东莞市横沥镇土地利用总体规划2005-2020年

东莞市横沥镇人民政府

东莞市国土资源局横沥分局

目 录

一、总则

（一）规划依据

（二）规划范围

（三）规划期限

二、规划原则与目标

（一）指导思想

（二）规划目标

（三）规划原则

三、土地利用现状及评价

（一）横沥镇概况

四、土地利用空间结构

（一）城镇发展地位

（二）城镇土地利用空间布局思路

（三）城镇规模

五、土地利用结构调整

（一）农用地

（二）建设用地

（三）未利用地

六、土地用途管制区

（一）土地利用分区原则

（二）用途管制分区

七、土地利用空间管制

（一）空间管制目标及原则

八、“四整四聚”与土地整合

（一）“四整四聚”方针

（二）“四整四聚”目标

（三）“四整四聚”措施

九、土地利用与生态保护

（一）生态空间体系

十、规划实施保护措施

横沥镇土地利用总体规划

前 言

自2007年7月11日市政府召开土地利用总体规划修编动员会议，镇委镇政府给予这项工作高度重视，先后成立了镇土地利用总体规划修编工作领导小组和技术小组，并制定了本镇土地利用总体规划修编工作方案。方案内容除了认真贯彻《东莞市镇级土地利用总体规划修编工作方案》外，还结合本镇情况作了具体布置。

本次横沥镇土地利用总体规划修编完成了三个阶段工作：（一）准备阶段。成立镇土地利用总体规划修编工作领导小组和办公室，落实了规划编制经费。（二）收集资料及调查分析阶段。通过资料的收集和实地调研，对收集的资料进行了全面的整理和分析，完成了《土地利用变更》、《落实了基本农田保护区面积和耕地保有量面积》、《落实重点发展的项目---东部工业园常平园区项目》、《落实了四整四聚》、《落实了空间管制和“双线管制”》和《落实了空间上的发展计划》。（三）编制阶段。根据市对镇级土地利用总体规划修编的要求，进一步落实市下达主要控制性指标，积极与城镇总体规划和生态绿线控制沟通与协调，并结合专家论证，公众参与和部门协调对成果提出意见和建议，完成本镇土地利用总体规划及说明的编制工作。

一、总则

（一）规划依据

1、《中华人民共和国土地管理法》

2、《中华人民共和国土地管理法实施条例》

3、《中华人民共和国农业法基本农田保护条例》

4、《国务院关于深化土地改革严格土地管理的决定》

5、《广东省农田保护区管理条例》

6、《关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知》

7、《关于做好土地利用总体规划前期工作中“四清查、四对照”工作有关问题的通知》

8、《东莞市土地利用总体规划（2005-2020）及说明》

9、《横沥镇土地利用总体规划（1997-2010）》

10、《横沥镇国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》

11、《横沥镇城镇总体规划2005-2020年》

12、《横沥镇生态保护规划》

13、《东莞市环境保护规划》

14、《东莞市生态保护规划》

15、《东莞市域生态绿线控制规划》

（二）规划范围

覆盖横沥镇整个行政区域，总面积49.564平方公里。

（三）规划期限

规划基期2004年，规划期限2005-2020年，近期2005-2010年，远期2010-2020年。

二、规划原则与目标

（一）指导思想

立足全镇经济发展宏观布局的战略调整，以有效保障建设用地供给，不突破建设用地指标，切实保护耕地和生态平衡为总体目标，合理配置土地资源，优化土地利用结构，提高土地利用率，实现社会、经济、生态效益同步发展。提高规划的科学性、可操作性，以有利于实现我镇土地资源的可持续利用和社会经济可持续发展。按“严格控制、因地制宜、科学规范、实际操作、分类指导”的原则，坚持“城镇进圈、工业进园、民宅进区”三进的集约用地原则，重新整合土地资源，实行“四整四聚”（整合城镇建设向中心镇集聚，整合工业建设向工业建设综合园区集聚，整合民宅建设向中心区集聚，整合耕地保护向规模经营集聚，空间管制和双线管制。

（二）规划目标

1、以《东莞市土地利用总体规划》和《东莞市镇级土地利用总体规划指标分配方案》所确定的本镇土地利用指标为依据，将市重点发展的基础项目和本镇发展计划在空间上落实。

2、在保护耕地、保护生态和可持续土地利用前提下，保障城镇化建设用地有效需求。基本农田保护区面积达到555.33公顷（8330亩），耕地保有量904.6公顷（13569.0亩）。

3、适度控制用地规模，满足经济发展用地有效需求。到2020年建设用地规模2897.99公顷（43469.8亩），新增建设用地818.73公顷（12281.0亩），占用耕地91.07公顷（1366.0亩）。

4、大力推进四整四聚，拓宽建设用地腾挪空间。到2020年整合农村居民点300公顷（4500亩），纳入城镇和工业用地集中区。通过“退二进三”整合城镇，工矿用地和民宅用地513公顷（7700亩），建设工贸、旅游、生态新横沥。盘活存量土地20公顷（300亩）。

5、加强生态用地保护和生态环境建设，建立良好的人居环境，到规划末期全镇绿化率达到30%。

（三）规划原则

1、坚持落实科学发展观，以保护耕地为前提，严格保护基本农田，控制非农建设对耕地的占用。

2、坚持集约用地为核心，以人为本，按照上级分配指标建设用地总量，严格控制建设用地增量和规模。

3、坚持统筹各村，居委的发展，保障各业用地，优化村，街发展格局。

4、坚持机制创新，整合农地资源，做好耕地拆抵。整合建设用地资源，拓展发展建设腾挪空间。

5、坚持保护和改善生态，保障土地资源可持续利用。

三、土地利用现状及评价

（一）横沥镇概况

1、区位概况

横沥镇位于东莞市东北部，北临企石、石排，南临常平、东坑，西靠茶山，东接桥头。距离松山湖不到6公里，西距莞城12公里，比邻东莞火车站（东莞口岸），距广州、深圳、香港在1小时车程之内，交通十分方便。东部快速干线穿过镇的北部、规划环莞快速路由镇的东北向西南延镇边缘通过，并规划有站点。规划中的基础设施建成之后，将使横沥镇的区位条件得到提升，横沥的发展将步入一个新的阶段。

