

# 济南市城中村改造“一张图”及技术指引

## (社会公示与征求意见稿)

济南市自然资源和规划局  
济南市规划设计研究院  
2025年1月

## 目 录

- 一、编制要求
- 二、济南前期实践
- 三、现状主要问题
- 四、规划目标
- 五、规划理念
- 六、城中村空间要素“一张图”梳理
- 七、建立城中村改造正负面清单
- 八、济南市城中村改造规划指引图则
- 附件

### ①国务院《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》

2023年7月21日，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，对包括济南在内的部分城市城中村改造工作提出新的要求。

### ②自然资源部《城中村改造国土空间规划政策指引》

2024年7月29日，自然资源部办公厅印发《城中村改造国土空间规划政策指引》，用于指导各地在各级各类国土空间规划中深化落实城中村改造相关要求。

### ③济南市城中村改造工作部署

根据市委市政府部署，我市将加快城中村改造力度，并印发《关于进一步加快推进城中村的若干细则》等文件，保障城中村改造项目实施。

### ① 已完成改造城中村采取的主要模式

#### (1) 单村改造模式

村集体在符合规划的前提下经批准**可以单独改造建设**，改造后形成的社区应具有一定规模。

#### (2) 多村集中成片改造模式

利用就近整合、整体捆绑或项目搭配等方式，集约利用土地，优化功能配置，对多个村庄集中进行**组团式、规模化连片改造**。

#### (3) 重点功能区整体改造模式

部分区域因城市重大发展战略和工程需要，需对涉及的特定区域内村庄进行改造，由政府**统一规划、统一征地、统一实施**。

### ② 济南市城中村相关规划编制情况

#### (1) 2010年编制《济南市中心城城中村改造引导规划》

对中心城城中村提出了“区别情况、分类推进”的规划原则，界定了城中村和城边村范畴，有效指导了一定时期的改造工作。

#### (2) 2013年编制《济南市城中村近期改造行动规划》

制定了城中村改造实施计划，将城中村改造项目分为城市重点发展片区、城市重点项目带动区域及城市其它地区三类情况。

#### (3) 2021年编制《济南市城市更新专项规划》

将城中村研究对象扩大至全域范畴，并提出以更新单元来统筹包括城中村在内的各项更新资源，实现区域统筹、捆绑搭配。

### ③济南市出台的城中村改造政策

济南市自2005年以来针对性出台若干城中村政策文件，部分政策内容及相关要求一直延续、贯彻至今，成为我市城中村工作的重要依据。

#### 2009年 《济南市人民政府关于进一步加快市区村庄改造建设的意见》（济政发[2009]31号）

主要明确了城中村的改造原则、建设推进方式、拆迁安置和用地政策、资金支持措施等内容。



#### 2011年 《济南市人民政府关于加快中心城城中村改造的意见》（济政发[2011]15号）

主要明确了城中村的改造主体、规划控制、设施配套、安置标准等内容。



#### 2014年 《济南市人民政府关于加快推进城中村改造的意见》（济政发[2014]7号）

主要确定了城中村的规划管理、安置补偿标准、土地征收等内容。



#### 2019年 《关于进一步加快推进城中村改造的若干细则》（济建字[2019]48号）

主要进一步细化明确了城中村的安置方式、拆迁补偿标准、生活保障标准、安置及保障房管理等内容。

#### 2024年 《关于进一步加快推进城中村改造的若干细则》（济建发[2024]26号）

主要细化完善了城中村改造方式、多样化生活保障、生活保障房供地方式等内容。

### 1、改造意愿方面

**利益主体复杂，改造诉求多元。** 部分城中村改造涉及面广，利益、权责关系复杂，部分村仍存在历史遗留问题，在权属关系、收益分配等方面存在争议。

### 2、资金成本方面

**改造成本高昂，资金缺口较大。** 从城中村的征迁、建设、设施配套、安置保障等多个方面难以达到资金平衡，村居自筹资金能力有限，需要大量政府投入及银行贷款。

### 3、政策保障方面

**形势变化导致部分政策适用性降低。** 部分城中村改造难以按照既有政策破题，需在土地、资金、程序等多方面给予更加灵活、有力的支持措施。

### 4、改造模式方面

**改造模式单一，改造路径受限。** 城中村现状条件各有不同，待改造区域的现状建设情况及面临的改造诉求也不尽相同，难以采取单一的改造模式整体推进。

### 5、规划弹性方面

**村庄改造诉求与规划管控要求未契合。** 部分城中村改造诉求与规划管控要求存在一定差异，需进一步寻求最佳契合点。

### 1、摸清底图底数，推动城中村改造由“台账”转向“空间”

发挥国土空间规划的优势，在住建等部门制定的台账的基础上，在空间上进行落图落地，摸清底图底数，叠加各类空间要素，形成我市城中村改造“一张图”。

### 2、制定规划指引，助力城中村改造项目“破题”“解困”

重点针对城中村改造空间单元范围划定、城中村地区与周边低效用地联动、区域内规划指标统筹平衡、跨开发边界村庄改造路径等关键问题提出指引，做好应对此类问题的准备。

### 3、加强顶层设计，发挥城中村改造中市级战略统筹作用

加强市级层面对城中村改造项目的总体引导，在改造潜力评估、改造时序引导、改造类型划分、改造单元划定、正负面清单建立等方面提出战略措施。

### 1、传导落实，底线约束

严格传导上位国土空间规划确定的各项管控要求，落实规划底线，确保城中村改造工作不突破各项刚性规划管控要求。

### 2、传承文脉，补充短板

妥善处理城中村改造与历史文化保护的关系，保护历史文化资源，传承村庄历史文脉；借助城中村改造补齐公共基础设施短板，促进公共服务均等化。

### 3、因地制宜，差异引导

从实际改造困难出发，逐类研究破题思路，针对不同村不同诉求提出差异化的引导措施，指导实施主体合理、高效编制城中村改造规划。

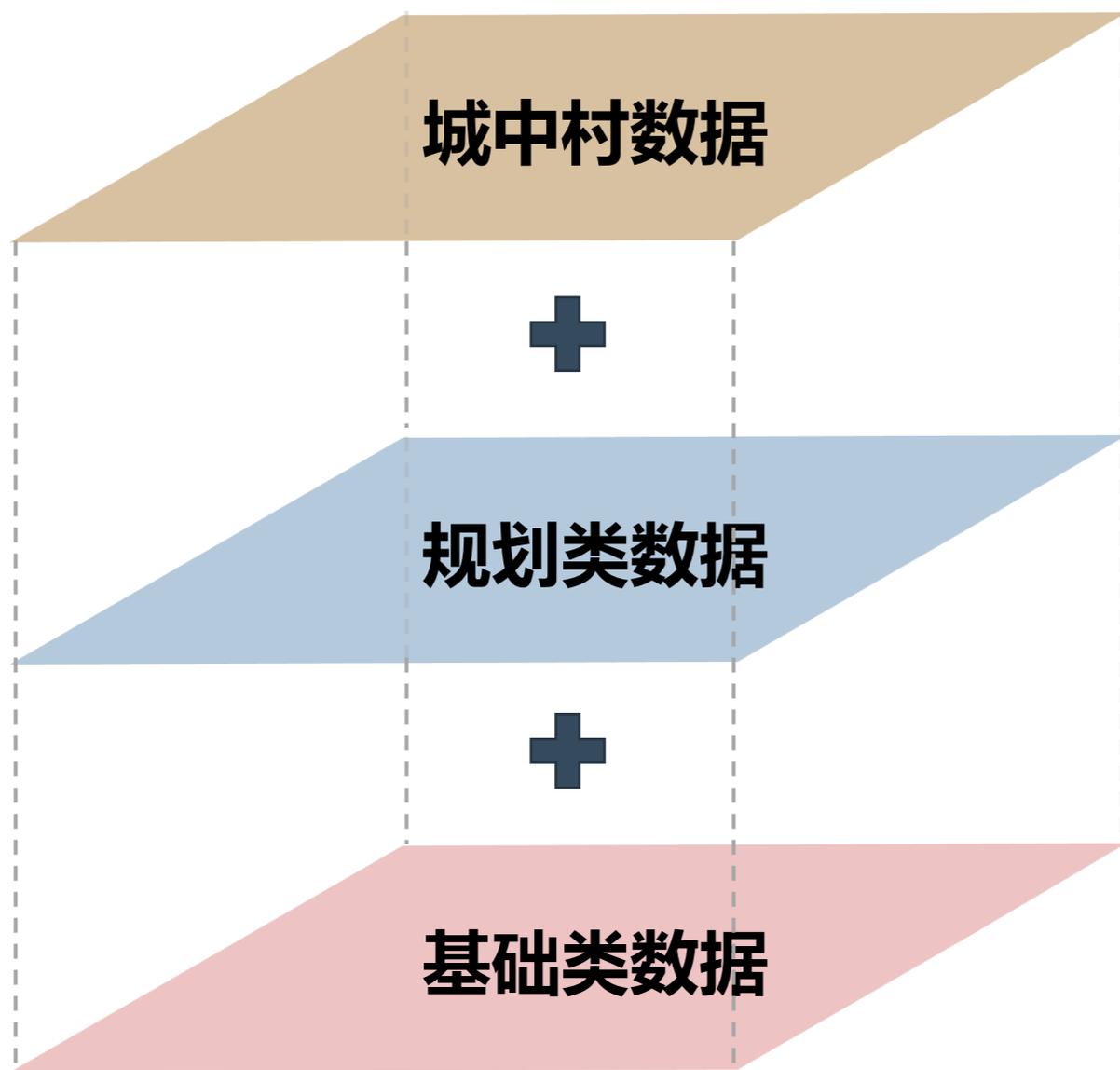
### 4、管控风貌，塑造景观

借助城中村改造契机，加快风貌衰败地区的改善提升，营造良好的城市景观环境，避免新建改造项目因高度、天际线、开敞空间等不合理代理新的风貌问题。

### 5、分类施策，分步实施

结合城中村实际情况划分城中村改造项目类型，并结合潜力分析等合理确定改造时序、步骤、重点。

## 城中村空间要素“一张图” 数据架构



## 城中村空间要素“一张图” 数据主要内容

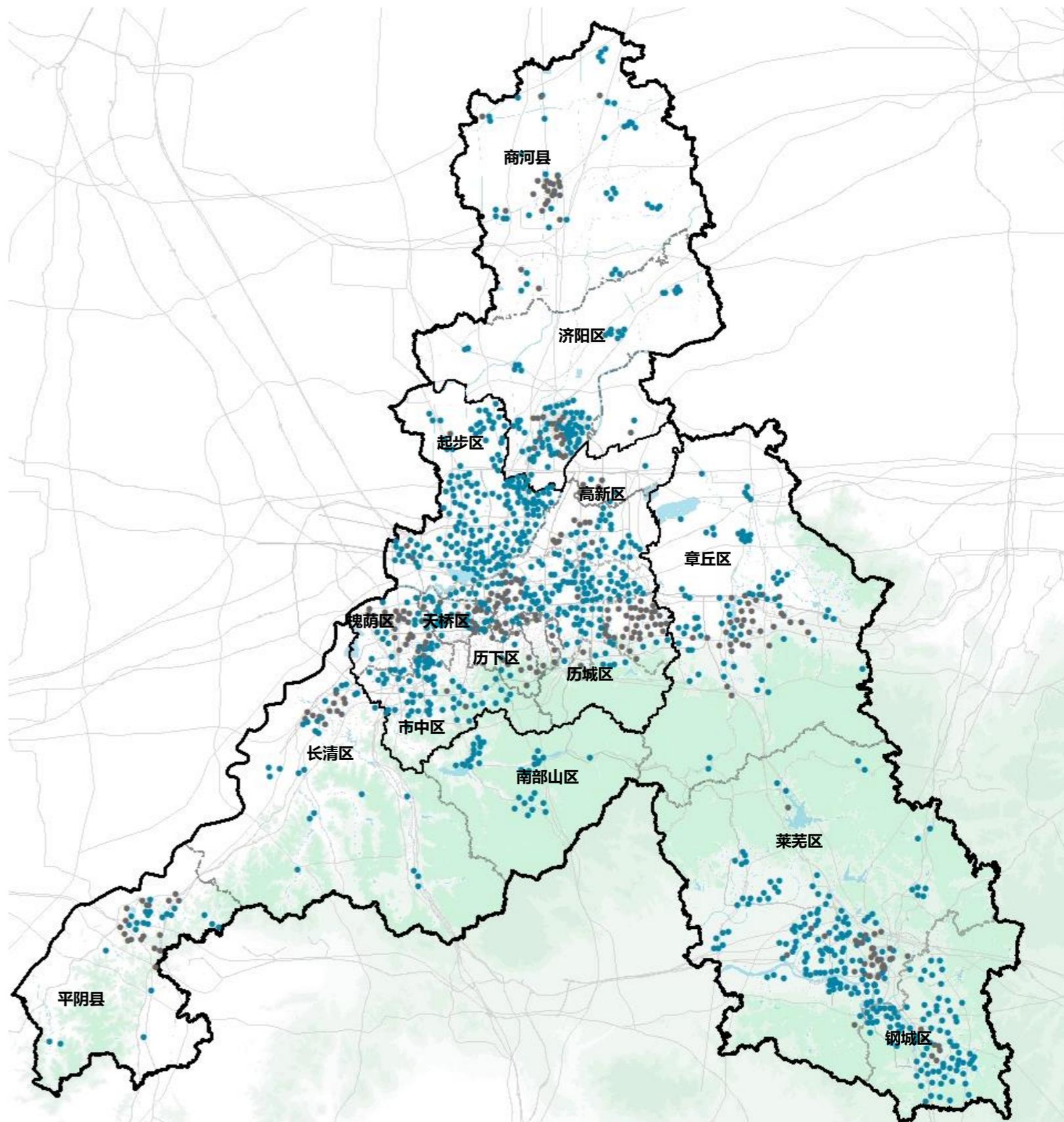
- 济南市域范围全部城中村数据
- 列入近期改造计划项目范围、规划方案
- 主城区重点城中村数据

