

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 目 录

### 前 言

### 第一章 规划背景

#### 第一节 禀赋与条件

#### 第二节 现状与问题

#### 第三节 挑战与机遇

### 第二章 指导思想与战略目标

#### 第一节 指导思想

#### 第二节 总体定位

#### 第三节 基本原则

#### 第四节 战略目标和任务

### 第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局

#### 第一节 筑牢安全发展的空间基础

#### 第二节 完善陆海统筹、点面结合的主体功能区战略格局

#### 第三节 构建“两心三圈四带”的国土空间总体格局

### 第四章 塑造“新时代鱼米之乡”农业空间，支持乡村振兴

#### 第一节 构建水土协调、多元复合的农业空间格局

#### 第二节 强化“三位一体”耕地保护

#### 第三节 全面落实永久基本农田特殊保护

第四节 县域统筹优化乡村空间布局

第五节 深入开展农村土地综合整治

## 第五章 营造湖美水清生态空间，增强“美丽江苏”底蕴

第一节 构建依水共生的生态空间格局

第二节 建立健全自然保护地体系

第三节 整体保护与高效利用自然资源

第四节 实施山水林田湖草一体化保护和系统治理

第五节 建设生物多样性保护网络

## 第六章 构建紧凑集聚城镇空间，推进新型城镇化建设

第一节 优化带圈集聚、协同发展的城镇空间

第二节 引导大中小城市小城镇协调发展

第三节 保障城镇产业空间高质量发展需求

第四节 完善均等共享的公共服务空间体系

第五节 增强城镇空间安全韧性

第六节 实施“五量调节”的节约集约用地路径

## 第七章 加强陆海空间协同，努力建设海洋强省

第一节 强化陆海空间统筹

第二节 提升海洋空间的综合功能

第三节 落实海岛分区分类保护利用

第四节 分类引导节约集约用海

第五节 开展海洋和海岸带整治修复

## 第八章 强化空间统筹，构建现代化基础设施网络

第一节 构建安全可靠的水利基础设施体系

第二节 建设智慧高效的综合立体交通网

第三节 形成绿色安全的能源资源布局

第四节 系统布局新型基础设施

第五节 建设协同共享的生态环境基础设施

第六节 强化区域基础设施空间统筹

## 第九章 保护传承文化与自然价值，彰显“水韵江苏”魅力

第一节 整体保护传承文化遗产与自然遗产

第二节 系统活化利用文化遗产和自然遗产

第三节 彰显“水韵江苏”国土空间特色魅力

## 第十章 加快区域协调，推动更高质量一体化发展

第一节 推动合作共赢的省际协调发展

第二节 以江海河湖联动促进省内全域一体化

## 第十一章 统筹规划实施管理，提升国土空间治理现代化水平

第一节 加强党的领导

第二节 建立规划实施监督机制

第三节 完善规划实施保障措施

## 前 言

国土是建设社会主义现代化强国的空间载体。党中央、国务院作出重大部署，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系并监督实施，是我国加快生态文明建设、促进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。

《江苏省国土空间规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）是对《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（以下简称《全国“十四五”规划纲要》）和《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》的落实，是对江苏省国土空间作出的全局安排，是全省空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图。《规划》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对江苏工作重要指示精神和党中央重大决策部署，围绕坚决扛起“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命，全面落实省第十四次党代会要求，奋力谱写“强富美高”新江苏现代化建设篇章，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，整体谋划全省国土空间开发保护格局，为我省重大战略任务落地实施提供空间保

障，对其他规划涉及的空间利用提供战略引领和刚性约束，具有战略性、协调性、基础性、综合性、约束性。

本规划范围为全省陆地、内水和海域空间。规划期限为 2021 年至 2035 年，远景展望到 2050 年。

## 第一章 规划背景

江苏在全国发展大局中具有重要地位，在现代化建设新征程上，已进入高质量发展新阶段，需立足省情客观实际、注重问题导向、坚持底线思维、增强风险意识，充分认识国土空间开发保护存在的问题和面临的挑战，提高规划解决空间问题的能力，加快构筑江苏发展战略优势，为全省区域更趋协调发展提供空间支撑。

### 第一节 禀赋与条件

江海河湖汇聚，光热水土条件优越。江苏位于江、淮、沂沭泗流域下游，东临黄海，京杭大运河纵贯南北，拥有太湖、洪泽湖等大型湖泊，河渠纵横、水网稠密。地势平坦，地貌由平原、水域、低山丘陵构成，呈现“一山二水七分田”的特点。位于亚热带向暖温带的过渡区，总体光热水土资源的时空组合相宜，土地肥沃、物产丰富，是著名的“鱼米之乡”。

人口、城镇密集，综合发展实力较强。2020年，全省常住人口8474.8万人，较2010年增加608.7万人，人口密度为792人/平方千米；城镇化率73.4%，形成了大中小城市协调发展的高密度城镇网络，正在深度融入长三角世界一流城市群。2020年全省地区生产总值10.27万亿元，人均地区生产总值达12.12万元，在全国省份中位居第一。

生态环境优美，海洋资源禀赋独特。滨海湿地面积居全国首位。海岸类型以淤泥质海岸为主，沿海滩涂资源丰富，约占全国的 1/4。拥有海州湾渔场、吕四渔场、长江口渔场和大沙渔场，海洋浮游动植物丰富，紫菜养殖全国领先。拥有全国第一个湿地类世界自然遗产——中国黄（渤）海候鸟栖息地。共 26 个海岛，集中分布于海州湾、辐射沙洲和长江口北支。

文化积淀深厚，历史遗存丰富。江苏是中华农耕文明的典型承载地，拥有悠久的历史 and 灿烂的文化，形成了南秀北雄、多元融合的文化特质，是大运河、长江国家文化公园的重点建设区。我省国家级历史文化名城、名镇以及联合国教科文组织“人类非物质文化遗产代表作”数量均居全国首位，也是中国近代工业的发源地之一。

### 专栏 1 全省主要自然资源总体状况

**土地资源：**2020 年，全省耕地 408.51 万公顷（6127.70 万亩）、园地 22.91 万公顷（343.58 万亩）、林地 78.44 万公顷（1176.58 万亩）、草地 9.18 万公顷（137.68 万亩）、建设用地 245.55 万公顷（3683.19 万亩）（以上数据含与山东省未勘定界线段涉及的 92.58 万亩范围内数据）。

**水资源：**全省划分为长江、淮河两大流域和长江、太湖、淮河、沂沭泗四大水系。拥有太湖、洪泽湖等湖泊 154 个，京杭大运河、淮河等省骨干河道 723 条，形成了跨江滨海的河网水系格局。多年平均水资源总量 339.1 亿立方米，人均占有量仅为全国人均的五分之一。地表水资源量年内分配不均且年际变化大。

**能源和矿产资源：**全省大型矿床少，资源储量在全国排名前 2 位的有铌钽矿、玻璃用大理岩、凹凸棒石粘土、钛矿（金红石）等矿产。目前开发利用的以能源、建材、化工原料及其他非金属矿为主，主要有煤炭、水泥用灰岩、岩盐、芒硝、凹凸棒石粘土、金红石等。煤炭和铁、铜、铅、锌等金属矿产供应主要依靠省外、国外供给。



海洋资源：全省滨海湿地 1.13 万平方千米，居全国首位。沿海滩涂资源丰富，面积为 0.5 万平方千米，占全国沿海滩涂面积的 1/4。海洋浮游动植物丰富，藻类资源品种达 200 种以上，紫菜养殖全国领先。2020 年全省海水养殖产量 92.3 万吨，海洋捕捞产量 44.6 万吨。

野生动植物资源：全省共有中国特有种 550 种，其中，特有植物 468 种，特有哺乳动物 10 种，特有鸟类 3 种，特有爬行动物 18 种，特有两栖动物 7 种，特有鱼类 44 种。国家重点保护和珍稀的动植物有金钱松、银缕梅、宝华玉兰、天目木兰、野菱、野大豆、水蕨、中华水韭、麋鹿、丹顶鹤、白鹤、长江江豚、勺嘴鹬、中华虎凤蝶等。

## 第二节 现状与问题

江苏始终以新发展理念引领高质量发展，加快推动构建国土空间开发保护新格局。坚持把服务国家战略与推动省域发展紧密结合，优化全省国土空间布局，区域互补、跨江融合、南北联动成效明显，深入实施“1+3”重点功能区战略，城乡区域发展更趋协调，一体化发展成为显著特征。坚持耕地保护优先，耕地和永久基本农田得到严格保护，粮食产量连续八年超 700 亿斤，并为保障全国粮食安全作出贡献。坚持生态优先绿色发展，生态空间质量稳中有升，长江大保护取得显著成效，太湖、洪泽湖等重要湖泊以及西部丘陵等重要生态空间得到有效保护，生态系统稳定性较好，“美丽江苏”图景逐步呈现。加快推进新型城镇化，充分发挥中心城市集聚功能，促进大中小城市和小城镇协调发展，基本公共服务均等化进程明显加快，地区间和城乡发展差距不断缩小。基本形成交通、水利、通信、电力等基础设施骨架网络，对国土空间开发保护支撑能力显著提升。深入

实施以提升节地水平和提升产出效益为主要内容的节约集约用地“双提升”行动，土地节约集约利用水平持续提升。

但需清醒看到，我省人多地少，资源环境约束不断加大，与“强富美高”新江苏现代化建设的要求相比，国土空间开发保护仍存在一些亟待解决的问题。

国土空间开发与保护亟待协调。全省国土空间具有“多宜性”，城镇化、工业化发展布局与耕地分布高度重合，国土空间开发与耕地保护存在空间矛盾。城市周边、水网地区等耕地零散分布，连片程度不高，呈现“细碎化”特征，制约耕地规模化经营。部分线性基础设施建设穿越生态空间，影响生态系统完整性与连通性。保护与开发之间、不同利用方式之间矛盾依然存在。

区域和城乡发展不充分不平衡仍然存在。与苏南地区相比，苏中、苏北地区国土空间开发利用水平和效率仍有提升空间。城乡用地结构和人口分布失配，农村居民点面积占比高、布局分散、利用相对粗放，制约城乡用地整体效率提升。部分地区土地闲置、低效利用问题依然存在，土地节约集约利用水平仍待提高。

国土空间安全韧性仍需提升。部分河湖湿地呈退化萎缩趋势、水体受不同程度污染，水域生态安全受到威胁。沿江地区重工业分布较多，长江岸线开发利用比例高，工业和港口码头对

水源地保护等产生一定影响。沿江向沿海产业转移，协调适度开发与生态保护的压力加大。湖泊富营养化较为普遍，局部有土壤污染风险，暴雨洪涝灾害、强对流天气、风暴潮等气候气象风险局部多发，国土空间安全韧性有待加强。

陆海国土空间尚需统筹。陆海国土空间统筹联动不足，尚未形成统一的开发保护体系。沿海滩涂和湿地资源优势未有效转化为发展优势，海洋资源开发利用潜力有待提升。陆海产业融合深度不够，海洋传统产业比重偏高。海洋生态环境质量持续改善难度较大，海岸侵蚀加剧，生物多样性面临一定威胁。陆海交通、水利设施建设衔接不足，制约江海联运效率。

国土空间治理体系有待健全。法规和政策标准建设还需完善，主体功能区配套制度尚未形成，规划传导机制和编制、审批、实施监督的全周期管理有待健全，国土空间治理“数字化”能力仍需加强。

### 第三节 挑战与机遇

国家推进生态文明建设，给江苏国土空间高质量发展指明新方向。人民对健康、绿色和自然生活的追求，要求我省更加注重自然资源整体保护利用，守牢安全底线，加快产业转型升级，国土空间开发利用方式须由注重增量扩张向存量挖潜、品质提升作出根本转变。

多重国家发展战略交汇，为江苏国土空间统筹利用保护带来新契机。世界百年未有之大变局持续演进，共建“一带一路”、长江经济带发展、长三角区域一体化发展等国家战略在我省交汇叠加，为全省协调协同省际空间保护利用、推进省内全域一体化国土空间开发与保护格局带来了重大机遇。

新发展格局加快形成，对江苏国土空间重塑带来新挑战。我国正加快形成国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。我省应加快服务构建新发展格局，着力推动高质量发展，切实肩负起经济大省“勇挑大梁”的重大政治责任，推动包括资源利用、产业布局优化、基础设施完善、城市功能提升、国防安全保障在内的国土空间布局优化。

“美丽江苏”建设持续深入推进，对江苏国土空间高品质供给提出新要求。“美丽江苏”建设是新形势下推动我省高质量发展的重要抓手，国土空间是建设“美丽江苏”的空间载体，将“美丽江苏”建设目标贯穿到国土空间规划编制、实施、管理全过程，整体规划、系统推进，积极应对人口增速放缓和老龄化带来的空间需求变化，保障与人民群众美好生活需要相适应的高品质国土空间。

## 第二章 指导思想与战略目标

### 第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对江苏工作重要指示精神和党中央重大决策部署，围绕坚决扛起“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命，全面落实省第十四次党代会要求，奋力谱写“强富美高”新江苏现代化建设篇章，坚持以人民为中心的发展思想，坚持生态优先绿色发展，统筹发展与安全，落实共建“一带一路”、长江经济带发展、长三角区域一体化发展等重大战略和主体功能区战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略、军民融合战略，加快江海河湖联动，推进资源存量规划、减量发展、集约利用。统筹高质量发展和粮食、能源资源、重要产业链供应链等安全，划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，全面优化国土空间开发保护新格局，全面推进山水林田湖草一体化保护和系统治理，全面提高国土空间利用效率，为支撑更高质量、更有效率、更为公平、更可持续、更为安全的发展，促进经济社会全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化筑牢根基。

### 第二节 总体定位

创建全国生态文明试验区。深入落实生态文明建设总体要

求，以创建全国生态文明试验区为契机，优化国土空间总体格局。推进沿江、沿海、沿大运河和环太湖、环洪泽湖地区的产业空间更新和产业绿色化发展，加强自然资源整体保护与高效利用，开展山水林田湖草一体化保护和系统治理，让绿色成为“美丽江苏”最靓丽的标识，成为“强富美高”新江苏现代化建设最鲜明的底色。

宜居宜业的高承载发展区。落实保护优先、集约利用、品质提升和江海河湖联动的国土空间开发战略，推进以江海河湖为脉络的国土空间生态格局优化，以特色鲜明的自然本底和历史文化资源为依托，加快“水韵江苏”特色塑造，保障公共服务的生活空间需求，加强“强链”“补链”生产空间供给，引导“过剩”生产空间转型与升级，打造人与自然和谐共生的宜居宜业国土空间。

国土空间治理现代化样板区。深入实施主体功能区战略，提升国土空间保护利用水平，完善国土空间规划体系，形成人与自然和谐共生的国土空间开发与保护格局。强化全域、全要素、全过程的国土空间用途管制，提升国土空间治理现代化水平。完善资源要素的市场化配置体制机制，深入推进土地制度综合改革，加大存量建设用地盘活利用的政策供给。开展自然资源统一调查与确权登记，建立自然资源资产核算体系，探索生态

产品价值实现路径，聚力建设国土空间治理现代化样板区。

### 第三节 基本原则

加强底线管控。树立底线思维，坚持耕地保护优先，守住自然生态安全边界，筑牢国土空间安全底线。推进国土空间综合整治与生态修复，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，提升区域资源环境综合承载能力，强化灾害源头管控，增强空间韧性。

强化空间统筹。实施主体功能区战略，统筹布局农业、生态和城镇空间。落实多重国家战略，发挥各地区比较优势，引导城镇、产业与交通协同布局，统筹沿江沿海沿河沿湖地区空间开发利用，以江海河湖联动促进省域一体化发展。

促进高效集约。量质并重，全面实施资源利用总量和强度控制，更加注重存量资源盘活利用，形成以资源环境承载能力上限约束为导向的资源集约利用方式。引导资源要素向都市圈等经济发展优势区域集聚，推动资源集约高效利用。

提升空间品质。提升现代化基础设施和公共服务设施的空间保障质量，传承南秀北雄的文化特质，整体保护具有“水韵江苏”特色的历史文化遗产和自然景观环境，塑造宜居宜业的空间格局。

完善协同治理。强化规划战略、指标和边界的纵向和横向传

导，加强国土空间规划全流程管理，健全节约集约用地制度，完善全域全要素的国土空间用途管制，实现都市圈与中心城市、区域与流域、江海河湖国土空间整体协同治理。

#### 第四节 战略目标和任务

到 2035 年，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，全面建立我省优势互补、高质量发展的国土空间体系，为“扛起新使命、谱写新篇章”提供空间支撑，为展现中国式现代化的江苏图景筑牢根基。

严格保护农业和生态空间，国土空间安全格局更为稳固。落实最严格的耕地保护制度、最严格的生态环境保护制度、最严格的节约用地制度和最严格的水资源管理制度，坚持耕地保护优先序。确保可以长期稳定利用的耕地不减少，实现耕地和永久基本农田面积不减少、质量有提升、布局总体稳定，建成集约、绿色、高效的农业空间，增强粮食安全保障能力。严守生态保护红线，积极推进受损生态空间的生态保护修复，增强生态系统完整性和连通性。

推动国土空间紧凑布局，促进国土集约高效利用。更大力度推进全省区域协调发展，深入实施新型城镇化战略，全面优化区域互补、跨江融合、南北联动的融合发展格局，构建带圈集聚、腹地开敞的国土空间新格局。加强基础设施和公共服务设施用



地供给，建设内通外联的综合立体交通网，加强水利基础设施建设，完善能源资源布局，促进国土空间有序开发和集约高效利用，实现区域与城乡建设用地结构性减量。

提升陆海统筹水平，向海发展实现新突破。现代海洋经济发展空间不断拓展，构建以滨海湿地和农田景观为主，城镇和港口点状分布，河流和道路网贯穿其中的陆海交互区国土空间统筹新格局；沿海地区基本形成现代产业体系，海洋经济综合实力和竞争力显著提升，成为全国海洋综合实力较强地区；持续推进海岸线综合整治和生态修复，提升海洋生态空间总体质量水平，实现海洋综合效益提升，发挥海洋“蓝碳”碳汇功能。

整体保护与高效利用资源，利用效率大幅提升。科学配置水资源，提高流域和区域水资源统筹调配能力，促进水土关系协调；加强森林资源系统保护与综合利用，增加森林碳汇；加强河湖水域及岸线的保护和集约节约利用；全面保护湿地资源，规范湿地用途管制；强化矿产资源保护与高效利用，推进矿地融合发展。

健全国土空间开发保护制度，实现高效能治理国土空间。用途管制制度基本建立，空间规划体系不断完善，资源节约集约水平有效提升；国土空间开发保护制度更加完善，实现国土空间治理能力现代化。

## 规划指标表

序号	指标	近期 (2025 年)	目标年 (2035 年)	属性
1	耕地保有量 (万亩)	≥5977	≥5977	约束性
2	永久基本农田保护面积 (万亩)	≥5344	≥5344	约束性
3	生态保护红线面积 (万平方千米)	≥1.82	≥1.82	约束性
4	城镇开发边界扩展倍数	≤1.3	≤1.3	约束性
5	大陆自然岸线保有率 (%)	≥36.1	依据国家下达 任务确定	约束性
6	自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例 (%)	≥4	≥4	预期性
7	森林覆盖率 (%)	≥7.22	≥7.22	预期性
8	湿地保护率 (%)	≥48	≥55	预期性
9	水域空间保有量 (亿亩)	≥0.35	≥0.35	预期性
10	用水总量 (亿立方米)	≤620	依据国家下达 任务确定	约束性
11	单位地区生产总值建设用地使用面积下降 (%)	≥20	≥40	预期性

## 第三章 以“三区三线”为基础，构建国土空间开发保护新格局

发挥各地区比较优势，统筹划定落实“三区三线”（“三区”是指农业空间、生态空间、城镇空间三种类型的国土空间；“三线”是指对应“三区”划定的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线），深化细化主体功能区划分，强化陆海统筹协调发展，构建以生态绿心、现代化都市圈、复合功能带为主体框架，以自然资源合理利用为导向的全域一体、优势互补的国土空间开发保护新格局。

### 第一节 筑牢安全发展的空间基础

坚持人与自然和谐共生理念，依据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，落实主体功能区战略。统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，强化国土空间用途管制。优化农业、生态、城镇等各类空间布局，以新安全格局保障新发展格局。

优先划定耕地与永久基本农田，保障粮食安全。采取“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，确保现状耕地应划尽划、应保尽保，不断优化耕地布局，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”。确保 2035 年，全省耕地保有量不低于 5977 万亩，永久基本农田

保护面积不低于 5344 万亩。

永久基本农田原则上应在纳入耕地保护目标的可以长期稳定利用耕地上划定。优先将符合要求的高标准农田划为永久基本农田。难以或不宜长期稳定利用的耕地一般不划入永久基本农田，但位于原永久基本农田范围内，且难以退耕的口粮田等特殊情况，经充分调查举证，允许继续保留。

专栏 2 本轮耕地和永久基本农田保护红线划定规则	
耕地	<p>划入耕地保护任务的必须是现状耕地，以 2020 年国土变更调查成果为基础，2021 年恢复的耕地经认定可纳入耕地保护任务。</p> <p>下列现状耕地可以不纳入耕地保护红线，但要说明理由并提供举证材料。</p> <p>①截止 2021 年年底，在自然资源部监管系统备案，2009 年年底以来的已依法批准且落实占补平衡即将建设的耕地；②截止 2021 年年底，在自然资源部监管系统备案的农业设施建设占用的耕地；③自然保护地核心保护区内的耕地；④饮用水水源一级保护区内的耕地；⑤河湖范围内经认定需退出的耕地。</p> <p>在不妨碍行洪安全和供水安全的前提下，对河湖范围内不同情形耕地，依法依规分类处理。“二调”为耕地、“三调”仍为耕地的，原则上应纳入耕地保护任务。对于以下情形，经认定可以不纳入耕地保护任务：①位于主河槽内的耕地；②洪水频繁上滩的耕地（南方地区可按 5 年一遇洪水位以下，北方地区可按 3 年一遇洪水位以下）；③长江平垸行洪“双退”圩垸内的耕地；④水库征地线以下的耕地。</p>

永久基本农田	<p>永久基本农田原则上在可以长期稳定利用耕地上划定。优先将以下可以长期稳定利用耕地划入永久基本农田：①经农业农村部或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；②有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划的农田和已建成的高标准农田；③蔬菜生产基地；④农业科研、教学试验田；⑤土地综合整治新增加的耕地；⑥国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。</p> <p>原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地布局保持总体稳定。在划足划优永久基本农田的前提下，属于以下情形的原永久基本农田范围内的可以长期稳定利用耕地，在说明理由并提供举证材料后，可调出原永久基本农田：①以土壤污染详查结果为依据，土壤环境质量类别划分成果中划定为严格管控类的耕地，且无法恢复治理的；②已明确具体选址、近期拟建设的省级及以上规划明确的重大建设项目确实难以避让，用地已统筹纳入国土空间规划“一张图”拟占用的；③经依法批准的原土地利用总体规划和城市总体规划明确的建设用地范围，经一致性处理后纳入国土空间规划“一张图”的；④城镇开发边界内零星分布的。</p>
--------	---

科学划定生态保护红线，筑牢生态安全屏障。优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，水土流失、海岸侵蚀等生态极敏感脆弱区域，以及其他经评估具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。全省划定生态保护红线不低于 1.82 万平方千米（2730 万亩），严守自然生态安全边界。纳入生态保护红线清单管理的无居民海岛 19 个，占全省管辖无居民海岛的 90%。

