

榆树市乡村地区“通则式” 规划管理规定

目录

第一章 总则	1
第一条 规划目的	1
第二条 指导思想	1
第三条 规划原则	1
第四条 规划依据	2
第五条 规划范围与适用情形	2
第六条 规划期限与规划效力	2
第七条 数据基础	3
第二章 底线管控	4
第八条 重要控制线管控	4
第九条 分区准入规则	4
第十条 底线管控负面清单	5
第三章 规划管理与用地布局指引	6
第十一条 总体管控要求	6
第十二条 分类差异化布局指引	6
第十三条 农民建房选址布局要求	7
第十四条 乡村产业项目选址布局要求	8
第十五条 乡村公共服务设施选址布局要求	8
第十六条 公用设施选址布局要求	8
第十七条 土地整治和生态修复工程要求	9
第四章 建设管控指引	10
第十八条 总体风貌管控要求	10
第十九条 分类建设管控指引	10
第二十条 重点地段建设管控要求	11
第五章 弹性管制规则	12
第二十一条 土地混合利用管控	12
第二十二条 宅基地复合利用管控	12
第二十三条 留白用地机动指标管控	12
第六章 图则管控	14
第二十四条 重要控制线分布图则	14
第二十五条 地块控制图则	14

第一章 总则

第一条 规划目的

为贯彻习近平总书记关于村庄规划编制指示精神，落实《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》《吉林省“通则式”村庄规划管理规定编制指引》《长春市乡村地区“通则式”规划管理规定编制指引（试行）》等文件要求。加快推动榆树市乡村地区规划管理全覆盖，更好引领宜居宜业和美乡村建设、推进乡村全面振兴，规范乡村地区规划建设管理行为，制定本规定。

第二条 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻党的二十大关于乡村振兴战略部署，坚持以人民为中心，坚守耕地、黑土地、生态保护和安全生产底线，突出村民主体地位。立足榆树市松辽平原腹地地形和全国产粮大市定位，统筹乡村发展、建设与治理需求，通过“通则式”管理实现乡村规划管控全覆盖，为榆树市乡村振兴、黑土地保护和农业农村现代化提供规划保障。

第三条 规划原则

坚持底线思维，严控刚性边界。落实耕地、黑土地、生态环境、节约集约用地保护制度，依国土空间规划管控规则建设，强化底线约束，落实负面清单管控。

坚持规划引领，先规划后实施。通盘考虑村民住房、乡村产业、公用和公共服务设施建设需求，引导乡村统筹开发保护利用，确保建设有规划、有规则。

坚持存量挖潜，节约集约用地。处理好资源保护与开发利用关系，挖潜存量村庄建设用地，优化配置、提高效率，严控新增建设

用地规模，促进乡村高质量发展。

坚持村民主体，保障合法权益。尊重农民意愿，保障土地合法权益，开展驻村调研，反映村民诉求，分类落实乡村用地需求，促进农业增效、农民增收、农村增美。

坚持因地制宜，彰显地域特色。发掘榆树市黑土农耕文化、平原乡村肌理等优势，延续村庄格局，保护历史文化资源，体现东北平原乡土特色，塑造美丽乡村风貌。

第四条 规划依据

本规定依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国黑土地保护法》《中华人民共和国自然灾害防治法》等法律法规，以及国家、吉林省、长春市关于村庄规划、乡村建设管理、黑土地保护的相关政策文件，《吉林省“通则式”村庄规划管理规定编制指引》《长春市乡村地区“通则式”规划管理规定编制指引（试行）》《榆树市国土空间总体规划（2021—2035年）》等相关规划成果。国家、吉林省、长春市另有规定的，从其规定。

第五条 规划范围与适用情形

本规定适用于榆树市行政区域内城镇开发边界外、详细规划（村庄规划）未覆盖的乡村地区。适用情形包括符合条件的农民建房、乡村公共服务与公用设施建设、使用合法存量建设用地的乡村产业项目建设。规定适用范围外的乡村建设项目，应依法编制详细规划（村庄规划）作为核发规划许可的依据。

