

# 以海南省海口市三江镇区控规为例浅谈国土空间规划体系重构背景下控规编制思考

文 / 施家鑫 海南中元市政工程设计有限公司

**摘要：**本文以海南省海口市三江镇区控规为例，分析了在国土空间规划体系重构背景下控规编制面临的主要挑战，包括规划理念的时空适配性、技术迭代驱动下的规划内容革新、制度衔接层面的协同创新三方面。针对这些问题，本文提出了更新规划理念、优化规划内容和提高规划实施力度的策略，以期为实现地区可持续发展提供理论指导和实践建议。

**关键词：**海南省；三江镇；国土空间规划；控规编制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.13.043

## 引言

近年来，随着我国经济社会快速发展，国土空间规划体系也在不断改革和完善。2019年，《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，标志着我国国土空间规划体系进入了一个新的发展阶段<sup>[1]</sup>。在这一背景下，控制性详细规划（以下简称控规）作为国土空间规划体系的重要组成部分，其编制方法和思路也需要与时俱进地进行调整。海口市作为海南省的省会城市，承担着引领海南自由贸易港建设的重要使命。三江镇作为海口市的一个重要区域，其控规的编制对于海口市的发展具有重要意义。

### 一、国土空间规划体系重构概述

国土空间规划体系重构是在我国现有国土空间规划体系基础上，对规划理念、规划内容、规划方法、规划管理等各个方面进行系统性的改革和创新。具体而言，国土空间规划体系重构主要包括以下几个方面：

1. 规划理念的重构：从传统的经济增长导向型规划，转向以生态文明建设为核心，注重可持续发展、人与自然和谐共生的规划理念<sup>[2]</sup>。

2. 规划内容的重构：从过去的单一要素规划，如土地利用规划、城乡规划等，转向多要素融合、全要素统筹的国土空间规划，实现山水林田湖草系统治理。

3. 规划方法的重构：从过去以定性分析为主的规划方法，转向定量与定性相结合，以大数据、智能化技术为支撑的现代规划方法。

4. 规划管理的重构：从过去的多部门分割管理，转向统一行使国土空间规划管理职责，实现规划资源的优化配置。

### 二、国土空间规划体系重构背景下控规编制的整体原则

#### （一）落实国土空间规划总体层面引导

控规编制应当紧密围绕国家战略，充分体现国家对于区域发展的总体要求，确保规划目标与国家宏观政策相一致。这包括对国家主体功能区战略的响应，以及对区域协调发展战略的贯彻实施。通过这种方式，控规能够确保局部发展与国家整体发展目标相协调，从而实现有序、健康的发展。此外，控规编制应遵循生态文明建设的理念，强调绿色发展、循环发展、低碳发展，以及人与自然和谐共

生的原则。这就要求在控规编制过程中充分考虑生态环境保护与恢复，优化国土空间开发格局，促进资源节约和环境保护。值得一提的是，控规编制还应坚持多规合一的原则，打破传统规划之间的壁垒，实现土地利用规划、城乡规划、环境保护规划等多规的有机融合。

#### （二）发展模式向土地效能提升转型

在新型城镇化步入提质增效阶段的现实环境下，控规编制亟需建立以土地复合利用为导向的技术范式。这要求突破传统控规侧重增量空间规模控制的路径依赖，转向存量空间价值挖掘的精细化管理。即强化建设用地全生命周期管控思维，在用地功能混合、开发强度弹性设定、地下空间立体开发等环节建立正向激励机制。特别是在城镇开发边界内的更新区域，需构建以地均产出、碳汇效能、公共服务承载力为核心的土地利用评价体系。这种转型既是国土空间规划体系重构的内在要求，更是控规发挥空间治理工具价值的关键支点。

#### （三）基础性与特色性相结合的内容体系

控规编制应当构建一个基础性的内容框架，这个框架涵盖了规划编制的基本要素和标准，如用地性质、容积率、建筑密度、绿地率等。这些基础性内容是保障规划实施和管理的基石，为规划的可操作性和规范性提供了保障。同时，基础性内容框架的建立有助于实现不同地区之间的规划交流和借鉴，提高规划编制的效率和水平。在确保基础性内容的前提下，应当尽可能强调地方特色，体现地方文化、历史、经济和生态特色。这意味着在控规编制过程中，应当深入挖掘和研究地方特色资源，将这些特色资源融入规划编制之中，使之成为规划的亮点和特色。这不仅能够提升地区的知名度和影响力，还能够促进地区经济社会的可持续发展。

