

# 海南省城镇开发边界内控制性 详细规划编制技术规定

(试行)

(征求意见稿)

海南省自然资源和规划厅

2021年5月

# 目录

第一章	总则 .....	2
第二章	控制性详细规划编制前期研究支撑内容 .....	4
第三章	单元规划编制内容 .....	6
第四章	地块规划编制内容 .....	10
第五章	附则 .....	11
附表 1:	控制性详细规划成果构成一览表 .....	12
附表 2:	单元规划用地管控内容一览表 .....	15

# 第一章 总则

## 第一条 （目的和依据）

为贯彻落实《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》（中发〔2019〕18号），保障自由贸易港建设需求，进一步建立健全我省国土空间规划体系，规范城镇开发边界内控制性详细规划编制，加强城镇规划管理，结合我省实际，制定本规定。

## 第二条 （总体要求）

编制控制性详细规划应当遵循政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的原则。

控制性详细规划编制应当综合考虑地域特征、资源条件、环境保护、人文因素、公共安全、土地权属、公众意愿和经济社会发展需要，统筹利用地上地下空间，保障社会公共利益，保护城镇基本生态与城镇历史风貌，体现生态文明导向、高质量发展理念和自由贸易港发展建设要求，符合上位国土空间规划，确保“一张蓝图绘到底”。

## 第三条 （编制范围）

控制性详细规划编制范围为城镇开发边界内全部国土空间。

相邻城镇开发边界的区域可合并范围后统一组织编制控制性详细规划。

## 第四条 （分层编制管理）

控制性详细规划包含单元规划和地块规划。

## 第五条 （控制单元）

组织控制性详细规划编制的单位应统筹考虑行政区划、自然

地理格局、道路交通、空间结构、设施服务半径、用地功能联系等因素，以及控制区域的功能属性、产城融合、新旧城区、近远期要求等要素，合理确定开发边界内建设用地布局，将其划分成若干个规划控制单元，作为落实上位规划传导内容、衔接具体地块实施安排的基本单位。

控制单元原则上以 1-3 平方公里左右为宜，各地可结合实际适当扩大或缩小划定单元范围。

## **第六条 （用地性质）**

控制性详细规划用地性质应参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》确定。

## **第七条 （规划成果）**

控制性详细规划成果应包括文本、管控图则和附件。

管控图则包括单元图则和地块图则。单元规划应以控制单元为最小单位编制单元图则；地块规划应以一个或多个地块为最小单位编制地块图则；重点地区还可根据城市设计或专项研究等内容编制附加图则。

