

# 山东省农村新型社区和新农村 发展规划（2014-2030）

公 示 稿

山东省住房和城乡建设厅  
山东省民政厅  
山东省城乡规划设计研究院

2014年9月

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>重要意义</b>	<b>1</b>
<b>第二章</b>	<b>现状和条件</b>	<b>4</b>
第一节	概念与分类	4
第二节	发展现状	5
第三节	存在问题	7
第四节	农村人口转移趋势	9
<b>第三章</b>	<b>指导思想和发展目标</b>	<b>12</b>
第一节	指导思想与规划原则	12
第二节	发展目标与策略	14
第三节	规划范围与期限	17
第四节	农村新型社区和新农村建设模式	17
<b>第四章</b>	<b>农村新型社区和新农村建设规划</b>	<b>24</b>
第一节	设施配套标准	24
第二节	主要公共服务设施建设引导	28
第三节	主要基础设施建设引导	29
第四节	建设用地控制	33
<b>第五章</b>	<b>建设风貌与特色保护</b>	<b>35</b>
第一节	建设风貌引导	35
第二节	村庄综合整治	36
第三节	特色村庄保护	38
<b>第六章</b>	<b>规划实施的主要任务</b>	<b>41</b>
第一节	加强规划编制	41

第二节	严格工程质量管理.....	42
第三节	推进环境综合整治.....	43
第四节	引导适度集中发展.....	44
第五节	提升产业支撑能力.....	45
第六节	完善农村社会治理.....	47
第七节	推进行政管理体制改.....	48
<b>第七章</b>	<b>保障措施.....</b>	<b>51</b>
第一节	强化规划控制.....	51
第二节	尊重农民意愿.....	51
第三节	加大资金投入.....	51
第四节	推进改革创新.....	52
第五节	加强组织领导.....	54
第六节	组织宣传培训.....	54
第七节	近期行动计划.....	54

山东省农村新型社区和新农村发展规划（2014-2030），是贯彻党的十八届三中全会、中央城镇化工作会议和中央农村工作会议精神，按照山东省第十次党代会、山东省城镇化工作会议、山东省农村新型社区建设工作会议的要求，与《山东省城镇体系规划（2011-2030）》、《山东省建设社会主义新农村总体规划（2006-2020年）》和《山东省土地利用总体规划（2006-2020）》相衔接而编制，明确未来农村新型社区和新农村建设的指导思想、主要目标、规模布局和发展路径，是指导全省农村新型社区和新农村健康发展、优化农村居民点布局的全覆盖、综合性、纲领性规划。

## 第一章 重要意义

农村新型社区和新农村是伴随新型城镇化发展，农村居民点空间形态重构的自然历史产物，是现代社会治理体系的基本单元，是广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果的重要途径。积极稳妥扎实有序推进农村新型社区和新农村建设，对于推进新型城镇化，全面建成小康社会具有重要意义。

——推进城乡一体化发展的重要内容。农村新型社区和新农村建设是推动农村建设用地、基础设施、公共服务设施等诸多要素，在城乡之间优化整合与调整利用

的过程，有利于转变农民生产生活方式，加大以城带乡、以工促农力度，破解城乡二元结构，缩小城乡差别，加快形成城乡经济社会发展一体化的新格局。

——实现节约集约用地的有效举措。人口密度大、人多地少是我省的基本省情。农村新型社区和新农村建设，可以有效盘活农村闲置、空闲、低效用地，促进农民向社区和中心村集中，产业向园区集中，实现用地节约、布局优化和要素集约，为农村和城市建设腾出空间，破解土地资源瓶颈。

——为发展现代农业腾出宝贵空间。我省是传统农业大省，农业水土资源紧缺，农村人口偏多，人均耕地仅 1.21 亩，土地规模经营难以推行，传统生产方式难以改变。推进农村新型社区和新农村建设，有利于进一步集约节约利用农村土地，可以促进农业生产规模化和机械化，提高农业现代化水平。

——推进公共服务均等化的重要平台。农村新型社区和新农村建设同步配套建设基础设施和公共服务设施，将城镇公共服务向农村基层延伸，从根本上改善农村的居住条件、生活环境和公共服务水平，逐步实现城乡基本公共服务均等化，提高农民生活水平。

——提升农村社会治理水平的有效途径。农村新型社区和新农村建设将转变农村社会结构，促进农村基层

政权和群众自治组织建设，创新基层社会治理方式，提高农民文明素质和基层管理水平，提升农村社会治理水平。

——推进就地就近城镇化的重要载体。我省人口基数大，人口总量位居全国第二位，有 4600 多万人生活在农村地区，提高城镇化率要转移更多的农村人口。我省跨省流动人口少，本地城镇化、县域城镇化特征明显。顺应城镇化发展规律，加快农村新型社区建设，有利于促进农民就地就近转移，解决“空心村”难题，促进城镇周边社区向城镇集聚，加快我省新型城镇化进程。

——符合农民意愿、切合山东实际的实践探索。随着经济社会快速发展，进一步改善住房条件和居住环境，成为广大农民群众的梦想和新期待。近年来，全省按照省委、省政府的决策部署，坚持政府引导、科学规划、群众主体、试点探索、施惠于民，建设了一批布局合理、功能完善、设施配套、环境优美的农村新型社区，显著改善了农村居民的生产和生活条件，提升了农民的文明素质。实践证明，建设农村新型社区，符合农民利益，顺应农民期盼，具有广泛的群众基础。按照宜聚则聚、宜散则散的原则，发展新社区、建设新农村、保护老村落，有利于乡土文化传承，保护乡村气息，留住乡愁。

## 第二章 现状和条件

### 第一节 概念与分类

#### 一、概念

农村新型社区是在规划引导下农村居民点集中建设，形成具有一定规模和产业支撑、基础设施和公共设施完善、管理民主科学的农村新型聚落形态。

本规划中的“新农村”是指除集中建设的农村新型社区以外，农村地区保留的农村居民点，包括中心村和基层村。

#### 二、农村新型社区分类

综合考虑地形地貌、区位特点、建设模式、空间布局和生产方式等，规划将农村新型社区划分为城镇聚合型、村庄聚集型两类。

城镇聚合型社区是指由几个村庄合并集中建设，在规划城镇建设用地范围内选址，并逐步纳入城镇管理的农村新型社区。按照所处位置不同，分为城市聚合型和小城镇聚合型两种类型。

村庄聚集型社区是指由多个村庄合并新建，或单个较大村庄通过改造，形成具有一定规模、集中居住、设施完善的农村新型社区。按照改造动力和空间组织的不同，分为村企联建型、强村带动型、多村合并型、搬迁

安置型和村庄直改型五种类型。

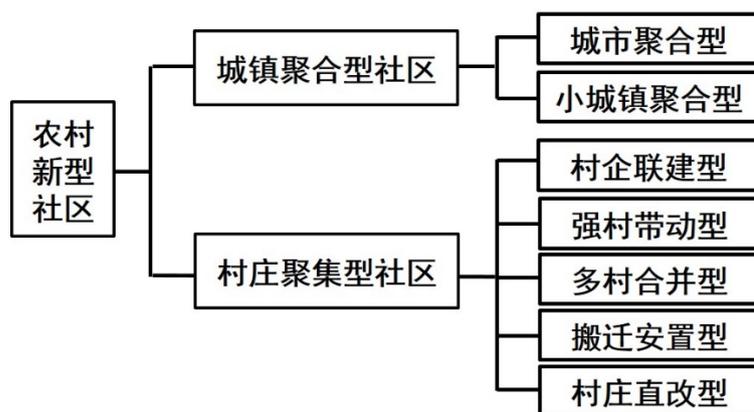


图1 农村新型社区分类

## 第二节 发展现状

按照省委、省政府的决策部署，我省建成了一批功能完善、环境良好的农村新型社区，加快推进新农村建设，改善了农民居住条件和生活环境，推进了城乡公共服务均等化，有力地促进了农村经济社会发展。

——乡村居民点数量持续减少，农村新型社区建设全面展开。1996-2013年，山东省城市建成区外乡数量从1022个减至89个，行政村数量从8.3万个减至6.5万个，自然村数量从9.8万个减至8.6万个，许多村庄呈现“空心化”态势。至2013年底，全省已形成农村新型社区5790个，其中：城市建成区以内的1638个、城市建成区以外的4152个；从密度分布上看，济南、枣庄、泰安、威海、莱芜、德州等市较高，青岛、东营等市较低。

——农村人口总量大，农村人均建设用地指标偏高。

2000-2013年,农村户籍人口从6880万人减至5482万人,农村常住人口从5782万人减至4502万人,两栖人口稳定在1000万人左右,空间上呈现西高东低、南多北少格局。2013年镇、乡、村人均建设用地面积分别为231平方米、232平方米和210平方米,相对偏高;实有耕地面积约7.7万平方公里,农村劳均耕地5.9亩,农村户均耕地面积5.3亩。

——产业集聚功能逐渐显现,农村居民收入较快增长。农村新型社区和新农村建设与产业联动发展,方便了农民就近到产业园区就业,推动了农村产业转型升级,增加了农民收入。2013年城镇居民人均可支配收入28624元,农村居民人均纯收入10620元,城乡收入比2.7:1,低于全国城乡收入比3.0:1,城乡居民收入差距显著缩小。