### 专栏 3 本轮生态保护红线划定和处理规则

永久基本农田	<p>自然保护地核心保护区内，原永久基本农田不再按永久基本农田管理，作为一般耕地保留在生态保护红线内，今后可以按照生态退耕政策逐步有序转为生态用地。</p> <p>自然保护地核心保护区外，集中连片的永久基本农田和可以长期稳定利用耕地调出自然保护地和生态保护红线；规模较小、零星分散的作为一般耕地保留在生态保护红线内。</p>
战略性矿产资源	<p>自然保护地核心保护区内，依法设立的油气探矿权可以保留；依法设立的地热、矿泉水采矿权到期后退出；其他矿业权逐步有序退出。</p> <p>自然保护地核心保护区外，已依法设立的油气矿业权和地热、矿泉水采矿权，以及紧缺程度高、不可替代性强的矿产的探矿权，可以保留；已依法设立的油气探矿权，当发现可供开采油气资源并探明储量时，经批准可以将拟开采范围调出自然保护地和生态保护红线，其他矿业权逐步有序退出。</p> <p>各类自然公园，在法律法规未禁止勘查开采区域设立的合法矿业权，对生态功能不造成明显影响的，可相应调整自然保护地范围，不划入生态保护红线；造成明显影响的，逐步有序退出。</p> <p>新划入自然保护地以及自然保护地外的生态保护红线区域，已依法设立的矿业权，原则上可不划入。</p>
人工商品林	<p>考虑生态系统完整性和生态格局稳定性，将位于重要江河干流源头两岸、重要湿地和水库周边、水土流失严重地区、沿海防护林基干林带等重点生态区位，以及零星分布位于生态保护极重要区的人工商品林划入生态保护红线。</p> <p>其他集中连片的人工商品林可以不划入生态保护红线。</p>
重大建设项目	<p>自然保护地核心保护区外，在确保不对生态功能造成明显影响的前提下，衔接国家发展规划、国家级专项规划和区域发展战略，符合省级以上国土空间规划，已明确选址的交通、能源、水利等重大战略和基础设施项目占用的空间范围，不划入生态保护红线。</p>

城 镇 村	<p>城市建成区不划入生态保护红线。</p> <p>自然保护地核心保护区内，镇村逐步有序退出。</p> <p>自然保护地核心保护区外，建制镇不划入生态保护红线。村庄的规划布局由地方因地制宜确定，规模较大、人口集聚的村庄不划入生态保护红线，规模较小、零星分散的自然村可以保留。</p>
-------------	---

合理划定城镇开发边界，控制城镇建设无序蔓延。坚持保护优先，节约集约、紧凑发展，基于自然地理格局和城市发展规律，结合实际划定城镇开发边界，以城镇开发边界引导都市圈地区形成多中心、组团式的城市空间形态，引导中小城市紧凑布局，防止城镇无序蔓延。全省城镇开发边界面积与现状城镇建设用地规模的比例不超过 1.3。

<b>专栏 4 本轮城镇开发边界划定规则</b>	
强 化 反 向 约 束	<p>守住自然生态安全边界，不得侵占和破坏山水林田湖草沙海的自然空间格局，避让重要山体山脉、河流湖泊、湿地、天然林、草场、海岸线等。</p> <p>落实耕地保护任务和生态保护红线划定方案，避让连片优质耕地和已有政策法规明确禁止或限制人为活动的国家公园、自然保护区、自然公园、生态公益林、饮用水水源保护区等。</p> <p>避让地质灾害极高风险区和高风险区、蓄滞洪区、地震断裂带、洪涝风险易发区、采煤沉陷区、重要矿产资源压覆区及油井密集区等不适宜城镇建设区域，确实无法避让的应当充分论证并说明理由，明确减缓不良影响的措施。</p> <p>加强历史文化遗产保护，避让大遗址保护区和地下文物埋藏区。</p> <p>贯彻“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则，根据水资源承载能力，控制新增建设用地规模，引导人口、产业和用地合理布局。</p> <p>基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价(以下简称“双评价”)，充分考虑各类限制性因素，测算新增城乡建设用地潜力。</p>

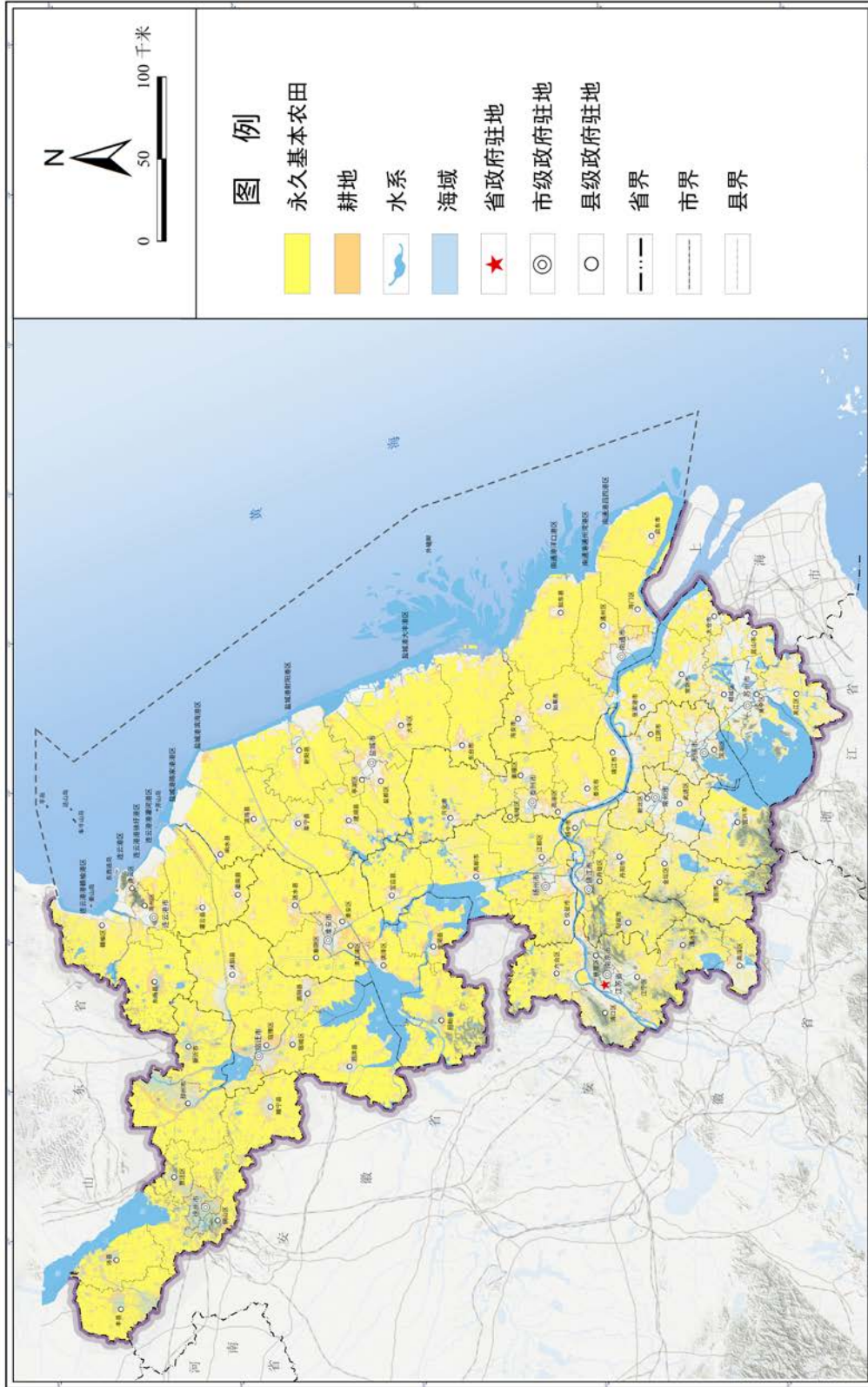
设置正向约束	<p>在耕地和永久基本农田保护红线优先划好划足、生态保护红线应划尽划的前提下，综合考虑人口和资源环境承载能力，以及城市未来功能分区和产业布局的弹性要求，可按不超过 2020 年现状城镇建设用地总规模的 1.3 倍控制城镇开发边界范围。</p> <p>城镇开发边界内可保留一定的农业空间和生态空间，发挥城市周边重要生态功能空间和连片优质耕地对城市“摊大饼”式扩张的阻隔作用，促进形成多中心、组团式的空间布局。</p> <p>充分利用河流、山川以及铁路、高速公路、机场、高压走廊等自然地理和地物边界，形态尽可能完整，便于识别、便于管理。</p> <p>现状建成区、规划集中连片的城镇建设区、城中村和城边村、依法合规设立的各类开发区、国家和省级市级政府确定的重大建设项目用地等应划入城镇集中建设区。</p> <p>在城镇开发边界内，城镇集中建设区的新增建设用地规模不得超过上级规划限定的新增城镇建设用地规模。可在城镇集中建设区外划定弹性发展区，应对城镇发展的不确定性。</p>
--------	---

实施空间战略留白，应对未来不确定性。将目前基本没有人类活动、具有潜在重要生态价值的区域，包括沿海滩涂、尚未开发利用且具有特殊保护价值的无居民海岛，作为战略留白空间。



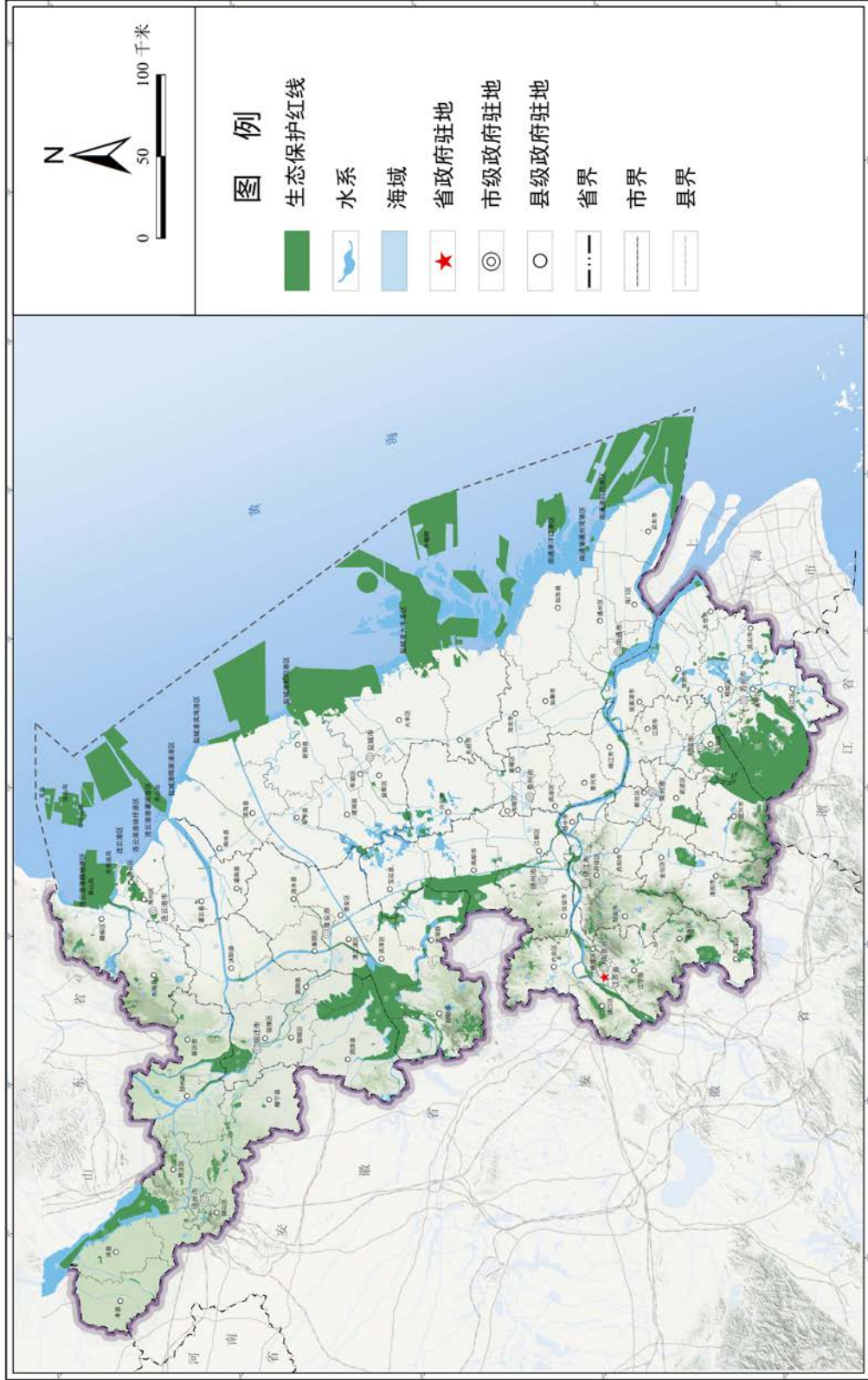
# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 耕地和永久基本农田保护红线图



# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

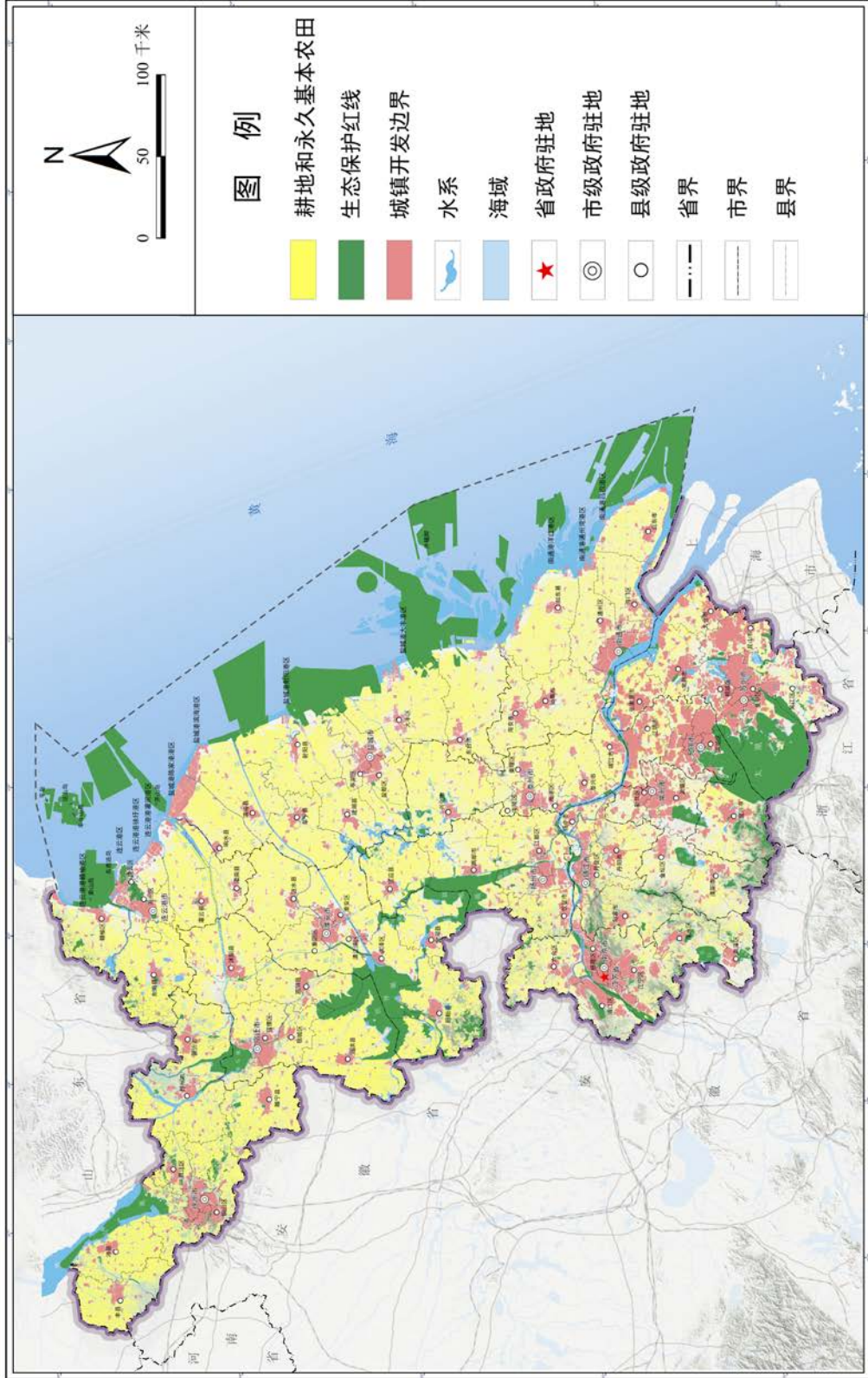
## 生态保护红线图





# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 三条控制线图



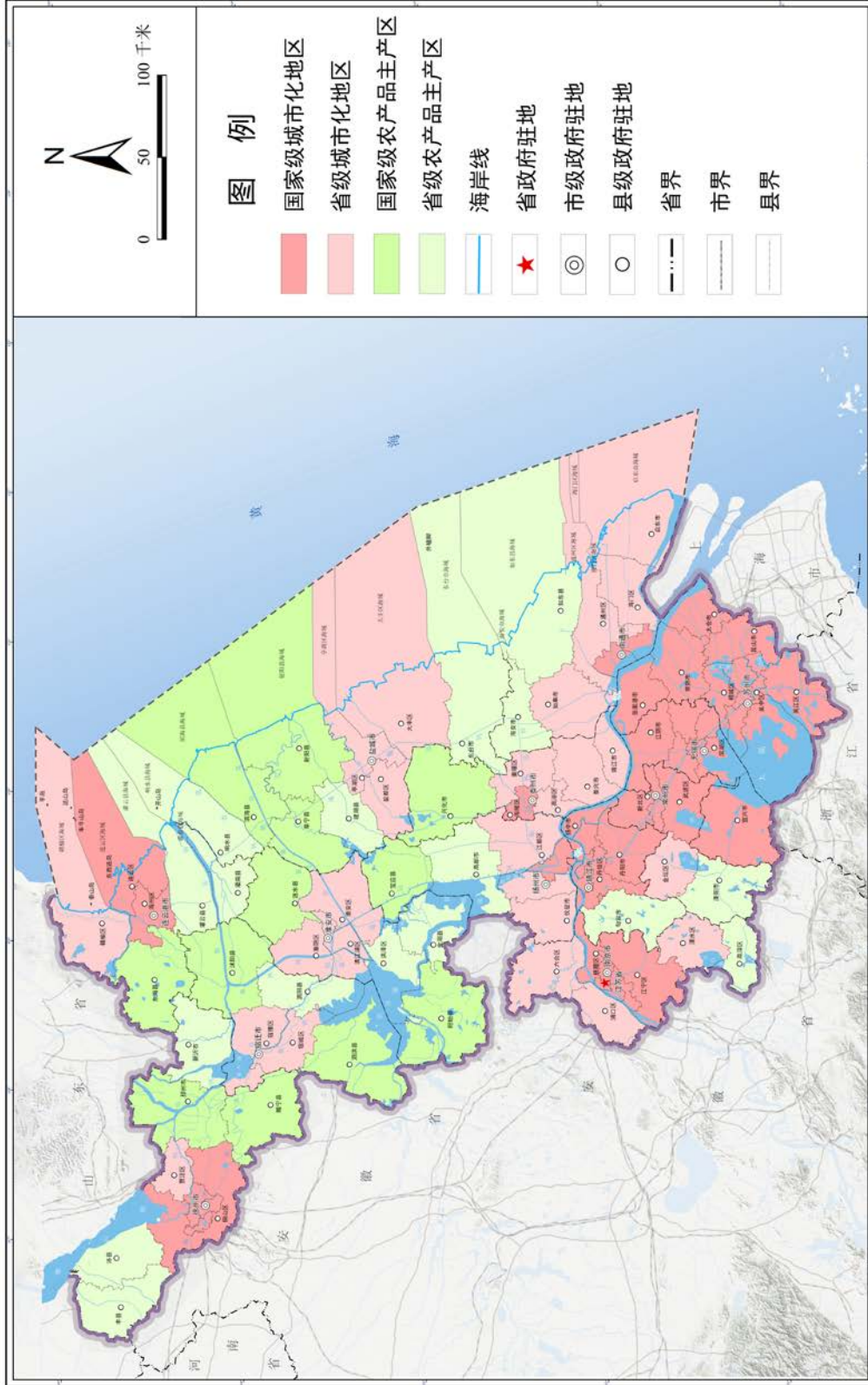
## 第二节 完善陆海统筹、点面结合的主体功能区战略格局

完善区域互补的陆域主体功能区格局。根据全省“三区三线”划定成果和各类用地变化情况，结合农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区布局优化方向，调整优化县级行政区主体功能定位。优化黄淮、江淮和滨海平原农产品主产区。以确保粮食安全为基础，协调水土匹配关系，巩固各类农产品生产空间，合理发展县城，推动农村二三产业集聚，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，提高重要农产品就近保障供给能力。结合我国东部沿海地区国土空间整体开发和均衡布局要求，着力增强城市化地区创新发展动力，提升区域综合竞争力，保障经济和人口承载能力。

科学细化主体功能分区。各设区市可在市级国土空间总体规划中，以乡镇为单元细化点状主体功能区。点状重点生态功能区可分布于城市化地区和农产品主产区内，优先布局在太湖周边及以西丘陵、江淮湖群等绿心地区，提升人口密集地区生态功能和生态产品就近保障能力。农产品主产区内的县城镇和部分重点中心镇可作为点状城市化地区，管控要求参照城市化地区。

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 国家级和省级主体功能区分布图



统筹优化海洋主体功能区格局。按照陆海统筹、保护优先原则，以“双评价”为基础，统筹优化海洋主体功能。协调沿海县（市、区）、陆域与海域、近海与远海间的空间关系，沿海县（市、区）的陆域和海洋统筹确定一种基本功能类型。

明确自然保护地和能源资源富集区名录。自然保护地主要包括自然保护区和自然公园两类。能源资源富集区主要包括能源和战略性矿产资源以及重要矿产资源勘查、开采和保护区域。

### 第三节 构建“两心三圈四带”的国土空间总体格局

严格落实《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》确定的农产品主产区、重点生态功能区和城市化地区格局，细化落实《全国“十四五”规划纲要》确定的以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点的国家粮食安全产业带，“三区四带”的生态屏障和“两横三纵”的城镇化战略格局，深化落实“1+3”重点功能区，以服务全国构建新发展格局为目标，坚持“生态优先、带圈集聚、腹地开敞”的空间开发保护思路，优化徐淮、里下河、沿海、沿江、宁镇扬丘陵五大农业片区，构建“两心三圈四带”的国土空间总体格局。

优化“太湖丘陵生态绿心”，提升其作为长三角生态绿心重要组成部分的保障功能。深化太湖全流域系统治理，严格控制丘陵山地开发建设活动。依托优美山水风光、历史文化遗存等

资源，率先推进自然资源生态产品价值实现机制试点城市建设。逐步引导农业结构调整，加快建设一批绿色蔬菜产业基地、水产健康养殖示范场等。以生态景观资源优越的山体和湖荡地区为基底，明确城市、重点中心镇和特色镇为主体的城镇发展空间，形成生态空间开敞、城镇据点发展的空间格局。

构建“江淮湖群生态绿心”，深化落实江淮生态经济区建设要求。有序推进重要湖泊退圩（养）还湖（湿），提升里下河地区湿地生态品质，推动绿色创新发展。从保障国家粮食安全角度保护集中连片优质稳定耕地，加大力度开展农村一二三产业融合发展试点示范建设。促进人口、产业向中心城市和县城集聚，促进淮洪涟一体化发展，提升节约集约用地水平，加强小城镇和乡村基本公共服务设施空间保障，形成“生态绿底、城镇镶嵌”的国土空间格局。

更大力度、更高质量推进南京都市圈建设。提高南京城市能级，带动周边城市发展，打造开放包容、协同发展的跨区域都市圈典范。依托长江水体、洲滩湿地以及临江丘陵，强化生态空间协同保护和修复，探索跨界山体湖泊协同治理。突出发展都市生态农业，重点建设一批现代都市农业园区。