2、自然资源概况

横沥镇位于北纬23°至23°4’，东径113°55’至114°10’之间。地形属台丘平原埔田地，地势北高南低，北部和东部为丘陵台地区，中南部为连片的平原埔地。横沥镇属亚热带季风气候，光热充足，雨量充沛，水热同季。年均气温22℃，无霜期长达340天以上，农业生产一年可三熟。横沥镇水资源丰富，年均降雨量达1800毫米。河流主要有寒溪河和东引河。寒溪河流经本镇南部，东引河从镇区中部由东北至西南方向斜穿而过，沿河两岸风景秀丽，优良的生态环境和规模化的荔枝林，为城镇开展农业生态旅游提供了丰富的资源。

3、社会经济概况

横沥镇土地总面积49.564平方公里，下辖16个村委会和一个居委会,即横沥、月塘、山厦、新四、水边、长巷、田饶步、石涌、张坑、隔坑、半仙山、田头、村委、村头、田坑、六甲。2004年末，全镇总人口14.7万人，户藉总人口34298人，非本地户藉人口11.27万人，全镇人口密度每平方公里2939人。

横沥镇是东莞市各镇经济发展处于中等的地位。“十五时期尤其最后一年，横沥镇国民经济和社会发展取得了显著的成就，社会发展跨上了新台阶。“十五”期间，全镇生产总值年均增长23.28%；2004年全镇生产总值21.05亿元，按可比价格，比上年增长22.13%；第一、第二及第三产业结构比例为4.3:65.6:30.1；财政各项税收总额22391万元，增长51.22%；当年村镇两级可支配财政收入33912万元，增长4.52%；全社会固定资产投资总额81922万元，比上年增长142.57%；社会消费品零售总额80210万元，比上年增长13.71%；全年进出口总额45680万美元，其中出口总额38359万美元，比上年增长10.30%；实际利用外资7321万美元，增长14.24%.全年城镇可支配收入33912万元，增长4.52%；农村居民人均收入8796元，增长11.74%。

横沥镇基础设施取得了显著成就。全镇已建成，包括公路，铁路等多种运输方式的交通网络和现代通信，电子网络，2004年末全镇公路通车里程210公里，公路密度420公里/百平方公里。

4.生态环境概况

高速发展的工业，人口急速增加和快速的城镇化为横沥镇带来繁荣的同时，也带来大量生活污染和工业“三废”的排放，在水体、大气、土壤方面造成了全方位、高深度污染，同时加上对土地资源的过度利用，大量植被的破坏和土壤大面积地面硬化降低了环境的自净化能力，形成了较为严重的环境污染和生态问题。

针对上述生态环境问题，横沥镇实施了污染防治和生态保护并重问题。2004年“三化”建设总投资1403万元，其中污水处理建设总投入400万元，比上一年增长10.2%，每天处理污水量20418吨；绿化总投入88万元，增长14.57%；建成区绿化覆盖面积440公顷；园林绿地面积978公顷；公园个数达到9个，增长11.11%。公园占地面积12公顷。上述措施不仅遏制了环境污染发展趋势，而且逐步改善了部分环境质量指标。

(二)土地利用现状

1、土地利用结构

2004年土地利用现状变更调查结果表明，横沥镇农用面积为2560.40公顷(38405.93亩)，占土地总面积51.66%，其中耕地565.17公顷(8477.5亩)，园地880.25公顷(13203.8亩)，林地73.80公顷(1107.0亩)，牧草地0公顷(0亩)其它农用地1041.2公顷(15617.63亩)。建设用地面积为2079.25公顷(31188.8亩)，占土地总面积41.95%，其中城镇用地361.02公顷(5415.3亩)，农村居民占用地594.7公顷(8920.5亩)，独立工矿用地899.72公顷(13495.8亩)，特殊用地6.99公顷(104.8亩)，交通运输用地150.09公顷(2251.4亩)，水利设施用地66.73公顷(1001.0亩).未利用地面积为316.79公顷(4751.8亩)，占土地总面积的6.39%。

表一1横沥镇2004年土地利用现状

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 面积 | 公顷(亩) | 占总面积％ |
| 农用地 | 小计 | 2560.40(38405.93) | 51.66 |
| 耕地 | 565.17(8477.5) |  |
| 园地 | 880.25(13203.8) |  |
| 林地 | 73.8(1107.0) |  |
| 牧草地 | 0(0) |  |
| 其它农用地 | 1041.2(15617.63) |  |
|  |  |  |
| 建设用地 | 小计 | 2079.25(31188.8) | 41.95 |
| 建制镇用地 | 361.02(5415.3) |  |
| 农村居民占用地 | 594.70(8920.5) |  |
| 独立工矿用地 | 899.72(13495.8) |  |
| 特殊用地 | 6.99(104.8) |  |
| 交通运输用地 | 150.09(2251.4) | 铁路（504.7亩）公路（1746。7亩） |
| 水利设施用地 | 66.73(1001.0) |  |
|  |  |  |
| 未利用地 | 小计 | 316.79(4751.8) | 6.39 |
| 未利用土地 | 200.45(3006.8) |  |
| 其它用地 | 116.33(1745.0) |  |
|  |  |  |
| 合计 | 4956.44(74346.53) |  |

2、土地资源利用特征

（1）山多田少，土地供求矛盾突出，全镇人均土地资源0.035公顷(0.53亩)，人均耕地0.004公顷(0.06亩)，人均园地0.18公顷(2.70亩)，人均林地0.0007公顷（0.0105亩），人均建设用地0.015公顷(0.22亩)，随着横沥镇经济快速发展，各行各业的用地需求和可供给的土地数量之间的矛盾越来越突出。

