

关于支持新供应建设用地 混合与兼容使用的指导意见

（2026 年 10 月 公示稿）

为贯彻落实《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43号）、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）、《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号）等文件要求，深入实施《河源市国土空间总体规划（2021—2035年）》，推进土地复合利用，提升规划弹性适应能力，激发城市发展动力与空间活力，结合河源市实际情况，制定本意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，以提升土地节约集约和复合利用水平为目标，遵循“用途相近、功能相容、互不干扰、设施共享”原则，制定新供应用地混合与兼容使用指导意见，优化土地资源及产业空间供给配置，促进制造业与服务业深度融合发展，为我市产业建设“大会战”、环万绿湖“湖泊+”绿色发展区建设提供支撑。

（二）概念定义

用地混合，是指用地内土地使用功能超出用地兼容规定的比例或适建用途，用地类别需以两种或两种以上用地性质组合表达。

用地兼容，是指用地以单一用地性质为主导，具有主导建筑与设施功能，在兼容比例和适建用途范围内，允许两种或两种以上建

筑与设施进行兼容使用，且兼容功能应服务于主导功能。用地类别以单一用地性质表达。

用地混合与兼容使用，均属于国土空间规划中土地复合利用的实施方式，应坚持安全优先、功能相容、风险隔离、公共利益不受挤占的原则。把公共安全放在首位，严格落实建筑结构安全、消防安全、土壤污染防治、自然灾害综合风险空间管控等要求及各类安全生产强制性规范，强化安全风险源头管控；遵循功能互补、互不干扰的原则，严禁功能冲突、相互影响的用地与业态无序混合，强化高危业态与敏感业态隔离管控；坚守公共利益，不得因兼容与混合使用挤占公共空间、弱化公共服务功能。

（三）适用范围

本意见适用于河源市行政辖区内的新供应建设用地。

二、用地混合

（一）管理方式

在规划编制阶段，为进一步释放规划弹性，提升城市活力，用地混合实行“正面清单+功能管控”的管理方式。

（二）正面清单

用地混合使用时，应符合用地混合正面清单（见附件1），根据主导功能，结合使用需求，合理确定混合功能。

支持一类工业用地（M1）作为主导功能，与科研用地（A35）、一类物流仓储用地（W1）混合使用，促进研发、办公、物流仓储等上下游产业链功能融合，顺应产业多业态融合发展趋势。

支持商业用地（B1）作为主导功能，与文化设施用地（A2）、体育用地（A4）、公园绿地（G1）、交通场站用地（S4）混合使用，推动零售、餐饮、娱乐等商业功能与文体功能深度融合发展，打造商业文体综合体，丰富商业业态，激发消费场景新活力。

支持居住用地（R）作为主导功能，与商业服务业设施用地（B，加油加气站除外）、公共管理与公共服务设施用地（A）、公用设施用地（U）混合使用，推动居住、社区服务、便民商业等业态就近集聚，构建便民“生活圈”，补齐社区公共服务配套短板，满足居民日常生活基本消费与就近办事需求。

支持城市轨道交通用地（S2）、交通枢纽用地（S3）及交通场站用地（S4）作为主导功能，与商业用地（B1）、商务用地（B2）混合使用，推动交通枢纽、场站和设施的立体复合利用，打造交通、商业、办公等多功能综合体。

支持在确保公园绿地主导功能、符合相关规范、严格落实绿地占补平衡要求的前提下，经相关主管部门同意，因地制宜开展公园绿地（G1）、广场用地（G3）与商业用地（B1）、文化设施用地（A2）、体育用地（A4）、道路与交通设施用地（S）等立体复合利用，推动城市公园与广场开放共享。

（三）管控要求

用地混合时，应明确一种主导功能，该功能对应的计容积率建筑面积占总计容积率建筑面积的比例须为最大（用地内无建构筑物，以用地面积占比计）。除主导功能外，其他各类功能对应的计容积率建筑面积占总计容积率建筑面积的比例均应当大于 15%（用地内无建构筑物，以用地面积计）。用地性质原则上应按各类功能占比由高至低的顺序排列，用地代码间以“+”符号连接。独立占地的公益性用地与其他用地混合时，可依据功能重要性综合确定主导功能。主导功能对应的计容积率建筑面积（或用地面积）占比应体现实质性主导作用，避免多种功能占比接近、缺乏明确主导功能的情形。