引导苏锡常都市圈深度融合、一体发展。把握国内国外双循环建设机遇，深度融入上海大都市圈，建设接轨上海、联系周边、



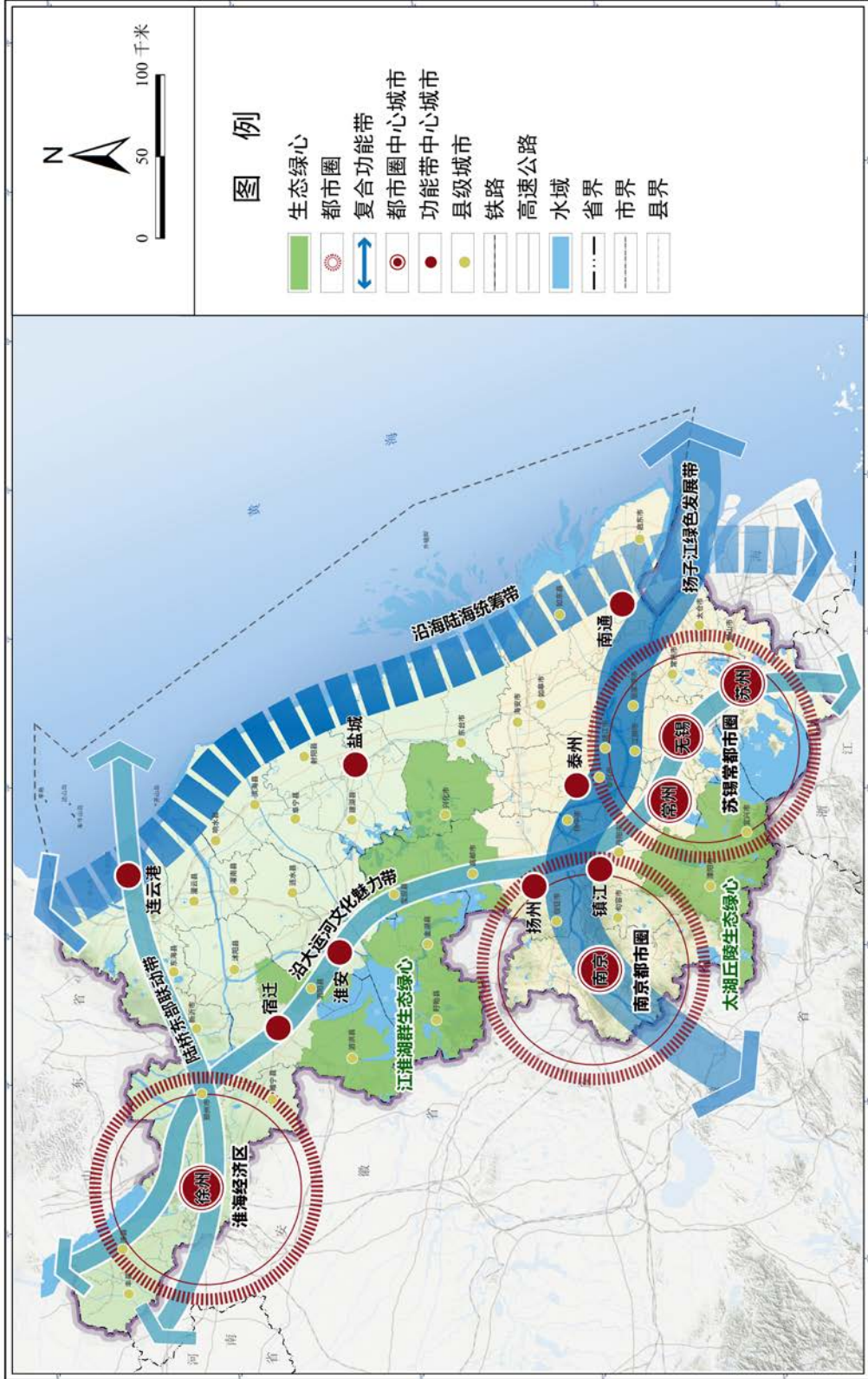
辐射长江以北的现代化都市圈。协同推进沿江、沿湖、沿河等岸线整治、生态修复，进一步加强重点饮用水源地、重点流域水资源保护，引导毗邻地区协同发展。鼓励农业空间适度规模集聚，促进特色农业与旅游业融合发展。

推动淮海经济区加力赋能、协同发展。着力提升徐州淮海经济区中心城市发展能级，增强产业支撑、创新引领、枢纽联系、品质生活、公共服务等能力和水平，以中心城市辐射带动周边地区圈层发展，引领淮海经济区快速崛起。推动徐州加快建设淮海经济区经济中心、创新创业中心、科教文化中心、全国重要的综合交通枢纽和双向开放高地。加强重要跨境湖泊等流域治理和生态修复，确保南水北调东线水环境质量。推动一二三产业融合，促进黄河故道沿线地区富民产业发展。

引导构建扬子江绿色发展带。严格落实长江大保护要求，持续加强长江系统保护修复，推进长江左右岸、干支流及沿江地区河湖库协同治理。保护好长江文物和文化遗产，有序推进长江国家文化公园建设。推动扬子江城市群协同发展，促进沿江传统产业绿色化转型升级，优化产业创新载体空间布局，着力加快构建综合立体交通走廊，引导跨江融合发展，形成功能分工明确、要素自由流动的绿色发展带。

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 国土空间总体格局图



加快形成沿海陆海统筹带。发挥独特的生态优势，构筑沿海生态安全屏障，协同推进海洋自然保护地建设与滩涂资源利用，加强侵蚀海岸综合治理，加快淤涨海岸湿地保护。合理利用盐碱地、滩涂资源，以高标准农田建设、土地综合整治为手段建设江苏大粮仓。提升沿海港口服务能力，完善交通运输大通道建设和港口集疏运设施，提升中心城市发展能级，培育壮大临港新城，引导港产城融合联动，推动沿海经济带高质量发展。

整合打造沿大运河文化魅力带。加强大运河沿线世界文化遗产、历史文化名城名镇名村、文物和文化资源保护，综合土地用途管制、生态环境管控和河湖水利工程管理等确定分类分区保护要求。推进流域水生态修复、岸线整治，在保障运河防洪、输水、航运等主要功能的前提下，因地制宜规划建设滨水绿地、绿道等，着力打造“江苏美丽中轴”。

努力建设陆桥东部联动带。保护重要湖泊湿地资源，加强跨界河流、水库和饮用水源地、水源涵养区协同共保。发挥区域农业资源优势，建设重要农产品生产保护区。着力提升出海通道功能，提升国际货运班列综合运输能力，进一步推动连云港海港、徐州陆港、淮安空港协同建设，集约节约利用产业用地，完善沿线基础设施建设，加强沿线城市联系，引导城镇点轴集聚。

## 第四章 塑造“新时代鱼米之乡”农业空间，支持乡村振兴

衔接全国以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点的国家粮食安全产业带，全方位夯实粮食安全根基，落实最严格的耕地保护制度和永久基本农田特殊保护，确保耕地和永久基本农田数量不减、质量提升、生态改善、布局优化。以“米袋子”安全为优先目标，提升水产、畜禽、蔬菜等“菜篮子”供给能力，优化农业空间布局。全面推进乡村振兴，展现独具水乡特色、农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足的“新时代鱼米之乡”风貌。

### 第一节 构建水土协调、多元复合的农业空间格局

徐淮农业区大力发展高效节水灌溉，提高农业生产机械化和设施化水平。完善节水配套措施，重点建设优质稻米、中强筋小麦、绿色蔬菜、花卉苗木、优质水果、规模畜禽、特色水产等特色农产品生产基地，建设特色农产品出口基地。加快农业加工及流通产业发展，打造农产品精深加工产业集聚区和绿色农产品交易集聚中心。建设黄河故道现代农业产业集聚带，推动优质粮油、高效林果、特色瓜菜和规模畜禽四大主导产业和花卉苗木、食用菌、特色水产三大特色产业集群集聚。

里下河农业区提高排涝降渍能力，提升农业设施化和智能

化水平。完善农田水利等基础设施，重点建设优质粳稻、专用小麦、花卉苗木、优质瓜果、绿色蔬菜、食用菌、特色畜禽和水产品生产基地。挖掘大运河文化带传统农耕文化，大力发展休闲观光农业。重点发展生态循环农业，推进稻（荷）渔共作、农牧结合、林下经济模式等生态种养结合模式，打造优质粮、油和特色水生蔬菜等生态农产品优势产区。

沿海农业区统筹利用陆海资源，大力发展现代农业和现代渔业。发挥沿海地区陆海资源优势，加快“农业+”业态发展，推进水产健康养殖和海洋牧场建设。实施盐碱地综合治理，推动耐盐碱稻和盐碱地水产养殖发展，打造高标准粮食产业基地、高效特色农业基地和沿海畜禽水产产业带。在沿海垦区建成我省最大的绿色农产品基地，在滩涂改良区发展猪禽水产规模养殖带，沿临海高等级公路建设现代农业产业带。

沿江农业区发挥先发优势，打造绿色农业发展先行区。重点建设优质稻麦、绿色蔬菜、双低油菜、食用大豆、经济林果、花卉苗木、特色水产、规模畜禽生产基地。充分发挥沿江城镇化水平高、工商业发达的优势，加快农业现代化与城镇化、工业化和信息化融合发展，加强现代农业基础设施建设，推进农业信息化、智能化、绿色化。

宁镇扬丘陵农业区依托都市圈资源，推动特色农业和都市

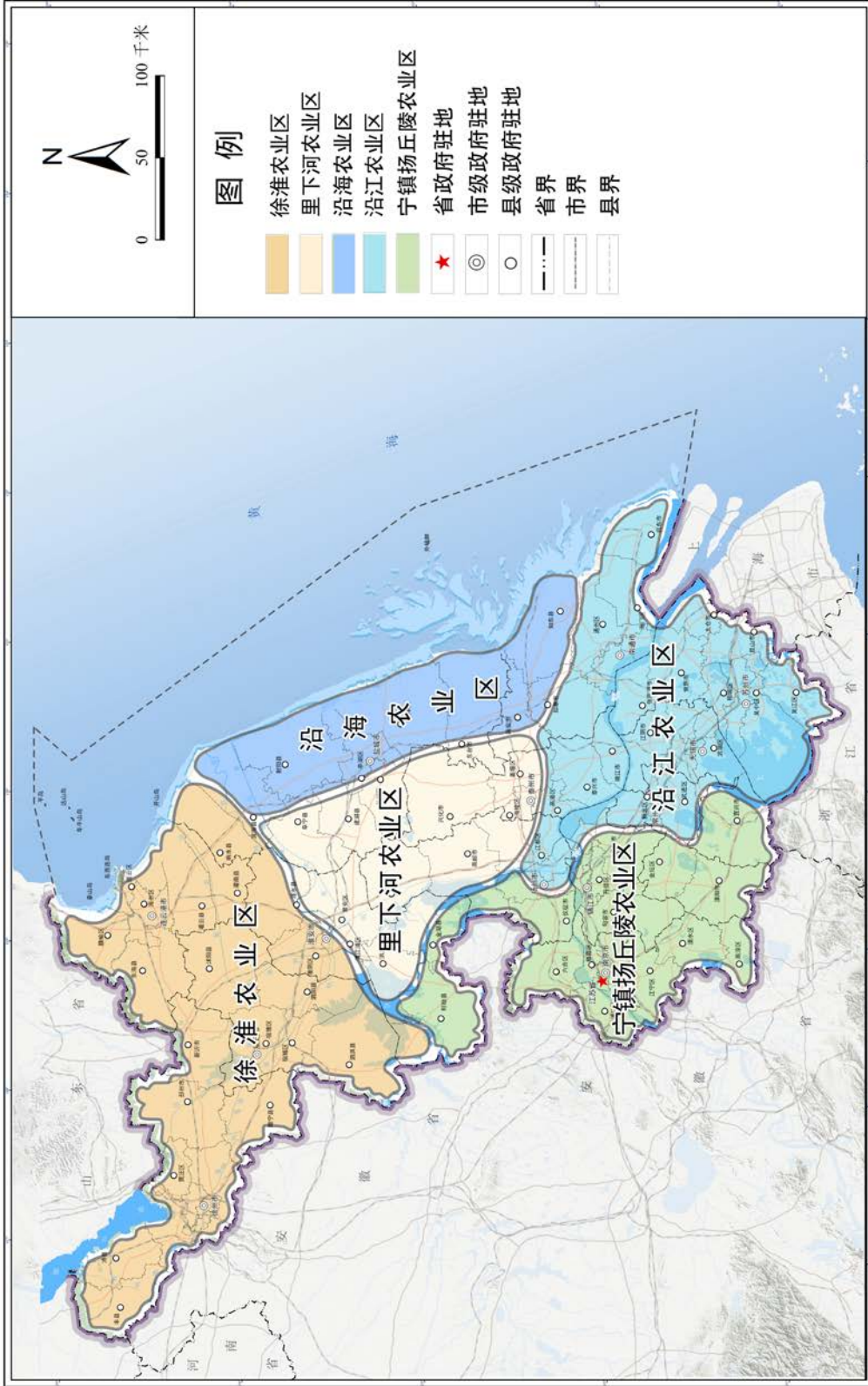
农业发展。重点建设优质粳稻、应时鲜果、优质茶叶、绿叶蔬菜、花卉苗木、特色水产和特色优质畜禽生产基地。环绕南京都市圈，推进农业全产业链建设，推动农产品高品质高附加值特色农业产业发展，促进高效精品农业和都市农业高质量发展，加快农业科技成果转化孵化，大力发展以重要农副产品为主的都市农业。

## 第二节 强化“三位一体”耕地保护

稳定耕地数量，优化耕地布局。严格落实耕地保护目标，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，确保耕地和永久基本农田保护目标任务足额带位置下达到地块、上图入库。依法依规有序实施土地综合整治，大力推进旱涝保收、高产稳产的“吨粮田”建设，积极开展零星分散耕地的整合归并、提质改造，形成集中连片、优质高效的耕地，为机械化作业和规模化经营提供基础保障。加强苏北苏中粮食基地建设，稳步提升粮食综合生产和收储调控能力，保障国家储备粮专库用地，确保粮食安全。分类明确耕地用途，依法落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。探索构建耕地分类保护体系，建立健全耕地保护补偿激励制度，强化以永久基本农田为核心的耕地保护格局。

# 江苏省国土空间规划(2021—2035年)

## 农业空间格局规划图



稳妥有序恢复耕地保护责任缺口。组织开展耕地恢复潜力调查评价，全面摸清我省耕地恢复潜力状况和空间布局。根据国家核定的耕地保护责任缺口，综合考虑自然资源条件、群众意愿、种植作物市场状况等实际情况，编制实施耕地恢复补充方案，科学、合理、有序开展耕地恢复工作，明确时序进度安排。探索设立省级统筹资金，引导支持全省耕地恢复补充，逐步补齐上一轮规划耕地保护责任缺口。研究经济补偿机制，探索通过异地代保等形式补足责任缺口。恢复之后仍有缺口的，要进行考核问责，并缴纳经济费用。

严格落实耕地占补平衡、进出平衡，确保耕地总量动态平衡。严控非农建设占用耕地，规范落实耕地占补平衡，大力推进土地综合整治，积极拓宽补充耕地途径。严格控制耕地转为其他农用地，耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地，落实年度耕地进出平衡。

提升耕地质量，提高耕地产出效率。实施深度节水控水，探索区域水资源调配，缓解地下水降落漏斗。整合农田水利建设资源，推进农业规模化节水，提升我省灌区水利设施配套水平和灌溉水利用系数，增加有效灌溉面积和旱涝保收田面积，提升耕地综合生产能力。建设耕地质量提升示范区，推广耕地地力提升绿



色技术，加大土壤酸化、盐渍化等退化耕地治理，加强受污染耕地安全利用与治理修复。健全耕地休耕轮作制度，用地和养地相结合，培肥地力，提高耕地产出效率，促进耕地可持续利用。以耕地质量等级、耕地质量等别调查评价以及耕地资源质量分类成果为基础，建立健全耕地质量监测评价体系。

强化耕地生态管护，增强耕地生态功能。通过系统推进国土空间全域综合整治和耕地生态修复，统筹推动高标准农田建设、农业面源污染防治等，改善耕地生态环境，有效提升耕地气候调节、空气净化、土壤保持、昆虫授粉、病虫害控制、水文调节和维持生物多样性等生态功能，充分发挥耕地景观美学、休闲娱乐等文化服务功能。

拓展农产品生产空间。树立大食物观，优先保护城市周边优质农业资源，结合实际因地制宜建设农产品生产基地，提升农用地就近生产服务功能。促进低效农用地种植结构调整，改造农田水利设施，合理有效增加农产品生产空间。科学保障畜牧业、水产养殖业发展空间，建设规模化、标准化畜禽、水产养殖场，发展深远海养殖业、远洋渔业。提高设施农业用地效率，发展新型绿色农业，逐步拓展农产品潜在生产空间。

### **第三节 全面落实永久基本农田特殊保护**

严守永久基本农田保护红线，严格规范农业生产活动。严格

落实永久基本农田的管控要求，永久基本农田重点用于发展粮食生产，特别是保障水稻、小麦种植面积，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。完善永久基本农田保护措施，提高监管水平，构建保护有力、集约高效、监管严格的永久基本农田特殊保护新格局。

严控建设占用永久基本农田，确保数量不减少。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，已经划定的永久基本农田不得随意占用和调整。重大建设项目选址确定难以避让永久基本农田的，必须按相关法律法规和政策文件要求办理。

加强永久基本农田质量建设，提高综合生产能力。优先在永久基本农田上开展土地综合整治，归并整合耕地碎小图斑，促进永久基本农田集中连片，提高永久基本农田质量。在永久基本农田之外其他质量较好的耕地中，划定永久基本农田储备区，作为永久基本农田补划的后备资源库。加强耕地质量保护与提升，定期对耕地和永久基本农田质量水平进行全面评价，采取工程、农艺等措施，有效提高耕地特别是永久基本农田综合生产能力，推进集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田建设，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。

#### **第四节 县域统筹优化乡村空间布局**

以优化县城镇村布局引导城乡融合发展。坚持县域统筹，以

镇村布局规划优化和动态更新作为乡村空间优化的指引，引导形成城乡融合发展的空间格局。将规划发展村庄作为留乡人口集聚的主要空间，推动乡村公共资源、服务设施优先向集聚提升、特色保护、城郊融合三类规划发展村庄合理配置；在保障居民基本生活需求的前提下，依法有序推进搬迁撤并类村庄空间腾退，其他一般村庄做好长效管理和维护，逐步明确分类。

因地制宜编制村庄规划，根据“产业互动、功能互补、文化相融、指标统筹、地域毗邻”的原则合理确定村庄规划编制单元。在充分尊重农民意愿的前提下，考虑农民生产、生活需求，通过村庄规划明确用地边界、制定详细用途管制规则，科学划定宅基地范围，优化乡村空间布局。

实施系统性、差异化的乡村空间优化策略。生态绿心地区应适应人口流动趋势，结合地形地貌、山水环境形成适度规模、融合协调的乡村生产生活空间，充分利用良好的自然景观资源，塑造鲜明的地域文化特色，探索建立健全生态产品价值实现机制。都市圈地区应强化乡村空间与城镇空间的互动，重点探索培育服务于城镇的都市农业、观光科普、休闲养生等功能，形成有利于城乡功能要素有序流动的乡村空间载体，发挥乡村空间作为城镇组团生态隔离和缓冲地带的基底作用。复合功能带地区应注重推动人口和产业逐步向中心城市、县城和重点中心镇聚集，合理引

导乡村空间精明收缩，逐步推动乡村生产空间适度规模集聚，营造以规模农业、高效特色农业为基底的乡村空间。

基于不同乡村空间发展条件的差异，有重点、分步骤推进乡村振兴空间优化。针对各类自然和人文特色资源相对集中的乡村空间，选取有保护需求的、有发展潜力的乡村地区，加大政策支持和资源优先投放，推动连片乡村振兴，带动乡村区域整体振兴，探索具有江苏特色高品质乡村振兴路径。

统筹农村一二三产业融合发展空间。优化乡村生产空间格局，县级单元统筹安排一二三产业融合发展用地空间，加强乡村建设用地保障力度，以优势农产品生产为基础延伸产业链条，引导农产品初加工、休闲旅游、农产品销售等乡村振兴相关产业合理布局，引导不适宜农村产业发展的零散工业用地退出或向城镇集聚，合理打造一批现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、现代农业科技园等产业空间载体。支持农业科技创新、文化创意、电子商务等乡村新经济新业态的空间布局，按照国家统一部署，深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，合理挖掘乡村存量空间。

促进乡村服务设施合理高效配置。合理分级配置托育教育、医疗卫生、文化体育、养老福利等公共设施，推动县域内基本公共服务均等化。完善城乡客运基础设施建设，推动农村物流服务

畅通集约，完善乡村物流网络和信息网络，促进乡村要素流动。

扎实推进特色田园乡村高质量发展。促进空间与生态、基础设施、公共服务和特色产业的有机融合，发挥乡村差异化的特色禀赋优势，提升乡村田园生产、田园生活质量，推进乡村经济社会的整体进步。

### 第五节 深入开展农村土地综合整治

推进国土空间全域综合整治，优化乡村空间布局。田、水、路、林、村整体谋划，以乡镇全域或部分行政村为基本单元实施土地综合整治，优化乡村生产、生活、生态空间布局。推进闲置低效建设用地整治，促进集约节约用地。依法依规、科学合理统筹园地及残次林地整理、农田基础设施建设、现有耕地提质改造，提高耕地和永久基本农田集中连片程度，支持农业适度规模经营和现代农业发展。

全面实施农用地整治，推进农业生产安全高效。加强农田水利设施、农田防护工程和农田电网建设，完善田间道路，巩固提升农业生产条件。加大农用地污染防治力度，全面推进秸秆禁烧禁抛、种养业废弃物资源化综合利用、无害化处置。加强新增耕地后期培肥改良，积极稳妥推进耕地轮作休耕，实现用地和养地结合，有效提高耕地产能。开展耕地土壤修复、污染超标治理，控制耕地盐碱化、酸化、水土流失、重金属污染等问题，提高耕

地质量。有序推进耕地后备资源的开发利用，有效增加耕地面积，全面提高粮食安全保障能力。

有序开展农村建设用地整治，提高土地节约集约水平。规范开展城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等，推进农村闲置低效用地整理。优先保障农村产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地，改善居住条件。

完善国土空间全域综合整治配套政策。国家试点和省级示范项目产生的城乡建设用地增减挂钩节余指标、补充耕地指标和建设用地规模指标在优先满足项目建设和县域经济发展用地需求后，仍有节余的可按照国家规定经批准在省域范围内调剂使用，节余指标优先用于农村基础设施、污染治理设施、新产业新业态发展用地，所得净收益用于乡村发展建设。拓展整治资金投入渠道，鼓励引导社会资本参与国土空间全域综合整治，强化组织实施，加强项目监管。

## 第五章 营造湖美水清生态空间，增强 “美丽江苏”底蕴

衔接全国“三区四带”的生态安全屏障体系，贯彻人与自然生命共同体理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，维护生态安全，强化自然资源利用整体保护和高效利用，实施山水林田湖草一体化保护和系统治理，提升生态系统多样性、稳定性、持续性，营造湖美水清生态空间，巩固提升自然生态系统碳汇能力，推动绿色发展，促进人与自然和谐共生。

### 第一节 构建依水共生的生态空间格局

重点保护支撑永续发展的生态绿心。太湖丘陵生态绿心继续推进太湖流域综合治理，改善太湖水环境质量，修复水生生态系统；凸显太湖丘陵地域特色，因地制宜开展废弃矿山生态修复，防治水土流失。江淮湖群生态绿心以洪泽湖生态保护修复为核心，推进点源、面源和湖区内源污染治理；按照自然恢复为主、人工修复为辅的原则，改善湖区及其周边水系的水体质量。

系统保护连通江海河湖的生态涵养带。加强长江水污染防治，全面开展主要入江支流水环境综合整治，保护水源地安全；科学规范开展水生生物增殖放流，完善海洋渔业资源总量管理制度，严格执行休渔禁渔制度，维持水生生物洄游通道，保护生物多样性；实施周边矿山生态修复、岸线修复，提升生态涵养能