——农村基础设施建设力度加大,生产生活条件明显改善。2013年,村庄人均道路面积27平方米,村庄集中供水率91%,有生活垃圾收集点的村庄达78%。已建农村新型社区集中供水率100%,燃气覆盖率49.3%,供暖覆盖率29.9%,通宽带率48.6%,建设生活污水处理设施社区比例57.8%,平均每个社区有垃圾收集点11.5个。

——农村社会事业全面进步,基本公共服务水平不断提升。义务教育全面普及。文化设施配置比较完善,

基本实现了县有文化馆、图书馆，乡镇有文化站，村有文化大院的目标。城乡居民基本医疗保险、基本养老保险制度初步建立。

——村容村貌综合整治深入推进，农村人居环境显著改善。省委省政府连续多年开展了生态文明乡村建设和乡村文明行动，改善了农村环境面貌，促进了村容村貌综合整治。

### 第三节 存在问题

农村新型社区和新农村建设是一项系统工程，涉及多个行业和部门。由于缺乏统筹规划，相关部门衔接不够，造成布局不尽合理、资源配置浪费。具体表现为：

——设施建设标准普遍较低，城乡公共资源均衡配置差距较大。楼房建设速度较快，基础设施和公共服务配套建设不同步。部分农村新型社区和村庄规模偏小，配套不经济。

——农村新型社区建设与产业发展统筹不够。有的地方非农产业不发达，农民集中居住后生产生活不便，一定程度上增加了农民生活成本，降低了生活满意度。

——建设资金不足，缺乏有效的资金投入渠道。受城乡二元公共财政投入体制影响，各级财政投入远不能满足农村新型社区和新农村建设的资金需求；广大农村区位优势不足，难以对社会资本形成足够的吸引力；金

融部门基于自身经济利益考虑，对投资农村新型社区和新农村建设积极性不高；税费改革后，农村集体经济收入较少，自身无力投入农村新型社区和新农村建设。

——综合配套改革措施不健全，管理水平不高。户籍、行政体制、土地管理、住房产权、社会保障、集体资产处置都有待规范。有些经济以非农产业为主、人口达到一定规模的农村新型社区，还没有纳入城镇化管理，居民也没有享受到市民待遇。有些社区没有实行物业管理，环境面貌亟待改善。

——坚持以人为本、尊重农民意愿仍有差距。有的地方没有认真广泛征求群众意见，出现了“被上楼”现象。有的地方盲目追求建设速度，出现了工程质量问题。

——传统村落保护不够，建设风貌趋同，地域特色不明显。有的地方片面理解农民迫切需要改善居住条件和生活环境的愿望，在“拆旧建新”、“弃旧建新”时，对传统村落格局和历史风貌保护不力。有的农村新型社区和新农村在建设中对自然景观、历史文化、地形地貌等要素考虑不足，忽视乡村特色。

——村庄聚合型农村新型社区行政管理体制改革推进难度较大。“村改居”阻力较大，村民担心不再享有支农惠农政策，政府难以负担“村改居”后社区人员工资、基础设施建设维护等带来的财政支出。集体资产改

制进展不快，影响了居委会功能的发挥。受《村民委员会组织法》等因素制约，行政村合并后，区划代码难以变更，无法纳入城镇化统计。

## 第四节 农村人口转移趋势

### 一、转移特点

我省农村人口转移与全国相比，既有共性，也呈现出很强的个性。主要特点表现为以下几个方面：

——农村人口转移具有不完全性。基本上是农村劳动力的转移，家属子女随迁比例仅 30%多。

——转移劳动力择业范围狭窄。多数从事以体力劳动为主的简单劳动，就业层次不高。

——转移劳动力文化素质普遍高于留在农村的劳动力。农村转移劳动力具有初、高中以上文化程度的占 92%，留在农村的劳动力具有初、高中以上文化程度的仅占 78%。

——劳动力转移以就近就地为主。截至 2012 年底，全省农民工数量达到 2330 万人，其中：乡以内转移的农民工 1347 万人，占 58%；乡外县内转移的 397 万人，占 17%；县外省内转移的 395 万人，占 17%；省以外的 191 万人，占 8%。

——劳动力转移渠道呈现自发性和市场化。多数是

个人在城镇劳动力市场寻找就业岗位，或依靠在城镇工作生活的亲属朋友提供就业信息。

——不愿意放弃农村相关权益、相对较高的城市消费水平、较小的收入差距是阻碍我省农村人口转移的主要因素。据有关调查，不愿意放弃农村土地权益的占 47.8%，不愿意放弃农村集体收益分配的占 41.7%，城市生活消费高的占 35.3%，进城务工收入与本地就业收入差距较小的占 30.2%。

## 二、转移趋势

就地就近城镇化是我省农村人口转移的主要特征，未来一段时间，人口转移仍将延续这一趋势：

——县（市）和重点镇是吸纳农村人口的主要载体。进一步完善县级城市和建制镇的基础设施、公共服务设施建设，对加快农村人口向城镇集聚，推进新型城镇化进程具有重大意义。

——向农村新型社区集聚是农村人口聚居的必然，兼业是增加农民收入的重要途径。农村人口不断转移，大量村庄规模不断缩小，使人口重新聚居、村庄合并成为必然；人均耕地面积增加，使大规模农业现代化成为可能，并促进非农产业发展，拓宽农村非农就业渠道，提高农村居民收入水平。

## 三、农村人口发展预测

结合《山东省城镇体系规划（2011-2030）》、《山东省新型城镇化规划》及相关研究，规划预测农村户籍人口2017年约为5140万人，2020年约为4850万人，2030年约为3750万人；农村常住人口2017年约为4180万人，2020年约为3915万人，2030年约为2970万人。

表1 山东省农村人口发展预测

指 标		2013 年	2017 年	2020 年	2030 年
户 籍 人 口	全省户籍人口（万人）	9612	9900	10100	10150
	户籍人口城镇化率（%）	42.97	48.1	52	63
	农村户籍人口（万人）	5482	5140	4850	3750
	农村户籍年均减少（万人）	—	85.9	96.7	109.3
常 住 人 口	全省常住人口（万人）	9733.4	10100	10300	10600
	常住人口城镇化率（%）	53.75	58.6	62	72
	农村常住人口（万人）	4502	4180	3915	2970
	农村常住年均减少（万人）	—	87.3	89.1	94.6

## 第三章 指导思想和发展目标

推进新型城镇化是我省重要的战略任务。要在区域差距大、农村发展基础不同的背景下推进农村新型社区和新农村建设，必须坚持因地制宜、突出特色、分类指导、有序推进，充分尊重群众意愿，维护农民合法权益，传承优秀乡土文化。

### 第一节 指导思想与规划原则

#### 一、指导思想

以科学发展观为指导，按照以人为本、生态文明的发展理念，以城乡统筹发展为主线，以发展新社区、建设新农村、保护老村落为主要任务，强化产业支撑，完善基础设施，延伸公共服务，创新发展机制，建设农村居民幸福生活的美好家园。

#### 二、规划编制原则

1. 充分尊重农民意愿，完善公众参与制度，广泛听取农民意见，突出农民主体地位，积极稳妥推进社区和新农村建设。

2. 加强与土地利用规划、经济社会发展规划、城镇体系规划、新型城镇化规划等相关规划衔接。

3. 统筹考虑人口规模和地域范围，合理划定生活生产半径，方便服务，有利管理。

4. 注重与产业发展同步推进，积极培育适宜社区发展的产业，宜农则农、宜工则工、宜商则商，方便居民就业。

5. 突出基础设施和公共服务设施配套，重点加强水、电、路、气、暖、环卫等基础设施和教育、医疗、养老、劳务中介、社区服务等公共设施建设，不断完善服务功能。

6. 坚持因地制宜、传承文化、突出特色，根据自然环境、发展基础和资源禀赋，打造各具特色的农村新型社区和新农村。对保留的特色村庄，按照历史文化、风俗民情、自然风光、产业发展、城郊休闲等五种类型培植特色。

### 三、主要依据

1. 《中华人民共和国城乡规划法》（2007）；
2. 《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》；
3. 《村庄整治技术规范》（GB50445-2008）；
4. 国务院办公厅《关于改善农村人居环境的指导意见》（国办发〔2014〕25号）；
5. 《山东省城乡规划条例》（2012）；
6. 《山东省城镇体系规划（2011-2030）》；
7. 《山东省土地利用总体规划（2006-2020年）》；
8. 《山东省建设社会主义新农村总体规划

(2006-2020年)》;

9. 中共山东省委山东省人民政府《关于推进新型城镇化的意见》(鲁发〔2014〕9号);

10. 中共山东省委山东省人民政府《关于推进农村社区建设的意见》(鲁发〔2009〕24号);

11. 中共山东省委山东省人民政府《关于加强生态文明乡村建设的意见》(鲁发〔2011〕10号);

12. 省委办公厅省政府办公厅《关于加强农村新型社区建设推进城镇化进程的意见》(鲁办发〔2013〕17号);

13. 省委办公厅省政府办公厅《关于转发省住房城乡建设厅等部门〈农村新型社区纳入城镇化管理标准(试行)〉的通知》(鲁厅字〔2013〕27号);

14. 《山东省农村新型社区建设技术导则(试行)》;

