

淮南市国土空间总体规划

(2021—2035 年)

目 录

第一章 总则	4
第二章 目标定位与发展战略	9
第一节 城市性质与核心功能定位	9
第二节 国土空间开发保护战略	10
第三章 国土空间格局与用途管制	12
第一节 区域协同发展	12
第二节 国土空间总体格局	15
第三节 重要控制线	19
第四节 国土空间规划分区	22
第五节 国土空间用途结构优化	23
第四章 资源要素保护与利用	24
第一节 总体目标与保护格局	24
第二节 耕地资源保护	27
第三节 自然生态资源保护与利用	28
第五章 城乡融合发展	31
第一节 人口与城镇化	31
第二节 城镇体系	32
第三节 镇村布局与乡村振兴	37
第四节 公共服务设施	39
第五节 产业空间布局	41
第六节 地域特色风貌塑造	43
第七节 建设用地节约集约利用	46

第六章 历史文化保护与特色彰显	48
第一节 保护目标与保护体系	48
第二节 大运河世界文化遗产保护	48
第三节 历史文化名城保护	49
第四节 名镇古村保护	50
第五节 历史文化街区和历史地段保护	51
第六节 文物古迹保护	52
第七节 非物质文化遗产保护	54
第八节 历史文化特色彰显	55
第七章 市辖区国土空间格局	57
第一节 国土空间规划格局	57
第二节 国土空间规划分区和用途结构优化	58
第三节 公共服务设施	60
第四节 生态修复和国土综合整治	60
第八章 中心城区布局优化	63
第一节 空间结构与中心体系引导	63
第二节 功能布局与用地结构优化	65
第三节 公共服务设施配置	68
第四节 居住空间与住房保障	70
第五节 绿地和开敞空间	70
第六节 城市更新提升与地下空间利用	73
第七节 城市风貌引导与城市开发强度控制	74
第八节 城市控制线管控	78

第九章 综合交通与枢纽建设	79
第一节 综合交通发展目标与战略	79
第二节 市域综合交通系统	80
第三节 市辖区综合交通系统	84
第四节 中心城区综合交通系统	85
第十章 市政基础设施支撑	89
第一节 韧性安全的现代化城市安全体系	89
第二节 绿色智慧的市政基础设施体系	92
第三节 系统完备的生态环境设施体系	96
第十一章 生态修复与国土综合整治	99
第一节 山水林田湖草系统修复	99
第二节 矿山生态修复	103
第三节 国土空间全域综合整治	103
第十二章 规划实施传导与近期规划	105
第一节 规划体系	105
第二节 规划传导	105
第三节 近期行动与重点项目	106
第四节 规划管理	107
附则	109

第一章 总则

第 1 条 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，深入贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神，牢记习近平总书记对淮安的殷切嘱托，展示建设好周总理家乡的“象征意义”，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极服务全国构建新发展格局，坚持以人民为中心，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，承接长江经济带、长三角一体化、大运河文化带、淮河生态经济带和南京都市圈等国家战略，紧扣“在推进中国式现代化中走在前、做示范”的重大要求和建设“强富美高”新江苏的总蓝图，围绕聚焦打造“绿色高地、枢纽新城”，全面建设长三角北部现代化中心城市的奋斗目标，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续，展现“运河之都”和“壮丽东南第一州”风采，奋力推进中国式现代化淮安新实践。

第 2 条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）
3. 《中华人民共和国环境保护法》（2014 年修订）
4. 《中华人民共和国森林法》（2019 年修订）
5. 《中华人民共和国水法》（2016 年修正）
6. 《中华人民共和国防洪法》（2016 年）
7. 《中华人民共和国水土保持法》（2010 年修订）

8. 《中华人民共和国矿产资源法》（2009年修正）
9. 《中华人民共和国文物保护法》（2017年修正）
10. 《中华人民共和国湿地保护法》（2022年）
11. 《中华人民共和国军事设施保护法》（2021年修订）
12. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令第743号）
13. 《中华人民共和国河道管理条例》（2018年修订）
14. 《历史文化名城名镇名村保护条例》（2017年修订）
15. 《中华人民共和国基本农田保护条例》（2011年修订）
16. 《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》（中发〔2018〕44号）
17. 《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）
18. 《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8号）
19. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见〉的通知》（中办发〔2019〕42号）
20. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉的通知》（厅字〔2019〕48号）
21. 《中共江苏省委 江苏省人民政府关于统一省级规划体系更好发挥发展规划战略导向作用的实施意见》（苏发〔2019〕28号）

22. 《中共江苏省委 江苏省人民政府关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》（苏发〔2019〕30号）

23. 《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》

24. 《江苏省国土空间规划（2021—2035年）》

25. 《淮安市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》

26. 其他相关法律法规、政策文件等。

第 3 条 规划效力

本规划是淮安市为实现“两个一百年”奋斗目标制定的空间发展蓝图和战略部署，是推进生态优先、绿色发展，实施高效能空间治理，促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是市域国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领。本规划是落实和深化上位规划要求，对淮安市国土空间开发保护作出的具体安排，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和实施国土空间用途管制的基本依据，具有“多规合一”的综合性、战略性、协调性、基础性和约束性。

第 4 条 规划范围与空间层次

规划范围为淮安市行政辖区的全域国土空间，包括市域、市辖区和中心城区三个空间层次。

市域包括淮安区、淮阴区、清江浦区（含淮安经济技术开发区）、洪泽区和涟水县、盱眙县、金湖县，总面积为 10029.57 平方千米。

市辖区包括淮安区、淮阴区、清江浦区（含淮安经济技术开发区

区)和洪泽区,总面积为 4476.01 平方千米。

中心城区主要涉及淮安区淮城街道、河下街道、山阳街道,淮阴区古清口街道、王家营街道、新渡口街道、长江路街道,清江浦区(含淮安经济技术开发区,除和平镇和黄码镇),洪泽区高良涧街道、朱坝街道,以及淮安空港经济区(东至长深高速公路、南至规划路、西至淮安涟水机场、北至空港大道)的城镇开发边界包络线,面积为 445.28 平方千米。

第 5 条 规划期限

规划基期年为 2020 年,规划期限为 2021—2035 年,其中近期目标年为 2025 年,规划目标年为 2035 年,远景展望至 2050 年。

第 6 条 规划原则

1、底线管控、生态优先: 全面落实生态文明建设要求,划定落实“三条控制线”,严控粮食安全、生态安全、国土安全和历史文化保护底线,推动形成人与自然和谐共生的新格局,坚持生态优先,推动绿色高质量发展,统筹“山水林田湖草”生命共同体与城乡建设。

2、全域统筹、城乡融合: 统筹优化城乡、区域国土空间,实现国土空间全域覆盖、全要素管控。坚持城乡融合发展,实施乡村振兴战略,推进城乡基本公共服务和基础设施服务均等化,促进城乡要素合理流动。

3、以人为本、提升品质: 坚持以人民为中心,保护自然山水格局,优化城乡空间,提升基础设施和公共服务设施水平,传承历史文脉,提升人居环境品质,保障高质量发展。建设宜居、宜业、

宜游、宜学、宜养的社区生活圈，不断提升城乡居民的幸福感和获得感、安全感。

4、节约集约、增存并举：落实节约集约发展要求，严格控制开发强度，合理确定城市规模，提升国土空间开发保护效率。鼓励绿色低碳发展，推动形成绿色生产生活方式。

第二章 目标定位与发展战略

第一节 城市性质与核心功能定位

第 7 条 目标愿景

面向 2035 年，淮安的总体发展愿景是聚焦打造“绿色高地、枢纽新城”，全面建设长三角北部现代化中心城市的奋斗目标。

第 8 条 城市性质与核心功能定位

长三角北部现代化中心城市，全国性综合交通枢纽，江淮现代产业高地，大运河人文魅力名城。

第 9 条 分阶段目标

至 2025 年（近期）：开启社会主义现代化建设新征程，“绿色高地、枢纽新城”建设取得重大进展。“创新淮安、开放淮安、美丽淮安、幸福淮安”全面建成；生态经济化、经济生态化取得成效，现代绿色产业体系基本建立；“空铁水公管”现代综合交通运输体系更趋完善，建成具有重要影响力的航空货运枢纽，长三角区域综合交通枢纽地位基本确立；不断放大绿色长板效益，生态环境质量总体改善，公共服务体系更加健全，“山水林田湖草”特色进一步彰显，人民生活水平和质量普遍提高。

至 2035 年（远期）：基本实现社会主义现代化，“绿色高地、枢纽新城”现实模样充分展现。综合竞争力和经济创新力大幅跃升，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，形成现代化经济体系，高水平建成国家创新型城市，现代综合交通体系更加健全，基本确立长三角北部现代化中心城市地位，建成全国性综合交通枢纽，成长为江淮现代产业新高地；“山水林田湖草”与城

市有机融合，展现大运河人文魅力名城风采，广泛形成绿色生产生活方式，生态环境根本好转，生态系统实现良性循环，成为生活便捷、社会文明程度高的宜居城市。

至 2050 年（远景）：“绿色高地、枢纽新城”全面建成，彰显社会主义现代化和生态文明时代特色的城市典范。综合竞争力和经济创新力大幅跃升，全国性综合交通枢纽高水平发展，对外开放迈入更深层次，全面建成长三角北部现代化中心城市，市域治理体系和治理能力现代化水平走在全国前列，全面呈现“壮丽东南第一州”的繁华景象，建成更加创新繁荣、开放活力、美丽宜居、幸福共享的运河之都，展示中国梦、强国梦的淮安章节。

第二节 国土空间开发保护战略

第 10 条 绿色崛起战略

高水平引领区域生态共保，重点围绕淮河、京杭大运河、古淮河沿线以及洪泽湖周边等沿河沿湖地区开展生态保护与修复，探索开展跨区域环境治理；塑造“江淮水乡”生态格局，维育中心城区“七水穿城”总体格局，积极推进百里画廊建设，营造舒朗开敞的生态风景网络。探索“两山”转化路径，创新生态资源开发模式，依托生态优势发展康养、休闲度假、生态科创等生态新经济。

第 11 条 文化振兴战略

完善历史文化名城保护展示体系，创新大运河文化遗产保护传承方式，推动从注重单一文化保护转向文化场景要素的综合保护。传承、利用好运河文化，打造展现国际文化交流淮安窗口。坚持“文化为魂”，结合江苏美丽中轴建设机遇，发扬大运河多元性、

包容性和开放性特征，使大运河文化带成为淮安与国际接轨的纽带。顺应生态文明兴起、文化繁荣兴盛、消费迭代升级等趋势，注重文化遗产、土地资源、水资源、风景名胜资源等多类资源的整合保护与利用，促进名城保护与城市建设有机统一。

第 12 条 枢纽协同战略

强化“通江达海”的综合枢纽地位，完善区域综合交通运输走廊，构建“空铁水公管”一体化综合运输体系。建设枢纽经济服务平台，结合空港枢纽、高铁枢纽、内河港枢纽片区建设发展，加强战略性枢纽经济空间预留。协同发展淮安都市区，加快涟水机场与中心城区的融合发展，完善淮安都市区快速路网络，加强枢纽之间联动与集疏运体系建设。

第 13 条 创新增效战略

强化构建创新驱动新动能，加强土地节约集约利用，广泛形成绿色低碳生产生活方式。围绕“333”现代产业集群建设，聚焦战略新兴产业和优势特色产业，促进新型研发创新、产业孵化落地，给予新产业、新业态、新模式发展的空间保障，打造“特色彰显、技术先进”的区域生态产业体系和绿色产业集聚区。加强产业用地更新，推动现状低效工业用地更新改造，促进职住平衡；提升产业园区空间利用质量，依托宁淮智能制造产业园、淮昆台资合作产业园等南北挂钩、合作的产业平台，加强与长三角核心城市的产业互动。

第三章 国土空间格局与用途管制

第一节 区域协同发展

第 14 条 落实国省战略要求

加快融入长江经济带发展格局。生态共保，构建长江经济带北翼重要生态屏障；江河互通，发挥高铁、空港枢纽以及京杭大运河、金宝航道等南向交通干线优势提升枢纽服务能级；产业联动，加强与苏南产业分工合作；创新协同，与上海、苏南国家自主创新示范区等对接，创建创新型城市。

融入长三角更高质量一体化发展。打造长三角北部经济增长极，促进产业创新、基础设施、公共服务、资源能源等领域一体化发展；融入“轨道上的长三角”，建设链接长三角的高铁枢纽城市和国家铁路干线城市；打造长三角枢纽经济、文化旅游等特色服务业高地。

发挥大运河文化带、淮河生态经济带交汇点作用。突出“生态+文化”特色，打造长三角北部的“绿色交汇点”；强化大运河文化带引领地位，探索建立省市县联动的大运河协同保护机制，共同开展大运河文化旅游项目；强化淮河生态经济带中心城市地位，强化沿淮区域性金融商务、综合物流、开发运营等要素配置，建设内河航运和商贸服务中心。

探索“美丽江苏”绿心新路径。践行美丽江苏建设，坚持生态优先、绿色发展，统筹推进经济生态化与生态经济化；探索“两山”转化通道，加强绿色产业和新经济的联动发展，展现淮安在苏北地区生态文明时代崛起的示范作用，积极探索江苏永续发展的“美丽

绿心”新路径，建设美丽中轴。

引领江淮生态经济区绿色转型发展。共建江淮生态经济区生态空间网络，强化中心城市引领，加强湖群绿心的流域性整体保护，进一步展现生态价值、生态优势和生态竞争力的功能；加快绿色动能转换，打造江淮水乡客厅，加快区域绿色制造业发展；加强要素支撑提升重大设施保障，共建“通江达海”的区域综合交通枢纽。

加快融入南京都市圈提升区域整体竞争力。积极参与南京都市圈建设，促进基础设施一体高效、创新体系协同共建、产业专业化分工协作、公共服务共建共享、生态环境共保共治、城乡融合发展；加强产业创新合作，打造协同的产业链与创新链；协同增加优质公共服务供给，促进人民共同富裕。

第 15 条 加快区域合作与协同发展

加强多向合作融入大循环新格局。进一步提升淮安开放层次，“向东”积极策应融入沿海发展，加快借港出海步伐；“向南”强化与长三角中心区产业创新合作、交通枢纽链接，承接优质产业梯度转移和资源辐射；“向西”加强沿淮城市绿色功能引领，拓展江淮区域合作；“向北”构建大通道、大枢纽，提升枢纽开放能级。

深入开展宁淮南北合作。建设南京都市圈绿色服务基地，加快吸引休闲旅游、创新创业资源；建设南京都市圈制造业基地，承接都市圈生产、研发、生产性服务等职能；全面开展宁淮深度合作，建设宁淮智能制造产业园“飞地”，建成南北挂钩深度合作示范区、南京都市圈一体化发展示范区。

加快推进淮昆台资合作。加快推进园区平台建设，强化智能装备制造产业园、淮安空港产业园（综合保税区）等淮昆台资合作产业园建设和配套水平；完善合作模式，复制推广昆山试验区经验、综保区开发管理经验，积极探索符合两地需求的合作新路径，创新开展产业合作。

促进沿河沿湖等跨界生态地区协同保护。加强主要河流湖泊跨界地区统筹和共育共保，与宿迁、扬州、盐城协作开展区域内“两线多点”的生态环境保护与修复，包括南水北调沿线的洪泽湖、高邮湖、白马湖、京杭大运河等，淮河入海水道沿线的苏北灌溉总渠与淮河入海水道，射阳湖、绿草荡等零散分布的里下河湖泊湖荡。协同构建“江淮湖群生态绿心”，营造“大湖湿地、江淮粮仓、城镇据点”的空间布局。

加强综合交通体系建设。加强区域走廊交通通道的跨界衔接和协调，完善公路、铁路、航道等交通基础设施布局，协同推进新淮高速铁路、沿淮高速铁路、淮兴泰高速铁路、淮扬宁普速铁路、淮安至射阳高速公路、淮滨高速公路、205国道淮安段改扩建工程等区域重大交通基础设施建设，提升淮河入海水道、金宝航线、盐河航道等级，与宿迁、徐州、盐城、扬州和滁州等周边城市协作构建便捷高效、互联互通的综合运输网络，促进陆港、空港、海港的联运发展。加强徐州—连云港—淮安复合型物流枢纽协同建设，共同打造现代物流“金三角”，全面提升服务国家战略能力。

加快区域基础设施协调发展及共建共享。提升流域防洪减灾能力，实施淮河入海水道二期、洪泽湖周边滞洪区建设、淮河流域

重点平原洼地治理等水利工程，保障流域防洪安全。协同构建区域能源输送通道，保障 500 千伏骨干电网、沿海输气管道、原油成品油管道等区域重大基础设施廊道的空间落实与管控，综合开发利用盐穴空间建设储气库。加强基础设施共建共享，协调与相邻跨界地区的管网衔接，构建互备互用的应急保障系统。

第二节 国土空间总体格局

第 16 条 国土空间总体格局

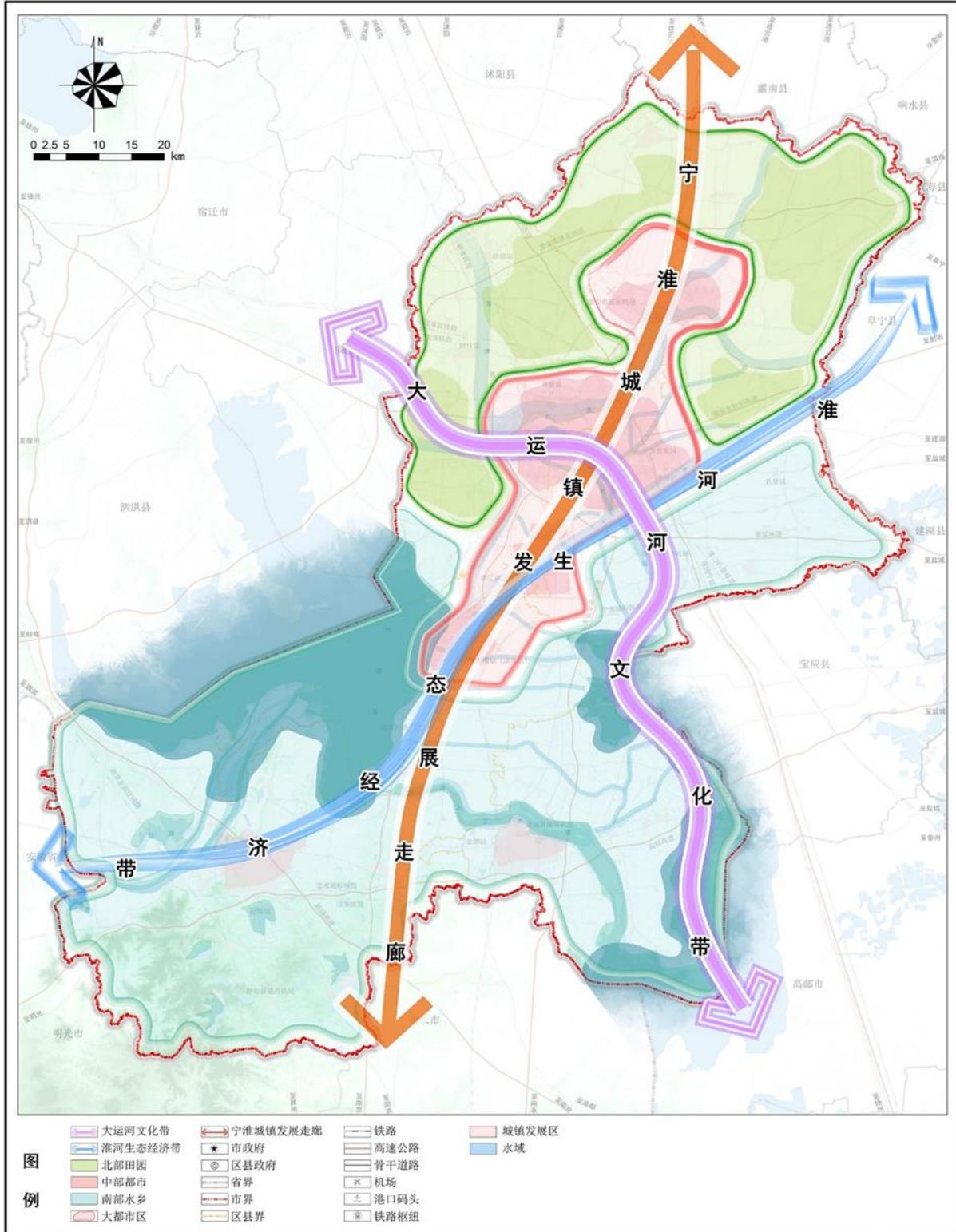
强化全市全域全要素统筹，加强农业、生态、城镇空间的整体谋划，优化市域空间组织，促进中心城市集聚，以发展带与发展轴联系要素、集聚人口、推进新型城镇化，以片区模式促进市域小城镇和农村地区融合发展、优化城乡资源配置，规划形成“两带三片区、一核一走廊”的国土空间总体格局。

“两带”指大运河文化带和淮河生态经济带。“三片区”指根据地域发展本底和空间主导功能，划分北部田园、中部都市、南部水乡 3 个片区。“一核”是指淮安都市区核心，加快推进淮安都市区建设，提升城市综合服务功能，形成强有力的中心城市增长极。

“一走廊”是指宁淮城镇发展走廊，促进宁淮一体化、打造区域大循环主通道。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域国土空间总体格局规划图



第 17 条 县级行政区主体功能定位

落实全国主体功能区规划以及江苏省“1+3”重点功能区，依据江苏省国土空间规划县级行政区主体功能定位，确定洪泽区、涟水县、盱眙县、金湖县主体功能定位为农产品主产区，淮安区、淮阴区、清江浦区（含淮安经济技术开发区）为城市化地区。