力。加强淮河、洪泽湖等河湖的生态保护和建设，着力保护水环境，修复水生态，完善河流湖岸周边防护林体系，严格控制河湖水域占用，打击破坏河湖水域生态健康行为。

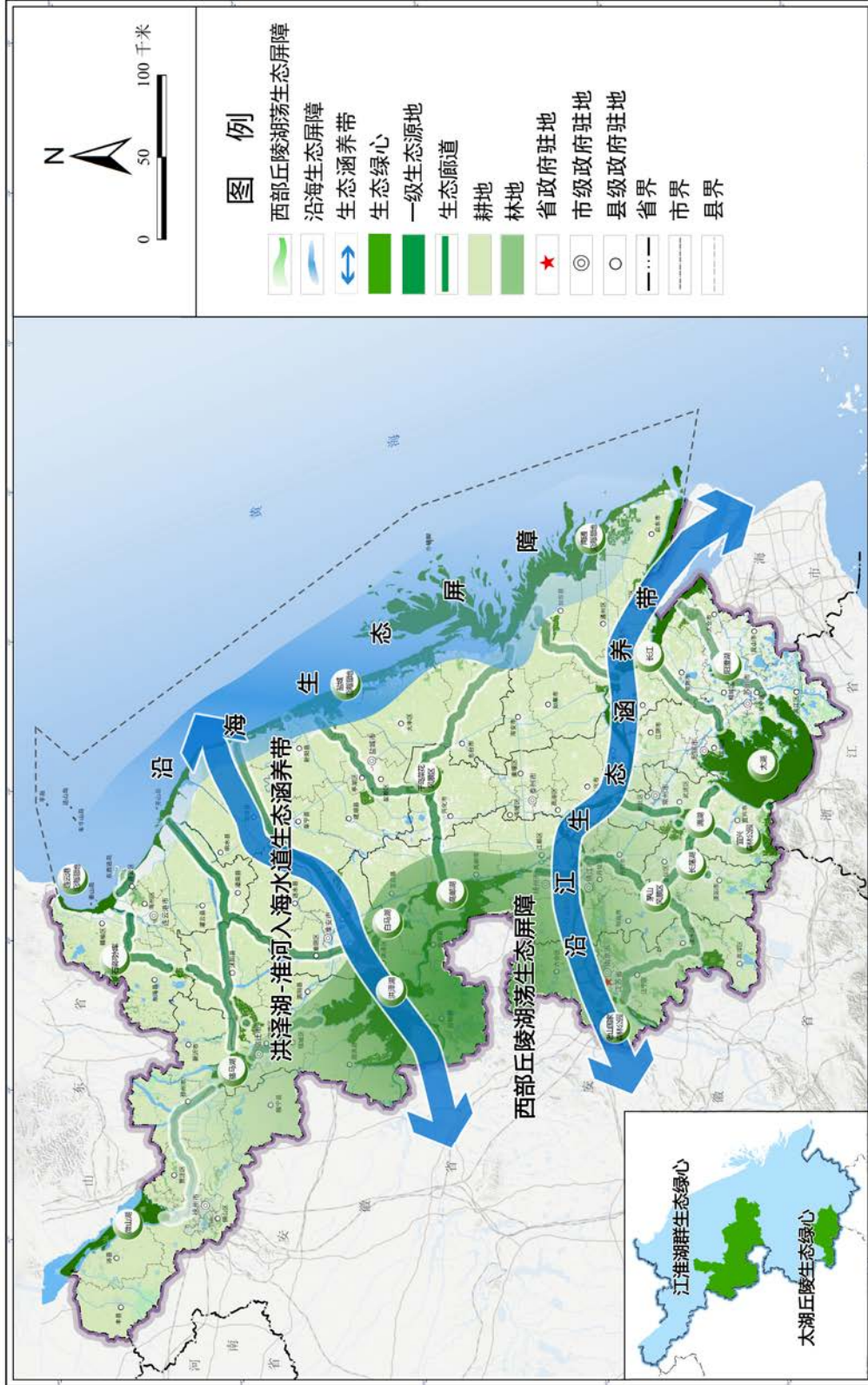
严格保护沿海和西部丘陵湖荡生态屏障。构建以广阔的近海水域和海岸带为主的沿海生态屏障，以海洋生物多样性和海洋生态系统修复与整治为重点，综合整治入海河流及排污口，开展滨海湿地、河口、海湾等典型海洋生态系统修复，开展岸线整治与生态景观恢复，加强沿海防护林体系和海岛生态建设，实施互花米草等外来物种区域联合治理。以江淮丘陵、宁镇山地、宜溧山地及其周边湖荡区域为重点，开展生态保护和修复，形成西部丘陵湖荡生态屏障。

统筹建设主要生态廊道体系。完善廊道沿线林网，保护河道水体生态环境；加强湖泊水库湿地、自然保护区、森林公园、风景名胜区以及沿江农田等重要生态源地保护与管理。以生态廊道和生态源地为主体，形成覆盖全域的生态安全网络，提供更多优质生态产品和生态景观。



# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 生态空间格局规划图



健全自然生态空间用途管制制度。对自然生态空间实行分级分类管理，相关部门在各自职权范围内对耕地、森林、湿地、水域等自然生态空间的开发利用进行管控。自然保护地核心保护区除国家相关法律法规规定明确的情形外，原则上禁止人为活动；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。

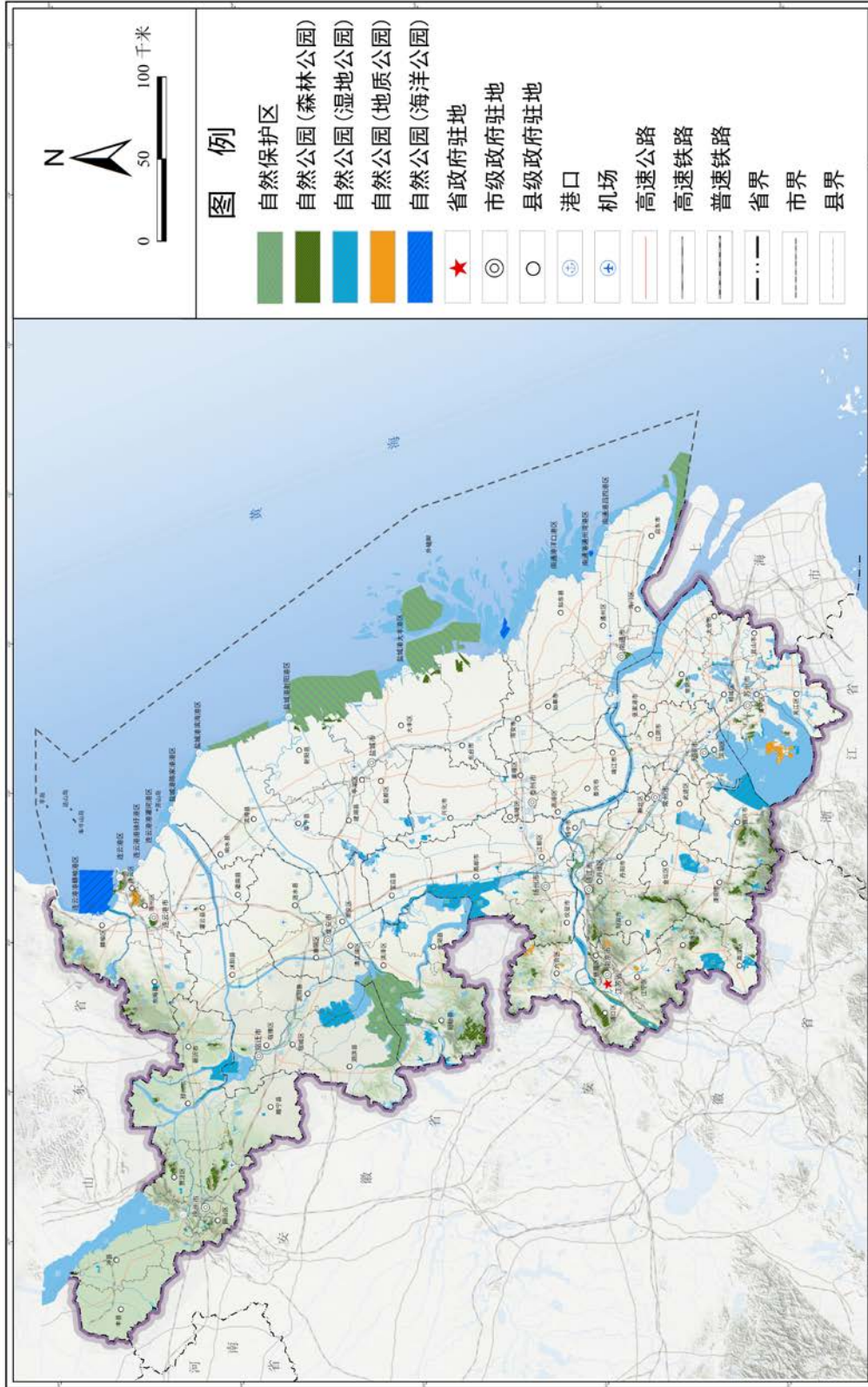
## 第二节 建立健全自然保护地体系

分类保护自然保护地。明确自然保护地功能定位，科学确定自然保护地类型，建立与完善自然保护地基本政策法规、建设管理、监督考评等制度。到 2035 年，全面建成以国家公园和自然保护区为主体，各级各类自然公园为基础的自然保护地体系。

整合创建国家公园。依托世界自然遗产、国家级自然保护区和风景名胜区等，按照动态开放的国家公园候选区机制，研究推动将最具有保护价值、最重要生物多样性集中分布区域培育建成国家公园。

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 自然保护地体系规划图



优化自然保护区布局 and 范围。按照科学性、系统性、实用性和简明性原则，合理布局现有自然保护区并明确具体范围。根据自然保护区建设目标及功能定位，优化自然保护区分区，实行差别化管控，提升自然生态空间承载力与科学管理水平。在保持自然生态系统完整性和生态廊道连通性的前提下，开展自然保护地空间布局、边界范围优化。

布局体现地域特色的自然公园。立足江苏特色和自然资源禀赋现状，依据地方经济社会发展、基本生产生活生态、开发服务休憩旅游等生态文化产品需求，开展自然公园空间规划布局，实现对省内自然特征典型、资源禀赋高且具有重要保护价值的区域应保尽保。对风景名胜区等各类自然公园梳理归类，优化管控范围。

### 第三节 整体保护与高效利用自然资源

强化长江大保护，促进长江经济带高质量发展。严格控制岸线开发建设，持续优化港口码头和沿江产业岸线利用布局 and 结构，鼓励工矿企业自备码头开放共享，拓展生活岸线空间，科学合理布局饮用水水源地。促进岸线合理高效利用，形成生活亲和优美、生产集约高效的岸线格局。禁止在长江干支流岸线管控范围内新建、扩建化工园区 and 化工项目。禁止在长江干流岸线 and 重要支流岸线管控范围内新建、改建、扩建尾矿库，但是以提升安全、生

态环境保护水平为目的的改建除外。以自然恢复为主，自然恢复与人工修复相结合，因地制宜推进岸线修复、生态复绿，保护洲滩湿地、入江河口、长江江豚密集活动及水生生物栖息地等所涉岸段。鼓励采用生物技术护岸护坡，推进堤岸生态化改造和绿色港口建设。做好长江江苏段沿线文化遗产资源调查和发掘，保护燕子矶、北固山、江阴要塞等重要水文矾头和文化节点。严控贴岸高密度城镇开发，增加城乡居民游憩亲水空间。

保护水资源，促进水土关系协调。加强重点水功能区的管理和水资源保护力度，加强行蓄洪区、长江洲岛、沿海滩涂等管理，提升太湖丘陵绿心地区水土保持能力，加强水源涵养区建设。充分协调南水北调、江水东引、临海引江、引江济太等跨流域水资源调配工程，缓解区域水资源短缺问题；实施黄淮地区重点区域地下水超采综合治理，逐步实现采补平衡，促进地下水位回升；增强沿江、环太湖等重点区域水污染治理能力，解决局部地区水质型缺水问题，着力构建水土关系协调的国土空间格局。

坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，将用水总量作为国土空间开发与保护的重要约束，科学配置水资源。结合人口、城镇、产业布局，合理调整沿江城市取水口，积极推进沿海区域供水工程建设，加强饮用水水源地保护力度，优化形成“扎根长江、依托三湖、江水北调、南济东引”的饮用水水源

地布局。加快应急水源地建设，严格控制开采地下水。

加强森林资源保护利用，建设“绿美江苏”。坚持以水定绿、乔灌草相结合，持续推进国土绿化，将本地适宜造林绿化空间统筹确定为规划造林绿化空间，并落实到同级国土空间规划“一张图”上，通过植树造林和抚育改造，精准提升、量质并举增加森林碳汇。巩固提升生态系统碳汇能力，加强重大林业有害生物防治，保护古树名木及其自然环境，推进森林城市建设。严格林地用途管制，实行定额管理。严格限制重点区域的林地转为建设用地，到 2035 年，全省林地保有量不低于 71.93 万公顷。严格执行限额采伐和凭证采伐的管理制度。全面停止天然林商业性采伐，不得将天然林改造为人工林、不得擅自将公益林改为商品林。保护好天际线、山际线和水际线，坚持绿化与彩色化、珍贵化、效益化有机结合，打造“绿美江苏”。

强化河湖、沿海滩涂等湿地的生态保护，合理利用湿地资源。增强湿地生态系统的自然性、完整性和稳定性，严格保护中国黄（渤）海候鸟栖息地。规范湿地用途管制制度，在不损害湿地生态功能的前提下，合理利用湿地资源。建立国家重要湿地（含国际重要湿地）、省级重要湿地和一般湿地的分级保护体系。

推动矿产资源高效利用，探索矿地融合发展。进一步完善矿产资源开发利用分区管理制度，差别化调控不同矿产开发强度。

鼓励利用地热（干热岩）等清洁能源，持续提高资源集约高效利用水平。到 2025 年，全省矿山数量控制在 320 个以内，固体矿产大中型矿山比例达 75% 以上；到 2035 年，地质找矿取得新突破，矿业空间布局更加科学，矿山规模结构优化合理，资源供给保障能力稳定。提高绿色矿山建设质量水平，新建矿山全部按照绿色矿山标准建设，生产矿山加快转型升级。加强矿山保护与生态修复，持续提升绿色矿业发展示范区建设水平。探索矿产资源开采与国土空间保护、利用和整治一体化协调发展的矿业开发模式。创新矿业废弃地复垦利用新机制，统筹规划矿区资源，优化矿区城乡建设用地布局，实现矿产资源、土地资源集约化利用。

#### **第四节 实施山水林田湖草一体化保护和系统治理**

统筹山水林田湖草一体化保护修复，提升生态安全水平。以构建和优化生态安全格局为目标，修复重要生态空间和受损空间为核心，开展山水林田湖草系统修复。围绕防护林体系建设、湿地资源保护修复、河湖水生态保护修复、水土流失治理、污染土壤修复等进行生态空间整治，筑牢生态安全屏障。针对生态损坏地区开展生态重建，加快恢复基本生态；生态脆弱地区开展生态修复，改善生态质量；生态重要地区进行生态保护，严格控制人类活动，促进生态保育。

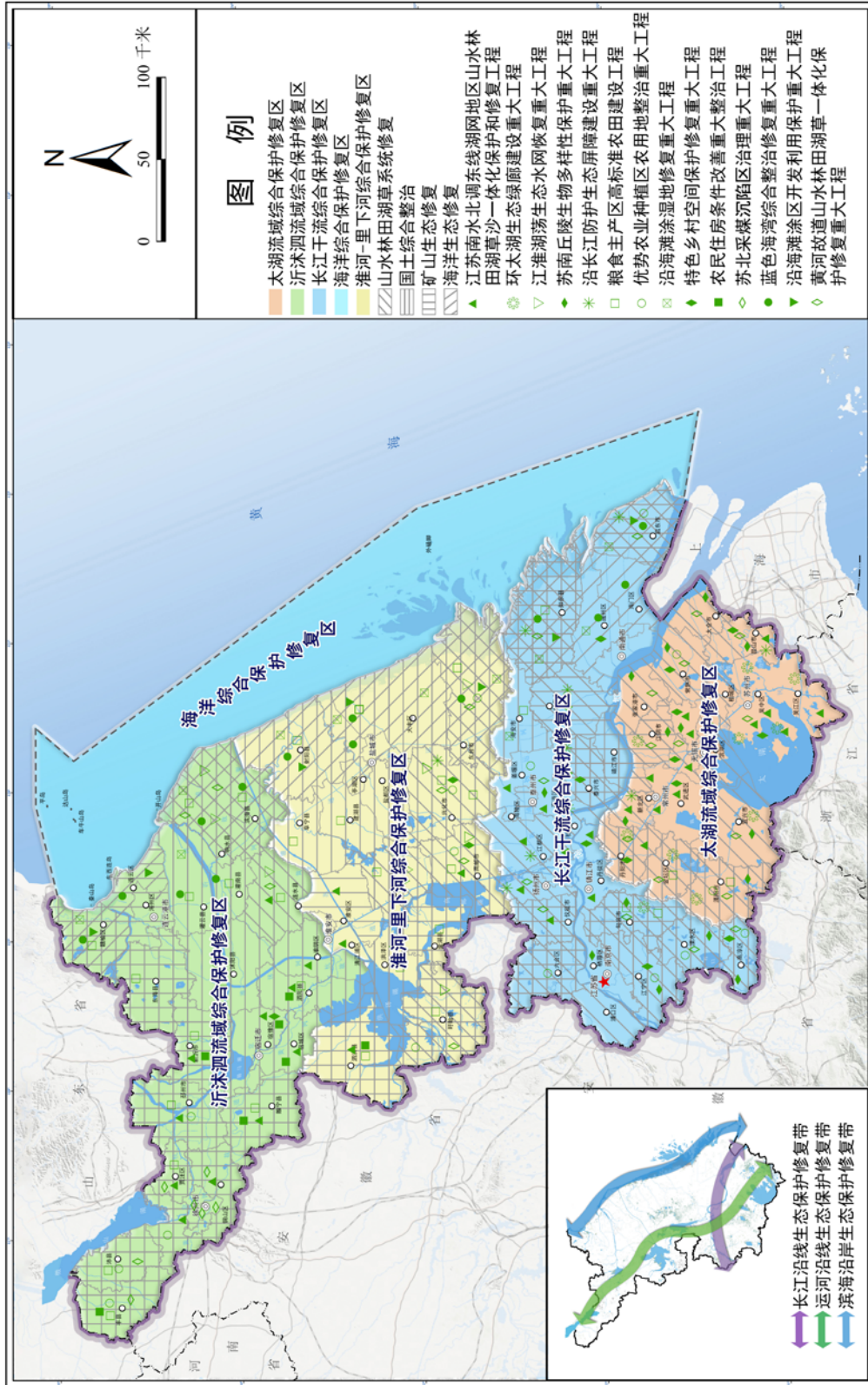
推进重要河湖生态修复，提升河湖生态功能。通过沟通水系、退圩（养）还湖（湿）、涵养水源、保护湿地等措施，修复河湖生态，维护流域生态健康。逐步恢复坑塘、河湖、湿地等各类水体的自然连通，提升河湖水系连通性，重点开展新通扬运河-泰东河、苏北灌溉总渠、新沂河等沿线地区的疏通水系、清淤拓浚；有序推进重点湖泊退圩（养）还湖（湿）综合治理；开展洪泽湖、骆马湖、高邵湖、白宝湖、里下河五大湖群生态系统修复，提升湖泊调蓄洪水、涵养水源、净化环境等生态功能。在重点排污口下游、河流入湖（海）口等关键节点，因地制宜建设生态安全缓冲区，利用自然降解和恢复能力，提升环境容量，切实减少环境污染负荷。

大力实施生态修复系统工程。推动江苏南水北调东线湖网地区山水林田湖草沙一体化保护和修复工程建设，开展湿地保护修复、水生态修复治理、国土综合整治、矿山生态修复和智慧监管。适时开展省级山水林田湖草沙一体化保护和修复工程。推动沿长江生态屏障建设、沿海滩涂湿地修复、环太湖生态绿廊建设，加强重要河湖湿地保护修复和山地丘陵生态修复，推进小流域治理工程，实施长江沿线露天矿山和尾矿库复绿工程、徐州采煤沉陷区治理重大工程。实施生物措施与工程措施相结合的土壤污染治理，严格污染地块环境准入，解决重点区域土壤污染生态破坏问题。



# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 生态修复和国土综合整治规划图



## 第五节 建设生物多样性保护网络

构建生物多样性保护网络，提高生物多样性保护水平。加大生态环境系统保护与修复力度，加强生物多样性保护监管。依托森林、湿地、自然保护地，构建生物多样性保护网络，完善生物多样性迁地保护体系。优化建设各级各类抢救性迁地保护设施，填补重要区域和重要物种保护空缺，完善生物资源迁地保存繁育体系，建设畜禽遗传资源基因库。保护苏北沿海湿地国际候鸟迁徙路线、长江中下游干流及支流水生生物洄游通道，提升生物多样性保护水平。到 2025 年，全省生物多样性保护的各项规划与重点工程得到有效落实，构建相对稳定的生物多样性保护空间格局，物种资源得到有效保护，国家重点保护野生动植物物种种数保护率超过 90%，种质资源得到有效保存和持续利用。到 2035 年，品种繁育能力和产业化程度明显提高，各项保护政策和管理制度完善，生态系统质量和稳定性进一步提升，公众保护意识和参与程度普遍提高，促进人与自然和谐相处。

提高生物多样性基础保护能力，落实生物多样性就地保护体系。在自然保护地、重要水体等重点保护区域定期开展生物多样性本底调查和监测评估。明确重点生态功能区生物多样性保护和管控政策，合理布局建设物种保护空间体系，因地制宜

科学构建促进物种迁徙和基因交流的生态廊道。在东部近岸海域、沿海湿地、西南部低山丘陵、重点河流湖泊等区域开展典型调查，进一步摸清生物多样性特点与区域分布特征。明确丹顶鹤、麋鹿、长江江豚、宝华玉兰、勺嘴鹬、中华虎凤蝶等重点保护对象，摸清其种群数量、趋势、分布差异、栖息生境等现状，评估分析珍稀濒危物种受威胁程度，形成江苏省物种红色名录。以沿江、沿河、沿湖、沿海等水域和低山丘陵的生境破碎化区域为对象，建设生物迁徙廊道，加强栖息地的连通性和稳定性。聚焦长江、大运河、太湖、洪泽湖、沿海滩涂、露天矿山宕口等区域，利用城市公共绿道、城区公园及水体等公共开放空间，开展生物多样性保护与生态修复工程。

## 第六章 构建紧凑集聚城镇空间，推进 新型城镇化建设

衔接全国“两横三纵”的城镇化战略格局，深化实施新型城镇化战略，立足省内南北城镇化发展特征差异，以扬子江城市群、沿海城镇带和南京都市圈、苏锡常都市圈、淮海经济区为主体，有序构建多层次、多中心、网络化的城镇体系，促进全省城镇空间高质量发展，为走出一条具有时代特征、中国特色、江苏特点的新型城镇化道路提供支撑。

### 第一节 优化带圈集聚、协同发展的城镇空间

中心城市带动、聚焦同城化，推动南京都市圈高质量发展。提升中心城市科技创新、产业支撑、资源组织、服务保障能力，增强交通枢纽辐射能力，构建承东启西、连南接北的交通通道，带动都市圈整体实力和竞争力提升。以宁镇扬、宁马滁等同城化发展为重点，保障都市圈中心城市与省内同城化地区设施联通、产业协作、环境共治、民生共享等用地需求。

网络化链接、一体化整合，促进苏锡常都市圈创新发展。加强中心城市和交通枢纽之间的快速互联互通，推动市域轨道交通、国省公路和快速路体系的对接和通道预留。按照国家统一部署，探索城乡建设用地增减挂钩在都市圈内调剂使用。共建太湖湾科技创新圈，建立健全科技资源共享、重大研发平台共

