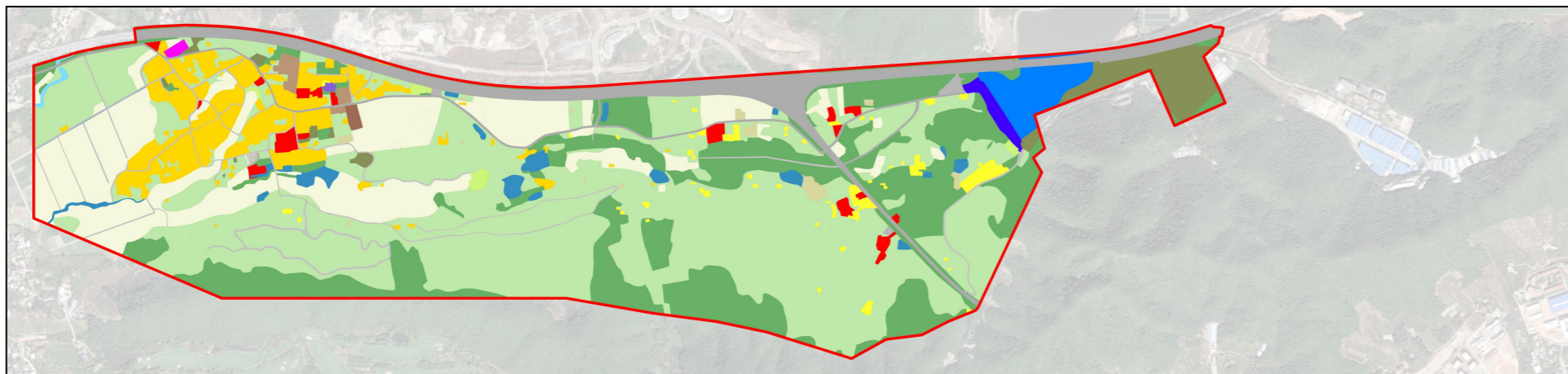
2.3 现行控规评估

1、评估方法

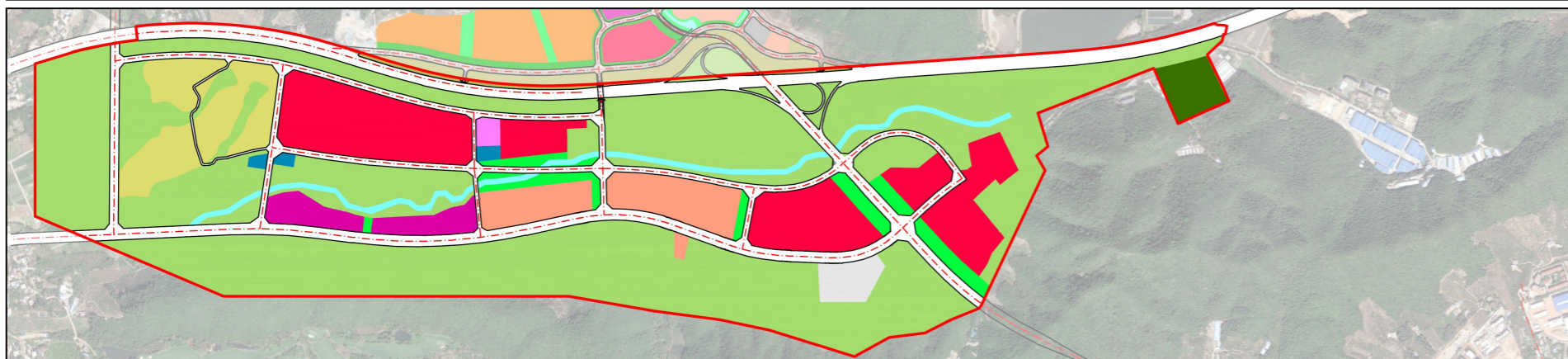
本次现行控规实施评估采取定性和定量相结合的方法，通过对比现行控规与2021年国土变更调查数据成果、最新遥感影像、实地踏勘调研情况等，对现行控规的实施情况进行全面评价。