第 18 条 乡级行政区主体功能定位

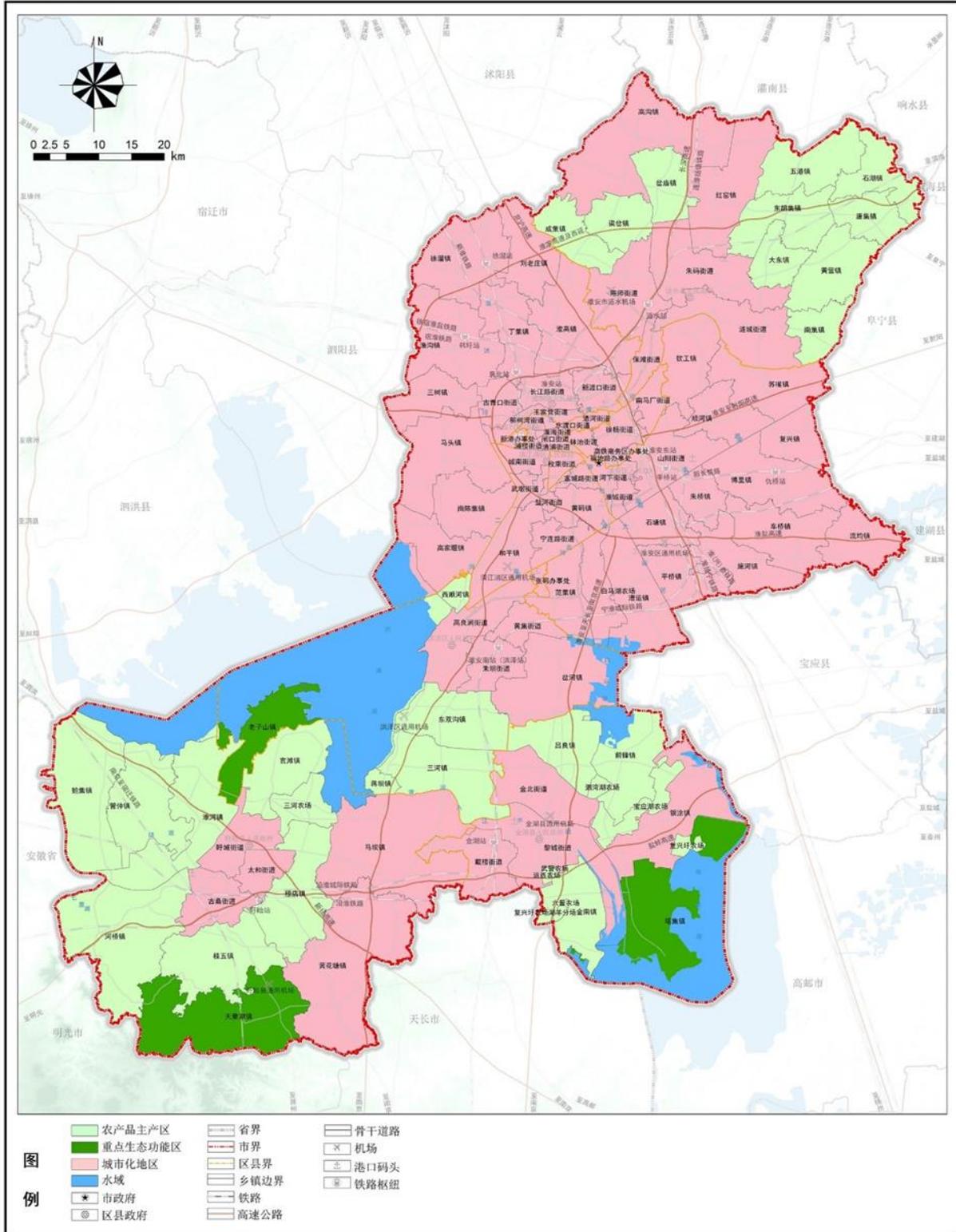
以确保粮食安全为基础，在省级传导的基础上，将洪泽区、盱眙县、涟水县、金湖县除中心城区所涉及镇街和重点镇以外的镇作为乡级农产品主产区。

以维护生态服务系统为功能导向，在省级传导的基础上，落实共建江淮湖群生态绿心，将洪泽区老子山镇、盱眙县天泉湖镇、金湖县塔集镇作为乡级重点生态功能区，保持并提高生态产品供给能力，严守生态保护红线管控和自然保护地体系管控。

着力增强创新发展动力，提升区域综合竞争力，保障经济和人口承载能力，在省级传导的基础上，将清江浦区（含淮安经济技术开发区），淮安区，淮阴区，以及洪泽区、盱眙县、涟水县、金湖县中心城区涉及镇街和重点镇作为城市化地区。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

乡级行政区主体功能定位分布图



第三节 重要控制线

第 19 条 耕地和永久基本农田保护红线

按照应保尽保、量质并重、集中成片的原则，优先划定耕地和永久基本农田。上级下达耕地保有量目标 697.3500 万亩，全市实际划定 697.3510 万亩；上级下达永久基本农田保护任务 593.0050 万亩，通过易地调剂替南京市代保 3.0000 万亩，全市实际划定 596.0051 万亩。县（区）级、镇（街）级国土空间规划严格落实本规划划定的耕地和永久基本农田保护红线。划定的永久基本农田全面实施特殊保护制度。

第 20 条 生态保护红线

全市划定 42 处生态保护红线（含其他地市跨界），总面积 1411.1018 平方千米。涉及自然保护地（自然保护区、森林公园、湿地公园）、饮用水水源地、重要湿地、公益林和水产种质资源保护区 5 大类。县（区）级、镇（街）级国土空间规划严格落实本规划划定的生态保护红线。按照自然保护地核心保护区、一般控制区和其他红线区域分级落实生态保护红线管控要求。

第 21 条 城镇开发边界

在严格保障粮食安全、生态安全和城市安全的前提下，引导城镇空间集中布局、完善功能、提升品质，控制全市城镇开发边界扩展倍数不高于 1.3599。县（区）级、镇（街）级国土空间规划严格落实本规划划定的城镇开发边界扩展倍数。城镇开发边界是城镇的重点建设区域，可以进行城镇集中开发建设，应完善城镇功能、提升空间品质。

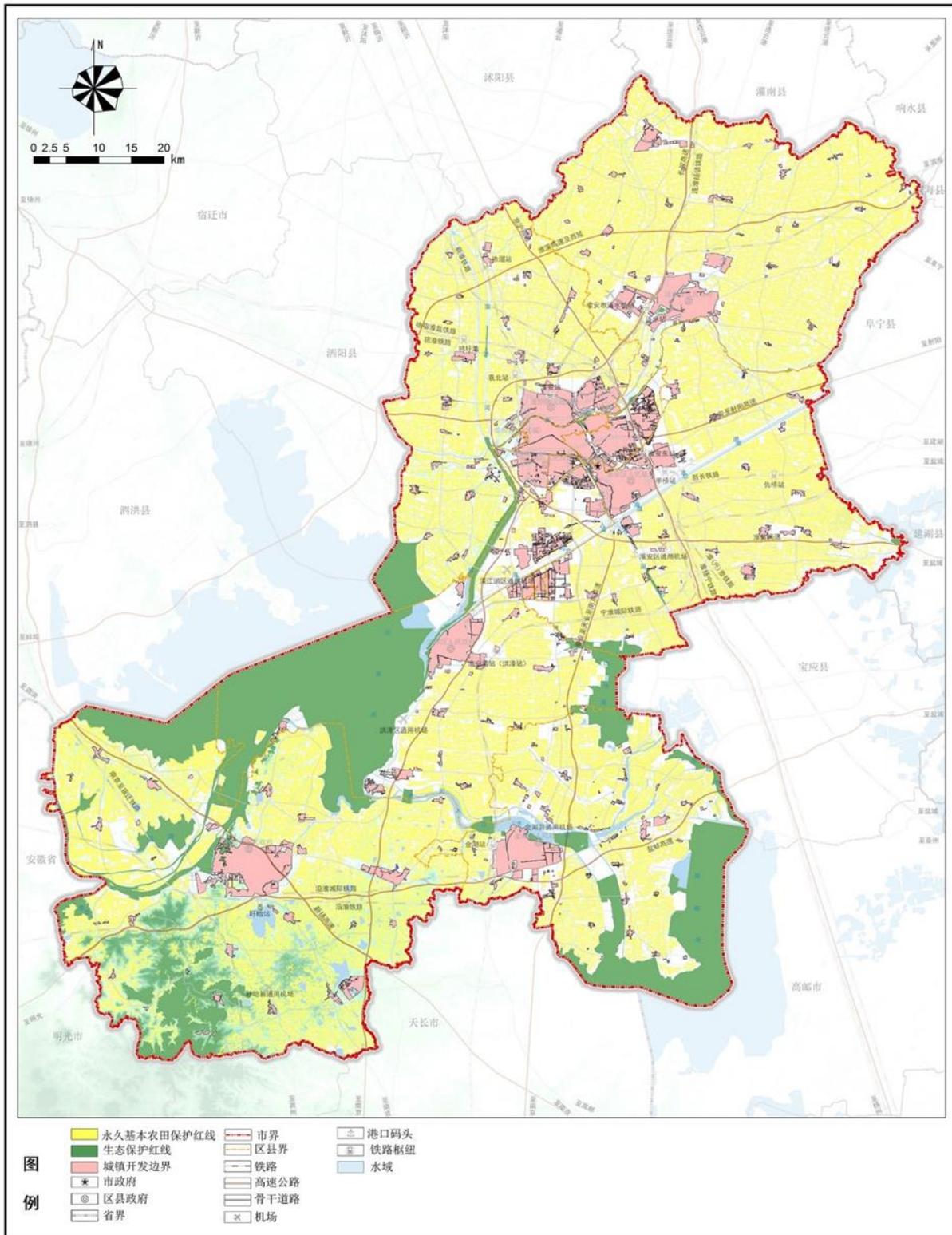
耕地、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界规划指标分解表

行政区	耕地保有量 (万亩)		永久基本农田面积 (万亩)		生态保护红线面积 (平方千米)			城镇开发 边界扩展 倍数
	任务数量	实际划定数量	任务数量	实际划定数量 (含易地调 剂)	合计	陆域生态保 护红线面积	海洋生态保 护红线面积	
淮安区	123.2174	123.2175	104.0818	104.0818	17.8603	17.8603	0.0000	1.4474
淮阴区	104.8623	104.8623	94.6432	94.6432	73.7394	73.7394	0.0000	1.3291
淮安经济技 术开发区	3.7183	3.7184	0.2167	0.2167	0.9240	0.9240	0.0000	1.3679
清江浦区	16.4189	16.4190	5.1501	5.1501	17.2565	17.2565	0.0000	1.3778
洪泽区	55.7339	55.7340	44.5945	44.5945	541.0138	541.0138	0.0000	1.3172
涟水县	149.3904	149.3904	136.1894	136.1894	6.7038	6.7038	0.0000	1.3539
盱眙县	164.3670	164.3674	144.8192	145.8192	405.4432	405.4432	0.0000	1.3402
金湖县	79.6418	79.6419	63.3101	65.3102	348.1609	348.1609	0.0000	1.3104
合计	697.3500	697.3510	593.0050	596.0051	1411.1018	1411.1018	0.0000	1.3599

注：上级下达永久基本农田保护任务 593.0050 万亩，加上易地代保永久基本农田面积后为 596.0050 万亩；与南京市签署协议易地调剂 3.0000 万亩。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域国土空间控制线规划图



第四节 国土空间规划分区

第 22 条 永久基本农田保护区

永久基本农田保护区应落实国家永久基本农田保护要求，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量，从严管控非农建设行为。

第 23 条 生态保护红线区

生态保护红线区为生态保护红线划定区域，主要包括洪泽湖、白马湖、盱眙第一山及其周边地区，大运河、古淮河沿线地区等，管控要求以生态保护红线管控为准。

第 24 条 生态控制区

生态控制区是在生态保护红线外，由林地、湿地、河湖水系及零星的永久基本农田等构成的区域。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。

第 25 条 城镇发展区

城镇开发边界围合的范围，形成包括居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区等主导功能区。

第 26 条 乡村发展区

包含永久基本农田集中区域以外的一般耕地、部分林地、村庄用地以及休闲旅游配套新经济用地等。促进乡村振兴，围绕农村人居环境改善进行村庄建设与整治。

第 27 条 矿产能源发展区

合理统筹矿产开采布局，严格落实矿产资源管理，涉及查明重

要战略性矿产的，应充分衔接、严格论证，避免建城压矿或建城废矿，科学引导能源空间落实。禁止在国家和省政府规定不得开采矿产资源的其他地区从事采矿活动。

第五节 国土空间用途结构优化

第 28 条 优化农林用地结构

严格保护耕地，坚持“占补平衡”“进出平衡”，提高优质耕地面积与比重，切实保护耕地。统筹安排园地，鼓励园地生态化、规模化、高效化经营，扩大优质、优势园地规模与比重。严格保护现有林地资源，按照占补平衡原则，限制林地转为建设用地。至 2035 年园地、林地面积总体保持稳定。

第 29 条 控制建设用地总量和强度

加快高水平打造江苏美丽中轴，优化城乡建设用地结构，优先保障区域基础设施和公共服务设施需求，严控建设用地总量，适度增加城镇建设用地规模，保障乡村振兴发展需求。以年度计划指标管理的方式落实空间规模管控要求。

第 30 条 稳定自然保护与保留用地结构

严格保护湿地资源，加强湿地修复，强化湿地和保护区建设与管理。至 2035 年河流、湖泊、水库等水域面积保持稳定。

第四章 资源要素保护与利用

第一节 总体目标与保护格局

第 31 条 绿色发展总体目标

贯彻尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局；强化资源环境底线约束，推动绿色低碳发展，不断提升生态产品价值；强化生态环境共保联治，保障“山水林田湖草”多要素生态格局完整性和稳定性。坚持以存量优化为主的发展模式，降低建设开发对生态环境的影响。实施噪声污染控制，构建完善的环境噪声管理体系，改善声环境质量。推动形成绿色生产体系和生活方式，倡导绿色交通，营造更加积极的绿色人居环境，打造人与自然和谐宜居绿色新高地。

结合淮安北部田园、南部水乡地区的自然资源分布和不同禀赋特点，以流域统筹“山水林田湖草”资源系统保护与利用。至 2035 年严格落实耕地和永久基本农田保护任务；河湖空间得到全面管控，水域岸线用途管制制度进一步完善，河湖资源实现可持续利用；矿产资源开发利用效率明显提高。

第 32 条 生态安全格局

规划构建“五湖拥林田、一山多廊道”的“江淮水乡”生态空间格局。“五湖”指洪泽湖、白马湖、高邮湖、宝应湖、里下河湖荡。“一山”指盱眙南部山体林地生态屏障。“多廊道”指构建分淮入沂—洪泽湖—淮河、大运河、古淮河、淮河入江水道 4 条区域级生态廊道，以及淮河入海水道/苏北灌溉总渠、大汕子河、军民河、一分干渠、杰勋河、涟西河、涟东河、盐河 8 条片区级生态廊

道。

第 33 条 特色绿廊体系

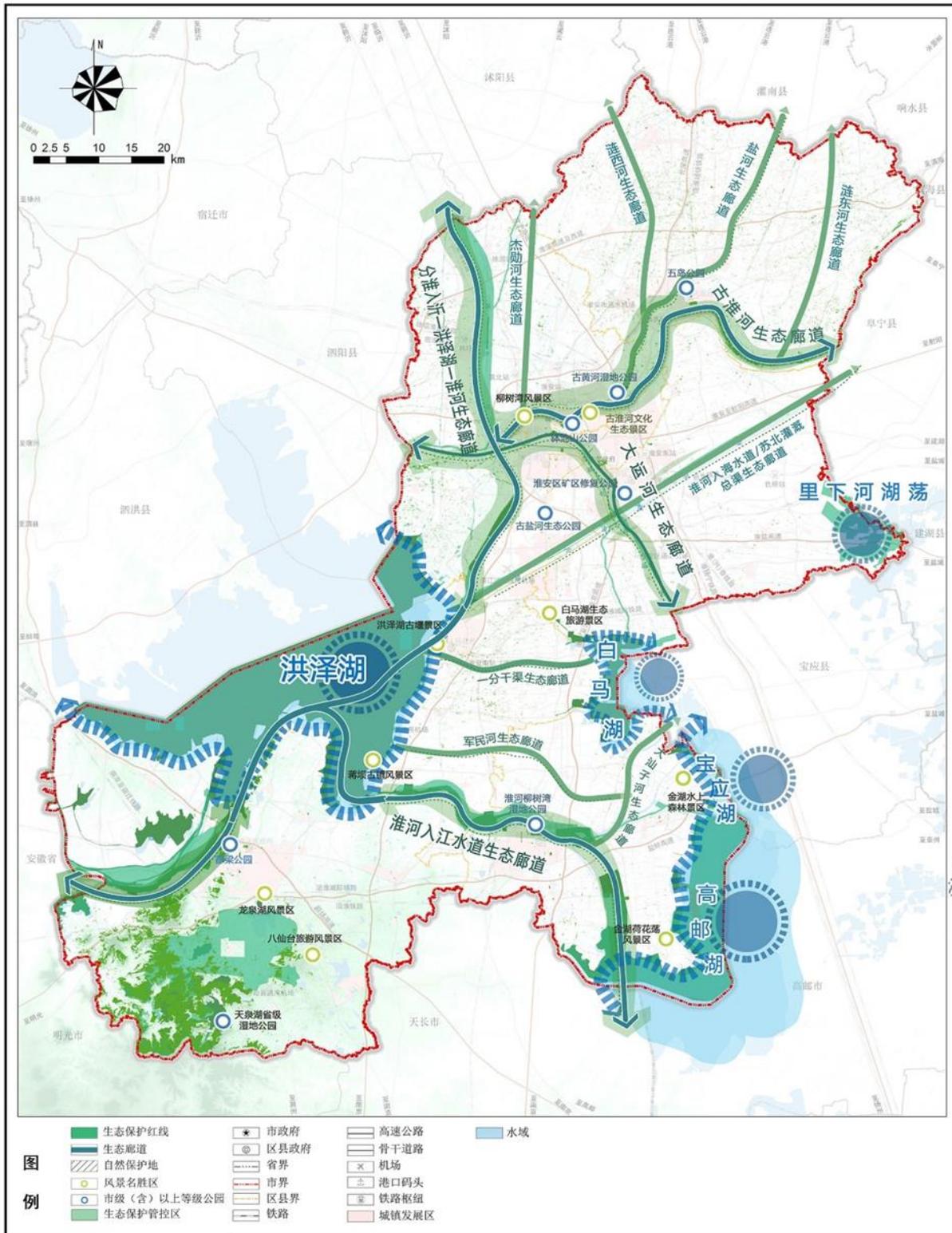
构建蓝绿交织的“百里画廊”特色绿廊体系。“百里画廊”东起淮安船闸，经里运河、京杭运河至五河口，向南经二河、洪泽湖大堤、蒋坝、马坝、官滩至老子山镇龟山村，是美丽江苏的重要体现。

第 34 条 巩固提升生态系统碳汇能力

加快“山水林田湖草”系统保护修复，全面巩固提升生态系统碳汇能力。推进防护林和碳汇林工程，增加林地面积，优化南部丘陵、沿湖、沿河和田间林地布局。发挥耕地及河湖湿地自然碳汇功能，推进洪泽湖、白马湖、高邮湖、宝应湖及联通河网的湿地生态修复治理，贯通生态廊道，提升湿地的初级生产力和固碳功能。推进国土空间综合整治，稳步提升耕地土壤固碳能力。

淮南市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域生态系统保护规划图



第二节 耕地资源保护

第 35 条 优化农业空间格局

规划构建淮安市“三带三区”的农业空间格局。“三带”指沿古淮河、白马湖引河、淮河入江水道构建的 3 条集农耕展示、农田修复、稻渔共生、古河观光于一体的产业带。“三区”指北部高效农业区、中部都市农业区、南部生态农业区 3 个农业示范区。

第 36 条 落实耕地保护制度

坚决落实最严格的耕地保护制度，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，严控耕地“非农化”和“非粮化”，落实藏粮于地、藏粮于技战略，提高粮食综合生产能力，保障粮食安全。

严格耕地用途管制。坚决遏制耕地“非农化”，严格控制各类建设用地占用耕地，确需占用的，必须落实耕地“占补平衡”。严格管控耕地“非粮化”，严格管控一般耕地转为其他农用地。有序规范引导农业生产活动，实行耕地年度“进出平衡”，并进行动态监测监管，坚决制止破坏耕地耕作条件的行为。通过新增和改造提升等手段，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。

第 37 条 严格落实永久基本农田特殊保护要求

永久基本农田重点用于发展粮食生产，任何单位和个人不得擅自占用或者改变永久基本农田用途，重大建设项目选址确实难以避让的，必须按相关法律法规和政策文件要求办理。统筹考虑重大基础设施项目占用、生态建设等补划永久基本农田的需要，在永久基本农田外质量较好的耕地中划定永久基本农田储备区，重大建设项目占用或整改补划永久基本农田的在储备区中补划。建成

后的高标准农田，按照国家规定划入永久基本农田，实施特殊保护。涉及土地征收成片开发等非农建设占用高标准农田的，按现行建设标准进行补建。

第三节 自然生态资源保护与利用

第 38 条 水资源

坚持节水优先，贯彻以水定城、以水定地、以水定人、以水定产原则，落实最严格水资源管理制度，强化用水总量和强度控制，强化水资源刚性约束建设，加强水资源承载空间及重要河湖保护，不断提高用水效率、优化用水结构，保障经济社会可持续发展。

综合水环境问题突出、水生态保护与修复迫切的河道、水域，构建“一脉、五湖、多点”的总体保护布局。“一脉”指南水北调输水通道。“五湖”指洪泽湖、白马湖、高邮湖、宝应湖和里下河湖荡。“多点”主要为市域各县区的重点水域。

第 39 条 湿地资源

至 2035 年，湿地面积保持稳定，湿地保护率依据上级下达任务确定。对湿地实行分级管理，将湿地保护等级分 3 类管控，即国家重要湿地、省级重要湿地、一般湿地。国家重要湿地、省级重要湿地依法划入生态保护红线。加强对湖泊湿地、河流湿地等自然湿地，以及重点保护野生动物栖息地或者重点保护野生植物原生地等人工湿地资源的保护。加强湿地建设，实施以生态湿地为主的生境修复工程建设。