- 已批复的国土空间规划“三区三线”
- 济南市国土空间总体规划用地布局
- 各详细规划
- 现状城镇低效用地
- 街区、单元范围
- 重要控制线、管控要素分布

- 调查数据
- 影像数据
- 行政区划
- 确权登记数据

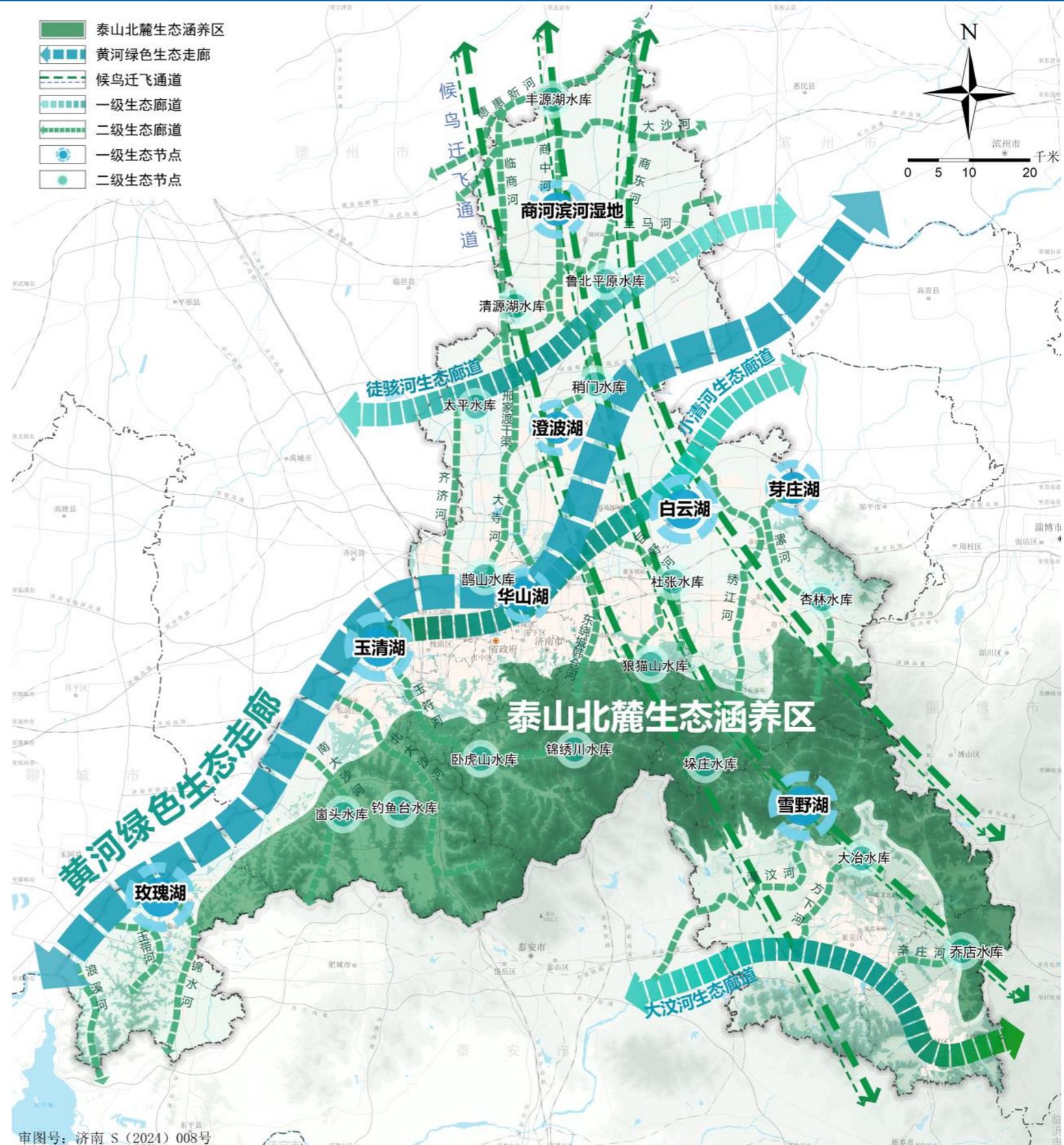
### ① 城中村数据

- 济南市域范围全部城中村数据
- 列入近期改造计划项目范围、规划方案
- 主城区重点城中村数据



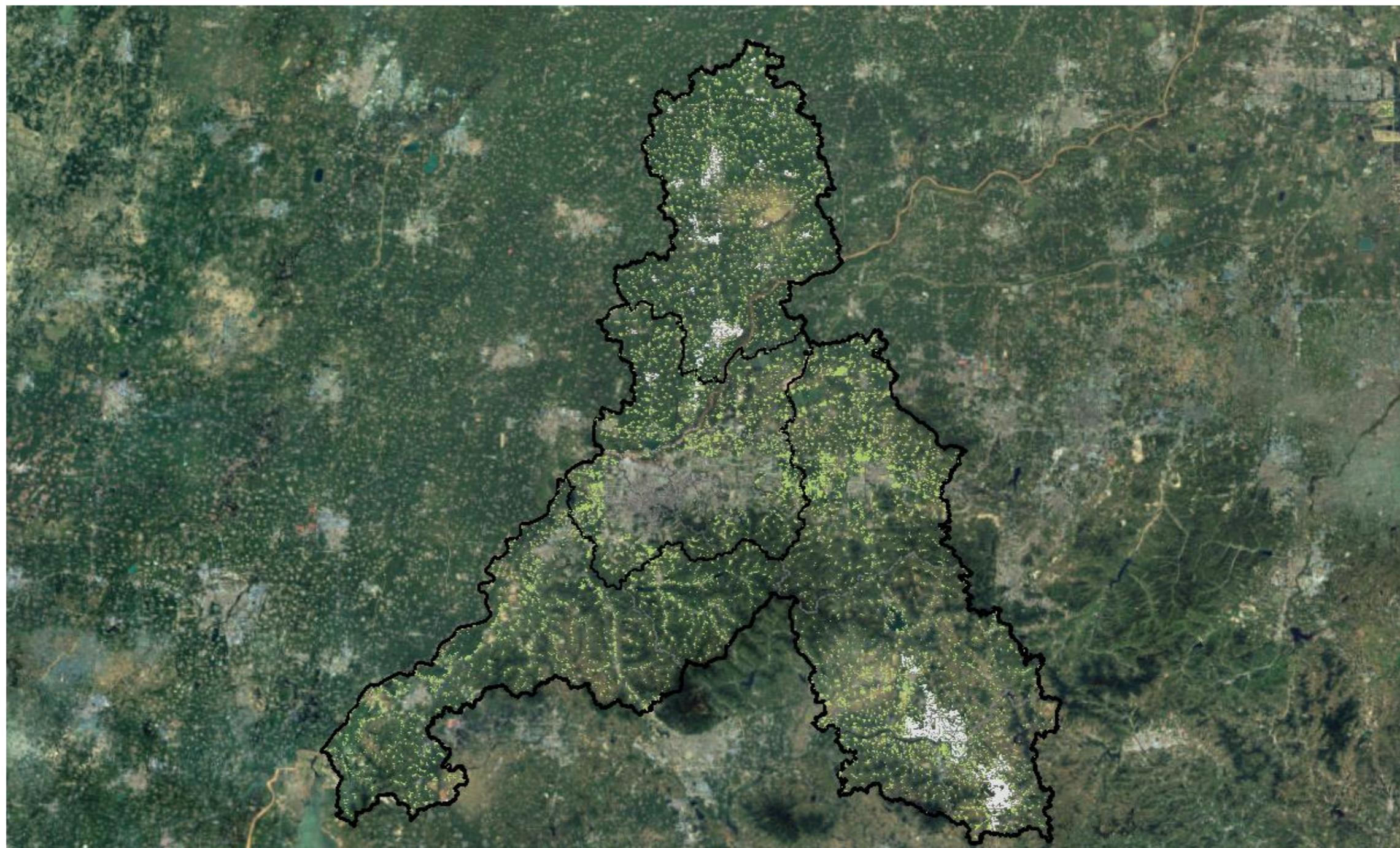
## ②规划类数据

- 已批复的国土空间规划“三区三线”
- 济南市国土空间总体规划用地布局
- 各详细规划
- 现状城镇低效用地
- 街区、单元范围
- 重要控制线、管控要素分布



### ③基础类数据

- 调查数据
- 影像数据
- 行政区划
- 确权登记数据



# 七、建立城中村改造正负面清单

城中村改造正面清单		城中村改造负面清单	
主要类型	具体措施	主要类型	具体措施
有助于优化城市空间结构	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、进一步完善城市重要结构性轴线，提高轴线上的主导功能用地占比，打通轴线上断点堵点，强化轴线空间连续性；</li> <li>2、初步或基本形成规划确定的各级公共中心，补齐一定范围内城市功能缺口，形成一定体量的城市组团；</li> <li>3、优化现状主导属性，进一步契合城市功能分区确定的主导方向与定位。</li> </ol>	不符合国土空间总体规划“三区三线”管控要求	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、改造范围涉及基本农田、生态保护红线等；</li> <li>2、改造范围明显超出城镇开发边界范围；</li> <li>3、改造范围多数处于特别用途区、留白区等未明确规划详细用途的。</li> </ol>
有助于提升产业发展能级	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、腾退现状存在一定安全隐患的加工制造产业，减少环境污染，消除邻避效应；</li> <li>2、推动现状低端传统产业转型升级，更为契合城市产业功能布局，符合合规园区门槛要求；</li> <li>3、更加融入所处区域产业发展，提高与周边既有产业的业态匹配度及上下游产业协作度。</li> </ol>	预判改造后难以满足生态保护要求	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、改造后将大幅减少城市绿地、河道、山体、开敞空间等；</li> <li>2、改造后破坏或阻断现状生态廊道；</li> <li>3、改造后对泉水入渗、补给、出露等造成明显影响。</li> </ol>
有助于推动省、市、区近期发展重点（重大公服设施、市政基础设施、产业设施等）项目推进	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、为省市区重大产业项目落地提供土地支持，推动低效用地再开发及城市更新；</li> <li>2、为重大民生设施提供土地支持，推动重大公服设施、市政基础设施落地；</li> <li>3、有助于打通现状断头路，促进改造区域的道路、河道、市政管线等的联通；</li> <li>4、通过改造同步消除城市洪涝易发区、危旧房集中区、消防隐患突出区域等城市死角，提高城市韧性，消除重大安全隐患。</li> </ol>	预判改造开发量将大幅超出地区交通、市政和公共服务设施承载力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、拟开发建设容积率大幅高于片区控规确定的基准容积率；</li> <li>2、历史城区等重点优化疏解区域内进行高强度建设；</li> <li>3、道路交通承载力趋于饱和地区进行高强度建设；</li> <li>4、在市政和公共服务设施存在明显短板区域进行以住宅为主的大体量开发建设；</li> <li>5、改造项目无法配套满足自身需求的市政和公共服务设施。</li> </ol>