第六条 规划期限与规划效力

本规定自印发之日起施行，试行期1年，与《榆树市国土空间总体规划（2021—2035年）》期限衔接。试行期内，若国家、省、

市政策有变，适时调整更新内容。本规定经榆树市人民政府批准生效，是榆树市城镇开发边界外、详细规划未覆盖乡村地区各类建设项目规划审批、建设管控、监督执法的法定依据，相关区域建设活动均应遵守。规定批准后，纳入在编乡镇国土空间规划依法报批；已批复县乡级国土空间规划，应在总体规划调整时纳入规定内容。

第七条 数据基础

本规定以第三次全国国土调查及其年度变更调查数据为基础，以最新国土空间规划编制成果、管理审批数据、基础测绘数据、高分辨率遥感影像及地形数据等为补充。统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准数据标准。地块控制图则结合不低于 1:2000 实测地形图共同形成工作底图。

第二章 底线管控

第八条 重要控制线管控

耕地和永久基本农田保护红线。落实《榆树市国土空间总体规划（2021—2035年）》耕地和永久基本农田划定成果，明确县域及各乡镇耕地保有量和永久基本农田保护规模，严格落实管控要求。

生态保护红线。严格落实上位规划划定的生态保护红线、自然保护地成果，明确规模与空间范围，并落实管控要求。

村庄建设边界。落实和衔接市县、乡镇国土空间总体规划及村庄规划，合理确定村庄建设边界并分解到涉及村庄，确保县域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。

历史文化保护线。落实上位及专项规划历史文化保护要求，明确县域历史文化遗产保护名录及保护控制范围。

灾害风险控制线。结合榆树市实际，明确洪涝、地质等灾害风险管控底线，重点加强松花江、拉林河流域洪涝灾害防治区管控。

其他管控底线。落实上位规划明确的饮用水水源保护区、重大规划项目建设控制范围、市政管线安全防护范围等各类重点管控区域，明确空间范围与刚性管控要求。

核心管控指标汇总。汇总县域及各乡镇耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、现状村庄用地规模、村庄建设边界面积、规划预留机动指标等核心管控指标，形成村庄规划管理核心指标表。

第九条 分区准入规则

规划分区划定。严格落实上位国土空间规划的规划分区，划定农田、生态、乡村发展等规划分区，明确边界范围与面积规模，落实上位规划对区域控制线、功能、布局、指标、名录的传导规定。

分区管控与准入规则。针对各规划分区制定准入规则，明确管控要求。

农田保护区。以耕地和永久基本农田保护为核心，保障粮

食生产功能，严禁破坏耕地和耕作层的建设活动，仅允许农田水利等农业生产配套设施建设。**生态保护区**。以生态保护修复为核心，维护生态系统完整，严格执行生态保护红线管控要求，除法规允许的有限人为活动外，严禁开发建设。**乡村发展区**。以村庄建设、产业发展、生活服务保障为核心，分村庄建设边界内、外两个管控单元。边界内保障农民建房等建设需求，边界外仅允许符合机动指标正面清单的零星建设项目。

准入规则刚性约束。各类乡村建设项目必须符合所在分区的准入规则，严禁在禁止准入区域开展相关建设活动，限制准入类项目必须严格履行审批程序，符合相关管控要求后方可实施。

第十条 底线管控负面清单

本规定实行底线管控负面清单制度，针对永久基本农田、一般耕地等管控类别明确禁止性建设行为。负面清单随法律法规及政策规定同步调整更新，榆树市各乡镇可结合辖区实际补充完善管控要求，但不得突破底线。凡纳入负面清单的禁止性行为，任何单位和个人不得突破，违反规定开展建设活动的，依法依规严肃查处。

第三章 规划管理与用地布局指引

第十一条 总体管控要求

建设用地规模刚性管控。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内的村庄建设用地面积+村庄建设边界外零星分散的村庄建设用地面积+规划“留白”机动指标 \leq 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。

规模动态调整规则。涉及拆旧复垦建设用地指标跨县域调剂的，在村庄建设用地总规模中减去复垦为农用地部分，增加安置建新等新增建设部分；经城乡建设用地增减挂钩、土地综合整治复垦为农用地的村庄建设用地，可核减村庄建设边界规模，腾挪指标优先保障本村乡村振兴项目建设。**建设项目选址刚性要求。**各类乡村建设项目选址，应优先盘活存量建设用地，少占或不占耕地，严禁违规占用黑土耕地，严控新增建设用地；坚决避让管控底线，如耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线等；严守安全底线，避让灾害易发区，遵循市政管线安全距离，避开易燃易爆设施防护范围；严守生态底线，避让生态敏感区，不挤占生态空间；严守环保底线，避免在环境敏感点周边布局污染项目，确保选址符合生态环境影响评价要求。**黑土地保护专项要求。**各类建设项目选址应尽量避免黑土优质耕地，确需占用的，须依法办理农用地转用审批手续，严格落实黑土耕作层剥离再利用要求，严禁破坏黑土地资源和生态环境的建设行为。