第 40 条 森林资源

加强森林资源保护，提升森林资源总量，建设国家森林城市，

至 2035 年规划预期森林覆盖率依据上级下达任务确定，林地保有量不低于省级下达任务数。规划以规模适度、宜林则林、丰富多元为原则，综合考虑林地生态服务功能和以水田种植为主的自然景观格局，立足林地空间维护生态安全和打造绿色宜居环境功能，优化林种树种结构和林地空间布局。结合造林绿化空间工作方案成果，将适宜造林绿化空间统筹确定为规划造林绿化空间，并落实到国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

第 41 条 矿产资源

实行矿产资源开发利用分区管理，科学划定重点开采区、开山采石禁止开采区、集中开采区和省级保护矿区。至 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，绿色矿业发展水平全面迈入领先行列，形成矿业高质量发展新格局。

第 42 条 自然保护地体系

全市共划定 9 个自然保护地，包括 1 个省级自然保护区和 8 个自然公园。另外，江苏泗洪洪泽湖湿地国家级自然保护区有部分范围在淮安市行政辖区内。

自然保护区功能分区包括核心保护区和一般控制区，自然公园原则上划为一般控制区。核心保护区除满足国家特殊战略需要的有关活动外，原则上禁止人为活动。一般控制区除满足国家特殊战略需要的有关活动外，原则上禁止开发性、生产性建设活动，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。实行自然保护地差别化管控，基于各类自然保护地功能分区，制定建设项目负面清单

与人为活动的限制要求，保障自然保护地生态格局完整与生态功能健康。建设项目需符合自然保护地和湿地保护相关法律法规的规定。

第 43 条 统一自然资源转用管理

完善自然资源全面节约制度，统一自然资源用途转用许可管理，实施土地、水、森林、矿藏等资源使用总量控制。建立健全统一的自然资源占用补偿管理制度，实行耕地、林地、水、湿地等重要自然资源“占一补一、先补后占、占优补优”。健全自然资源有偿使用制度和生态补偿制度，明确资源有偿使用的准入条件、方式和程序。建立健全自然资源资产监管机制，强化自然资源有偿使用全程动态有效监管，建立自然资源资产评估、责任追究等监管机制。

生态空间管控区域是生态空间保护区域的重要组成部分，应严格按照省政府相关管控要求，做好生态空间管控区域监督、管理和优化调整工作。

第五章 城乡融合发展

第一节 人口与城镇化

第 44 条 全市人口规模

以人口高质量发展支撑中国式现代化，更好统筹人口与经济社会、资源环境的关系，优化人口和生产力的合理布局，落实生育政策配套设施空间保障，加快推进以人为核心的新型城镇化和本地人口回流服务，促进人口长期均衡发展，推动城乡区域协调发展。规划至 2035 年市域常住人口总量 480—500 万人左右，实际服务人口能力控制在 550—580 万人左右。

第 45 条 城镇化发展

依托生态本底，促进绿色集约发展。以资源承载能力和生态环境容量为前提，实现经济发展、人口增长与资源利用、环境保护相协调，着力打造绿色生产力。

重点城镇优先，促进人口产业集聚。构建紧凑高效的城镇体系，促进市域人口和生产、服务要素向发展轴带上的重点城镇集聚。

特色差别引导，促进特色镇村发展。“北部田园”重点推进农业规模化，鼓励人口向城市转移；“中部都市”建设都市区，形成服务区域的城镇发展极核；“南部水乡”重点提升旅游业、传统手工业和现代农业发展水平，引导镇村“保特提质”。

优化人口结构，优化生育支撑体系，促进产业创新发展，缓解老龄化压力。扩大岗位供给，提高就业率，引进高素质人才，吸引外出人口回流，强化产业创新发展环境和人力资源保障。

规划至 2035 年淮安市城镇化水平为 80%左右。

第二节 城镇体系

第 46 条 市域城镇体系

落实国土空间开发保护战略，引导淮安全域功能优化，加强县域经济空间支撑，促进县区差异化、特色化发展。衔接“中心城区—县城—重点镇—一般镇”结构，引导全市城镇体系从“1—3—10—47”向“1—2—10—20”优化，形成“极核引领、组团协同、多点支撑”的城镇结构。

“1”是指淮安都市区。包含淮安中心城区和涟水县城，是未来淮安发展的核心，坚持集中集约，形成枢纽能级更高、辐射带动能力更强的城市发展核。“2”是指盱眙、金湖两个县城。“10”是指10个重点中心镇，是城镇体系中的重点镇。“20”是指20个片区中心镇。另有27个城镇型社区，片区中心镇和城镇型社区共同构成城镇体系中的一般镇。

第 47 条 淮安中心城区引导

规划构建淮安中心城区，以绿色崛起为特色夯实江苏中轴，引领沿淮合作；以现代化经济体系建设为核心，实现中心城区经济社会高度一体化发展；以城乡区域协调发展的现代化、一体化，引领疏密有致、分工协作、功能完善、共建共享的新型城镇化格局建设。深入实施“纳湖入城”战略，释放生态魅力，精心打造“百里画廊”，加快一体化快速通道建设，为长三角提供生态新经济特色服务，打造江淮湖群生态绿心示范区。

第 48 条 县城空间发展引导

加快构建县域经济综合竞争力，引导县城集中集约发展，推动

涟水、盱眙、金湖老城改造和城区建设，推进人口集聚、内涵发展，提升功能配套水平，增强集聚带动能力。

1、涟水县：培育市域副城，提升综合服务能力，加快建设百强县步伐。淮安空港与涟水城区重点立足现代物流“金三角”建设，依托公铁水空立体交通优势，引导临空头部企业、枢纽偏好型产业集聚，加快空港枢纽经济区发展，打造临空经济特色新高地。发挥自然资源节约集约示范作用，引领县域经济率先突破，规划达到中等城市服务能力，全面提升产业发展质效和创新能力，放大涟水“省级台商服务工作示范点”效应，打造区域产业承接高地，加强优质公共服务供给，提升城乡居民生活与收入水平。

2、盱眙县：建设现代化山水文化名城，打造淮安融入南京都市圈的南部门户，进一步深化宁淮合作，加快产业动能培育，加速宁淮智能制造产业园、国家现代农业产业园等平台发展，以宁淮智能制造产业园为重要载体，创新宁淮合作模式，发挥山水特色文旅优势，激发城市文化活力，健全公共服务体系，提升城乡公共服务水平。

3、金湖县：聚焦高质量发展，壮大县域综合实力，加快产业提档升级，打造长三角北部装备制造业集聚高地，用好生态文旅资源，放大国家全域旅游示范区品牌效应，重点加强与周边城市的分工合作，强化“县域经济”接轨“区域经济”，进一步聚焦资源要素投放，促进集约节约发展，加快建设宁淮高铁等区域重大交通基础设施，补齐民生领域短板，打造现代化水韵湖城。

第 49 条 重点镇发展指引

以重点镇作为就地就近城镇化的重要载体，承担集聚人口、综合服务、辐射带动的功能。钦工、施河、渔沟、徐溜、红窑、高沟、岔河、黄花塘、马坝和银涂 10 个重点中心镇进一步完善城镇职能，加快产业发展，提高公共服务供给能力和基础设施配套水平，增强对周边一般镇和乡村地区的辐射带动能力。

第 50 条 一般镇发展指引

以一般镇承担农村地区综合服务中心的功能。重点提升基础设施建设和公共服务供给水平，完善综合服务职能，提高镇区宜居建设水平，加强生态环境保护，推进城镇化和农业现代化融合发展。其中苏嘴、车桥、漕运、平桥、马头、丁集、高家堰、西顺河、东双沟、三河、老子山、梁岔、五港、黄营、官滩、管仲、天泉湖、吕良、前锋、塔集 20 个镇作为片区中心镇，提升片区中心服务职能，注重集聚整合片区资源，形成集约发展、联系紧密、合作互补的空间发展单元，和平、黄码、蒋坝、复兴、石塘、朱桥、博里、范集、流均、顺河、岔庙、成集、石湖、唐集、东胡集、大东、南集、刘老庄、三树、南陈集、淮高、鲍集、淮河、河桥、穆店、桂五、金南 27 个镇作为城镇型社区，完善基层服务职能，保障基本生产、生活功能。

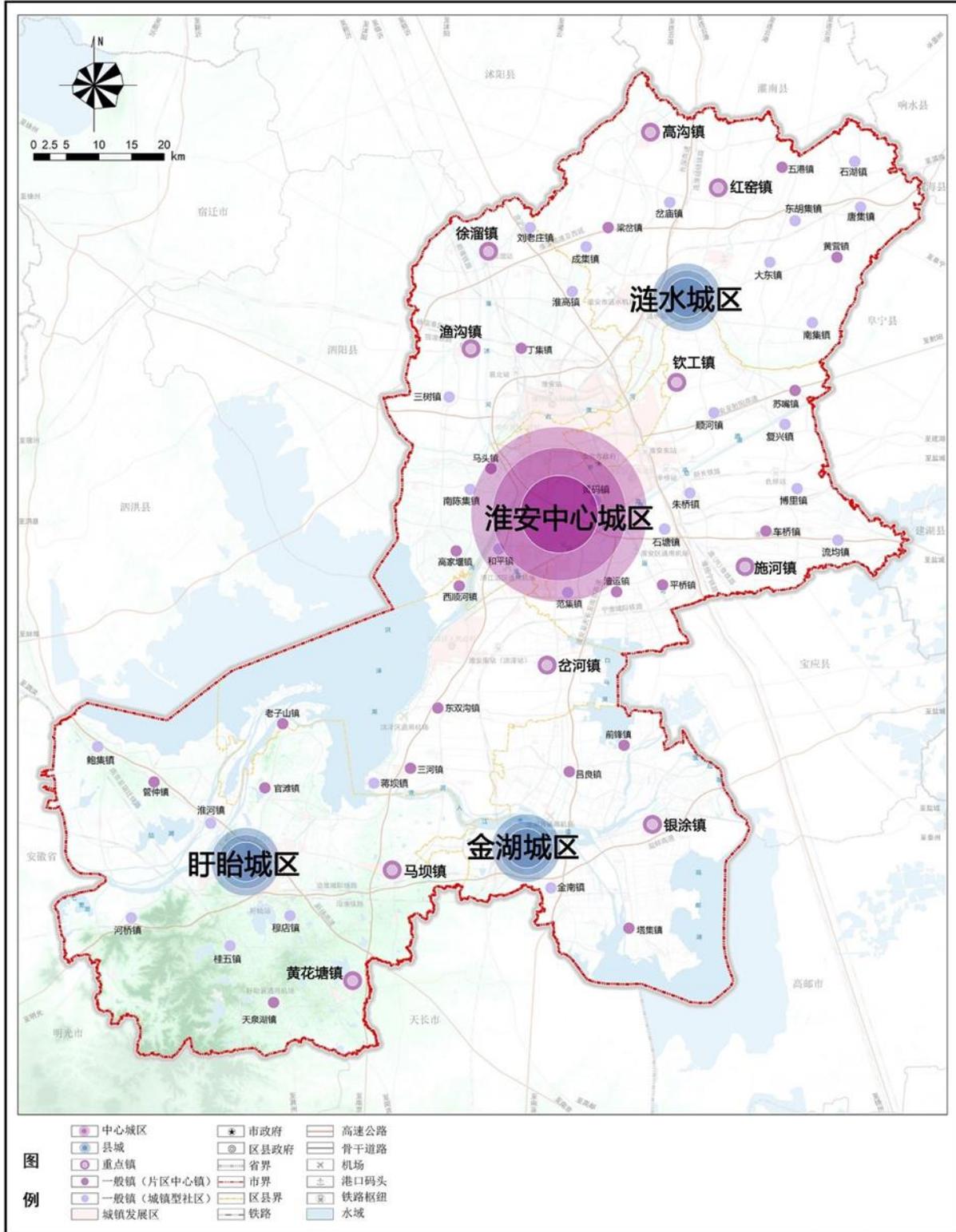
第 51 条 特色镇

打造小城镇特色发展的示范，规划在重点镇和一般镇中择优培育 16 个特色镇。依托自然、旅游、文化等方面具有优势资源禀赋和特色产业基础的乡镇，优化提升现代农业、现代制造、电子商

务等地方产业基础，打造苏嘴镇、吕良镇、施河镇、五港镇、丁集镇为优势产业特色镇。将文化传承、创新展示与城镇建设相结合，打造马头镇、渔沟镇、高沟镇为历史文化特色镇。依托原生态优质资源，鼓励发展健康疗养、休闲度假、养老养生等产业，引入生态新经济，打造岔河镇、蒋坝镇、天泉湖镇、流均镇、漕运镇、老子山镇、河桥镇、塔集镇为生态经济特色镇。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域城镇体系规划图



第三节 镇村布局与乡村振兴

第 52 条 镇村布局优化

按照集聚提升类、特色保护类、城郊融合类、搬迁撤并类和其他一般类，明确各类村庄布局，形成差异化引导。不得擅自减少特色保护类村庄，严格界定搬迁撤并类村庄，逐步明确其他一般村庄发展方向。

集聚提升类村庄要重点推进乡村人口有序集中，按规划配置各类公共服务和公用设施，提高服务周边乡村地区的水平，提高居住环境品质，吸引一般村村民到重点村集中居住；注重在原有村庄形态和肌理上适度集中集聚，注重节约土地，保护好乡村风貌。

特色保护类村庄要在围绕特色的自然、历史、文化资源，壮大特色产业，营造特色空间，使之成为“乡愁记忆”的重要空间载体；结合乡村旅游发展，配套旅游服务设施，提高环境和服务品质；注重在原有村庄形态和肌理上适度集中集聚，协调村庄和自然山水融合关系、塑造建筑和空间形态特色。

城郊融合类村庄要加快推进城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享；逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢、满足城市消费需求等方面的能力；注重节约土地，在形态上保留乡村风貌，在治理上体现城市水平。

搬迁拆并类村庄要在现状村庄配套设施水平不变的基础上，有序引导村民到城镇、集聚提升类与特色保护类村庄居住；拆迁撤并的空间因地制宜复垦或还绿，原则上禁止新增宅基地。

其他一般类村庄应以满足农民基本生活需求为原则，做好基

本公共设施的配置，保持村庄环境整洁卫生；原则上维持现状空间形态不扩张，待发展态势明确后再按照以上四类村庄规划引导。

第 53 条 村庄规划引导策略

分类推进村庄建设发展，加强实用性村庄规划，重点关注乡村特色保护和彰显，全力保障乡村振兴“三级先导”工程和服务新一轮农房改善、农村人居环境整治、特色田园乡村创建等工作。根据村庄分类结果，分别从住房建设、设施配套、特色保护、村庄形态、人口导引、环境整治等方面对各类村庄进行规划引导，努力打造乡村建设行动“淮安样板”。

第 54 条 乡村振兴引导

推动乡村产业振兴。强调镇级统筹、片区联动，加快建设农业强国，大力发展新产业新业态，增强乡村产业发展活力，鼓励乡村一二三产融合发展，拓宽农民增收致富渠道，引导农村居民利用自有住宅或其他条件依法从事乡村休闲、旅游等产业。

加强乡土文化保护。聚焦乡土文明价值提升，挖掘乡土产业的产品价值、文化价值、艺术价值，提升乡土产业，适应现代产业发展趋势，加强传统技艺、民俗风情的保护与传承。结合农房改善项目，推动乡土文化活动和全域旅游业发展，构建综合性的乡土文化体系，打造具有淮安地域特色的乡土文化品牌。

加强乡村风貌管控。延续乡村与自然有机融合的形态，保留乡村田园风貌，凸显乡村的识别性、独特性；注重村庄聚落空间形态与建筑风貌的差异性引导，保持街巷和院落的传统尺度；充分依托当地特色与传统营造技艺，展现特色显著的地域性风貌。

加强乡村公共空间治理。坚持生产、生活、生态“三生”空间全要素治理，镇区、园区、社区协同治理，以“七空间一资源”为重点，建设宜居宜业和美乡村。

补齐乡村基础设施短板。按照基本公共服务标准化、均等化的要求，实施农村普惠性民生工程，健全乡村基层综合公共服务载体，全面提升基本公共服务功能配置水平。

第四节 公共服务设施

第 55 条 完善公共服务中心体系

围绕建设成为更加美丽宜居、开放活力、创新繁荣、幸福共享的运河文化之都的目标定位，充分发挥公共中心承载核心功能、塑造活力都市的功能作用，按照高等级公共中心强集聚、建立全覆盖均等化公共服务网络，形成由市级公共服务中心、地区（县区）级公共服务中心、组团级公共服务中心、街镇级公共服务中心构成的“2+5+6+X”的四级公共服务中心体系。

2 个市级公共服务中心包括中央活力中心与生态文化活力中心两大中心。5 个地区（县区）级公共服务中心包括淮安地区级公共服务中心、淮阴地区级公共服务中心、洪泽地区级公共服务中心、涟水地区级公共服务中心和盱眙地区级公共服务中心。6 个组团级公共服务中心包括运南、开发区、工业园、高新区、金湖、白马湖组团中心。若干个街镇级公共服务中心结合街道行政边界，建设社区生活圈。

第 56 条 城乡生活圈建设

打造“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的社区生活圈作为城

镇基本公共服务配置的基本单元。按照步行 15 分钟可达的空间范围、以 5—10 万人为服务对象，划定居住社区生活圈。至 2035 年基本实现城镇社区公共服务设施步行 15 分钟全覆盖。按照步行 5—10 分钟可达的空间范围、以 0.5—2.5 万人为服务对象，划定基层社区生活圈，重点满足居民基础保障性生活需求。

以乡村社区生活圈合理组织乡村居民日常衣、食、住、行等基本公共服务，适应乡村社区多样化发展和品质提升的需求，完善覆盖乡村全域、多类人群的公共设施，实现行政村域村民出行 15 分钟内可达。

第 57 条 完善全域城乡公共服务体系

满足人民日益增长的美好生活需求，构建全面覆盖、优质均衡的公共服务体系。因地制宜配置公共服务设施，鼓励发展一站式社区公共服务综合体，引导功能组合设置、复合利用，提高社区服务的便利度和活力。做好“民生七有”，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，推动现代化公共服务提档升级，在共同奋斗中创造美好生活，引导完善全域公共服务体系构建和设施配置。完善村（社区）综合服务中心建设，按照每百户居民拥有综合服务设施面积不低于 30 平方米的国家标准，改善社区综合服务设施建设水平，优化社区服务体系和功能配套，重点加强对农村地区和城市老城区社区综合服务设施的建设力度。

完善公共文化服务，建设高品质文化设施，构建市—县（区）—镇（街道）—社区四级现代公共文化服务体系。建成公平、优质、

创新、开放的教育体系，适应学龄人口变化趋势，重点加快义务教育优质均衡发展和县域高中振兴，打响“学在淮安”品牌。构建全面覆盖、服务均衡的健康服务体系，加强各级综合医院、中医医院（中西医结合医院）建设，充分保障各级各类医疗卫生机构用地，完善专科医疗服务体系、加强采供血设施建设、加大城乡基层医疗卫生机构服务设施建设力度。建成医养结合、服务均等的养老服务体系，健全基本养老服务制度和多层次养老服务，打造好社区养老“15分钟服务圈”。健全完善托育服务体系，建立以社区为依托、机构为补充、普惠为导向的托育服务体系。构建完善的全民健身公共服务体系，以市、县（区）级体育设施为核心，镇（街道）级体育设施为骨架，社区级体育设施为基础，公园绿地广场与大中小学体育设施为补充，构建公共体育设施体系。完善社会救助、助残和服务体系，加大困境儿童、残疾人、低收入人口等特殊困难群体保障力度。构建生态节地、服务优质的殡葬服务体系，完善全市公益性殡葬服务设施。

第五节 产业空间布局

第 58 条 加快经济发展转型

完善现代产业体系。围绕优化产业结构、提升产业层次，以产业链和先进制造业集群为抓手，深化产业结构调整。近期培育壮大“333”现代产业集群，即新一代信息技术、绿色食品、新型装备制造三大制造业方向，生态文旅、现代物流、现代商贸三大现代服务业方向，以及特优高效种植、特种健康养殖、特色生态休闲“三特”现代农业方向，筑牢实体经济根基。中远期围绕绿色产业发展，

构建智造创新经济、枢纽服务经济、生态健康新经济三大新经济集群，不断提升产业发展现代化水平和竞争力。

构建三大新经济格局。智造创新经济，以淮安经济技术开发区、淮安高新技术产业开发区两大国家级园区引领，淮安工业园区、淮安经济开发区、清江浦经济开发区、洪泽经济开发区、涟水经济开发区、盱眙经济开发区、金湖经济开发区等省级园区和淮昆台资合作产业园、宁淮智能制造产业园等多元创新单元为支撑，促进优势电子信息产业智能高端化，培育医药、计算机等高技术制造业。促进制造业向技术研发、产品设计、产品精深加工、销售渠道构建等价值链的两端延伸。**枢纽服务经济**，联动涟水空港、高铁东站、新港三大枢纽片区，吸引枢纽偏好型产业在枢纽周边集聚，实现产业与枢纽的深度融合。依托枢纽培育信息服务、检验检测、高技术服务等高新技术服务业，打造完善的综合服务体系，深入参与区域分工合作。**生态健康新经济**，突出淮安水韵特色，围绕大运河、淮安历史城区、古淮河、洪泽湖、白马湖等生态文化重点片区，打造区域性绿色休闲门户，加快休闲旅游产业提质升级，有机融合休闲、生态、旅游、文化等要素，培育文化艺术服务、休闲娱乐旅游、健康体验服务、文化创意服务等新经济业态。

第 59 条 加快形成创新发展格局

加强创新要素聚集，打造特色产业领域创新生态，谋定创新驱动发展的重点地区，优化调整各大国省级产业平台、特色平台空间格局，加强特色园区与产业载体建设，构建“一轴一核多点”的创新要素配置格局。

