

江苏省人民政府办公厅关于印发 江苏省生态空间管控区域管理办法的通知

苏政办规〔2026〕1号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

《江苏省生态空间管控区域管理办法》已经省人民政府同意,现印发给你们,请认真贯彻落实。

江苏省人民政府办公厅

2026年1月30日

江苏省生态空间管控区域管理办法

第一章 总 则

第一条 为认真贯彻习近平生态文明思想,践行绿水青山就是金山银山理念,落实最严格的生态环境保护制度,深入推进美丽江苏建设,根据相关法律法规规定,制定本办法。

第二条 生态空间管控区域的管控、调整、监管等工作,适用本办法。

第三条 生态空间管控区域以生态保护为重点,原则上不得开展有损主导生态功能的开发建设活动,确保重要生态功能区域、重要生态系统以及生物多样性得到有效保护。本办法所称的生态空间管控区域以《江苏省生态空间管控区域规划》明确的名称、范围为准;生态空间管控区域名称、范围依法依规调整的,本办法适用对象相应调整。各类生态空间管控区域已有法律法规规定的,优先执行其法律法规。

第四条 省人民政府对划定并严守生态空间管控区域工作负总责；设区市人民政府是严守本辖区生态空间管控区域的责任主体；县(市、区)人民政府负责本辖区生态空间管控区域的落地实施。

自然资源部门牵头负责生态空间管控区域的划定、调整和用途管制监管等工作；生态环境部门牵头负责生态空间管控区域的生态环境保护统一监管工作；发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、林业、海事等部门，按照职责共同做好管理工作。

生态空间管控区域中不同类型保护区域的责任主体，应当根据各自领域的法律法规规定开展相关管理工作。林业部门管理风景名胜区、生态公益林、重要湿地、林木种质资源保护区；水利部门会同相关部门管理洪水调蓄区、清水通道维护区、重要水源涵养区、河湖管理(保护)范围；农业农村部门管理水产种质资源保护区、农作物种质资源保护区、重要渔业水域；生态环境、水利、住房城乡建设部门管理饮用水水源保护区；生态环境、水利、住房城乡建设、农业农村、林业部门管理太湖流域保护区、通榆河保护区；其他重要生态空间由县级以上人民政府管理。上述区域涉及其他部门职责的，各部门要按照职责共同做好管理工作。

第二章 管控要求

第五条 生态空间管控区域实行分类管控。

生态空间管控区域涉及风景名胜区、生态公益林、重要湿地、饮用水水源保护区、太湖流域保护区、通榆河保护区、水产种质资源保护区、大运河核心监控区滨河生态空间、河湖管理(保护)范围的，按相应法律法规规章和文件规定进行管控，由相关部门按职责做好管理工作。

前款各类保护区域以外的其他生态空间管控区域，允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动以及确需占用生态空间管控区域的建设项目，并按程序开展认定或不可避让论证；前款各类保护区域内，已由相关部门按相应法律法规规章和文件规定进行有效管控的，可不再开展生态空间管控区域相关认定或论证。法律法规规章和国家文件另有规定的除外。

第六条 在符合法律法规规定的前提下,第五条第三款中允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动包括:

(一)生态保护红线管理政策明确允许的有限人为活动。

(二)种植、放牧、捕捞以及不扩大规模的养殖等农业活动;耕地、永久基本农田和高标准农田范围内必要的农业生产及配套工程设施建设;经批准的林木采伐;符合相应标准的直接为林业生产服务的工程设施。

(三)无法搬迁退出的居民点建设;符合规划的宅基地上农房建设;经批准的全域土地综合整治、补充耕地项目、建设用地增减挂钩复垦项目;省级以上相关部门批准建设或审核的一二三产融合发展项目;符合设施农业用地管理要求的设施农业项目建设。

(四)必要且无法避让、依法开展的殡葬、宗教、文物保护等设施建设、运行和维护。

(五)相关行业主管部门确需布局的耕地质量、农业有害生物、环境质量、水文、气象等相关监测设施;有特定选址要求、确需布局的公共管理与公共服务设施、生态环境设施、交通设施、水利设施、能源设施、市政基础设施、“平急两用”设施、应急设施、军事国防设施、文化体育旅游设施等。

(六)船舶航行、停泊、作业(过驳作业除外)和航道疏浚清淤等活动;锚地(停泊区)、服务区等港口支持保障设施以及符合国土空间规划或经省级行业主管部门同意的航道、码头的建设、运行和维护;为维持防洪、除涝、灌溉、供水、通航、防火等公益性功能而实施的河湖库疏浚清淤、堤防大坝维修养护、水工建筑物除险加固等工程。

(七)经批准的各类矿产资源勘查、开采等活动。

(八)因产业转型升级,需实施更新改造或技术提升,改造提升后对生态环境影响减小且不扩大用地规模的工业项目。

(九)生态空间管控区域划定前已取得合法用地手续,需要继续开发建设,且符合生态环境管控和国土空间规划相关要求的;经县级以上人民政府认定确需保留且符合国土空间规划的民生类项目。

(十)法律法规规定的其他对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

上述人为活动按规定经认定后方可开展。

第七条 第五条第三款所称其他生态空间管控区域内,除第六条所列人为活动外,确需占用生态空间管控区域的建设项目包括:

