德惠市乡村地区“通则式”
规划管理规定

德惠市自然资源局

二〇二六年十一月

目录

第一章 总则 1

第二章 村庄概况 7

第一节 镇村体系 7

第二节 村庄类型 7

第三章 底线管控 9

第一节 落实“三区三线” 9

第二节 其他重要控制线管控 9

第三节 村庄建设边界管控 11

第四节 底线管控负面清单 12

第四章 规划管理与用地布局指引 17

第一节 用地布局通用要求 17

第二节 村民住房选址布局要求 18

第三节 乡村民生设施选址布局要求 18

第四节 乡村产业发展用地选址布局要求 21

第五章 建设管控指引 24

第一节 建设管控通用要求 24

第二节 村民住房建设控制要求 26

第三节 乡村民生设施建设管控要求 27

第四节 乡村产业项目建设管控要求 29

第六章 弹性管制规则 32

第七章 地块管控图则.....34
第八章 实施、监督与修改.....35

前言

为全面贯彻落实《自然资源部　中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》（自然资发〔2024〕1号）和《自然资源部办公厅关于切实做好村庄规划工作的通知》（自然资发〔2024〕42号）等文件要求，德惠市结合市域村庄发展实际，积极推进乡村地区空间规划管理全覆盖工作，制定了《德惠市乡村地区“通则式”规划管理规定（试行）》（以下简称“规定”）。

本规定严格遵循《长春市乡村地区“通则式”规划管理规定编制指引（试行）》要求，作为城镇开发边界外未编制村庄规划地区开展空间规划管理、核发乡村建设规划许可的依据。

随着乡村建设实践的持续深入拓展，受政策调整、产业升级、村民需求变化等因素影响，本规定在施行过程中，可能出现与现实需求不完全契合的情况。因此，德惠市将建立动态完善机制，定期梳理总结实践经验，根据本市乡村发展的新趋势、新需求，及时对规定进行修订和更新，保持规定的时效性和实用性，为德惠市乡村建设规划管理工作提供更加科学、有效的指导。

第一章 总则

第一条 规划目的

本规定作为城镇开发边界外未编制村庄规划地区的空间规划管理、核发乡村建设规划许可的依据。指导乡村地区村民住房、基础与公用设施、公共服务设施、乡村产业等项目建设，统筹安排村庄建设用地规模。

第二条 规划原则

坚守底线，节约集约。严格落实上位规划确定的重要控制线与规划分区管控要求，严守耕地和永久基本农田与生态保护红线底线，合理统筹各类资源要素，提升土地资源节约集约利用水平。

因地制宜，彰显特色。充分利用当地自然和文化要素，营造具有地方特点的空间环境，突出当地的历史文化和乡村风貌特色，优化完善配套设施，建设宜居宜业和美乡村。

以人为本，简明实用。坚持以人民为中心的发展思想，贯彻落实公众参与原则，尊重村民主体地位，充分征求群众意见，形成简明扼要、管用好用的“通则”成果。

第三条 规划依据

（一）法律法规

1.《中华人民共和国土地管理法》（2020 年 1 月 1 日起施行）;

2.《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年 4 月 23 日施行）;

3.《中华人民共和国文物保护法》（2025 年 3 月 1 日起施行）;

4.《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年 9 月 1 日起施行）；

5.《基本农田保护条例》（2011 年 1 月 8 日起施行）；

6.《中华人民共和国自然保护区条例》（1994 年 12 月 1 日起施行）（2026 年修订）；

7.《历史文化名城名镇名村保护条例》（2008 年 7 月 1 日起施行）;

8.《风景名胜区条例》（2006 年 12 月 1 日起施行）（2016 年修订）；

9.《公路安全保护条例》（2011 年 7 月 1 日起施行）；

10.《铁路安全管理条例》（2014 年 1 月 1 日起施行）；

11.《饮用水水源保护区污染防治管理规定》（2019 年修订）;

12.《永久基本农田保护红线管理办法》（2025 年 10 月 1 日起施行）；

13.其他相关法律法规。

（二）政策文件

1.《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》；

2.《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》（2024 年中央一号文件）；

3.《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施

的若干意见》（中发〔2019〕18号）；

4.《自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》（自然资发〔2024〕1号）；

5.《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）；

6.《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）；

7.《自然资源部办公厅关于印发〈乡村振兴用地政策指南（2023年）〉的通知》（自然资办发〔2023〕48号）；

8.《自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）；

9.《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204号）；

10.《产业结构调整指导目录（2024年本）》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第7号）；

