

公 · 示 · 读 · 本



# 东莞市全域土地综合整治专项规划 (2025-2035年)

东莞市自然资源局

2026年5月

# 前言

## QIAN YAN

为深入贯彻习近平总书记关于浙江“千万工程”重要指示精神，全面推动全域土地综合整治，近六年来，中央一号文件连续对全域土地综合整治作出部署要求。2025年7月，中央城市工作会议召开，提出“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”的新目标新要求。10月，党的二十届四中全会胜利召开，对优化国土空间格局、深入推进以人为本的新型城镇化等作出系列部署，这些都与全域土地综合整治工作息息相关、紧密相连，进一步体现了全域土地综合整治在转变城市发展模式，推动高质量发展的重大意义和战略价值。

对东莞而言，我市工业化、城市化进程起步较早，经过40余年的快速发展，已成为全国土地开发强度最高的城市之一。长期以镇村为主导的开发模式，导致土地利用碎片、低效，城市整体环境风貌欠佳，环境品质难以整体提升，对引进留住优质项目和高端人才极为不利，也与现代化人民城市的要求不相匹配。2025年12月，中国共产党东莞市第十五届委员会第十次全体会议，将“智创优品 和美宜居”作为“十五五”时期东莞城市发展的战略目标，为未来一段时期内东莞的城市发展指明了方向。

站在新的发展时期，我市深入学习贯彻总书记的重要指示精神，落实省委工作部署，把全域土地综合整治摆在突出位置，以更高的站位、更大力度推进土地集中整治、城市减量发展，加快促进资源要素整合，把全域土地综合整治作为重要的工作抓手，为全市的高质量发展、现代化建设提供更有力的支撑和保障。

《规划》范围为东莞市行政辖区范围，规划范围与《东莞市国土空间总体规划（2021—2035年）》一致，规划基期为2024年，规划期限为2025—2035年，近期到2030年，远期到2035年。



# 目录 |

<b>01</b>	<b>规划基础</b>	<b>/03</b>
<b>02</b>	<b>目标思路</b>	<b>/07</b>
<b>03</b>	<b>空间规划</b>	<b>/10</b>
<b>04</b>	<b>整治任务</b>	<b>/13</b>
<b>05</b>	<b>重点整治区域</b>	<b>/18</b>
<b>06</b>	<b>规划实施保障</b>	<b>/21</b>





01

## 规划基础

- 上级要求
- 东莞需要
- 现状问题

### 01 党中央要求转变城市发展模式

中央城市工作会议指出，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主，在存量提质增效阶段，空间治理成为工作的主抓手，而全域土地综合整治是实施空间治理的重要平台。

### 02 自然资源部要求落实整治实施路径

自然资源部印发了《关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》，不仅规定了全域土地综合整治的实施内容，也对实施路径提出要求。

### 03 省自然资源厅要求开展集成创新

省自然资源厅出台多项工作指导文件，将全域土地综合整治作为解决“四化”问题、推动“百千万工程”的重要抓手，同时要求全域土地综合整治要健全县镇村规划体系，推进集成创新。

### 04 东莞市大力开展全域土地综合整治

东莞市委提出“智创优品，和美宜居”的城市发展战略目标，明确要大力开展全域土地综合整治，建设千万人口共建共治共享的和谐美好家园。



## 城市三大转型的工作平台

- **经济转型**：东莞正经历从“世界工厂”向“智创高地”跃升，战略性新兴产业和未来产业落地急需连片优质空间。
- **生态转型**：东莞正经历以生态空间品质提升城市吸引力的阶段，亟须重视大型生态空间的利用和生态网络的构建。
- **模式转型**：东莞正经历由落产业、落项目的增量扩张到存量发展、内涵提升阶段，城市发展模式正迭代升级。

## 人民城市理念的东莞实践

- 全域土地综合整治不仅是物理空间的腾挪，更是“人民城市为人民”理念的生动落地。
- 东莞产城村混杂、城市用地破碎，城市形象不佳，只有通过全域土地综合整治，改善城市发展面貌，补齐民生短板，让人民共享“发展福利”。