（2）建设用地迅速增加，耕地资源急剧减少，至2004年建设用地已增至2079.25公顷(31188.8亩)，占土地总面积的51.66%，而耕地资源则从1996年3263.58公顷(48953.7亩)，降至2004年565.17公顷(8477.5亩)，平均每年减少337.3公顷(5059.5亩)。

（3）土地利用率高，后备资源短缺，至2004年土地利用率已高达93.61%，与全市土地利用率96.41%，平均水平略低一些。未利用土地只有316.79公顷(4751.8亩)，可见后备资源相当紧缺。

(三)上一轮规划实施评价

1996---2010年土地利用总体规划成果在本镇建设用地审批，耕地保护，资源开发等得到广泛应用，成为本镇土地管理最基本的法律根据之一，规划实施以来，坚持土地用途管制和“城镇进圈，工业进园，民宅进区”三进的集约用地指导思想.落实了耕地保护任务，扭转了乱占滥用耕地现象，缓解了本镇耕地保护与建设用地需求之间的矛盾，有效保障了建设用地的供给。1996—2004年农用地共减少10547.7亩，纯耕地减少6167.4亩。全镇建设用地共增加10597.6亩，年均增长量78.50公顷(1177.5亩)。

2．“四清查、四对照”分析

1、查清规划期建设用地总量，与社会经济发展目标相对照，2004年建设用地总量已打破2010年的规模。1996—2004年之间农用地共减少703.18公顷(10547.7亩)，建设用地共增加706.51公顷(10597.6亩)，比2010年规划规模超出1091.16公顷(16367.4亩).农村居民点用地初步得到控制；但城镇及独立工矿用地均已突破控制指标。建设用地占用耕地也大大超出了指标。

1996---2004年建设用地共增长706.51公顷（10597.6亩），由此而带来的GDP增长21.05亿元，建设用地平均每年增加88公顷，带来年均GDP增长2.63亿元，每增加1 公顷的建设用地增量，将带动2988万元的GDP增长. 横沥镇建设用地总量与GDP总量呈正比相关关系。

2、查清存量土地和低效用地量，与规划确定的节约用地挖潜目标对照，根据统计，1998—2004年横沥镇的存量建设用地78.36公顷(1175.4亩)，其中闲置地17.86公顷(268亩)，占总量22.8%.批而未供土地60.5公顷 (907.5亩)占总量77.2%。

以土地投资强度分析，横沥镇地均固定投资总额上升缓慢，至2006年8月，全镇共有外资企业210家，投资总额3200万美元，年均增长率8.3%，处于每年缓慢增长趋势。从土地产出效益分析，建设用地二三产业增加值由1996年0.8万元/公顷增至2004年2.32万元/公顷。

由此可见，横沥镇的建设用地集约利用水平还是逐年有所上升。

3、查清耕地和基本农田保有量，与规划保护目标对照

2000年市下达横沥镇的基本农田保护区面积13934.4亩，规划期内实际基本农田保护区任务555.33公顷（8330亩），完成了市下达任务。同时镇政府分别与村委会签定了基本农田保护区目标责任书16份。

4、查清违法用地数量和处理情况，与违法用地的处理要求对照

1996～2004年，按照国家土地政策和执法检查的要求，以及根据市的部署，横沥镇开展一系列违法用地专项检查工作，共查出违法用地112宗，用地面积43.73公项（656亩），占用耕地4.33　　 公顷（65亩），已处理面积43.73公项（656亩），处理率100％。在这些违法用地处理当中，根据不同的用地类型，制定了不同的处理措施，对违法用地的处理符合国务院和国土资源部的相关要求。违法用地量少，用地秩序得到根本好转。

（四）土地利用存在问题

1、横沥镇土地资源有限，土地后备资源不多。建设用地扩张快，耕地面积锐减，可转为建设用地的资源空间萎缩。全镇土地总面积49.56平方公里。1996～2004年已建的建设用地2079.25公顷（31188.8亩），而农用地急剧减少，平均每年减少337.3公顷（5059.5亩）。照此消耗速度，全镇可开发利用的土地只可支撑若干年。

2、土地产出效益偏低。2004年GDP为21.05亿元，每亩建设用地GDP产出率2.63万元，土地产出率大大高于全市此25.5万元的水平。要实现2020年GDP翻二翻，只有改变用地方式，提高土地集约节约利用水平，才能达到经济发展目标。

3、耕地保护压力进一步加大。根据东府[2007]67号文关于《东莞市镇级土地利用总体规划修编指标分配方案》的通知，市下达本镇的农田保护区面积为555.33公顷（8330亩，未含增加5%），但根据规划资料显示，基本农田任务远远超过耕地保有量，虽然可通过一部分带K园地、鱼塘补充耕地保有量不足，但基本农田任务仍相当繁重。

4、土地污染日趋严重，环境压力大。

由于近年来经济发展快速，规划相对滞后。工业布局凌乱，缺乏合理功能。再加上工业“三废”治理跟不上，不少农田受到污染，致使大量耕作土壤退化和耕作条件破坏，也有一些农田处于被抛荒状态，农业综合生产力下降，环境压力与日俱增。

四、土地利用空间结构

（一）城镇发展地位

建设的岭南特色为内涵的“中国镇”，成为东莞城市群中的工贸、旅游、生态新市镇，形成的先进制造业为基础，现代服务是为特色同步发展的新格局，错位经营，特色发展，辐射珠三角。实施文化新城、新兴产业与和谐发展带动战略，在更高层次上推进经济社会文化协调发展，促进人的全面发展和社会全面进步，走出一条有特色的新型的乡镇发展模式，构建富强民主文明的和谐新城，实现新的跨越式发展，赶上珠江三角洲先进地区的发展水平，成为适宜创业和居住的和谐文明精品城镇之一。

