

东莞市自然资源局文件

东自然资〔2026〕349号

东莞市自然资源局关于印发《东莞市关于 以规划引领深化土地要素综合 改革方案》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市各相关单位：

《东莞市关于以规划引领深化土地要素综合改革方案》经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市自然资源局

2026年7月3日

东莞市关于以规划引领深化土地要素 综合改革方案

为全面贯彻中央城市工作会议精神，深入贯彻落实《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》《国务院关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复》《东莞市深化要素市场化配置综合改革试点实施方案》有关要求，积极响应国家、广东省关于低效用地再开发试点的工作部署，以规划为引领创新土地要素综合改革，实施全域土地综合整治，推动城市高质量发展，结合我市实际，制定本方案。

一、总体目标

为适配新质生产力发展与城乡融合建设需求，全面提升土地要素配置效率，围绕优品质、降成本、增动能、拓资金、优服务五大方向纵深推进改革，多措并举全方位破解低效用地再开发瓶颈难题，推动城市发展实现由“增量为主”向“存量为主”、“项目引领”向“规划引领”、“单一功能”向“复合利用”、“空间保障”向“资源综合保障”的关键转型，为构建现代化产业体系、实现城市高质量可持续发展筑牢坚实土地资源支撑。

二、主要任务

（一）全力提升土地要素的规划引领

1.深化规划战略。衔接省、市“十五五”规划，紧扣“智创优品、和美宜居”城市发展战略，科学谋划城市空间发展战略。深化“一主两副六片区”城镇空间结构，识别划定重点片区、重大门户、重要廊道等关键空间，推动资源要素集中布局。明确重点空间发展导向，科学划定产业、居住、商务、生态四类新型社区，推进城乡空间分类治理。

2.创新规划管理。优化规划传导机制，建立“战略规划—专项规划—实施规划”的规划管理体系。创新构建以国土空间规划为统领的土地要素精准供给机制，全面推动“要素跟着规划走、资源围着片区配”。实行市镇村规划分层管理，按空间资源属性、区域发展层级、社区功能定位，实施差异化规划管控。建立“以减定增、以增促减”的自然资源要素配置联动机制，构建新增规模、指标一体化管理体系，实行建设用地规模总量控制。

3.创新规划实施。创新连片土地综合开发模式，建立“规划统筹—项目生成—实施推进—运营管理”的全链条闭环实施体系。建立规划实施项目化推进机制，由市级统筹划定重点发展空间、下达年度任务清单，动态建立重点项目库，实行挂图作战、专班推进、节点管控，精准配置要素资源，保障规划目标高效落地。

（二）全力降低土地要素的综合成本

4.优化低效用地地价体系。明晰低效用地再开发地价构成与

收益分成体系，土地出让价款先按规定扣除中央、省级既定计提资金及市级核定的综合改造成本，剩余价款再依规进行市镇收益分配。低效用地经政府收储后用于产业开发的，可综合考虑产业扶持等因素合理确定出让地价。对已签订土地出让合同的制造业企业用地，需调整用地手续的，在符合规划、不改变用途、不增加用地面积的前提下提高容积率的，不再增收土地价款。允许在土地出让条件中明确设施建设责任、贡献经营性物业责任以及政府回购责任，相关成本在出让底价中综合考虑。

5.健全补偿安置机制。整合城市更新、土地整备、市镇结算等补偿标准，构建全市统一的补偿安置指引。明确补偿原则，强化“是什么补什么”，以物业原属性、原用途、原价值进行补偿。建立全市宅基地和农房管理数据库，完善“一户一宅”认定标准，明确宅基地补偿规则。拓宽补偿方式，支持复建安置、物业返还、房票安置等多元安置模式。相关权利人已签订合法有效的补偿安置协议并按已签协议执行的，视同征地补偿安置已落实到位。

6.加大工业用地使用流转管控。强化工业用地全周期产业监管，全程跟踪土地出让合同及投资监管协议履约情况，常态化开展项目绩效评价。严格落实交易价格申报核验制度，对交易价格存在偏低、偏高等异常情况的，视情况采取政府优先购买、价格复核、不予办理手续等措施进行分类干预。强化企业股权转让的监管，建立市场监管与属地镇街（园区）、产业部门、招商部门