遥感影像图



2021年国土变更调查数据
成果

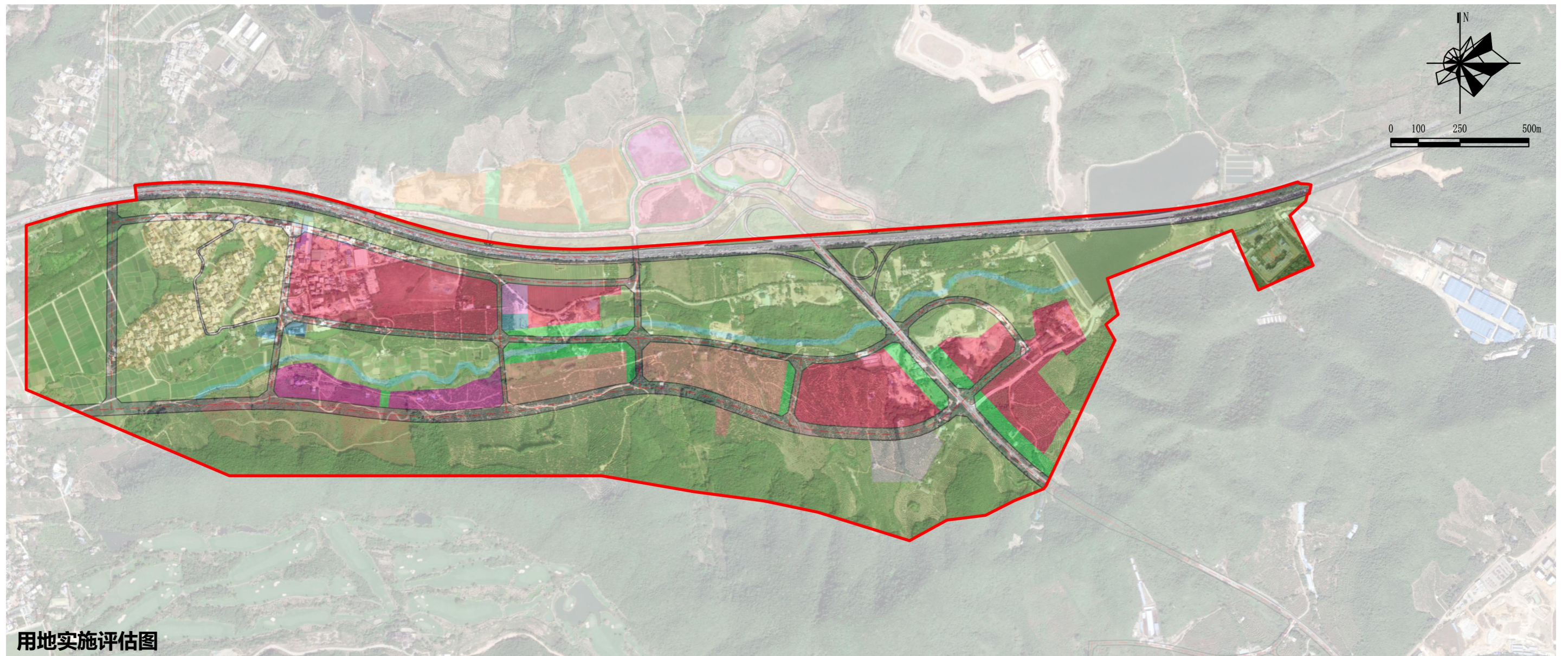


现行控规

2.3 现行控规评估

2、用地实施评估