11.《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录(2024年本)》（自然资发〔2024〕273号）；

12.《自然资源部国家发展改革委农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》(自然资发〔2021〕16号);

13.《吉林省自然资源厅关于乡村地区“通则式”规划技术管理规定编制要求的通知》（吉自然资办发〔2026〕2号）；

14.《长春市乡村地区“通则式”规划管理规定编制指引（试行）》；

15.其他相关政策文件。

（三）标准规范

1.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234号）；

2.《社区生活圈规划技术指南》（TD/T1062-2021）；

3.《民用建筑设计统一标准》（GB50352-2019）；

4.《城乡排水工程项目规范》（GB55027-2022）；

5.《城市排水工程规划规范》（GB50318-2017）；

6.《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2022）；

7.《农村集中式供水卫生规范》（DB45/T2252-2021）；

8.《地下水质量标准》（GB/T14848-2017）；

9.《农村生活污水处理设施水污染物排放标准》（DB45/2413-2021）；

10.《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）；

11.《建筑防火通用规范》（GB55037-2022）；

12.《建筑设计防火规范（2018年版）》（GB50016-2014）；

13.《农村防火规范》（GB50039-2010）；

14.其他相关标准规范。

（四）相关规划

1.《德惠市国土空间总体规划（2021—2035年）》；

2.其他相关规划。

第四条 适用范围与规划效力

本规定适用于德惠市乡村地区未编制村庄规划或已编制村庄规划但现行不再适用的区域。符合条件的村民住房、公共服务设施、基础设施与公用设施、乡村产业发展等新建、改建、扩建项目，可依据本管理规定核发规划许可，适用情形详见附录一。

对城镇开发边界内暂未明确城镇化任务的乡村地区，确需使用集体土地进行村民建房、农村民生设施建设等的，可依据“通则”核发乡村建设规划许可。

本规定印发实施后，若文中条文内容无法满足具体项目建设管控要求的，可在此基础上另行编制乡村地区地块管控图则，细化明确项目的地块位置、用地面积、用地性质、容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率、出入口方位、停车场泊位、建筑控制线及其他需要配置的基础设施和公共设施控制指标作为核发规划许可的依据。

第五条 规划期限

规划基期为2024年,规划期限为2025—2035年,近期到2028年，远期到2035年。

第六条 数据基础

数据以第三次全国国土调查及其变更调查数据为基础，以最

新国土空间规划编制成果、管理审批、基础测绘、遥感影像、地形数据以及实地调查等数据为补充。统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准数据标准。

第二章 村庄概况

第一节 镇村体系

第七条 区域镇村体系

德惠市镇村体系由“中心城区—重点镇—一般乡镇—中心村—一般村”五级构成。其中，中心城区为胜利街道、建设街道、惠发街道；重点镇为米沙子镇、万宝镇、朱城子镇、布海镇、菜园子镇、岔路口镇；一般镇为夏家店街道、达家沟镇、郭家镇、大房身镇、松花江镇、大青咀镇、天台镇、同太乡、边岗乡、五台乡、朝阳乡；共设82个中心村和209个一般村。

第二节 村庄类型

第八条 村庄类型分类

针对德惠市辖区范围内291个行政村单元，实施村庄分类发展。全市共划分特色保护类村庄19个，城郊融合类村庄13个，集聚提升类村庄56个、稳定改善类村庄203个（详见附录四）。

第九条 村庄分类指引

强化村庄分级引导。在城郊融合类、集聚提升类、稳定改善类、特色保护类村庄中确定中心村，形成“中心村—一般村”两级体系，引导人口向中心村集聚，分级保障公共服务设施用地空

间。

集聚提升类村庄，引导人口、产业集聚，建设可服务周边村庄的公共服务设施和基础设施，提升人居环境品质，结合项目优先保障村庄产业发展、配套服务等建设用地。

城郊融合类村庄，应强化用地管控，加强村庄与相邻城镇的规划衔接、产业协同、功能承接，推进基础设施与公共服务设施互联共享。

特色保护类村庄，注重保护村落传统格局的完整性、传统建筑的原真性和产业发展、居民生活的延续性，严格保护历史文化要素与自然景观资源。

稳定改善类村庄，重点盘活存量用地，促进村庄建设用地节约集约利用，补齐公共服务设施短板，加强人居环境整治。

第三章 底线管控

第一节 落实“三区三线”

第十条 严格落实耕地和永久基本农田

严格落实上位规划确定的耕地和永久基本农田保护红线及相关管控要求。到2035年，德惠市耕地保有量不低于397.80万亩，永久基本农田保护面积不低于332.14万亩。