（二）城镇土地利用空间布局思路

广深铁路和东引河将横沥镇分割成界限的四个片区，形成一河两岸、四片区的布局结构。

北部片区：北部片区集中了横沥镇近年来开发的几个工业小区，亦是横沥镇农业发展重要地区，北部片区的发展是横沥镇经济的重要支撑点。

东部片区：紧邻常平镇，部分用地属于东部工业园的控制区，受两者辐射作用较强。东部片区招商引资定位为资金密集型企业，该地区的发展将成为横沥镇未来经济的腾飞的引擎。

中部生活区：中部生活区借助自然秀丽的东引河景观，在横沥镇老区上，整合为未来的集中居住片区。

中心城区：位于横沥镇西南部，集中了横沥镇大型公共服务设施用地，同时该片区兼顾了部分居住用地。

（三）城镇规模

城镇总体规划修编预测到2020年城镇用地面积2436公顷（36540亩），考虑到城镇总体规划与土地利用总体规划在规划期限和地类分类上的差别，两者之间虽有一些差异，但必须认真的协调，在用地布局上，土地利用总体规划必须服从城镇总体规划；在用地数量上，城镇总体规划必须服从土地利用总体规划。

五、土地利用结构调整

（一）农用地

规划到2020年，农用地面积为1854公顷（27810.0亩）比2004年减少706.4公顷（10596.0亩），占土地总面积37.41％

其中 ：

耕地面积565公顷（8477亩），占农用地总面积64.18％，加易地保护区面积耕地，则与2004年持平

园地面积343公顷(5115.0亩)，2004年减少525.25公顷（8088.7亩），占农用地总面18.50％

林地面积50公顷（750亩），比2004年减少23.8公顷（357.0亩），占农用地总面积2.70％

其它农用地面积896公顷（13440.0亩），比2004年减少145公顷（2175.0亩），占农用地总面积4.83％

（二）建设用地

规划到2020年，建设用地面积2898.0公顷（43470.0亩），比2004年增加818.75公顷（12281.3亩），占土地面积58.46％。按规划期未预测常住人口计算规划期未人均建设用地面积120平方米。

其中

城镇用地面积325公顷（4876亩），比2004年减少36公顷（540亩），占建设用地总面积11.21％。

农村居民点用地390公顷（5955.0亩）。比2004年减少204.7公顷（3070.5亩），占建设用地总面积13.45％。

工矿用地面积1926公顷（28888.4亩），比2004年增加1026.3公顷（15394.5亩），占建设用地总面积66.45％。

特殊用地7公顷（105亩），比2004年增加0.01公顷（0.15亩），占建设用地总面积0.01％。

交通用地面积243公顷（3645亩），比2004年增加93公顷（1395亩），占建设用地总面积8.38％。

水利水工用地面积7公顷（1905亩），比2004年减少59.7公顷（895.5亩），占建设用地总面积0.001％。

（三）未利用地

规划到2020年未利用地面积为204.44公顷（3066.6亩），比2004年减少112.35公顷（1685.25亩），占土地总面积7.05﹪。

六、土地用途管制区

（一）土地利用分区原则

1、区内自然条件和社会经济条件相似性；

2、区内土地利用结构和土地利用主导方向相对一致性，土地开发利用和整治、改善土地生态环境的措施基本相同；

3、可操作性原则，规划分区方案是一个实用性方案，其落脚点在于实施。

4、综合因素和主导性相结合的原则

5、定性分析与定量分析相结合的原则

6、保持村级行政界线的完整性

（二）用途管制分区

1、基本农田保护区

基本农田保护区是指为对基本农田进行特殊保护和管理划定的土地用途管制区。以基本农田为基数，按105％落实基本农田保护区，线状和单独选址工程在基本农田保护区占用不超过5％时，视为占用地一般农用地，不需补划农田保护区，到2020年基本农田保护区任务555.31公顷（8330.0亩），规划期内保证基本农田不减少，质量不降低。基本农田保护区主要布局在长巷、田饶步、六甲、水边、村头、田头、隔坑、田坑、村尾、半仙山等村。

其管制原则是：

（1）区内土地用途为基本农田和直接为基本农田服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其它农业设施，原则上禁止占用区内土地进行非农建设（《土地管理法》第26条规定建设项目除外）；

（2）区内耕地在不破坏耕作层的前提下，可调整为其它农用地，并按照相同的管制规则进行保护和管理；

（3）不得破坏、污染和荒芜区内土地，禁止企业或畜禽饲养场直接向区内农田排放废水、废气等。

（4）由于特殊原因对区域内划定的基本农田进行局部空间调整时，必须取得本规划的批准机关同意，并保证调整后的基本农田面积不减少，质量不降低。

2、一般农地区

一般农地区是指基本农田保护区以外，为农业生产发展需要划定的土地用途区，包括现有连片种植园地、畜禽和水产养殖基地，城镇绿化隔离带用地，为农业生产和生态建设服务的各种设施用地、规划到2020年一般农地区面积810.7公顷（12160.5亩）。其中，果园（343公顷）主要分布于田饶步、六甲、长巷、水边等村，淡水鱼养殖主要分布于水边村。

其管制规划是：

（1）区内土地主要用作耕地、园地、畜禽和水产养殖基地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施。

（2）区内土地的占用必须按照计划和实际需要占用，但不得超出计划的范围，同时必须严格按照农用地用途转用的审批程序进行。

（3）不得破坏、污染和荒芜区内土地，禁止企业或畜禽饲养场直接向区内排放废水、废气等。

3、林业用地

林业用地区是指为林业发展需要和为保护生态环境而划定的土地用途区。根据生态环境保护和防止水土流失的需要，本区内土地主要用地营造水土保持林及防护林，以种植生态林区，要尽量保持岗地上的林木，并且加以改造，增加阔叶林树种。规划到2020年林地区面积50公顷（750.0亩），林地主要集中在张坑等村。