宁淮创新轴。加强与创新源中心城市南京的深度合作，沿宁淮城镇发展走廊建设宁淮创新轴线，对接南京及江北新区，链接南京创新要素集聚，招引符合淮安创新阶段和分工体系的创新环节，助推淮安本地传统产业融合、创新再生。**市区创新集聚核。**集聚创新研发与孵化，结合淮安高新技术产业开发区、淮安经济技术开发区、淮昆合资合作产业园等重点产业平台，以及高教园区创新科研集聚区，促进产业创新转化，加强综合性产业平台服务能力，激发智能创新产业发展新动能。**多点。**激发点状创新活力，以县区经开区、乡镇产业园区为载体建设专精化的创新转化基地，加强重点镇产业功能培育，激发小城镇发展潜力。通过宁淮智能制造产业园等特色重点平台，吸引外部创新要素集聚，成为创新迸发活力点。

第 60 条 引导工业用地控制线划定

引导划定全市工业用地控制线，促进工业用地集中集聚、提质增效、增存并举。优先保障重大平台工业用地控制线，引导工业用地空间指标优先向重大园区平台和高新技术产业项目投放；提高存量产业用地的利用效率和产出效益，通过加快实施增容技改、闲置扩能、退二优二和混合利用等路径，推动产业空间精细化利用。结合工业用地控制线划定，完善规划建设、土地利用等配套措施，稳定全市工业空间“基本盘”。

第六节 地域特色风貌塑造

第 61 条 城市特色定位

淮安城市特色定位和总体意象是“伟人故里、生态水城、运河之都、江淮名城”。

牢记习近平总书记“把周总理家乡建设好，很有象征意义”的嘱托，加强周恩来纪念馆、周恩来故居等纪念空间景观设计及周边风貌协调，依托恩来干部学院等设施打造城市新地标，传承总理精神，塑造城市红色文化品牌。

建设“生态水城”，保护“江淮水乡”生态基底，保护水系格局，强化中心城区内河滨地区风貌控制，塑造湖风河韵的城市特色。

建设既有古城风韵，又有时代风貌的“运河之都”，贯彻落实习近平总书记的重要指示，将大运河文化带建设作为弘扬淮安地域特色文化的重大载体，塑造淮安“水韵”、“书香”的人文特色，实现“一条河尽显淮安文化之美”。

落实全省重点功能区战略布局，建设“江淮名城”，以“生态优先，绿色发展”为导向，立足历史文化名城建设，彰显世界美食之都特色，建设“一区两带”生态宜居城市，积极探索江淮生态经济区建设，彰显水乡特色风貌。

第 62 条 城市特色空间体系与风貌特色引导

依托城市河湖水系串联景观节点和开敞空间，突出水韵淮安，构建“两廊、八片、多点”的市域空间特色引导体系。结合市域山、水、城格局以及特色资源分布情况，以 2 条特色景观廊道为骨架，划分 8 大特色风貌片区，并打造多个城乡特色培育节点。

特色景观廊道。引导里运河—京杭大运河特色景观廊道、古淮河—盐河特色景观廊道建设，打响水韵悠长、绿意盎然、文化芬芳的城市特色品牌。**特色风貌分区。**打造大湖洪泽特色风貌区、平原

生态风貌区、水乡湿地风貌区、低丘生态风貌区、运河之都风貌区、枕河涟水风貌区、山水盱眙城镇风貌区、傍水金湖城镇风貌区等 8 个特色风貌分区。**特色节点培育。**打造洪泽渔人湾特色培育节点、方特主题游乐特色培育节点、白马湖旅游度假特色培育节点、历史文化名城特色培育节点、马头文化名镇特色培育节点、老子山特色培育节点、盱眙第一山特色培育节点、金湖荷花荡特色培育节点等多个特色培育节点，作为展示淮安城市魅力的重要节点。

第 63 条 畅通水韵脉络，绘就淮上美丽画廊

维育生态安全格局，保护全域生态本色，培育水绿共生、绿色高效的生态绿廊。率先构建环城高速公路生态防护廊道、苏北灌溉总渠生态防护廊道、高铁沿线生态景观廊道。

凸显乡田活力特色，促进一二三产融合发展，营造大美乡田、承载乡愁的田园回廊。率先连通淮河—洪泽湖—高邮湖—白马湖河湖廊道网、红色文化乡田旅游廊道、运河水工文化旅游廊道和自然山水休闲旅游画廊。

点染城乡休闲美韵，引领绿色健康生活方式，构建美丽宜居、复合多元的休闲连廊。以京杭大运河、里运河、古淮河、古盐河、盐河、苏北灌溉总渠和淮河入海水道为骨架，结合绿地系统、慢行系统、各类共享服务设施，彰显城市历史文化底蕴、提升中心城市建设品质。

第 64 条 探索魅力湖区建设，打造江淮水乡客厅

聚焦洪泽湖、白马湖生态优势，于两湖之间打造江淮水乡客厅、美丽江苏“绿芯”先行示范区、江淮文化脉络展示区，展现江淮绿

心魅力。柔性嵌入功能，培育生态新经济新业态。探索区域协同，促进南北合作共商、共建、共治、共享、共赢。

重点推进洪泽湖文旅创新发展先行区建设。引导洪泽方特片区、蒋坝镇、老子山镇、东双沟镇、三河镇、西顺河镇及沿湖乡村构建多层次的生态空间网络体系。有机嵌入区域级、标志性的休闲旅游、健康养老、文化创意、会务会展等功能，提升生态文旅服务品质。利用生态资源文化资源和特色产业优势，吸引南京都市圈创新资源集聚，加快创新链与产业链融合，构建“游一研一学一产”协同共进的产业布局，建设生态经济走廊。

加快白马湖国家级旅游度假区创建。统筹环湖城镇及乡村发展，丰富文化旅游、休闲农业、健康养老功能，培育特色生态旅游休闲产业，完善旅游基础设施，设置特色服务场景，打造江淮水乡特色度假区。

塑造特色乡村风貌格局，挖掘水网地区的特点，布局突出江淮水乡特色。布局“水乡创新单元、生态创新聚落、智慧社区创新组团”，呈现和谐共生的聚落环境和面向未来的生产生活场景。

第七节 建设用地节约集约利用

第 65 条 建设用地策略

深化土地供给侧结构性改革，以资源环境承载能力为硬约束，实施“框定总量、严控增量、盘活存量、用好流量、提升质量”的建设用地管控原则。落实省级下达建设用地指标，严控建设用地总量规划，优化建设用地结构。

推进建设用地提质增效、增存并举。加快中心城市建设、提升

中心集聚与辐射功能；加大存量低效用地盘活力度，加快推进旧城改造，有序推进存量建设用地优化利用。积极推进都市型工业向新区集中、人口向城区集中、住宅向社区集中，促进资源可持续利用，提高节约集约用地水平。

探索混合用地配置模式。按照主导用途大类，综合考虑空间、布局、业态融合、安全生产、环境保护等因素，探索制订主辅用途“准入组合+负面清单”，明确两种或两种以上用途混合的类型和比例等内容，引导工业、仓储、研发、办公、商业等用途混合布局、空间设施共享，合理预留弹性发展空间。合理设置工业企业和工业园区环境防护距离，强化生态隔离带建设，降低工业区对居住区等生活空间的干扰和影响，保障城市人居环境安全。

第六章 历史文化保护与特色彰显

第一节 保护目标与保护体系

第 66 条 保护目标

坚持保护历史真实载体和历史环境、系统展示与综合利用、统筹面向建设与管理的原则。通过对城市历史文化遗产的系统性和完整性保护，传承淮安独特的历史文化价值，充分彰显淮安运河文化、古城文化、名人文化有机融合的地域文化内涵，把淮安建设成为古代文化和现代文明交相辉映的运河名城。

第 67 条 保护内容框架

建立大运河世界文化遗产、历史文化名城、名镇古村、历史文化街区与地段、文物古迹及非物质文化遗产保护传承体系。历史文化名城主要包括与历史文化相关的自然环境和历史城区。名镇古村包括历史文化名镇、传统村落和其他古镇村。文物古迹包括文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物、地下文物埋藏区、历史建筑、工业遗产及历史环境要素等。

第二节 大运河世界文化遗产保护

第 68 条 大运河遗产保护

保护淮安市大运河遗产尤其是清口枢纽、总督漕运公署遗址 2 处世界文化遗产区。严格执行《中华人民共和国文物保护法》《大运河遗产保护管理办法》《大运河遗产保护与管理总体规划（2012—2030）》《中国大运河（江苏段）遗产保护规划（2011—2030）》《淮安市大运河文化遗产保护条例》等，满足大运河遗产保护规划体系确定的保护区划与管理要求。

强化对大运河核心监控区内各类国土空间保护与开发利用活动的管控和引导。落实江苏省《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》和淮安市《大运河淮安段核心监控区国土空间管控细则》的分类管控要求。

第三节 历史文化名城保护

第 69 条 与历史文化相关的自然环境

保护市域北部田园、南部水乡的自然山水格局，保护洪泽湖、白马湖、高邮湖等大中型湖泊。保护大运河（淮安段）、古淮河、盐河、淮河入江水道、淮河入海水道、苏北灌溉总渠等水文化生态廊道，维护“江淮水乡”自然生态格局基底。

第 70 条 历史城区保护

1、城池格局保护：保护老城、新城、联城形成的“北阻黄淮、西濒运河、深池迭绕、互为呼应”的三联城整体空间格局。东至楚州大道，南至润河，西至文渠、萧湖东南湖岸和里运河，北至翔宇大道，总面积约 5.6 平方千米。保持老城、夹城、新城三城联立的平面轮廓，开展城墙、城门、水关节点空间环境景观整治，设置遗产标识说明。保持历史城区中轴线及其对称布局的传统景观风貌。

2、古城河湖水系保护：保护老城“三奇合抱”“三湖一垠”的水系格局以及结合水形水势形成的文通塔与龙光阁文峰对峙、“巽亥合秀”的人文空间关系。保持文渠、三湖一垠等历史水系的走向和连通性，保护河湖水系的自然岸线、形态、宽度，保持水面率，充分发挥河湖调蓄功能。

3、街巷格局保护：保护历史城区 50 条历史街巷以及以镇淮

楼为中心的棋盘式道路街巷格局。保持新城和夹城的各城门、水关之间主要道路相互联通，保护历史街巷的位置、走向、名称和其他历史环境要素。

4、传统空间形态和建筑风貌管控：全面保护淮安古城整体风貌，严格控制历史城区建筑高度，延续南北融合、刚柔并济、青砖灰瓦、清水砖墙的淮安传统风貌特色，对古城内建筑风貌实行差异化保护。严格控制历史文化街区、历史地段保护范围内以及历史街巷、历史水系两侧建筑的整体风貌，其他区域整体风貌与古城整体环境相协调，延续传统建筑风格，严禁破坏古城整体风貌。

第四节 名镇古村保护

第 71 条 历史文化名镇保护

保护省级历史文化名镇马头镇。保护镇域历史格局与自然地理环境，包括经黄河夺淮、蓄清刷黄等自然与人工改造之后形成的地貌、水工与景观环境。保护随地理环境变化而不断变迁的甘罗城遗址、淮阴故城、旧县遗址等聚落遗址和传统风貌。保护镇域文物古迹、历史建筑和相关历史信息，挖掘镇域地方与传统文化特色。保护清口枢纽世界文化遗产，保护中运河、张福河、古淮河、里运河等河道和堤坝体系。

第 72 条 传统村落保护

保护中国传统村落老子山镇龟山村。保护村落整体格局和风貌，保护街巷空间、文物古迹、传统风貌建筑、历史环境要素，保护村落周边自然环境。

保护江苏省传统村落，保持和延续村落的传统格局和历史风

貌，维护其地形地貌、街巷走势等空间尺度，不得改变与其相互依存的山、水、田、林、路等自然景观环境的空间关系和形态。

第 73 条 其他古镇村

保护渔沟镇。保护渔沟镇域内的淮沐河、古圩河、跃进河、包家河等多条河流交织的水系网络环境，强化运河水乡的历史风貌特征，保护古镇原有的街巷格局、轴线肌理和甬城遗址、八角琉璃井等历史文化遗存。

保护杨庄村。保护村落与漕运和运河水系相关的历史信息、遗存，挖掘其历史风貌环境特色，保护村落传统街巷格局，强化“运河街市”的历史风貌、环境特征。

第五节 历史文化街区和历史地段保护

第 74 条 历史文化街区保护

保护河下古镇历史文化街区，完善公共服务设施与旅游设施，增强街区活力。重点保护湖嘴大街一花巷、估衣街鱼骨式传统空间肌理和街巷格局，保持原有空间尺度，对沿街建筑进行专项保护与整治。保护街区内的古树、古井、门楼、店标等历史环境要素。控制街区周边的景观环境，新建建（构）筑物的风格、高度、体量、色彩和形式应与街区的风貌、特色相协调。

保护上坂街—驸马巷—龙窝巷历史文化街区，保持传统居住为主的社区功能，完善社区服务设施。整治文渠、上坂街、驸马巷、龙窝巷沿线建筑和公共空间；保持街区街巷格局与尺度，强化街巷与漕运广场联系；维护以青砖灰瓦低层建筑群落为主的空间肌理和立体空间形态；整治街巷道路和店铺立面，与街区风貌相统一。

第 75 条 历史地段保护

保护历史地段。保护传统风貌和格局特征，一般不得改变历史地段的主体功能和用途，保护原有的空间格局、建筑和院落形式，保持传统街巷的位置、走向、名称和其他历史环境要素。新建和改建建筑物、构筑物的尺度、风格、色彩须与整体历史风貌相协调。强化历史地段活力复兴，采取小规模渐进式更新改造方式，不得大拆大建。

第六节 文物古迹保护

第 76 条 不可移动文物保护

保护市域各级文物保护单位。按《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国文物保护条例》进行原址保护，划定文物保护单位保护范围和建设控制地带。不允许改变文物的原有状况、面貌及环境。如需进行必要的修缮，应在专家指导下遵循“不改变原状”的原则，做到“修旧如故”，并严格按法定程序进行。逐步整治建设控制地带内不符合保护控制要求的建筑物、构筑物，加强文物周边环境整治，提升环境品质。

保护市域尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物。有序推进调查和审核工作，对其名称、类别、位置、范围等事项予以登记和公布，报上一级文物行政部门备案，并对未定级不可移动文物作出标志说明，建立详实的记录档案。

第 77 条 地下文物埋藏区保护

保护市域地下文物埋藏区。保护相关遗址，完善保护管理体系，加强基础设施和遗址保护与展示设施建设，提升保护展示利用水

平。有序开展地下文物埋藏区的考古发掘与研究，对重点遗址应编制保护规划。沿地下文物埋藏区范围设立标识，与建设用地之间留有必要的缓冲空间，避免周边建设对遗址造成破坏和不良影响。所有涉及地下埋藏区的建设行为均应考古先行，严禁在未考古发掘的状态下进行地上施工建设。

第 78 条 历史建筑保护

保护市域历史建筑。按照《淮安历史建筑保护告知书》《城市紫线管理办法》做好保护工作。保护历史建筑及其所依托的自然环境。任何单位和个人不得损坏或擅自迁移拆除。在保护的基础上，创新利用方法与手段，鼓励积极利用，室内可以按照现代生活要求进行改建，增加必要的设施。

第 79 条 工业遗产保护

保护市域工业遗产。依照现有保护类型和保护级别，严格按照文物保护单位、历史建筑、未定级不可移动文物保护等相关法律法规和保护要求进行保护。编制工业遗产保护专项规划，加强对工业遗产的分级、分类保护和利用的研究，明确遗产构成，发掘工业遗产价值内涵，制定遗产保护要求和强制性条款，明确工业遗产利用策略和具体利用措施。

第 80 条 历史环境要素保护

保护市域古树名木、古井、古桥梁、古码头和古驳岸。严格执行《城市古树名木保护管理办法》和《江苏省城市古树名木保护管理规定》，持续推动古树名木普查和名录公布。全面保护古井、古桥、古码头和古驳岸等历史环境要素，列入市级文保单位的历史环

境要素按文保单位相关要求实施保护。重点整治古井、古桥、古码头和古驳岸等历史环境要素周边环境，保持原有特色、风格、材质。

第七节 非物质文化遗产保护

第 81 条 非物质文化遗产保护

重点保护列入国家级、省级、市级和县级非物质文化遗产代表作名录的项目，按照各级专项保护规划要求进行保护。完善非物质文化遗产的发掘、记录、整理、登记，按照抢救性保护、记忆性保护、生产性保护和区域性整体保护等方法实行分类保护。为非物质文化遗产的传承提供必要的空间载体，包括博物馆、展览馆、艺术馆，组织民俗活动、节庆活动等，丰富城市文化活动。建立完善传承人制度，缓解传承人老龄化、人才断档的困境。鼓励、支持合理利用非物质文化遗产资源，开发具有地方特色的传统文化产品和服务，拓展非物质文化遗产旅游资源。

保护传承红色革命文化。结合中共中央华中分局旧址、周恩来纪念馆、苏皖边区政府旧址纪念馆、新安旅行团历史纪念馆等重要红色文化资源，重点展示在抗日战争和解放战争时期，在淮安发生的新安旅行团抗日救亡活动、刘老庄战斗、涟水保卫战等一系列重要军事事件，凸显淮安在我国近代历史中不可或缺的重要地位和淮安人民英勇抗争的革命精神。

传承弘扬淮扬文化。充分发挥各类文博场馆的保存和宣传作用，以多种形式的宣传教育增强淮扬文化自信。搭建更具时代感和表现力的新兴载体，鼓励传统工艺、技艺与现代技术融汇贯通。联合周边城市组织非遗项目的国际高端文化交流，开展“民间工艺大

师”“淮扬名厨”等活动，提升淮扬文化影响力和城市文化竞争力。

第八节 历史文化特色彰显

第 82 条 大运河文化带与国家文化公园建设

依托大运河及相关水系建设大运河文化带。充分把握大运河淮安段文化遗产的活态特征，坚持整体性、系统性、抢救性、预防性的保护原则。加强文化遗产系统保护，增强文化遗产传承活力，阐发文化遗产当代价值，彰显文化内涵，延续历史文脉。

建设大运河淮安段国家文化公园展示体系。设立大运河国家文化公园管理区，划分管控保护区、主题展示区、文旅融合区、传统利用区四类主体功能区，明确正负面清单。

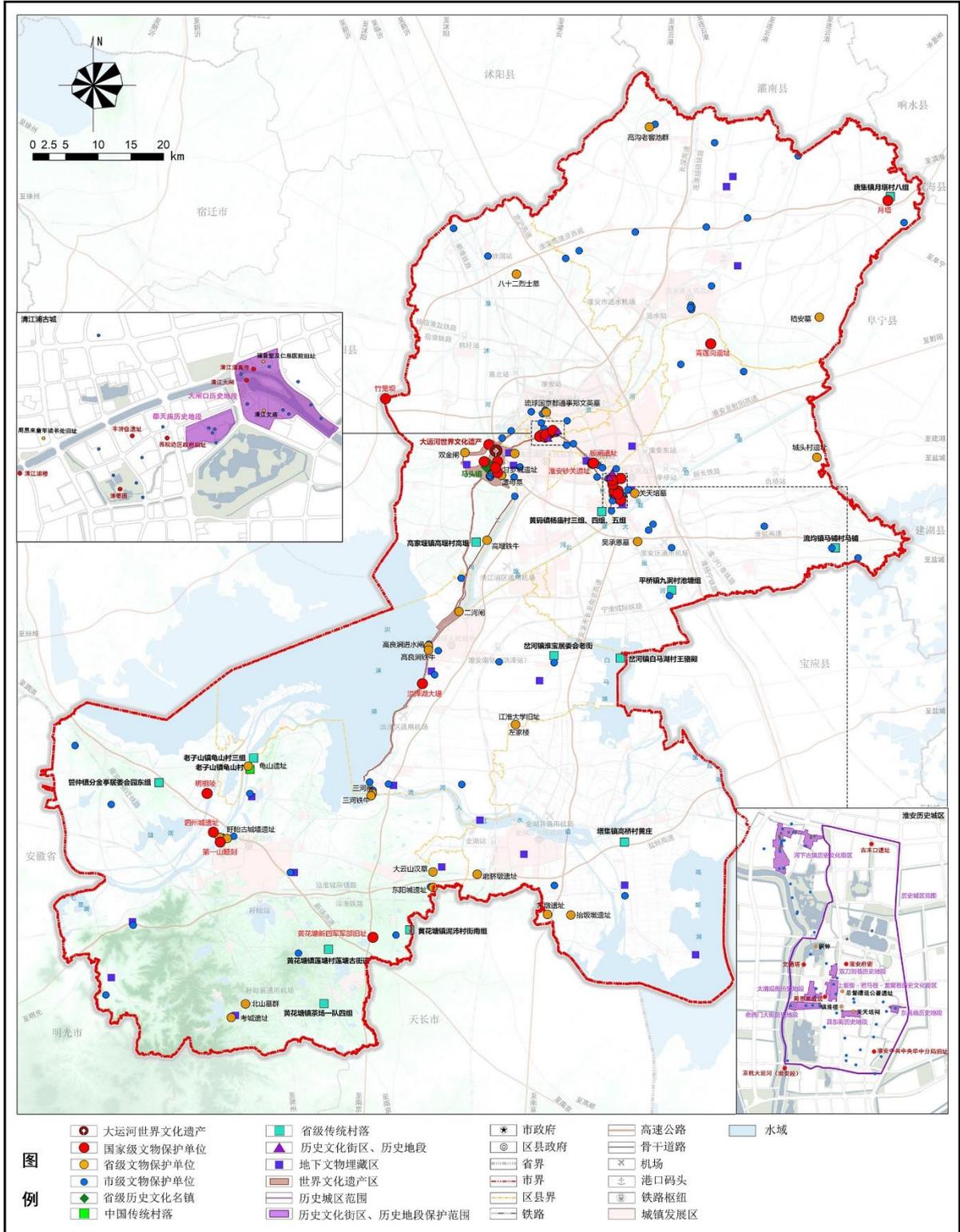
第 83 条 系统展示与活化利用

结合市域综合交通体系，依托交通枢纽及区域主要道路，构建覆盖全域的历史文化遗产展示与利用网络，串联大运河文化资源、红色革命文化资源、淮扬文化和自然生态本底资源。

构建 3 条主题展示线路。聚落更迭主题展示线路展示市区范围地理变迁和聚落更迭历史；漕运主题水上展示线路联系淮安古城和清江浦老城，展示淮安作为南北漕运的运输中心，在历史上维系国家经济命脉中发挥的作用和独特的漕运文化传统；水工科技主题展示线路重点展示淮安古代高超的水利工程勘测、设计、施工和维护技术。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域历史文化保护线规划图