## 制度创新的关键载体

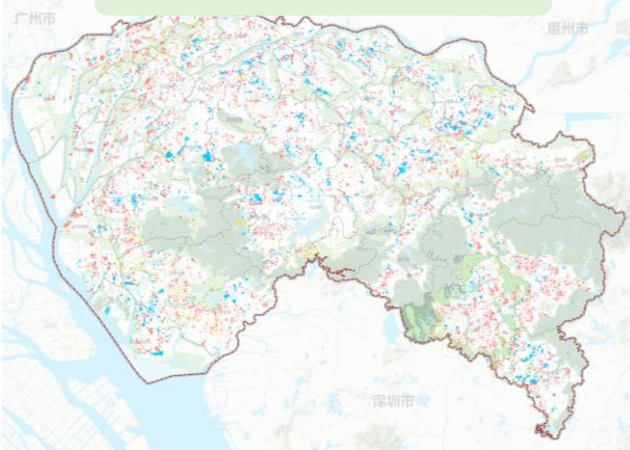
- 全域土地综合整治在东莞实施以来，由于缺乏政策突破，导致各镇街积极性不高，全域土地综合整治实施效果不佳。
- 以全域土地综合整治为平台，开展体制机制创新，为高密度城市化地区全域土地综合整治工作提供“东莞样板”。