第十二条 分类差异化布局指引

乡村类型划分。榆树市全域乡村属中部平原沃野型，应结合区域内黑土耕地、交通等要素，采用点群式布局，推进团块式或混合

式布局，以实现黑土地保护与村庄集聚发展协调，严禁村庄无序扩张侵占耕地。

村庄分类布局指引。结合村庄分类结果，实行差异化布局引导：**集聚提升类村庄**，引导用地集中，完善公共服务与基础设施，优先盘活存量建设用地，严控无序扩张；**城郊融合类村庄**，衔接城市功能，推动城乡基础设施互通、公共服务共享，保障产业项目与民生设施建设；**特色保护类村庄**，保护历史文化资源与传统格局，建设不得破坏风貌，保障特色产业、文旅配套与民生设施建设；**整治改善类村庄**，以人居环境整治为重点，利用存量用地完善公共服务与基础设施，不盲目扩规模；**搬迁撤并类村庄**，除应急避险、生产配套设施外，严禁新增住宅与大规模产业建设，引导人口向中心村、城镇集聚。

第十三条 农民建房选址布局要求

住房需求保障。农民建房应有效衔接危旧房改造工作，优先保障C、D级危房户、困难户的住房需求，以及因生态保护、历史保护、防灾减灾工程等带来的新增住宅用地刚性需求。**用地管控要求。**农民建房选址应优先盘活存量土地，利用原有宅基地、村内空闲地、废弃地建房，鼓励整治改造闲置房、危旧房再利用；严格落实农村乱占耕地建房“八不准”，严禁占永久基本农田、高标准农田及违规占黑土耕地建房。确需占耕地建房的，依法依规办理农用地转用手续，履行审批程序，落实耕地占补平衡和黑土耕作层剥离要求；严格落实“一户一宅”规定，宅基地面积不超过吉林省、长春市规定标准。**存量农房处置要求。**既有农房原址修缮改造需落实“一户一宅”规定与宅基地面积标准，衔接防灾安全、生态保护、历史文化保护等底线要求。**特殊管控要求。**历史文化名村、传统村落内的农

民建房选址和建设，必须符合专项保护规划要求，严禁破坏村庄传统格局和风貌。

第十四条 乡村产业项目选址布局要求

产业发展导向。乡村产业项目依托农业农村资源，重点支持农产品生产加工、流通销售、休闲观光旅游、农村电商等农村一二三产业融合项目，严禁高污染、高耗能、高耗水及列入国家禁止类产业目录的项目入乡。**产业用地管控要求。**乡村产业项目选址优先使用存量建设用地，鼓励盘活村内闲置厂房等存量用地发展产业，严控新增建设用地；严格落实耕地保护等底线要求，严禁占用永久基本农田、违规占用黑土耕地。农村产业融合发展用地不得用于房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租；结合产业类型明确用地标准，推动产业用地集中布局，与村庄生活空间相协调，避免不利影响。**产业准入管理。**实行乡村产业项目准入清单管理，明确允许、限制、禁止的产业类型，严禁不符合乡村发展定位、破坏生态环境、影响乡村风貌的产业项目落地。

第十五条 乡村公共服务设施选址布局要求

选址布局原则。乡村公共服务设施应结合人口变化、村民需求，优先用存量建设用地，在村庄中心、主要入口等方便联系处选址，服务半径符合规范。**设施配置要求。**按照“因地制宜、按需配置、共建共享”原则，合理配置行政、教育医疗等公共服务设施，鼓励多功能复合布局，与相邻区域共建共享，提升利用率。**特殊设施管控。**农村公益性公墓、医疗卫生等有特殊选址要求的公共服务设施，应符合行业规范，避让敏感区域，落实邻避距离要求。