有助于改善景观风貌，增强生态效益	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、大幅改善现状风貌衰败、建筑老旧、私搭乱建、公共卫生状况差等情形；</li> <li>2、有效改善城市重要交通廊道沿线景观风貌，如铁路公路沿线、高速出入口、客运场站周边等；</li> <li>3、增补公园绿地、开敞空间、河流水体，有效提升城市生态效益。</li> </ol>	预判改造将严重影响城市建筑高度管控、破坏城市风貌	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、不符合历史文化保护区域高度控制要求；</li> <li>2、对城市视廊、大明湖四向有明显遮挡；</li> <li>3、严重破坏城市天际线，造成沿街连续面过长、高度过于突兀或严重遮挡优质景观；</li> <li>4、造成居住区、学校、幼托、社会福利设施日照显著降低；</li> <li>5、不利于维系山体、河流、绿地等区域周边城市景观风貌的。</li> </ol>
有助于历史文化保护及活化利用	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、强化对改造区域文物保护单位、历史建筑等历史文化要素的保护，促进历史文化资源的活化利用；</li> <li>2、改造后可改善重要城市视廊通透度，提升历史城区或重要历史地段周边视线景观效果；</li> <li>3、有助于传承改造区域内历史文化特色，维系传统肌理。</li> </ol>	不符合历史文化保护规划	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、损毁文物保护单位、历史建筑等历史文化要素；</li> <li>2、侵占历史文化要素保护范围或建设控制地带；</li> <li>3、严重破坏历史文化特色或传统空间肌理；</li> <li>4、不利于历史文化要素展示、活化利用。</li> </ol>

### 改造难点问题

1、规划用地布局不契合需求

2、公共服务设施配套有待优化

3、存在若干规划管控限制要素

4、产业发展较好改造意愿不强

5、单村改造难度大需统筹考虑

《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》——

“城中村改造可在市域内统筹平衡规划指标”“合理确定城中村改造空间单元范围”。



### 制定改造单元划定指引

- 1、明确城中村改造单元范围与城镇开发边界的关系
- 2、城中村改造单元可纳入周边少量低效用地
- 3、“农转非”国有土地可纳入城中村改造单元
- 4、多村联动划定改造单元改造单元
- 5、兼顾改造难易区域，统一划定，避免产生新的遗留问题
- 6、改造单元边界可在权属边界基础上局部优化

### 制定规划区域统筹指引

- 1、加强公共服务设施布局区域统筹
- 2、加强绿地布局区域统筹
- 3、加强教育设施布局区域统筹
- 4、加强用地功能的复合利用

# 附件：济南市城中村改造规划指引图则

## 目录

### 一、总则

- 1、制定背景
- 2、主要作用
- 3、适用范围
- 4、使用原则

### 二、城中村改造单元划定指引

- 1、明确城中村改造单元范围与城镇开发边界的关系
- 2、城中村改造单元可纳入周边少量低效用地
- 3、“农转非”国有土地可纳入城中村改造单元
- 4、多村联动划定改造单元改造单元
- 5、兼顾改造难易区域，统一划定，避免产生新的遗留问题
- 6、改造单元边界可在权属边界基础上局部优化

### 三、城中村改造规划区域统筹指引

- 1、加强公共服务设施布局区域统筹
- 2、加强绿地布局区域统筹
- 3、加强教育设施布局区域统筹
- 4、加强用地功能的复合利用

### 一、总则

#### 1、制定背景

为贯彻落实《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》（国办发〔2023〕25号），发挥国土空间规划对城中村改造的引导作用，深化细化城中村改造的空间资源配置、用地配套政策，助力我市城中村改造项目推进，破解改造过程中涉及的规划、土地方面的难题，指导我市城中村改造项目规划策划编制，特制定本指引。

#### 2、主要作用

1、明晰城中村改造单元的划定要求，对跨城镇开发边界、合理纳入周边低效用地、多村联动改造等情形提出单元划定细则。

2、加强对城中村改造中区域统筹的引导，针对改造中普遍面临的困难与诉求，从公共服务设施及绿地统筹、规划严控区域用地布局统筹、用地功能的复合利用、产业空间布局统筹等方面提出具体做法。