# 现状问题

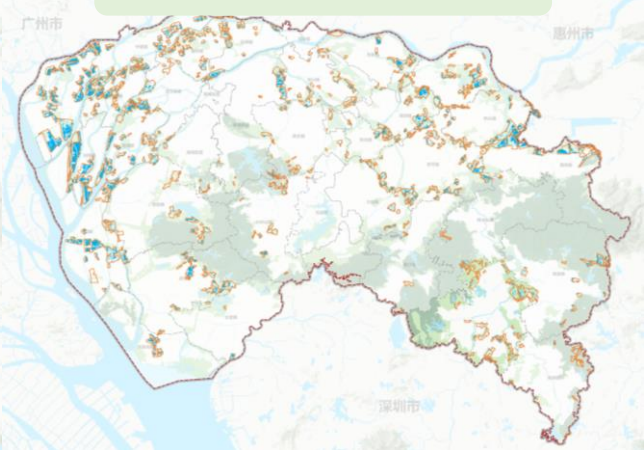
## 城市空间亟待整治提升

### 整治潜力

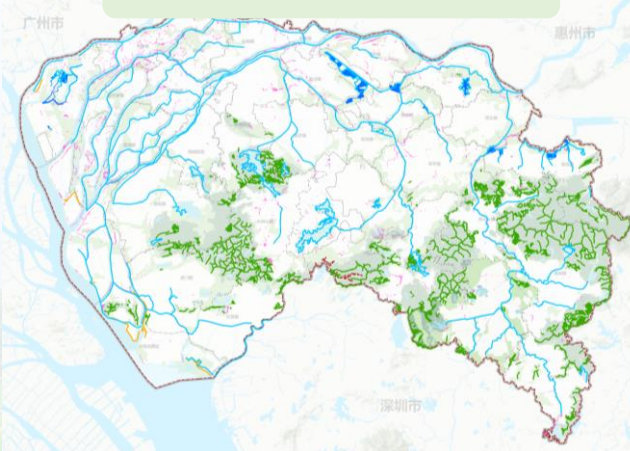
#### 建设用地整治潜力



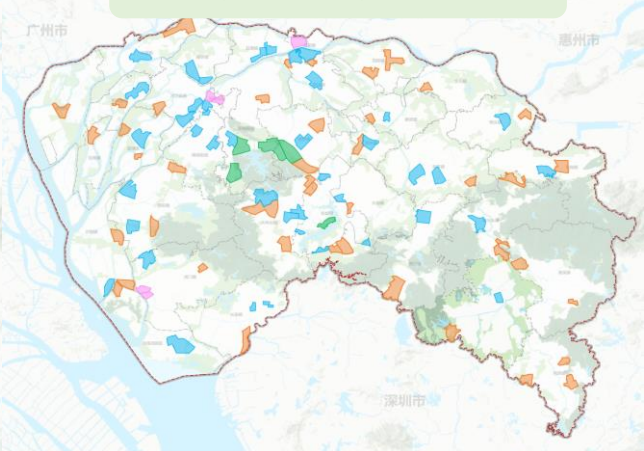
#### 耕地整治潜力



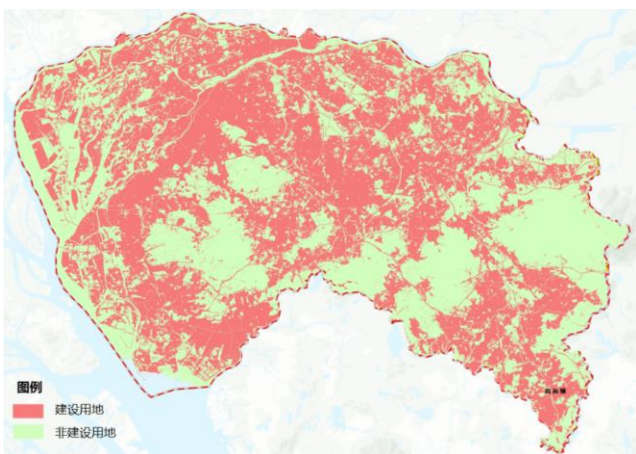
#### 生态修复潜力



#### 城市更新潜力



### 问题挑战



1. 开发强度高

2. 空间无序化

3. 耕地碎片化

4. 生态功能退化



# 02

## 目标思路

- 指导思想
- 规划定位
- 规划目标

### 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平生态文明思想为指导，贯彻落实中央城市工作会议精神和中共东莞市委十五届十次全会精神，深刻把握东莞城镇化从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段特征，围绕“智创优品、和美宜居”的发展愿景，树立“减量”发展理念，以国土空间规划为引领，充分发挥全域土地综合整治平台作用，统筹减量发展、生态修复、城市更新等工作任务，建立“全域、全要素、全链条”全域土地综合整治管理机制，破解城市空间瓶颈、筑牢生态空间格局，提升土地利用效率，优化城乡人居环境，为新时期践行中央城市工作会议精神，走内涵式发展道路提供东莞样板。

### 规划定位

#### 国土空间的近期实施规划

坚持国土空间规划先行，将城市发展战略与空间重组的现实挑战，系统转化为减量发展、城市更新、生态修复等近期可实施、能见效的整治任务，确保国土空间规划落地实施。

#### 新规划体系的集成创新规划

以全域土地综合整治为平台，对现有规划体系进行创新，搭建了“市级全域土地综合整治专项规划—镇级全域土地综合整治实施规划”新规划体系，形成集成式创新。

#### 全域土地综合整治的专项规划

从全市域层面统筹、识别重点整治区域，打破行政边界，实现跨镇协同、整治资源整合；对减量发展、生态修复、城市更新等多项工作纳入统一框架，形成从顶层设计到落地见效的一体化路径。

## 目标指标

基于省自然资源厅提出的“良田比较集中、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”的全域土地综合整治目标，结合东莞建设“智创优品、和美宜居”的现代化东莞战略目标以及“减量发展”的工作部署，形成符合东莞实情、具有东莞特色的“耕地集聚、空间集约、产业迭代、生态共享”的整治目标，指导推动减量发展、生态修复、城市更新等任务，实现和美宜居人民城市的建设目标。



### 2030年

- 力争国土开发强度降至53.3%；
- 耕地和永久基本农田布局更加优化、质量显著提升；
- 生态环境持续改善，生态空间品质明显提升；
- 拆除整備5万亩连片产业空间，产业社区建设初步见效；
- “自上而下”工作统筹机制逐步搭建；



### 2035年

- 争取全市开发强度降至50%以内；
- 耕地布局实现集中连片根本性转变，耕地质量大幅提升；
- 生态环境根本好转，东莞独具特色的河口海洋、岭南水乡、公园城市绿色魅力全面彰显；
- 产业空间全面提质增效，形成具有竞争力产业集群；
- 实现“耕地集聚、空间集约、产业迭代、生态共享”目标。