第十六条 公用设施选址布局要求

选址布局原则。公用设施选址布局应综合考虑产业、人口、生

态、服务半径、邻避距离等因素，按照保护耕地、安全适用、美观协调要求和集约节约、互联互通、共享互补、有机衔接原则进行。

建设管控要求。公用设施建设应在满足功能需求的前提下，减少对生态和村民生活的不利影响，保障村民生产生活安全便利。邻避类公用设施如垃圾中转站、污水处理设施等，应严格落实卫生防护距离要求，优先布局在村庄常年主导风向下风向、远离村民集中居住区的区域。**应急防灾设施要求。**应统筹布局乡村应急避难场所、消防、防洪排涝等防灾减灾公用设施，合理设置应急疏散通道，提升乡村安全韧性。

第十七条 土地整治和生态修复工程要求

总体治理要求。遵循山水林田湖草沙一体化保护和系统治理理念，落实上位国土空间总体规划明确的重点区域，结合各村情况分类制定综合整治修复目标、要求与措施。**土地整治要求。**统筹推进农用地、建设用地整理和乡村生态保护修复，重点推进低效闲置农村建设用地复垦、黑土地保护修复、高标准农田建设，优化结构，提升效率。**生态修复要求。**重点推进松花江、拉林河等流域水生态修复、农田防护林体系建设、退化林修复等工程，严禁违背自然规律和以整治名义破坏生态环境。

第四章 建设管控指引

第十八条 总体风貌管控要求

总体风貌定位。榆树市全域乡村属中部平原沃野型，乡村建设应结合平原地形、农耕文化等，展现“平川沃野、田居相伴”风貌特色，延续东北平原乡村传统肌理，杜绝照搬城市建设模式。**管控指标要求。**本规定明确建筑高度等规划控制指标和形态指引要求，其他规划控制指标结合榆树市实际管理需求增补或在控制图则中明确。**管控原则。**乡村建设应遵循“整体协调、乡土特色、生态自然、适度创新”原则，提取东北农居建筑基因，强化地域特色，避免千村一面，打造与黑土田园相融的乡村风貌。

第十九条 分类建设管控指引

农民建房建设指引。建房应遵循整体协调、彰显特色原则，与周边环境融合，明确建筑形态要求，强化本地风貌；落实高度管控，层数、层高应符合规定，严禁建设超大体量、超高建筑；鼓励使用本土材料，融合传统与现代；历史文化名村、传统村落内建房，应严格遵循传统风貌要求，不得改变形制、色彩和材质。**乡村公共服务设施建设指引。**建设应融合现状与景观，明确建筑形态要求，加强空间识别性，凸显地域特色；鼓励多功能复合设计，打造公共活动核心；建筑体量、尺度应与村庄风貌协调，优先采用本土环保材料。**乡村产业项目建设指引。**产业项目建设要尊重自然、满足功能，鼓励传承传统风貌并适度创新，突出融合；明确建筑形态要求，严控体量，严禁建设无关的标志性建筑、大型雕塑；生产型建筑应兼顾功能与风貌，鼓励进行生态化、景观化设计；民宿、文旅设施应与周边融合，严禁破坏乡村生态和田园景观。**公用设施建设指引。**协调周边建筑环境，提出形态指引，弱化视觉影响；鼓励景观化、

隐蔽化设计，减少对人居环境的影响，小型设施可与公共服务设施复合布局；垃圾中转站、污水处理厂等应做好绿化隔离和景观遮挡。

村道与社会停车场建设指引。村道建设应在保证安全的前提下，遵循“随弯就势、尺度宜人”的原则，避免大挖大填；保护耕地，道路两侧优先采用乡土植物进行绿化；社会停车场应与周边景观协调，优先选用环保透水的本土材料，鼓励进行生态化设计。

绿地及开敞空间建设指引。建设要落实耕地和基本农田保护要求，衔接乡村绿道体系，融合空间建设与乡村消费场景；植物配置应以乡土植物为主，严禁引入外来入侵物种；游径步道优先选用本土透水材料；装饰小品应融入文化元素；挖掘乡土记忆与特色，杜绝采用城市景观设计手法。

第二十条 重点地段建设管控要求

滨水区域管控。松花江、拉林河等河湖周边建设项目，须符合河湖管理、防洪要求，严禁围湖造田、侵占滩地，建筑风貌要与滨水生态协调，严控高度和体量，保护景观。

交通干线沿线管控。高速、高铁、国道、省道沿线可视范围内乡村建设项目，要严控高度、风貌和布局，严禁违规搭建、乱堆乱放，保持田园景观完整，统一建筑风貌，展现乡村特色。