第十一条 落实生态保护红线

到2035年，全域落实生态保护红线的面积不低于5.14平方千米，位于德惠市国有林总场，为吉林德惠大白水湿地公园。

第十二条 城镇开发边界

到2035年，德惠市全域城镇开发边界面积68.97平方千米，城镇开发边界扩展倍数为1.37。城镇开发边界内的管控规则应依据国家及省市有关规定执行。

第二节 其他重要控制线管控

第十三条 历史文化保护线

严格落实上位规划确定的历史文化保护线，将文物保护单位保护范围和建设控制地带、地下文物埋藏区等划入历史文化保护线的区域，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实

施严格保护并进行动态补划。

加强传统村落保护。严格保护松花江镇松花江村中国传统村落，重点保护村落的原貌和原住民生活形态、保护传统格局、历史风貌和空间尺度，不得改变与其相互依存的自然景观和环境。

第十四条 洪涝风险控制线

严格落实县级国土空间总体规划划定的“洪涝风险控制线”，具体以相关部门最终确定成果为准。县域内河流和水库洪涝风险控制需满足水利部门设定的防控标准。严格落实洪涝灾害风险控制线的管控要求，按照《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国河道管理条例》等相关要求实施管理，确保区域行洪安全。

第十五条 抗震设防标准

根据《中国地震动参数区划图》，德惠市抗震设防基本烈度为 6—7 度。新建、改建、扩建的建设工程应严格按照地震烈度 6—7 度设防，对有特殊要求的建筑物、构筑物和生命线工程应按地震烈度提高 1 度设防或进行经济安全评价。全面开展地震活动断层探查业务，开展常态化地震灾害风险评估，落实抗震设防要求。实施公共基础设施安全加固工程，落实农村危房与土坯房改造，形成城乡统筹的抗震减灾综合治理体系。

第十六条 重要管线廊道控制线

按照上位规划要求合理预留高压供电线路走廊，统筹整合、

集约布局区域性线网设施。预留与长春市及周边城市相连通的公共廊道，主要容纳高压电力、原水、输油气等重要线路，构建城市生命线资源大通道。天然气长输管线、原水管线，500千伏、220千伏及66千伏高压线路两侧按要求分别控制安全净距。统筹协调、有序安排市政廊道与城市建设间的空间布局，保障城市生命线的安全供给。

第十七条 其他重要控制线管控要求

严格落实上位规划或相关规划确定的矿产资源开发控制线、饮用水水源保护区、河道管理范围线、水库管理线、军事管理区等其他重要控制线，严格执行相关管控要求。

第三节 村庄建设边界管控

第十八条 村庄建设用地规模

至2035年，全市村庄建设用地规模不超过2020年度国土变更调查村庄用地“203”规模扣除已划入城镇开发边界的部分。结合各行政村实际情况，将指标分解至各行政村。

本规定未分解的指标作为规划“留白”的机动指标，为未来发展留有余地。

第十九条 村庄建设边界

乡村各项建设活动原则上应在村庄建设边界内进行，在满足环保、安全和相应规划设计规范的前提下，少量乡村公共服务和

基础设施、零星乡村产业用地和散居农房可在村庄建设边界外进行建设。

未单独编制村庄规划的，其村庄建设边界以本通则划定的村庄建设边界范围为准，实施通则管理。单独编制村庄规划可对本通则划定的村庄建设边界进行优化调整，但规模原则上不超过本通则分解的村庄建设用地规模，超出部分应征求规划主管部门意见。乡村建设项目位于村庄建设边界内的，并符合通则管理要求的，视作符合国土空间规划。

对村庄建设边界外的存量建设用地，通过土地整理、置换、复垦等方式逐渐向村庄建设边界内集中，原土地可根据实际需要调整为非建设用地。

第四节 底线管控负面清单

第二十条 永久基本农田管控负面清单

（1）永久基本农田一经划定，不得擅自占用或者改变用途。

（2）永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。

（3）严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

（4）严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物。

（5）严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带。

（6）严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

（7）国家交通、能源、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准，并依法依规补划到位。

第二十一条 一般耕地管控负面清单

（1）严守耕地保护红线，严格控制耕地转为非耕地。

（2）非农业建设必须节约使用土地，尽量不占或者少占耕地。

（3）非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量相等、质量相当的耕地。

（4）严格控制耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地。

（5）因农业结构调整、农业设施建设等，确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当按照“出多少，进多少”的原则，通过将其他农用地整治为耕地等方式，补充同等数量、质量的耕地。