(一)确实无法避让的省级及以上重大项目,包括:生态保护红线管理政策明确允许的国家重大项目;省委省政府发布文件或批准规划中明确具体名称的项目;省级及以上规划明确的生态环境、交通、能源、水利、矿产资源勘查开采等项目;省级重大项目清单中的项目;为贯彻落实省委省政府重大决策部署,省级投资主管部门或省级投资主管部门会同有关部门确认的生态环境、交通、能源、水利等项目。

(二)法律法规规定的其他对生态功能不造成破坏的建设项目。

上述建设项目按规定通过不可避让论证后,方可占用生态空间管控区域。

第八条 对有限人为活动的认定或确需占用生态空间管控区域建设项目的不可避让论证,按照以下要求进行。

(一)确需在生态空间管控区域内新增建设用地的,由设区市人民政府出具认定意见或论证意见。在生态空间管控区域内不涉及新增建设用地的,由县(市、区)人民政府出具意见;跨县(市、区)的,由设区市人民政府出具意见。对于同类型项目,可统一出具意见。鼓励按照能并则并、能减则减的原则,与相关论证事项合并开展。

(二)以下有限人为活动可免于认定:第六条第二项所列有限人为活动;第六条第三项中宅基地上农房建设;第六条第五项、第六项中,现有设施的运行和维护,不涉及新增建设用地的设施建设,单个用地面积不超过100平方米的设施建设;其他不涉及新增建设用地且无具体建设行为的有限人为活动。免于认定的,由该项活动的主管部门按规定做好监管。

(三)开展有限人为活动和建设项目必需的临时用地,应优先避让生态空间管控区域;确实无法避让的,参照临时用地占用生态保护红线的有关规定执行。

第三章 调整规则

第九条 符合下列情形的,允许调整生态空间管控区域:

- (一)国家或省级重大战略实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化的;
- (二)生态空间管控区域保护对象灭失或转移,或区域生态功能发生重大变化的;
- (三)省级以上人民政府批准的国土空间规划调整,确需调整的;
- (四)依法依规设立各类保护区域按规定程序新设、调整或撤销,确需调整的;
- (五)因国家和省另有规定,确需调整的。

第十条 确需调整的,应按照集中连片、功能相似的原则,在县级行政区域内选择生态功能重要区域、生态环境敏感脆弱区域进行补划,补划面积不得少于调出面积。县级确实无法补划的,可在市级行政区域内统筹补划。

第十一条 生态保护红线调出区域,符合划定要求的,应划入生态空间管控区域。

第十二条 补划区域原则上不包括:

- (一)国土空间规划确定的集中建设区和弹性发展区;
- (二)人为活动强度较大、集中连片的城镇建设用地。

第十三条 县(市、区)人民政府编制生态空间管控区域调整方案,经设区市自然资源部门会同相关部门论证通过后,由设区市人民政府行文请示省人民政府。按省人民政府要求,省自然资源厅会同生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、林业、海事等部门提出审查意见报省人民政府。经省人民政府批准后,由省自然资源厅函复相关设区市人民政府。

同一县级行政区域,生态空间管控区域调整原则上每年不超过一次。

第四章 监督管理

第十四条 各级生态环境、自然资源、林业等相关部门应当健全公众参与机制,利用听证、公示、信息公开、信访、举报热线等渠道,依法及时对涉及破

坏、侵占生态空间管控区域的投诉、举报线索进行核实和处理。

各级生态环境、自然资源、林业等相关部门应定期开展生态空间管控区域监督执法工作,结合卫星遥感、媒体曝光、群众举报和日常监督等发现的问题线索,按照部门职责及时查处。对生态空间管控区域内跨部门、跨区域的重大、复杂违法违规行为,各相关部门应当开展联合执法。

各级自然资源、生态环境、林业等相关部门应当建立信息共享机制;各地、各部门根据职责加强生态空间管控区域相关数据资源统一管理,及时将发现的违法线索移送相关主管部门。

第十五条 省级生态环境、自然资源、林业部门会同相关主管部门根据各自职责督促县(市、区)人民政府按照问题类型明确牵头部门、整改要求和整改时限。对整改不到位、虚报进展或经整改后问题仍然突出的地方和部门,由省级职能部门进行公开约谈、督办;对问题特别突出的地区,由省级生态环境部门实行建设项目环境影响评价区域限批,并依规依纪进行问责。

第十六条 违反本办法规定,在生态空间管控区域内从事不符合管控要求的开发活动或侵占、破坏生态空间管控区域的行为,由相关部门按照相关法律法规规定严格处罚。对造成生态空间管控区域生态环境损害的,生态环境损害赔偿义务人依法承担赔偿责任和生态修复等工作。

第五章 附 则

第十七条 本办法由省政府办公厅负责解释。

第十八条 各设区市可结合地方实际,根据有关法律法规和本办法要求,制定生态空间管控区域管理实施细则。

第十九条 本办法自2026年3月1日起施行,有效期至2031年2月28日。《省政府办公厅关于印发江苏省生态空间管控区域调整管理办法的通知》(苏政办发〔2021〕3号)、《省政府办公厅关于印发江苏省生态空间管控区域监督管理办法的通知》(苏政办发〔2021〕20号)同时废止。