旅游景区周边管控。景区周边建设项目须符合保护规划，严禁破坏景观和生态，建筑风貌要与景区特色协调，优先保障旅游配套设施，严禁违规开发房地产。

第五章 弹性管制规则

第二十一条 土地混合利用管控

混合利用规则。在不突破底线管控和规划强制性内容的前提下，允许乡村公共设施用地、产业用地混合使用或性质变更，具体规则需符合国家、省、市法规要求。**混合利用管控要求。**土地混合利用应优先保障乡村公共服务功能，鼓励公共服务与商业、文旅等功能复合布局，严禁以用地性质变更之名搞房地产开发等违规建设。**混合利用审批。**用地混合使用或进行性质变更，须严格审批，征求村民和相关部门意见，确保不损害公共利益、不突破管控底线。

第二十二条 宅基地复合利用管控

复合利用规则。鼓励依法登记的宅基地复合利用，在保障村民居住权益、符合“一户一宅”规定且不改变宅基地主体功能的前提下，允许利用闲置宅基地和住宅发展乡村民宿、农产品初加工等乡村产业。**复合利用管控要求。**宅基地复合利用要严格遵守相关法律法规，严禁违法改变法定用途、城镇居民到农村购买宅基地以及建设别墅大院、私人会馆等。**安全与环保要求。**宅基地复合利用发展乡村产业需符合消防安全、环保、卫生防疫等要求，不得影响周边村民生活，不得破坏村庄风貌。

第二十三条 留白用地机动指标管控

机动指标预留规则。对建设时序和空间需求不明确的村庄，结合县乡级国土空间规划优化村庄建设边界，预留不超村庄建设用地总规模5%的机动指标，纳入县域村庄建设用地总规模统一管控，不得突破。**机动指标使用范围。**仅限正面清单内建设项目申请使用，严禁超范围使用。**机动指标使用条件。**申请项目须同时满足：符合国家、省、市法规政策及本规定底线管控和分区准入规则；因特殊

选址无法在村庄建设边界内布局；符合乡村振兴需求，属公益性基础设施、公共服务设施或乡村产业融合发展项目；不影响公共利益和村民合法权益，充分征求所在村村民意见。**机动指标审批管理。**实行年度总量管控，建立使用台账，严格审批程序，由乡镇人民政府（街道办事处）初审，经榆树市规划和自然资源主管部门审查同意后，报榆树市人民政府批准。**留白用地管控。**对机动指标预留的留白用地，明确准入和负面清单，严禁擅自改变用途、违规开发建设，严禁用于房地产开发项目。

第六章 图则管控

第二十四条 重要控制线分布图则

图则编制单元。重要控制线分布图则一般以乡镇（街道）为单元编制，覆盖乡镇全域乡村地区。**图则内容要求。**应明确耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线等重要控制线的空间分布、边界范围，在图中插入表格明确划定面积、管控要求，并与文本内容一致。**图则编制标准。**图件编制应统一坐标系、高程基准、比例尺、图例、图签等要素，确保图面清晰、边界准确、便于识别管理。

第二十五条 地块控制图则

图则法定效力。在本规定覆盖区域内，条文式内容无法满足具体项目建设管控要求时，需补充编制重点区域地块控制图则。地块控制图则是本规定的法定组成部分，与本规定具有同等效力，是乡村建设项目规划许可的直接依据。

图则编制要求。编制地块控制图则，应统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础，结合不低于 1:2000 的实测地形图。不得突破本规定的底线管控要求、强制性内容和核心管控指标；应充分征求地块所在村村民、乡镇人民政府（街道办事处）及相关部门的意见。

图则管控内容。地块控制图则应明确地块基本信息（地块编号、位置、面积、土地用途、用地边界）、刚性控制指标（容积率、建筑密度等）、引导性要求（建筑风格等风貌引导及景观环境设计要求）、其他管控要求（结合项目实际明确的安全等管控要求）。

图则审批。地块控制图则由乡镇人民政府（街道办事处）组织编制，经榆树市规划和自然资源主管部门审查同意，报榆树市人民政府批准，批准后纳入国土空间规划“一张图”管理。