的联动监管机制。

（三）全力提高土地要素的利用效率

7.支持土地混合利用。在产业社区等重点区域，试点推进土地混合利用、混合供应，支持在单宗地块内安排两种或两种以上不同用途的建筑与设施进行混合开发建设，支持采用多权属、多用途、多方式及混合情形并存的土地供应方式。产业社区等重点区域内符合规定的存量建筑，允许通过新建、扩建、改建等方式调整使用功能，依法按新规划用途完善规划、土地手续后办理不动产登记。

8.支持土地连片开发。支持市镇村属单位统筹整合产业社区内工业用地配套指标，集中布局建设产业邻里中心。产业邻里中心可灵活使用工业用地、居商用地以及混合用地等形式建设，允许配套先行、优先建设，提供租赁住房、酒店公寓、文化健身、餐饮食堂、幼儿托管等生活性服务配套。产业邻里中心内租赁住房可参照保障性租赁住房建筑设计标准，其中宿舍型保障住房不限制套间比例。允许同一土地使用权人，将多宗工业用地的配套设施集中布局。产业社区内单宗工业用地原则上不配建宿舍。产业社区工业保护线范围内可兼容居商用地建设产业邻里中心，不设工业用地最低规模比例管控要求。优化公共配套设施用地布局，依据国家建设“好房子”政策导向，可通过论证评估等方式核算项目公共配套设施用地比例。优化规划建设技术标准，对建

筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的，在落实好建筑安全、消防安全、交通组织的前提下，可通过技术措施以不低于现状条件为底线进行项目更新改造。大片绿地等连片开敞空间可依法办理用地手续，但不纳入城乡建设用地规模管理。

9.支持土地多模式改造。支持采取公开招引实施主体模式实施改造，政府明确改造条件后按照“公开择优、挂牌竞价”方式招引市场主体实施改造，完成权益收购和土地整理，在土地达到“净地”供应条件后，以协议出让方式供应土地(商品住宅除外)。支持原土地使用权人通过自行改造盘活低效用地(商品住宅除外)，按程序申请改变土地用途、签订变更协议、补缴地价。结合当前市场环境和政策导向，建立稳妥有序的存量房地产“三旧”改造项目处理机制。原“三旧”标图入库项目与低效用地库项目均可适用“三旧”改造及低效用地再开发相关政策，保障项目平稳推进。

10. 支持开展土地 1.5 级开发。统筹化解近期开发诉求与远期规划不相匹配的矛盾冲突，在维护各方合法权益、严守安全管控要求、确保远期规划顺利落地实施的基础上，准许对符合要求的政府储备土地通过划拨、租赁、弹性年期出让等方式开展短期开发利用，优先用于民生保障、公共服务、产业培育等阶段性发展需求，单个项目用地面积原则不超过 30 亩，

使用年限原则上不超过 20 年。土地 1.5 级开发可通过编制土地 1.5 级开发控制图则和出具技术论证报告，明确近期开发规划用途与相关技术管控指标，经审批后作为出具规划条件、核发规划许可的依据。土地 1.5 级开发项目参照一般建设项目规范办理规划、消防、人防、施工、环评许可等手续。

（四）构建土地利用的多元投资体系

11.激活村集体资金投入。涉及集体土地流转、以租代售、股权合作等历史情况的物业，允许镇街政府授权村集体通过市场评估方式包干处置私下流转物业，以厘清历史权属关系。允许实施政府统筹、村集体公开招引实施主体模式推进产业社区建设。支持村集体利用集体建设用地进行开发建设，用作商业、加油站等经营性用途的应有偿使用。村集体通过协议流转、组建强村公司、统租统管等方式自行改造或联合改造，可按规定使用集体建设用地，或由政府征收为国有土地后协议出让给村集体或其全资子公司（商品住宅除外）。支持村集体采购技术服务机构或综合服务机构，协助开展土地整备工作。鼓励探索村级低效用地回购和退出路径，通过“以地换地”“以土地换物业”“以物业换土地”等方式向产业社区集聚。支持强村公司综合运用平台竞价、磋商交易等模式招引优质产业企业，镇街政府应结合本地产业导向与集体资产管理规范，细化优质市场主体认定标准，为强村公司择优招商提供制度支撑。产业社区内村集体低效用地再开发项