# 03

## 空间规划

- 空间结构
- 社区引导

# 空间结构



## “一主”：

指中心城区，是全市行政文化、金融商贸、公共服务中心，也是展示现代化都市形象的主要区域。



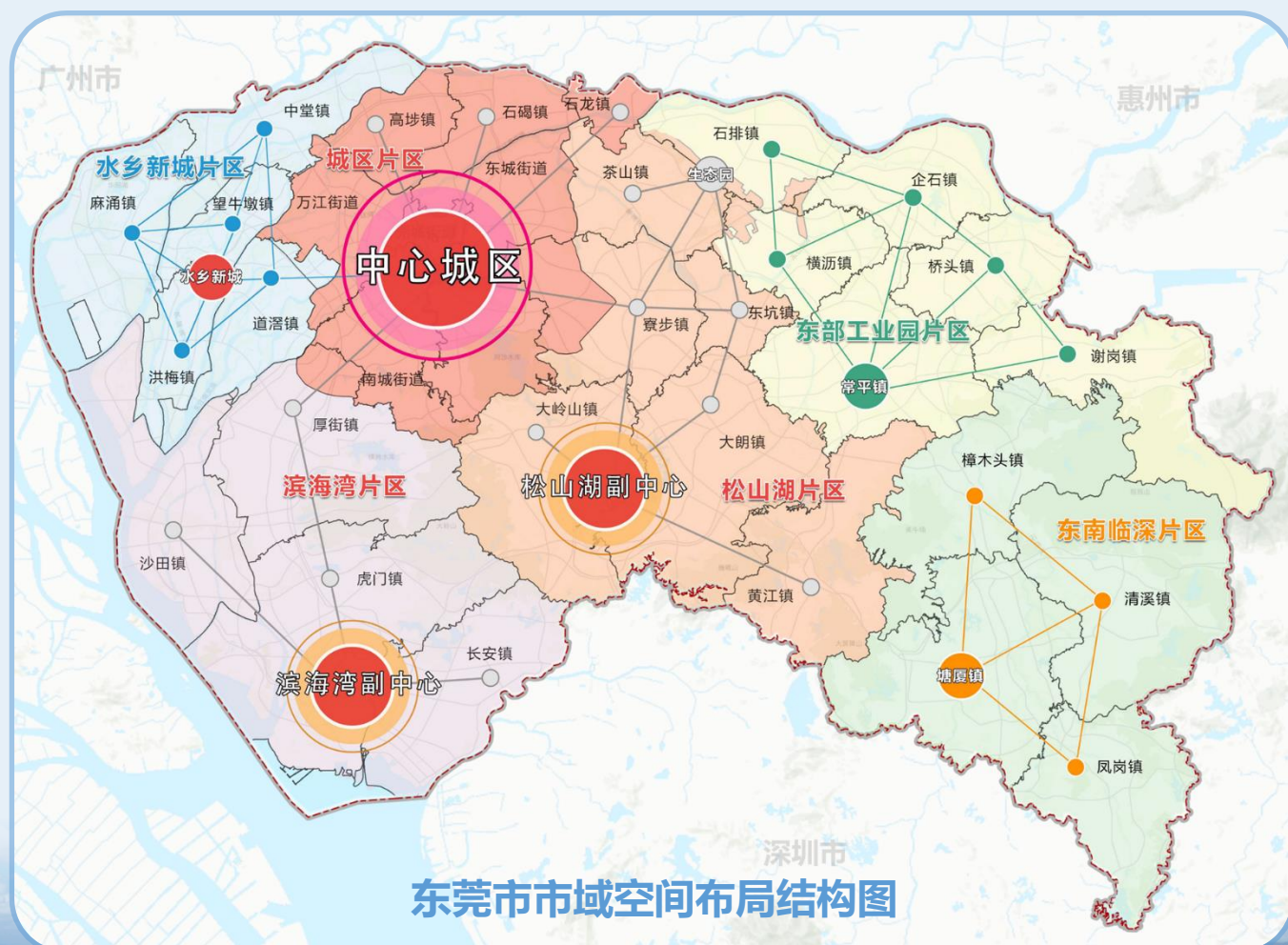
## “两副”：

指松山湖、滨海湾两个副中心，松山湖高新区提升城市综合服务功能，滨海湾新区提升发展能级。



## “六片区”：

指六个城市功能片区，城区片区、松山湖片区、滨海湾片区、水乡经济区、东南临深片区以及东部工业园片区。



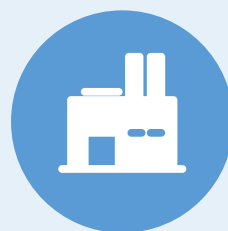


### 生态社区

指生态修复、环境保护、耕地和农用地整理为主要目标的生态修复区域。未来主要开展生态保护修复工作和耕地保护工作，逐渐将生态空间和农业空间融合。