15. 其他法律、法规、标准、规范及相关规划。

## 第二节 发展目标与策略

### 一、发展目标

按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求,以促进城乡统筹、推进新型城镇化、建设美丽乡村为出发点,调整优化产业结构,提升产业支撑能力,着力建设布局合理、环境优美、功能完善、服务便捷、管理高效的农村新型社区和新农村,

在农村地区实现生产空间集约高效、生活空间宜居舒适、生态空间山清水秀。

——布局合理。按照有利生产、方便生活、适度集中的要求，合理确定农村新型社区和新农村建设模式、数量、布局和建设用地规模，引导农民适度集中居住，有效配置资源。

——环境优美。通过农村新型社区和新农村建设，对乡村环境进行整治，改善农村居住条件和生活环境，积极推进生态镇（村）创建活动。

——功能完善。统筹安排基础设施，配套建设公共服务设施，推进设施与住宅同步规划、同步建设，建设功能完善的农村新型社区和新农村。

——服务便捷。完善农村公共服务设施，扩大服务覆盖范围，提高农村居民接受服务的便利度。

——管理高效。加强农村社会治理，改革创新管理体制，推行网络化管理模式。

表 2 发展目标与指标体系

指 标		2017 年	2020 年	2030 年
经济 发展	城乡收入比（/）	2.4:1	2.2:1	1.5:1
	非农就业比重（%）	44	50	60
	农户入合作社率（%）	55	70	90
	农村恩格尔系数（%）	28	25	20
社会 进步	老年人拥有养老床位数（张/千人）	32	40	50
	老年人日间照料中心人均房屋建筑面积（m <sup>2</sup> ）	0.28	0.32	0.39

指 标		2017 年	2020 年	2030 年
	农村人口受高中以上教育比例 (%)	28	35	50
设施完善	文体设施人均用地面积 (m <sup>2</sup> )	0.6	0.8	1
	燃气普及率 (%)	80	90	95
	互联网宽带入户率 (%)	80	100	100
生态文明	绿地率 (%)	30	32	35
	人均公园绿地 (m <sup>2</sup> )	6	8	10
	农村新型社区绿色建筑占新建筑比重 (%)	35	50	70
	农村新型社区污水集中处理率 (%)	75	85	95
	生活垃圾无害化处理率 (%)	90	100	100

## 二、发展策略

——以人为本，和谐发展。从农民群众最现实、最直接、最迫切的需要入手，以农民群众满意为目标，把推进基本公共服务均等化、改善民生作为农村新型社区和新农村建设的着力点，推动农村和谐发展。

——科学规划，有序推进。对农村新型社区和新农村进行科学规划，通过规划引领，积极稳妥、科学有序建设发展。

——合理选址，节约用地。农村新型社区和中心村选址应避免压覆矿产资源，避开地质灾害易发区和隐患点，确保建设安全。落实最严格的耕地保护和最严格的节约用地制度，优先利用存量土地或低丘缓坡、荒滩等未利用土地，减少新增用地规模，尽量少用或不用耕地。

——产业支撑，促进就业。推动农村新型社区、新农村与产业园区、现代农业协调发展，培育特色优势产

业，方便社区居民就地就近创业就业。

——完善设施，配套服务。加快推进城市基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖。配套完善农村新型社区和新农村基础设施和公共服务设施，提升设施承载力和服务水平，改善居民居住环境，提升生活品质。

——分类指导，体现特色。按照各地区发展条件和发展基础，宜聚则聚，宜散则散，规划不同类型的农村新型社区，培育中心村，注重特色村庄保护与建设，充分体现地方特色。

### **第三节 规划范围与期限**

规划范围为：全省现状城市建成区以外的全部地区，包括 1086 个建制镇、89 个乡、6.5 万个行政村（8.6 万个自然村）。

规划期限为 2014-2030 年，其中：近期至 2017 年，中期至 2020 年，远期至 2030 年。

### **第四节 农村新型社区和新农村建设模式**

#### **一、农村新型社区建设模式分类引导**

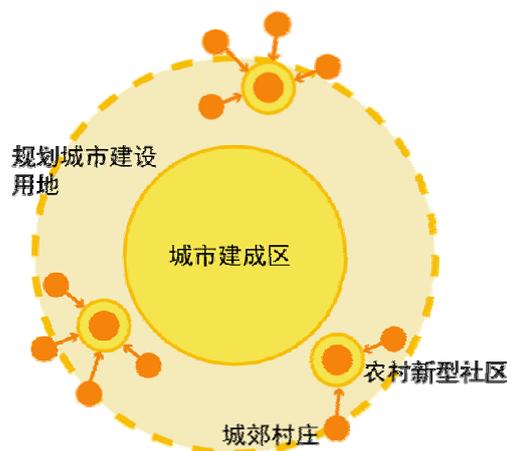
##### **1. 城镇聚合型社区**

包括城市聚合型社区和小城镇聚合型社区两小类。

——城市聚合型社区。

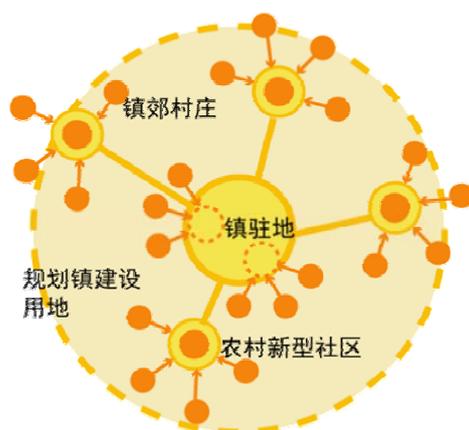
城市聚合型社区是指现状位于现状城市建成区周边，未来进入城市改造的村庄合并建设的新型社区。其建设和选址应服从城市总体规划，

在城市居住组团范围内选址。基础设施和公共服务设施应按照城市居住区标准，结合城市现有资源和城市相关规划进行建设。



——小城镇聚合型社区。

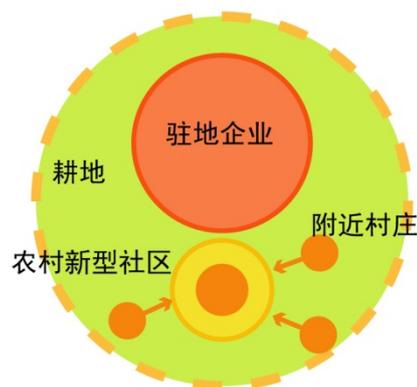
是指镇驻地村及 2 公里范围内纳入镇驻地改造的村庄合并，集中建设的新型社区，其选址应服从镇总体规划，并建设较为完善的社区服务中心。



## 2. 村庄聚集型社区

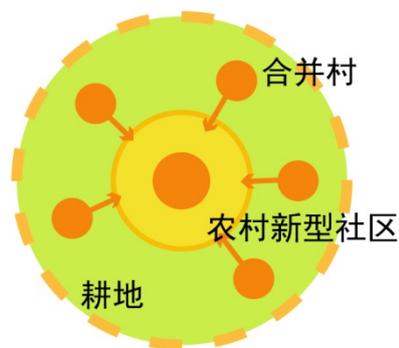
包括村企联建型社区、强村带动型社区、多村合并型社区、搬迁安置型社区和村庄直改型社区等五小类。

——村企联建型社区。村庄周边有能够带动社区建设

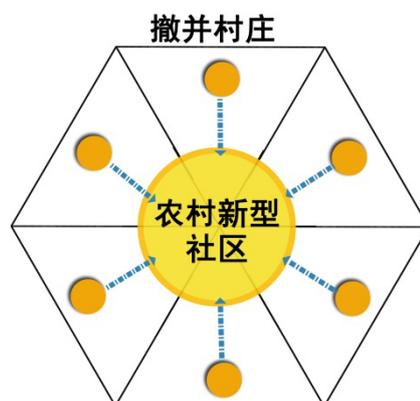


的工业小区、农业龙头企业、经济合作组织或者旅游开发企业，村庄与企业联合建成人口 3000 人以上、非农就业达到 70% 的新型社区。

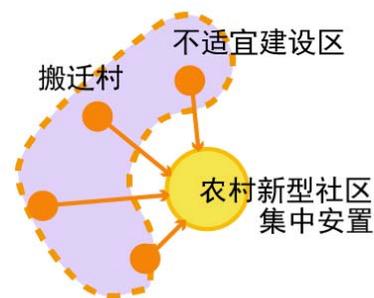
——强村带动型社区。多个村庄向地理位置较为优越、规模较大、经济实力较强的村庄合并，以强村带动周边村建设的农村新型社区。



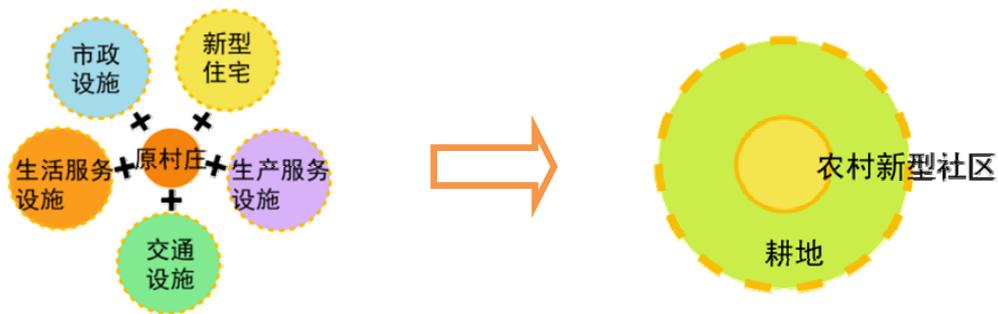
——多村合并型社区。多个村庄选择交通方便、用地充足、多村交界处新建农村新型社区。