其管制规则：

（1）区内土地主要用地林业生产以及直接为林业生产和生态建设服务的管林设施，不得擅自改变林业用地区的土地用途；

（2）严格控制非农建设占用林地，不得占用区内土地进行毁林开垦，采石、挖沙、取土等活动。

（3）区内现有非农建设用地应当按其适宜性调整为林业用地或其它农用地，规划期内确实不能调整的，可保留现状用途，但不得扩大面积。

4、城镇建设用地区

城镇建设用地区是指为镇发展需要而划定的土地用途区，包括城镇建成区和规划期内计划发展的城镇用地，规划到2020年城镇建设用地区面积325公顷（4876亩）。未来的土地利用必须重视城镇建设用地的内涵挖潜，充分利用已批未建的闲置地，进行旧城区改造，改善旧城区环境。城镇用地要统一征用，成片开发，节约集约用地。规划城区绿化覆盖率35％。

其管制规则是：

（1）严格按照本次规划的用地指标和划定的城镇建设控制圈安排城镇建设用地，不允许在圈外征用土地用于城镇建设；

（2）严格按照城镇发展规划布局用地，合理配置城镇的各功能用地，以节约用地和合理用地；

（3）新增用地应当充分利用现有存量土地或空闲地，尽量少占耕地，确需扩大外建，应当首先利用非耕地和劣质耕地；

（4）新增的建设用地不得破坏现有的城镇生态环境，占用生态绿化用地的必须提出相关的改善措施；

5、农村居民点建设用地区

农村居民点建设用地区是指为农村居民点发展需要划定的土地用途区，规划到2020年农村居民点建设用地区面积为390公顷（5955亩）。主要保留原有集中连片的农村居民点，未来的土地利用应通过对农村居民宅基地整理改造，提高容积率，将相对分散的村庄逐步向中心村和城镇建成区集中，对于废弃的宅基地，通过村庄改造和整理后再利用。

其管制规则是：

（1）区内土地的使用必须符合村庄和集镇规划；

（2）区内新增建设用地应优先利用现有建设用地，闲置地和废弃地；

（3）区内农用地在批准改变用途前，应当按原用途使用，不得荒芜；

（4）农村建房用地只允许拆旧建新，以旧换新严格执行一户一宅基地，提倡建公寓式楼房，以节约土地。

6、工矿用地区

工矿用地区是城镇建成区以外的工矿用地，为工矿用地发展需要划定的土地用途区，规划到2020年工矿用地区用地面积为1926公顷（28890.0亩）。

其管制规则是：

（1）区内土地主要用于工业建设及不宜在居民点内配置的其它工业用地及其配套设施，但必须符合工矿建设规划，对进入区内的工业项目要严格审查，限制大污染工业，以保证本镇生态环境不被破坏；

（2）必须严格按照国家规定的行业用地定额标准安排区内各项建设用地，优先利用现有建设用地、闲置地和废弃地；

（3）区内新增建设用地要实行统一征用、开发，安排已依法批准的建设项目使用土地；

（4）区内农用地在批准改变用途前，应当按原用途使用，不得荒芜。

7、特殊用地区或自然与人文景观保护区

指用于旅游、风景、文物保护、墓地、国防等方面的用地。2004年特殊用地面积6.99公顷（104.8亩），人文景观和自然景观面积不计算在内。主要分布于横沥村。

管制规则是：（1）属省、市级文物保护单用地要明确划定和标明地界，任何单位和个人不得侵占破坏；

（2）风景、旅游用地要严格按资源现状，合理规划，不得擅自改变用途和破坏景观。

（3）严格控制墓园、墓地的规模面积尽量少占土地。

8、其他建设用地区

包括现状地类中的交通运输用地、水利水工设施用地。规划到2020年交通运输用地面积为243公顷（3645亩），水利水工建设用地面积为7公顷（105.0亩）。

其管制规则是：

（1）必须严格按照行业用地标准安排区内各项建设用地；

（2）区内的农用地在批准改变用途前，应按其原用途使用，不得荒芜。

9、未利用土地区

2004年未利用土地面积204.44公顷（3066.6亩），规划期内应根据用地需要和经济能力逐步开发利用。到2020年可开发转用112公顷（1680亩）。

管制规划是：未利用土地开发纳入本规划进行，严禁滥用、乱用。

七、土地利用空间管制

（一）空间管制目标及原则

1、空间管制目标

通过明确横沥镇区域空间开发管制范围，制定严格的生态环境资源保护措施，规定各类开发建设行为必须遵守的行动纲领和行为准则。空间管制是为了协调城乡发展、资源综合利用，风景名胜区保护和管理、历史文化遗产保护、重大基础设施建设、城镇生命线系统安全等方面制定的强制性内容。通过划定城镇建设用地和非城镇建设用地，实现生态绿化和基本农田保护区红线的“双线”管制，避免城镇建设用地在空间的盲目扩张，从而达到保护历史文化遗产、保护生态环境、保护物种多样性，建设自然生态和城镇生态相交融的富活力和持续发展能力的城乡协调发展格局。

（1）保护生态环境。严格控制区域生态“底线”的保障条件，防止生态环境继续恶化，保护全镇生态结构，提升生态环境质量，构建生态安全格局。

（2）引导空间结构。通过建立空间管制，改变城镇无序发展的状态，优先城镇用地、工业用地、农村居民点的土地利用空间结构。

（3）引导全镇资源合理配置，最低限度地降低开发与资源保护的冲突，减低对自然生态体系的冲击。

（4）保护战略性资源。通过对其有整体战略意义的资源和交通发展空间的管制，防止战略性资源的破坏和低效利用，保障区域经济、产业和基础设施可持续发展的空间条件，保持区域整体竞争力。

2、空间管制原则

（1）统筹协调发展的原则。合理利用土地资源，保护耕地，改善全镇生态环境质量。以城乡统筹为目标，对镇域内城镇发展和土地利用进行综合控制和引导。按照五个统筹的要求，加强各镇之间的合作，构建跨越行政区域的模式。

（2）生态优先，可持续发展的原则。综合考虑生态环境质量和产业布局的差异性以及土地开发的适宜性，进行空间管制区划分。坚持生态优先，以改善城乡人居生态环境，提高生活水平为空间管制的出发点和最终目的。