### 产业社区

指以低效地整理、产业空间优化、产业项目导入为主要目标的产业整治区域。产业社区主要开展产业空间治理、低效建设用地提质增效，拓展优化产业发展空间。



### 居住社区

指以人居环境品质、公共服务设施建设、居住风貌提升为主要目标的居住整治区域。居住社区主要开展城市更新等整治活动，完善设施建设和公共空间，提升城市环境品质。

### 商务社区

指集聚城市商务商业功能，提高城镇服务能级和城市形象的中心区域。商务社区主要开展城市环境整治和公共服务设施建设，提升城市发展能级和形象。





# 04

## 整治任务

- 推动减量发展
- 推动生态修复
- 推动城市更新

## 分类实施减量发展

### 空闲地

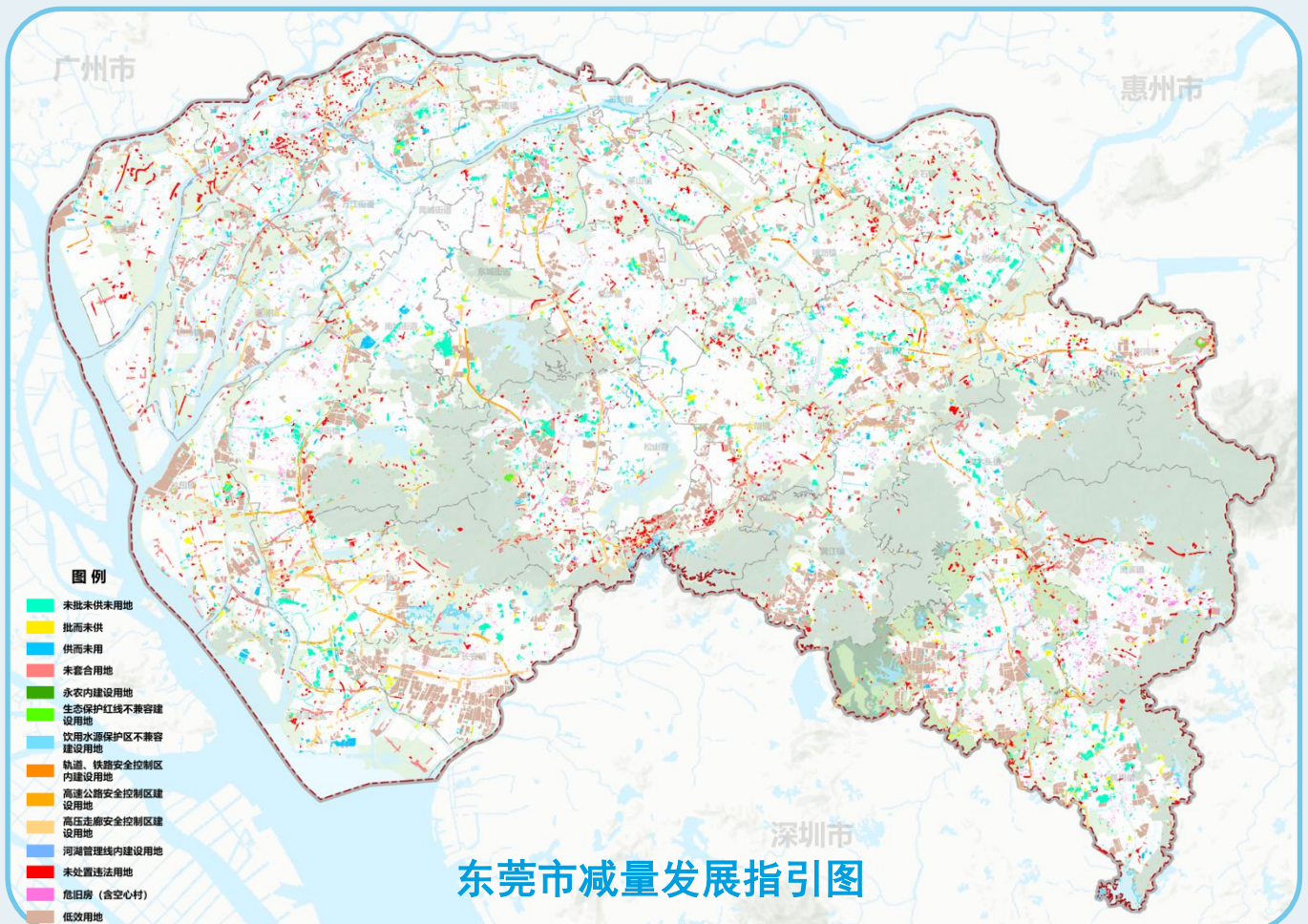
综合运用全域土地综合整治、“百千万工程”、历史批文清理和撤销等措施，将未批未建、批而未供、供而未用等空闲地恢复为非建设用地。