第二十二条 生态保护红线管控负面清单

（一）规范管控有限人为活动

（1）生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动。

（2）生态保护红线内自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

（3）符合规定的生态保护红线管控范围内有限人为活动，涉及新增建设用地审批的，在报批农用地转用、土地征收时，需附省级人民政府出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。

（二）规范国家重大项目占用审批

允许的有限人为活动之外，确需占用生态保护红线的国家重大项目，按照国家和省要求办理用地审批，包括:

（1）党中央、国务院发布文件或者批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目，中央军委及其有关部门批准的军事国防项目。

（2）国家级规划（指国务院及其有关部门正式颁布）明确的交通、水利项目；国家级规划明确的电网项目，国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源矿产勘查开采、油气管线、水电、核电项目。

（3）为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，国务院投资主管部门或国务院投资主管部门会同有关部门确认的交通、能源、水利等基础设施项目。

（4）按照国家重大项目用地保障工作机制要求，国家发展改革委会同有关部门确认的需中央加大建设用地保障力度，确实难

以避让的国家重大项目。

第二十三条 建设用地管控负面清单

（1）城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区。

（2）严格遵守《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规，严格执行《自然资源部、农业农村部关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》（自然资发〔2020〕127号）政策要求，全面落实耕地保护责任制，坚决遏制耕地“非农化”、严控耕地“非粮化”，明确村庄建设耕地保护禁止性负面清单：一是不准占用永久基本农田建房；二是不准强占多占耕地建房；三是不准买卖、流转耕地违法建房；四是不准在承包耕地上违法建房；五是不准巧立名目违法占用耕地建房；六是不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；七是不准非法出售占用耕地建的房屋；八是不准违法审批占用耕地建房；九是不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；十是不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林、还草、还湿、还湖规模；十一是不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；十二是未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；十三是未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。规划实施全过程严禁出现上述禁止行为，所有

村庄建设项目、用地布局、建设管控措施均不得突破负面清单管控要求。

第二十四条 其他负面清单

（1）禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。

（2）严禁违规占用耕地和违背自然规律绿化造林、挖湖造景，严格限制林区耕地湿地等占用和过度开发。

（3）严禁破坏生态环境砍树挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，不得采伐古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。严禁违背群众意愿搞大拆大建，不得强迫农民“上楼”。

（4）国家明令淘汰的落后产能、列入国家禁止类产业目录的、污染环境的项目，不得进入乡村。

（5）其他法律法规、国家政策文件规定的限制和禁止情形。

第四章 规划管理与用地布局指引

第一节 用地布局通用要求

第二十五条 村庄建设用地原则上应当集中布局在村庄建设边界内，符合条件的村民住房、乡村民生设施、乡村产业项目等用地应满足规模控制和空间布局的要求，引导用地向村庄建设边界内集聚。

第二十六条 村庄建设边界外的存量建设用地，鼓励通过土地整理、复垦等方式逐渐向村庄建设边界内集聚，提升村庄建设用地的节约集约利用水平。

第二十七条 村庄建设用地选址，应选择地质条件较好、环境适宜、供水供电方便、交通便利的地段。不得占用永久基本农田保护区、饮用水源一级保护区、生态公益林、文物保护区、风景名胜区核心保护区；不得位于危险化学品生产企业或危险化学品储存仓库旁；不得位于山体滑坡、泥石流、危岩、塌陷等地质灾害易发区或次生灾害隐患易发地段、洪涝灾害危险地段、输油和输气管道上、高压供电走廊下以及河道管理范围和水库、渠道的控制区范围内；不宜选址在寺庙、军事设施、公墓、特殊历史文化区域等民间信仰场所和敏感地带。

第二十八条 在村庄建设用地选址过程中，应当与旧村改造、土地整理、宅基地复垦相结合，优先使用现状村庄建设用地（203图斑）内的原有闲置宅基地、空闲地进行建设，尽量少占、不占

用耕地。

第二节 村民住房选址布局要求

第二十九条 农村宅基地选址要求

合理保障村民建房需求。有效衔接危旧房改造工作，着重考虑无房户、C、D 级危房户、困难户的住房需求以及因生态保护、历史文化保护和防灾减灾工程等带来的新增村民住房刚性需求。

严格落实农村乱占耕地建房“八不准”要求，充分考虑农户居住习惯和生产便利性，鼓励充分利用原有宅基地、现状村庄建设用地内的空闲地等选址布局，尽量使用未利用地、非耕农用地，不占或少占耕地，禁止占用永久基本农田。