（3）系统性原则。改变单因单果的链式思维模式，以系统观念和网络式思维为基础，加强全镇水资源利用、土地利用、环境整治、资源保护、环境基础设施体系建设和全镇生态结构培育等方面的协同发展。

（4）渐进控制与发展原则。空间管制的实施是渐进式地控制和发展的，必须坚持高起点规划，高标准建设，分步实施，循序渐进地推进空间管制的实施。

（二）空间管制措施

1、建设用地布局空间管制

(1)城镇体系土地利用空间布局管制

为横沥镇因地制宜指导横沥镇土地利用结构、布局调整和土地管理，根据自然、社会、经济条件和经济布局，将横沥镇划分为“一河两岸，四个片区”，分别是镇中心片区、北部工业片区、东部工业片区（属东部工业园控制）、中部东引河两岸风景旅游和高尚居住片区，确定各片区土地利用发展方向和空间布局。

①旧城镇中心区

中心主城区位于西南部，是横沥发展的核心，土地面积为325公顷（4876亩）要以强化集聚能力，优化功能布局，适度超前规划为手段，扩大发展空间，突出发展亮点，打造集商贸、文化、教育、居住于一体的“山、水、文”新城镇中心区。完善城镇基础设施，各类建设用地由外延扩展向内涵挖潜转变，严控居民点用地规模和布局。

②北部工业片区

北部工业片区位于横沥镇的北部，该片区集中了横沥镇近年来开发的几个工业小区，亦是横沥镇农业发展重要地区，北部片区的发展是横沥镇经济的重要支撑点。

③东部工业片区

东部片区位于横沥镇东部，紧邻常平镇，部分用地属于东部工业园的控制区，受两者辐射作用较强。东部片区招商引资定位为资金密集型企业，该地区的发展将成为横沥镇未来经济的腾飞的引擎。

④中部风景旅游、生活片区

中部片区位于横沥镇的中部，该片区借助自然秀丽的东引河景观，在横沥镇老区上，整合为未来的集中居住区及旅游区。这里有丰富的历史文物古迹，成为横沥镇一大亮点。如滨河景观带等。

2、工业用地空间管制政策

对全镇各村级工业小区和镇级工业区进行全面整合，集中建设长田工业区、水边工业区、三江工业区和西城工业区。通过整合，集中优化布局，形成资源优势互补，合理配置和产业群聚集效应，形成规模优势和持久竞争力。根据国土资源部2004年11月1日颁发的《工业项目建设用地控制指标》为依据，对工业用地投资项目进行选项，不合投资标准的不给予进入工业园区。

3、廊线空间管制

（1）交通廊线空间管制

在现有的环城大道、中山路、滨河路、康乐路、恒泉路等30-46米宽主要道组成的“一环四射”主路网发展的基础上，保持交通的通达性。依据规划目标，未来横沥公路网由四个层次组成，第一层次：高等级公路—东部快速路，红线宽度控制150米；第二个层次与市主要联网公路，红线宽度控制在80米；第三个层次：镇道，红线宽度控制在60米；第四个层次：村道，红线宽度控制在15米。

（2）电力廊线空间管制

规划期间220KV输电线路不允许穿越城区。110KV电力线路一般采用架空敷设，沿城区主干道，次干道绿化带架设，城区110KV电力线路应尽量采用地下电缆敷设方式。架空电力线路保护区控制范围内不得新建建筑物，宜设置绿地，控制范围规定如下：10KV控制距离5米；35KV控制距离10米；110KV控制距离13米；220KV控制距离20米；330KV控制距离为23米；500KV控制距离为38米。

4、生态绿地空间管制

根据广东省《区域绿地规划指引》，横沥镇生态绿地类型主要有：保护区生态绿地、河川生态绿地、风景绿地。

（1）基本农田保护区空间管制

基本农田保护区主要布局于长巷、田饶步、六甲、水边、村头、田头，少数分布于隔坑、田坑、村尾等村。

基本农田保护区根据东莞市农用地分等定级成果，大部分划分为二、三等，质量中等，部分为一等地。因此，要严格按照《基本农田保护区管理条例》及省、市有关规定进行和管理，未经批准一律不得占用；基本农田保护区内的土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的道路、农田水利、农田防护林和其他农业设施；基本农田保护区内的耕地在不破坏耕地作层的前提下，可调整为其他农业用地，并按照基本农保护区管理规则进行保护和管理。不得为城镇建设需要破坏、污染、荒芜基本农田保护区内的土地，严格按《广东省农业环境保护条例》的规定执行，禁止企业或畜禽饲养场直接向区内农田排放废气等；禁止非农建设占用基本农田保护区的土地。

（2）河涌生态绿地空间管制

境内东引河两岸划入30米的陆域。

围绕东引河建立缓冲带，以防止城镇建设的侵害，维护原有生态环境。加固东引河，防止沿河岸地遭到破坏。尽可能保持两岸的自然形态，最大限度地维护由“近岸生态绿地——近水湿生植物——挺水植物——浮水植物——沉水植物”构成的完整水生生态系统结构。加快实施河涌清污、引水清污、截污分流和集中处理等控制措施。

（3）风景生态绿地空间管制

横沥自然资源丰富，拥有国家级、省级重点文物保护单位较丰富的人文自然旅游资源，如岛和东引河自然景观等。但部分景区缺乏保护措施，生态保护不力，环境较差，影响了旅游景点的品味。

本规划规定的风景生态绿地空间管制范围内，禁止非农建设侵占景区内土地，促进景区内植被恢复，维持自然生境，景区内尽量维护生态系统的自然演替。

5、①不准建设区 ②非农建设区 ③控制发展区（发展备用地）

八、“四整四聚”与土地整合

按内涵挖潜为主，提高土地集约节约的利用水平的原则，以保护耕地为前提，以集约节约为核心的控制建设用地规模为重点，规划以“四整四聚”方式，整合城镇用地，城镇建设向城镇中心集聚；整合工业用地，工业建设向园区集聚，整合农村居民点，民宅建设向中心区集聚，整合零散耕地，耕地保护向规模经营集聚，提高土地资源供给能力和利用水平。