### 三、海口市三江镇区控规编制的主要挑战

#### （一）规划理念的时空适配性

传统增量规划模式与存量发展阶段的错位，在新型城镇化与乡村振兴战略叠加的背景下愈发显现。特别是在市县层面，空间资源配置的精准性仍受制于静态蓝图式规划思维，难以有效应对数字经济时代要素流动加速带来的空间弹性需求。这种理念转型给规划成果的科学性带来了挑战，也某种程度上制约了空间治理效能向基层治理单元的渗透转化。

(二) 技术迭代驱动下的规划内容革新

随着实景三维中国建设与国土空间规划“一张图”系统的全面推进(见图1),规划编制正经历从平面图纸到立体模型的维度跃升。但在实践层面,三江镇区

生态安全格局构建与双碳目标的空间响应尚未形成标准化技术路径,不少新型空间要素的规划导控仍处于探索阶段,使得规划成果的横向衔接与纵向传导面临很大挑战。

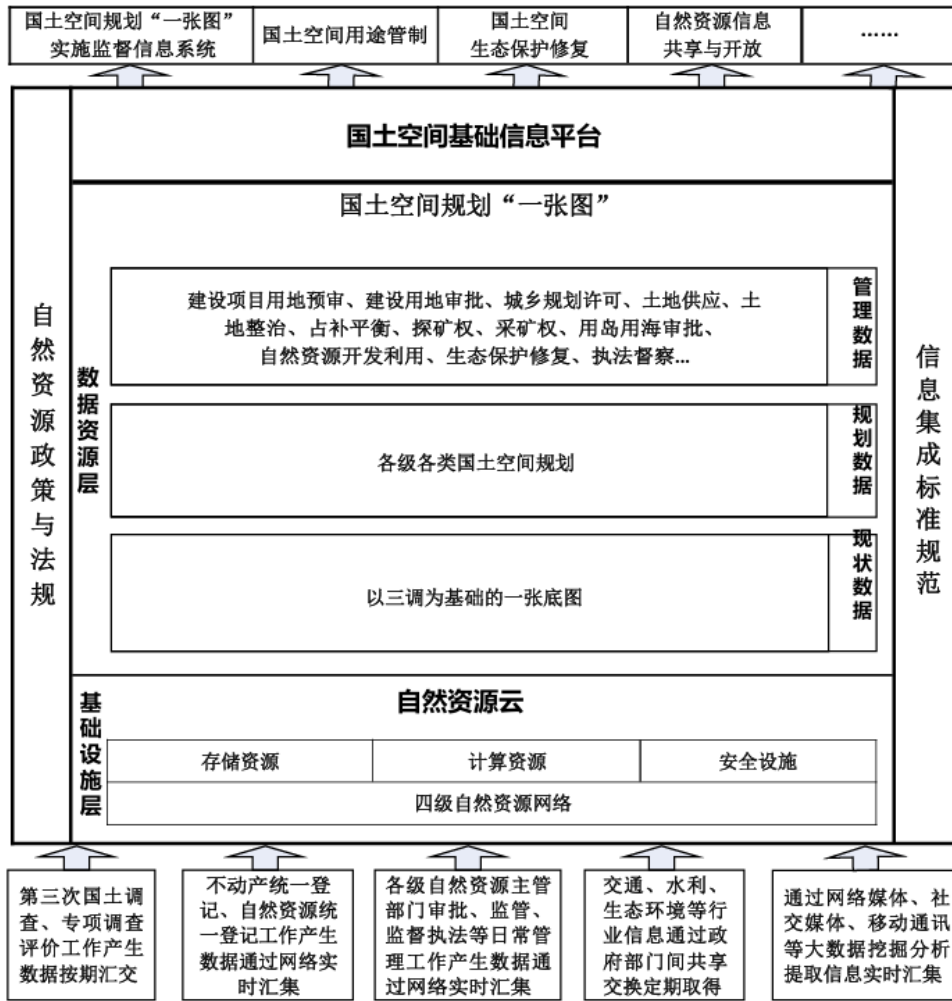


图1: 国土空间规划“一张图”总框架

(三) 制度衔接层面的协同创新

新《土地管理法》实施与“多审合一”改革虽然优化了行政审批流程,但规划许可与土地供应之间的政策联动仍显薄弱,出现了规划单元划定与行政管理边界错位、公益性设施配置与开发强度管控脱节等现象,从本质上反映出了规划实施机制与土地管理制度、财政事权划分之间的协同挑战。

