东莞市自然资源局文件

东自然资〔2026〕624号

东莞市自然资源局关于印发《关于推进土地和存量建筑混合利用促进重点区域高质量发展的指导意见（试行）》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市各有关单位:

《关于推进土地和存量建筑混合利用促进重点区域高质量发展的指导意见（试行）》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市自然资源局

2026年10月30日

关于推进土地和存量建筑混合利用促进重点区域高质量发展的指导意见（试行）

为贯彻落实《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》《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》，依据《东莞市关于以规划引领深化土地要素综合改革方案》等要求，进一步规范和指导土地混合开发利用、混合供应、存量建筑改造等土地开发模式，推动城市发展由“单一功能”向“复合利用”转变，支持我市重点区域规划建设，特制定本指导意见。

一、土地开发和存量建筑利用类型

为深化我市资源要素综合改革，结合东莞实际，探索实施**土地混合开发利用、土地混合供应、存量建筑用途转换、存量建筑临时转功能、存量建筑微改造**等资源要素利用政策。通过混合开发和空间复合利用，进一步完善生产和生活配套，促进产业转型升级和新产业、新业态发展；大力盘活低效闲置的存量建筑，支持城市更新和城中村改造，推动闲置的公共设施活化利用，激发城市活力，促进国有资产保值增值。

二、加强规划统筹

（一）规划引领与重点突出

在推动土地混合开发利用与用途合理转换过程中，必须充分

发挥国土空间规划的引领作用。**坚持重点区域突出**，支持低效用地再开发，提高土地要素配置效率，以高质量推进我市城市更新工作；**坚持公共利益优先**，鼓励历史遗留公共设施活化利用，完善城乡公共服务短板，促进国有资产保值增值；**坚持严守规划底线**，不符合国土空间规划的用地不得实施土地混合利用与用途转换；**坚持依法依规**，禁止通过土地和存量建筑混合利用规避项目准入、违法用地行为查处等要求。

（二）规划引导与功能优化

在土地和存量建筑混合利用项目实施中，应加强规划论证。在符合土地混合利用正负面清单的前提下，**以详细规划编制为抓手，以居住、商务、产业和生态四类社区的功能定位为导向，实行差异化的混合利用管理规则**，推动用地合理布局和功能集聚完善，引导与各类社区不相融合的功能逐步退出，持续改善我市现状功能混杂、零碎、错配的局面。

1.居住社区范围内，城市型居住社区以完善15分钟优质生活圈为目标，鼓励居住、商业与公共服务设施功能混合，建设高品质多层级的教育、医疗、养老、文体、娱乐等服务设施；乡村型居住社区以完善农村社区服务设施、推进城乡基本公共服务均等化为目标，鼓励盘活存量土地和建筑完善公共服务配套；推进城中村更新改造，支持存量商业办公建筑转功能实现活化利用。

2.商务社区范围内，以职住平衡为导向，融合品质居住、生

产性服务与公共服务功能，鼓励通过用地兼容、混合用地等方式融入研发中试、创新服务中心、共享实验室、企业孵化器等设施，合理配置图书馆、艺术展厅、健身中心、咖啡厅等文化休闲设施；支持存量工业建筑转功能实现活化利用。

3.产业社区范围内，全链条完善生产服务、生活配套、人文空间，高质量打造产城人深度融合的新型产业社区。按照市镇村三级产业社区进行差异化引导，支持市级和镇级产业社区合理配置产业、商业、保障性住房和公共服务设施用地类型，促进片区土地混合、功能兼容、空间联动，实现产城融合、职住平衡；支持村级产业社区共建共享生活性与生产性服务设施，推动设施集中布局、功能复合；推进市镇村产业社区规划建设，支持老旧存量建筑活化利用，统筹补齐片区生产、生活、公共服务三类配套短板。

4.生态社区范围内，支持镇级及以上公园通过用地兼容、混合用地等方式合理配置小型商业、餐饮、儿童游乐、体育文化等配套设施；暂不允许存量建筑改造，逐步清退生态廊道和不符合相关行业管控要求的存量建筑。

三、鼓励土地混合开发利用

（一）实行清单管理。土地混合利用类型包括用地兼容和混合用地，允许单个建设地块内统筹布局多种不同用途的建筑与设施进行混合开发建设。立足于四类社区的功能定位，按照用途相