第七章 市辖区国土空间格局

第一节 国土空间规划格局与分区

第 84 条 市辖区格局优化

统筹优化市辖区各类要素，整体谋划农业、生态、城镇空间，建设人与自然和谐共生的现代化城市空间，规划形成“两湖一环五廊道、一轴一城一客厅”的国土空间总体格局。

“两湖”是洪泽湖和白马湖，“一环”是环主城区高速公路，“五廊道”是分淮入沂、古淮河—盐河、淮河入海水道—苏北灌溉总渠、洪泽湖和白马湖，“一轴”是京杭大运河—里运河和沿岸历史街区、文化遗存保护地区，“一城”是淮安市主城区，围绕“美丽淮安”、“强富美高”，打造幸福宜居的都市区主城。“一客厅”是洪泽湖和白马湖地区。

第 85 条 市辖区国土空间规划分区

市辖区规划五类一级分区，包括生态保护红线区、生态控制区、永久基本农田保护区、城镇发展区和乡村发展区。

生态保护红线区是生态保护红线集中划定的区域。生态控制区为生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的区域。永久基本农田保护区为划定的永久基本农田区域。城镇发展区是城镇开发边界围合的范围。乡村发展区包含永久基本农田集中区以外的零碎基本农田、一般耕地、部分林地、村庄用地以及休闲旅游配套设施。

第二节 国土空间用途结构优化

第 86 条 协调农业、生态与城镇空间

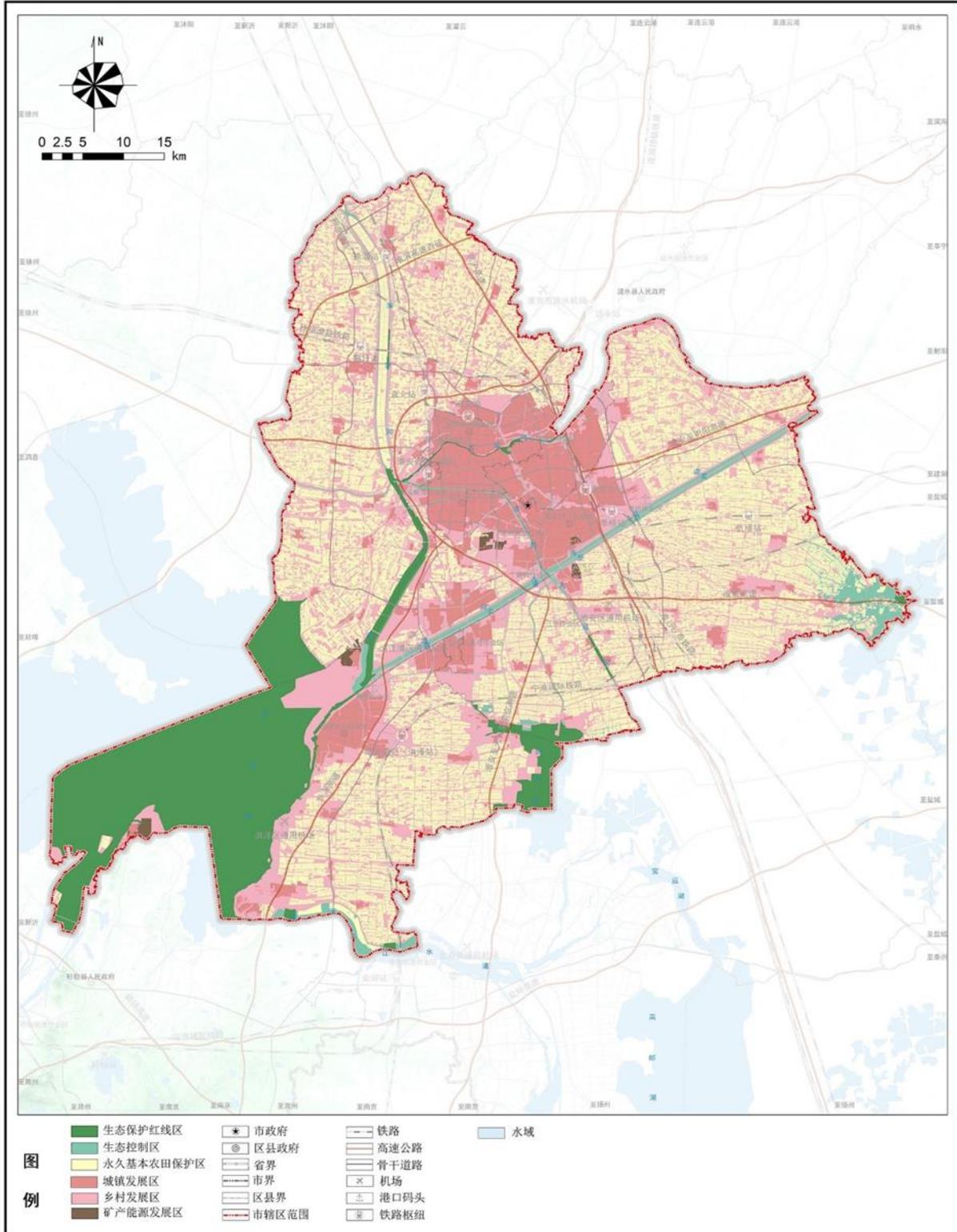
坚持最严格的耕地保护制度、生态保护制度和节约用地制度，严格保护耕地资源，落实耕地和永久基本农田保护红线。严格保护湿地资源，强化湿地建设与管理，加快保护区建设与管理；加强其他土地开发的生态影响评价，严禁在生态脆弱和环境敏感地区进行土地开发。

第 87 条 合理优化建设用地结构

以优化城市功能布局 and 空间结构为目标，注重城乡融合，促进城镇与乡村空间连通性，以城镇的区位优势带动乡村一体化发展，促进形成高质量发展的新起点。优化市辖区城镇空间，加强中心城区各类建设用地总量控制和结构调控，推动人、城、产、交通一体化发展。保障乡村振兴发展需求，以乡村振兴为契机，加快村庄用地布局统一规划，加大城乡建设用地增减挂钩实施力度。把握枢纽机遇，夯实基础设施，加快铁路、航空、港口、公路和综合客运枢纽建设，做强腹地优势，重点保障重大基础设施用地。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市辖区国土空间规划分区图



第三节 公共服务设施

第 88 条 城乡生活圈建设

坚持政府主导、多方参与，统筹各级各类设施资源，鼓励共建共享，通过营造高品质的公共服务体系，打造优良的生产生活环境品质，吸引高端人才和创新产业入驻。不断推动淮安市经济社会高质量发展，提升城市整体形象和品质，满足各类人群需求，促进社会融合。

构建 15 分钟社区生活圈。以社区生活圈作为基本公共服务配置的基本单元。在满足城乡居民基本公共服务基础上，积极适应未来社区多样性复合性的需求，提供促进全年龄段学习成长和人类可持续发展的功能，打造“宜居、宜业、宜游，宜学、宜养”的社区生活圈，实现高品质生活、建设美好家园。

鼓励公共服务设施功能兼容和复合利用。除市、区级等高层级公共服务设施及基础教育等独立性较强的设施外，促进功能具备复合利用的设施进行兼容配置。鼓励公共服务设施采用深度一级开发模式，统一规划、统一实施、统一管理，研究制定准入、置换和退出机制。建立不同公共服务设施之间的分时、分区共享机制，充分发挥公共服务设施的服务效能。

第四节 生态修复和国土综合整治

第 89 条 国土空间生态修复和全域综合整治目标

坚持“山水林田湖草”系统整治修复的理念，坚持生态优先和最严格的耕地保护制度，不断优化国土空间格局，提高资源利用效益。落实全省自然生态保护修复行为负面清单，严格实施国土空间

用途管制，强化生态空间监管执法。坚持立足生态系统整体性和区域自然环境差异性，因地制宜、科学施策、整体推进，以国土综合整治为手段，促进淮安市辖区空间布局紧凑、耕地集中连片、土地利用高效、生态环境秀美，全面优化市辖区国土空间整体格局。

第 90 条 生态修复

根据市辖区自然资源禀赋和生态关键性问题，针对性地推进“山水林田湖草”系统治理。结合平原水乡环境特质，突出以河湖联动整治跨境污染和面源污染，修复自然岸线与林地湿地资源，整体保护河湖水系网络。合理沟通城市水系，有效促进水体流动，构建健康水循环体系。系统开展城乡生活污水治理、黑臭水体整治，建设农村生态河道和生态清洁小流域，推进全域水环境提升。同时修复洪泽湖、白马湖、古淮河、里下河等流域地区的重要湿地生态功能。提升林地抚育，促进林地集中连片，整治零散残次林地。保护与修复工矿地区的生态。维护京杭大运河、古淮河、淮河入海水道、苏北灌溉总渠等主要河流的清水通道，确保水污染治理和水质功能达标。

第 91 条 农用地整治

严格执行“以补定占、先补后占”规定，引导建设不占或少占耕地。以高标准农田建设为抓手，通过农田基础设施配套，土壤肥力修复和土壤质地改良等路径，稳步提高耕地质量与产能，形成优质、高效、抗旱防涝、高产稳产、生态优良、集中连片成规模的高标准农田建设区。乡村发展区的一般农用地，按照现代农业发展要求，改善土壤环境和耕作生产条件，提升耕地质量等别，有针对性

地促进一般农用地提质改造。

第 92 条 建设用地整治

衔接市辖区内各区镇村布局规划，分类引导农村宅基地整治，促进乡村集约发展。以搬迁撤并类村庄作为农村宅基地整治重点对象，按照规划推进中心村建设，引导农民适度集中居住。充分利用城乡建设用地增减挂钩、土地复垦等措施，尊重农民意愿，积极推进搬迁撤并类村庄宅基地减量化。积极引导开发边界外的零散工业向工业园区或生产基地集中布局，集约用地，推动开发边界外的工业用地减量化，逐步有针对性地合理复垦零散分布工业用地。有序推进老旧小区改造，实现空间提质增效，开展重点地区内的旧厂进行成片连片改造；加快推进工业产业区块内的旧厂淘汰落后产业，引入创新型优势产能，实现空间重构和土地重配，推动优势资源和要素集聚发展，推动重点地区批发市场整治提升和物流园区用地改造。

第八章 中心城区布局优化

第一节 空间结构与中心体系引导

第 93 条 空间结构

落实全市总体空间布局，规划形成“一带两心、两轴九组团”的中心城区空间结构。

“一带”指大运河文化带，“两心”指中央活力中心与生态文化活力中心，“两轴”指城市融合发展轴与产业创新发展轴，“九组团”指城中组团、运南组团、淮安组团、淮阴组团、洪泽组团、生态文旅组团、开发区组团、工业园组团、高新区组团。

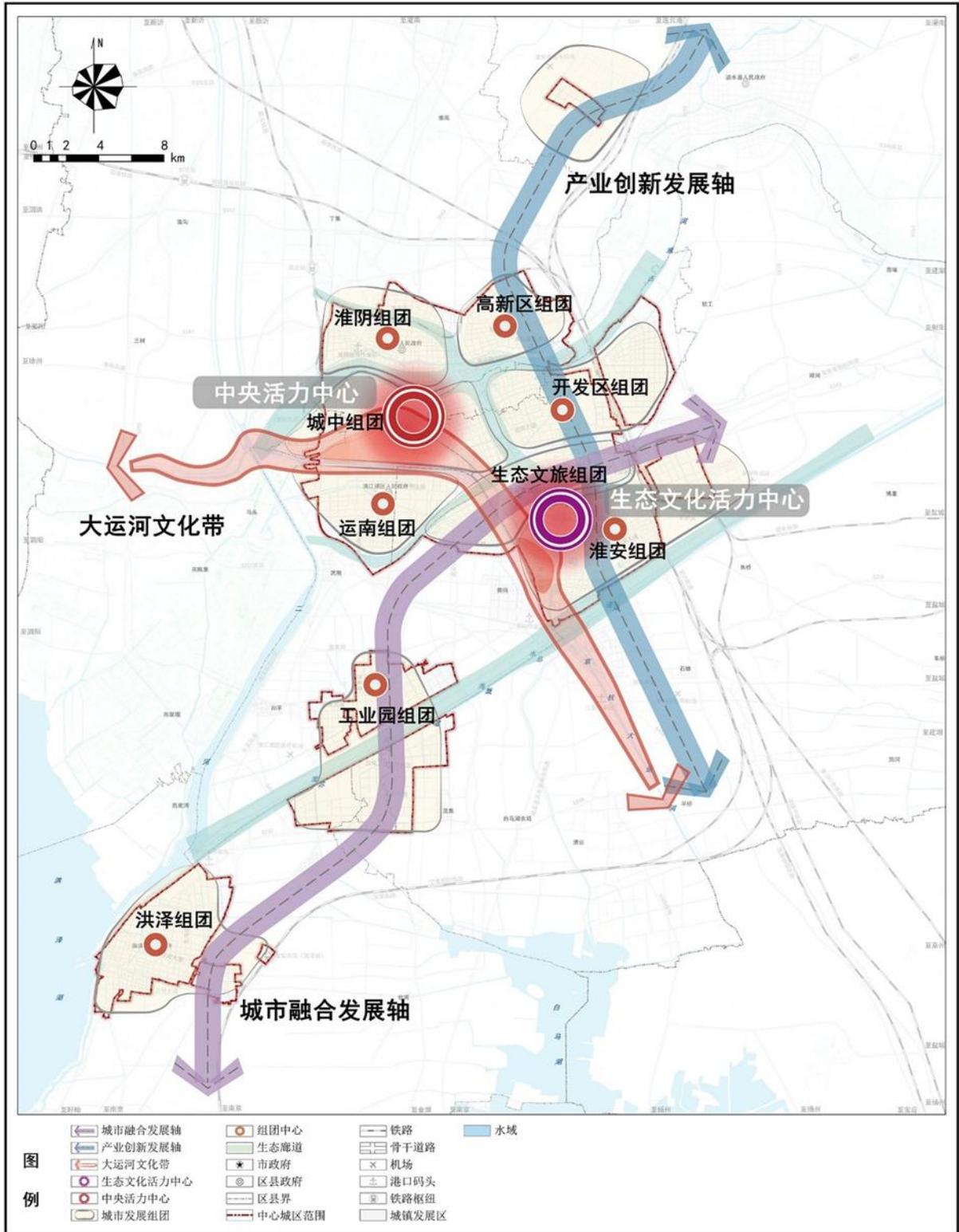
第 94 条 中心体系构建

规划着力全面提升城市功能、城市活力和城市形象，满足市民多元生活需求，按照高等级公共中心强集聚、建立全覆盖均等化公共中心网络，形成由市级中心、组团级中心、街道级中心构成的“2+9+X”的三级中心体系。

2 个市级中心包括中央活力中心与生态文化活力中心两大中心。9 个组团级中心包括城中组团、运南组团、淮安组团、淮阴组团、洪泽组团、生态文旅组团、开发区组团、工业园组团和高新区组团九大组团级中心。若干个街道级中心结合街道行政边界，构建居住社区生活圈，满足居民日常活动需求。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

中心城区空间结构规划图



第二节 功能布局与用地结构优化

第 95 条 规划分区

规划对中心城区城镇发展区细化至二级分区，形成包括居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区等主导功能区。

居住生活区。重点提供多层次、多元化的居住用地，提高基本公共服务设施、商业服务设施和公园绿地的供给质量和覆盖率，加快淮阴组团、淮安组团、工业园组团、开发区组团等组团内居住生活区的规划建设，按照职住平衡的原则，结合公共交通站点合理布局各类居住用地。

综合服务区。衔接“市级—组团级—街镇级”公共服务中心体系，重点布局文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等用地，与城镇布局结构有机结合。

商业商务区。适应商业发展新趋势、消费需求新变化，加快构建现代商业体系，突出中央活力中心，高标准建设生态文化活力中心，两心联动发展，同时完善区级商业、商务中心建设，共同提升城市商业集聚力和影响力。规划商业商务区内重点布局商业、商务办公、会议会展等服务业用地。

工业发展区。主要分布在淮安经济技术开发区（含空港经济区）、淮安高新技术产业开发区、淮安工业园区与清江浦经济开发区、淮安经济开发区、洪泽经济开发区等工业集中布局区域，作为制造业发展的主要集聚空间。重点布局各类高新技术产业和先进制造业用地以及为产业发展配套的居住和服务设施用地。

物流仓储区。主要分布在淮安经济技术开发区、淮安经济开发区、新港等物流集中区域，重点布局各类现代物流和仓储用地。

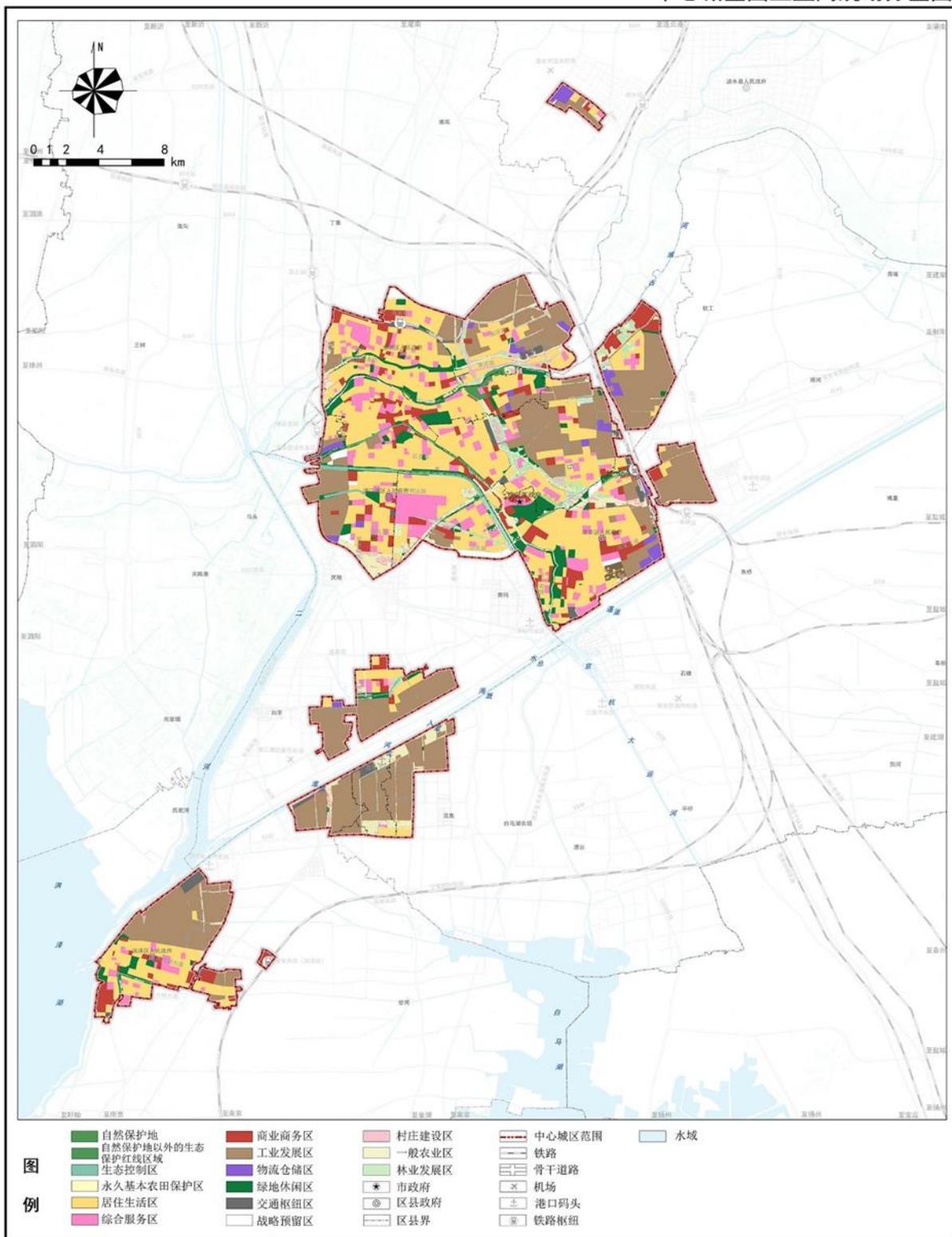
绿地休闲区。结合中心城区河流水系、历史遗迹、道路交通廊道等，重点布局绿地和开敞空间用地。构建由城市公园、地区公园、社区公园、微型公园（口袋公园）组成的公园体系，以及以区域绿道、城市绿道、社区绿道为主体的绿道体系。

交通枢纽区。规划交通枢纽区包括铁路枢纽、公路客运枢纽、港口枢纽以及轨道交通场站等用地。

战略预留区。包括新港、淮安区压矿区、海天路以南等重点地区。原则上战略预留区保持建设总量平衡，未来根据重大战略落实需要，适时进行开发。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

中心城区国土空间规划分区图



第三节 公共服务设施配置

第 96 条 完善公共服务体系

规划着力全面提升淮安城市功能、城市活力和城市形象，满足市民多元生活需求，引导高等级公共中心强集聚，建立全覆盖均等化公共服务中心网络，结合街道行政边界，按照步行 15 分钟可达的空间范围，构建居住社区生活圈。