第三节 乡村民生设施选址布局要求

第三十条 乡村公共管理与服务设施选址布局要求

乡村公共服务设施主要包括村委会、文化活动室、小学、幼儿园、卫生院、农村社区服务站、小型农村公园等，主要涉及农村社区服务设施用地、公共管理与公共服务用地、绿地与开敞空间用地等。

新建、改建乡村公共管理与服务设施应充分考虑村民实际需求和使用习惯，宜布局在村中心或主要入口等地势平坦、交通方便、地质条件良好的地段，优先利用存量建设用地，鼓励各类公

共服务设施合并设置，复合利用公共空间，融合行政管理、生活配套、文化体育、社区服务等功能，与邻近村屯共建共享。

第三十一条 乡村公用设施选址布局要求

乡村基础设施主要包括农村市政公用设施、乡村道路、小型停车场等，包括交通运输用地和公用设施用地。

乡村公用设施应综合考虑产业发展、人口规模、生态环境、服务半径、邻避距离等因素，按照保护耕地、安全适用、美观协调的要求和集约节约、互联互通、共享互补、有机衔接的原则进行选址布局，在满足功能需求的前提下减少对环境和生活的不利影响，保障村民生产生活水平。

（一）乡村给水设施选址

小型取水设施宜优先选择水质优良、水量稳定的地下水源或自然山泉水源，避开污染源（如养殖场、垃圾填埋场）。取水点应位于村庄上游，避免与污水排放区域重叠。

（二）乡村排水设施选址

根据纳入市政管网的条件、管网敷设条件、排水去向及当地实际情况，应科学选择分户处理、村庄集中处理或纳入城镇污水管网统一处理的方式。在满足污水处理排放要求的前提下，鼓励结合生物处理技术，采用生态滤池、人工湿地等方式进行生态化处理。污水处理设施设置应满足排水通畅、标志明显、采样方便、运维方便的要求。

（三）垃圾中转站

垃圾中转站应位于村庄下风向，并对地面进行硬化防渗处理，垃圾中转站严禁设在饮用水水源一级、二级保护区内，并应避开居民点、人群聚集场所等环境敏感区。

村垃圾中转站的用地指标、与居民区的控制距离应根据日转运量确定，应满足作业要求并与周边环境协调，外围宜设置绿化隔离带。垃圾转运站应符合《环境卫生设施设置标准》CJJ 27-2012相关技术规范与地方管理要求，应根据方案合理性确定。

（四）垃圾收集点

以交通便捷、便于作业为原则，聚居区的生活垃圾收集点服务半径不宜大于100米；每个村至少应设置1处生活垃圾集中收集点，服务半径不宜大于200 米。

（五）公共厕所

以便于使用为原则，鼓励与其他设施合建，宜设置在人流较多的道路沿线、公共建筑及公共活动场所附近。服务半径宜为500～1000米，其中具有旅游功能的公厕服务半径宜控制在600～800米，也可结合实际需求因地制宜进行布局。

第三十二条 交通设施选址布局要求

村庄道路原则上以现有道路为基础，顺应现有村庄街巷格局，尽可能保留原始道路走向，科学优化道路线形与空间布局；小型村用停车场应综合考虑农村实际需要进行分散式布局，不得占用

农用地建设大面积硬化停车场，鼓励将停车场与晒谷场、广场等复合利用，并根据实际要求配建充电基础设施。公交站点应优先布局在党群服务站、文体活动广场、村庄主要出入口等客流集中区域，保障村民安全便捷出行。

第三十三条 绿地与开敞空间选址布局要求

在符合相关政策要求及底线管控的前提下，乡村可结合实际，按照选址合理、便于出行、满足村民游憩休闲且兼具应急避险功能的原则，在靠近居民点和主要交通路线的地方，尽量利用未利用地、闲置空间等设置小型农村公园。宜结合村委会、村内公共建筑布置公共活动场地，并配套体育健身设施、休憩设施等。

第三十四条 农村殡葬设施选址布局要求

农村公益性公墓、骨灰堂等殡葬设施选址严禁占用耕地、林地、自然保护地、水源保护区；禁止选址在村民住宅区、耕作区、旅游景区、文物保护区；应远离交通干道、铁路沿线及交通枢纽；同时避开法律法规禁止的其他区域。优先选址在非耕地荒山、荒坡、瘠地等闲置地，或合规的集体存量建设用地，宜位于村边缘，距离村民居住区大于500米，靠近乡村道路，位于地势平坦、排水好、无地质灾害的区域。