近、功能相容、互不干扰、设施共享的原则，对土地混合开发利用实行正负面清单管理，提出各类用地性质的用地兼容规则、混合规则和管控要求。

（二）完善规划编制与管理。在详细规划层面，以建设四类社区为导向，合理安排片区的用地布局和功能混合，混合用地须在控规图则中明确各类用地性质的计容建筑面积、比例及相关经济技术指标，指标应整体赋予、整体核算。符合用地兼容规则的地块无需调整详细规划，土地供应环节依据用地兼容的管理清单明确兼容用途和比例，纳入建设用地规划条件。

（三）明确土地配置方式。用地兼容地块按照用地性质确定土地供应方式、供应年限，符合划拨目录的，可以划拨方式供地，采取国有划拨和集体自用方式供应兼容小型商业等经营性用途的地块，按照经营性用途对应的基准地价以及计容建筑面积计收有偿使用价款；采取出让、出租方式供应的地块，可在土地价值综合评估时增设可兼容用途类型及规模作为评价因子。混合用地地块中所有用地性质均符合划拨用地目录的，可以划拨方式供地；涉及经营性用途的，需采取有偿使用方式供应土地；出让年限不得超过各自对应的法定出让最高年限;采取有偿使用方式供应的，需按不同用途分别评估，政府收储后出让的，出让底价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的70%，符合低效用地政策的，从其规定。支持低效用地再开发，涉及征为国

有建设用地且改造后用于工业用途的，可由政府依法实施土地征收后，协议出让给农村集体经济组织或由其成立的全资子公司实施改造。

四、探索土地混合供应

（一）明确混合供应类型。鼓励产业社区推动连片土地混合开发，将多个建设地块组合为一宗地实施整体供应，混合情形包括“国有+集体”“工业+其他”“出让+租赁”“新增+存量”“两个或以上土地使用权人”等类型。其中，“国有+集体”建设用地混合供应的仅适用于公益性项目、民生类设施以及重点的“工改工”项目，且集体建设用地面积占项目总用地面积原则上不得超过50%，因公共利益、规划实施、历史遗留问题等原因确需突破比例要求的，应报市政府同意后实施。

（二）创新土地配置方式。项目应将多个建设地块组合为一宗地，核发一个用地规划条件，实行“拟定一个供地方案、开展一次土地供应、一次性出具供地结果”。鼓励工业用地采取先租后让、弹性年期出让等方式供应土地。对于采取有偿使用土地的项目，项目各地块按混合的不同所有权属、不同用途分项评估后确定出让底价；政府收储后出让的，出让底价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的70%，符合低效用地政策的，从其规定。

（三）优化规划许可审批。项目内各地块的经济技术指标原

则上应独立核算，不得跨地块调剂，但同一土地用途的相接壤“国有+集体”所有权混合项目的经济技术指标可统一核算；同一使用权人的多宗相接壤产业用地（不含商业办公用地）混合供应项目的配套设施可集中布局。

（四）规范不动产登记。项目以单个地块作为单元办理不动产登记。除法律法规、土地划拨决定书及有偿使用合同明确规定或约定外，项目产权应整体持有，不得将项目内建设用地进行分割转让或抵押。

五、支持存量建筑用途转换

（一）明确准入条件。允许房屋所有权人对已不适宜继续按原用途使用的存量建筑，按照管理清单，申请转换为新用途继续保留使用，并依法按新用途完善规划、土地及登记手续。项目需同时满足以下条件:

1.项目地块的原划拨决定书或土地出让合同未明确约定需要收回，或属于工业、仓储和研发用途之间的转换和商业服务业用地中细分用途之间的转换，或虽约定改变用途要收回但转换后用于非经营性用途的。

2.项目地块应具有合法的土地和房产手续。

（二）简化办理程序。房屋所有权人向镇人民政府（街道办事处、园区管委会）提出申请，镇人民政府（街道办事处、园区管委会）组织经发、投促、自然资源、规划管理、土地储备、城

市更新、不动产、住建、生态环境、城市管理、市级行业主管部门[1]等联合论证通过后，在房屋所在地现场和政府网站公示（不少于10个自然日），公示无异议后出具书面意见，再按新用途依据建设用地规划条件管理以及土地混合开发利用有关规定完善手续。

六、支持存量建筑临时转功能

（一）明确准入条件。允许已有合法土地和房产手续的存量建筑，在不改变原土地用途、土地使用年限、使用权类型、土地使用主体及已批规划许可文件、符合管理清单要求的前提下，临时改变建筑物使用功能。