——搬迁安置型社区。现状村庄位于矿产资源压覆区、风景区、水源地保护区、黄河滩区、库区、偏僻山区、地质灾害易发区等不适宜居住的地区，规划将其搬迁至安全地域，并组建的农村新型社区。

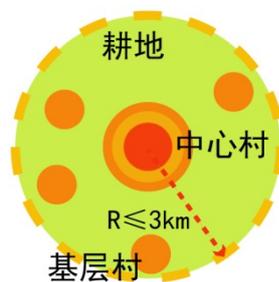


——村庄直改型社区。村庄直改型社区指村庄规模较大，且周边无可以合并的小村，或不宜合并的村庄，自身改造建设的农村新型社区。



## 二、新农村建设模式引导

按照地域相近、规模适度、产业关联、有利于整合资源要素等原则，在服务半径合理的前提下，结合交通条件，优先选择被撤并乡镇驻地村、大村强村作为中心村，建设公共服务中心，辐射带动周边基层村发展。



## 三、农村新型社区和新农村适宜规模

——城镇聚合型社区。一般应达到 5000 人以上。

——村庄聚集型社区。根据平原、丘陵、山区等地形地貌不同，一般不少于 3000 人。

——新农村。中心村连同辐射带动的基层村人口规模一般在 3000 人左右，人口稀疏地区一般不少于 1500 人。中心村服务半径一般不大于 2 公里，村庄极稀疏地区一般不大于 3 公里。

## 四、农村新型社区和保留村庄总体数量预测

根据省民政厅全省 17 市农村社区建设及规划情况调

研，全省规划建设 12818 个农村社区；《山东省城镇体系规划（2011-2030）》预测至 2030 年，全省形成 7000 个左右农村新型社区。

在此基础上，规划结合农村户籍人口变化趋势，采用基本公共服务圈服务半径进行校核，按照农村新型社区和新农村全覆盖的要求，确定全省建设约 7000 个农村新型社区，保留 3 万个村庄（含 5000 个中心村和 2.5 万个基层村）。

## 五、分类数量预测

——城市聚合型社区。规划预测 2030 年全省城市建设用地控制面积约为 16700 平方公里。按照社区服务半径 2 公里计算，2030 年城市聚合型社区约为 900 个，聚集城市人口约 700 万人，为城镇化进程贡献 7 个百分点。

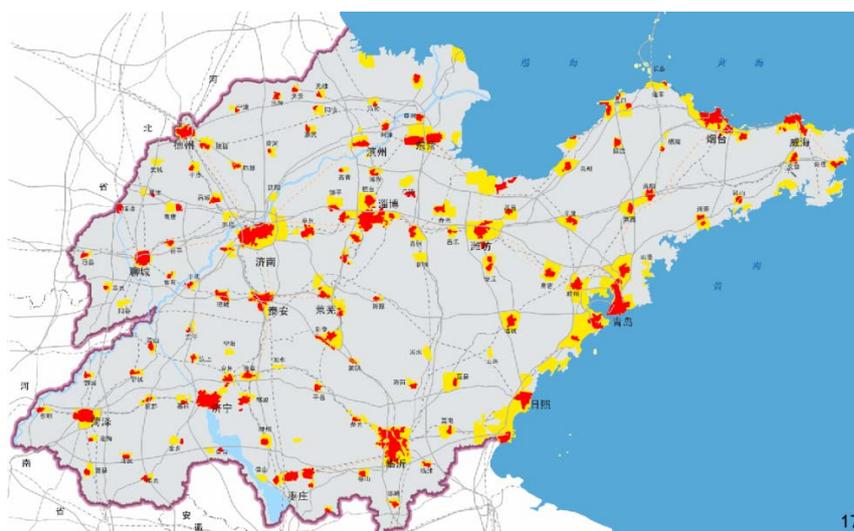


图 2 山东省现状建成区与规划 2030 年建设用地叠加图

——小城镇聚合型社区。规划预测 2030 年全省小城镇

镇人口为 1680 万人，增加 383 万人，为城镇化进程贡献 4 个百分点。考虑乡镇合并和纳入城市等因素，平均每个小城镇建成区面积将达到 4 平方公里。距离建成区 2 公里以内的村庄宜纳入小城镇，则小城镇聚合型社区地域面积将达到 2.7 万平方公里左右，按照服务半径 2 公里计算，小城镇聚合型社区将达到 2100 个。

——村庄聚集型社区。根据各市现状基础及上报数据，预测 2030 年村庄聚集型社区约 4000 个。

——新农村。预测 2030 年中心村约 5000 个，基层村约 25000 个。

综上所述，规划期末全省形成 7000 个左右农村新型社区和 30000 个左右新农村。

表 3 分类数量预测

类 型		个 数	村 庄	居 住 人 口
农村新型社区	城镇聚合型	3000	1.4 万个左右村庄纳入城市与小城镇	约 1400 万
	村庄聚集型	4000	2.1 万个左右村庄撤并组建农村新型社区	约 1800 万
新农村	中心村	5000	保留约 3 万个村庄	约 2300 万
	基层村	25000		

## 六、分期数量预测

近期（2014-2017 年）新建农村新型社区 1048 个。到 2017 年，形成 2500 个城镇聚合型社区，2700 个村庄聚集型社区，6800 个中心村。其中，约有 1600 个农村新

型社区纳入城镇化管理。

中期（2018-2020 年）新建农村新型社区 800 个。到 2020 年，形成 3000 个城镇聚合型社区，3000 个村庄聚集型社区，6000 个中心村。其中，约有 2000 个农村新型社区纳入城镇化管理。

远期（2021-2030 年）新建农村新型社区 1000 个。到 2030 年，形成 3000 个城镇聚合型社区，4000 个村庄聚集型社区，5000 个中心村。其中，约有 3000 个农村新型社区纳入城镇化管理。

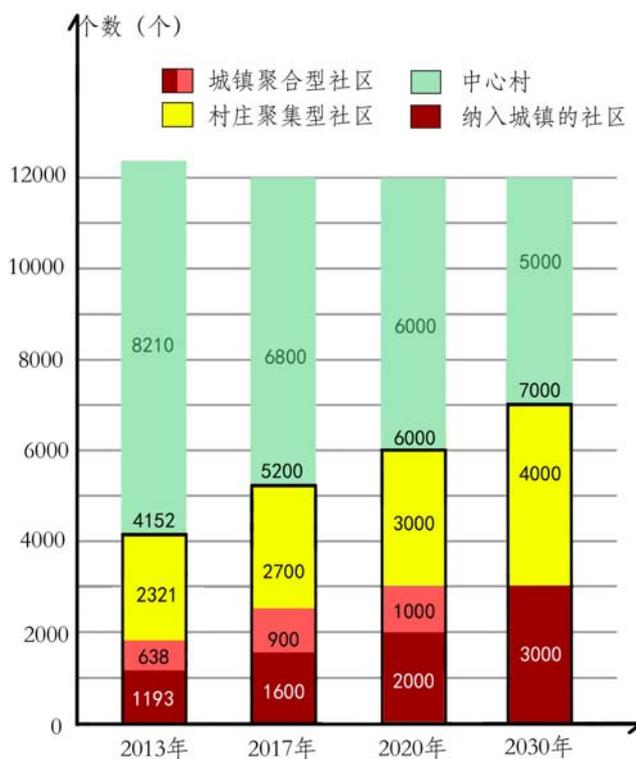


图 3 数量预测

表 4 分期数量预测（单位：个）

社区类型		2013 年	2017 年	2020 年	2030 年
农村 新型 社区	城镇聚合型	1831 (1193)	2500 (1600)	3000 (2000)	3000 (3000)
	村庄聚集型	2321	2700	3000	4000
	小计	2959 (1193)	3600 (1600)	4000 (2000)	4000 (3000)
中心村		8210	6800	6000	5000

注：括号内数字为纳入城镇建成区的农村新型社区的个数。

## 第四章 农村新型社区和新农村建设规划

把推进城乡基本公共服务均等化、改善民生作为农村新型社区和新农村建设的着力点，配套完善基础设施和公共服务设施，提升农村新型社区和新农村建设总体水平。

### 第一节 设施配套标准

#### 一、农村新型社区设施配套标准

按照经济实用、有效可行、同步建设、充分预留的配套原则，制定与农村新型社区居住形态、人口规模、居民生活需求相适应的公共服务设施与基础设施配套标准，共分 12 大类、30 小类（见表 5、表 6）。在实施中，可与当地有关标准相衔接。

表 5 农村新型社区公共服务设施配置标准

类别	序号	项目名称	千人指标 (m <sup>2</sup> /千人)		一般规模 (m <sup>2</sup> )		配置规定
			建筑 面积	用地 面积	建筑 面积	用地 面积	
社区 管理 设施	1	公共 服务 中心	-	200	-	≥500	包括行政审批、社区警务、人口管理、计划生育、人民调解、劳动就业、社会保险、社会救助、农村信息技术服务、劳务招收机构等
	2	物业 管理	15	-	50-100	-	包括房管、维修、绿化、环卫、保安、家政等