第 97 条 统筹布局服务区域的公共服务设施

重点打造里运河文化长廊，积极推进水工科技馆、运河文化博物馆等服务区域的高等级公共服务设施建设。鼓励高等教育与科创园区、产业基地及社区融合。打造健康示范区，引进长三角地区及国内外优质医疗资源，建设医疗综合体。提升产学研合作水平，打造面向实际、面向未来的知识转化体系。利用淮安体育中心、自行车运动公园等公共设施，提高重要赛事的规模能级，积极承办具有国际影响力的专项运动赛事。

第 98 条 构建三类特色生活圈，促进社会融合

面向健康宜居，建设全龄友好型社区，打造 15 分钟“生活圈”，打造集中便民服务空间的“市民驿站”体系。立足创新创业，保障引领实体经济升级的产业邻里用地，打造 15 分钟“工作圈”。依托淮安各产业园区，布局综合性便利中心，便利产业人口日常活动。激发城市活力，优化产城融合空间布局，打造 15 分钟“复合圈”。结合高级人才、带眷人员、服务人员、当地居民等不同人群需求配套相应服务设施，布局混合功能的复合式邻里中心。

第 99 条 文化设施

提升完善市图书馆、市美术馆、市文化馆等市级公共文化设施的功能，打造里运河文化长廊，积极推进水工科技馆和运河文化博物馆等特色文化设施建设。鼓励各区以市民需求为导向优化文化设施功能，完善综合文化活动中心建设。完善社区综合性文化服务中心（含图书馆）、文体活动广场等中小型文化设施，鼓励结合公共绿地及广场建设文化设施。

第 100 条 教育设施

中心城区每 1 万左右常住人口设置 1 个幼儿园、每 1—2 万常住人口设置 1 个完全小学，每 3—4 万常住人口设置 1 个初级中学。鼓励各类职业技术学校向高教园区集中布局，促进教育设施共建共享，建设教育实践基地、科研基地等相关教育科研设施。

第 101 条 体育设施

按标准完善并提升各区现有体育设施，广泛开展全民健身活动，鼓励各区结合新建或改造绿地发展体育公园，布局体育设施。

第 102 条 医疗卫生设施

完善以社区卫生服务中心为主体的城市社区卫生服务网络，鼓励结合社区中心，按街道或每 3—10 万城市居民设置 1 所社区卫生服务中心。

第 103 条 社会福利设施

确保各区设有 1 座示范性养老机构、1 座以介护或临终关怀服务为主的护理院，新建养老机构与护理院床位数均不少于 500 床/座。完善社区居家养老服务体系，推进以日间照料中心为主的居家

养老服务中心建设。鼓励有需求的社区建设嵌入式养老机构。

第四节 居住空间与住房保障

第 104 条 住房保障目标

健全“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度，至 2035 年基本实现淮安市住房供需平衡、结构合理、居住环境质量改善、社区治理水平提升的总目标。

第 105 条 住房供应体系

多主体共同参与，积极探索多种住房供应类型。以市场为主导供应多样化住房产品满足人民对美好居住环境的不同层次需求；以政府为主导提供的公租房（廉租房）、安置房保障城镇中等偏下收入住房困难群众、新就业人员和外来务工人员基本居住需求，以社会为主体提供的企事业单位人才房、集体宿舍等自建房支撑科技创新、产业发展队伍的居住需求；以政府与市场相结合方式提供的共有产权房、定销商品房解决夹心层居住问题。

第 106 条 居住用地布局优化

增存并举优化居住空间布局，保障住房有效供给，增加服务配套及公共游憩空间，提升人居环境。与重点地区规划、各类专项规划紧密对接，优化职住结构；保障重点功能区、轨道交通站点、大容量公共交通廊道节点的周边地区居住需求，同步建设和完善居住用地的周边公共服务设施、道路交通与市政基础设施。

第五节 绿地和开敞空间

第 107 条 城市绿地与开敞空间

依托淮安良好的生态本底，凸显湖荡纵横、河网交织、林田共

生的自然山水格局，加强各类绿地建设，促进生活、就业、休闲等空间融合。至 2035 年中心城区人均绿地与开敞空间用地不低于 10 平方米，实现绿地和开敞空间步行 5 分钟覆盖率 95%以上。

第 108 条 绿地空间总体布局

以中心城区河流水系为骨架，结合滨河绿地展示城市空间特色，规划形成“2—5—3”的城市蓝绿生态格局。“2”指环湖生态画廊，包括以“百里画廊”为核心的洪泽湖环湖画廊和白马湖环湖画廊；“5”指滨河生态景观带，包括里运河—京杭大运河景观带、古淮河—盐河景观带、分淮入沂景观带、苏北灌溉总渠—淮河入海水道景观带、柴米河—蛇家坝干渠生态景观带；“3”指城市结构性绿廊，包括中央活力区绿廊、新长铁路绿廊、京沪高速绿廊。

第 109 条 公园体系

合理布局综合公园、社区公园、口袋公园、专类公园、游园等，形成类型丰富的绿地网络。推进社区级绿地均衡布局，给市民带来“推窗见绿、出门进园、四季赏景”的体验。

第 110 条 绿道建设

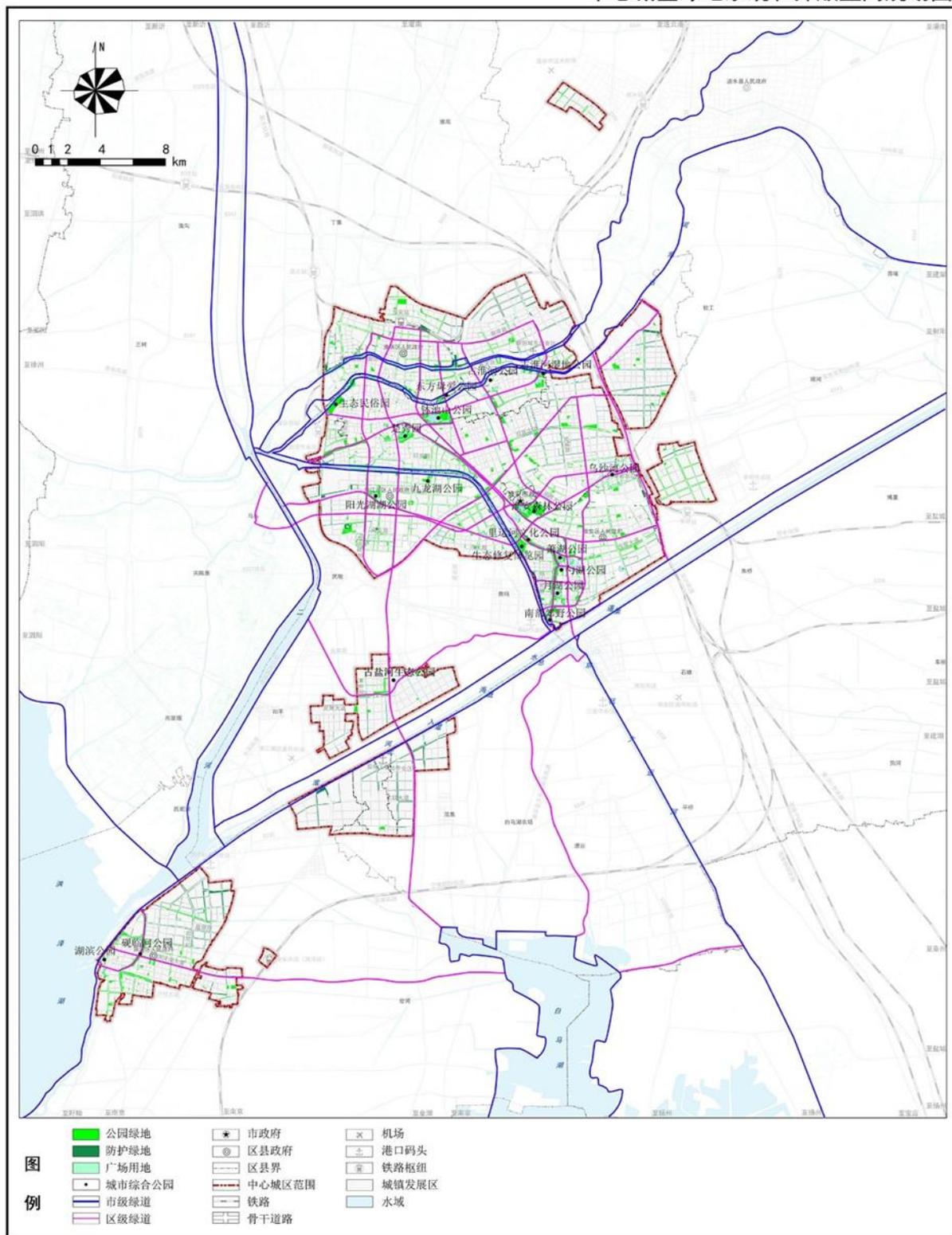
构建“滨水型、公园型、道路型、防护绿地型”多样丰富的市级、区级绿道体系。规划重点提升里运河、洪泽湖、白马湖等滨水绿道系统，同步健全社区绿道。

第 111 条 城市通风廊道

依托城市交通干线、河道、绿地、高压走廊及连绵的开敞空间，构建城市通风廊道。通过“主风廊+次风廊”的形式构建城区通风廊道体系，控制廊道内开发强度和建筑高度，缓解城市热岛效应。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

中心城区绿地系统和开敞空间规划图



第六节 城市更新提升与地下空间利用

第 112 条 城市有机更新引导

加强城市空间更新修复，重点加强低效空间和闲置空间管理。通过多措并举推动城市修补，完善公共服务设施，提高公共活动空间品质，构筑生态宜居城市环境。推动城镇低效用地再开发，厘清闲置用地现状，切实提高建设用地节约集约利用水平，形成六大城市更新创新型引导方向。

中心提升分区，多元推进商贸用地更新改造，开展存量商贸企业综合评估，更新经济效益低、同质化严重、风貌差的商贸企业。旧城提质分区，提升老城环境品质，开展存量服务用地综合评估，完善城区公共配套服务，打造高效城市生活圈。宜居生活分区，开展存量居住空间品质评估，建立低质居住空间清单。历史文化分区，树立整体思维，以多元动力推动淮安古城综合更新，坚持保护优先，做到应保尽保、能保则保原则。工业提质分区，提升低效制造业空间效能，开展低效工业用地评估，制定淮安市低效企业清单。功能转型分区，以产业空间转型为主要方向，打造复合利用的新型三生空间。

第 113 条 统筹地上地下空间布局

坚持生态优先、先地下后地上、地上地下相协调、平战结合与平灾结合并重的原则，保障地下生态安全与防灾安全，统筹地下各类功能设施布局，促进城市空间立体分层发展，提高城市空间资源利用效率与综合承载力，稳妥开展安全评估、综合治理前提下的城市压矿区地上地下空间管控与利用，提升动态监测能力，构建多

维、安全、高效、便捷、可持续发展的城市地下空间系统。

鼓励有序利用地下空间，逐步完善以中心地区为核心，以轨道交通线网为骨架，以重点功能区和城市公共功能集中地区为重点，打造轨道引领、上下通融、集约高效的综合利用体系。规划分类分区引导，形成重点开发区、一般开发区、限制开发区、禁止开发区四类区域。

重点开发区。以公共活动聚集、商业核心区、公交走廊、轨道交通站点密集的城市中心地区，以及新建公共服务设施用地、商业用地、居住用地、集中分布的大型广场、公园绿地等开敞空间作为重点开发区。**一般开发区。**地质条件允许、地下空间建设适宜的地区优先规划建设地下空间，围绕轨道交通、公共交通廊道重要站点腹地、组团中心等公共活动相对频繁的地区，引导地下空间作为地面功能合理延伸，发展地下停车、服务、交通集散等功能。**限制开发区。**针对工业、仓储、滨河生态岸线等关系生产生态安全的用地，历史城区、历史文化街区、历史地段和历史建筑等，关系到城市保供能力的重大市政公用设施用地，以及压矿区，限制进行地下空间建设或矿产资源开采，确要进行开发的要进行充分论证和协调。**禁止开发区。**综合考虑生态资源保护、历史文化重点保护空间、避免地质灾害等要素，将生态保护区、历史文化保护地区以及部分市政公用设施用地纳入地下空间禁止发展区。

第七节 城市风貌引导与城市开发强度控制

第 114 条 城市风貌特色定位

突出淮安伟人故里、运河古城的特色要素，形成“大湖七水生

态城，总理故乡运河都”的总体风貌特色。

大湖七水生态城。发挥淮安典型江淮水乡的空间肌理，依托水网纵横的生态网络基底，发挥淮安绿色生态优势，展示淮安水工漕运的建设成就。

总理故乡运河都。强化总理故乡特色定位，结合古城与名人故居及遗迹，打造以周恩来、韩信、吴承恩等伟人为代表的“名人荟萃”的城市品牌，建设既有古城风韵，又有时代风貌的“运河之都”。

第 115 条 城市风貌总体格局

传承淮安历史文脉，尊重城市自然山水格局，塑造“两湖融洪入淮、三城古今辉映、四廊文绿相融、五轴组团相连”的中心城区空间特色总体结构。

两湖融洪入淮。强化洪泽湖、白马湖在景观、生态、旅游等方面的优势，通过洪泽湖大堤百里画廊洪泽卷、白马湖国家级旅游度假区、高家堰古代水工展示长廊、苏北灌溉总渠—淮河入海水道现代水工展示长廊、区域绿道、高速公路及市域轨道，促进空间风貌与主城的融合。

三城古今辉映。结合淮安城市发展的历程，重点打造淮安历史城区（三联城）、清江浦老城、生态新城三大特色片区，通过古今辉映的城市风貌的塑造以及公共服务功能的集中，展现淮安城市历史文化与现代发展的风采。

四廊文绿相融。四廊是指古淮河—盐河生态休闲长廊、大运河—里运河文化旅游长廊、二河—高家堰水工展示长廊与淮河入海水道—苏北灌溉总渠水工展示长廊，通过四条廊道沿线文化景观

资源与绿色生态资源的整合，打造旅游休闲、文化体验、特色展示的城市特色开放空间，并凸显淮安城水相依的城市生态格局。

五轴组团相连。淮安中心城区伴水而生，形成了“水绿纵横、组团相间”的空间格局，通过淮海南北路、翔宇大道、枚皋路、淮海东西路、安澜路五条城市主要发展轴线和景观大道的串联与整合，促进中心城区各个组团的联动发展。

第 116 条 城市开发强度控制

按照“保护优先、兼顾开发效益；控制总量、营造宜居环境；统一规则、引导有序发展”的基本价值导向，按照不同地区的功能定位和资源环境保护要求，建立分区分类建设强度管控机制。中心城区按三级开发强度分区控制体系进行整体管控。其中高强度区主要为市级中心和各组团中心地区，积极引导可能条件下的城市土地高强度开发，根据地区主导功能详细研究确定；中强度区主要为街镇级中心地区和城市一般开发地区，在满足规划的前提下，鼓励开展中高强度开发，轨道站点周边地区可结合站点区位、等级及建设条件等适度提高开发强度；低强度区包括历史城区、重要历史文化街区与历史地段及周边控制区，以中低强度开发为主，加强历史文化要素保护，历史城区以低强度开发为主。

第 117 条 加强城市高度形态管控

综合考虑现状建设情况、重点功能区分布、城乡建设用地资源、规划用地性质、通风廊道和轨道站点等因素，针对城市建设的密度、强度、高度以及肌理等多方面内容，对空间形态进行分级控制。建立以中心城区为重点的高度管控体系，控制城市建筑高度，严格

控制新建超高层建筑，强化空间结构，凸显城市特色。

第 118 条 塑造城市天际线和景观眺望系统

明确景观廊道，建立眺望体系，构建“近水低，远水高”的建筑形式，塑造自然景观、历史景观与现代城市风貌交相辉映的城市空间形态。

注重大型绿地、滨水开放空间等重点地段的城市观赏效果，加强京杭大运河、古盐河、古淮河、里运河、洪泽湖等的天际轮廓线塑造，重点控制城市重要功能区核心建筑群的天际线，对高层建筑的布局、组合、建筑顶部处理进行相应的引导控制，塑造特色鲜明、错落有致、富有韵律的城市天际线。关注“俯身视角”风貌管控，注重沿街和脚下空间风貌特色控制，加强城市精细化管理。

第 119 条 建筑风貌引导

贯彻“适用、经济、绿色、美观”的建筑方针，鼓励具有淮安地域特色的传统建筑风格、带有地域特色建筑符号与文化意蕴的新传统建筑风格、简洁大气的现代建筑风格。

传统建筑风格引导。淮安历史城区、历史文化街区和历史地段的历史建筑，应保持原有的历史建筑或建筑群尺度，保护传统建筑历史外观形象和建造工艺，以原状维修改善为主，突出以青砖黛瓦、清水原色为重要特征的淮安传统建筑风貌，对风貌不协调的加建改建进行逐步整治。

新传统建筑风格引导。淮安历史城区、历史文化街区和历史地段，里运河、古淮河沿线以及部分城市公园的一般建筑，鼓励采用淮安传统的院落式、园林式、街巷式建筑布局，通过借鉴和运用硬

山墙、马头墙、砖雕、漏窗等淮安传统建筑元素来延续传统建筑风格，同时满足现代使用需求。

现代建筑风格引导。新建地区除小型文化设施外，以简洁明快的现代主义风格为主导，以灰色为基本色调，注重建筑风格的整体性和协调性，建筑形式符合审美原则，严禁贪大、媚洋、求怪。

第八节 城市控制线管控

第 120 条 城市蓝线

衔接河湖管理线，划示和预控现状及规划的骨干河流城市蓝线。城市蓝线由专项和详细规划具体划定。

第 121 条 城市绿线

划示和预控现状及规划的城市综合性公园和结构性绿地的城市绿线，其他城市绿线通过人均公园绿地标准控制。绿线由专项规划和详细规划具体划定。

第 122 条 城市黄线

划示和预控对城市发展全局有影响的、国土空间规划中确定的、必须控制的，包括交通、给水、排水、电力、通讯、燃气、环卫、防灾以及其他基础设施用地的城市黄线。城市黄线由专项规划和详细规划具体划定。

第 123 条 城市紫线

衔接中心城区范围内历史文化街区和历史建筑保护范围，划示和预控城市紫线。严格按照相关法律法规，对紫线实施分级管控，实施最严格的保护制度。

第九章 综合交通与枢纽建设

第一节 综合交通发展目标与战略

第 124 条 交通发展目标

打造综合交通走廊，提高对外辐射能力，落实京沪辅助通道、连宁黄通道、沿淮通道和徐宿淮盐通道 4 条国省级交通走廊，全面提升淮安市整体交通环境，打造便捷高效、开放共享、生态宜居的现代化城市交通，将淮安建设为全国综合性交通枢纽城市、公交优先示范城市、品质魅力畅行城市、绿色出行示范城市。

至 2035 年，实现交通运输现代化，交通运输发展总体达到世界发达国家水平。建成“123 交通出行圈”（南京都市圈核心城市 1 小时通达、长三角城市群中心城市 2 小时通达、全国主要城市 3 小时覆盖）和“123 快物流圈”（国内 1 天送达、周边国家 2 天送达、全球主要城市 3 天送达）。

第 125 条 交通发展战略

重塑全国性综合交通枢纽城市。发挥区位、对外交通方式齐全等优势，积极做大做强水港、空港、陆港，依托国家淮河生态经济带、一带一路发展战略，完善淮安对外联系通道并积极对接国家级交通运输通道，从空、陆、水等多层次提升客、货运枢纽能级，提升淮安区域枢纽城市辐射力和影响力，重塑淮安全国性综合交通枢纽城市地位。

打造公交优先示范城市。强化推进城市轨道交通与中运量公交系统建设，构建功能等级清晰、模式结构多元的多模式多层次公共交通体系；依托铁、公、空等对外枢纽和城市客运枢纽，支撑中

心集聚发展，锚固各级中心体系；同时构建体系完善的公交专用道系统，保障公交路权优先。

构筑品质魅力畅行城市。优化协调干线路网与国土空间功能布局关系，在城市组团和主要交通枢纽间构建高快协调衔接、路网级配合理、功能协调有序、与城市空间格局和土地利用相适应的淮安道路网络体系布局，加强各大城市组团和主要交通枢纽间的快速直联和沟通交流。

创建绿色出行示范城市。倡导慢行交通和公共交通并重的绿色出行体系，改善慢行交通环境，布局慢行优先区，保障短距离的出行以及交通换乘的安全性、舒适性；加快公交专用道建设，完善大中运量公交线网，引导城市空间的有序增长；改善常规公共交通服务，保障主要交通出行者的出行优先权；建立公共自行车系统，为公交出行“最后一公里”提供有力保障。

第二节 市域综合交通系统

第 126 条 航空

提升淮安涟水国际机场保障能力，助力淮安建设江苏中轴区域交通枢纽中心。打造区域性航空物流转运中心，构筑覆盖全国主要城市、链接全球主要国家的货运航线网络，成为江苏省对外经贸的重要门户、引领淮河流域和服务长三角的航空货运枢纽。

加速推进通用航空建设，对接区域航空网络，规划建设淮安区、清江浦区、洪泽区、盱眙县、金湖县共 5 个通用机场。

加强机场净空保护区在国土空间总体规划中的统一管控。

第 127 条 铁路

规划建成 7 条高速铁路、4 条普速铁路和 2 条铁路专支线。在既有连淮扬镇铁路、徐宿淮盐铁路的基础上，规划建设宁淮城际铁路、新沂至淮安铁路、沿淮城际铁路，预控淮兴泰铁路、南京至宿迁城际铁路廊道。在既有新长铁路、宿淮铁路基础上，规划建设淮扬宁铁路、沿淮普速铁路（预控），预控新长铁路城区段外绕实施空间，适时开展宿淮铁路扩能改造、新长铁路扩能改造及外绕工程。完善专支线铁路，新建淮安高铁快运物流基地铁路专用线和季桥铁路物流园专用线（预控）。