### 处置地

聚焦永久基本农田、生态保护区、水源保护区等底线管控区域，对不兼容的现状建设用地落实拆除复垦复绿；对高速公路、交通干道、国铁、高压走廊等沿线，以及河湖管理范围内的现状建设用地进行清拆；

### 低效地

聚焦镇村低效工业用地和存在安全隐患或长期闲置的危旧房（含空心村）等存量资源，结合产业社区建设和城中村改造，推动存量用地提质增效。



## 坚持“大生态理念” 构建生态格局

坚持“大生态理念”，以全市“一屏一区多廊”的生态空间结构和“两区一带”的农业空间结构为指导，通过开展森林提质、生态湿地治理、海岸带修复保护、河湖水系保护利用筑牢生态安全格局，构建全市生态网络。

### 生态修复类项目列表

序号	类型	任务数
1	森林质量提升	10个
2	生态湿地修复	12个
3	海岸带修复保护	15个
4	河湖水系保护利用	46个



## 推动耕地连片整治和保护

在全市划定耕地保护集聚区，并分级管理，形成优先整治区、一般整治区、管护保底区三类区域，实施耕地恢复整治、耕地质量提升、耕地生态建设等工程，规划期内建成一批良田公园，实现耕地保护模式创新，其中重点推进7个良田公园建设。

良田公园项目建设列表

序号	镇街名称	项目名称	面积 (亩)	实施期限
1	洪梅镇	金色水乡稻田公园	3118	2027年
2	厚街镇	厚街双岗良田公园	1578	2027年
3	南城街道	将军洲良田公园	543	2027年
4	万江街道	“田溪里”良田公园	275	2030年
5	塘厦镇	石鼓稻田公园	426	2030年
6	谢岗镇	谢岗黎村良田公园	1670	2035年
7	中堂镇	潢涌美丽田园	822	2035年



# 分类推进城市更新改造

以“一主两副六片区”的空间结构为引领，结合城中村、产业空间及更新资源，统筹谋划城市更新底盘，引导城市更新工作。通过城市更新打造一批功能完善、特色鲜明、成效显著的连片更新空间。