（一）“四整四聚”方针

1、突出横沥土地资源制，合理部署新增建设用地。结合市提出的4：4：2的要求，在保障生态的前提下，尽可能满足经济发展用地，提出可持续利用方向和措施。

2、突出统筹土地管理，打破村级界限进行土地资源配置，根据生产力布局的需要，实行连片集中开发，统筹使用土地指标。

3、突出保护耕地和耕地占补平衡。从生态的角度来考虑耕地的农用地生态效应，并充分认识横沥耕地保护压力大的客观实际，科学确定耕地数量和布局，做好农村居民点改建与新增建设用地挂钩。

4、突出土地整合，提高土地产出率。从全镇土地统筹发展角度，做好全镇土地资源整合的可能性，腾挪发展空间。

（二）“四整四聚”目标

1、到2002年整合农村居民点313公顷（4690亩），纳入城镇和工业用地集中区，拓展建设用地腾挪空间。

2、镇中心区工业用地和“城中村”60公顷（900亩），建设的行政、商贸、文化教育、居住于一体的“山、水、文”新城镇中心。

3、整合历史分散陈旧低效工业用地153公顷（2300亩）

4、整合改造农村居民点20公顷（300亩）恢复耕地用途，与新增建设用地挂钩。

5、整合耕地资源，改造整理800公顷（12000亩）耕地，提高产量30％，以质折抵增加耕地155.3公顷（2330亩）。

（三）“四整四聚”措施

1、坚决执行规划用地规模和年度计划指标控制，政策引导内涵挖潛。

2、量化建设用地指标考核体系，镇政府领导在任期内建设用地实行限额管理，从严控制建设用地。建立建设用地台帐，凡无指标用地项目一律不审批、不供地。建立考核制度，把建设用地量化指标执行情况，纳入镇领导班子政绩年度考核和村“两委班子政绩年度考核内容”，对擅自突破建设用地量化指标造成重大违法用地案的，给予一票否决，并依法坚决追究土地违法责任。

3、实行多目标调控监管，促进土地集约节约利用。

4、整合存量土地，提高利用效率。整合城镇用地，采取建设用地置换、闲置土地处理、公开出让处置和土地储备多种方式盘活存量土地。

5、整合工业用地，集聚工业园区。加强园区产业化规划，提高产业现代化水平。园区产业化规划和建设，抓好产业定位，抓好聚集整合。以特色产业为主，形成产业群体规模优势，加强相同产业的空间整合，使量大面广、规模普遍较小的同类型企业聚集，适应社会化分工和专业化协作要求，更好地发挥产业群体的规模效益。

6、整合农村居民点用地，完善村居民公寓用地政策。根据各村常住人口、户数等实际情况，严格控制公寓用地面积，以村为单位，村居民公寓累计的规划户数不得多于现户藉户数，人均用地面积不得大于30平方米，建筑面积不得大于50平方米，认真落实“新旧挂钩”政策，确保收回旧宅基地。

7、整合耕地资源，集聚农用地。利用经济杠杆对耕地整治、保护给予经济鼓励，制定相应农业经济政策，鼓励农业向“三高”农业发展。

九、土地利用与生态保护

生态绿线控制规划，改变了传统的“建设用地”规划，用“反规划”的方式来限制土地利用，加强生态保护。作为城镇建设的禁区和“高压线”生态绿线统筹协调了经济发展与生态资源的保护关系，体现了空间资源管制的统筹性，是落实科学发展观，建设环境友好型城镇的重要举措，也是在城镇快速扩张和环境压力下求发展的实际行动。

（一）生态空间体系

1、城镇绿地系统规划以东莞市绿地系统规划为依据，形成“一网、一环、二轴的绿色空间系统结构布局”。

（1）一网：建构城镇绿色生态廊道网络

（2）二环：构建城镇外围的生态绿地共生环、构结环城镇中心区的公共绿地关系环

(3）二轴：构建全镇山水轴和东引河轴

2、五项绿地工程

（1）营造环城绿带，在于相邻镇之间，以植树为主，建设宽度不小于300米，绿色覆盖率达到75％以上的环城绿带。

（2）建设道路绿线。东部快线（横沥段）两旁营造30-50米宽的绿化带，在中山路、康乐路、振兴路、坏镇路（包括东环路、南环路、西环路、北环路）两旁设置10-20米宽的绿化带，采用乔、灌、花、草综合配置，立体绿化，形成各其特色的绿色景观廊道。

（3）建设公园绿地。建立和健全横沥公园和东江湿地公园，面积分别为10公顷和6公顷，每个村设置1个公园，面积2-3公顷的公园，各居民区还建立1个小公园，面积1-2公顷公园。

（4）建设小区绿景。要充分挖掘生活小区和主要街道的边缘绿地，拓宽边角空间，结合景观改造，见缝插绿，搞好美化、绿化、优化居住环境。

（5）营造田园绿网。在现有农田保护区内，每年营造农田林网，充分利用机耕道、塘基、河堤、田基进行植树，对原有缺株、缺段的田间林网进行补种，营造独其特色的田园风光。

（二）规划方案的环境影响评价

生态环境规划的实施将会使横沥生态环境得到有效的保护和改善，自然资源和环境资源得到合理开发利用，土地利结构更趋合理，水资源得到有效保护和利用，经济发展、土地利用和环境保护关系更趋于和谐，人居环境更为理想，引导经济快速发展走向可持续发展的道路。

1、环境效益

通过土地利用结构调整和空间管制，引导环境污染的治理和产业结构调整，环境质量在规划期间将大大改善。

到2020年东江饮用水源区水质基本达到国家Ⅱ类水质标准。城镇生活污水集中处理率提升到95%，工业废水达标排放率90％；空气质量也从逐步改善到全面提升，到2020年，环境空气质量优良天数达到360天；工业固体废物减量化，到2020年镇区生活垃圾无害化处理达到100％，危险废物综合利用达70％，医疗废物集中达标处置率达100％，污泥综合处理率达75％。