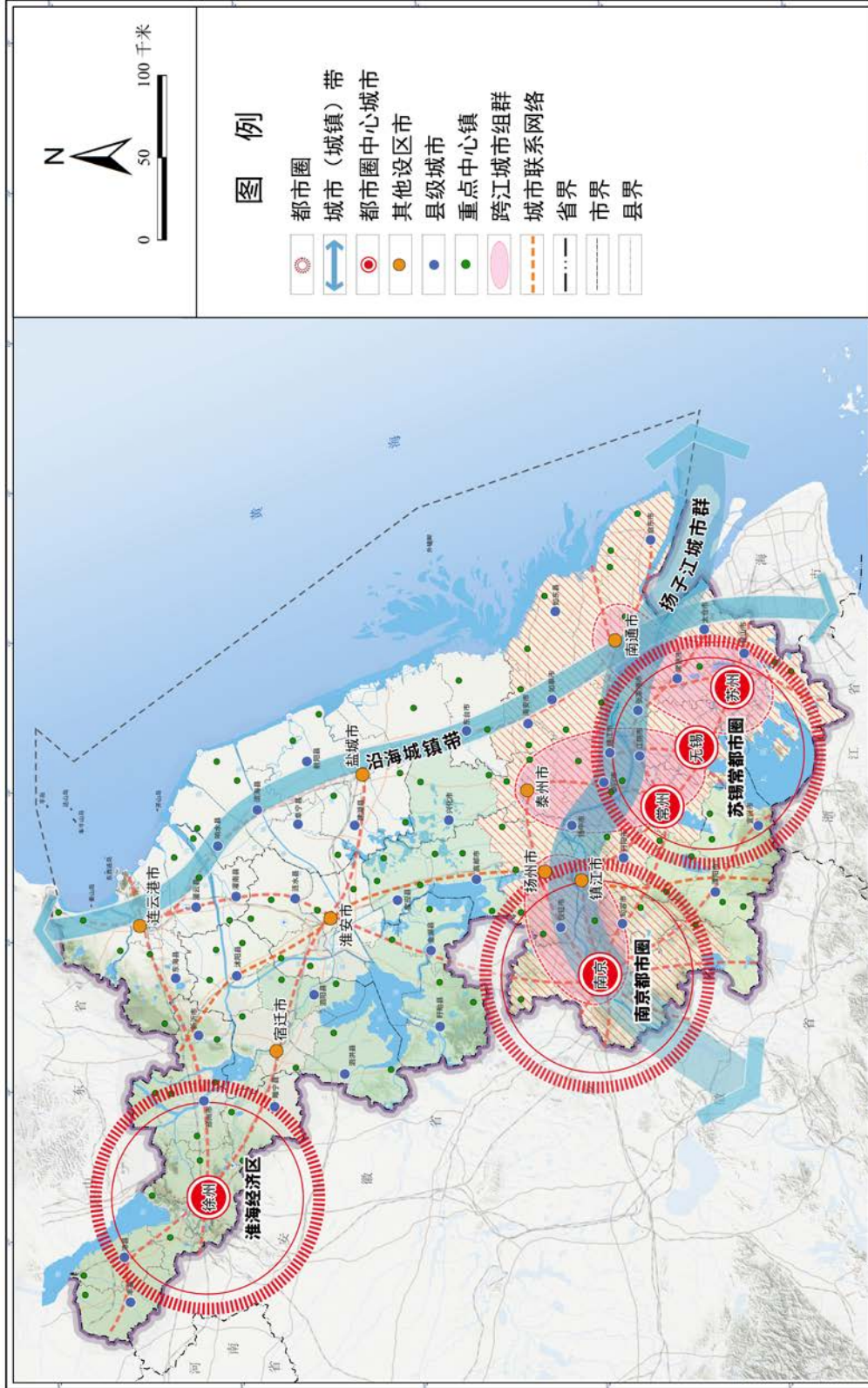
建和协同联合攻关机制，大幅提升科技创新策源功能，共同打造江南水乡古镇（村）世界级旅游目的地。

强化中心城市、促进联动发展，增强徐州淮海经济区中心城市综合竞争力。提升中心城市人口集聚和公共设施辐射带动能力，引领淮海经济区老工业基地和资源型城市全面振兴转型，促进县城、重点中心镇等发展。承接长三角核心区的产业转移，强化产业发展特色，沿区域重要交通通道布局产业协同和开放创新载体。创新省际毗邻地区协同发展长效机制，支持有条件的跨省产业共建园区发展。

提质增效、跨江融合，促进扬子江城市群率先实现现代化。以资源环境约束倒逼产业转型，促进产业空间布局优化。构建以区域轨道为主导、干线公路为补充的区域交通体系，提升城市群内轨道交通的公交化运营水平。促进人口向重要交通走廊地区集聚，整合中心城市和临江地区的空间资源，优化中心城市功能、提高临江开发水平、带动纵深发展。构建跨江城市组群，加强城市间的优势资源统筹、区域设施共享、相关产业协作，与上海、浙江、安徽共建长三角世界一流城市群。

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 城镇空间格局规划图



港城融合、有序集聚，打造现代滨海特色的沿海城镇带。坚持陆海统筹、江海联动，提升中心城市综合服务能力和创新水平，增强区域竞争力和对外吸引力，支撑沿海经济带高质量发展。优化城镇空间布局，推动港城联动开发，形成极核引领、节点联动的城镇空间结构。将独特的风光带贯穿沿海空间，将渔文化、盐文化融入特色载体，培育一批具有滨海特色的小城镇。

## 第二节 引导大中小城市小城镇协调发展

发挥中心城市和都市圈的带动作用，提升县城城镇化发展质量，打造特色精品小城镇，推动形成 2 个特大城市、17 个大城市、17 个中等城市、17 个小城市的城镇规模结构。

提升特大城市在全球城市体系中的地位。包括南京、苏州，增强城市集聚和辐射能力，加快提升城市国际化发展水平。支持南京增强城市核心功能，加快江北新区建设，建设东部地区重要的中心城市，国际性综合交通枢纽城市，国家区域科技创新中心。推动苏州城市能级和核心竞争力全面提升，建设上海大都市圈综合性全球城市，在全面推进中国式现代化江苏新实践中敢为先锋、勇立潮头，高水平展现中国式现代化的现实图景。

发挥 I 型大城市在都市圈的集聚和辐射能力。包括无锡、常州、徐州和南通，促进该类城市集聚发展，强化区域合作，优化

城市功能，提升城市能级。支持无锡在经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设等方面实现高质量发展示范，打造成为长三角重要的产业创新城市、上海大都市圈专业性全球城市；支持常州打造国家创新智造名城、上海大都市圈专业性全球城市，探索制造强市、创新兴市的新型工业化道路；支持徐州淮海经济区中心城市建设，高质量建设国家可持续发展议程创新示范区和国家产业转型升级示范区，不断加快老工业基地和资源型城市全面振兴转型，打造践行“两山”发展理念的全国样板；支持南通发挥长三角区域一体化发展重要支点作用，努力成为全省高质量发展重要增长极，建设上海大都市圈专业性全球城市、深层次推动长三角区域一体化发展标杆城市和更高水平国家创新型城市。

培育Ⅱ型大城市构筑区域增长极。包括连云港、淮安、盐城、扬州、镇江、泰州、宿迁、江阴、昆山、常熟、张家港、宜兴、沭阳等，围绕共建“一带一路”、长江经济带发展和长三角区域一体化发展等战略要求，促进该类城市的集聚发展和特色发展，培育成为所在区域的增长极。

发挥县城的城镇化重要载体作用。加快近郊卫星县城融入都市圈中心城市布局，承接中心城市功能、产业、创新等外溢，深化对接交通基础设施及公共服务标准规则。推动毗邻都市圈



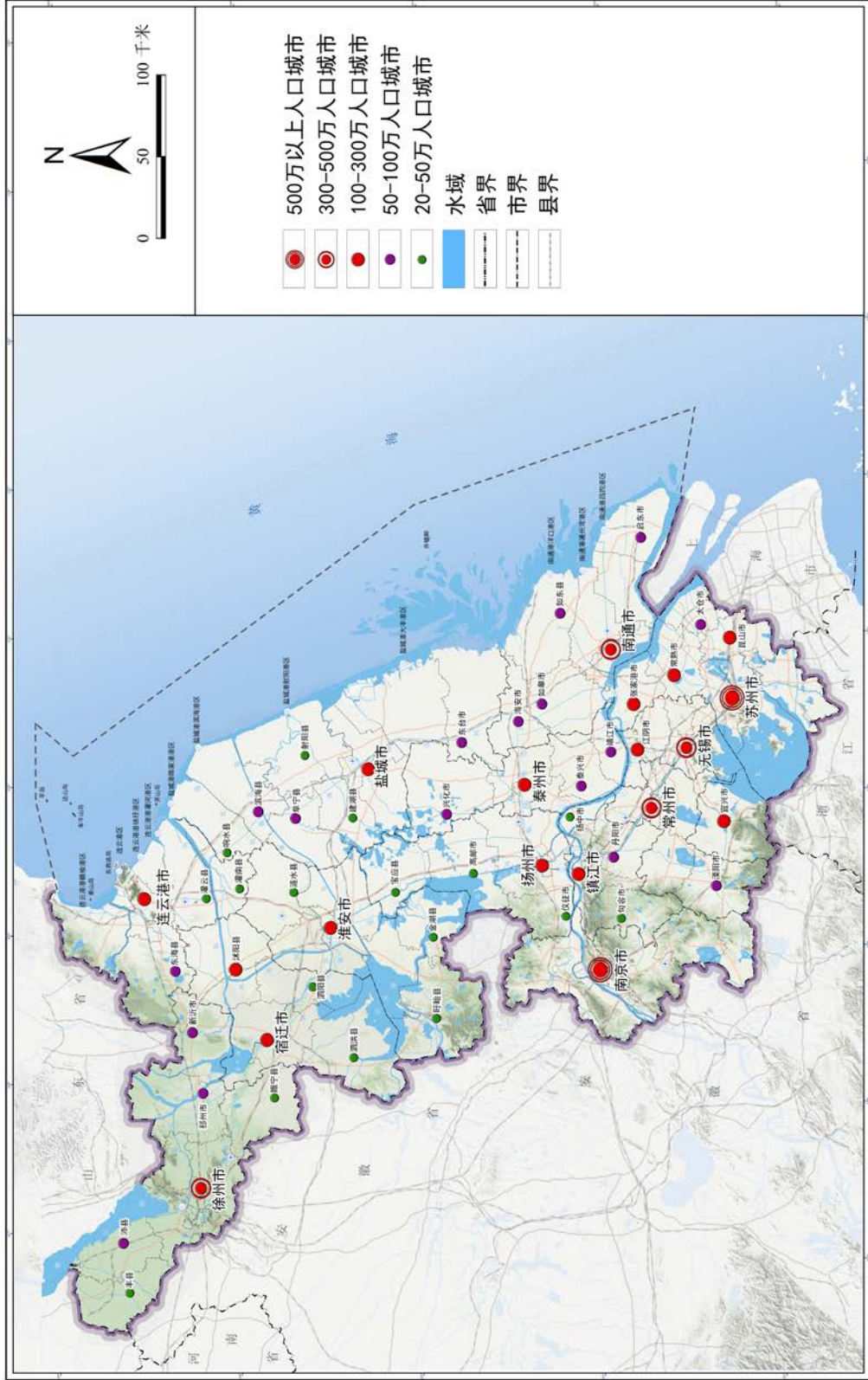
县城强化专业配套功能，强化产业链协作和专业化分工，因地制宜培育特色化功能，支撑都市圈综合竞争力提升。提升重要节点县城经济和人口集聚能力，培育壮大强县富民产业，完善各类服务设施，更多吸引县域内农业转移人口。引导涉农市辖区服务周边农村发展，有序布局适宜产业，强化涉农产业平台建设，引领城乡深度融合发展。

培育重点中心镇城乡综合服务功能。优先增强都市圈和城市群地区重点中心镇特色产业集聚和公共服务功能，支持把重点中心镇培育成为服务周边一般乡镇和农村地区的综合服务中心，推动城镇体系空间布局结构的完善。

引导其他城镇特色发展。坚持集约化、差别化发展导向，城镇密集地区的一般城镇在功能完善和空间布局优化的过程中，应注重与中心城市发展的协调，发展成为高品质的城市农副产品供应地、服务农民的地区中心。

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 城镇体系规划图



### 第三节 保障城镇产业空间高质量发展需求

建设全国制造业高质量发展示范区。以高端化、智能化、绿色化为方向，推进重点集群和产业链建设，实施产业链强链补链固链行动，创建一批具有标杆示范意义的国家级先进制造业集群，提高资源要素对产业发展的支撑作用，因地制宜发挥基础优势，重点发展战略性新兴产业和先进制造业，加快传统产业转型升级和布局优化，提升全省产业体系整体竞争力。大力实施绿色制造工程，推动重点行业节能、降碳、清洁生产水平大幅提升，构建覆盖设计、产品、工厂、园区、供应链的循环经济产业链。以扬子江城市群为重点，引导沿江地区完善新兴产业业态，支持南京都市圈、苏锡常都市圈协同培育战略性新兴产业集群和重点产业链；增强沿海地区中心城市要素资源吸纳能力，提升产业载体能级，促进临港产业绿色化发展，大力发展海洋特色产业；推动陆桥东部地区产业崛起，支持徐州打造区域性制造业高地，完善南北合作共建机制，重点打造一批先进制造业集群，巩固提升优势产业和企业。

促进开发区整合优化发展。以“一县一区，一区多园”为基本原则，优先整合省级以下各类“小、散、弱”的开发区，引导区位相邻、产业相近、规模较小的开发区资源要素向高水平开发区集聚整合。通过连片更新改造、规划高标准园区等，实现布

局优化，推动村镇产业空间高质量发展。进一步完善南北共建园区合作共建、产业共育、利益共享、风险共担的合作机制，促进优势互补，提高空间资源要素的配置效率。通过产业更新、增容技改、综合整治等多种模式盘活开发区存量低效用地，促进土地混合复合立体高效配置，保障省级以上高水平开发区内重大基础设施、先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业等的合理用地需求。

协同打造科技创新发展带。加快苏南国家自主创新示范区和苏南国家科技成果转移转化示范区建设，加快推进沿沪宁产业创新带发展，优先推动 G312 产业创新走廊建设，推动苏州实验室建设，支持紫金山实验室、太湖实验室、钟山实验室、国家级超算中心等重大科创平台加快发展，建设具有全国影响力的科技创新区域。支持南京创建国家综合性科学中心和区域科技产业创新中心，共建沿沪宁产业创新带。支持苏州深入参与长三角 G60 科创走廊建设，依托苏州工业园区、苏州高新区等产业创新平台发挥产业技术创新和产业成果转化优势，推进 G60 科创走廊产业合作示范园区建设。引导苏锡常三市共建太湖湾科技创新圈，推动无锡、苏州等滨湖地区发挥在太湖湾科技创新圈的带动作用，聚焦重点产业链部署创新链，促进各地重大科研基础设施、大型科研仪器和专业技术服务平台等科技资源

合理流动和开放共享，形成科技体制机制贯通、创新资源要素流通、科技基础设施联通、创新链与产业链融通的区域协同创新发展格局，将环太湖地区打造成为具有国际竞争力的科技创新中心。促进苏南地区科技创新资源与苏北地区产业转化联动，加快南北合作，实现自主创新-技术创新-产业转化的创新闭环。

推进工业用地提质增效与重大项目保障。按照“严守总量、提质增效、产城融合、刚性管控”原则划定工业用地控制线，引导工业用地集中集聚，提高节约集约利用水平，保障实体经济发展空间。各地可结合实际，将空间管制要求和规划控制性指标落实到土地要素配置上，探索制定差别化的工业用地控制线划定规则和管控体系。

#### **第四节 完善均等共享的公共服务空间体系**

建立与常住人口挂钩的公共服务资源配置机制。坚持在发展中保障和改善民生，坚持尽力而为、量力而行，着力解决好人民群众急难愁盼问题，引导居住、就业和公共服务设施在区域多中心组团式均衡布局，构建城乡生活圈。根据常住人口多层次多样化的公共服务需求，加强省域中心城市、区域中心城市等对各类公共服务资源的统筹配置，有效保障教育、医疗、文化、体育、养老、殡葬、托幼、社区商业、邮政快递等公共服务用地供给，促进实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老

有所养、住有所居、弱有所扶。

统筹区域性公共服务设施布局。优化高等教育设施布局，推动职业技能型高等学校与产业协同布局、产教融合，支持符合规划的高等学校新（扩）建校区。统筹高端优质医疗卫生资源布局，扩大优质医疗资源覆盖范围，合理规划设置国家和省级区域医疗中心。因地制宜合理确定大型文化体育设施空间布局、类型体系和配置要求，严格控制大型综合体育场馆的规模和数量。推进城市群、都市圈区域性公共服务设施协同布局、共建共享，支持都市圈中心城市优质公共服务资源在周边城市设置分支机构。

保障城乡一体的公共服务设施合理配置。城乡一体化推动义务教育优质均衡布局，促进与学龄人口变化相协调、与城镇化进程相适应的学前教育设施、中小学校布局优化调整。因地制宜完善托育、养老服务设施布局。分级分类完善医疗卫生机构规划布局，增强平急结合、应急处置快速转换能力。合理布局、补充完善各类福利、公益性殡葬服务、公共文化、全民健身等设施，做好规划保障。各地可在市县国土空间总体规划中进一步优化各类公共服务设施用地布局和配套标准。

## 第五节 增强城镇空间安全韧性

坚持安全第一、预防为主，建立大安全、大应急框架，统筹

安排防灾减灾救灾和重大突发公共事件的应急空间，为保障人民群众的生命财产安全提供空间支撑。

加强公共卫生安全基础设施布局，提升应急能力。合理配置医疗卫生资源，加强公共服务资源薄弱地区的医疗卫生设施配置和布局。完善各级疾病预防控制中心、传染病专科医院或综合医院传染病病区的设置布局，构建与城市定位相匹配的公共卫生防护网。加强统筹，强化公共卫生管理，突出平战结合、防治并重，建设重大疫情救治基地，做好防疫医疗物资保障，完善在应急状态下可以转换形成防疫场所的宾馆、广场、体育场馆、会展中心等公共设施布局，提升应对重大卫生风险挑战能力。

完善防洪排涝水利设施建设。加强河湖系统治理，筑牢防洪安全屏障加强重大水利工程、海河湖堤防和蓄滞洪区建设，完善水利基础设施网络，着力补齐防洪排涝短板，巩固提升水旱灾害防御能力，系统防范化解重大水旱灾害风险。

加强抗震设防，降低次生灾害影响。重点防控省内与地震活动有关的主要断裂带，包括郯城-庐江断裂带（新沂-泗洪段）、茅山断裂带、盱眙-响水口断裂带、湖州-苏州断裂带、无锡-崇明断裂带、拼茶河断裂带、苏州-嘉定断裂带等，科学确定城镇发展空间，合理避让地震活动断层。有序推进区域性断层、近海域断层以及县级城市活动断层探查，强化地震风险普查和区域

安全性评价。加强房屋建筑和基础设施的地震灾害风险监测评估和隐患排查治理，提升全省抗震设防水平，实现“小震不坏、中震可修、大震不倒”，显著降低次生灾害的影响。在地质灾害高易发区限制新建项目，无法避让的，必须采取工程防治措施。

提升地质灾害综合防治能力。重点防控宁镇山区、句容-金坛茅山周边、宜溧山区、苏锡常、盱眙、沿海平原、连云港、徐州等地质灾害防治区，加强地质灾害隐患点的综合防治工作，加大地质灾害隐患的工程治理或搬迁避让力度，逐步消减地质灾害隐患点存量，城镇、产业发展空间应避让地质灾害高风险区；强化群测群防网络建设，全面覆盖地质灾害隐患点。加强地面沉降、地裂缝地区的综合防治。深入开展地质灾害基础调查，不断提高地质灾害监测预警信息化、专业化水平和预警精准度。

提升气象和海洋灾害防灾救灾能力。加强应急避难场所和自然灾害应急安全体验馆建设，提高龙卷、冰雹、大风、雷电、暴雨等灾害监测预警能力。沿海城市开展县区风暴潮灾害重点防御区划定，重点提升启东市、赣榆区、连云区、滨海县、大丰区、如东县等地区抵御风暴潮等海洋灾害的能力。

优化人防设施布局。建立健全完善的城市综合防护体系，结合城市建设用地功能，优化人防设施布局和地下空间开发布局，保障人防工程完善配套，提供城市整体防护和综合承载能力。



统筹应急储备保障空间布局和救援能力建设。保障防灾减灾救灾设施体系建设和救援体系设施建设用地供给。完善应急物资储备布局，建立健全省级储备和地方储备相互补充、政府储备和社会储备相互衔接的多元储备体系。依托高速公路、干线铁路、水上航线、空中航线和新型基础设施，构建陆水空协同的网络型生命线工程。加强防汛防旱防台、地震和地质灾害、森林防火灭火等应急救援基地建设。

优化危险化学品产业空间布局并加强管控。对沿江一千米范围内违法违规危化品码头、化工企业限期整改或依法关停，存在环境风险的化工等企业搬迁进入合规开发区，同步推进沿江地区转型和沿海地区战略性布局。落实危险化学品安全卫生防护隔离要求，隔离带内不得规划建设学校、医院、居民住宅等设施。提升应急救援能力，支持危险化学品应急救援基地、核电应急救援基地以及应急救灾储备暨救援训练基地规划建设。

## 第六节 实施“五量调节”的节约集约用地路径

控总量，有效遏制建设用地过度扩张。以资源环境承载能力为约束，严格控制建设用地总规模，实行建设用地总量和强度双控。严格控制建设用地占用农用地，统筹布局新城区、开发区等，保障重点产业项目、重点基础设施项目、重点基本公共服务项目和重点公共安全项目用地。严格土地使用标准和节约集约

评价，强化重大建设项目节约集约用地的刚性约束，新上项目应达到国内同行业当前节约集约用地的先进水平。

减增量，着力保障重点区域用地需求。推动国土开发利用由以往注重增量扩张向存量挖潜转变，规划期内实现建设用地增量分阶段减量化。实施区域与城乡结构性减量化，通过持续推进节约集约用地，实现人均建设用地减量化；通过城乡建设用地增减挂钩，实现农村建设用地减量化；通过划定工业用地控制线，实现苏南工业用地率先集约高效化。结合地区的社会经济发展基础和资源禀赋条件，在大中小城市之间、城乡之间实施差别化配置新增建设用地；提升增量指标使用效率，新增建设用地指标安排与区域资源环境承载力、主体功能区、耕地保护责任目标履行、节约集约用地水平等相挂钩，与城乡建设用地增减挂钩指标的安排相统筹。

优存量，积极推进存量空间盘活提效。合理确定城镇低效用地再开发范围，采取收购储备、鼓励流转、协议置换、“退二进三”等多种方式，积极推进旧居住、旧厂矿、旧商服等低效用地改造，引导腾退工业用地优先满足新产业发展空间，土地利用应符合相应规划用途的土壤环境质量要求。分类处置批而未供、批而未用和闲置土地，积极推进“增存挂钩”机制，加大处置和整改力度，提高存量用地在土地供应中的占比。

活流量,有序推进建设用地增减挂钩。明确增减挂钩指标合理使用范围和方式,完善增减挂钩节余指标省内统筹调剂机制,确保先垦后用,严格指标下达、使用和归还的全程监管,推动建设用地在城乡之间合理流动。用活增减挂钩指标,农村建设用地复垦形成的建新指标优先保障农房改善、民生基础设施等用地需求,节余指标可按照国家有关规定用于保障重要区域和重点项目用地。规范推进废弃矿山、采煤沉陷区和废弃盐田等复垦利用。

提质量,高效利用空间资源。严格执行土地使用标准,制定并实施“产业负面清单”,对列入国家和省禁止用地项目目录及禁止投资的工业项目不得以任何方式供应土地,建设使用土地应当优先开发利用空闲、闲置和低效利用的土地。统筹地上地下空间资源,支持土地混合开发和空间复合利用,推广节地技术和模式,鼓励引导企业建设和使用多层高标准厂房,不断提高单位面积土地投入和产出水平,在土地供应方式、土地价格、不动产登记等方面制定鼓励政策和保障机制。

## 第七章 加强陆海空间协同，努力建设 海洋强省

立足海洋强省建设，做强沿海枢纽，畅通陆海联结，加强陆海空间协同，优化沿海产业布局，落实海岛分区分类保护利用，分类引导节约集约用海，开展海岸带生态整治修复，支撑构建海洋命运共同体，实现海洋可持续发展。