规划文本应当明确图则所表示各类内容的控制要求，还应明确引导内容的执行规则。

附件包括规划图件、说明性文件、基础资料汇编、审批文件与公众参与意见等内容。（参见《附表 1：控制性详细规划成果构成一览表》）

## **第八条 （数据库管理）**

编制控制性详细规划时应当同步建立规划数据成果。数据成果应当符合城镇开发边界内控制性详细规划数据库标准。

## 第二章 控制性详细规划编制前期研究支撑内容

### 第九条 （总体研究内容）

控制性详细规划编制前期应首先研究并确定下列内容：

**（一）现行规划实施评估：**对规划范围内现行控制性详细规划的实施执行情况进行评估，重点评估规划中强制性内容实施执行情况。

**（二）目标策略：**结合上位规划确定的发展目标、城镇性质和职能，衔接相关专项规划，统筹考虑地区发展条件，明确规划功能定位、发展目标和产业发展策略。

**（三）总体规模：**根据上位规划和发展现状，合理确定服务管理人口，分析人口类型及相应的供给标准，结合规划期内项目建设用地情况，明确总建设规模。

**（四）空间结构：**结合上位规划确定的总体空间结构和约束性指标，根据山水格局、资源条件、公共安全及建设情况等因素，明确规划空间结构，细化建设用地边界和公共蓝绿开敞空间，划分控制单元。

**（五）用地布局：**结合规划空间结构，在用地评价和用地选择的基础上，根据地块的特点和要求，对各类功能的用地和空间进行统一安排。

### 第十条 （专项统筹内容）

控制性详细规划编制前期应对规划范围内的以下内容进行专项统筹研究：

**（一）居住用地控制。**根据总体人口规模、建设用地规模以及环境承载能力，合理确定居住用地比例，明确居住用地布局和

规模。

**(二) 公共服务设施控制。**根据服务管理人口和居住社区分布，结合设施服务半径和生活圈居住区配套要求等，衔接相关专项规划成果，明确公共管理和公共服务设施分级、布局和规模。

**(三) 绿地与开敞空间系统控制。**结合绿地系统、游憩体系、绿道体系、视线通廊等内容，统筹联系城镇开发边界内特别用途区等非建设用地，提出相应的管制措施和开敞空间系统性要求，落实生态环境保护、休闲游憩空间建设等相关要求。

**(四) 市政公用设施控制。**根据服务管理人口和总建设规模，落实上位规划，衔接相关专项规划，明确市政公用设施用地和管线布局，提出各类市政设施的规划控制要求。合理确定加油加气充换电站的位置、数量、规模和控制要求。

**(五) 综合交通系统控制。**规划统筹航空、轨道、公路、港口等各类交通组织方式，确定城市道路分级和各级道路的红线宽度，明确各类交通设施场站的位置、数量、规模和要求，合理提出绿色交通和慢行优先措施。

**(六) 历史文化保护。**存在历史文化保护要素的区域，应明确历史文化街区、历史建筑和各级文物保护单位等核心保护范围和建设控制地带，明确保护措施，结合功能引导和城市设计等内容强化历史文化保护与传承。

**(七) 地下空间利用。**有集中利用地下空间条件的区域，应明确地下空间发展原则、目标规模，协调地上地下空间的关系，促进地下空间资源综合利用。

**(八) 生态环境保护。**分析生态系统各类要素，结合上位规划和相关专项规划确定生态系统格局，落实生态保护目标和任务；

确定生态保护重点，落实生态廊道界线，提出保护策略和措施，并明确绿色建筑、新能源利用等方面的要求。对规划实施后可能造成的环境影响作出分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。

**(九) 综合防灾系统控制。**结合对灾害风险的评估，提出应对洪、涝、台风、地震等各类灾害的措施，明确各类防灾减灾设施建设的布局、规模等，提出建设韧性城市的各项要求。

**(十) 其他内容统筹。**根据规划区域实际情况，可增加其他认为需要统筹的研究内容。

### **第十一条 (城市设计)**

控制性详细规划应结合海南气候环境特征和地域文化特色，加强规划范围内城市设计及对风貌管控的研究。

## **第三章 单元规划编制内容**

### **第十二条 (单元规划内容)**

单元规划应在研究支撑内容的基础上明确发展目标和性质定位、控制单元范围及主导功能、人口规模、用地布局、建设用地规模及居住用地规模、总建筑面积及居住建筑面积以及公共服务设施、公用设施、交通设施、应急安全设施、道路路网密度、绿地与开敞空间、建筑高度等规划布局和控制要求。

单元规划内容应包括“限制—引导”两类。限制内容在单元规划中明确规划管控要求，引导内容可在地块规划中细化落实。

### **第十三条 (单元图则表达形式及内容)**

单元图则采用图示和图表文字两种表达形式。图示中以实线

表达限制边界，以虚线表达引导边界，以不同颜色和特定符号区分用地性质和规划控制线等，并标注控制单元的范围和各地块建筑高度控制要求。

图表文字中通过标注或描述表达控制指标、控制规则等内容，包括表达单元主导功能定位、人口规模、总用地规模、总建筑面积、道路密度等。

#### **第十四条 （居住用地控制）**

单元规划应明确居住用地的管控内容。

本规定所称居住用地，包括各类居住用地和按照《城市居住区规划设计标准》应当在居住用地内配备的生活服务设施用地。居住用地的规划用地性质应确定至二级类。

居住用地的控制单元总用地面积、总建筑面积、建筑高度和地块绿地率为限制内容，用地边界为引导内容。

单元图则中以图示形式表达居住用地的位置和建筑高度，以图表文字表达控制单元的居住用地总用地面积、总建筑面积和地块绿地率。

#### **第十五条 （核心服务用地控制）**

单元规划应明确核心服务用地的管控内容。

本规定所称核心服务用地，包括按照生活圈标准配置的公共管理与公共服务用地、特殊用地、绿地与开敞空间用地以及规划需要控制的生活性商业服务业设施用地（重点指农贸市场）。核心服务用地的规划用地性质应确定至二级类，生活性商业服务业设施用地应确定至三级类，并在文本中明确可兼容建设的内容。

核心服务用地的用地性质、用地边界为限制内容。

单元图则中应以图示形式表达各类核心服务用地的用地性



质和用地边界，以图表文字形式表达各地块的用地面积、容积率和可兼容建设的内容。

## **第十六条 （公用设施用地控制）**

单元规划应明确公用设施用地的管控内容。

本规定所称公用设施用地，包括供水、排水、供电、供燃气、供冷、通信、邮政、广播电视设施、环卫、消防等各类公用设施用地。公用设施用地的规划用地性质应确定至二级类，并在文本中明确可兼容建设的内容。加油加气充换电站用地参照公用设施用地管理。