类别	序号	项目名称	千人指标 (m <sup>2</sup> /千人)		一般规模 (m <sup>2</sup> )		配置规定
			建筑面积	用地面积	建筑面积	用地面积	
教育设施	3	幼儿园	100-150	100-150	6班 600-800	6班 ≥1500	详细配置内容参照《山东省幼儿园基本办园条件标准》执行
					9班 1200-1500	9班 ≥2000	
					12班 2000-2500	12班 ≥3000	
	4	小学	400-600	600-800	教学点 ≥1500	教学点 ≥3000	详细配置内容参照《山东省普通中小学基本办学条件标准》执行
12班 ≥3000					12班 ≥6000		
文体设施	5	文化 活动 站	100	-	300-1000	-	可与公共服务中心结合设置
	6	文体 活动 场地	-	200	-	500-2000	包括青少年活动、老人活动、体育康乐等设施,与公共绿地结合建设
卫生 养老 设施	7	卫生 室	20	-	80-200	-	宜结合公共服务中心建筑一体设置
	8	幸福 院	≥150	≥400	≥400	≥1400	应满足日照要求,并配置独立活动场地
商业 设施	9	农贸 市场	50	-	-	200-500	批发销售粮油、副食、蔬菜、干鲜果品、小商品
	10	其它 商业	350	-	-	1000-3500	可包括农资站、品牌连锁超市、邮政所、银行储蓄所、理发店、饭店等,规模与内容以市场调节为主
其它 公用 设施	11	农机 大院	-	200	-	600-2000	农机大院也可作为粮食晾晒场地使用
	12	礼事 堂	-	-	100	300	用于农村居民集中举办红白喜事的公共场所

表 6 农村新型社区市政设施配置标准

类别	序号	项目名称	用地面积 (m <sup>2</sup> )	配置规定
交通设施	13	道路	-	社区级道路红线 8-15 米；组团级道路红线 6-10 米；宅前道路红线 4-6 米；社区与外部道路连接公路等级不低于四级公路标准
	14	停车场库	-	设置标准为 1.0 车位/户
	15	公交站点	10-30	-
环卫设施	16	垃圾收集点	≥4	设置标准为 1 个/100 户
	17	垃圾转运站	30-100	设置在住宅有一定防护距离的独立场地
	18	公厕	≥25	与文体活动场地结合设置
给排水设施	19	供水站	≥100	水质符合《城市供水水质标准 CJ/T 206-2005》要求
	20	污水处理设施	≥500	按规划设置，因地制宜，可集中，可分散
燃气设施	21	CNG 或 LNG 供气站	2000	符合《城镇燃气设计规范》，按照社区的不同类型和实际情况进行配置
	22	液化石油气储配站	6000	
	23	沼气池	-	
供热设施	24	锅炉房	≥1800	根据社区的不同类型和实际情况，确定热源形式和规模，可采用集中供热的社区合理布局热力站和供热管网。新建采暖建筑应符合节能建筑设计标准
	25	热力站	≥150	
其它基础设施	26	路灯	-	沿主要道路和室外活动空间设置
	27	公共消防器材箱	-	服务半径不应大于 500 米；配备灭火器、消防水带、消防水枪、消防沙、消防斧、消火栓扳手等消防器材
	28	消火栓	-	沿主要道路设置
	29	园林绿化	-	应建设一个中心绿地和 2 个以上小型公共绿地，中心绿地面积不小于 500 平方米，社区绿地率不低于 30%。
	30	视频监控	-	在主要公共场所、主要道路两侧设置

## 二、新农村设施配套标准

按照“联建共享、保障基本、因地制宜、量力而行”的原则，中心村和基层村分级配置相应公共设施，提高村庄基本公共服务水平。

表 7 新农村设施配置标准

类别	项 目	中心村	基层村	备 注
农村 社会 管理	社会事务受理中心	●	○	在公共服务中心集中设置
	警务室	●	○	
	农业科技站	●	-	
	劳动保障服务站	●	-	
公共 福利	幸福院	●	○	
	日间料理中心	●	○	
公共 活动	公园绿地	●	○	
	公共活动场所	○	○	可与户外体育运动场结合
公共 卫生	卫生室	●	○	可进入公共服务中心
文化 体育	文化活动室	●	●	可进入公共服务中心，兼具留守儿童之家、会议室等功能
	互联网信息服务站	●	○	
	图书阅览室	●	○	
	户外体育运动场	●	●	兼对外停车、集会、文化活动等
教育 设施	小学	○	○	
	幼儿园	●	○	
商业 设施	农贸市场	○	○	
	餐饮店	●	○	
	便民超市	●	●	可结合公共服务中心设置
	邮政所	○	-	
环卫 设施	公厕	●	●	
	垃圾收集站	●	●	
交通 设施	社会停车场	●	○	
	公交站点	○	○	
给水排水 设施	供水站	●	○	
	污水处理设施	●	○	
热力燃气 设施	太阳能或环保锅炉或热泵	●	○	
	沼气发生池	●	○	

注：“●”表示必须配置，“○”表示可选择配置，“-”表示不须配置。

## **第二节 主要公共服务设施建设引导**

### **一、公共服务中心**

农村新型社区公共服务中心应以综合体形式集中布置，包括行政管理、警务治安、医疗卫生、文化体育、社会福利、就业培训、商业金融、邮电通信等设施。社区组织办公用房结合公共服务中心共同设置，满足社区党组织办公、活动和服务群众的需要。

中心村应在交通便捷区域规划公共服务中心，可与文体活动场地和公共绿地相结合。

### **二、教育设施**

满足办学规模的农村新型社区和中心村可配置规范化小学，生源数量不足的可只设置低年级部教学点。优先建设规范化幼儿园，学前教育设施应与农村新型社区和新农村同步规划建设，方便儿童就近入园。

### **三、文体设施**

文化体育、图书阅览等活动室结合公共服务中心共同设置，青少年、老人活动设施结合文体活动场地设置，形成用地面积不低于 500 平方米的文体活动中心。

### **四、卫生设施**

配置标准化卫生室，面积不少于 80 平方米，实现诊断室、治疗室、观察室和药房四室分离。

### **五、养老设施**

配套集养、医、学、乐为一体的幸福院，为老年人提供自理、介护、介助一体化的居住设施和服务。幸福院占地面积宜达到 1400 平方米以上，室外活动场所不小于 400 平方米，绿化面积应达到 40%，并按照每千名老年人 40 张以上的标准配备养老床位。

## 六、其它公用设施

在以农业生产为主的农村新型社区和新农村设置农机大院。尊重农村红白喜事风俗习惯，设置礼事堂。

### 第三节 主要基础设施建设引导

#### 一、交通设施

农村新型社区社区级道路红线 8-15 米，组团级道路红线 6-10 米，宅前道路红线 4-6 米。社区与外部道路连接公路等级不低于四级公路标准。按 1.0 车位/户配置停车位（停车库），保障车辆停放有序。

加强道路硬化，逐步实施村内主要道路硬化、网化。开展危桥加固治理。清理路边杂物，路面两侧可设置路缘石，并设边沟排水，路宅分离。宅间道路尽量使用当地的石材、砂材。

结合主要出入口规划设置公交站点，方便居民出行。

#### 二、环卫设施

——厕所。严格按照标准建设家庭无害化卫生厕所，普及农村公共卫生厕所；结合公共服务中心设置无害化

卫生厕所，按 25-50 平方米/千人的标准配建，每厕建筑面积不低于 25 平方米。

——垃圾收集。合理设置生活垃圾收集站（点），服务半径不超过 70 米，每 100 户设置一个垃圾收集箱，生活垃圾及时运至转运站，做到日产日清，实现垃圾收集处理的城乡全覆盖，条件成熟的可考虑垃圾分类收集处理。

### 三、给水设施

——因地制宜选择供水模式。离城区较近或地势较为平坦的农村新型社区和新农村，可采用延伸城区供水管网的集中供水模式；人口相对集中、经济条件较好的平原、丘陵农村新型社区和新农村，可采用村镇连片供水模式；人口规模较小的，或受地理条件限制的村庄，可采取单村供水模式。

——严格供水水质标准。原水水质应符合国家《地表水环境质量标准》（GB3838）或《生活饮用水水源水质标准》（CJ3020）的规定；当原水水质不能满足规定时，应征得市、县卫生主管部门同意，并采取必要的净化措施。供水水质应符合现行国家标准《生活饮用水卫生标准》（GB5749）的有关规定。

### 四、排水设施

——科学确定排水体制。新建或经济条件较好的农

村新型社区，宜选择雨污分流排水体制；经济条件一般且已经采用合流制的农村新型社区和新农村，在建设污水处理设施前应将排水系统改造成截流式合流制，远期应改造为分流制。

——采用适宜污水处理模式和技术。人口规模较大、集聚程度较高、经济条件较好的农村新型社区和新农村，应完善污水收集管网，运用人工湿地处理系统、曝气生物滤池、淹没式生物膜等污水处理技术，进行污水集中处理。人口规模较小，居住较为分散、地形地貌复杂的农村新型社区和村庄，鼓励采用化粪池、生态氧化塘、净化槽等小型无动力或微动力污水处理技术，进行污水分散处理。