目，可由村集体经济组织成员大会授权成员代表大会负责后续项目推进过程中具体事项的决策表决。对实施周期较长的项目，村集体可依法依规制定专项项目方案，可在经成员大会表决通过的方案中明确，项目推进中不涉及减少集体实际综合收益总额的需表决事项可授权成员代表大会行使表决权。村级产业社区内，村集体通过拆除低效用地整合零星新增用地建设产业项目（包括M1、M0项目）的，其经济效益审查参照工改M1项目执行。城中村改造、产业社区改造实施期间集体经济经营效益情况不作为村干部薪酬构成的考核因素。经集体民主决策的改造实施、征地拆迁、股权投资等行为，如因政策调整、市场变化等客观因素导致后期投资效益未达预期，对相关村干部予以容错免责。

12.加大财政投入。建立全域土地整治财政激励机制，创新实施债贷联动政策，中央预算内资金、专项借款、专项债优先向符合条件的整治项目倾斜。明确政府收回国有土地适用情形，依法减免土地增值税。

13.扩大社会资本投入。鼓励民间资本以股权、债权、特许经营、合资合作等方式参与低效用地改造运营。支持政府用好专项债券收回收购闲置土地，鼓励企业将收回收购资金继续投向本地开发建设，探索多元化协商定价。支持土地作价出资（入股），建立存量土地盘活试点企业名录，探索增量土地作价出资路径。妥善化解优质项目不动产历史遗留问题，支持经市认定符合城市

发展规划和高质量发展导向、经济贡献突出且有增资扩产需求的省、市重点项目，补办完善不动产权手续。对涉及市重大项目、历史挂靠村集体且已建成使用的已批集体工业用地，经认定挂靠关系并在集体资产交易平台磋商后，可协议出让补办入市手续至挂靠主体。支持以土地置换盘活存量建设用地，因规划原因无法开发或政府项目需使用原合法用地的，可置换为同性质合法建设用地，置换后地价差额需补缴。

三、保障措施

（一）简化审批流程。探索编制项目选址论证报告、规划选址评估、风景名胜区规划、城市更新单元规划（片区统筹规划、产业社区详细规划）、交通水利等线性工程及生态修复治理工程等专项详细规划或规划综合实施方案等多类型详细规划，经法定程序审批后，纳入“一张图”管理，作为规划许可依据。优化低效用地再开发规划管理，采取技术校核、优化调整等方式，按简易流程完成控规调整审批。在维护被征地农民合法权益的前提下，支持按照“一张图”确定的项目用地范围，并联同步开展预公告、征地补偿安置方案公告等征地前期工作。在项目红线基本稳定的前提下，允许市级部门前置介入审查规划方案、用地报批方案、供地方案等，待补正完善材料后出具批复。不涉及协议出让的“工改工”项目，经书面征求法定议事机构成员单位意见取得一致的，可以书面请示形式报市政府审批。

（二）提升产业服务供给。依托市镇村三级产业社区建设，支持规划调整、土地、资金、人才等要素配置向重点产业社区倾斜，指导社区向专业化特色化方向提升。利用好产业招商统筹机制和增资扩产流转机制，结合企业实际需求，引导全市符合社区产业定位的优质企业优先导入发展。拓展市重大项目申报渠道，构建低效用地再开发、城市更新项目常态化入库管理机制。

（三）加强水务项目服务保障。出台水务项目服务保障工作指引，严格落实国土空间规划与减量发展要求，在严守耕地保护红线等核心管控底线的同时，全力减少占用新增规划规模、降低城镇开发建设强度。分类梳理不同项目的用地需求，灵活运用国家、省、市相关政策红利，优化审批服务、简化办理环节，综合施策强化用地要素保障，全力推动水务工程项目提速增效、早日开工建设，为我市“兴水强市”战略部署落地见效提供坚实用地支撑。

（四）强化信息化支撑。依托市国土空间基础信息平台 and 自然资源全过程一体化业务管理平台，构建土地要素综合改革决策支持“一张图”，构建自然资源要素配置联动和新增规模一体化管理模块，构建城市减量发展全周期动态监管与实施评估模块。支持重大项目、违法治理、储备地管理、征地拆迁等专项工作的市镇协同联动和空间要素核定。支持配合政务服务改革的业务流程再造和全过程监管，在国家规程框架内细化和优化审批流程、

技术规程。贯彻落实人工智能赋能自然资源行业应用行动方案，运用地理信息、人工智能技术为土地要素综合改革注入技术动能。

公开方式：主动公开

东莞市自然资源局办公室

2026年7月3日印发