公用设施用地的用地性质和用地边界为限制内容。

单元图则中以图示形式表达各类公用设施用地的用地性质和用地边界，以图表文字形式表达各地块的用地面积、容积率、可兼容建设的内容。

## **第十七条 （核心道路交通设施用地控制）**

单元规划应明确核心道路交通设施用地的管控内容。

本规定所称核心道路交通设施用地，包括城市轨道交通和快速路用地、城市干路用地，以及对外交通场站用地、公共交通场站用地和社会停车场用地。核心道路交通设施用地的规划用地性质应确定至二级类（有三级类应当确定至三级类）。

**（一）城市轨道交通和快速路用地、城市干路用地**的控制内容仅包括用地性质和用地边界，均为限制内容。

单元图则中以图示形式采用实线表达城市轨道交通和快速路用地、城市干路用地和规划期内保留现状支路的用地性质和用地边界，采用虚线形式表达规划需要控制的支路用地边界。

**（二）对外交通场站用地、公共交通场站用地**的用地性质和

用地边界为限制内容，地块容积率为引导内容。在不影响主体功能的前提下，对外交通场站用地和公共交通场站用地可混合利用以及地上、地下空间的复合利用。

单元图则中以图示形式表达交通枢纽用地、公共交通场站用地的用地性质和用地边界，以图表文字形式表达各地块的用地面积、容积率和可兼容建设的内容。

### **(三) 社会停车场用地**的用地性质和用地边界为限制内容。

单元图则中以图示形式表达社会停车场用地的用地性质和用地边界，以图表文字形式表达各地块的用地面积、停车泊位规模和可兼容建设的内容。

## **第十八条 (其他发展用地控制)**

单元规划应明确其他发展用地的管控内容。

本规定所称其他发展用地，指上述居住用地、核心服务用地、公用设施用地和核心道路交通设施用地之外的各类建设用地。其他发展用地的规划用地性质应确定至一级或二级类。单元规划应根据总体功能定位和产业类型，对其他发展用地的控制主导功能和用地类型应提出相应指引和管控要求，向地块规划传导。

其他发展用地的控制单元用地规模和总建筑面积、建筑高度为限制内容，用地性质为引导内容。

单元图则中以图示形式表达其他发展用地的位置和建筑高度，以图表文字形式表达其他发展用地的用地规模、总建筑面积、主导功能和用地类型等指引。

## **第十九条 (单元规划城市设计)**

单元规划城市设计主要包括以下内容：

### **(一) 根据气候特征、山水格局、文化气质、功能特点等明**

确风貌定位。

(二) 确定门户、标志性建(构)筑物(群)、重要节点、重要边界(界面)、重要廊道等内容。

(三) 明确提出建筑高度、风格、风貌、色彩以及其他认为必要控制内容的管控要求。

(四) 划定城市设计重点地区,向地块规划传导。

## 第四章地块规划编制内容

### 第二十条 (地块规划内容)

地块规划应细化落实单元规划的传导内容,在地块明确各项控制内容和规划条件,作为实施建设项目的法定依据。

### 第二十一条 (地块图则表达形式及内容)

地块图则采用图示和图表文字两种表达形式。图示中以不同线型表达地块内各类边界及控制线;图表文字中通过标注或描述表达控制指标、控制规则等内容。

地块图则以图示形式表达地块边界、建筑退线和机动车禁止开口线以及落实单元规划确定的控制线等;以图表文字形式表达地块用地性质、容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率、建筑贴线率、各类配建设施要求和可混合建设的内容等。

### 第二十二条 (地块用地性质)

地块规划应结合单元规划的要求和引导内容细化落实各地块的用地性质。

混合用地可采用土地混合利用和建筑复合使用方式。用地性质编号排在首位的为主要性质。

## **第二十三条（道路系统）**

地块规划应细化落实城市道路路网布局，划定支路用地红线，确定各级道路断面形式，为地上、地下工程管线和其他市政设施提供空间，提出绿色和慢行交通系统等相关内容的建议。

## **第二十四条（地块规划城市设计）**

位于重点地区的地块，应落实城市设计管控要求，提出建筑形态、建筑界面、滨水岸线、景观设施、地下空间、建筑色彩等的管控要求，向地块建筑设计方案传导。

鼓励其他地区的地块按照建设需求明确城市设计内容。

## **第二十五条（土地使用和建筑规划管理通则）**

地块规划应明确土地使用和建筑规划管理通则，包括各种使用性质用地的适建要求，建筑间距的规定，建筑物后退道路红线距离的规定，相邻地段的建筑规定，容积率奖励和补偿规定，市政公用设施、交通设施的配置和管理要求，建设开发时序，以及有关名词解释等其他有关通用的规定。