（四）实施机制

充分发挥国土空间规划的战略引领和统筹协调作用。在符合国土空间总体规划、相关专项规划的前提下，编制及修改国土空间详细规划时应综合考虑空间布局、产业融合、建筑兼容等因素，研究制定混合用地功能引导要求，明确混合用地的主导功能、混合功能及其比例，以及各用途土地面积、容积率和配套设施配置与管控要求。

三、用地兼容

（一）管理方式

在规划实施阶段，为提升土地使用的灵活性和适应性，用地兼容实行“正面清单+比例管控”的管理方式。

（二）正面清单

用地兼容使用应符合《用地兼容正面清单》（见附件2）规定。项目建设应统筹协调主导功能与兼容功能，确保主导功能优先落实，兼容功能始终服务于主导功能。

（三）管控要求

公共管理与公共服务设施用地(A)、商业服务业设施用地(B)、物流仓储用地(W)、道路与交通设施用地(S)及公用设施用地(U)等五类用地，其兼容功能对应的计容积率建筑面积占总计容积率建筑面积的比例不得超过15%（用地内无建构筑物，以用地面积计）。

为构建布局合理、功能完善的绿色开敞空间体系，对于绿地与广场用地(G)中的公园绿地(G1)、广场用地(G3)，在不改变用地主导功能、不减少绿地规模、确保绿化用地占比不低于国家现行标准的前提下，休憩、健身、停车、便民商业等配套设施用地占比可到8%。

（四）实施机制

在土地出让前，可依据本意见中用地兼容正面清单（见附件2）明确拟出让地块用地兼容的具体功能及比例，无需调整国土空间详细规划，直接出具规划设计条件。

四、土地供应

土地供应遵循“公开、公平、公正”原则，规划设计条件中涉及用地混合或用地兼容的相关内容，应在供地方案及《国有建设用地使用权出让合同》中予以载明。

混合用地涉及经营性用地的，采用招标、拍卖、挂牌方式供应；符合《划拨用地目录》（2025年修订版）规定的，可按划拨方式供应；满足协议出让条件的，可采取协议出让方式供应。兼容用地的供应方式按主导用途土地的供应方式进行管理。

五、出让年限

混合用地因土地用途不同导致法定最高出让年限不一致的，整宗土地的出让年限按其中法定最高出让年限的最短年限确定。

兼容用地的出让年限按主导功能对应用途土地的法定最高出让年限确定。

六、地价测算

以有偿使用方式供应混合用地的，应参考土地取得成本、周边同用途土地市场行情等因素，结合本地城镇基准地价水平，按不同用途分项评估后加权确定评估总价。

兼容用地应以主导用途地价为基础，结合兼容用途及其建筑规模比例综合评估出让底价，已有相关地价管理规定作出明确要求的，从其规定。

七、不动产登记

涉及用地混合或兼容开发利用的土地，其不动产权证书证载用途应与《国有建设用地使用权出让合同》约定用途保持一致。在严格按照合同约定或者划拨批准文件规定足额缴纳土地出让金（划拨价款）及相关税费后，不动产登记部门依申请按照有关规定办理不动产登记，并将合同约定或者划拨批准文件规定的用途清单、兼容或混合比例等信息在不动产登记簿及不动产权证书的附记栏中予以注明。

混合用地及兼容用地的分割转让应按照相关政策及规定从严控制。用地兼容用途部分原则上不允许脱离主导设施转让，避免变相开发。除《国有建设用地使用权出让合同》中约定可分割转让的部分外，土地应整体持有。

八、附则

本意见系补充性、指导性文件，不替代亦不否定现行详细规划的效力。现行详细规划已对用地混合与兼容作出明确规定的，从其规定；未作规定或规定不明确的，可以本意见作为实施依据。本文件未涵盖的其他建设用地混合与兼容情形，可参照本意见相关要求，结合本市现行规定执行；国家、省已有专项政策规定的，从其规定。