第四节 乡村产业发展用地选址布局要求

乡村产业发展用地主要包括用于农产品初加工的工业用地、

用于农产品流通的物流仓储用地，以及农村休闲观光旅游、电子商务等商业服务业用地。

产业类型严格按照《乡村振兴用地政策指南（2024 年）》正负面清单执行，用地选址及布局应符合《自然资源部国家发展改革委农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16 号）等相关要求和建设标准。应因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需要。

对于规模较大、工业化程度高、配套设施成本高的产业项目宜在产业园区内布局；具有一定规模的农产品加工项目宜在城镇开发边界内集中布局，其中农产品精深加工和物流园区原则上要集中布局到产业园区。

产业项目选址应与地质条件和产业门类相协调，灵活自由、美观适用，靠近原材料产地建设。直接服务种植养殖业的农林产品加工场所、农林副产品交易市场、仓储保鲜冷链等农林产品加工流通，农家乐等农村休闲观光旅游场所，以及农村电商服务网点等符合农村一二三产业融合发展用地类型的项目，可在村庄建设边界内安排。对空间区位有特殊要求，确需在村庄建设边界外选址的零星文化旅游设施、新产业新业态等，在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划确定的建设用地总规模等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，可使用规划“留白”机动指标在村庄建设边界外靠近项目资源地安排少量

建设用地予以保障，并实行比例和面积控制，依法办理农用地转用审批和供地手续。

第五章 建设管控指引

第一节 建设管控通用要求

第三十五条 乡村建设项目建筑风貌要求

乡村建设项目应立足当地地形地貌、自然禀赋、历史文化、风俗习惯、区位条件及空间肌理，顺应德惠市松花江流域平原农业自然格局，彰显松花江畔、米粮之乡的地域风貌特征。

第三十六条 乡村建设项目建筑间距要求

新建农村建筑间距不得妨碍道路交通、消防安全，不得侵占公共绿地、邻里通道，不得影响毗邻建筑正常日照、采光、通风、通行、排水、用电和正常使用，其建筑间距应符合《农村防火规范》（GB 50039-2010）、《建筑防火通用规范》（GB 55037-2022）等相关要求和建设标准。

第三十七条 乡村建设项目建筑退距要求

乡村建设项目建筑后退铁路、公路、城市道路、河道、架空电力线路、长输天然气管道等的距离，应符合国家、省、市相关规范要求。

（一）建筑退让公路及铁路

沿铁路及公路建设，应符合《公路安全保护条例》《铁路安

全管理条例》，新建建筑后退高速铁路不小于20米、后退普通铁路不小于15米; 后退高速公路隔离栅外缘或高速公路高架路段上部结构外边线应不小于30米，后退国道应不小于20米，后退省道应不小于15米，后退县道应不小于10米，后退乡道应不小于5米。

（二）建筑退让架空电力线路

高压线走廊按《城市电力规划规范》（GB/T 50293-2014）《城市工程管线综合规划规范》等国家相关规定执行。不得在架空电力线路保护区内新建建筑，新建建筑距66千伏架空电力线边导线向外侧水平距离不少于12.5米，220千伏不少于20米，500千伏不少于40米。

（三）建筑退让燃气设施

新建、改建、扩建建（构）筑物在输油和燃气等输配管道两侧的，退让距离按照《城镇燃气设计规范》（GB50028—2023）、《燃气工程项目规范》（GB55009—2021）、《输气管道工程设计规范》（GB50251—2015）等相关要求执行。

（四）建筑退让河道

新建、改建、扩建建（构）筑物退让河道按照《中华人民共和国河道管理条例》（2018 修订）、《防洪标准》（GB50201—2014）等相关要求执行。

第二节 村民住房建设控制要求

第三十八条 村民住房建设标准

严格落实“一户一宅”规定和宅基地面积标准。

第三十九条 村民住房退距控制

新建建筑临路方向应与同侧相邻建筑外立面边界齐平，保证沿路建筑的整齐美观。

新建农民住房退让围墙的距离应符合相关法律法规、国家标准及行业技术规范要求，退让距离宜控制在3—6米。若周边存在既有相邻建筑，也可与相邻建筑现状边线对齐，退让标准按从严原则执行。

第四十条 村民住房各项指标控制

村民住房建筑层数严格执行《吉林省农村房屋建设管理办法》相关规定，原则上不超过2层。

第四十一条 村民住房风貌控制

集中居民点建筑风貌管控以整体风格、色彩、材质的系统性协调为核心，坚持传统与现代传承共生、乡土与时尚融合统一，尊重周边自然环境与既有建筑肌理，有序整合院落与住宅空间，统筹构建契合东北地域特征的村庄整体风貌，同步满足建筑卫生、安全等基本要求。