## 五、供热设施

——构建清洁、高效的供热能源结构。农村新型社区和新农村供热发展应尽量减少煤炭使用量，探索采用环保锅炉、天然气、生物质、地源热泵、太阳能等多种新途径解决农村供热。

——合理选择供热模式。在城镇供热服务半径内的农村新型社区，可纳入城镇集中供热系统。周边区域有可利用工业余热或企业热源的农村新型社区和新农村，可利用工业余热或企业热源实现集中供热。规模较大、无可利用集中供热设施的农村新型社区和新农村，可新

建集中供热设施。

## 六、燃气设施

——城镇管网集中供气模式。距城镇较近、具备条件的农村新型社区和新农村，可逐步纳入城镇集中供气（天然气管网）系统。

——非城镇管网集中供气模式。采用 CNG 和 LNG 供气站、秸秆气化气、人工煤气、液化石油气等方式供气。

## 七、其它基础设施

——路灯。在主要道路两侧与公共中心周边按照 50-100 米的间隔设置路灯。

——消防设施。设置消防点，配备相应的消防设备，主要道路按照规范要求设置消火栓，间距不大于 120 米，并满足消防通道要求。

——园林绿化。建设一个中心绿地和 2 个以上小型公共绿地，中心绿地面积不小于 500 平方米，绿地率不低于 30%。结合村庄综合整治和空心村治理，做好绿化美化，改善人居环境。

——视频监控。依托警务室建设视频监控平台，在主要出入口、广场、学校、幼儿园等主要公共场所设置视频监控、防盗报警等设施，建设平安农村。

——建筑节能。鼓励采用节能型的技术、工艺、设备、材料和产品，合理选择建筑外墙材料，推广使用空

心砖或混凝土空心小砌块等节能砖。屋面采用坡屋顶建造，设置架空层或平屋顶，设置吊顶层。减少窗墙比，采用双层窗或单框双玻璃窗，增强其密封性，减少外窗的热损失。选用导热系数小，吸水率低，易于就地取材的保温材料，提升建筑的保温隔热效果。推广太阳能建筑一体化。

#### **第四节 建设用地控制**

农村新型社区和新农村建设应落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，按照“保护耕地、集约用地、严控增量、盘活存量”的原则，严控新建人均建设用地面积，充分利用闲置土地、未利用地，满足居民生产生活用地需求。

根据《中华人民共和国土地管理法》，参照《山东省建设用地集约利用控制标准》，新建农村新型社区人均建设用地面积为：

——城镇聚合型社区。人均建设用地面积按照所在地城镇规划的建设要求执行。

——村庄聚集型社区。位于平原地区的，人均建设用地面积不得超过 100 平方米。位于山地丘陵的，人均建设用地面积不得超过 80 平方米。建在盐碱地、荒滩地的，可适当放宽，但最多不得超过 160 平方米。

表 8 新建农村新型社区人均建设用地面积

社区类型	人均建设用地面积 (m <sup>2</sup> )	
城镇聚合型社区	按照所在地城镇规划的建设要求执行	
村庄聚集型社区	平原地区	100
	山地丘陵地区	80

中心村适当预留新建用地，以建设基础设施和公共服务设施，并接纳基层村人口适度聚集。

## 第五章 建设风貌与特色保护

### 第一节 建设风貌引导

#### 一、总体要求

农村新型社区和新农村建设应突出风貌特色，继承和延续原有历史脉络、风俗习惯、文化底蕴和地域特征，优化内部空间布局，精心设计特色建筑和空间环境，传承特色文化，体现风貌与自然环境、人文环境的和谐统一，处理好保护与利用的关系，提升农村新型社区和新农村建设品质。

#### 二、积极推进风貌建设

农村新型社区和新农村空间布局应与当地风土人情、独特村居风貌和田园风光统一协调，突出地域文化，塑造特色鲜明的乡村风貌。

农村新型社区和新农村建筑要突出本地建筑风格，借助地方典型建筑符号，使用有地方特色的建筑材料，建设具有时代和地域特色的建筑。有条件的地区多层住宅应预留电梯配建空间。

人行道路、路灯照明、指示性标志、垃圾桶等设施建设既要满足基本功能，也要注重特色风貌体现。街头公园和主要干道应首选本土树木、灌木和花卉品种绿化美化，做到局部空间环境与村镇整体环境协调统一。

### 三、分类打造建设风貌

——城镇聚合型社区。按照城市居住区标准建设新型社区，建筑形式以多层或小高层为主，建筑风貌与城镇风貌相协调，建筑色彩应与城镇色彩统一协调。

——村庄聚集型社区和新农村。保护地方传统民居，新建民居应与传统民居风貌相协调。建筑风格以山东地方特色的低层独立院落联排式、双拼式为主。充分利用自然景观环境，体现田园宜居特色。

## 第二节 村庄综合整治

新农村是乡村风貌、乡土文化的重要载体，在粮食生产和土地保护、水源涵养、景观形成和文化遗产、乡村旅游等方面具有重要作用。应完善村庄基本公共服务体系，加强村庄环境综合整治和“空心村”治理，尽可能地在原有村庄形态上改善居民的生产生活条件。

### 一、推动村庄环境综合整治

按照村庄环境整治标准，以农房改造、道路排水、环境卫生为重点，所有村庄都要推动环境综合整治，切实改善农村人居环境，提升农民群众文明素质和生活质量。

——农房改造。根据地方特色，对村民住房新建或改造的风格、色彩、高度、设施等提出指导要求。推广改水、改气、改厨、改厕等工程，加快房屋节能改造，

建设绿色农房。

——道路交通设施。加强村庄道路硬化，逐步实现农村道路由“村村通”向“户户通”延伸。开展危桥加固治理。清理路边杂物，路面两侧可设置路缘石，并设边沟排水。宅间道路尽量使用当地的石材、砂材。

——垃圾收集。采取“村收集—镇运输—县（市）处理”的收集运输方式，建立日产日清的环卫保洁制度。

——排水设施。清理、疏通、完善雨水导排系统，建设污水收集、处理设施，设置排水管线、沟渠，雨污合流村庄设置截流井等。

——厨房整治。配设给排水设施，给水水质应达到国家生活饮用水标准，排水设施应与村内的排水管渠相连接，避免污水漫流。

——厕所整治。按照水冲式、三格化粪池、三联通沼气池等类型，建设家庭卫生厕所和村庄公共卫生厕所。结合单户或联户沼气池建设，实现粪便无害化处理。

——电力电信设施。实施农村电网改造，更换老旧电力线路，改扩建变电所，增加农户用电能力，确保安全用电。搞好农村信息化，做好基站建设和维护改造，推动“三网合一”，实现通信设施共建共享共用。

——风貌整治。整治街巷空间，保护村落肌理。梳理水系，整治景观节点，搞好村内空闲地利用和绿化。

保持村庄环境整洁，消除“三大堆”（垃圾堆、柴草堆、粪堆）现象。重视传统村落中历史文化资源的保护与利用。

——村庄安全防灾。综合考虑火灾、洪灾、震灾等灾种的影响，坚持综合防御、平灾结合的原则，完善防灾减灾措施，保障村庄可持续发展和村民生命安全。

## 二、加强空心村治理

深入进行实况调查，摸清空心村底数。根据发展趋势适时调整规划，科学确定中心村和基层村，适度推动村庄合并，引导零散村庄向中心村和城镇集中。及时进行闲置宅基地的复垦开发，用于建新房、公共设施、绿地广场、体育场地等再利用。建立宅基地退还鼓励机制和保障机制。在不同地区选择一部分试点村，以市场为导向，探索空心村治理经验。

### 第三节 特色村庄保护

深入挖掘传统村落，加强特色村庄保护，彰显传统村落风貌，传承优秀乡土文化。

#### 一、现状

全省目前初步认定的各类特色村庄 478 个，其中：国家级历史文化名村 5 个，省级历史文化名村 31 个，中国传统村落 16 个，国家级特色景观旅游名村 2 个，省级特色景观旅游名村 17 个，旅游特色村 91 个（详见附录）。

表 9 特色村庄基本情况

分级	传统村落	历史文化名村	第一批特色景观旅游名村	第二批特色景观旅游名村	旅游特色村	合计
国家级	16	5	2	1（申报中）	—	478
省级	—	31	8	9	91	
其他	388	—	—	—	—	

数据来源：住房城乡建设部传统村落管理信息系统及省住房城乡建设厅 2013 年及 2014 年农村新型社区调研材料（部分村庄有多个称号）。

## 二、特色村庄保护发展目标

根据不同地区的自然历史文化禀赋，体现区域差异性，提倡形态多样化，建设有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽乡村，促进村庄发展更具特色、更有活力、更加生态。至 2030 年，全省各类特色村庄达到 4000 个左右。

## 三、特色村庄保护与规划分类引导

——历史文化特色村。发掘乡土文化资源，强化文化传承创新，把村庄建设成为历史底蕴丰厚、时代特色鲜明的人文魅力空间。加强保护传统街巷、古树名木、沟渠河道等古迹。严格保护历史文化遗产，历史文化建筑周边新建建筑物风貌应与传统建筑协调统一。严格控制人口密度，新建住宅应异地就近选址，对村民进行集中安置，避免对古村落造成破坏。到 2030 年，形成 400-500 个历史文化特色村。