### 城市更新片区类型

# 1

**产业更新片区。**以低效工业用地、老旧厂区为核心，聚焦产城人融合，重点推进“工改工”，因地制宜导入产业资源，完善公共服务、商业服务、生产性服务等配套。

# 2

**居住更新片区。**以老旧小区、城中村为主体，聚焦人居环境改善与完整社区构建。重点推进居住社区空间治理，高标准建设完整社区，全面提升人居环境与居住品质。

# 3

**特色发展更新片区。**围绕环同沙城市中央绿核和松木山水库等优质生态资源，加强对周边资源的统筹，重点引导生产、生活、生态协同发展，打造城市与生态融合发展的高品质城市空间。

# 4

**特色发展历史片区。**以历史街区、传统村落为核心的人文特色片区，重点修缮历史建筑、整治片区风貌、培育新功能、新业态，推动文旅融合与社区复兴。



# 05

## 重点整治区域

- 重点整治节点
- 重点整治廊道
- 重点整治片区







# 06

## 规划实施保障

- 组织保障
- 规划传导
- 机制保障
- 资金保障
- 实施监督

# 严格落实耕地用途管制

## ✓ 组织保障

- 建立高位统筹决策机制，强化统筹协调，压实属地责任。“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班统筹协调跨部门重大事项，各镇建立由镇党委书记、镇长牵头负责的工作机制。

## ✓ 规划传导

- 改革创新规划实施体系，构建市、镇两级全域土地综合整治实施规划体系，作为法定规划体系的实施性补充。市级编制全域土地综合整治专项规划，镇街（园区）立足空间治理要求，细化落实下达的各项任务与空间安排。

## ✓ 机制保障

- 探索建立“以减定增，以增促减”的自然资源要素配置联动机制。建立新增建设用地规模与新增建设用地指标一体化的自然资源要素管理体系，实现新增规模使用与减量发展任务落实的精准化、常态化管理。

## ✓ 资金保障

- 加强对整治专项资金的统筹使用，引导农业农村、水务、生态环境、住建等行业资金向全域土地综合整治项目区域集聚倾斜；积极争取省级财政引导和奖补资金支持，用于鼓励镇街推进全域土地综合整治项目。

## ✓ 实施监督

- 实施动态评估，建立动态评估与反馈机制，对试点工作及整体任务推进情况实行全过程跟踪评价，围绕经济发展态势、上级政策导向变化、任务完成进度以及实施中存在的堵点难点，定期组织开展多维度综合评估。



## “4335” 集成式创新

规划建立“战略谋划-整治任务-重点区域-政策支撑”的全链条体系，通过东莞全域土地综合整治“4335”的集成式创新，探索一套具有东莞特色的“新打法”，推动城市的高质量发展。

# 4

**“4” 即四类社区引导。**以国土空间总体规划“一主两副六片区”的空间格局为指引，划定居住、商务、产业、生态“四类”社区，以“四类社区”落实空间战略，因地制宜引导空间治理，实现“三生”空间优化。

# 3

**“3” 即三大行动实施。**聚焦减量发展、生态修复、城市更新三大整治行动，减量发展行动以控制开发强度为目的，生态修复行动推动农业、生态空间一体化治理，城市更新行动推动一批连片城市片区实施改造。

# 3

**“3” 即聚焦三类重点区域。**按照“点-线-面”一体化整治的方式，聚焦重要门户节点、重点整治廊道、重点整治片区作为全域土地综合整治工作主战场。

# 5

**“5” 即开展五项机制创新。**落实“全地域、全要素、全链条”理念，从组织领导、规划传导、机制探索、资金保障、实施监督5方面开展政策机制的集成创新。

## 公示时间

2026年5月至2026年6月

## 公示渠道

东莞市自然资源局

东莞市自然资源局网站：<http://nr.dg.gov.cn/>

报纸：东莞日报

有线电视：东莞广播电视台

## 公众意见提交途径

电子邮箱：[dgzrzy\\_ghk@dg.gov.cn](mailto:dgzrzy_ghk@dg.gov.cn)

邮寄地址：东莞市东城大道268号东莞市自然资源局

（电子邮件标题或信封封面请注明“东莞市全域土地综合整治专项规划意见建议”字样）

## 备注

部分图片来源于网络，如涉及版权问题请与东莞市自然资源局联系