#### 3、适用范围

适用于济南市域范围内全部未完成改造的城中村。

#### 4、使用原则

1、按需使用原则。

本指引主要面向改造中在规划、土地方面存在优化、创新等需求的城中村，对不存在此类需求的城中村，无需参照本指引。

2、配套使用原则。

本指引的使用均应在法定程序、要求的框架内进行，是严格落实国土空间规划各类管控要求、政策规范的基础上提出的辅助性技术指引。

3、有条件使用原则。

本指引提出的各项技术内容均明确提出了适用的前提条件和符合情形，各项指引内容需与对应使用条件相契合。

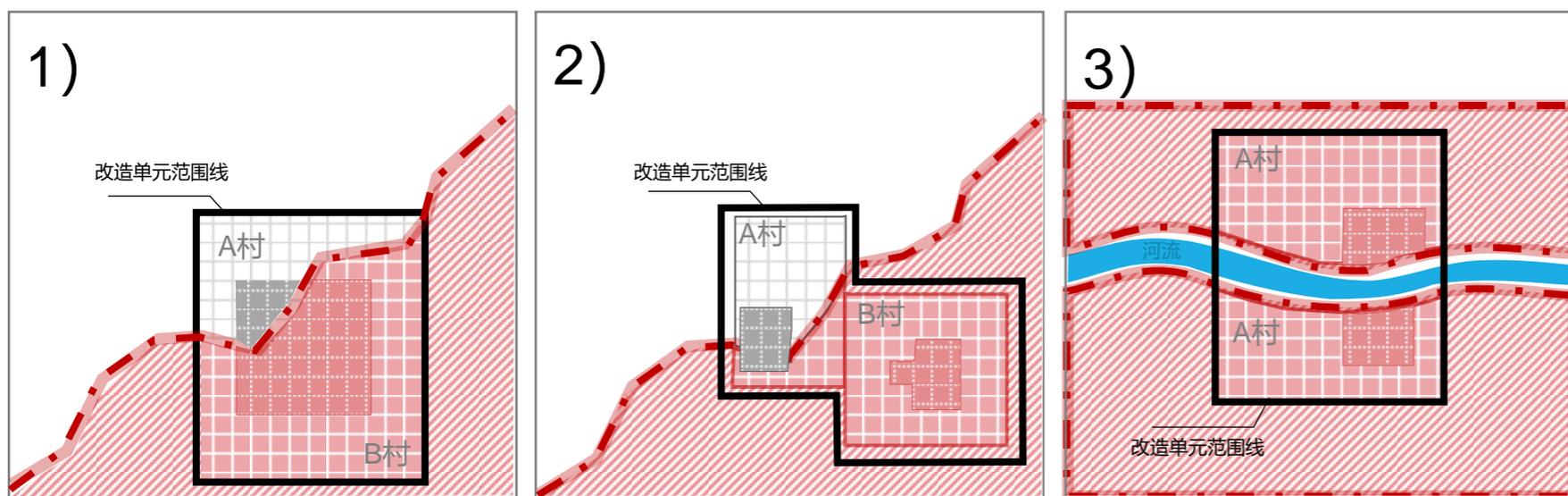
### 二、城中村改造单元划定指引

#### 1、明确城中村改造单元范围与城镇开发边界的关系

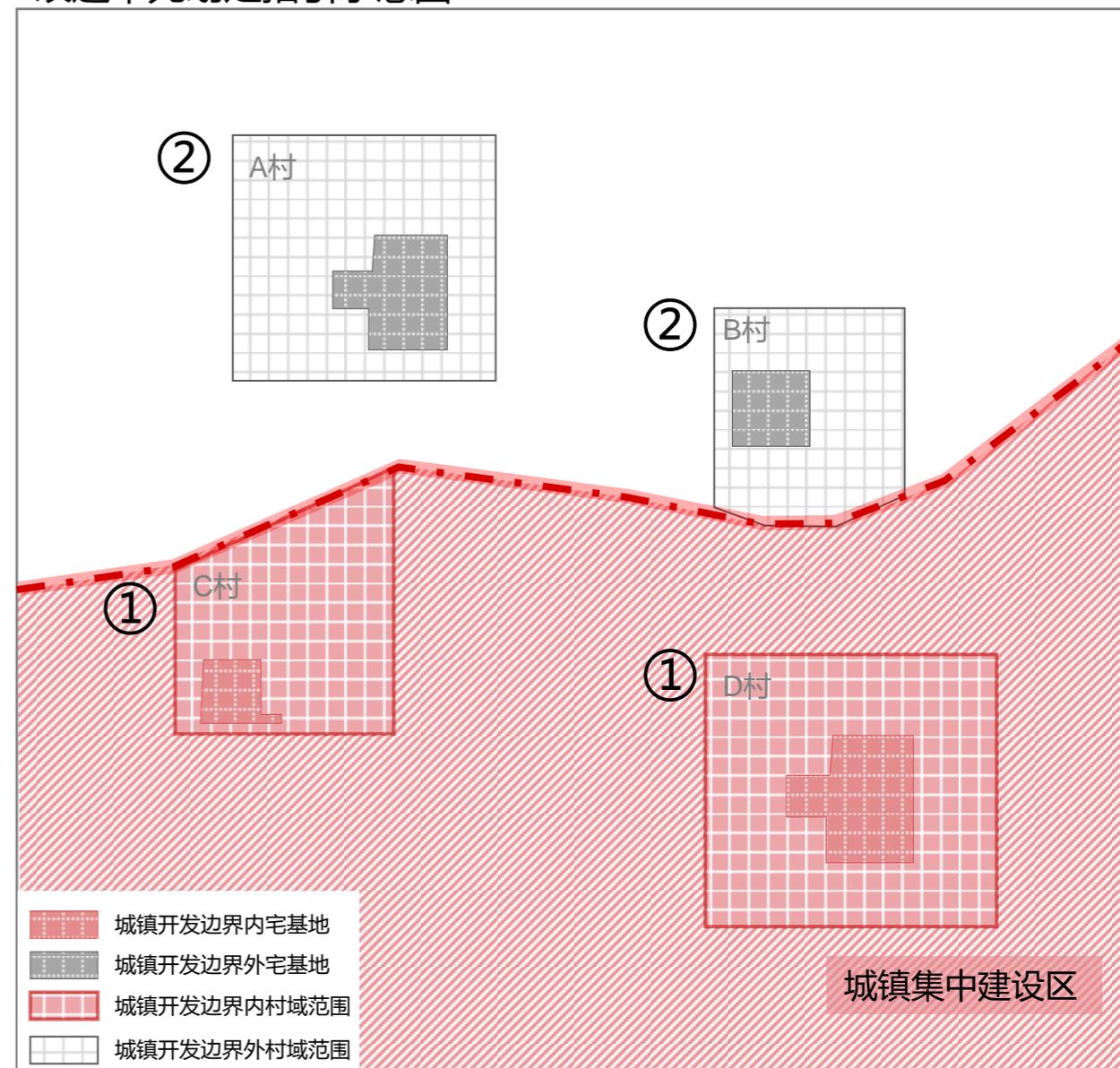
- ①村域范围完全处于开发边界内的，可纳入；
- ②村域范围完全处于开发边界外的，不可纳入；
- ③村域范围部分处于开发边界内的，存在以下情形的，可将村域范围整体纳入改造范围：

纳入改造范围：

- 1) 村域范围超过50%处于开发边界内且现状村庄居民点建设用地超过80%处于开发边界内的；
- 2) 因整体谋划、统一安置等需要，可与周边相邻且完全处于开发边界内的村庄联动，纳入其所处的改造单元；
- 3) 村域范围内未纳入开发边界区域系因城市建成区内河道、山体等“开天窗”形成的。