——民俗风情特色村。实施美丽乡村特色提升工程，

挖掘乡土民俗，传承乡土风情。按照“一村一品、一村一景、一村一韵”的定位，打造精品村、精品区块、风情带。到2030年，打造800-1000个民俗风情特色村。

——自然风光特色村。严格保护传统村落与自然环境和諧统一的格局。发展乡村旅游等新经济业态，完善接待服务设施。到2030年，打造1000个左右的自然风光特色村。

——产业发展特色村。立足区位条件、自然禀赋和产业基础，探索培育具有地方特色、符合生态文明要求的产业体系，增强科技支撑，实现农村产业的多元化和特色化发展。到2030年，产业发展特色村达到1000-1500个。

——城郊休闲特色村。保护乡土自然景观，塑造有别于城市的特色乡村风貌，积极发展城郊休闲产业。到2030年，打造城郊休闲特色村600-700个。

#### **四、建立健全特色村庄评价机制**

根据历史文化、风俗民情、自然风光、产业发展、城郊休闲等特色村庄特点，制定完善相应的特色村庄评价体系与办法，推动特色村庄保护规范化。规范省级特色村庄申报审批程序，严格特色村庄管理制度。加大对特色村庄的规划编制、设施建设、资金安排等政策支持力度。

## 第六章 规划实施的主要任务

各级各部门要明确工作任务，完善工作机制，制定具体的实施方案，落实工作责任，推进规划实施，确保规划目标和任务如期完成。

### 第一节 加强规划编制

#### 一、编制完善各类规划

各市、县（市）政府负责组织编制本辖区农村新型社区和新农村布局规划。按照有利生产、方便生活、适度集中的要求，合理确定数量、布局和建设用地规模。乡镇政府（街道办事处）负责组织编制本辖区农村新型社区详细规划，成果应达到修建性详细规划的深度要求。近期不合并的村庄，按照改善村庄人居环境、保障村民基本生活条件、提升村庄风貌的要求，编制村庄整治规划。传统村落、特色景观旅游村等特色村落应编制历史文化保护、乡村旅游等专业规划。加强农村新型社区和新农村特色风貌研究。

#### 二、提高规划水平

规划编制应坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的原则，与经济社会发展、土地利用、城镇体系等规划相衔接。制定农村新型社区、新农村布局规划、建设规划编制技术导则，统一规划编制标

准。注重招才引智，聘请国内优秀规划编制单位和专家参与规划的编制、论证、咨询与评审，大力提升规划编制工作科学化水平。保障公众参与规划编制的权利，扩大公众规划参与范围，广泛开展公众咨询活动。

## **第二节 严格工程质量管理**

### **一、切实规范建设程序**

农村新型社区和新农村建设必须依照法律法规和有关政策措施的要求，按程序办理土地预审、选址、环评、节能、立项和工程招投标、建设施工许可等报批手续，手续不全不得开工建设。建立健全工程质量和保证体系，严格实行项目法人制、招投标制、工程质量监理制和竣工验收制，确保各项措施落实到位。

### **二、加强工程质量监管**

强化建筑设计、施工、监理和建筑材料、装饰装修等全流程质量管控，将限额以上工程建设纳入县级建设部门质量监管范围。建筑设计使用年限达到 50 年以上。加强建筑市场各类主体的资质资格管理，推行质量体系认证制度，加大建筑工人职业技能培训力度。坚决打击建筑工程招投标、分包转包、材料采购、竣工验收等环节的违法违规行为，依法惩治擅自改变房屋建筑主体和承重结构等行为。健全建筑档案登记、查询和管理制度，强化建筑质量责任追究和处罚，实行建筑质量责任终身

追究制度。

### **三、严格工程竣工验收**

各类建设工程竣工后，建设单位要按规定的工程建设程序组织工程质量竣工验收，经验收合格后才能交付使用。公共设施、公益事业设施和生产经营性设施及其他建设工程竣工后，应当按照国家和省有关规定组织验收，并将竣工验收报告报县（市）有关主管部门备案。

## **第三节 推进环境综合整治**

把环境综合整治与各类产业发展、重大项目建设等工作结合起来，与“生态文明乡村建设”和“乡村文明行动”结合起来，使环境综合整治成为促进产业发展、增加农民收入、改善生活环境的重要举措。

### **一、分类指导环境综合整治**

编制和完善县域村镇体系规划，科学论证村庄布局、基础设施和公共服务设施建设标准、村庄人居环境改善的重点和时序，确定需要加强保护的村庄。基本生活条件尚未完善的村庄要以水电路气房等基础设施建设为重点，基本生活条件比较完善的村庄要以环境整治为重点。

### **二、循序渐进推进环境综合整治**

#### **1. 保障基本生活条件**

以住房、饮水、地质灾害、消防、防洪安全为重点，保障人居环境生命线。实施村内道路硬化工程，推进水

电电气化建设，促进可再生能源供电。

## 2. 明确环境整治重点

加快农村环境综合整治，重点治理农村垃圾和污水。开展生态清洁型小流域建设，整乡整村推进农村河道综合治理。推进规模化畜禽养殖区和居民生活区的科学分离，支持畜禽粪污与秸秆综合治理与利用。逐步建立农村病死动物、农药包装物、农膜等无害化收集和处理系统。

## 3. 推进宜居村庄建设

加强对村域的规划管理，保持村庄整体风貌与自然环环境相协调。保护和修复自然景观与田园景观，开展农房及院落风貌整治和村庄绿化美化。发展休闲农业、乡村旅游、文化创意等产业，加强传统村落保护与发展。

## 三、完善环境综合整治长效机制

以县级为主加强涉农资金整合，调动农民参与农村人居环境建设的积极性，鼓励社会资本参与乡村建设。强化农民主体地位，推行村内事“村民议村民定、村民建村民管”的实施机制。以政府为中心，以城乡建设、环境保护、农业部门为重点，建立部门联动、分工明确的协调推进机制。

## 第四节 引导适度集中发展

充分考虑城镇化进程中农村人口减少的长期趋势，

积极引导农村人口向城镇、农村新型社区和中心村集中，推动农村人口在空间上的科学合理分布。

正确处理农村新型社区建设与村庄整治的关系，编制完善村镇体系规划，优化农村居民点布局，鼓励村庄向城市、县城和小城镇、中心村合并集中，减少村庄数量。按照新型城镇化和城乡一体化的要求，坚持统一规划、集约用地、规模开发、配套建设，推动农民居住区由分散向集中转变、粗放用地向集约用地转变、村庄向社区转变，促进人口向城镇集中、产业向园区集中。镇区人口达到 5 万以上的小城镇，按照城市标准进行规划建设管理。

坚持从实际出发，充分尊重农民意愿，宜合则合、宜分则分，宜楼则楼、宜平房则平房，不搞“一刀切”。大中城市的城中村、城边村改造，提倡建小高层和高层住宅，提高土地利用效率和效益；县城、镇驻地和城镇规划区外的农房建设，提倡建多层住宅，建筑密度和容积率可适当降低；以农业生产为主的地方，注重把握好集中建设的农村新型社区规模，方便群众生产生活。

## **第五节 提升产业支撑能力**

### **一、产业发展分类引导**

根据资源禀赋条件，着力培育农村内生动力，加快农工商联合，全面提高组织水平，推动农村产业的专业

化与合作化发展。规划按照农村新型社区和新农村产业类型，进行发展引导如下：

### 1. 城镇经济型

城镇聚合型社区利用良好的区位条件，发挥土地增值效益，着力发展工业、服务业等城镇经济。

### 2. 现代农业型

走专业化、规模化之路，引导农村土地承包经营权有序流转，扶持联户经营、专业大户、家庭农场、农民专业合作社等新型生产经营主体，实现适度规模经营，发展“一村一品”。

### 3. 旅游带动型

依托旅游资源、历史文化名村、城郊休闲农业等条件，形成以农家乐、乡村酒店、农业旅游示范区、旅游古村为主体的农村旅游发展业态。

### 4. 商贸市场型

以商贸市场或专业交易中心为依托，拓宽商品流通渠道，带动区域专业化生产。可分为销地型、产地型和集散型等类型。

## 二、加强园区建设

突出专业分工和规模经营，依托自身优势和发展条件，积极发展特色优势产业，加快建设产业园区，完善基础设施配套，方便居民就业创业，逐步实现居住在社

区、就业在园区，推进就地就近城镇化，为农村发展提供持久动力。

## **第六节 完善农村社会治理**

### **一、推进综合治理**

加强农村社会治安综合治理工作，采取法治、德治等综合手段，及时有效地化解内部矛盾，促进社会和谐。在农村新型社区和中心村建立治保、调解委员会及集上述工作和社区矫正、刑释人员安置帮教、禁毒、反邪教、流动人口服务管理、有不良行为青少年服务管理、普法宣传等功能于一体的综治办。加强各部门与党群组织互动及安全宣传，积极采取应对措施，将矛盾和问题化解在基层萌芽状态，维护社会稳定。

### **二、提升服务水平**

健全公共服务中心工作制度，建立服务体系，提升服务水平。转变服务职能，强化政府指导和职能转变，实现权力、责任、义务、经费同步下放。加强环卫管理，按照“五有”标准落实好保洁工作。依托公共服务中心完善劳务中介机构，加快“半小时公用就业服务圈”建设，推行公共就业创业服务标准化。加强劳动招收、就业培训与咨询，加大扶持力度，提高居民就业创业能力。