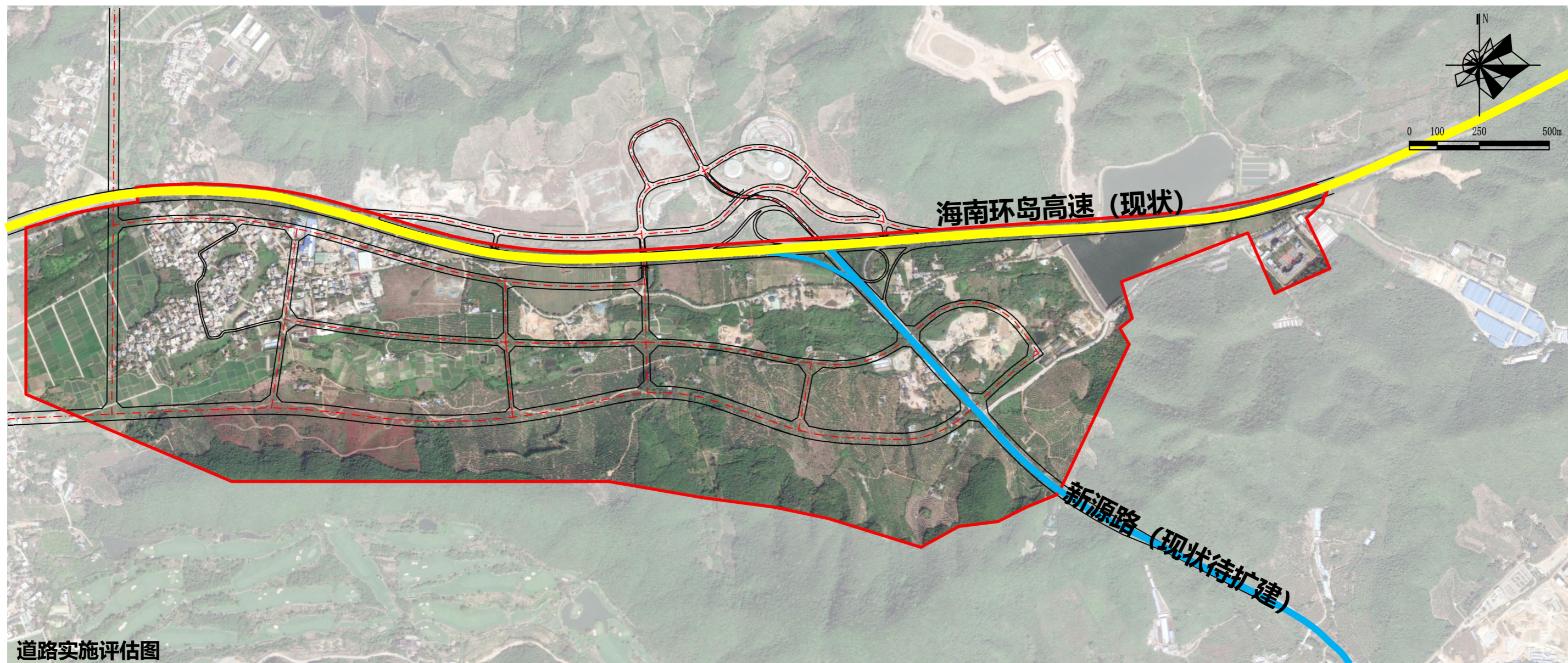
现行控规建设用地面积合计136.14公顷。现行控规地块均处于尚未实施状态，规划整体实施无进展。