### 第一节 强化陆海空间统筹

加强沿海区域协同。依托 G204 等交通干线一体化建设沿海城镇带，串联连云港、盐城和南通三大中心城市和主要产业载体，协同优化石化、钢铁、船舶等产业布局，促进产业和人口集聚，引导错位发展。围绕 G328 至 G228 打造临海特色魅力带，有机串联滨海特色风貌，统筹保障临港特色产业、海洋新兴产业等空间需求。塑造近海蓝色生态带，统筹协调海域功能及用途，重点保障海洋渔业、海洋文化、海洋旅游等蓝色经济发展空间，合理预留拓展空间。

促进陆海联结畅通。依托陇海线全面融入共建“一带一路”，强化基础设施畅通能力，提升陆海通达程度，保障跨区域资源要素合理流动、高效集聚。构建面向淮河中上游地区的大通道，完善里下河地区综合立体交通网络，强化与淮河流域沿线内河港、无水港联系，推进淮河出海航道建设，促进河海联通，推动

淮河腹地资源要素高效流动。进一步打通“公铁水”多式联运的江海河转运通道，促进跨江融合、江海贯通。

强化港口枢纽联动。以国际枢纽海港和主要港口为核心，推动区域港航资源整合和港口分工协作，积极融入长三角世界级港口群一体化建设，促进港产城融合。海州湾重点优化提升连云港的国际航运服务功能，强化对中西部地区的辐射带动作用，建设成为新亚欧陆海联运通道的战略枢纽。盐城港推动传统产业空间绿色转型，构建现代物流体系，引领形成淮河生态经济带出海门户。通州湾进一步优化江海港区功能，重点保障以高端制造业和海洋新兴产业为代表的枢纽经济产业空间，着力打造长江经济带新出海口。

## 第二节 提升海洋空间的综合功能

以资源综合保护利用为导向优化海洋功能分区。根据海域区位、资源禀赋等属性，结合新时期海洋空间管控要求以及产业用海需求，从保护和利用两类目标出发划定海洋保护空间和海洋发展空间。海洋保护空间以生态保护为重点，划定江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区、江苏大丰麋鹿国家级自然保护区、江苏南通启东长江口（北支）湿地省级自然保护区等自然保护区，原则上不得开展有损主导生态功能的开发利用活动，确保区域内重要生态功能、重要生态系统得到有效保护。海洋发

展区划分为渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区、游憩用海区、特殊用海区、海洋预留区六类功能区，合理有序布局海洋开发利用活动。沿海市县结合国土空间总体规划，细化落实海洋功能分区。

渔业用海区支持集约化增养殖和海洋牧场发展，保持现有养殖用海面积总规模整体稳定，控制围海养殖规模，开拓深远海养殖空间，推进海域立体化增养殖。优化渔港群和渔港经济区等渔业发展空间布局，保障重要渔业基础设施建设。鼓励渔业用海与其他用海活动融合发展、立体利用，推进海域立体分层设权。禁止阻断鱼类洄游通道的建设活动，建立和完善水下爆破、勘探、施工等涉海活动对渔业资源损害的补偿机制。河道河口治理区域可按有关规定考虑水利防洪设施建设。

交通运输用海区优化港口空间布局，合理控制港口建设规模和时序，保障国家和地区重要港口建设，支持港口规模化、专业化、差异化发展。深化港口岸线资源整合，严格控制建设项目占用岸线长度，提高单位岸线投资强度和产出效率，提高港口资源岸线使用效率。支持航道、锚地、码头、后备空间共建共享，推进港口基础设施集约高效利用。推进港城融合和多式联运，合理布局沿海 LNG 项目。禁止在港区、锚地、航道保护范围、通航密集区以及公布的航路内进行与港口作业和航运无关、有碍航行安全的活动，禁止建设其他永久性设施。

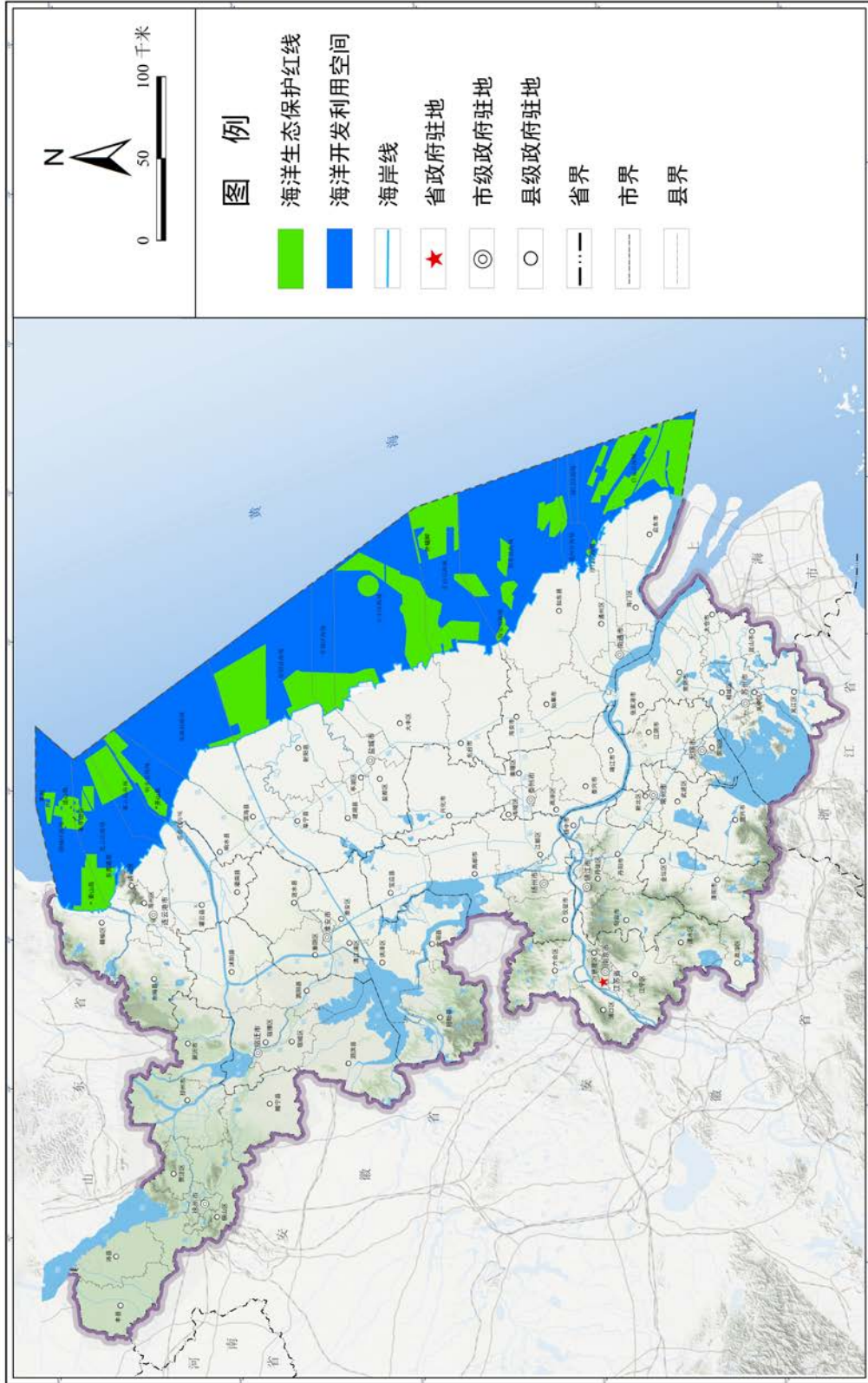
工矿通信用海区突出节约集约利用，控制用海规模，优先支持重大项目建设，提升资源利用效率和效益。遵循深水远岸原则，依法依规规划布局海上风电，支持海上浮式风电布局 and 风电运维母港建设，合理设置海上光伏项目的离岸距离与密度，鼓励“风光渔”等立体化利用模式。严格控制海砂开采。科学布设海底通信、电力、输油输气等专用管廊，划定专用管廊保护区，保护区内禁锚、禁渔、禁止水下作业、禁止倾倒垃圾废料。

游憩用海区有序利用海岸线、海岛、湿地等重要旅游资源，规划发展集观光、度假、休闲、娱乐、运动、康养为一体的旅游集聚区。鼓励旅游与保护地、海洋牧场、海上风电等融合发展。严格落实生态环境保护措施，禁止非公益性设施占用公共旅游资源，限制低水平重复建设旅游项目，减少旅游活动对海洋生态环境的影响。开展海岸带整治修复，形成新的休闲娱乐区，保障公众亲海需求。

特殊用海区优先保障军事用海，合理布设排污、倾废、科研等其他特殊用海。根据沿海入海排污口、临港开发区、沿海开发区、主要港区附近海域排污量及影响范围，划定排污区。根据港口发展、维护和河口治理需要，合理布局海洋倾废区，适当增加远海布设。统筹考虑水下考古、科研等需要，划定其他特殊用海区。加强特殊用海区监测与管理，最大程度减小对环境的影响及对邻近海洋功能区的干扰。

# 江苏省国土空间规划（2021—2035年）

## 海洋空间功能布局图





海洋预留区综合考虑经济社会发展需求、资源开发利用技术水平等，将开发功能尚不清晰、不适宜或难以开发的区域作为规划留白，服务于重大战略项目建设。项目建设确需改变海域自然属性的，应加强科学论证，按程序报批，调整用海功能区类型。

### 第三节 落实海岛分区分类保护利用

实行海岛分区保护。依据海岛分布的紧密性、生态功能的相似性、属地管理的便捷性、开发利用条件和方向的相似性以及区内的统一性和区间的差异性，将其划分为海州湾海岛区、辐射沙洲海岛区和长江口北支海岛区三个区域实施保护利用。

海州湾海岛区严格保护达山岛（达东礁）领海基点；定期开展领海基点范围内地形、地貌、地质灾害等的监测工作，禁止破坏海岛及周边海域地形地貌的工程项目和活动。严格保护平岛、达山岛（达东礁）、车牛山岛、开山岛、鸽岛等的自然地形地貌和基础设施。严格保护生态保护红线范围内的秦山岛、竹岛、小孤山，保护海岛典型海蚀地貌、海岛珍稀动植物资源。推进海岛整治修复，支持利用海岛开展科研、教育、监测等具有公共服务性质的活动。

辐射沙洲海岛区严格保护麻菜珩、外磕脚领海基点，严格禁止破坏海岛及周边海域地形地貌的工程项目和活动。支持阳光岛港口建设，支持利用海岛开展科研、教育、监测等具有公共服

务性质的活动。

长江口北支海岛区加强与上海崇明岛的统一协调，优化长江口北支海岛区保护和开发格局。充分发挥农业良种培育优势，打造江苏省生态农业标准化示范基地、农业良种繁育基地和绿色食品基地。有效整合湿地等旅游资源，塑造滨水景观，加强海岛生态修复。支持利用海岛开展科研、教育、监测等具有公共服务性质的活动。

落实海岛分类保护。依据海岛的区位分布、地理条件、自然资源、生态环境、保护与利用现状等特征，将有居民海岛划分为特殊用途区域和优化开发区域，严格保护海岛国防军事设施、海岛沙滩、植被、自然遗迹、珍稀动植物资源等特殊用途区域，控制优化开发区域开发规模和强度。无居民海岛划分为生态保护类和开发利用类两类，采取清单式管理。

#### 第四节 分类引导节约集约用海

精细化管控海岸线保护利用。以现行修测海岸线为基础，根据海岸线自然地理与资源特征、保护与利用状况，将海岸线按照严格保护、限制开发、优化利用进行分类精细化管控。除国防安全需要外，禁止在严格保护岸线的保护范围内构建永久性建筑物、围填海、开采海砂、设置排污口等损害海岸地形地貌和生态环境的活动。限制开发岸线严格控制改变海岸自然形态和影

响海岸生态功能的开发利用活动，预留未来发展空间，严格海域使用审批。优化利用岸线应集中布局确需占用海岸线的建设项目，严格控制岸线占用长度，提高投资强度和利用效率，优化海岸线开发利用格局。严格保护岸线禁止损害海岸线地形地貌和生态环境的活动，因地制宜适度发展旅游、海洋水产和休闲渔业。限制开发岸线，严格控制改变海岸线自然形态和影响海岸线生态功能的开发利用活动，禁止进行有碍生产和污染水域环境的活动。优化利用岸线，集中布局确需占用海岸线的建设项目，执行建设项目用海控制标准。严格保护自然形态保持完好、生态功能与资源价值显著的自然岸线，制定自然岸线开发的准入制度，提高准入门槛，严格审查占用自然岸线的海域使用活动；制定岸线利用的退出机制，清理整顿占而不用、利用率低下的岸线。

分类施策、积极稳妥处理存量围填海。严格落实国家围填海管控要求。加快围填海区域的开发利用，引导符合国家产业政策、能够切实形成有效投资的建设项目办理用海手续，推动用海项目尽快落地。对已填海区域且经生态评估对海洋生态环境无重大影响的、符合产业政策的建设项目，加快办理用海手续。

因地制宜开展滩涂资源多元化利用。在严格保护生态和科学论证的前提下，鼓励因地制宜发展耐盐碱稻、生态养殖、滩涂旅

游、新能源、海洋生物等产业，推动形成多样化的滩涂产业集群和多元化的滩涂资源利用模式，促进沿海滩涂资源高效和永续利用。

严格用海准入，保障重大项目用海需求。提高建设项目用海生态门槛和产业准入门槛，坚持节约集约原则，控制用海规模，禁止新增产能严重过剩以及高耗能、高排放、低水平项目用海，保障国家重大基础设施和重大民生工程等用海。优先支持海洋战略性新兴产业、循环经济产业发展和海洋特色产业建设用海，优化海上风电开发布局，新建海上风电应深水远岸布局、符合军事管控要求。探索海上风电、光伏发电和海洋牧场融合发展，推动海洋新能源产业做大做强。

## 第五节 开展海洋和海岸带整治修复

加强海岸线整治，恢复海岸带生态功能。通过限制性开发和沿海滩涂修复工程，推进岸线整治和保护。以射阳县、滨海县、响水县等沿海地区侵蚀性岸线为重点，加强岸线生态修复。严格禁止在受保护岸线区域进行生产活动，恢复部分人工岸线的自然生态功能。严格禁止沿海滩涂区域的非法围垦活动，保护岸线的自然生态功能。开展蓝色海湾综合整治修复重大工程建设，恢复岸线湿地的自然生态面貌。推进原生盐沼湿地恢复，促进各类底栖动物以及其他各类物种数量的恢复。在海岸带生态

系统类型较为丰富的地区，对集中连片、破碎化严重、功能退化的生态系统进行修复和综合整治，通过植被恢复、河湖水系连通、岸线环境整治、海堤生态化、野生动物栖息地恢复等手段，逐步恢复海岸带生态系统功能。

实施海洋综合整治和生态修复，提升海洋生态系统功能。对有条件的沿海滩涂因地制宜种植耐盐碱植物，改善海洋生物栖息环境，提升湿地水质净化、固碳增汇等生态服务功能。加强入海河流的污染拦截和河口湿地保护与修复，改善近海岸滩涂的水质。全面清理非法的或不合理的陆源入海排污口，加快沿海开发区生态化改造，严格控制陆源污染。开展临洪河、灌河、王港河、射阳河、新洋港等主要入海河流环境综合整治，大幅削减主要污染物排海总量。优化海水养殖区域布局，实施碳汇渔业、人工鱼礁等“蓝色碳汇”行动，改善海洋自然环境，推动美丽海湾试点建设。

强化海域保护，促进和美海岛建设。根据海岛自然资源、自然景观以及历史、人文遗迹保护的需要，对具特殊保护价值的海岛及其周边海域，依法批准设立自然保护地强化保护。合理确定用岛规模，工程建设与生态保护措施同步进行，岛上固体废弃物和污水集中收集送至岸上处理或就地处理达标排放。

加强沿海防护林体系营造，构筑沿海绿色生态空间。突破沿

海盐碱地、丘陵岗地等困难立地造林的技术瓶颈，大力实施防护林体系建设、水土流失综合治理、河湖和湿地保护恢复土地综合整治等工程，大力实施退化林修复和低效林改造，推进沿海地区森林资源质量提高。开展滨海湿地、河口、海湾等典型海洋生态系统修复，开展岸线整治与生态景观恢复。

## 第八章 强化空间统筹，构建现代化 基础设施网络

以支撑构建国土空间总体格局为重点，保障重大基础设施的用地用海需求。加强水利、交通、能源、环境、通信、国防等基础设施的空间统筹，基础设施应兼容国防需求，强化对现有军事设施的保护。降低基础设施建设对生态空间的分割和影响，优化形成安全可靠、智慧高效、绿色安全、创新示范的现代化基础设施网络。

### 第一节 构建安全可靠的水利基础设施体系

立足资源禀赋条件、河湖水系空间布局，打造“系统完备、安全可靠、功能协同、集约高效、绿色智能、调控有序”的江苏现代水网，加快构建与现代化进程相适应的水安全保障体系。

优化水资源调配格局。推进南水北调东线工程，保证省内供水与调水出省目标实现。完善江水北调工程，提高苏北地区用水高峰期供水保障能力。完善江水东引工程，巩固“两河引水、三线输水”格局，提高沿海地区水资源供给保障能力。统筹不同部门、地区调度需求，推进太湖流域水工程联合调度，扩大引江济太工程能力，完善“北引长江、太湖调蓄、环湖供水”的太湖流域供水工程。充分利用长江过境水资源，进一步提高引江入湖及太湖向周边和下游地区供水能力，提升优质水资源保障水

平和抗风险能力。完善区域水资源调配格局，提升沿江分散供水区、丘陵山区、高亢平原区和沿海滩涂开发区供水能力。

筑牢防洪治涝安全屏障。坚持“蓄泄兼筹、以泄为主”的防洪治涝基本方针，在充分利用湖库调蓄的基础上，增强洪水归江入海能力，巩固行洪河道两岸堤防，扩大洪水出路，进一步增强洪涝灾害防御能力。继续推进区域骨干河道治理，开展水系连通与河道连片综合整治，构建互联互通、引排顺畅、生态良好的区域河网水系，恢复提高区域防洪除涝能力。

提升城乡水源保障能力和农村水利设施建设水平。加强重大引调水、重点水源工程与区域供水工程联调联供，增强城市群、都市圈、中心城市等水资源丰枯调剂能力，优化区域备用水源地布局。加快城镇水系综合整治，加强城镇水系连通，建立与城镇规模、功能地位相适应的现代城市水利工程体系。协同推进农村灌排骨干工程和高标准农田田间工程建设，着力打造引补互济的水源工程、设施完备的输配水工程。加快农村生态河道建设，提升县域农村生态河道覆盖率，持续推进农村供水保障工程建设，着力打造从“水源地”到“水龙头”的高标准供水工程体系。



## 专栏 5 全省主要水利基础设施项目

防洪除涝工程：长江堤防防洪能力提升近期工程、长江河口段（江苏）整治工程、淮河入海水道二期工程、吴淞江（江苏段）整治工程、淮河干流浮山以下段行洪区调整和建设工程、京杭大运河堤防加固工程、沂沭泗河洪水东调南下提标新沂河治理工程、苏北灌溉总渠治理工程、洪泽湖周边滞洪区近期建设工程、固城湖堤防建设工程、江苏省海堤巩固工程等。

水生态修复工程：霞客湖湖荡水系连通与生态修复工程等。

水资源配置工程：江水东引完善东线工程（通榆河）、江水东引完善西线工程（三阳河-大三王河）、江海河-丁堡河整治工程、江海河接通工程、望虞河拓浚工程、南水北调东线江苏段后续工程、南水北调东线江苏段一期配套完善工程、江水东引完善水源工程（新通扬运河）等。

注：具体项目以本规划数据库所列项目清单为准。

## 第二节 建设智慧高效的综合立体交通网

以率先实现交通运输现代化为目标，到 2035 年，全省综合交通干线网规模约 3.54 万千米。突出世界性机场群、港口群辐射全国、链接全球的枢纽地位，强化轨道交通对都市圈和中心城市高质量发展的支撑和引领，优化综合运输通道和综合交通枢纽布局，促进各种交通方式的立体互联、高效协同，构建高效、人本、绿色、智慧的世界先进综合交通系统。

区域差别化供给交通设施，支撑国土空间布局优化。扬子江绿色发展带重点构建“高铁密集成网+枢纽联动成群”的交通格局，支撑多中心、多层次、多节点、网络型城市群结构。重点建设由京沪高铁和沪宁城际铁路、苏南沿江城际铁路、沪渝蓉沿江高铁上海经南京至合肥段三重轴线以及过江通道组成的高密

度高铁网，支持形成以南京为核心的放射状综合运输通道格局，促进跨江联动发展。提升南京禄口机场、苏南硕放机场、南通新机场以及南京南站、南京北站、苏州北站等枢纽能级，重点建设苏锡常城际铁路、扬镇宁马城际铁路、如通苏湖城际铁路等重大枢纽联络线，发挥枢纽群对沿江地区发展的引擎带动作用。

沿海陆海统筹带重点建设“国家出海口、南北交通轴、东西集疏道”，支撑沿海地区成为国内国际双循环的重要战略空间。重点建设以连云港港为支撑的陆海联运出海口，以南通港、苏州港为支撑的江海联运新出海口，以及盐城港淮河生态经济带出海门户，与上海港、宁波舟山港等共同构建世界级港口群；构建由高速铁路、高速公路、高等级航道构成的南北交通轴，预留沿海高铁连云港至盐城段通道，与盐通高铁、通苏嘉甬铁路共同形成沿海高铁通道，新建临盐高速公路衔接盐靖高速公路，谋划新建临海高速公路，与沈海高速公路共同构成高速公路三通道；加快推进连申线灌河至黄响河段、黄响河至淮河入海水道段航道整治工程建设，畅通省干线航道“纵二”主骨架；加强出海口东西向集疏运通道建设，重点推进淮滨高速公路、盐城至蚌埠高速公路、盐城滨海港铁路支线、南通港通海港区至通州湾港区疏港航道、淮河入海通道航道、通扬线航道建设，拓展沿海港口腹地，促进陆海统筹、江海联动。

陆桥东部联动带重点培育“大通道、大枢纽”，服务陆海联动和国内国际双向互动。集约化建设陆桥国家大通道，在徐连高铁、陇海铁路、连霍高速公路等高等级设施基础上，重点完善普通国省干线公路等次级交通设施，提升通道综合服务能级；重点建设连云港海港、徐州国际陆港、淮安空港等重大枢纽，支持宿迁协同发展，加快海港、陆港、空港一体建设，打造现代物流“金三角”，增加徐州-枣庄、连云港-临沂、淮安-新沂等铁路，拓展枢纽腹地范围，全面提升服务国内国际双循环战略的能力。

都市圈地区重点构建以轨道交通为主的通勤交通系统。南京都市圈形成多层次、多模式的轨道交通网络格局，重点建设扬镇宁马城际铁路、宁宣铁路、宁扬线、宁马线、宁滁线等中心放射式轨道线路，支持镇江、扬州融入南京都市圈枢纽布局，提升枢纽辐射能力、要素集聚能力和国际影响力，推进南京禄口机场至全椒、南京禄口机场至仪征、仪征至天长等高速公路连接形成南京都市圈环线高速公路。苏锡常都市圈重点强化交通网络一体化建设，推动苏锡常南部高速公路、苏锡常城际铁路等中心城市联通线，以及苏州-淀山湖-上海线、无锡-江阴-靖江线、苏南硕放机场-常熟-太仓-上海线等城际轨道、市域轨道线路，全面推动三市互联互通。徐州重点依托徐连高铁、徐宿淮

盐铁路、陇海铁路、徐菏铁路等既有及规划高速铁路、普速铁路开设通勤班线，适当补充市域轨道，助推淮海经济区提速发展。

生态绿心地区重点采取交通适度供给策略，集约共用通道，减少对空间分割，形成与生态环境相协调的绿色交通系统。太湖丘陵生态绿心地区重点做好环太湖世界级创新湖区快速交通圈与生态绿心区域的衔接缓冲，加强交通截流、旅游交通及区域绿道等绿色交通设施建设，减轻线性交通设施和交通车流对生态敏感区域穿越的影响。江淮湖群生态绿心地区保障适度的外部联通性和内部可达性，引导城镇空间点状集聚。