### **三、完善社会保障**

发挥政府主导作用，扩大城乡居民基本养老保险、

医疗保险、最低生活保障等覆盖范围，提高保障水平。全面实施居民大病保险制度，逐步引入商业保险模式。健全被征地农民的社保体系，提高就业能力。完善农村养老、医疗服务、优抚等保障功能。

#### **四、加强物业管理**

重视农村新型社区和中心村新建集中居住区的维护和物业管理，建立专门的物业管理队伍。提高物业管理覆盖率，规范物业管理水平，采用多元化的物业管理方式，可委托专业物业管理公司代为管理，也可根据农村现状和居民生活习惯特点，由集体出资，安排人员，为农村居民提供环境卫生、绿化、维修、保安等服务。

#### **五、加强食品安全监管**

建立严格的食品生产、流通、消费全过程监管制度，开展“食安山东”品牌引领行动，完善食品原产地、市场准入、食品质量标识制度和食品质量可追溯制度。推进农村食品安全供应网络的建设，鼓励连锁超市进农村，引导大型超市以各种形式向农村市场配送安全食品，引导游商小贩进店、进场或定点经营，加强对农村集贸市场食品安全的监管。

### **第七节 推进行政管理体制改革**

#### **一、积极推进农村新型社区“村改居”**

积极推动集体经济资产改制，在维护社区居民合法

权益的前提下，实施股份制改革，妥善处置集体资产、债权债务。

提高居民社会保障水平，通过城乡社会保障制度并轨，消除二元差距，实行统一标准、同等待遇，实现社区居民和城市居民公平均等，解除村民的后顾之忧。

规范“村改居”程序，科学调整“村改居”的基本条件，去除空间范围限制，按照新的条件依法审批，加快推进“村改居”工作。把“村改居”社区纳入城市社区管理，把办公场所、工作经费和人员报酬等纳入各级财政统筹解决。

## **二、推动农村新型社区纳入城镇化管理**

对城镇聚合型社区，按照城市标准进行规划建设，将社区基础设施建设及管理维护纳入城镇，推动社区与城镇融合发展。对村庄聚集型社区，民政部门要对符合条件的及时进行“村改居”，跟进调整村庄和社区行政区划代码。统计部门应根据民政部门行政区划变动情况对城乡属性代码库实行动态管理，随时掌握城镇区域变动情况，根据需要扩大非普查年度调查范围和内容。研究制定农村新型社区建设的奖励政策，对纳入城镇化管理的农村新型社区给予基础设施建设维护、土地、就业等方面的优惠政策和资金扶持，鼓励达标的社区主动申报纳入城镇化管理。

### 三、强化党群组织建设

加强服务型社区党组织建设，创新农村新型社区和新农村社会组织形式，减少社区管理层级，构建以社区党组织为核心的组织管理新体制。积极探索多元化的党群组织建设形式，针对农村新型社区具体情况，适当吸收社区单位、非公企业及居民代表广泛参与，推动各方共商解决社区的重大问题，扩大党群组织覆盖面和影响范围。推行网格化管理模式，强化居民民主自治，实现对社区居民的动态管理和服务。

## **第七章 保障措施**

### **第一节 强化规划控制**

农村新型社区详细规划、村庄整治规划要经村（居）民会议或村（居）民代表会议同意，报市、县（市）政府审批，并在当地村（居）进行公示。规划一经批准，必须严格执行，不得随意更改；确需调整修改的，必须依照规定程序，报原批准机关批准。加大规划实施检查力度，确保规划落实。对于违反规划的行为，应按照《山东省城乡规划条例》追究责任。社区建设在规划指导下，土地和资金落实以后再建设，尽可能先建新后拆旧。

### **第二节 尊重农民意愿**

始终把农民群众的利益放在首位，充分发挥农民群众的主体作用，尊重农民群众的知情权、参与权、决策权和监督权。村庄是否迁并、选择何种住宅形式应充分尊重农民的意愿，让农民选择。探索建立民主制衡制度，可尝试建立村民代表大会制度或成立村民理事会。继续发挥“一事一议”制度作用。

### **第三节 加大资金投入**

各级政府要科学调整优化支出结构，统筹财力安排，逐步建立起财政资金为引导，社会资金、农村居民自主

投入为主体，社会各界参与、捐助为补充的多元化投入机制。

引入市场机制，通过奖励、补助和贴息贷款等方式，鼓励和引导社会资金进入农村新型社区和新农村建设领域。大力开展招商引资，支持民间资本以 BT、BOT 等形式，参与公共服务设施、基础设施等建设。动员社会团体、企事业单位和个人以捐款、投资方式兴办农村服务项目。城中村、城边村改造项目可参照国家棚户区改造政策执行。

鼓励金融机构在金融产品、担保方式、投融资模式等方面进行创新，满足建设资金需求。探索实行集体建设用地使用权抵押、农户住宅确权抵押、集体土地承包经营权抵押等多种贷款方式，解决建设资金困难问题。

## **第四节 推进改革创新**

### **一、推进人口管理制度改革**

对符合条件的农村新型社区，依法推进“村改居”。改革完善户籍制度，社区居民可按照自愿的原则，转变为城镇居民户口，在就业、教育、社保、低保、医疗等方面享受城镇居民的待遇。

### **二、深化土地管理制度改革**

规范农村新型社区和中心村供地方式。在城镇规划区内的，可以国有建设用地使用权供地。其中，以政府

部门或事业单位作为用地主体的，符合《划拨用地目录》的，可以划拨方式供地，经批准可补办出让手续后转为国有出让；以企业、村集体为用地主体的，应采取招拍挂方式供地。在城镇规划区外的，建设用地使用权原则上以集体使用方式供地；其中按城镇住宅小区标准建设多层或高层的，也可以参照城镇规划区内国有建设用地使用权供地。

落实最严格的耕地保护制度。强化土地用途管制，坚守耕地红线，严格划定和永久保护基本农田。深入开展土地综合整治，强化耕地数量和质量的占补平衡。加强耕地保护法制化规范化建设，严格执法监督检查。

加快推进农村土地管理制度改革。全面完成农村土地确权登记颁证工作，依法维护农民土地承包经营权、流转权和宅基地使用权、用益物权。

### **三、完善农村住房制度**

加强农村住宅产权登记工作。建设用地使用权为国有出让的，可办理完全产权的房产所有权证和建设用地使用权证；建设用地使用权为国有划拨的，可办理房产所有权证和国有划拨建设用地使用权证。建设用地使用权为集体使用方式且用地手续完备的，可办理房产所有权证和集体建设用地使用权证。逐步完善农村适龄青年、老年人及困难群众住房保障机制，建立农村危房改造长

效工作机制。

## **第五节 加强组织领导**

合理确定省政府与地方政府分工，建立健全农村新型社区和新农村发展协调机制。省住房城乡建设厅要会同省民政厅等部门推进规划实施和相关政策落实，制定行动计划，组织开展试点示范，监督检查工作进展情况。省直各有关部门要切实履行职责，根据本规划提出的各项任务和政策措施，研究制定具体实施方案。地方各级政府要全面贯彻落实本规划，建立健全工作机制，因地制宜研究制定符合本地实际的规划和具体政策措施。

## **第六节 组织宣传培训**

规划颁布实施后，省住房城乡建设厅要会同省民政厅等部门，举办培训班，宣讲农村新型社区和新农村建设基本原理、政策措施和典型案例，提高基层干部业务素质和能力，增强规划的实施性和可操作性。通过政府网站、新闻媒体，宣传我省发展新社区、建设新农村、保护老村落的政策指向，查找问题，总结经验，促进城乡一体化和新型城镇化发展。

## **第七节 近期行动计划**

### **一、社区建设示范行动**

分类分地区选取 300 个农村新型社区，在优化布局、

改善环境、完善功能、提升服务、强化管理、彰显特色等方面搞好示范，引领带动全省农村新型社区建设。

## **二、生态文明乡村建设行动**

围绕“产业生态高效”，创建现代农业示范区，发展生态农业和高效农业，推进农业规模化、专业化、集约化、标准化；围绕“环境优美宜居”，科学制定村庄规划，完善配套设施，加强环境整治。围绕“生活文明健康”，抓好文明乡村行动，创建文明村、文明社区、文明户。

## **三、产业支撑推进行动**

引导多元生态农村产业发展。因地制宜、发展特色产业，大力发展“一镇（乡）一业”、“一村一品”，培育一批特色示范社区，促进农民增收致富。依托城镇聚合型社区的区位优势，集聚发展工业和服务业，形成一批城镇经济型示范社区。积极发展生态循环农业，扩大无公害农产品、绿色食品和有机食品生产，培育一批现代农业型示范社区和村庄。培育乡村休闲旅游产业，打造一批旅游带动型示范社区和村庄。培育专业市场，拓宽商品流通渠道，实行产供销一体化经营，带动区域专业化生产，形成一批商贸市场型示范社区和村庄。

## **四、传统村落保护行动**

实施乡村记忆工程，开展历史文化、风俗民情、自然风光、产业发展、城郊休闲等特色村庄的认定工作，

出台特色村庄的保护法规。保护农村传统民居院落、古建筑等物质文化遗产和生产、生活、民俗等非物质文化遗产。在历史文化传统村落，扶持建设村史展览室，为标志性建筑立碑。将乡村记忆工程与促进农民增收结合起来，把潜在的自然资源、文化资源转化成促进农民增收的资产、资本。