2.3 现行控规评估

3、道路实施评估

现行控规规划道路网中除现状已建成的海南环岛高速、新源路外（规划拓宽未建设），其他规划路均未建设。道路骨架尚未形成，路网建设处于严重滞后状态。



2.3 现行控规评估

4、公共服务设施与基础设施实施评估

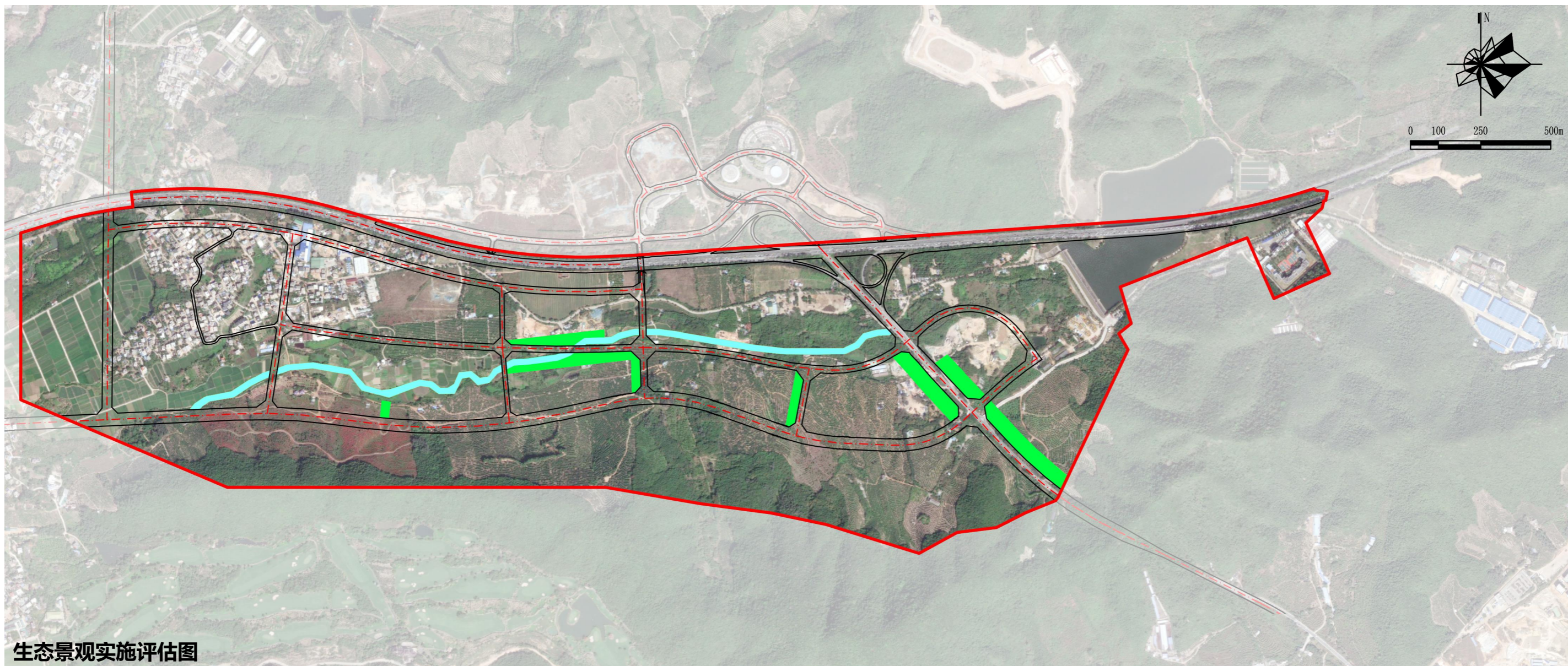
现行控规中规划环卫用地、供水用地、消防用地、中小学用地、公共交通场站用地均处于尚未实施状态。



2.3 现行控规评估

5、生态景观实施评估

现行控规生态景观系统主要包含河道两岸公园绿地、新源路南段两侧公园绿地、内部道路两侧绿化带，目前现行控规中的绿化景观都均未建设。



2.4 小结

1

现行控规建设用地规模已突破《三亚市国土空间总体规划（2021-2035）》“三区三线”城镇开发边界。

2

《三亚市国土空间总体规划（2021-2035）》等相关规划对项目提出了与现行控规不同的定位。

3

现行控规对南丁南片区发展建设起到了一定程度的积极指导作用，但规划实施进度基本未开展，不适应现行国土空间规划体系，同时，也不满足三亚未来发展的需求。

Part 03

修编必要性分析

- 3.1 修编必要性
- 3.2 修编依据
- 3.3 修编建议及结论

3.1 修编必要性

1、南丁南片区规划修编是新一轮国土空间总体规划向下传导和深化的必需工作

2019年5月，《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布，确立了国土空间规划“五级三类四体系”，详细规划是新一轮国土空间总体规划向下传导和深化的必需工作。

一方面《三亚市国土空间总体规划（2021-2035）》提出抓住“一带一路”倡议、海南自由贸易港建设与旅游消费升级带来的发展机遇，三亚重点发展旅游消费、高新技术、现代服务、绿色生态四大产业集群，南丁片区重点谋划高新技术、创新孵化、艺术教育和创意产业等，原控规提出的国际体育消费功能定位已不适应新的发展要求。另一方面，已批复“三区三线”中划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线对片区提出新的要求。城镇开发边界范围比现控规建设用地边界小，现控规建设用地规模已突破上位规划约束性指标。因此需要对现控规进行修编。

2、现控规实施缓慢，提出新的发展方向的需要

南丁南片区现行控规布局国际体育赛事、国际体育俱乐部、创新体育消费以及高端度假休闲配套等功能，自2019年批复以来，根据前面规划实施评估章节所述，产业用地、公共设施、基础设施和生态景观等均未实施，现控规指导规划建设意义较弱。需要根据三亚市招商引资和新的产业政策，积极谋划新的功能定位和产业项目。