建筑风格以传统乡土坡屋顶风貌为整体基底，保持集中居民点坡屋顶造型的统一基调，新建住宅全部按坡屋顶形式建设，优先采用双坡硬山（悬山顶）、四坡顶等传统乡村建筑形制；允许在立面线条、开窗布局、空间功能上适度融入简洁现代的设计手法，实现传统造型骨架与现代使用需求的协调适配，避免集中居民点内建筑风格割裂、杂乱。

建筑单体色彩不宜超过三种，墙体应选用低纯度、低明度的红色系、黄色系、白色系，屋顶宜选用灰色系、暗红色系。局部可选用深色予以点缀以丰富立面效果；慎用大面积的过纯或过深的颜色。同栋、相邻建筑之间应做到色彩协调，宜选用同色系进行过渡或局部装饰，避免整体色彩混乱。

建筑材料应选用适应东北地区气候环境的材料，优先选用本地砖、石材、瓦、木材、水泥、秸秆等常规乡土材料，保护传统工艺和传统技术。鼓励采用经济环保的新材料、新技术、新工艺。

第三节　乡村民生设施建设管控要求

第四十二条 公共管理与服务设施及公用设施建设标准

乡村公共管理与服务设施的配置类型与用地标准可参照《社区生活圈规划技术指南（TD/T1062—2021）》并结合乡村实际情况确定。新建村民集中居住区应配套综合服务室，建筑面积宜控制在 80～200 平方米，功能复合、便于使用，且不应布置在地下

室。

公用设施用地建设标准应符合相关技术规范及地方管理要求，应根据方案合理性确定。

第四十三条 公共管理与服务设施及公用设施退距控制

新建建筑退让用地边界的距离应符合相关法律法规、国家标准及行业技术规范要求。若周边存在既有相邻建筑，也可与相邻建筑现状边线对齐，退让标准按从严原则执行。

第四十四条 公共管理与服务设施及公用设施建筑风貌控制

公共建筑及公用设施建筑应展现东北地区乡土特征和传统地域文化，适度运用本地砖、石材、瓦、木材、水泥等材料，以黑土民居、简洁大气风格为主，建筑的尺度、风格、色彩宜与周边环境相协调。

第四十五条 交通设施建设控制要求

（一）乡村道路

在落实上位规划要求的前提下，因地制宜，尊重乡村肌理，优化内部道路系统。满足乡村生产生活需求，兼顾雨水、污水重力自流管线收集排放要求。避免建设宽马路，采用绿化隔离带、机非分离等城市道路断面形式。新建、改建村道不低于四级公路标准，村道路面宽度不小于 4.5 米，部分地形条件受限路段路面宽度不小于 3.5 米，并按规定设置错车道。

（二）社会停车场

小型村用停车场应分散式布局，不得占用农用地建设大面积硬化停车场。鼓励将停车场与晒谷场、广场等复合利用，并根据实际要求配建充电基础设施。公交站点应优先布局在党群服务站、文体活动广场、村庄主要出入口等客流集中区域，保障村民安全便捷出行。

第四十六条 绿地与开敞空间建设控制要求

绿地与开敞空间建设应保持乡土风貌，保护乡村自然生态景观格局和村落古迹等人文资源，严格保护古树名木及其自然生境。尊重群众意愿和风俗习惯，坚持务实节俭，优先选用成本低、易养护的乡土树种，避免高价造景和大树移植，注重功能复合，兼顾生态与实用。推行简约管护，确保“种得活、管得住、长得好”，真正实现可持续、低成本的乡村绿化。

在符合相关政策要求及底线管控的前提下，乡村可结合实际，按照选址合理、便于出行、满足村民游憩休闲且兼具应急避险功能的原则，在靠近居民点和主要交通路线的地方，尽量利用未利用地、闲置空间等设置小型农村公园。宜结合村委会、村内公共建筑布置公共活动场地，并配套体育健身设施、休憩设施等。

第四节　乡村产业项目建设管控要求

第四十七条 产业项目建设标准

工业项目配套建设行政办公及生活服务设施的建筑面积不宜大于工业项目建筑面积的15%。行政办公及生活服务设施用地面积不宜大于工业项目总用地面积的7%。工业生产必需的研发、设计、检测、中试设施，可在行政办公及生活服务设施之外计算，建筑面积不宜大于工业项目总建筑面积的15%，并要符合相关工业建筑设计规范要求。物流仓储项目配套建设的行政办公及生活服务设施的比例参照工业项目配套建设比例执行。