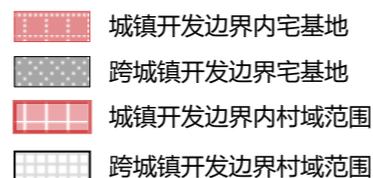
改造单元划定指引示意图



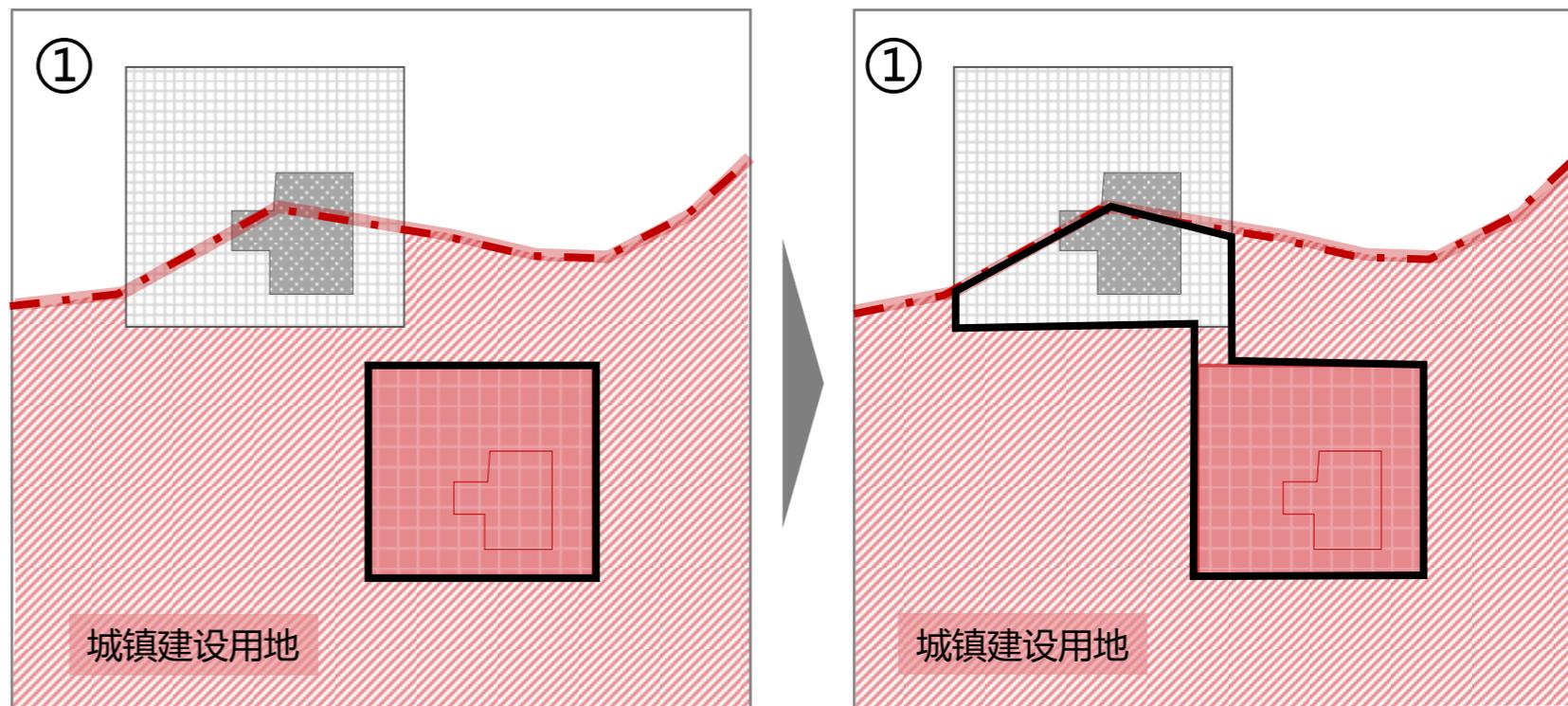
### 二、城中村改造单元划定指引

#### 1、明确城中村改造单元范围与城镇开发边界的关系

④对跨城镇开发边界且未整体纳入改造单元的村庄，其处于城镇开发边界内的区域存在改造意愿的，可纳入相邻城中村改造单元。

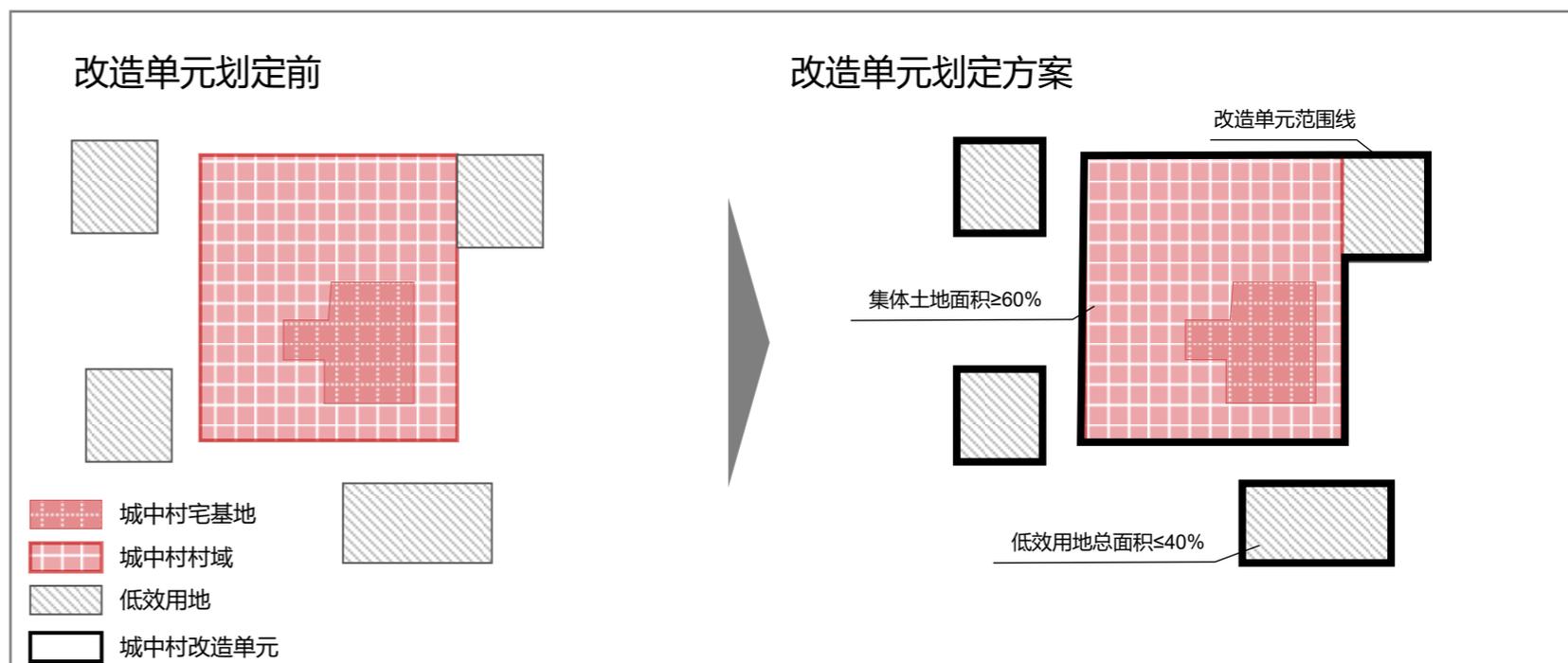


改造单元划定指引示意图



#### 2、城中村改造单元可纳入周边少量低效用地

城中村改造单元范围划定时，可在现状集体土地的基础上，将周边少量低效用地一并纳入。低效用地土地性质可为国有土地，用地规模占比应小于50%。

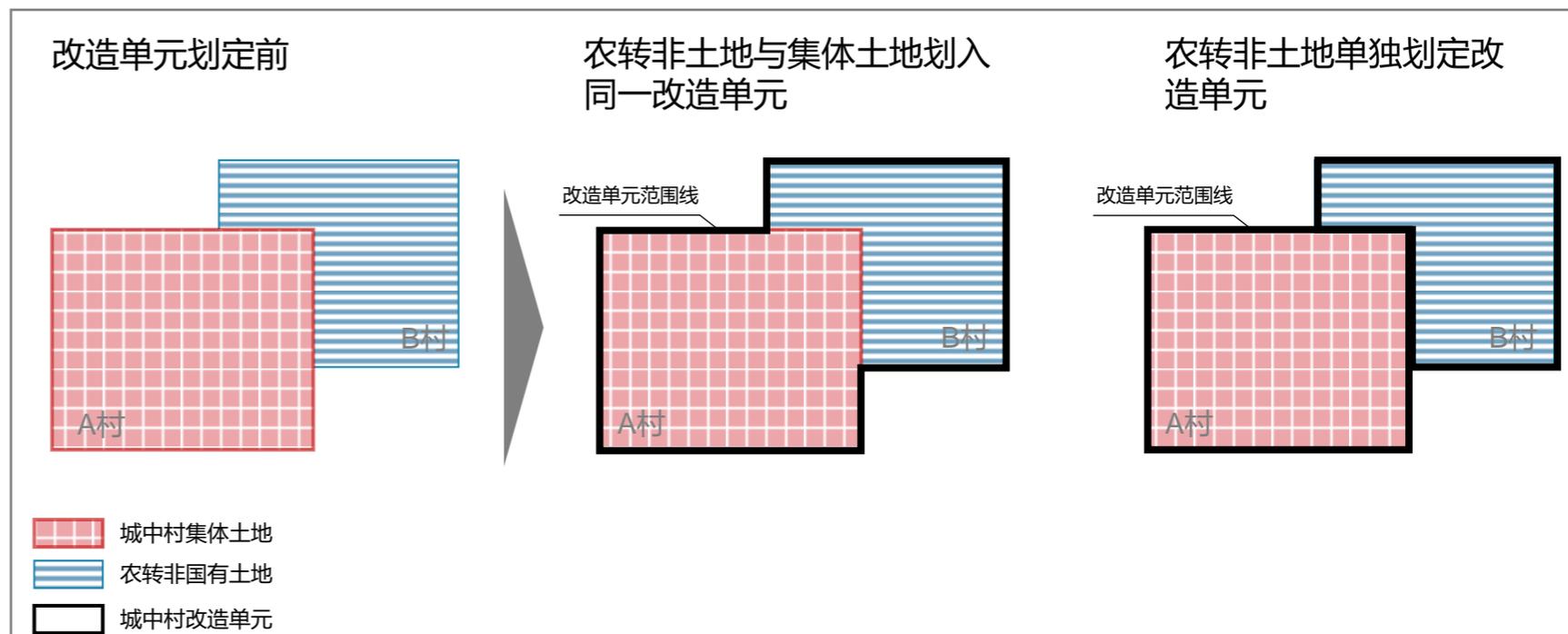


### 二、城中村改造单元划定指引

#### 3、“农转非”国有土地可纳入城中村改造单元

农村集体经济组织使用的原“农转非”国有土地，在城中村改造单元划定时，可单独或与集体土地一并划入改造单元。