第 128 条 水运

以提升航道通达能力和区域辐射带动力、实现骨架航道通江达海为目标，规划形成“两纵两横四射四达”的干线航道网络布局，实现骨架航道通江达海、市域千吨级航道通达所有县级以上城市。以“建设区域中心城市、重塑城市枢纽地位”为目标，规划形成“一县（区）一港区”的七大港区总体格局，规划七个港区分别为市区港区、淮阴港区、淮安港区、涟水港区、盱眙港区、洪泽港区和金湖港区。

第 129 条 公路

高速公路。完善高速公路网布局，推进高速公路主骨架扩容，消除通道瓶颈，提高区域机动交通通行能力和干线网络可靠性，规划形成“四横四纵”的高速公路网布局。其中“四横”为淮盐高速公路、盐城至蚌埠高速公路、淮滨高速（预控西延线）、淮安至射阳高速（预控），“四纵”为长深高速公路、京沪高速公路、新扬

高速公路、淮安至天长至南京高速公路（预控）。

干线公路。建立快捷的干线公路网络构架，实现快速高效的对外交通联系，形成以国省干线和主要县道为骨架，县乡公路为支脉，东西贯通、南北通达的公路网系统。规划形成“九纵十二横九联”干线公路网络，提升干线公路服务水平，扩大区域公路网覆盖范围，适应市域城镇空间结构优化和经济社会发展需求。

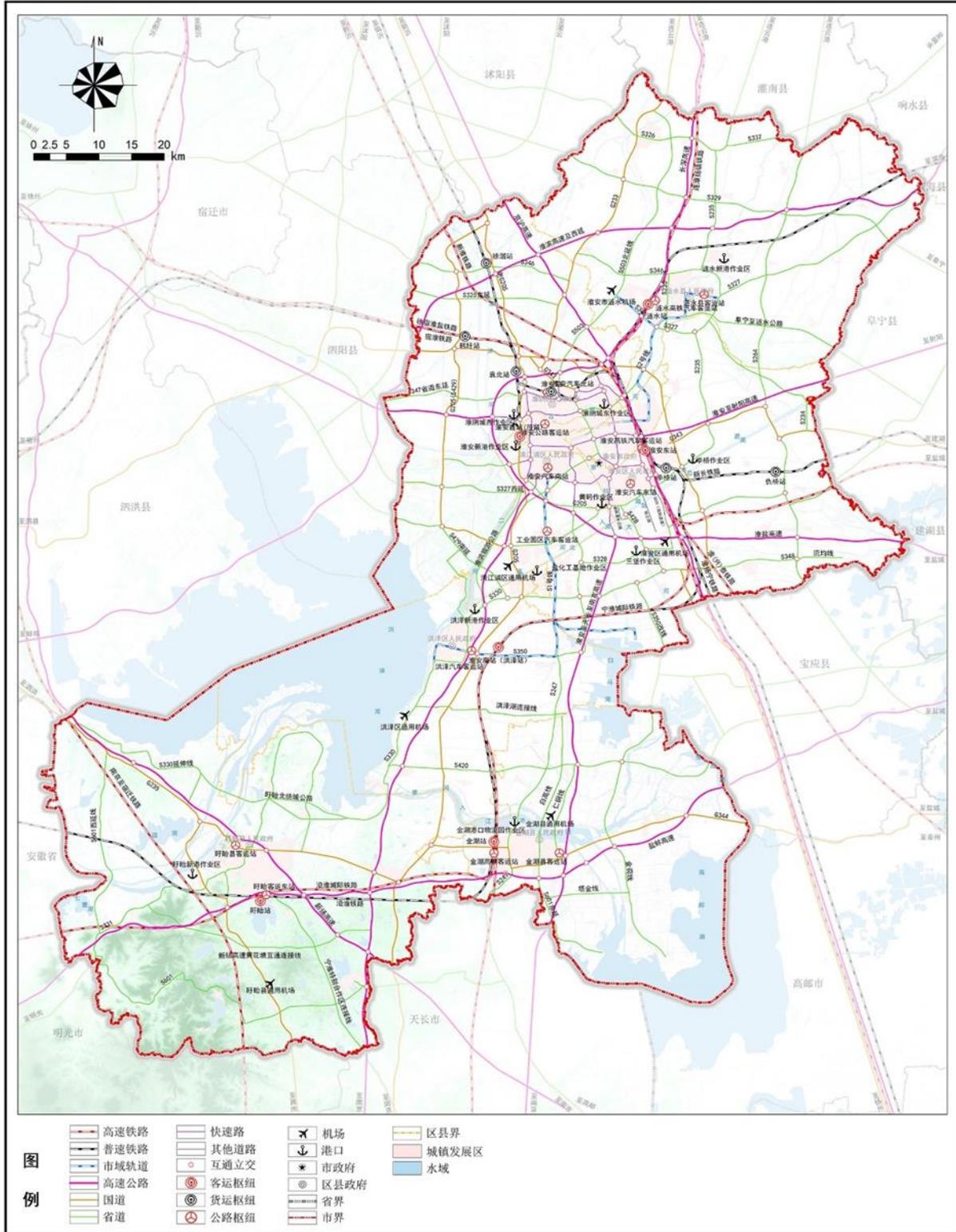
第 130 条 客货运枢纽

建立层次清晰、集疏高效、覆盖全面、换乘便捷的客运枢纽体系，引导城市空间优化、旅游开发，加强客运枢纽综合开发。规划形成“3+7+8”金字塔式客运枢纽体系，包括 3 个中心级客运枢纽、7 个次中心级客运枢纽和 8 个辅助客运站。

推动“连云港—徐州—淮安”综合型物流枢纽组团发展，充分利用连云港海港优势，协同打造共用出海口，加强陆海联动发展，发挥淮安港的集装箱中转优势，开辟至徐州港等周边港口的集装箱换装航线。考虑服务核心产业区和航空货运发展需要，特别是结合淮安经济技术开发区形成的货运枢纽（物流园区）集聚发展的特征，布局形成“两区、两带”的货运枢纽（物流园区）体系空间格局。结合交通条件和产业发展需求，按照货运枢纽分类标准，布局形成 5 个多式联运型货运枢纽（物流园区）、15 个重要通用集散型货运枢纽（物流园区）。

淮南市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域综合交通规划图



第三节 市辖区综合交通系统

第 131 条 航空

加速推进通用航空建设，对接区域航空网络规划通用机场，通过提供短途客货运、农林作业、低空旅游、航空运动、飞行培训等通用航空服务，为特色产业发展和资源保护利用提供重要支撑。

第 132 条 铁路

推进米字型高铁网络建设，形成南北向连淮扬镇、新淮、淮兴泰（预控）、宁淮城际，东西向徐宿淮盐米字型高铁网络。加强普轨扩能改造和货运协调能力，实施新长铁路外绕、宿淮铁路扩能改造，规划新增沿淮普速铁路（预控）。

第 133 条 水运

规划以京杭运河二级航道为主、洪泽湖西线—金宝航线和东环城河二级航道为辅承担通江功能，实现沿江海港向淮安的内移；规划以淮河出海航道二级航道为主、盐河和张福河二级航道为辅承担达海功能，实现沿海海港向淮安的内移。

第 134 条 公路

推进高速公路主骨架扩容，消除通道瓶颈，提高区域机动交通通行能力和干线网络可达性，实现快速高效的对外交通联系，提升干线公路服务水平，扩大市辖区公路网覆盖范围，适应市辖区城镇空间结构优化和经济社会发展需求。市辖区规划“一环九射”的干线公路网络，形成以高速公路和国省干线为骨架的东西贯通、南北通达的公路网系统。

第 135 条 客运枢纽

提升淮安高铁东站主枢纽的服务能级，完善淮安站、淮安南站（洪泽站）、袁北站辅枢纽的服务能力，做好淮安西站轨道交通网络结构控制和战略廊道预留。远期规划城市轨道线路，与各组团中心、对外交通枢纽相衔接，实现组团之间、各组团与淮安高铁东站 30 分钟通达。规划市域轨道线路，衔接城市轨道交通线网，分别至洪泽组团、白马湖旅游度假区、涟水城区、空港经济区，实现与市辖区外围节点 45 分钟内通达目标。

第四节 中心城区综合交通系统

第 136 条 城市道路

构建“两环十二射三联”城市快速路网体系，实现中心城区范围 15 分钟内上高速目标。贯通城市主干路，逐步提高次支路网密度。

快速路。规划形成“两环十二射三联”的快速网络体系，“内环”为西安路—黄河路—宁连路—迎宾大道—延安路，“外环”为西安路—淮河路—安澜路—黄河路—G233—S235—城西干道—海天路—南苑路，“十二射”为 S503、宁连路、安澜路北延、S327（涟水环城路）、黄河路西延、迎宾大道、海棠大道、城西干道、通甫路、北京路、明远路、西安路。“三联”为黄河路、安澜路、承恩大道。

主干路。规划形成“八横十一纵”的结构性主干路网，“二十横二十三纵”的一般性主干路网。主干路系统主要承担城市各用地功能片区之间的长距离联系交通，以及快速路向各用地片区的交

通疏散功能。

第 137 条 公共交通

全面实施公交优先战略，构建以城市轨道交通为骨架、有轨电车为补充、常规公交为主体、城乡一体化的公交体系。

市域轨道。中心城区规划 2 条市域轨道线路，与城市轨道交通线网衔接，分别至洪泽组团、白马湖旅游度假区、涟水城区、空港经济区，实现与中心城区外围节点 45 分钟内通达目标。

城市轨道。基于“放射形+棋盘式”的架构模式，远期布设 5 条城市轨道线路，包括 3 条骨干线和 2 条加密线。加强与有轨电车的融合发展。

有轨电车。保留有轨电车 T1 线，规划新建有轨电车 T1 支线，将与现状有轨电车 T1 线构成“Y 型”有轨电车线网。

常规公交。构筑布局合理、功能完善的场站系统，打造城市内外交通之间、中心城区与乡镇之间高效转换的枢纽场站体系，支撑公交线网布局优化，促进公共交通可持续发展。

第 138 条 绿色交通

构建连续安全、多样化的慢行网络体系。优先保障步行和自行车交通的路权，打造步行、自行车、电动自行车和公共交通并重的绿色出行体系。到 2035 年全市绿色出行比例不低于 80%。

根据中心城区空间结构和各分区发展差异，划分慢行分区，形成慢行优先区和慢行倡导区。慢行优先区为淮安市历史城区，由楚州大道—涧河—文渠—萧湖东南湖岸、里运河—翔宇大道围合的区域，积极推动该区域绿色出行，限制个体交通；慢行倡导区为中

心城区除慢行优先区以外的其他区域，鼓励该区域绿色出行，加强慢行与公共交通衔接。

规划依托生态滨水空间、文旅资源构建中心城区休闲慢行系统，服务于居民健身休闲以及提升自然生态、历史人文的慢行游览体验，提升淮安旅游吸引力。沿里运河、盐河、古淮河等设置生态滨水慢行道，完善公园绿地生态旅游慢行道。

构建智慧交通体系，引导新兴交通模式健康发展。打造智能化管控与协同服务的智慧交通系统，利用大数据、人工智能等新兴技术，提高居民出行效率。顺应交通工具与出行方式的发展变革，动态调控交通设施用地，实现交通用地资源的复合多元高效利用。

第 139 条 停车设施

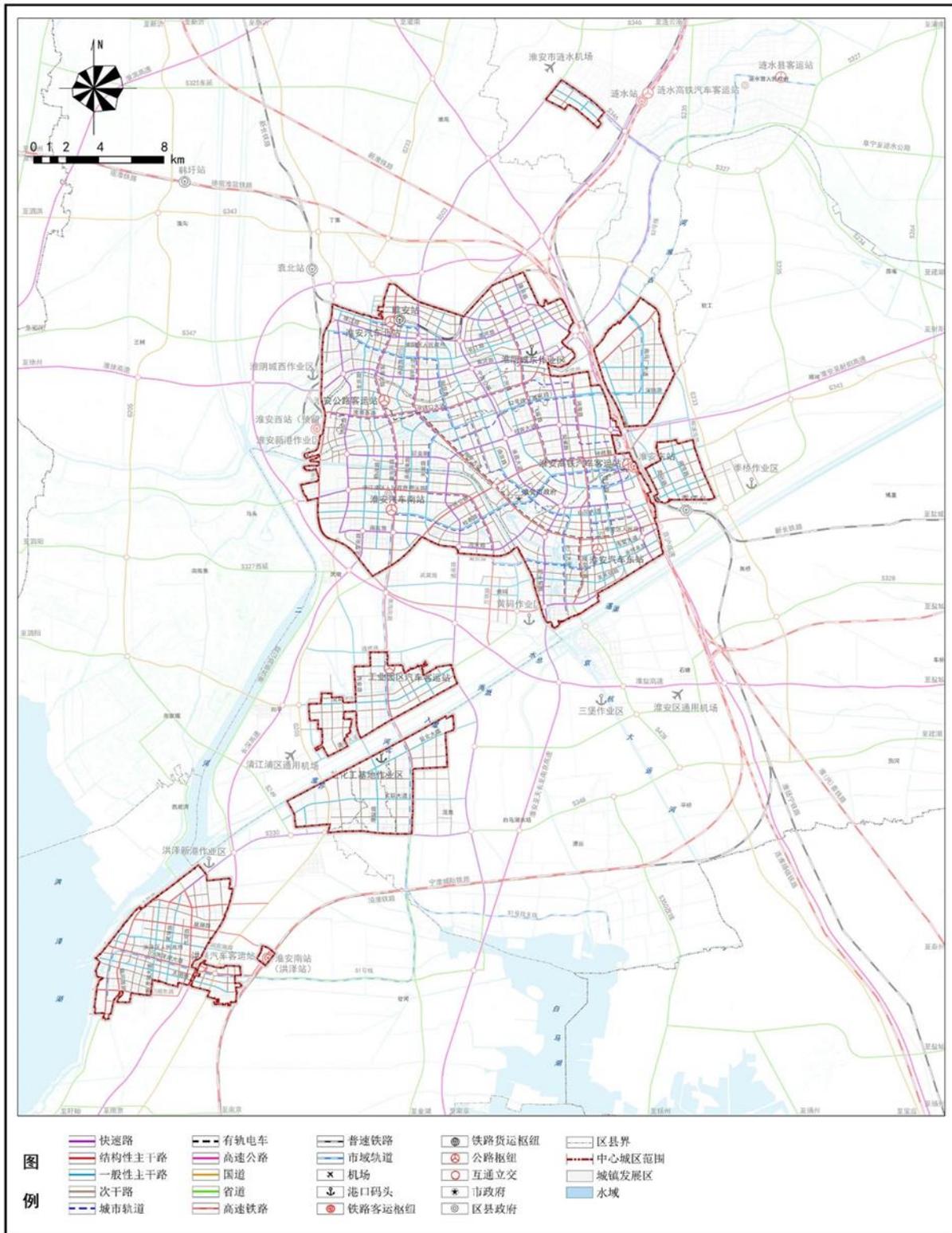
遵循“分区调控、存量挖潜、鼓励共享”的原则，建立以配建停车场为主、路外公共停车为辅、路内公共停车为补充的供应体系。制定分区差异化的停车发展策略，从严控制老城地区停车供给，对于老旧小区等刚性需求区域，加快引进停车新技术，有序挖潜公共停车泊位，适度满足中心城区其他地区和区县核心区的停车供给。

控制停车泊位总量达到城市小汽车拥有量的 1.2—1.3 倍，满足“一车一位”基本停车需求；中心城区社会公共停车场停车泊位数占小汽车保有量的 10%—15%。

加快推动居住区、医院、学校等停车矛盾突出地区周边公共停车场建设，适度规划交通枢纽、办公、商业等区域公共停车场，鼓励规划停车换乘设施建设。

淮安市国土空间总体规划（2021-2035年）

中心城区道路交通规划图



第十章 市政基础设施支撑

第一节 韧性安全的现代化城市安全体系

第 140 条 公共安全目标

针对洪涝、地震、火灾、地质灾害、气象灾害、疫病、生命线系统事故等主要灾害，深化城市灾害监测预警和风险控制，保障军事设施和重大工程，锚固系统性、现代化的城市防灾减灾和公共安全应急基本格局，提升城市应急救援水平。

第 141 条 防灾空间布局

利用开敞空间（公园、绿地、广场、学校和体育场等）设置应急避难场所，至 2035 年，市辖区规划建设 8 个中心避难场所，县城及乡镇结合需求合理布局避难场所。以干线公路网和城市主干路网为主通道，建设安全、可靠、高效的疏散救援道路系统，形成救灾干道、疏散主干道和疏散次干道三级疏散通道体系，高效衔接城市内疏散场地、室外旷地和长途交通设施，救灾干道的宽度不小于 15 米。

加强源头管理，建立健全多部门联合会商制度，从严化工项目审批备案，新建化工（危险化学品）项目必须进入淮安工业园区。引导危险化学品储存企业集中布局，新增的大型危险化学品储存设施用地结合化工园区布局。

第 142 条 防灾减灾设施标准和抗御能力

1、**防洪排涝体系。**市域防洪排涝与流域、区域治理相协调。针对淮河流域，畅通浮山以下段淮干入湖通道，完善洪泽湖调蓄洪水和淮河入江水道、苏北灌溉总渠、分淮入沂行洪通道。加固洪泽

湖周边滞洪区、里运河和淮干入湖段堤防，消除堤防闸坝险工隐患。加快建成淮河入海水道二期工程，实施淮干浮山以下段行洪区调整建设工程，新建三河越闸，进一步提高洪泽湖中低水位时的入江入海行洪通道的能力。针对城市防洪，推进“不淹不涝”城市建设，全面提升城市排涝标准，研究处理洪泽湖超标准洪水渠北分洪时避让淮安市城区措施。巩固洪泽湖及下游地区 100 年一遇防洪标准，远期向 300 年一遇过渡；区域除涝标准达到 5—10 年一遇，淮安中心城区防洪标准 100 年一遇、除涝标准 10—20 年一遇，县城区防洪标准 50—100 年一遇、除涝标准 10 年一遇。

2、抗震防灾体系。规划当遭遇基本烈度地震时，城市能正常运行，当遭遇大于基本烈度地震时，重要生命线工程不遭受严重破坏，不发生严重次生灾害。淮安地震动峰值加速度分界线以西盱眙县鲍集镇、铁佛镇的地震动峰值加速度为 0.15g，其他地区为 0.10g，按 VII 度设防；以东为 0.05g，按 VI 度设防。城乡建筑避让活动地震断裂带，新建、改建、扩建工程必须达到抗震设防标准，重要生命线工程、重要设施、易发生次生灾害设施适当提高设防标准；学校、医院等人员密集场所的主要建筑物要按照抗震设防标准提高一档进行抗震设防。乡村住房建设落实抗震措施，提升抗震能力，在城市更新工程中优先消除危旧房屋和基础设施地震安全隐患。优化地震监测台网布局，提高地震监测能力，加强地震观测环境保护。加强房屋建筑和基础设施的地震灾害风险监测和隐患排查，并定期开展地震灾害风险评估。

3、消防救灾体系。围绕缩短灭火救援响应时间、尽快建成“5

分钟灭火救援圈”的目标，加强消防用地控制和消防站建设。中心城区配置消防站 52 座，县城及乡镇根据需求合理布局消防站。推进乡村公共消防基础设施建设，提升乡村抗御火灾水平。结合开发区消防站设置 1 处消防指挥中心，加强“智慧消防”建设。

4、人民防空体系。建立布局合理、配套齐全、连片成网、精准防护的人防工程保障体系。市域划分“一主、三片区”的防护结构体系，中心城区建立“防空区—防空片—防空单元”三级防护空间结构。结合建设时序，加强人防及地下空间互联互通，重点加强城市各级公共活动中心、绿化广场的地下人防工程建设，民用建筑按照相关规定配建地下人防设施。至 2035 年，中心城区人口疏散综合疏散比例为 20%。

5、公共卫生事件防控体系。完善疾病控制网络，建立市级和县（区）级医疗救护中心，合理规划预留突发公共卫生防控用地，落实物资储备场所，搭建灾时韧性生命线工程，预留生命安全通道。完善公共卫生地理信息数据系统、预警平台以及病原追踪系统，下沉医疗资源、仓储资源到社区层面，同时加大公共卫生宣传教育力度，提高公众自防自救能力。

6、地质灾害防治体系。健全地质灾害治理与预防相结合的综合防治体系，合理调控地下水资源开采布局和开采量，完善突发地质灾害监测体系，强化地质灾害气象风险预警机制，加强灾害源的监测和治理。优化城乡空间形态布局，有效规避地质灾害隐患，严格管控在地质灾害危险区内可能引发地质灾害的活动。

第 143 条 监测预警与应急保障

强化灾害监测预警和风险防控，健全多部门协同预警发布和响应处置机制。完善应急指挥救援体系，推动市县（区）两级应急指挥中心建设，加强各专业应急救援队伍建设。完善生命线应急保障系统，保障生命线设施在紧急状态下良好运行，并预留安全储备。

第二节 绿色智慧的市政基础设施体系

第 144 条 供水保障系统

强化水源安全供给。市辖区以古淮河、二河、淮沭河和洪泽湖为供水水源，辖县以古淮河、淮河入江水道和淮河等为供水水源；以白马湖、涟水湖、黎城湖、龙王山水库为备用水源。统筹推进饮用水水源地保障能力提升和备用水源地建设，加强水源地及原水系统间的互联互通，水源水质达到地表水Ⅲ类标准及以上，饮用水水源地供水保证率达到 100%。

构建城乡一体、覆盖全域的供水体系。加快供水设施新建及改造，积极推进区域供水工程，实现“多源供给、互联互通、同质输配、服务均等”的城乡一体化供水系统。至 2035 年，城乡供水普及率达 100%，城市公共供水管网漏损率控制在 9% 以下。全市规划设置 10 座自来水厂，中心城区设置 5 座自来水厂。各区域供水片区通过联络管道连接，互为备用，保证城乡居民饮水安全。