## **第五章附则**

**第二十六条** 本办法由海南省自然资源和规划厅负责解释。

**第二十七条** 本办法自印发之日起 30 日后施行。

**附表 1：控制性详细规划成果构成一览表**

成果类别	内容类别	内容要求
规划文本 (单元规划和地块规划文本可合并编写)	总则	包括规划范围、规划依据、规划原则、规划效力等。
	现行规划实施评估	对规划范围内现行控制性详细规划的实施执行情况进行评估，重点评估规划中强制性内容的实施执行情况。
	目标策略	结合上位规划确定的发展目标、城镇性质和职能，衔接相关专项规划，统筹考虑地区发展条件，明确规划功能定位、发展目标和产业发展策略。
	总体规模	根据上位规划和发展现状，合理确定服务管理人口，分析人口类型及相应的供给标准，并结合规划期内项目建设用地情况，明确总建设规模。
	空间结构	结合上位规划确定的总体空间结构和约束性指标，根据山水格局、资源条件、公共安全及建设情况等因素，明确规划空间结构，细化建设用地边界和公共蓝绿开敞空间，划分控制单元。
	用地布局	结合规划空间结构，在用地评价和用地选择的基础上，根据地块的特点和要求，对各类功能的用地和空间进行统一安排。
	居住用地布局	根据总体人口规模、建设用地规模以及环境承载能力，合理确定居住用地比例，明确居住用地布局和规模。
	公共服务设施	根据服务管理人口和居住社区分布，结合设施服务半径和生活圈居住区配套要求等，衔接相关专项规划成果，明确公共管理和公共服务设施体系、分级、布局和规模。涉及旅游产业布局的应结合相关规范布置添加旅游服务设施布局规划。
	绿地与开敞空间系统	结合绿地系统、游憩体系、绿道体系、视线通廊等内容，统筹联系城镇开发边界内特别用途区等非建设用地，提出相应的管制措施和开敞空间系统性要求，落实生态环境保护、休闲游憩空间建设等相关要求。
	市政公用设施	根据服务管理人口和总建设规模，落实上位规划，衔接相关专项规划，明确各类市政公用设施用地和管线布局，合理确定加油加气充换电站的位置、数量、规模和控制要求。
	综合交通体系	规划统筹航空、轨道、公路、港口等各类交通组织方式，确定城市道路分级和各级道路的红线宽度，明确各类交通设施场站的位置、数量、规模和要求，提出绿色交通和慢行优先措施。
	历史文化保护	存在历史文化保护要素的区域，应明确历史文化街区、历史建筑和各级文物保护单位等核心保护范围和建设控制地带，明确保护措施，并结合功能引导和城市设计等内容强化历史文化保护与传承。
	地下空间利用	有集中利用地下空间条件的区域，应明确地下空间发展原则、目标规模，协调地上地下空间的关系，促进地下空间资源综合利用。
	生态环境保护	确定生态系统格局和生态保护重点，落实生态廊道界线，提出保护策略和措施，并明确绿色建筑、新能源利用等方面的要求。可根据实际情况在文本中增加生态环境影响专篇或者说明。
	综合防灾系统	结合对灾害风险的评估，提出应对洪、涝、台风、地震等各类灾害的措施，划定疏散和紧急避难场所，明确建设韧性城市的各项要求。
城市设计引导	单元规划明确区域风貌定位，开敞空间体系、建筑高度分区、确定门户、标志性建(构)筑物(群)、重要节点、重要边界(界面)、景观廊道等内容，划定城市设计重点地区；地块规划应落实城市设计管	