四、海南省海口市三江镇区控规编制策略

(一) 更新规划理念

1. 坚持以人为本

三江镇区的空间布局与设施配置需充分回应居民生活需求,注重社区归属感与人文关怀的营造。通过构建全龄友好型公共空间网络,完善教育、医疗、文化等基础服务设施覆盖半径,强化社区微循环交通体系,推动“15分钟生活圈”在镇村两级落地。同时,注重原住民与新市民的利益平衡,在土地开发、产业引入等环节预留弹性机制,确保规划成果惠及多元群体。

2. 注重生态保护与绿色发展

依托三江镇独特的湿地资源与红树林生态系统,构建“山-水-林-田-湖”全域生态安全格局。通过划定生态保护红线、设置开发强度分区、推广低影响开发技术,实现自然资源保护与城镇建设的动态平衡。重点推进农业面源污染治理、红树林生态修复、海绵城市系统建设三大工程,将生态价值转化为绿色经济动能,探索“生态产业化、产业生态化”的可持续发展路径。

3. 强化场镇和城乡一体化发展

作为规划理念的核心突破点,需从空间重构、功能互补、要素流动三个维度实现城乡深度融合。三江镇区长期面临“城郊化”与“乡村化”的双重挤压,传统镇区辐射能力不足、乡村资源闲置低效、产业同质化竞争等问题突出。规划需以“全域统筹、梯度开发”为原则,构建“一核三廊多节点”的空间结构:“一核”即镇区综合服务中心,重点提升商务办公、商贸物流、文化体验等城市服务功能;“三廊”依托海文高速、201省道和南渡江支流水系,打造产业联动走廊、生态休闲走廊

和城乡融合走廊；“多节点”指在乡村区域布局特色农业基地、文旅综合体、小微产业园等差异化功能组团，形成“镇区服务中枢+乡村专业模块”的协同网络。

在功能互补层面，需破解城乡二元结构壁垒，推动基础设施与公共服务双向延伸。一方面，将镇区市政管网、数字信息平台、垃圾处理体系向乡村延伸，实现供水、供电、通信等设施的标准化覆盖；另一方面，引导乡村特色资源反哺城镇，例如建立农产品直供镇区社区的产销链条，开放乡村生态空间作为城镇绿色休闲配套。

## （二）优化规划内容

### 1. 完善用地规划

结合三江镇农业生产与城镇拓展的复合特征，重点优化三类用地结构：一是农业空间复合化，在永久基本农田保护区试点“农业+”混合用地模式，允许适度嵌入农产品初加工、农业研学等配套设施用地；二是镇区用地弹性化，针对镇区商业服务、文化创意等新业态，划定弹性建设用地比例，提升土地利用效率；三是生态用地功能化，划定生态兼容区，有限度开放生态科普、低密度游憩等兼容功能。同时，强化存量建设用地再开发，重点对镇区零散工业用地、乡村闲置宅基地实施功能置换，优先保障安置住房、公共服务、产业升级等民生类项目落地。

### 2. 强化公共设施配套

在镇区层面，按照“缺项补短、提质增效”原则，重点补充社区养老托育中心、全民健身场馆、职业技能培训基地等新型设施，增强镇区对周边乡村的辐射能力。在乡村层面，推行“基本服务包+特色服务包”组合供给模式：前者确保每个行政村至少配置卫生室、文化广场、快递服务站等基础服务节点，后者根据村庄类型差异化增设特色功能，例如在传统村落增设非遗工坊，在产业强村增设电商直播间。针对跨城乡流动人口需求，创新“线上+线下”服务融合机制，建设全域智慧服务平台，实现医疗挂号、就业咨询、法律援助等服务的一网通办，并在镇村公交枢纽、农贸市场等节点布局24小时自助服务终端，破解城乡服务触达“最后一公里”难题。