高水准建设综合立体交通网，服务经济社会可持续发展。提升综合立体网络空间覆盖率，提高运输服务水平。加快建设高效互联的综合立体交通网络，基本实现设区市高铁双向接入国家级大通道、普速铁路覆盖，县级节点高速公路双通道连接、具备条件的县级节点干线航道覆盖，乡镇节点干线公路连接。隔江相望的县级节点过江通道基本实现直连快通。形成 1 小时都市圈通勤、2 小时畅行江苏、全国主要城市 3 小时覆盖的“123 出行交通圈”和国内 1 天送达、周边国家 2 天送达、全球主要城市 3 天送达的“123 快物流圈”。

强化交通基础设施建设，优化支撑城镇产业布局。推动交通与沿线城镇、产业空间的协调布局。促进综合交通枢纽与周边

地区统一规划、站城融合、综合开发，引导商服、金融、邮政快递等功能设施集中布局，增强观光铁路、旅游风景道的联结可达，拓展旅游休闲、商贸、文化等综合功能。围绕产业空间，合理布局物流园区，完善集疏运网络，通过多式联运形成高效顺畅的现代物流体系。鼓励城市间合作共建综合货运枢纽，保障产业供应链安全。

提高绿色交通分担比例，促进交通节能减排。大力推进铁路网络建设，引导城镇空间紧凑、集约发展；大力推进货物公转铁、公转水，积极推进货物运输多式联运发展；积极推进绿色公路、绿色铁路、绿色航道、绿色机场、绿色港口、绿色枢纽场站建设，提升交通基础设施绿色化建设比例。

推进交通廊道、枢纽共享共建，实现资源节约集约利用。推动各种交通运输方式通道资源优化配置和有机衔接，节约集约利用线位、岸线、桥位等资源，促进通道向立体发展，推动铁路、公路等线位统筹和空间整合。推动综合交通枢纽紧凑布局、设施整合、功能融合，预留控制换乘换装空间，复合利用地上地下、桥上桥下空间资源。

打造多层次融合的轨道交通网络，建设“轨道上的江苏”。对接落实国家综合立体交通网对京津冀-长三角主轴、长三角-成渝主轴以及大陆桥走廊的目标与定位要求，加快贯通省域国

家高铁主通道建设，支撑扬子江绿色发展带、沿海陆海统筹带、陆桥东部联动带要素集聚，支持南京国际性综合交通枢纽城市建设，构建以“六纵六横”高速铁路网为核心的轨道交通网。因地制宜建设市域（郊）铁路，推动轨道交通“多网融合”。远景预留京沪通道、京宁杭通道、沿海通道、沿江通道等高速磁悬浮铁路建设空间。

完善干线公路网络，提升覆盖和服务水平。规划形成“十五射六纵十横多联”的高速公路网和广覆盖、高联通的国省干线公路网络。推进国家、省高速公路主通道扩容，加强省际未贯通路段建设。重点补充南京都市圈、苏锡常都市圈、淮海经济区以及扬子江绿色发展带等高度城镇化地区的高速公路联络线，提升网络联通水平和瓶颈路段畅通水平；加强沿海港口东西向集疏运高速公路、国省干线公路建设，提升陆海统筹发展水平；加强公路网与城镇节点、旅游景区、综合交通枢纽的衔接，提升农村公路网络化水平和通达深度，推动“四好农村路”高质量发展，服务乡村振兴战略。

加快多方式过江通道建设，促进跨江融合发展。统筹长江岸线资源保护与利用，节约集约土地和岸线资源，综合考虑区域、城际、城市过江通道需求，建设布局合理、功能完善、保障充分、集约高效的过江通道系统。重点以促进宁镇扬、锡常泰、澄张靖

和昆太通等城市组群紧密融合发展为目标，体现不同城市组群的能级差异、区位差异和互动强度差异，协调铁路、公路、城市道路、城市轨道等不同功能需求以及桥梁、隧道等不同过江形式，促进跨江融合发展。

完善港口功能和布局，共建世界级港口群。沿海港口以推进基础设施建设、带动临港产业规模化布局为主，沿江港口以资源整合、转型升级、优化发展和提升现代化水平为主，形成以连云港港为支撑的陆海联运出海口，以南通港、苏州港为支撑的江海联运新出海口，以盐城港为支撑的淮河生态经济带出海门户，以南京港为核心的长江中转联运枢纽，以徐州港、无锡内河港、淮安港等为补充的特色内河集装箱港。

完善高等级航道网络。优化航道布局和等级结构，加强沿江、沿海港区疏港干线航道建设，加强与周边省份的互联互通和航道等级协调，放大江海河联运的独特优势，优先发展内河集装箱运输，形成以长江干线、京杭大运河、淮河干线为核心，三级及以上航道为骨干的高等级航道网络，打造内河航道通江、达海、联网、互通的通航格局。

优化机场布局和功能，建设具有国际竞争力的机场群。围绕共建长三角世界级机场群目标，整合机场资源、优化机场布局，加快南京都市圈多层次机场群发展，强化南京禄口机场区域航

空枢纽国际运输功能。全力推动淮安航空货运枢纽建设，推动扬泰机场打造旅游航空枢纽。加强巩固环沪机场群发展，支持苏南硕放机场建设区域性枢纽机场，建设南通新机场。持续推动常州奔牛机场、徐州观音机场、连云港机场、盐城南洋机场协调分工、特色发展，开展苏州、宿迁民用运输机场布局深化研究。加快轨道交通引入重点机场，发展空铁联运。积极推进通用机场建设，加快建设开放畅达、便捷高效的航空网，形成实现 15 分钟航程覆盖全省域的通用机场空间布局。

建设多式联运货运枢纽，提升物流转换效率。加强多式联运换装设施与集疏运交通建设，重点建设南京禄口机场国际邮件综合核心口岸、通州湾港区海河联运物流中心、淮安航空货运枢纽、淮安高铁快运物流基地、上合组织(连云港)国际物流园、徐州淮海国际陆港公铁水联运物流园、江苏(苏州)国际铁路物流中心，形成以多式联运货运枢纽为骨干的货运枢纽场站系统。

### 专栏 6 全省主要交通基础设施项目

**高速铁路：**沪渝蓉沿江高铁上海经南京至合肥段、南通经苏州嘉兴至宁波铁路(含如东延伸段)、沪通铁路二期、上海经苏州至湖州铁路、新沂至淮安铁路、新沂至合肥铁路宿迁至泗县段、潍坊至宿迁高速铁路等。

**城际铁路：**上海经苏州无锡至常州城际铁路、如东经南通苏州至湖州城际铁路、苏州经淀山湖至上海城际铁路、水乡旅游线城际铁路等。

**市域(郊)铁路：**南京至句容铁路西延线、南京至仪征线(含扬州延伸线)、南京至滁河线、南京至马鞍山线、无锡至江阴线、苏州经常熟至张家港线等。



普速铁路：宁芜铁路扩能改造、新长铁路扩能改造、徐菏铁路、宿淮铁路扩能改造等。

铁路客运枢纽：南京北站综合客运枢纽、苏州南站综合客运枢纽、南沿江城际铁路金坛站综合客运枢纽、北沿江高铁南通站综合客运枢纽、北沿江高铁如皋西站（吴窑站）综合客运枢纽、北沿江铁路泰州南站综合客运枢纽、盐泰锡常宜铁路泰兴站综合客运枢纽等。

高速公路：济宁至合肥高速公路徐州至苏皖省界段、扬州至乐清高速公路金坛至宜兴段、扬州至乐清高速公路丹阳至金坛段、南京都市圈环线高速公路苏皖省界至沪陕高速段、南京至盐城高速公路、南京至常州高速公路等。

公路过江通道：崇海过江通道、润扬第四过江通道、润扬第二过江通道、靖澄过江通道等。

普通国省干线：104国道八卦洲枢纽至瓜埠枢纽段、104国道睢宁城区段、104国道溧阳段、204国道常熟北段、204国道盐城市区段、206国道徐州贾汪段、233国道淮安绕城段、125省道兴化段、226省道响水段、228省道张家港南段、256省道昆山北段、259省道无锡段、344省道新沂段等。

航道：南通港通州湾港区吕四作业区 10 万吨级进港航道工程、盐城港滨海港区 20 万吨级航道工程、乍嘉苏线航道整治工程、秦淮河航道整治二期工程、金宝航线淮安段航道整治工程、德胜河航道整治工程等。

码头：南京港龙潭港区扩容码头工程、张家港海进江 LNG 接收站项目（苏州 LNG 储备中心）码头工程、连云港港赣榆港区 LNG 接收站项目码头二期工程、镇江港大港港区码头扩容工程等。

通航建筑物及枢纽工程：京杭运河淮安四线船闸工程、通海港区至通州湾港区疏港航道新江海河船闸工程、芜申线下坝船闸一线船闸改造及配套工程等。

运输机场：南通新机场、淮安涟水机场、扬州泰州机场等。

防波堤：南通港通州湾港区洋口作业区环港码头区防波堤工程、南通港通州湾港区洋口作业区金牛码头区防波堤工程、连云港港赣榆港区南防波堤工程、盐城港射阳港区 5 万吨级航道北导堤工程等。

注：具体项目以本规划数据库所列项目清单为准。

### 第三节 形成绿色安全的能源资源布局

构建低碳安全、布局合理的能源保障体系。降低煤炭消费比重，推进化石能源清洁化利用，提高天然气等清洁能源消费比

重。大力发展可再生能源，推进省内电源建设，逐步扩大清洁能源装机占比，建成以连云港-盐城-南通沿海地区为主的海上风电基地，合理布局分散式新能源项目。新增海上风电在离岸 30 千米以外或水深大于 30 米的海域布局。统筹推进“农业+”“渔业+”以及采煤沉陷区集中式光伏电站建设，鼓励在盐田用海等区域发展海上光伏，合理保障光伏发电项目用地用海空间。积极推进镇江、连云港等地抽水蓄能电站建设。安全高效利用核能，加快田湾核电站新增机组建设，建成国家东部地区重要的核电基地。因地制宜开发利用浅层地热能、水热型地热能及干热岩，有序开展地热能发电、供暖等形式的综合利用。

加快建设沿海沿江等地区能源基地。重大能源基地优先向沿海陆海统筹带、扬子江绿色发展带集中布局。在连云港徐圩、盐城北部沿海、南通通州湾、徐州沛县建设综合能源基地。加快赣榆、如东、滨海、启东等沿海 LNG 接收站以及苏州、江阴、镇江等沿江 LNG 储转设施建设。鼓励常州、徐州、淮安等地综合开发利用盐穴空间资源，积极推进张兴储气库、金坛储气库、丰县储气库、淮安储气库等重大项目建设。在沿海、沿江和沿京杭大运河地区，建设徐州、镇江、常州、苏州、南通、盐城、连云港等煤炭中转储备基地，提升煤炭中转储备能力。科学规划布局煤电支撑电源，结合电力需求、网架结构、环境容量等因素

进行整合替代、扩能升级。

形成沿江、沿海、沿陆桥东部、沿苏皖四大能源输送通道。依托我省综合交通网络及现状能源输送主干管网布局，构建能源输送通道。

构建安全系统的天然气管道主干网，完善苏北苏中地区管道建设，联通苏南地区管网，联络沿海数座 LNG 接收站和苏北苏中其他输气管道及重要储气库，预留安徽、河南、山东等省际联络线接口，预控中俄东线江苏段、苏皖豫输气管道、省沿海输气管道等天然气主干管网及分输支干线路由通道。

打造南北互通、东西相连、陆海对接的石油输储体系，完善原油、成品油管网并建设配套油库，提升管道输送比例、应急储备能力。加快重点输油管网建设，预控连云港-仪征原油管道、连云港-徐州成品油管道等路由通道，优化省内原油成品油主干支线管道建设。

以都市圈为重点优先集中布局能源供给设施。有效落实“西电东送”国家能源战略，加强省际区域合作，积极接纳西部清洁电力，稳步扩大区外来电规模。加快我省新型电力系统建设，实施新增区外来电入苏工程，大力支持内蒙古自治区、青海省等西北清洁能源基地特高压直流输电规划建设。完善省内特高压电网布局，加强 500 千伏过江通道支撑，重点建设适应区外来

电规模和苏北大规模新能源接入、满足全省北电南送需求的 500 千伏骨干网架结构。结合区域交通设施布局及预控高压线路廊道，加强要素保障，预留西北送电华东输电通道和海上风电登陆输电通道的建设空间，避免新增密集输电通道，加快形成适应新型能源体系的 500 千伏目标网架。

统筹能源和战略性矿产资源开发利用。加强页岩气、油页岩、地热（干热岩）等能源矿产资源的调查评价与勘查。苏北地区围绕郯庐断裂带、苏鲁造山带统筹实施矿产调查评价与勘查，苏中地区实施地热（干热岩）调查与勘查工作，苏南地区围绕宁镇、宁芜、溧水等长江中下游成矿带矿集区开展矿产勘查。鼓励在连云港、盐城、南通等地区有资源条件的海域开展涉海矿产相关调查评价。加大石油天然气勘探开发力度，保障能源供应安全。

#### 第四节 系统布局新型基础设施

保障国家安全和创新基础设施建设空间。优先保障国防军工等国家安全基础设施建设空间需求。统筹优化创新基础设施的空间布局，支持国防和民用空间基础设施和无线电管理基础设施建设用地用海需求，保障电磁空间安全，提升卫星应用服务国民经济高质量发展的能力。

高水平推进信息通信基础设施建设。支持高速、移动、安全、

泛在的新一代信息基础设施建设，统筹各类信息基础设施的建设空间，建成全球信息网络重要枢纽节点。大力推进 5G 网络相关基础设施建设，加速光纤网络扩容，实现光纤千兆家庭、商务万兆固网接入能力全覆盖，积极建设双千兆宽带城市。加大农村信息基础设施建设力度，提升农村通信网络水平和覆盖深度。推进 IPv6 规模部署和示范应用，统筹骨干网、城域网、接入网建设。

打造数字中国建设江苏样板，全面推进实景三维江苏建设。建设全国一体化大数据中心体系长三角枢纽节点，因地制宜建设绿色、高能效大数据中心。依托时空大数据平台，加快数字城乡建设，推进传统基础设施智慧升级和时空信息等重要新型基础设施建设，提升传统基础设施智慧化水平及利用效率，推动信息基础设施与制造、能源、交通、水利、农业等各个领域的融合。

## 第五节 建设协同共享的生态环境基础设施

将生态环境基础设施纳入城市基础设施和公共设施范围，统筹保障工业污水处理设施、危废处置设施、环境监测监控设施等用地，推动生态环境基础设施协同共享，推进生态环境治理体系和治理能力现代化。

强化污水收集处理设施建设。按照“总量平衡、适度超前”

原则，保障完善污水收集管网空间供给，统筹安排区域污水处理设施以及污泥处置、再生水利用等配套设施布局。支持开发区完善工业污水处理厂布局，保障农村生活污水处理设施建设合理空间需求。

提升固体废物利用处置能力。健全固体废物分类收集贮存运输、资源化利用和协同处置体系。统筹规划建设高水平、专业化的危险废物、工业污泥和医疗废物收贮处置设施，推动建设大宗固体废弃物综合利用基地，促进固体废物利用处置园区化、规模化和产业化。

强化监测监控应急设施建设。加快建设环境应急实训场地和应急救援基地，建立覆盖全省的环境应急物资储备库、快速反应及处置装备库和应急监测物资储备库。

## **第六节 强化区域基础设施空间统筹**

统筹协调各类基础设施布局。区域基础设施类专项规划相关标准应与国土空间规划做好衔接。专项规划批准后，涉及国土空间的数据信息纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”实施管理。在国土空间规划“一张图”上对各类重大基础设施项目进行统筹，加强交通水利等项目合规性审查以及用地预审与选址项目规划审查，发现矛盾、处理冲突。

遵循规模适度、建设节约原则，引导区域基础设施建设与城镇、产业空间布局结构相协调。加强交通、水利、能源、信息等基础设施的空间统筹，集约控制高压线路走廊，合理布局区域天然气高压管道、输油管道，线路尽可能沿交通走廊布设，充分利用河流、道路两侧的隔离带，各类基础设施建设应合理避让永久基本农田、生态保护红线、生态环境敏感区域等，并处理好与地下水超采严重区、地面沉降严重区、洪水灾害高风险区、地震断裂带等的空间关系。对纳入国土空间规划的重大基础设施充分保障合理用地需求。

## 第九章 保护传承文化与自然价值，彰显 “水韵江苏”魅力

强化国土空间作为自然、文化遗产和丰富多彩景观资源的载体作用，整体保护各类历史文化遗产和自然景观环境，突出“水韵江苏”风貌特色，统筹沿江、沿海、沿河、沿湖“四沿”联动发展，塑造自然与人文交相辉映、各现其美的全域特色魅力空间，彰显江苏自然生态之美、城乡宜居之美、水韵人文之美、绿色发展之美，共创美丽幸福家园，努力建设美丽中国示范省份。

### 第一节 整体保护传承文化遗产与自然遗产

构建国家遗产保护的体系。保护承载中华文明基因和地域文化特色的空间载体，整合文化遗产和自然遗产保护的体系要求，整体构建国家遗产保护的体系。整体系统保护世界遗产、全国、省、市县级文物保护单位、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物、大遗址、地下文物埋藏区以及历史文化名城名镇名村、历史文化街区、历史建筑、传统村落、灌溉工程遗产、工业遗产、农业文化遗产、地名文化遗产、海洋文化遗产、红色文化遗产、社会主义建设不同时期的新中国文化财富和非物质文化遗产空间等。增强文化遗产环境安全韧性，布局安全缓冲空间和风险管控重点区域。统筹开展遗产预防性保



护和抢救性保护。

加强山水相融的自然资源环境整体保护。整体保护省域“一山二水七分田”的地形地貌、“江海河湖共济”的水文特色、“山水人城一体”的和谐关系，合理保护各类自然资源及生物多样性。太湖水网平原、宁镇扬丘陵岗地、长江冲积平原、苏北滨海平原、里下河低洼平原、淮宿黄泛平原和徐海丘陵平原等不同自然地理分区，实施自然资源差异化保护。在城乡发展中尊重和顺应自然生态格局，加强城乡与自然生态空间、农耕文化空间的有机融合，绘就人与自然和谐共生的秀美画卷。

完善多元共生的历史文化遗产分类保护。科学保护世界遗产，加强对苏州古典园林、明清皇家陵寝（明孝陵）、中国大运河（江苏段）等世界文化遗产及预备名录的保护。分级分类保护全国、省、市县级文物保护单位、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，维护文物资源的历史真实性、风貌完整性、文化延续性。积极推进其他文化遗产和大遗址的研究与保护。保护历史文化名城整体空间格局和特色风貌，维护名城赖以存在的自然环境，促进保护与更新有机融合。保护历史文化名镇名村和传统村落，妥善处理历史文化遗产保护与城乡建设、经济社会发展、生态环境保护的关系。

统筹落实各类历史文化保护线的保护范围和管控要求，包括

文物保护单位保护范围和建设控制地带、地下文物埋藏区、城市紫线等。将相应历史文化遗产空间信息及规划要求纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，加强与有关国土空间规划的衔接核对，批复后叠加到国土空间规划“一张图”上。发掘不可移动文物资源的多重价值，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。对需依法保护的历史文化遗存，开发建设前应开展建设影响评估。对历史文化保护线内可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度。

## 第二节 系统活化利用文化遗产和自然遗产

支持长江、大运河国家文化公园建设。推动长江、大运河沿线文物和文化资源科学合理利用，彰显长江江苏段江海交汇、兼容并蓄、创新精致、美丽和谐以及大运河江苏段南北交融、家国命脉、城河共生、精巧水工等文化特质，发展社会主义先进文化，弘扬革命文化，传承中华优秀传统文化，塑造特定开放空间的公共文化载体，集中打造中华文化重要标志，生动呈现中华文化和江苏地域文化的独特创造、价值理念和鲜明特色。沿线市县做好长江和大运河相关文物和文化遗产保护、文物价值内涵挖掘阐释、文化展示弘扬和基础设施建设配套，将长江、大运河国家文化公园建设相关要求纳入沿线国土空间规划中。

合理利用秀美风景名胜资源。在严格保护风景名胜自然生

态和景观资源的前提下，坚持科学规划、永续利用，按规划积极营建、修复、恢复景区景点，丰富游赏体验，完善游览服务和基础设施建设，提升景区服务品质。将风景名胜区空间信息及规划要求纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。加强生态修复和植被抚育，促进人与自然和谐发展，妥善处理风景名胜资源保护利用和城乡发展的关系，突出展示太湖、云台山、瘦西湖等秀美的湖光山色及其文化内涵。促进风景名胜资源与城乡发展相融合，推动钟山、三山、云龙湖等城市内部及周边的风景名胜资源优化提升，营造高品质、有活力的公共空间。推动马陵山、九龙山等分布在乡村及郊野的风景名胜资源加强交通联络、适度开发利用，丰富体验式旅游产品，助力乡村振兴。

塑造魅力绽放的自然人文旅游空间。发挥我省江海河湖资源禀赋独特和自然人文遗产丰富的优势，以文塑旅、以旅彰文，以水为脉、以文铸魂，挖掘吴文化、楚汉文化、金陵文化、淮扬文化等传统地域文化内涵，构筑大运河文化、海洋文化、长江文化、江南文化等区域文化传承弘扬高地，优化打造一批“水+文化”特色鲜明的世界级、国家级旅游景区、旅游度假区和旅游廊道，培育塑造“美丽中轴”世界级运河文化遗产旅游廊道、世界级滨海生态旅游廊道、扬子江世界级城市休闲旅游带、陆桥东部世界级丝路旅游带、沿太湖世界级生态文化旅游区、沿洪泽

湖世界级生态文化旅游区，系统推动沿江、沿海、沿大运河、沿湖地区联动发展。依据国土空间规划科学合理编制国家级、省级旅游度假区总体规划，探索合理建设湖泊、湿地、温泉、海滨、森林等类型多样的旅游度假区。统筹推进旅游目的地建设与新型城镇化和乡村振兴战略实施相结合，高质量打造一批文化和旅游融合发展示范区、乡村旅游重点村镇、旅游休闲街区等。

加强自然人文旅游空间设施支撑。在符合国土空间规划和用途管制要求下，合理保障旅游民宿、旅游相关交通设施、公共服务设施等的用地需求。支持依托自然生态和人文资源，在景点景区、历史文化街区、古镇古村等旅游产品较为丰富、基础设施相对完善、游客吸引力较强的城乡地区布局发展旅游民宿。以“轨道上的江苏”主骨架基本形成为契机，加强区域间文旅融合互动。完善旅游便民惠民服务设施布局，加快旅游服务点、驿站、营地、公共文化设施等的优化配置和品质提升。

### 第三节 彰显“水韵江苏”国土空间特色魅力

构建南秀北雄的地域文化风貌特色。以金陵文化为代表的宁镇沿江地区突出锦绣江山都城风光，以吴文化为代表的太湖平原地区彰显秀美灵动江南韵味，以淮扬文化为代表的淮扬运河地区展现繁华古朴城河图景，以楚汉文化为代表的徐宿黄河地区展示雄浑质朴汉韵楚风。以四大地域文化地区共同传承源

远流长、南北交融的江苏历史文脉，推动自然人文与空间塑造相结合、文化传承与城乡发展相融合、实体空间与时代精神相共鸣，加快创造性转化和创新性发展，塑造自然人文魅力独具特色的国土空间，进一步传承和发扬光大江苏文化。

打造城水相融的区域文化风貌特色。塑造大江大河、江海交融的秀美风光，彰显长江文化区域开放包容、博大贯通的文化气质；塑造城河共生、奔流不息的繁华风光，彰显大运河文化区域多元交融、兼容并蓄的文化气质；塑造小桥流水、湖光山色的水乡风光，彰显江南文化区域精致秀美、开拓创新的文化气质；结合串场河-范公堤，塑造盐文化特色突出、江海湿地辽阔、蓝绿交织的缤纷风光，彰显海洋文化区域宽广无畏、开放包容的文化气质。以水为脉、以城为核，推进文化带沿线自然和人文资源的共同保护传承利用，组织与串联特色空间，连通交通设施，完善配套服务，推动绿色发展。