成果类别	内容类别	内容要求	
		控要求，提出建筑形态、建筑界面、滨水岸线、景观设施、地下空间、建筑色彩等的管控要求，向地块建筑设计方案传导。	
	重要控制线	落实和深化上位规划所确定的控制线，依照《城市绿线管理办法》《城市蓝线管理办法》《城市黄线管理办法》《城市紫线管理办法》等国家和海南省有关法律法规和规章制度，明确控制条件。	
	规划实施与管理	明确针对地块细分、合并、建筑间距、建筑后退距离、地块兼容性、混合用地比例管控与说明等涉及规划实施与管理的内容。	
	附则	明确规划生效时点、规划调整程序、定期维护情形和最终解释权等内容。	
	附表	如单元规划用地汇总表、地块规划用地汇总表、公共服务设施一览表、市政设施一览表和地块控制指标一览表等。	
	其他内容	如名词解释、强制性条文表达、用词说明等。	
控制图则	单元图则（内容复杂的，可分开多张表达）	以图示形式表达比例尺、风玫瑰、控制单元的区位和范围，建筑高度控制要求，居住用地的位置，各类核心服务用地的用地性质和用地边界，各类公用设施用地的用地性质和用地边界，交通枢纽用地、公共交通场站用地和社会停车场用地的用地性质和用地边界，采用实线表达轨道交通和快速路用地、城市干路用地的用地性质和用地边界。	
		以图表文字形式表达控制单元范围及主导功能、人口规模、建设用地规模及居住用地规模、总建筑面积及居住建筑面积、空间结构、用地布局、公共管理与公共服务设施、综合交通体系、绿地与开敞空间系统、建筑高度和道路密度等控制要求；控制单元的居住用地总用地面积、总建筑面积和地块绿地率；各类核心服务用地的用地面积、容积率和可兼容建设的内容；各类公用设施用地的用地面积、容积率、可兼容建设的内容；交通枢纽用地、公共交通场站用地、社会停车场用地等各地块的用地面积、容积率和可兼容建设的内容；其他发展用地的用地规模、总建筑面积、主导功能和用地类型等指引。	
	地块图则	以图示形式表达比例尺、风玫瑰、地块区位、地块边界、建筑退线、道路红线、道路中心线、机动车禁止开口线以及落实单元规划确定的控制线、控制点坐标。	
		以图表文字形式表达地块编号、用地性质及代码、地块面积、容积率、建筑限高、建筑密度、绿地率、各类配建设施要求、可混合建设的内容、混合用地建筑面积比例、风貌引导、权属备注等。	
附件	说明文件	应包括前期研究内容、说明性内容、专题文件、基础资料汇编、审批文件与公众参与意见等。	
	规划图件	现状分析图	应包括区位分析图、上位规划分析图、相关规划分析图（如各类专项规划）、地形地貌分析图（如高程、坡度、坡向等）、现状用地图，存在地震、地质灾害、洪涝灾害、海潮等灾害隐患的区域还应增加现状灾害风险分析图。可根据实际情况增加现状用地权属图、现状人口分布图、现状村庄分布图、现状基础设施分布图等相关图纸。
		主要规划控制图	应包括空间结构规划图、控制单元划分图、单元规划用地控制图、地块规划用地控制图、开发强度控制规划图、

成果类别	内容类别	内容要求	
			建筑高度控制规划图、建设密度控制规划图、居住用地规划图、公共服务设施规划图、道路系统规划图、慢行系统规划图、道路竖向规划图、绿地与开敞空间规划图和城市设计控制规划图等。
		重要控制线规划图	应包括“蓝线”、“绿线”、“黄线”、“紫线”等控制规划图，以及国家、本省规定其他重要控制线的控制规划图（如海岸带控制线等）。
		市政公用设施规划图	应包括给水工程规划图、雨水工程规划图、污水工程规划图、电力工程规划图、燃气工程规划图、通信工程规划图、环卫工程规划图、综合防灾规划图以及管线综合规划图，可结合实际情况增加再生水工程、低碳能源利用等相关规划图纸。
数据库	数据成果	数据成果应当符合城镇开发边界内控制性详细规划数据库标准。	

附表 2：单元规划用地管控内容一览表

序号	用地性质		用地分类等级	限制内容	引导内容
1	居住用地		确定至二级类	控制单元总用地面积、总建筑面积、建筑高度和地块绿地率	用地边界
2	核心服务用地	公共管理与公共服务用地	确定至二级类	用地性质、用地边界	容积率、可兼容建设的内容
		特殊用地、绿地与开敞空间用地	确定至二级类		——
		规划需要控制的生活性商业服务业设施用地（重点指农贸市场）	确定至三级类	用地性质、用地边界	容积率、可兼容建设的内容
3	公用设施用地 （加油加气充换电站用地参照公用设施用地管理）		确定至二级类	用地性质、用地边界	容积率、可兼容建设的内容
4	核心道路交通设施用地	城市轨道交通用地	确定至二级类（有三级类应当确定至三级类）	用地性质、用地边界	——
		快速路用地、城市干路用地			容积率、可兼容建设的内容
		对外交通场站用地、公共交通场站用地			停车泊位规模和可兼容建设的内容
		社会停车场用地			
5	其他发展用地		确定至一级类或二级类	控制单元用地规模和总建筑面积、建筑高度	用地性质