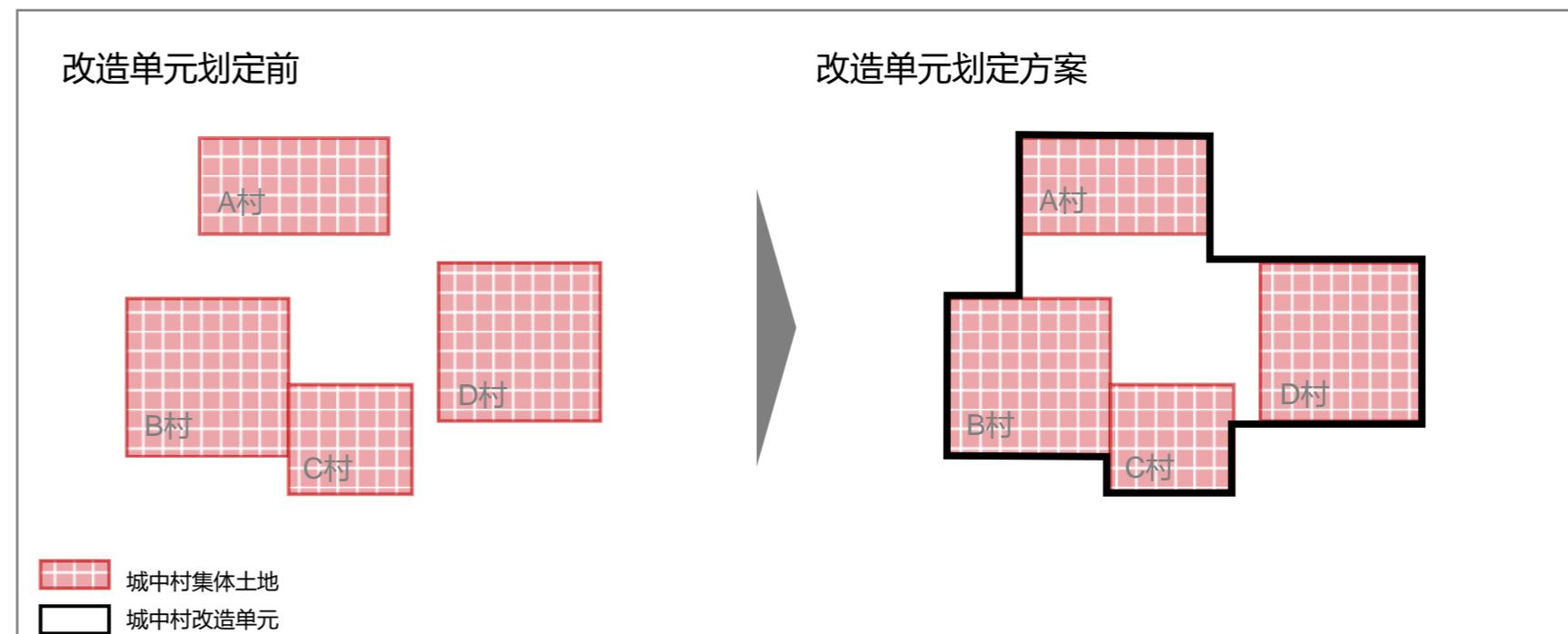
改造单元划定指引示意图



#### 4、多村联动划定改造单元

对空间相邻、改造模式相同的多个城中村，可整体划入同一改造单元。对空间上不连续，但村域范围邻近且村域之间均为城镇建成区的，也可整体划入同一改造单元。

改造单元划定指引示意图

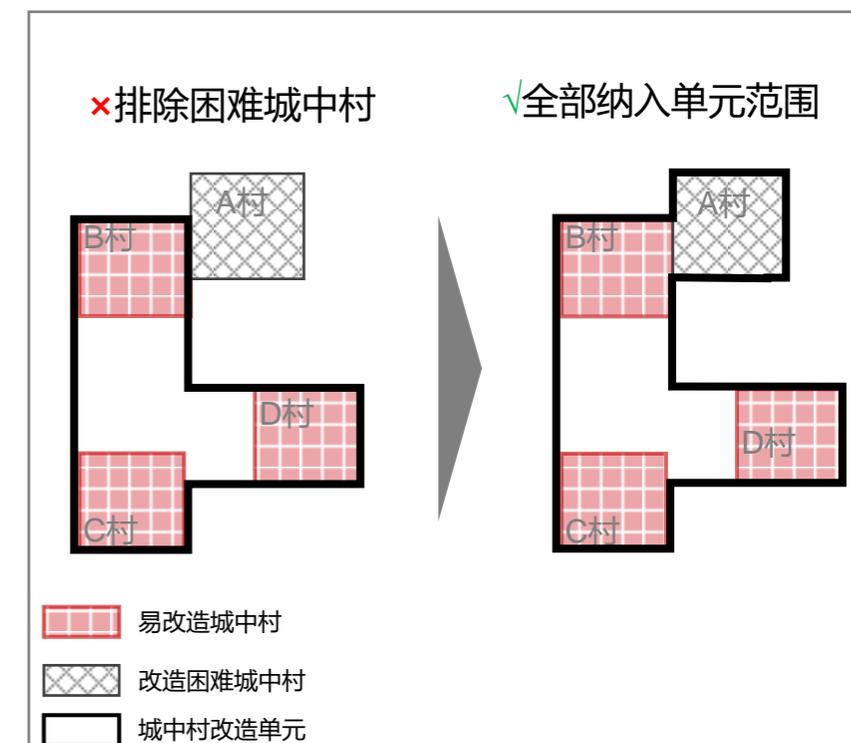
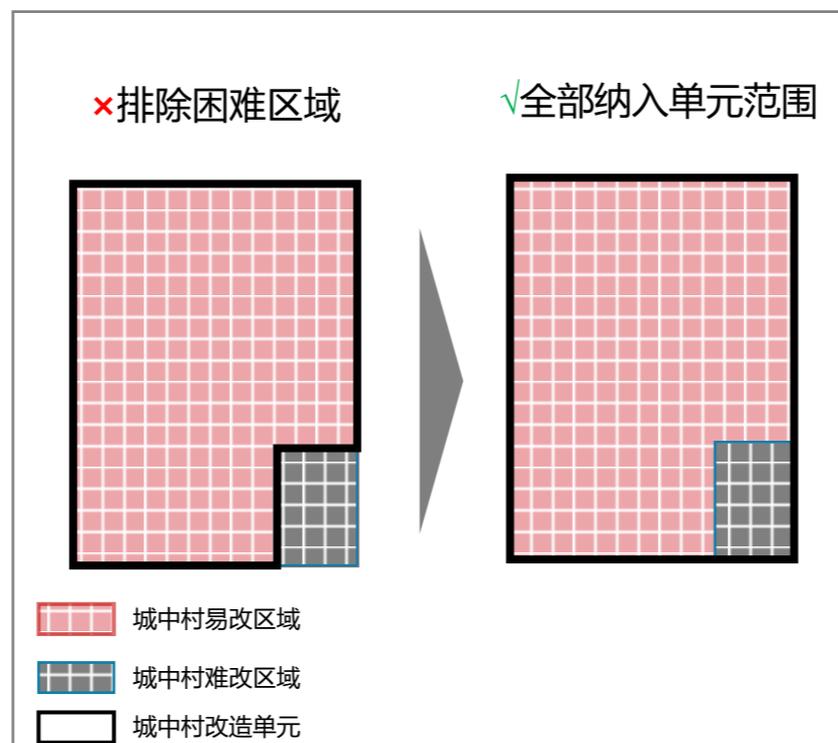


### 二、城中村改造单元划定指引

#### 5、改造单元划定应兼顾改造难易区域，避免产生新遗留问题

改造单元范围划定应将现状城中村村域内全部未完成改造区域一并纳入，不可将改造困难区域排除；对多村联动划定改造单元的，不可将村庄集聚区域的个别改造困难城中村排除。

改造单元划定指引示意图

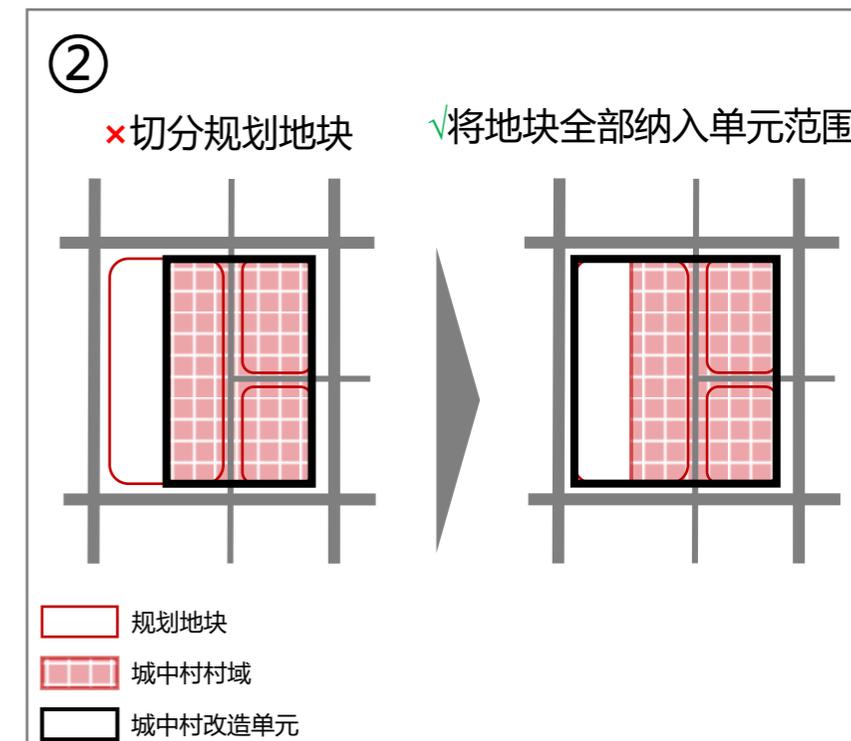
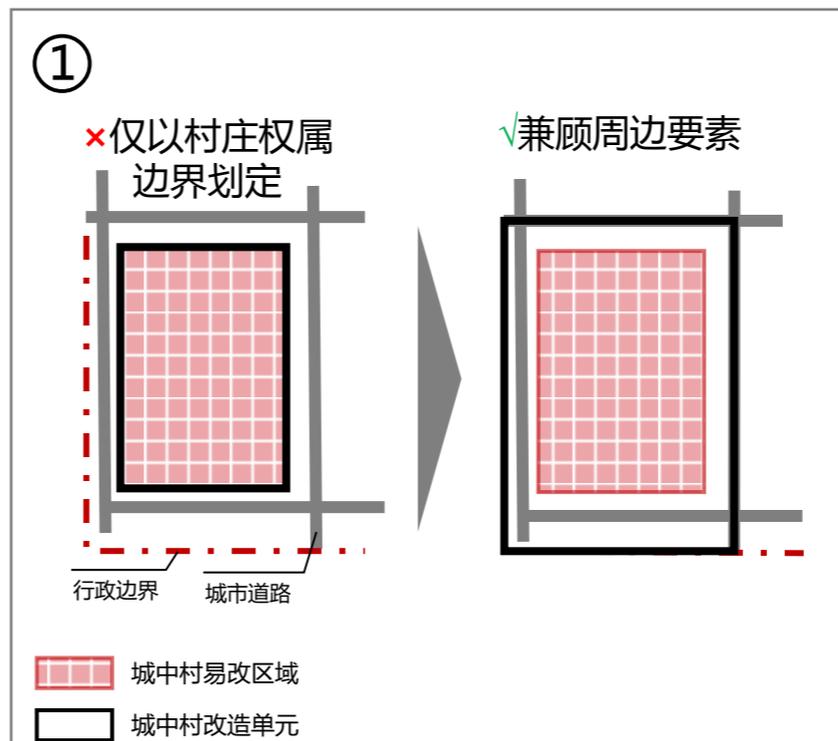