本意见自印发之日起试行，有效期一年。试行期间上级出台新规定的，遵照执行。

附件：1. 用地混合正面清单

2. 用地兼容正面清单

附件 1 用地混合正面清单

用地类别		鼓励混合使用的地类	可混合使用的地类
大类	中类		
居住用地（R）	二类居住用地（R2）	公共管理与公共服务设施用地（A，不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地） 商业用地（B1，不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地）、商务用地（B2） 绿地与广场用地（G）	娱乐康体用地（B3）、其他服务设施用地（B9） 交通场站用地（S4） 公用设施用地（U）
公共管理与公共服务设施用地（A）	行政办公用地（A1）、文化设施用地（A2）、教育科研用地（A3，不含中小学用地、幼儿园用地）、体育用地（A4）、医疗卫生用地（A5）（不含涉及传染病、流行病类医疗卫生用地）、社会福利用地（A6）	公共管理与公共服务设施用地（A）（不含涉及传染病、流行病类医疗卫生用地、中小学用地、幼儿园用地） 绿地与广场用地（G）	商业用地（B1，不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地）、商务用地（B2）、娱乐康体用地（B3） 交通场站用地（S4） 公用设施用地（U）
商业服务业设施用地（B）	商业用地（B1，不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地）、商务用地（B2）、娱乐康体用地（B3）	商业用地（B1，不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地）、商务用地（B2） 绿地与广场用地（G）	公共管理与公共服务设施用地（A，不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地） 二类居住用地（R2） 交通场站用地（S4）
工业用地（M）	一类工业用地（M1）	一类物流仓储用地（W1）	科研用地（A35） 商业用地（B1，不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地）、商务用地（B2） 交通场站用地（S4） 公用设施用地（U）
物流仓储用地（W）	一类物流仓储用地（W1）	一类工业用地（M1）	科研用地（A35） 商业用地（B1，不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地）、商务用地（B2） 交通场站用地（S4） 公用设施用地（U）

用地类别		鼓励混合使用的地类	可混合使用的地类
大类	中类		
道路与交通设施用地 (S)	城市道路用地 (S1)	无	交通场站用地 (S4) 绿地与广场用地 (G)、公用设施用地 (U)
	城市轨道交通用地 (S2)	商业用地 (B1, 不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地)、商务用地 (B2) 二类居住用地 (R2) 交通枢纽用地 (S3)、交通场站用地 (S4)	公共管理与公共服务设施用地 (A, 不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地) 一类物流仓储用地 (W1) 公用设施用地 (U) 绿地与广场用地 (G)
	交通枢纽用地 (S3)	商业用地 (B1, 不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地)、商务用地 (B2) 城市轨道交通用地 (S2)、交通场站用地 (S4)	公共管理与公共服务设施用地 (A, 不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地) 一类物流仓储用地 (W1) 公用设施用地 (U) 绿地与广场用地 (G)
	交通场站用地 (S4)	商业用地 (B1, 不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地)、商务用地 (B2) 城市轨道交通用地 (S2)、交通枢纽用地 (S3)	公共管理与公共服务设施用地 (A, 不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地) 一类物流仓储用地 (W1) 公用设施用地 (U) 绿地与广场用地 (G)
公用设施用地 (U)	供应设施用地 (U1)、环境设施用地 (U2)	无	公共管理与公共服务设施用地 (A, 不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地) 交通场站用地 (S4) 绿地与广场用地 (G)
绿地与广场用地 (G)	公园绿地 (G1)	交通场站用地 (S4)	公共管理与公共服务设施用地 (A, 不含机关团体用地、涉及传染病、流行病类医疗卫生用地) 商业用地 (B1, 不含批发市场用地及加油加气等公用设施营业网点用地) 城市轨道交通用地 (S2)、公用设施用地 (U)

附：①新旧土地用途分类衔接工作，将以《河源市国土空间规划管理技术规定》为基础，通过编制用地编码对照表，与《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》标准做好衔接。