### 3. 明确规划指标体系

需构建“刚性管控+弹性引导”的双层指标框架：刚性指标聚焦生态保护与安全底线，明确耕地保有量、湿地修复面积、防洪排涝标准等约束性要求；弹性指标侧重发展质量提升，设置城乡公交站点覆盖率、社区绿色空间可达性、乡村产业用地占比等引导性目标。特别需建立动态反馈机制，定期开展指标实施评估，结合人口变化、产业转型等变量进行阈值调整。例如，在镇区人口导入初期，可适当提高住宅用地开发强度上限；在乡村旅游旺季，允许临时增设生态停车场等弹性设施。同时，将指标体系与国土空间规划“一张图”系统深度耦合，实现用地审批、项目建设的全流程数字化监管，确保规划目标逐级传导至实施层面。

## （三）提高规划实施力度

### 1. 加强政策引导

针对三江镇城乡融合发展的特殊需求，建议争取省级政策试点授权：在土地政策方面，探索“点状供地+

带状开发”组合模式，对乡村旅游道路、沟渠整治等线性工程简化用地审批程序；在产业政策方面，设立城乡融合产业引导基金，对农产品冷链物流、乡村文旅融合等项目给予贴息贷款支持；在生态政策方面，创新湿地碳汇交易机制，允许镇域内生态修复项目产生的碳汇指标纳入海南国际碳排放权交易市场。同时，建立财政激励与考核挂钩机制，将规划实施成效纳入镇村干部绩效考核体系，对完成乡村公共服务设施建设、集体土地盘活等任务的村庄给予专项奖励。

### 2. 完善法规体系

建议制定相关条例，明确镇村两级在规划协同、设施共建、生态共保中的权责清单。重点完善两项制度：一是建立“详细规划+村庄设计”联动编制机制，将镇区控规的道路标高、市政管线等技术标准向乡村地区延伸，避免基础设施衔接错位；二是健全规划调整的公众参与程序，规定涉及耕地转用、历史建筑拆除等重大事项需经村民代表大会双半数通过。同时，强化与海口市国土空间总体规划、江东新区控规等上位规划的衔接，建立跨行政区的南渡江流域协同治理法规，破解上下游生态补偿标准不一、产业布局冲突等矛盾。

### 3. 创新管理模式

一方面，搭建城乡规划数字化协同平台，整合自然资源、住建、农业农村等部门数据，实现建设项目选址、农房报建等业务的一窗受理、并联审批。通过倾斜摄影、物联网传感等技术，对红树林保护区、永久基本农田实施智能巡查，实时预警违法建设行为。另一方面，引入“规划师下乡”长效服务机制，组建由注册规划师、建筑师、景观师构成的驻村团队，为村庄建设提供全过程技术指导。在运营层面，推广“政府+村集体+运营商”合作模式，例如将镇区农贸市场委托专业公司运营，收益按比例反哺乡村基础设施建设；在乡村闲置校舍改造中，鼓励村民以房屋使用权入股参与民宿经营，形成可持续的共建共享机制。

## 结语

本文通过对海口市三江镇区控规编制的深入分析，提出了在国土空间规划体系重构背景下控规编制的改进方向。强调更新规划理念是引领规划发展的先导，优化规划内容是提升规划质量的核心，提高规划实施力度是确保规划目标实现的保障。本文的研究不仅为三江镇区控规编制提供了具体建议，也为我国其他地区的规划编制提供了借鉴和参考，有助于推动国土空间规划体系的重构和完善。

## 参考文献

- [1] 杨晓娟, 赵柏伊, 李明磊. 基于“三生”空间协同发展的县乡村建设规划编制研究——以山西省平陆县为例[J]. 中国名城, 2021, 35(4): 66-74.
- [2] 王暄. 历史文化保护地区存量控规编制技术方法——以北海老城ND单元为例[J]. 规划师, 2024, 40(S01): 152-157.
- [3] 张建召, 胡畔. 工业区发展问题梳理与控规编制应对——基于县级工业园区的个案思考[J]. 城市地理, 2016(11X): 26-28.