3、南丁南片区规划修编是优化区域功能体系、整合区域空间框架的重要抓手。

与南丁南片区相邻的南丁北片区控规、新党校片区控规均已修编，南丁南片区原控规区域联系协同不足，需基于区域统筹的视角，对本控规单元的目标定位、功能体系、交通系统等进行优化完善。

4、南丁南片区规划修编是落实新的资源保护与限制条件、保障国土安全底线的必要路径。

上版规划批复至今，城镇开发边界、河道管理线等发生了较大的变化，需重新仔细梳理控规单元涉及的资源保护与防护的范围及其对应的管控要求，保障国土安全底线。

3.2 修编依据

1、控规修改规定

(1) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）

第四十九条 **修改控制性详细规划的，组织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内容，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、有组织的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取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。

3.2 修编依据

2、控规修改依据

(1) 《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。

(2) 《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。**重大调整是指其他用途用地调整为经营性用地、经营性用地之间调整，包括调整用地性质、容积率等规划条件的情形。**严格限制规划重大调整，对确需调整的，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，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，并形成专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案；修改后的规划，应当经市县规划委员会审议通过后，按法定程序报批。对已委托下放给市县的事项以外的重要规划控制区范围内规划重大调整的，除履行上述程序外，应由市县报省自然资源和规划厅审查审批。

3.2 修编依据

3、控规修改程序

(1) 《海南省城乡规划条例》(2018年修订版)

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，控制性详细规划的修改涉及总体规划强制性内容的，应当先修改总体规划。**修改后的控制性详细规划，应当依照本条例第十四条规定的审批程序报批。**

第十四条 城市和县、自治县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由市、县、自治县人民政府规划主管部门根据城市总体规划和镇总体规划的要求组织编制，经市、县、自治县人民政府审批后，报本级人民代表大会常务委员会和省人民政府备案。……

控制性详细规划应当覆盖总体规划确定的建设用地范围。

——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。

3.2 修编依据

4、控规修编依据总结

在《三亚市国土空间总体规划(2021-2035)》中，已划定批复的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线对片区提出新的要求。依据《海南省城乡规划条例》第五十九条第(一)款即“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：因城市、镇、乡、旅游度假区、产业园区总体规划发生变化，需要修改的”，可以对控制性详细规划进行修改。

本次修编拟对片区控制性详细规划进行整体修编，亦将涉及优化调整用地性质、建筑限高、建筑密度、绿地率等控制指标，**属于重大调整**。依据《海南省城乡规划条例》第十四条和《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)》第九条，控制性详细规划的修改由其所在市、县、自治县人民政府规划主管部门组织编制，组织编制机关对必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见；提出专题报告，报原审批机关同意后组织编制修改方案；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。

3.3 修编建议及结论

1、修编建议

(1) 落实新版国土空间总体规划要求

控规作为规划管理与城市建设的法定依据，有必要在最新的三亚市国土空间总体规划的指导下，从功能定位、用地布局、道路交通、市政设施等方面进行整体衔接，从而落实总体规划的战略意图，进而使其更符合片区的整体开发。

(2) 强化与区域的协同统筹，提升片区特色，对本控规单元的目标定位、功能体系、交通系统等进行优化完善。

明晰片区发展动力，细化优化片区功能定位与功能体系，与周边区域形成差异化协同发展；塑造链接区域自然骨架的自然生态格局；优化综合交通系统，强化片区对外交通联系，并依据新的用地布局优化片区路网。

(3) 思考定位和发展目标

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，结合新的政策和产业策划，提出适合南丁南片区未来新发展需求的规划目标。

(4) 优化空间结构和用地布局

落实总体规划城镇开发边界范围，结合三亚市片区发展现状和总规对控规单元片区的指引，优化规划范围空间结构，结合实际情况优化调整具体用地布局。

(5) 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，结合总体规划及城市设计对该片区的形态指引、高度和开发强度要求，合理确定规划范围内各类用地具体控制指标。

(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。

2、结论

综上所述，《三亚市中心城区控制性详细规划南丁南片区规划》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，在三亚打造国际旅游胜地和自由贸易港科创高地的目标定位下，重新思考南丁南片区的发展定位与目标，结合“三区三线”，优化南丁南片区建设用地布局，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。