第四十八条 产业项目退距控制

新建建筑退让用地边界的距离应符合相关法律法规、国家标准及行业技术规范要求。若周边存在既有相邻建筑，也可与相邻建筑现状边线对齐，退让标准按从严原则执行。如涉及特殊工艺要求需突破上述规定，应在确保安全的前提下，结合建设工程设计方案的合理性确定。

第四十九条 产业项目各项指标控制

乡村产业建设项目的容积率应考虑与周边环境的协调性以及地块规模。工业项目的容积率应符合《工业项目建设用地控制指标》的相关规定。

第五十条 产业项目风貌控制

产业类型建筑应展现东北地区乡土特征和传统地域文化，适度运用本地砖、石材、瓦、木材、水泥等材料，以简洁大气风格

为主，建筑的尺度、风格、色彩宜与周边环境相协调。

第六章 弹性管制规则

第五十一条 土地混合利用管控

在符合标准规范、相关规划以及安全、环境等要求的前提下，支持符合以下情形的土地混合使用和用地性质变更转换：在符合公共利益需求的前提下，允许乡村公共设施项目用地之间相互混合使用或用地性质变更转换，允许乡村产业项目用地混合或变更转换为乡村公共设施项目用地；在符合相关产业政策的前提下，允许乡村产业项目用地之间相互混合使用或用地性质变更转换。

第五十二条 宅基地复合利用管控

鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。鼓励盘活利用乡村闲置校舍、厂房等建设乡村公共服务设施。探索村庄建设用地兼容和农业、生态空间复合利用，保障农村一二三产业融合发展的空间需求。

第五十三条 “留白”机动指标管控

严守村庄建设用地规模，确保项目用地总量不超过规划限额，严格执行村庄建设边界+规划“留白”机动指标≤2020年度国土变更调查村庄用地“203”规模扣除划入城镇开发边界的部分的管控要求。

在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间总体规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外预留机动指标，供有特殊选址要求的乡村公共服务设施（如农村公益性公墓等）、基础设施（如垃圾转运处理设施、粪污集中处理相关设施等）、确需零星分散的村民居住及乡村产业项目（如农产品初加工、发展休闲观光旅游而必需的配套设施等）等建设使用。

第七章 地块管控图则

第五十四条 乡村地区地块管控图则适用范围

对于在村庄建设边界外选址的建设项目，或在村庄建设边界内产业用地、交通设施用地、公用设施用地、公共服务设施用地等新建和扩建建设项目，以及本规定条文式内容无法涵盖具体项目建设管控需求的，其实施阶段均应编制乡村地区地块管控图则，作为核发规划许可的依据。

第五十五条 地块管控图则内容要求

乡村地区地块管控图则应达到详细规划深度，在符合上位规划管控要求的基础上，明确地块位置、用地面积、用地性质、容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率、建筑退让、配套设施等控制内容，以及建筑风貌等引导内容。

第五十六条 程序要求

乡村地区地块管控图则由乡镇人民政府（街道办事处）组织编制，乡镇人民政府组织村（居）民委员会、村（居）民会议或村（居）民代表会议讨论通过，并在村内公示栏公示，公示时间不得少于30日。公示期满无异议后，由市自然资源局组织技术审查和论证，由市自然资源局报市人民政府批准后施行。成果纳入国土空间规划“一张图”系统进行管理。

第八章 实施、监督与修改

第五十七条 本规定由德惠市自然资源局负责解释。

第五十八条 生效日期

本规定自印发之日起生效，试行一年。

第五十九条 加强实施监督

强化日常监督管理，工作过程中要注重实现全流程、多方式的公众参与，广泛征求当地村民、村委会和相关部门等意见，积极向公众宣传。

第六十条 “通则式”修改程序

本规定批准后，应根据上级要求和实施情况适时开展评估调整，因乡村地区开发保护利用需要，以及市人民政府确定的其他情形确需调整本通则的，应按原审批程序组织修改、批准。

第六十一条 其他事项

本规定条文未涉及的内容按现行相关技术规范或相关规定执行，若相关技术规范或相关规定发生调整，以最新调整后的技术规范和规定执行。为兼顾不同区域发展差异及实际建设需求，保留弹性管理空间，在整体符合规划刚性要求、不突破生态保护红线、永久基本农田等法定管控底线的情况下，且不影响公共安全、公共服务配套效能及整体风貌协调的前提下，可结合项目实际情

况适当放宽本规定相关标准，具体由市自然资源主管部门牵头论证后按程序审批。