（二）简化办理程序。房屋所有权人向属地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）提出申请，属地政府组织经发、投促、自然资源、规划管理、土地储备、城市更新、不动产、住建、生态环境、城市管理、市场监管、市级行业主管部门[2]等联合论证通过后，在房屋所在地现场和政府网站公示（不少于10个自然日），公示无异议后，出具书面意见，再按照地价计收标准核算补缴地价款，并报请市政府审批。市政府办公室就补缴地价征求市自然资源局（园区管委会）、市财政部门等单位意见后，依程序报请审批。审批通过后，房屋所有权人先与镇人民政府（街道

[1] 市级行业部门是指项目用途（功能）转换前或转换后为机关团体办公用房、公共服务设施、交通设施或市政公用设施的相应主管部门

[2] 同上

办事处、园区管委会）签订监管协议，再与市自然资源局（园区管委会）签订临时转功能合同。房屋所有权人凭临时转功能合同及地价款缴纳凭证，办理其他手续。

（三）确定地价计算。存量建筑转功能补缴地价款按照以下标准计收（计算出的结果为负值的，政府不予补偿；公式中的基准地价均指对应用途基准条件下楼面地价[3]）：

1.属于出让或流转土地的，应缴纳的地价款=（改变后用途基准地价/改变后用途法定最高年限－改变前用途基准地价/改变前用途法定最高年限）×转换的建筑面积×使用年限。

2.属于划拨或集体自用土地的，应缴纳的地价款=（改变后用途基准地价/改变后用途法定最高年限－改变前用途基准地价/改变前用途法定最高年限×60%）×转换的建筑面积×使用年限。

转功能为非营利性的公共服务设施、交通设施、市政公用设施，工业、仓储、研发用途之间相互转换，商业服务业用地下二级用途之间相互转换，以及公共管理与公共服务用地下二级用途之间相互转换，临时转功能期间无需收取地价款。经市级行业主管部门认定可享受5年内不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策的，可免收5年的地价款。

（四）规范期限与退出。首次申请的期限不得超过5年，期限届满前3个月，符合产业发展方向和履约监管要求的，可申请

[3] 区片基准地价

延期，总使用年限不超过15年。未申请延期或延期未获批准的，房屋所有权人应在期限届满后终止临时转功能的经营活动，并恢复建筑原有用途。

（五）加强批后监管。临时转功能期间，可正常办理市场主体登记及相关行业经营许可手续，但不得按转换后的功能用途进行土地使用权转让、房屋销售、分割转让、分割登记；涉及出租的，出租年限、用途、期满后退出等应符合临时转功能的要求；涉及政府征收、收回的，按原用途进行补偿。房屋所有权人需按照民事法律、法规的规定，处理好转功能涉及的相邻权关系，并负责处理由此引发的相邻权矛盾。镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应做好临时转功能项目的信息归档、日常监管等工作。

七、支持存量建筑实施微改造

（一）明确准入条件。在我市统筹划定或认定的产业社区邻里中心或产业服务中心范围内，或经市政府同意的项目，允许利用原有建筑，通过新建、改建等方式，改变或部分改变功能用途，并依法按改造后的功能用途办理不动产登记手续。改造后不得改变用地主体，严禁改造为商品住宅。

（二）规范办理程序。位于产业社区详细规划确定的邻里中心或产业服务中心范围内的，权利人向属地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）提交微改造项目实施性论证报告并提出改造申请，经属地部门联合审查通过后，由属地政府依规定编制总体

实施方案。市自然资源局（园区管委会）按经批准的总体实施方案组织供地，权利人签订土地出让合同后，依规定办理工程报建、竣工验收等手续，并办理不动产登记。原有建筑按照“缺什么补什么”的原则，补办规划条件核实和竣工验收备案材料，作为办理不动产登记依据。

（三）确定地价计算。微改造项目可综合考虑其改造成本，按区片市场评估价（或基准地价）的一定比例核定补缴地价款，具体按我市相关政策规定执行。出让年限应结合原有建筑可安全使用年限，依情形按剩余年限、法定出让最高年限或弹性年期等方式确定。

（四）加强批后监管。原土地或房屋无手续的微改造项目，非因政府规划，按总体实施方案完成改造并取得不动产权证书之日起10年内，不予批准不动产用途变更或转移登记，并在不动产权属证书附记栏中注记。

本指导意见自印发之日起试行，有效期3年。

公开方式：主动公开

东莞市自然资源局办公室　　2026年10月30日印发