②鼓励混合的地类是指与该类用地混合使用可提高土地使用效益，且无功能干扰，一般情况下推荐使用；可混合的地类指的是与该类用地混合使用应视条件进行具体选择和裁量。

③严禁居住、商业、公共服务、公用设施用地与对公共环境有一定干扰、污染和安全隐患的工矿用地和物流仓储用地进行混合。对于法律法规明确的具有环境保护、生态安全、消防安全、军事安全、文物保护等邻避、隔离要求及特色功能需求的用地，禁止与其他各类用地进行混合。

④本表涉及位于工业用地控制线内工业用地（M）、物流仓储用地（W）的，应当符合工业控制线管控要求。

⑤本表中公园绿地（G1）作为主导用途的混合使用，应严格落实绿地占补平衡要求，鼓励在符合相关规范、政策的前提下进行立体复合利用。

⑥本表涉及公用设施用地（U）的用地功能混合，应当开展公示征求社会意见后执行。

⑦本表中城市轨道交通用地（S2）的混合使用，涉及城市轨道交通线路的，应当经相关主管部门同意。

附件 2 用地兼容正面清单

土地用途			可兼容使用功能	可兼容比例
大类	中类	小类		
公共管理与公共服务设施用地(A)	行政办公用地(A1)	——	1. 可附设的公共管理与公共服务设施 2. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、宿舍公寓等 3. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 4. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	≤15%
	文化设施用地(A2)	——	1. 可附设的公共管理与公共服务设施 2. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、宿舍公寓等 3. 体育设施：包括体育场馆、各类球场等 4. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 5. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	≤15%
	教育科研用地(A3)	除中小学用地(A33)	1. 可附设的公共管理与公共服务设施 2. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、宿舍公寓等 3. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 4. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	宿舍按照现行相关规定执行，其他功能≤15%
	体育用地(A4)	——	1. 可附设的公共管理与公共服务设施 2. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、宿舍公寓等 3. 文化设施：包括图书馆、展览馆、文化活动中心等 4. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 5. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	≤15%
	社会福利用地(A6)	——	1. 可附设的公共管理与公共服务设施 2. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场） 3. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 4. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	≤15%
商业服务业设	商业用地(B1)	——	1. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、宿舍公寓等 2. 可附设的商务金融设施、娱乐设施	≤15%

土地用途			可兼容使用功能	可兼容比例
大类	中类	小类		
施用地(B)	商务用地(B2)	——	3. 可附设的公共管理与公共服务设施 4. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 5. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施 6. 工业研发设施：包括工业生产必需的研发、设计、检测、中试等 7. 物流服务设施：包括物资储备、简单加工、中转配送、运营管理、批发展销等综合物流功能	
	娱乐康体用地(B3)	——		
	其他服务设施用地(B9)	——	1. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场） 2. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 3. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	≤15%
物流仓储用地(W)	——	——	1. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、商务金融设施、宿舍 2. 一类工业厂房设施（符合安全生产和环境保护的相关要求） 3. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等 4. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	≤15%
道路与交通设施用地(S)	城市轨道交通用地(S2)	——	1. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场）、商务金融设施、管理配套设施、宿舍公寓等 2. 可附设的公共管理与公共服务设施	≤15%
	交通枢纽用地(S3)	——	3. 交通设施：包括客运站、码头、公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等	
	交通场站用地(S4)	——	4. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	
公用设施用地(U)	供应设施用地(U1)	——	1. 配套设施：包括零售商业、餐饮以及无安全影响的公用设施营业网点等便民服务设施（不含批发市场） 2. 交通设施：包括公共交通场站、地面公交场站、社会停车场等	≤15%
	环境设施用地(U2)	排水用地(U21)	3. 体育设施：包括体育场馆、各类球场等 4. 可附设的市政公用设施：包括水、电、气、热、通信、环卫、安全等各专业设施	
绿地与广场用地	公园绿地(G1)	——	休憩、健身、停车、便民商业等配套设施用地	8%

土地用途			可兼容使用功能	可兼容比例
大类	中类	小类		
(G)	广场用地 (G3)	——	休憩、健身、停车、便民商业等配套设施用地	8%