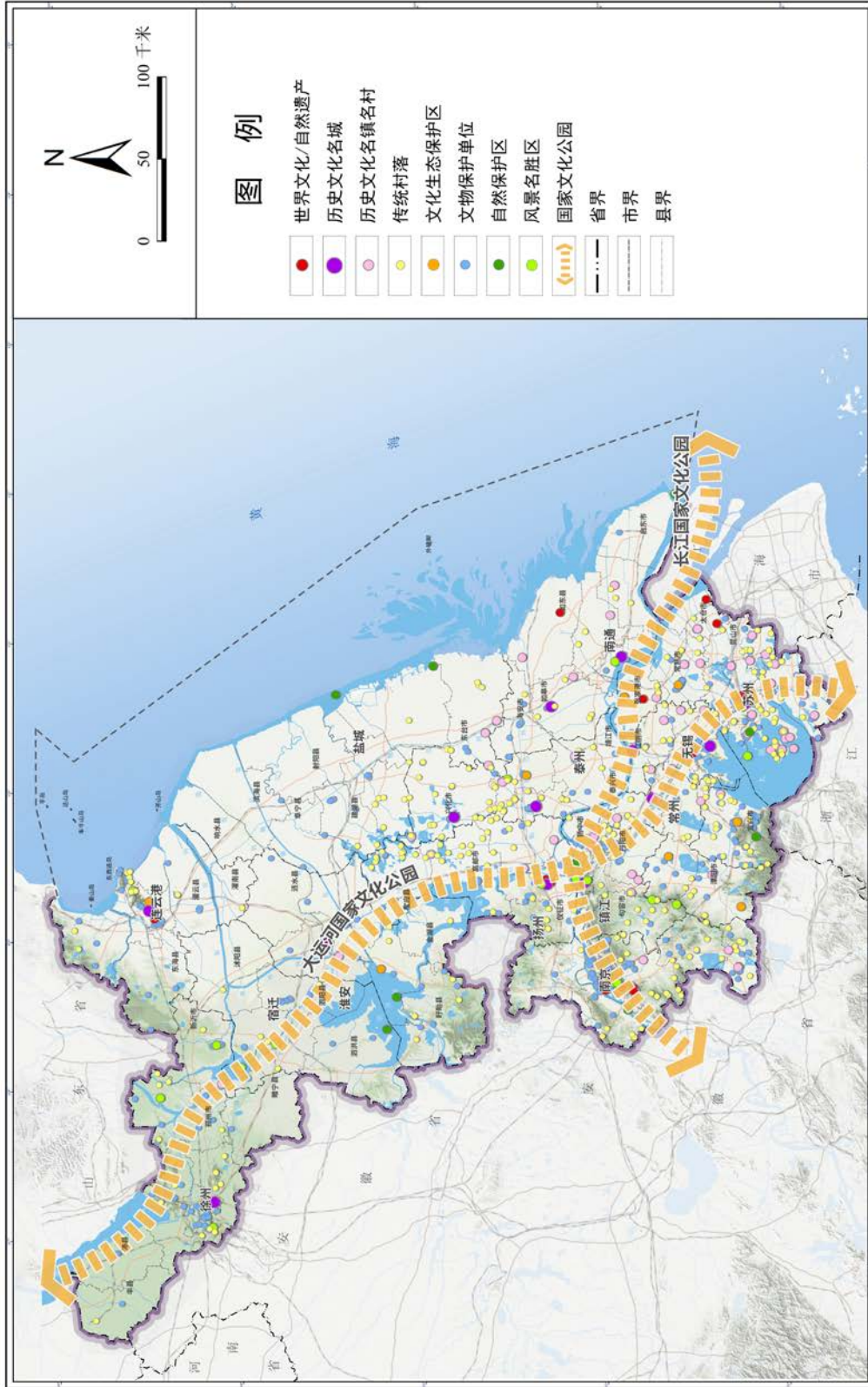
彰显省域特色风貌。太湖丘陵生态绿心地区重点突出太湖风光、小桥流水、低山丘陵特色；江淮湖群生态绿心地区重点突出洪泽湖、白马湖、高邮湖等江淮湖群、水乡田园、千岛百桥特色；扬子江绿色发展带重点塑造大江风光、人文绿廊、山水城林一体特色；沿海陆海统筹带重点突出江海交汇、滩涂资源、海盐文化、海洋产业特色；沿大运河文化魅力带突出大运河文化人

河相亲、城河共融特色；陆桥东部联动带突出平原沃野、陆桥通道特色。

凸显美丽宜居城乡文化特色。尊重原有山水生态网络，统筹城镇密集地区中心城市间的生态空间管控，保持小城镇与自然相融的和谐尺度，加强生态保护与修复，科学建绿，促进城镇绿地与外围生态空间有机衔接，推动好山好水入城，保障高品质绿色开放空间的用地需求。延续凸显江南水乡水村镶嵌状、江南丘陵依山分布状、江北丘岗点状、长江冲积平原绵延状、滨海平原条带状、江海散点状、里下河水村交织状、淮宿黄泛平原组团状、徐海丘陵平原团块状等不同地域的乡村聚落特征，延续具有特色价值的农业生产空间，加强对兴化垛田、溇港圩田及茶、林、果、花等特色农业景观的保护和利用。

# 江苏省国土空间规划(2021—2035年)

## 文化遗产与自然遗产整体保护空间体系图



## 第十章 加快区域协调，推动更高质量 一体化发展

深入实施区域协调发展战略，抢抓国家重大战略叠加机遇，加快推进省际协调发展，推动形成优势互补、高质量发展的区域格局。深化“1+3”重点功能区建设，加快江海河湖联动发展，促进省内全域一体化和协调均衡发展。

### 第一节 推动合作共赢的省际协调发展

推动国家战略引领下的跨区域协调，明确与上海、浙江、安徽、山东、河南等相邻省市的协调重点与关键举措，倡导开放合作、包容共享，促进资源要素在区域中畅通流动和优化配置，推动江苏服务构建新发展格局中发挥更重要的战略作用。

推进与“一带一路”沿线地区深入合作。巩固江苏“交汇点”开放先导地位，高质量推进新亚欧陆海联运大通道建设。持续推进连云港港、上合组织（连云港）国际物流园、连云港国家东中西区域合作示范区等高能级开放合作平台建设。高标准建设中国（江苏）自由贸易试验区南京、苏州、连云港三大片区。加强徐州—连云港—淮安综合性物流枢纽协同建设，共同打造双向开放发展的现代物流“金三角”。强化南京、徐州、连云港、南通等“一带一路”重要城市和重要枢纽的支撑带动作用，支持苏州、无锡、常州建成国际产能合作示范城市，支持其他地区建



成特色合作基地。

共同促进长江经济带绿色发展。落实长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”要求，加强与长江沿线省市上下游环境共保、协同治理，协同建设长江流域“最美岸线”。支持向中上游地区合理转移产业和发展“飞地经济”，严禁污染型企业向中上游地区转移，发挥长江经济带高质量发展引领示范作用。

积极推动长三角区域一体化高质量发展。在长三角区域一体化框架下，主动服务、积极支持上海发挥龙头作用，充分集成江苏优势，加强与浙皖战略协同。加快“上海青浦-苏州吴江-浙江嘉善”长三角生态绿色一体化发展示范区建设，做好长三角区域一体化发展国家战略的先手棋和突破口，协同探索生态友好型高质量发展模式。协同推进“一地六县”长三角产业合作发展区建设，探索省际交界地区合作发展机制，创新生态经济共同发展的新模式。

深度融入上海大都市圈，共建卓越的全球城市区域。支持苏州、无锡、常州、南通深度融入上海大都市圈建设，完善“多层次、多中心、多节点”的功能体系，对内紧密一体、对外链接全球，加速融入世界网络，协同共建卓越的全球城市区域；推进环太湖、淀山湖、沿海、长江口战略协同区共建共治，加快崇启海、嘉昆太、青吴嘉等培育协作示范区，支持崇明东平-南通海永-

南通启隆、嘉定安亭-青浦白鹤-苏州花桥等跨省城镇圈深度协同。支持南通沪苏跨江融合试验区建设；支持虹桥国际开放枢纽北向拓展带建设，推进虹桥-昆山-太仓-相城-工业园区综合功能走廊建设，促进苏州北站与虹桥联动建设国家级高铁枢纽。加强产业合作，高质量建设具有国际影响力的沿沪宁产业创新带，深入开展世界级产业集群共建行动；共建省际产业合作园区，推动上海市北高新（南通）科技城、长三角（东台）康养基地、沪苏产业联动集聚区、盐城长三角一体化产业发展基地等跨省合作平台建设，打造长三角飞地经济示范区。协同加强太浦河、淀山湖、元荡、汾湖“一河三湖”等主要跨界水体综合治理，构建重点跨界水体流域生态补偿机制。加强重大交通设施、基础设施协调，完善过江通道布局，深化长江口港航合作，加强能源基础设施协调。

加快与浙江绿色创新协同，共建宁杭生态经济带。以沿沪宁产业创新带、宁杭生态经济带、G60 科创走廊形成的大三角为主，率先探索生态经济发展新路径，构建与生态环境保护相适宜的高水平产业集聚区和科创走廊，建设长三角中心区“绿丝带”；推进太湖流域和大运河的保护与利用，推动大运河国家文化公园跨省互动，加强太湖等跨界水体水环境综合治理的合作，协调环太湖风景绿道衔接，共塑太湖长三角生态绿心。加强重

大基础设施协调，合力推动苏浙跨省高速铁路建设，完善高速公路网络衔接，协调京杭运河、长湖申线和乍嘉苏线等航道的疏浚改造与等级提升，做好重大市政设施通道协调和线路预控。

强化与安徽跨界协同，共建跨省都市圈。加快南京都市圈、淮海经济区跨省协调，促进顶山-汴河、浦口-南谏、江宁-博望、溧阳-郎溪-广德、浦口-和县、江宁-马鞍山、高淳-宣州等苏皖跨界毗邻地区联动协同，共建跨省跨市毗邻合作区，探索建立规划管理、土地管理、重大项目管理、生态环境、公共服务等一体化机制。推进苏皖跨省产业合作，支持共建园区、合作示范区等产业载体建设和产业空间互动。强化生态环境共保联治，推进两个“生态绿心”与安徽跨省协调，推动长江生态廊道、淮河-洪泽湖生态廊道建设，共抓长江经济带大保护，协同推进淮河生态经济带建设。加快推动高速铁路的规划建设，加强高速公路网络进一步优化完善和扩容改造提升，协调重大电力设施跨省线路衔接和通道预控。

推进与山东、河南互联互通，加速淮海经济区崛起。共同推进沛县-微山县微山湖湖西地区、丰县-山东鱼台县-金乡县-单县等苏鲁跨界毗邻地区空间协同，完善基础设施对接。加强环微山湖地区、大运河流域、东部沿海地区、南水北调输水廊道、黄河流域地区等跨界水体和水利工程的环境共保、生态维护。

加强苏鲁沿海港口及临港产业合作，推进以两汉文化、孔子文化、红色文化、西游文化、海滨风光、微山湖风光等区域旅游空间联动发展。加强跨省高速铁路线路协调和共同建设，做好输电线网、原油管道、天然气管道等基础设施的协调衔接和合理预控。

## 第二节 以江海河湖联动促进省内全域一体化

更高水平推进“1+3”重点功能区建设，优化全省国土空间布局和生产要素配置。着力提升扬子江城市群发展水平，努力把沿江地区打造成全省现代化建设先行带、引领带。全力推进沿海地区高质量发展，努力把沿海地区打造成绿色生态高质量发展经济带。深入推进淮海经济区建设，支持徐州加快建设淮海经济区中心城市。加快推动江淮生态经济区建设，着力打造江苏发展的“绿心”，加快建设江苏“生态大公园”。在都市圈建设、城乡融合发展、跨界融合发展、飞地经济发展等方面，探索促进要素自由流动、资源优化配置，更大力度支持南北共建园区建设，形成优势互补、高质量发展的省内全域一体化格局。

加快沿江地区跨江融合。进一步加强长江过江通道建设，统筹构建沿江综合立体交通走廊，加快以南京都市圈、苏锡常都市圈推动沿江地区协同发展和全面提升，构建宁镇扬、锡常泰、苏通等城市组群，支持江阴-靖江工业园区建设跨江融合发展试

验区，推动跨江“一盘棋”格局形成。推动南通全面融入长三角区域一体化，更大力度推动跨江融合，更高起点推进通州湾建设，打造江海联动新引擎和开放型经济新增长极。共抓长江大保护，协同推进长江沿江岸线生态修复，优化沿江空间利用，推进传统产业转型升级，提升滨水空间品质。联合北沿江地区的南京江北新区、扬州、泰州、南通等协同推进产业战略性转型升级、合作互动，共筑先进制造业走廊。

促进沿海地区陆海联动。推动沿海地区生态环境共保共治，协同加强千里海岸线基干林带建设，构筑沿海生态安全屏障；共同推进海岸带生态整治修复，有序恢复滨海湿地，开展蓝色海湾整治行动。完善高速铁路、高速公路网络，畅通沿海交通通道；优化区域调水蓄水工程，实施临海地区引江供水工程，加快临海地区清水通道建设。推动沿海地区整体风貌提升，建设贯通南北的沿海风景路，形成令人向往的、独具特色的美丽生态风光带，共同打造盐垦-海防文化特色旅游路线，推动区域旅游协同发展。

协调大运河保护传承利用。完善大运河水体协同治理防控机制和生态补偿机制，推动江苏南水北调东线湖网地区山水林田湖草一体化保护和修复工程建设。协同共建大运河国家文化公园，活化利用运河文化遗产，传承运河文化和精神内涵。加快

文旅融合、资源共享，完善区域旅游基础设施，整合规划大运河文化旅游精品路线，推动沿线各地塑造独特城市名片，加强旅游景区联动互动，形成特色浓郁的区域性文化旅游标识。

推动淮河沿线绿色发展。加强淮河流域联动保护和森林湿地共同修复，推动全流域综合治理，实施黄河故道及沿线的深度整治和综合开发，创新水权、碳排放、排污权交易机制和生态补偿机制，加快淮河生态经济带和黄河故道生态富民廊道共同推动生态保护和高质量发展，共同探索淮河流域生态文明新模式。加快沿淮绿色产业经济合作，以徐州中心城市建设推动苏北绿色转型、可持续发展和协同振兴，支持盐城建设绿色低碳发展示范区，引领长三角北部绿色发展。加快建设淮河出海通道，实施淮河入海水道叠加二级航道工程。优化淮河沿线城镇空间布局，促进大中小城市、小城镇协调发展。

推进环太湖建设生态创新湖区。推进环太湖地区生态共保、环境共治，推进环太湖城乡有机废弃物处理利用示范区建设，建立健全生态产品价值实现机制，深化全流域系统治理，建立区域联防联控机制和生态补偿机制；优化完善环太湖生态防护绿带建设，继续推进环太湖风景路的建设和维护，进一步提升太湖在长三角区域中的“绿肺”价值。填补环湖轨交线网短板，打造多级环湖快速通道，丰富行游相宜的多元出行方式。苏锡

常共同探索构建太湖湾科技创新圈，推动重大研发平台、科创空间载体共建共享，争取国家创新领域的战略性平台设立和特殊政策，推进环太湖科技资源开放共享与协同发展，依托丰富自然人文资源，塑造高品质特色空间，共同打造生态、创新、魅力、宜居的世界级湖区。

共建环洪泽湖生态湖区。推动环洪泽湖地区湖泊湖荡协同生态修复，协调近岸带河口生态修复、湿地保护修复，协同共建环湖水系林网、航道林网、道路林网、农田林网，进一步强化污染联防联控。完善环湖公路网、湖区省干线航道建设等交通基础设施，加快推进水系连通调整、水资源供给工程、重点骨干河道综合治理等水利基础设施建设。依托湖荡生态资源丰富、人文资源荟萃的特色，共塑绿水相映、休闲田园的湿地景观风貌，探索共建环湖区域风景路。

## 第十一章 统筹规划实施管理，提升国土空间治理现代化水平

坚持党中央集中统一领导，建立国土空间规划体系，强化纵横协同的规划传导，完善国土空间用途管制制度，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，全面提升国土空间治理能力现代化水平。

### 第一节 加强党的领导

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的二十大精神，深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚决把党的战略方针贯彻到规划编制实施全过程各领域各环节。

落实地方各级党委和政府规划管理主体责任。坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。强化规划严肃性，规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，防止换一届领导改一次规划。加强领导干部特别是地方党委政府主要领导的国土空间规划管理培训，规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。规划实施中的重大事项或重



大调整，及时按程序请示报告，确保国家和省重大决策部署落实到位。

## 第二节 建立规划实施监督机制

构建全省国土空间规划体系。编制实施省国土空间规划和相关专项规划，市县国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划，乡镇国土空间规划和详细规划、村庄规划。设区市可以根据本地实际，确定市辖区单独编制区国土空间总体规划或市国土空间总体规划的分区规划；鼓励乡镇国土空间规划与县（市、区）国土空间总体规划或分区规划合并编制。

强化纵向传导的规划约束机制。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划，专项规划、详细规划要服从总体规划。市县国土空间总体规划要落实《规划》确定的底线管控、约束性指标和名录管理等内容。

建立横向协调的规划衔接机制。各地要建立交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划与总体规划、详细规划的衔接机制，专项规划批准后叠加到国土空间规划“一张图”实施管理。地方各级各类国土空间规划编制过程中要充分听取相关部门意见，兼顾军事设施保护需要，并按照规定书面征求有关军事机关的意见。

健全全域全要素国土空间用途管制。制定国土空间分区准

入规则和正、负面清单，完善三类空间以及内部细分用途的转用规则，建立耕地、园地、林地、草地、水域、湿地、建设用地等资源要素的约束性转用规则，促进空间资源要素利用合理有序。完善国土空间全域综合整治的支持政策，推进农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理的综合治理。加强对林地、湿地等重要生态资源目标管控，严格历史文化保护相关区域的用途管制，明确海岸线和海陆交错带用途管制重点与政策。推进“多审合一”“多证合一”改革。健全完善用途管制全周期监测、全过程监管机制，对用途管制实施情况实行监督考核。

完善国土空间规划实施监督。强化审批和监管，按照一级政府一级事权的原则，强化省、市、县分级管控和监督实施。按照“谁审批、谁监管”的原则，建立国土空间规划审查备案制度。依托实景三维江苏，统筹建设省-市-县多级应用的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现空间规划编制、审批、实施、监督等全过程在线管理。完善国土空间数据共建共享机制，建立健全专项规划协调衔接机制和国土空间规划逐级汇交机制，形成“多规合一”、图数一致、坐标吻合、上下一体的全省国土空间规划“一张图”。完善重点项目清单管理，严格规划流量指标管理，依法依规、稳妥有序推进建设用地复垦，做好台账监管，

强化对规划流量指标使用时序管控。建立国土空间规划指标、监测预警指标等指标体系，提供规划编制、实施监督等应用场景指标服务。

增强规划实施弹性。建立规划动态调整及完善机制，按照定期体检和五年一评估的要求，结合年度国土变更调查和地理国情监测成果，建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制，定期开展监测评估。依据国家发展规划和国土空间规划评估结果，对国土空间规划进行动态调整，完善能源、交通、水利等重大项目安排。因国家和省重大战略及发展规划调整、重大项目建设、行政区划调整等确需修改的，须经原规划审批机关同意后，按法定程序进行修改。预留发展空间，实施空间战略留白，明确战略留白空间的调整、启用机制和用途管制规则。

做好近期规划实施安排。各地在编制国土空间规划时，要做好与国民经济和社会发展规划的衔接，统筹考虑发展规划确定的目标、指标和重点任务等近期安排和远景目标，切实做好空间保障。

### 第三节 完善规划实施保障措施

完善法规政策。推动研究制定江苏省国土空间规划条例，推进相关地方性法规、政府规章的立改废释工作，并做好过渡时期的制度衔接，保障国土空间规划工作顺利推进。

落实统一的国土空间规划技术标准体系。按照“多规合一”

和节约集约要求，落实统一的规划技术标准体系，加快制定修订各级各类规划分析评价、编制、实施监督、成果质量控制等技术标准规范。

完善主体功能区配套政策制度。建立不同主体功能区之间的协调互动和名录调整机制，引导资源要素跨行政区合理配置，促进形成相对完备的产业链、供应链体系，促进区域功能优势互补、协同融合发展。各有关部门根据城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等不同定位，依据国家相关改革精神，加快调整完善与我省经济社会发展阶段相适应的财政、投资、产业、人口、建设用地、资源开发、环境保护、农业农村发展等配套政策，差异化开展规划目标指标、重大任务和空间政策落地考核和绩效评价。

深化耕地保护“责任+激励、行政+市场”机制。强化“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的耕地保护共同责任机制。严格开展耕地保护和粮食安全责任目标考核，逐级签订目标责任书，对耕地保护和粮食安全责任目标完成情况定期考核。进一步明确奖惩措施，强化考核结果应用，通过层层传导，压实压紧各级政府耕地保护主体责任，实行耕地保护党政同责、终身追责。坚持耕地管控、建设、激励多措并举，综合运用耕地保护补偿和激励、耕地保护行政执法监管，推动耕地保护责任落实。有序推进耕地和永久基本农田异地代保，严

格实行重大建设项目占用永久基本农田补划制度，补划永久基本农田全部为耕地，确保永久基本农田数量不减少、质量不降低、生态有改善，取得积极成效。

创新国土空间节约集约利用机制。推动节约集约用地政策、制度、机制、科技创新，深入开展国土空间节约集约利用行动，引导自然资源工作从以指标保障、规模扩张为特征的要素驱动向以制度创新、高效利用为核心的创新驱动加快转型。严格控制新增建设用地规模，逐步推进建设用地减量发展。建立保障重点、人地挂钩、增存挂钩的土地利用计划分配机制，大力盘活存量建设用地资源。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让。建立健全增减挂钩指标使用流转和全程监管制度，完善低效用地再开发配套政策。按照用海用岛所属行业的相关标准规范，根据设计方案及国内同行业先进水平，在满足项目基本功能用海需求的同时，最大程度控制用海用岛规模，提高海域资源使用效率。

完善区域协同治理机制。地方各级人民政府应当就省国土空间规划和相关专项规划、市县国土空间总体规划的制定实施、区域基础设施和公共服务设施共建共享、生态环境保护、水资源保护、相邻地区具体规划建设等，主动进行协调和协商，按有关要求进行规划论证，必要时由共同的上一级自然资源主管部

门会同有关部门组织协调，重大事项向省人民政府报告。涉及跨行政辖区范围的建设项目规划许可，应建立区域协调会办机制，征求相邻行政区域人民政府或者有关部门的意见。

加强自然资源全业务贯通融合。围绕服务自然资源综合管理、优化国土空间布局、推进自然资源保护与利用、矿地一体化协同发展等目标，科学合理部署开展矿地融合试点项目，鼓励各地创新实践，通过矿地融合发展示范区建设，不断探索相关制度、政策创新，加快示范成果推广应用。围绕服务自然资源“两统一”职责，不断深化矿地融合工作内涵，探索将“矿地融合”拓展到“自然资源融合”。

探索建立生态产品价值实现机制。建立生态产品调查监测机制，推进自然资源确权登记和生态产品信息普查，掌握生态产品数量分布、质量和权属等情况。参照国家规范，建立生态产品价值核算评价标准地方规范，通过生态保护补偿、生态环境损害赔偿、经营开发融资等多元生态产品价值实现路径。健全生态产品经营开发机制，打造特色鲜明的生态产品区域共用品牌，提升生态产品溢价，实现生态产品信息可查询、质量可追溯、责任可追查。积极开展与周边省市建立横向生态保护补偿机制，探索生态受益地区与保护地区之间、流域下游与上游之间，通过资金补助、产业转移、技术扶持、人才培养、共建园区等方式

实施补偿，共同分担生态保护任务，促进生态保护区和受益地区的良性互动。

加强公众参与的社会协同机制。建立完善规划部门协调机制，成立省、市、县国土空间规划委员会，统筹重大政策研究和制定，协调解决国土空间规划的重大问题。探索规划实施的公众监督机制，凝聚社会共识，推动规划顺利实施。