#### 6、改造单元边界可在权属边界基础上局部优化

①改造单元边界线以村庄行政边界为主，兼顾道路红线、河道蓝线、城市绿线、行政区划等要素。

②涉及切分规划地块范围的，可将完整地块边界纳入，涉及切分的地块为公益性设施功能的，应纳入改造单元范围与改造项目统一研究。

改造单元划定指引示意图



### 三、城中村改造规划区域统筹指引

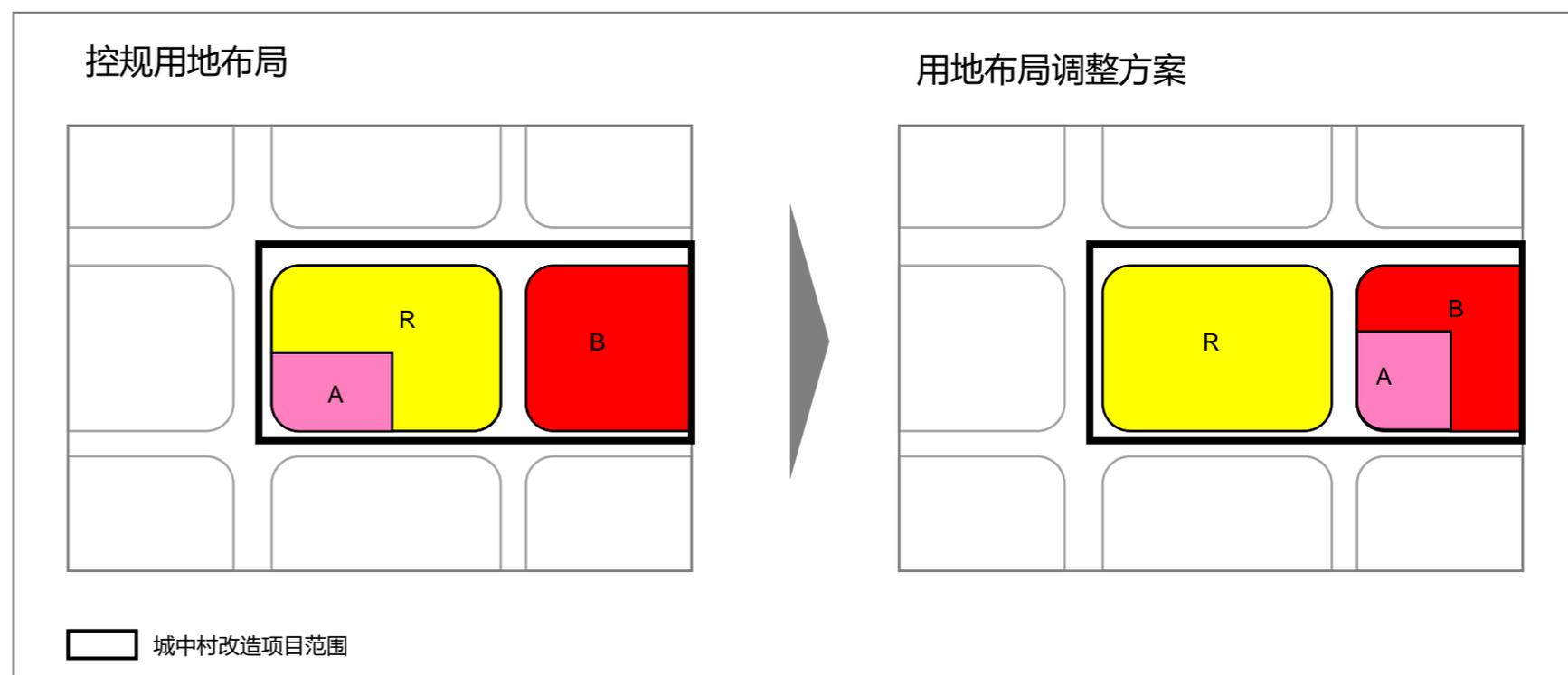
#### 1、加强公共服务设施布局区域统筹

对城中村改造单元内确因规划的公共服务设施占据村庄集体土地，导致安置、保障等用地难以安排的，可在保障公共服务设施规模不减少、服务半径合理、城市风貌品质不降低的前提下，按照设施等级相应调整至区域内其他位置。

其中区级设施可在区县范围内合理调整；街道级设施可在街道办事处范围内或所处的15分钟生活圈内合理调整；居委级设施可在所处的5-10分钟生活圈内调整。

公共服务设施的调整应征得主管部门、生态环境部门同意。

改造单元划定指引示意图



### 三、城中村改造规划区域统筹指引

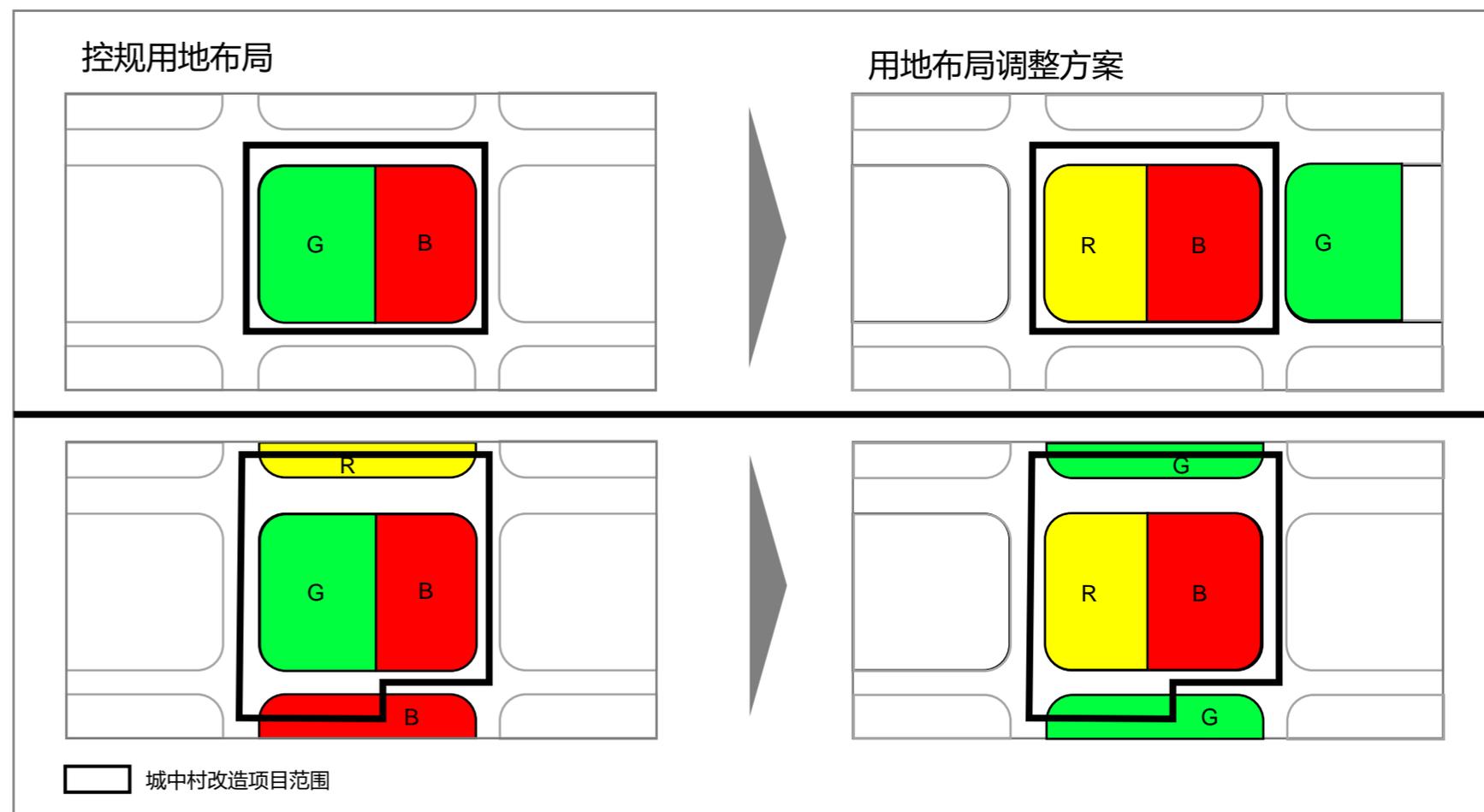
#### 2、加强绿地布局区域统筹

对城中村改造单元内因绿地规模较大或占比较高导致安置、保障等用地难以安排的，可在保障绿地规模不减少、服务半径合理、城市风貌品质不降低的前提下，按照绿地等级相应调整至区域内其他位置。

其中综合公园、专类公园可在区县范围内合理调整；社区公园可在所处的15分钟生活圈内合理调整；游园（口袋公园）可在所处的地块内或5分钟生活圈内合理调整。承担重要生态功能的结构性绿地和承担防护功能的防护绿地不适用上述指引。