第 145 条 污水处理系统

全面提升城乡污水处理能力，补齐城镇污水收集和处理设施短板，逐步实现污水的全收集、全覆盖、全处理、全达标排放的全

生命周期管理。至 2035 年，城镇污水处理率达到 100%，城市生活污水集中收集率逐步提高，中心城区实现污水管网全覆盖。农村建设小型生态化污水处理设施，大幅提高生活污水村庄治理覆盖率及农户覆盖率。全市规划设置 24 座城市污水处理厂，中心城区规划设置 14 座污水处理厂。

第 146 条 雨水排放系统

畅通水系，加强河道引水活水，改善城乡水环境，以城市积水点、易涝区治理为重点，以河道整治、泵站建设为主要手段，在保障现有水面率的基础上，对现有河道进行维护疏浚，增加雨水调蓄和排泄能力。

提高雨水排水防涝设施建设标准。雨水管道设计重现期中心城区采用 3 年、非中心城区采用 2 年；中心城区的重要地区采用 5 年，主要包括行政中心、交通枢纽、学校、医院和商业聚集区等。立交排水雨水管渠和排水泵站设计重现期 20 年，内涝防治重现期达到 30 年一遇水平。

第 147 条 海绵城市建设

全面推进海绵城市建设。贯彻低影响开发理念，综合运用“源头削减—过程控制—末端修复”生态技术，着力推进海绵城市示范项目建设，实现源头径流量控制。至 2025 年，35% 以上的城市建成区达到海绵城市建设目标要求；至 2035 年扩大到 80% 以上的城市建成区。

第 148 条 区域能源系统

严格控制能源消费总量。加强碳排放总量和强度控制，保障合

理用能，激励节约用能，淘汰落后用能。

推动能源结构优化升级。提高清洁能源消费比例，积极发展热电联产和分布式供能系统，推进光伏发电应用，因地制宜发展生物质能、太阳能。

提高能源利用效率。强化建筑、交通、工业等领域节能降耗，逐步实现能源利用方式由粗放型向集约高效型转变，单位地区生产总值能耗完成省定考核任务。

完善城市能源供应保障系统。提高各类能源设施供应能力和安全可靠性能，加强应急储备和调峰设施建设。

第 149 条 电网输送体系

构建以市外来电为主、市内发电为辅的供电格局，以江苏省 500 千伏及以上骨干电网和市域内电厂为主要电源。

控制预留好 1000 千伏盱眙变、±800 千伏淮安换流站的站址和线路输送通道。构建 500 千伏坚强骨干网架，全市共规划 6 座 500 千伏变电站。优化 220 千伏“三位一体、六环共济”的网架构建模式。加强中压配电网建设，实施新一轮农村电网升级改造工程。

第 150 条 油气供应体系

构建多气源供应格局，以天然气为主要气源，液化石油气为补充气源，靠近城镇地区的乡镇鼓励引入天然气管道供气，农村因地制宜发展沼气等生物质气源。加快城乡燃气管网建设及高压管互联互通，增强天然气供应保障能力并满足长输管道的储气调峰需求。

第 151 条 清洁供热体系

坚持以清洁能源供热为主导，优先利用工业余热、地热能、生物质能、太阳能等能源供热方式，提高清洁和可再生能源供热比例。根据城市发展需求逐步完善集中供热系统，积极推进工业热用户集中供热全覆盖，民用供热优先满足医院、宾馆、学校、高档商务区、绿色生态示范区等的用热需求。

第 152 条 新一代信息服务网络

以建带用、以用促建，持续推进数字基础设施建设和应用发展。加快千兆高速光纤网络深度覆盖，无线数据通信网全覆盖，城镇公共区域实现 WLAN 全覆盖。积极推进 5G 网络基础设施规模化建设，加快实现 5G 网络连续全覆盖。

完善枢纽、核心、汇聚、接入四级公共通信网络体系，全市共规划核心机房 32 座。促进信息基础设施互联互通、资源共享。综合考虑通信、广电、公安、交通等需求，建设联合通信管网。

聚焦新型智慧城市、工业互联网、人工智能等领域，建设智能化信息通信网络，为“智慧淮安”搭建一张信息高速公路网。

第 153 条 环境卫生体系

建立与垃圾分类相适应的收运处理体系，全市城乡生活垃圾无害化处理率达 100%，中心城区建成区生活垃圾分类覆盖率达 100%。全面开展“无废城市”建设，完善各类固体废弃物治理体系，提高生活垃圾、一般工业固体废物、农业固体废物、建筑垃圾等固体废弃物综合利用水平，危险废物、有毒有害垃圾、医疗垃圾由有专业资质的企业集中无害化处理，发挥减污降碳协同增效作用。

第 154 条 管线管廊系统

完善地下管线体系，形成全市地下管线“一张图”，加强地下管线综合规划与建设统筹。

以地下空间集约高效利用和管线安全运行为目标，以新开发片区为重点，形成“一环一射”的干线管廊布局，结合轨道交通、道路改造、市政干线工程等项目因地制宜推进综合管廊建设。

第 155 条 基础设施智慧建设

实施“互联网+”市政基础设施计划，加强各类市政设施管理数字化平台建设和功能整合，搭建城市智慧管控平台，支撑跨部门协调和高效联动，实施高效、精准、安全的城市管理。

积极建设智慧水务、智能电网、智慧环卫、智慧能源、智慧管网等各市政公用设施智慧运管平台，提升运行效率和安全性能。

第 156 条 重要基础设施廊道管控

依托大型绿化带、开敞空间、交通干线等预留重大管线廊道，统筹安排各类重大市政设施廊道建设，落实相关规范标准中刚性管控要求，严格进行用地控制和预留，为基础设施廊道建设提供空间保障。

第三节 系统完备的生态环境设施体系

第 157 条 生态环境基础设施

强化污水收集处理设施建设，统筹配套建设污泥处置设施、再生水利用设施和尾水湿地。推动工业废水分类收集、分质处理。统筹推进农村生活污水处理设施建设，加快规模化养殖区粪污及尾水收集处理设施建设。

全面推进“无废城市”建设，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。建设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。

推进生态环境治理体系和治理能力现代化，推进工业、农业、服务业“绿岛”等项目建设。推动生态环境基础设施协同共享，探索建设集多种生态环境基础设施服务功能于一体的综合处置基地。

第 158 条 生态保护基础设施

强化生态保护基础能力，推进重要河湖生态缓冲带划定，加强水源地、调水河口区、水域核心区等水生态涵养区保护，推进重要河湖和塘库湿地保护与修复，稳步推进生态安全缓冲区、生态岛试验区建设。

持续加大生物多样性保护力度，维护生物栖息地完整性和重要生态系统服务功能，构建生态保护屏障，加强自然保护区以及重要河口湿地建设，保护濒危物种生存繁衍栖息地。

第 159 条 生态环境监测监控设施

完善天地一体的生态环境监测监控网络，实现重点区域、重要水域监测点位全覆盖。全面加强大气、水、声、土壤、地下水、生态等领域环境质量监测监控设施建设，加快构建农业面源污染监测“一张网”。重点在沿大运河及低山丘陵区域构建生物多样性观测网络，提升生物多样性观测能力。

第 160 条 环境风险防控与应急处置设施

依托企业、社会等环境应急资源，加快建设环境实训基地和应急救援基地，建立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。

进一步完善突发水污染事件应急防范体系，推进重点园区三级防控体系建设，对园区河流实施水利闸控、建设阻止污染扩散隔断设施，防控事故废水进入区外水系。

强化大气污染应急控制设施建设，在城市重点区域加装与颗粒物和氮氧化物相关的空气净化或喷淋设备，推进重点时段环境空气质量应急保障工作。

第十一章 生态修复与国土综合整治

第一节 山水林田湖草系统修复

第 161 条 山水林田湖草系统修复目标

生态系统自我修复能力和稳定性切实增强，优质生态产品供给全面扩大，生态承载能力显著提高，生态系统保护和修复格局总体形成，为维护淮安生态安全、推进生态系统治理体系和治理能力现代化、加快建设美丽淮安提供优质生态本底，为全面实现人与自然和谐共生的现代化建设贡献淮安力量。

第 162 条 生态修复分区

结合自然资源禀赋与生态环境关键问题，推进差异化生态修复与环境治理。以南、中、北三大片区统筹重点要素修复与治理，全面提升淮安生态系统功能与生态环境质量。

南部低山丘陵生态修复区。主要包括盱眙县，重点强化源头保护与修复，低效林综合改造，受损山体综合治理，增强森林生态系统立体丰富度，提升物种资源、生态系统稳定性逐步增强、水土保持能力不断提升、固碳释氧能力显著提升。

中部湖群生态修复区。主要包括淮安区、清江浦区、淮安经济技术开发区、洪泽区、金湖县，重点对洪泽湖、高邮湖、宝应湖、里下河湖泊湖荡水网等重要生态功能区，开展湖滨带生态修复，构建植被缓冲区，维护湖滨带的自然性、生境复杂性和岸坡的稳定性。统筹推进南水北调东线清水走廊建设，打造洪泽湖—淮河入海水道涵养带。

北部平原生态修复区。主要包括淮阴区、涟水县，重点开展古

淮河、京杭大运河、分淮入沂等重要湿地区域生态保护修复和土地综合整治，促进重要河流生态功能提升，统筹城市水环境治理，防控面源污染。

第 163 条 山体生态修复

实施受损山体修复。保护南部丘陵山体地貌，推进山体周边违法建设处理，采用工程技术与生物技术相结合的措施，在江苏盱眙铁山寺国家森林公园、江苏盱眙第一山国家森林公园、老子山林场等环境敏感地段，整治修复已破坏山体和已关闭矿山宕口。通过山体复绿、景观再造，恢复山体自然生态景观。

加强生态建设管控。对自然保护地及重要交通沿线可视范围内的山体划定山体保护线与建设管控线。加强山体稳固性，防治崩塌、滑坡等地质灾害，充分利用淮安乡土植被开展山体复绿。推进山体公园、环山绿道等建设，实现城市“显山露水”的目标。

第 164 条 水环境生态修复

退圩还湖工程。对洪泽湖、白马湖、高邮湖、宝应湖等重要湖泊实行退圩还湖工程。重点清退对水环境影响较大的养殖坑塘及其附属设施，提高湖泊防洪调蓄和水资源供给的能力。加快湖泊与外部水体的交换，促进湖泊水体自净，提高湖泊的水资源承载能力，疏通生物交换通道，改善生态环境。

强化饮用水源地保护。以淮河入江水道、淮沭河、二河、古淮河等河流型水源地和洪泽湖、白马湖等湖泊以及龙王山水库、化农水库等湖库型水源地为重点，实施水源地环境综合整治。清理饮用水水源一级保护区内影响水源保护的设施和活动，建设物理隔离

设施。清理饮用水水源二级保护区内违法排污口。加强水源地周边河荡整治，控污、截污、治污协同，完善水源保护区及周边区域污水收集系统，防止暴雨期黑臭河水溢流污染水源地水质。

构建河流生态廊道。以淮安市 4 条区域级生态廊道和 8 条片区级生态廊道作为廊道生态修复的重点。梳理河流所在生态保护红线内的工矿用地以及港口码头用地，对其实行严格的清退措施，将其恢复成具有较好生态效应的林地、湿地、水体等，从而保证河流生态廊道的连续性。

第 165 条 林业生态整治

积极补充林地并实施林地生态修复，有计划有步骤地进行造林更新和封育恢复，促进林地森林生态系统健康稳定发展。

分片实施林地生态修复。强化南部丘陵区森林涵养的生态公益林建设与恢复，逐步扩大生态公益林范围，大面积实施封育保护，提高林地质量。推进中部城市林区的乡土植被建设，完善城市水网、路网林带，优化城市及周边现有纯林和低效林，实施林相优化与林分改造，突显北亚热带森林景观风貌。促进北部四旁树的生态修复，实施沿路、沿河生态景观林带修复，提升生物多样性与生态系统稳定性。

积极推进造林绿化和森林质量精准提升。重点推进河岸带、高速公路、高速铁路等重点通道绿化和森林质量精准提升，临时占用林地、宜林荒山、滩涂应实行限期造林，采伐迹地、火烧迹地于当年或次年完成造林更新。对现有的针叶纯林、郁闭度小于 0.4 的林分及疏林，采取补植、封育或更新改造等森林经营措施，进行定

向森林培育。

第 166 条 土壤修复治理

加强土壤污染源头防控。充分考虑土壤污染风险，依法依规开展土壤污染状况调查，制定年度土壤污染防治计划。强化纳入土壤污染重点监管单位名录的在产单位隐患排查，建立污染地块名录，落实监管措施。对暂不开发利用污染地块强化管控，设立标识、发布公告，并组织开展土壤、地下水、空气环境监测。对拟纳入耕地后备资源的未开发利用地块，应依法依规严格防控措施，直至满足后期规划和开发利用条件。

推进重点污染地块土壤修复。涉及土壤污染风险的地块，需加强风险管控和修复，严格用途管制，合理确定土地用途。推动污染地块空间信息纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。对未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。开展典型农田菜地修复治理，保障农产品产地环境安全。

第 167 条 国家山水工程

坚持山水林田湖草一体化保护和系统治理，全力推进淮安区北泓流域环境综合治理工程、洪泽湖北片区退圩还湖水生态修复和生态空间保护工程、洪泽湖老子山片区退圩还湖工程、盱眙县洪泽湖南岸湿地生态修复示范项目、盱眙矿山生态修复项目、金湖县城乡生态河道建设工程等“国家山水工程”项目实施，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

第二节 矿山生态修复

第 168 条 矿山生态修复

矿山生态修复要解决好存量问题、避免新的增量问题产生，主要从新建矿山、在采矿山和历史遗留矿山等方面做好全面的预防控制与综合治理，实现矿区地质灾害隐患消除、生态系统服务功能恢复、土地资源在适宜条件下得以恢复利用。强化和规范矿山地质环境治理恢复基金的缴存、提取和使用监管，通过管理环节的规范，为矿区生态保护修复提供资金保障。

新建矿山。对新建矿山强化源头管理，落实规划分区管理，严格新建矿山开发空间准入，形成生态空间协调的开发布局。严格按照相关要求编制矿产资源开发利用方案、矿山地质环境保护与土地复垦方案。

在采矿山。对生产矿山加强事中监管，开展生产矿山地质环境保护与土地复垦情况监测评估，将责任落实情况作为矿山企业信息社会公示的重要内容和抽检的重要方面。引导生产矿山因地制宜优化矿区国土利用格局，为合理开发和科学利用创造条件。

历史遗留矿山。对于历史遗留矿山治理，按照“宜建则建、宜耕则耕、宜景则景、宜林则林”原则，因地制宜，挖掘土地价值，引入新的产业，把历史遗留矿山变成绿水青山。

第三节 国土空间全域综合整治

第 169 条 国土空间全域综合整治目标

牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，认真落实统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的要求，坚持生态

优先和最严格的耕地保护制度，不断优化国土空间格局，提高资源利用效益。坚持立足生态系统整体性和区域自然环境差异性，因地制宜、规范有序开展国土空间全域综合整治。

第 170 条 农用地整治

以涟水、盱眙、金湖和洪泽等县区为重点，针对农田基础设施损毁、不达标及未实施农地整理的地区实施农用地整治工程。加快高标准农田建设，通过田、水、路、林、村综合整治，建成大面积的连片高标准农田，增加有效耕地面积，提高耕地质量，同时推进农业生产经营规模化、现代化。

第 171 条 建设用地整治

建设用地结构优化。逐步优化农村生产生活空间，引导农村居民点用地集聚式发展，促进农村居民点用地的集约高效利用。依据农村居民点用地整治潜力测算，科学评估潜力实现的难易程度，合理安排整治时序和整治规模，完善相关政策，逐步释放农村居民点用地的整治潜力。

存量建设用地更新。全面调查评价城镇存量建设用地，积极处置城镇闲置、空闲和批而未供土地，分析和制定盘活城镇存量建设用地的方案。鼓励城镇现有建设用地的深度利用，鼓励企业利用工矿废弃地，加强城镇内低效用地和零星分散土地的清理、收购、归并和前期开发，提高土地利用率。以优化城镇建设用地结构、改善人居环境、提高土地节约集约利用水平为目标，按照“明晰产权、统筹规划、利益共享、规范运作”的要求，规范有序推进低效城镇用地再开发。

第十二章 规划实施传导与近期规划

第一节 规划体系

第 172 条 规划编制体系

以市级国土空间总体规划为统领，建立全市“三级三类”国土空间规划体系。“三级”为“市级—县（区）级—镇级”，“三类”为总体规划、详细规划和相关专项规划。

第二节 规划传导

第 173 条 规划传导要求

下级国土空间规划应服从上级国土空间规划。县（区）级规划严格落实本规划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，以及县（区）功能定位、目标规模、指标体系、空间布局 and 系统指引等内容。

县区规划传导。涟水县、盱眙县、金湖县的县级国土空间总体规划应传导和落实本规划对各县县域提出的城镇体系、规模等级、约束性指标、重大线性基础设施、空间管控等要求。市辖区淮安区、淮阴区、淮安经济技术开发区、清江浦区和洪泽区等区级国土空间总体规划（分区规划）应在落实本规划对各区全域提出的城镇体系、规模等级、约束性指标、空间管控和发展引导等要求的基础上，根据市级规划划定的中心城区范围，优化中心城区布局，强化中心城区蓝绿空间、历史文化遗产保护等结构性管控，落实重大基础设施和重要公共服务设施布局，落实详细规划单元范围边界，制定规划实施保障机制和政策措施。

详细规划传导。详细规划是开展国土空间开发保护活动、实施

国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。依据批准的国土空间总体规划进行编制。划定全域覆盖的详细规划单元，市辖区由市级统筹划定，各县按要求自行划定。严格落实上位规划传导的管控指引要求，落实总体规划确定的“三条控制线”、历史文化保护线、城市控制线、重要公共服务设施、重大交通设施、重大安全设施、重大市政设施等内容，在详细规划中进一步深化用地布局。

专项规划传导。遵循国土空间总体规划要求，统筹协调交通、水利、生态环境、住房保障、各类自然资源保护利用和市政基础设施等专项规划编制，发挥总体规划对专项规划的指导约束作用，保障各专项设施所需空间的落实，专项规划要做好与总体规划的衔接，不得违背总体规划约束性指标和强制性内容。

本规划明确的空间布局、高等级公共服务设施、基础设施、综合防灾设施、划示的中心城区城市控制线和其他空间内容在详细规划和各专项规划中明确，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

第三节 近期行动与重点项目

第 174 条 近期行动计划

健全规划行动机制，结合国民经济和社会发展规划、市级年度重大项目建设安排和财政支出，落实市级近期建设规划和年度实施计划，明确近期规划实施和用地减量的任务，加强对总体规划目标任务的分解落实和实施推动。有序推动详细规划、专项规划的编制，研究制定规划实施方案，完善规划实施机制。

第 175 条 重点建设项目清单

衔接国民经济和社会发展规划提出的重大项目，根据分阶段实施目标和重点任务，对市级及以上的重点建设项目及国土空间资源配置做出统筹安排，科学引导交通、水利、能源等重大基础设施的土地储备与空间落实。

第四节 规划管理

第 176 条 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设整合自然资源、经济社会、空间规划、基础设施等相关现状及规划数据，形成国土空间规划大数据体系。建设全覆盖、全过程、全系统的空间规划综合应用平台，实现各部门、各县区的数据实时共享、共用和共管。探索建立城市时空感知系统，促进智慧规划和智慧城市建设。

第 177 条 建立调查考核机制

建立规划评估和维护机制。按照“一年一体检、五年一评估”，定期评估规划实施情况。结合体检评估结果，对规划实施进行及时反馈和修正，并按程序开展规划动态维护工作。

建立规划管理监测考核问责机制。强化对规划全过程信息化监管，促进行政机关和有关主体主动接受社会督查。建立耕地保护和粮食安全责任目标考核制度，经依法批准的市级规划和各级各类规划必须严格执行，决不允许任何部门和个人随意修改、违规变更。加强对规划实施的督导和考核，健全监督问责机制。

第 178 条 健全规划实施管控机制

加强各类土地整治项目立项审查与实施管理，拓展土地整治

项目的内涵和类型。探索建立工矿废弃地复垦为生态用地并作为流量指标规划的实施路径。

健全自然资源有偿使用制度。完善土地、水和矿产资源有偿使用制度，建立反映市场供求和资源稀缺程度的交易机制、体现生态价值和代际补偿的生态补偿机制。

健全自然资源生态修复与补偿制度。以流域为单元统筹推动山水林田湖草综合整治修复，切实提升资源环境承载能力。坚持“谁开发谁保护”“谁破坏谁付费”的原则，探索矿产资源的绿色开发开采模式、森林和水资源的可持续利用模式。

第 179 条 加强规划立法保障

完善规划法规、技术标准和规范，确保国土空间总体规划管理全面纳入法制轨道。健全依法决策的体制机制，把公众参与、专家论证、风险评估等纳入规划决策的法定程序，进一步发挥人大、政协和市规划委员会作用。

制定国土空间重点领域政策法规。对于永久基本农田保护和生态空间等领域，重点明确建设项目管控、自然环境保护和修复的要求，健全利益补偿机制。对于历史文化保护领域，完善保护激励机制，修订相关保护条例，细化明确保护对象体系和管理程序。对于存量工业用地转型、城市更新等领域，建立促进功能融合发展、土地复合利用的开发机制。综合运用各类增减挂钩、增存挂钩等政策工具，推动规划实施。开展前瞻性地方立法和制度建设工作。

建立重大事项报告制度。规划执行中遇有重大事项，及时向市委、市政府请示报告。

附则

第 180 条 规划成果

本规划由文本、图集、数据库、规划说明及附件组成。其中文本、图集是江苏省人民政府审批的法定文件。

第 181 条 规划法律效力

本规划自江苏省人民政府批复之日起生效，由淮安市人民政府组织实施。任何单位和个人不得违反和擅自改变。本规划由淮安市自然资源和规划行政主管部门负责解释。