通过全镇生态绿地系统建设，结合各项工程项目的实施，在实现城镇中心区的绿地覆盖率，人均绿地持续增长地同时，逐步形成了生态功能完善，环境优美，生活舒适的人居环境。

2、社会经济效益

本规划的实施有利于造环境，为经济发展创造条件。横沥镇在规划期间通过造环境，改变了以往重建设，轻环境的意识，把植树绿化、环境净化、城管制度经作为推进城镇化进程的三大任务来抓，依托绿化工程、净化工程的城管制度化工程从源头上解决影响和阻碍环境建设的不利因素，着力打造绿色横沥“结净横沥”，全力构造环境管理有效机制，同时把投资软环境作为第一环境来抓，加大政务改革力度，优化投资环境，为横沥经济跨越式发展打造优质的环境综合竞争力。

十、规划实施保护措施

1、土地利用总体规划经市人民政府批准后，镇政府要把镇的经济社会发展计划，并切实实行保护耕地的任期责任制，以作为考核镇、村级领导政绩的主要内容，组织各村委和各部门实施执行。

2、利用各种新闻媒介和宣传工具，大力宣传土地国情、镇情和土地利用总体规划，让社会各界充分了解土地利用总体规划的权威性和重要性，自觉遵守，执行土地利用总体规划，严格实施土地利用总体规划，强化土地利用总体的集中统一管理，严禁无规划用地以及有违反规划用地，加强对规划实施工作的监督检查，鼓励和引导公众参与规划实施工作的监督，督促镇政府、村委和土地管理部门依法执法。

3、积极推进土地使用制度和土地税费制度改革，全面推行工业用地招拍挂出让，全面实现土地资源的有偿使用制度，建立和完善市场调节机制，遵循成本体现补偿、价格反映的原则充分利用各种经济手段，通过土地使用成本来调节土地利用规模和布局，促进土地的节约和集约利用。

加强土地整理，土地开发的扶持和管理。对集体和个人进行的土地整理、开发、复垦工作，给予各种优惠政策和一定资金的扶持。

落实居民点整理和旧城改造资金投入，制定优惠政策，建立多元化的投资机构，形成以政府为主导，社会各方面广泛参与的村庄改造投入机制。

4、进一肯强化和规范用地管理。依据土地利用总体规划合理制定土地利用年度计划，完善计划管理体系：一是严格执行土地利用用途分区管理制度，引导建设用地合理布局；二是强化建设项目用地预审制度。对不符合土地利用总体规划项目，一律不得通过建设项目预审。

5、加强对农田管理和建设，特别是对基本农田保护区要按《广东省基本农田管理条例》进行管理和建设。建设一批“三高”农业，对中低产改造要做到有计划有步骤，在规划期内建成一批“三高”农业。

6、加强规划监察执法力度，构建和谐用地秩序。坚持预防为主，全程监督，依法查处原则。加强执法队伍和制度建设。建立市、镇、村三级监督立体网络，形成“村有举报、镇有制止、市有处罚”三级管理体系。建立巡查制度，监察员工作考核制度、责任追究制度。实现土地执法由国土、司法、交通、监察等多个部门联合查处。

7、运用信息技术，堤高规划管理水平，建立土地利用总体规划信息系统，实现图文一体化管理。实现图形属性联合查询、图形属性无缝集成。实现土地管理办公自动化。建立完善土地利用档案管理制度、土地调查和土地统计制度。利用信息系统技术，建立土地利用动态监测系统。

表3 横沥镇2005-2020年规划前后各类用地对照表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度地类（公顿/亩） | 2004 | 2010 | 2020 |  |
| 农 用 地 | 小计 | 2560.40(38405.93) | 2204(33060.0) | 1854(27810.0) |  |
| 耕地 | 565.17(8477.5) | 565(8475.0) | 565(8475.0) |  |
| 园地 | 880.25(39312.01) | 700(10500.0) | 343(5145.0) |  |
| 林地 | 73.80(1107.0) | 50(750.0) | 50(750.0) |  |
| 牧草地 | 3.26(48.9) | 0 | 0 |  |
| 其它农用地 | 1041.2(15617.63) | 889(13335.0) | 896(13440.0) |  |
| 建设用地 | 合计 | 2079.25(31188.8) | 2516(37737.0) | 2898(43470.0) |  |
| 小计 | 1947.51(29212.7) | 2278(34170.0) | 2648(39720.0) |  |
| 城 乡 建 设 用 地 | 城镇 | 361.02(5415.3) | 347(5205.0) | 325(4876.0) |  |
| 农村居民点 | 594.70(8920.5) | 485(7275.0) | 390(5850.0) |  |
| 独立工矿用地 | 899.72(13495.8) | 1446.0(21690.0) | 1926(28890.0) |  |
| 特殊用地 | 6.99(104.8) | 7(105.0) | 7(105.0) |  |
| 交通用地 | 小计 | 150.09(2251.4) | 197(2955.0) | 243(3645.0) |  |
| 铁路 | 33.65(504.7) | 49(765.0) | 63(945.0) |  |
| 公路 | 116.45(1746.7) | 148(2220.0) | 180(2700.0) |  |
| 港口 |  |  |  |  |
| 水利水工用地 | 66.73(1001.0) | 34(510.0) | 7(105.0) |  |
| 未利用地 | 小计 | 316.79(4751.8) | 236.44(3546.6) | 204.44(3066.6) |  |
| 土地 | 未利用地 | 200.45(3006.8) | 120.43(1806.5) | 88.43(1326.5) |  |
| 其它用地 | 111.63(1745.0) | 116.01(1745.0) | 116.01(1745.0) | 河流116.33公顷 |
| 总计 | 4956.44(74346.53) | 4956.44(74346.53) | 4956.44(74346.53) |  |