绿地布局调整需征得园林和林业绿化主管部门、生态环境部门同意。

改造单元划定指引示意图



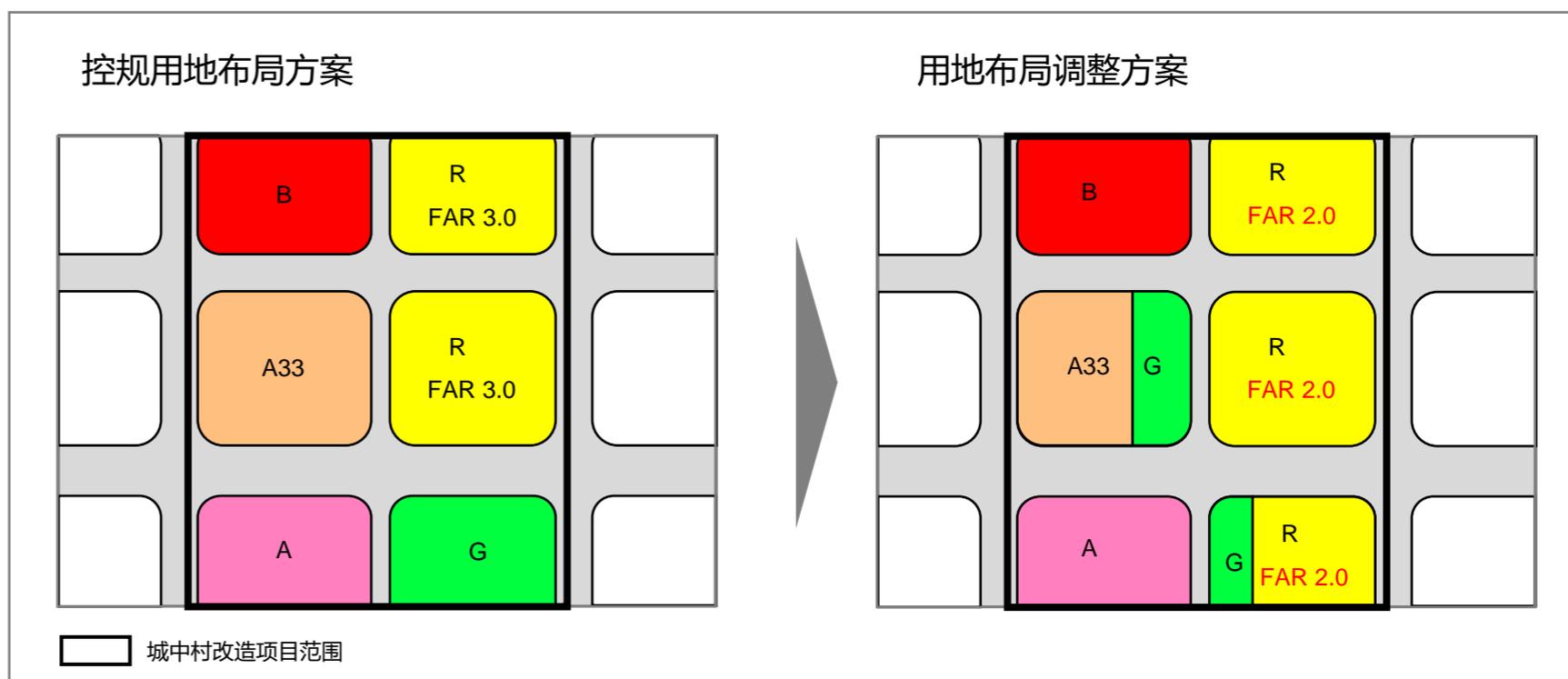
### 三、城中村改造规划区域统筹指引

#### 3、加强教育设施布局区域统筹

对城中村改造单元内教育设施用地占据村庄集体土地，导致安置、保障等用地难以安排的，可加强对教育设施规模的分析、核算。

1) 如因建设量较控规减少等原因造成教育设施规模需求减少的，经教育主管部门同意后可按标准减少教育设施用地规模。

改造单元划定指引示意图

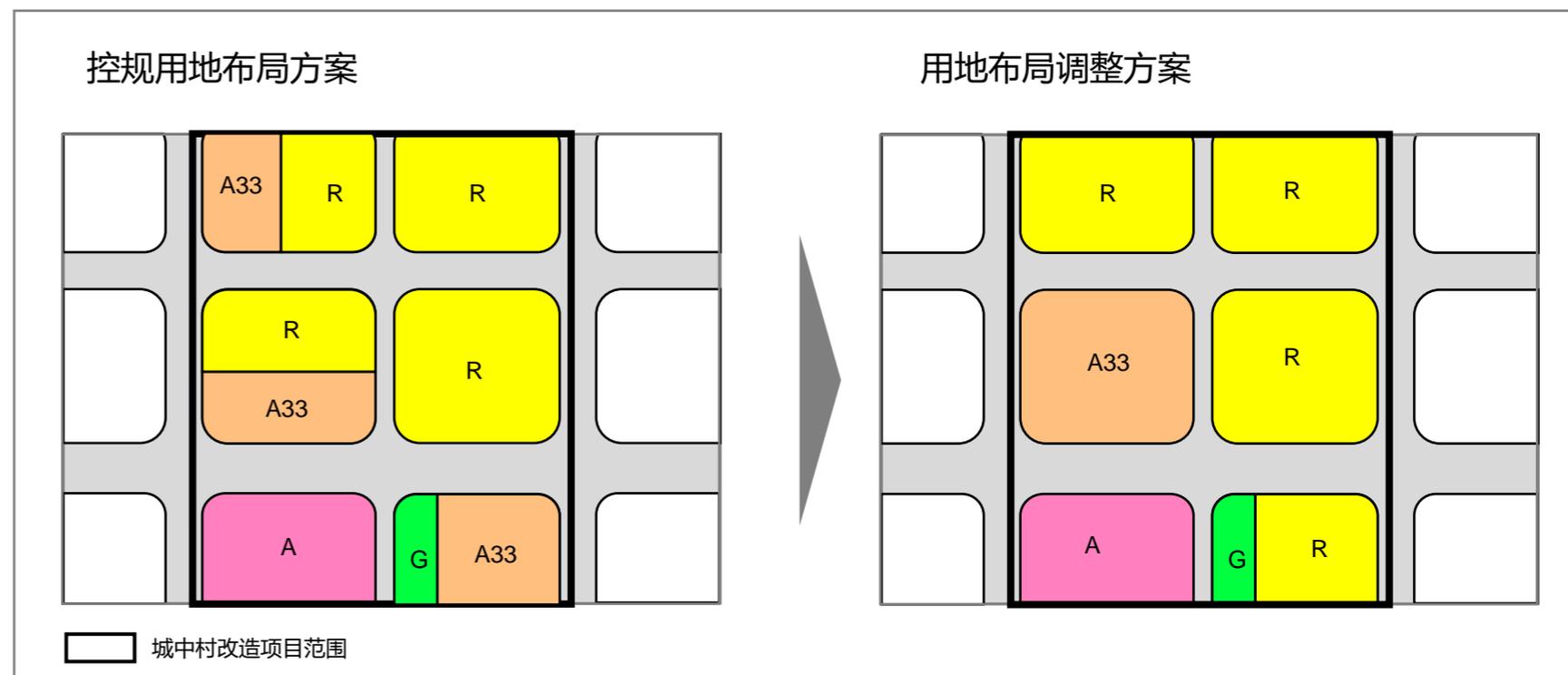


### 三、城中村改造规划区域统筹指引

#### 3、加强教育设施布局区域统筹

2) 城中村改造单元内多处基础教育设施用地在满足服务半径的前提下具备整合条件的，经教育主管部门同意后，可适当整合教育设施用地布局。

改造单元划定指引示意图



### 三、城中村改造规划区域统筹指引

#### 4、加强用地功能的复合利用

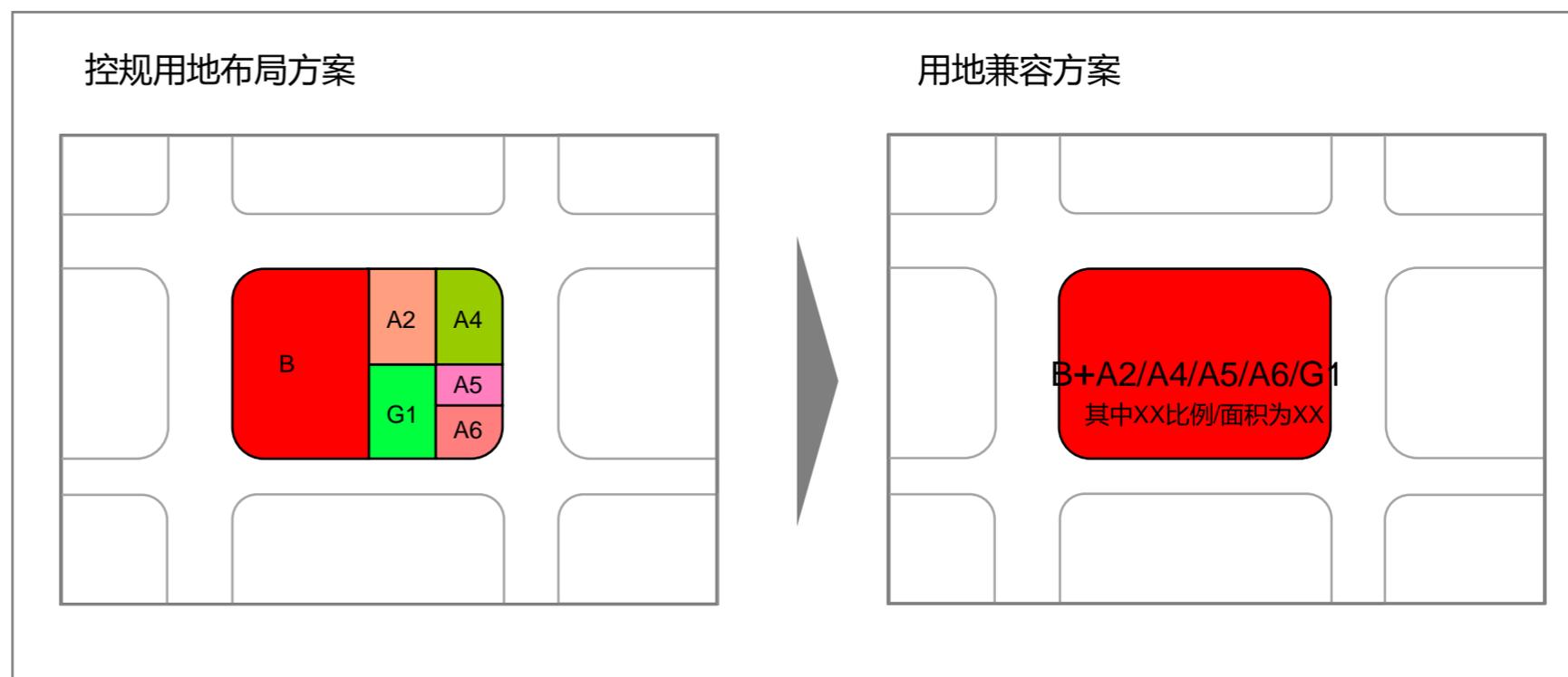
进一步加强对城中村改造单元内用地混合、功能兼容的引导，提高规划弹性。用地功能复合利用包括混合用地和设施兼容两种利用措施。

**混合用地方面**，商业用地可与科研、文化、体育、医疗卫生、社会福利、交通场站、公园绿地等进行混合布置；住宅用地可与社区服务设施、交通场站、公园绿地等进行混合布置；工业、物流仓储用地可与科研、商业等进行混合布置。

混合用地应明确各类用地类型、面积或比例。

具体要求参照济南市自规局《关于加强建设用地功能复合利用指导意见（试行）》（济自然规划发〔2024〕128号）。

改造单元划定指引示意图



### 三、城中村改造规划区域统筹指引

#### 4、加强用地功能的复合利用

**功能兼容方面**，商业、商务金融、娱乐用地可兼容城镇社区服务设施、文化、体育、社会停车场等功能；科研用地与教育用地（中小学、幼儿园除外）可相互兼容；文化、体育用地可相互兼容并均可兼容商业等功能；医疗卫生（部分功能除外）、社会福利用地可相互兼容；城镇社区服务设施用地可兼容商业（部分功能除外）、文化、体育、医疗卫生（部分功能除外）、社会福利等功能。

具体要求参照济南市自规局《关于加强建设用地功能复合利用指导意见（试行）》（济自然规划发〔2024〕128号）。

改造单元划定指引示意图

