



淮安市淮安区国土空间分区规划 (2021-2035年)

—草案公示—

2023年2月



前言

PREFACE

建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施是党中央作出的重大决策部署。按照国家要求，紧扣国省战略，聚焦淮安市“绿色高地、枢纽新城”和淮安区“绿色活力枢纽、魅力宜居古城”的发展愿景，淮安区人民政府组织编制了《淮安市淮安区国土空间分区规划》（2021-2035年）（以下简称“本规划”）。

本规划是淮安区认真落实习近平新时代中国特色社会主义思想、实现第二个百年奋斗目标所制定的空间发展蓝图和战略部署，是全域国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领，为编制下位国土空间规划、详细规划、相关专项规划和实施国土空间用途管制提供基本依据。

目录 | CONTENTS

1

规划总则

2

谋划目标战略，打造象征意义窗口

3

强化约束管控，优化国土空间格局

4

彰显文化底蕴，描绘大运河百里画廊

5

加强整体保护，促进资源高效利用

6

落实提质增效，建设品质宜居城区

7

完善设施配套，强化重大要素保障

8

加强规划实施，完善实施保障体系

1

规划总则

1.1 指导思想

1.2 规划原则

1.3 规划范围和期限



1.1 指导思想

本规划坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，牢记习近平总书记对淮安的殷切嘱托，建设好周总理家乡，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，贯彻《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》精神，紧扣“争当表率、争做示范、走在前列”和“强富美高”总目标，承接长三角一体化、淮河生态经济带和大运河文化带等国家战略，聚焦“绿色活力枢纽，魅力宜居古城”建设，坚持以人民为中心，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，奋力谱写淮安区建设发展新篇章。

1.2 规划原则

生态优先 落实管控

全面落实生态文明建设要求，坚持生态优先，推动绿色高质量发展，统筹山水林田湖生命共同体与城乡建设，划定落实“三条控制线”，严控生态安全、粮食安全、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。

全域统筹 城乡融合

统筹优化城乡、全域国土空间，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。

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，传承彰显淮安古城特色文脉，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。

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，推动形成绿色发展和生活方式。

1.3 规划范围和期限

规划范围

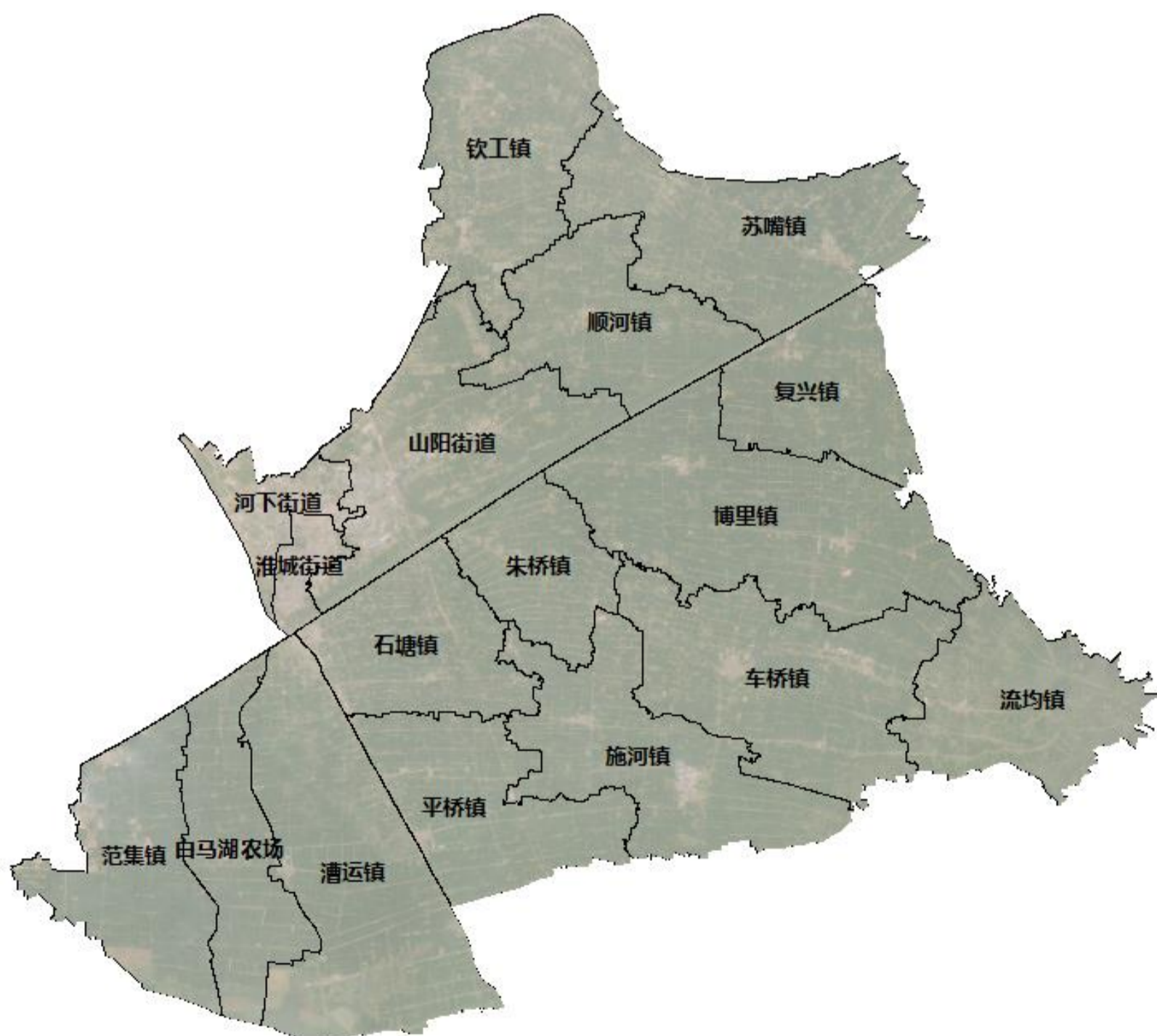
规划分为全域和中心城区2个层次。

全域：规划范围为淮安区行政辖区范围，总面积为1452.31平方千米。

中心城区：涉及淮城街道、河下街道、山阳街道、范集镇，总面积233.83平方千米。

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。



规划范围图

2 谋划目标战略， 打造象征意义窗口

2.1 目标愿景

2.2 发展规模



2.1 目标愿景

紧紧围绕“建设全市展示‘象征意义’的窗口”，建设

绿色活力枢纽 魅力宜居古城

中心城市核心区

江淮先行核心区

枢纽经济承载区

全域旅游示范区

文明和谐幸福区



2.2 规模研判

○ 人口规模

注重外来服务人口导入、人口回流等新趋势，以实际服务人口需求进行公共资源配置，积极应对人口老龄化挑战，提高基础设施和公共服务设施的保障能力。至2035年，全域规划常住人口规模约95万人，实际服务人口规模约110万人。进一步推动农村人口城镇化进程，至2035年，全域城镇化水平达到80%。



○ 用地规模

落实上级传导，按照“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提升质量”的总体要求，以资源环境承载力为约束，综合重大基础设施项目专项指标保障、指标交易等举措，合理框定全域建设用地总规模，深化用地节约集约利用，优化城乡空间结构，盘活低效村庄及工矿，严格落实省级规模指标传导，优化用地结构，提升空间质效。

3

强化约束管控， 优化国土空间格局

3.1 总体格局

3.2 “三区三线” 划定

3.3 农业空间

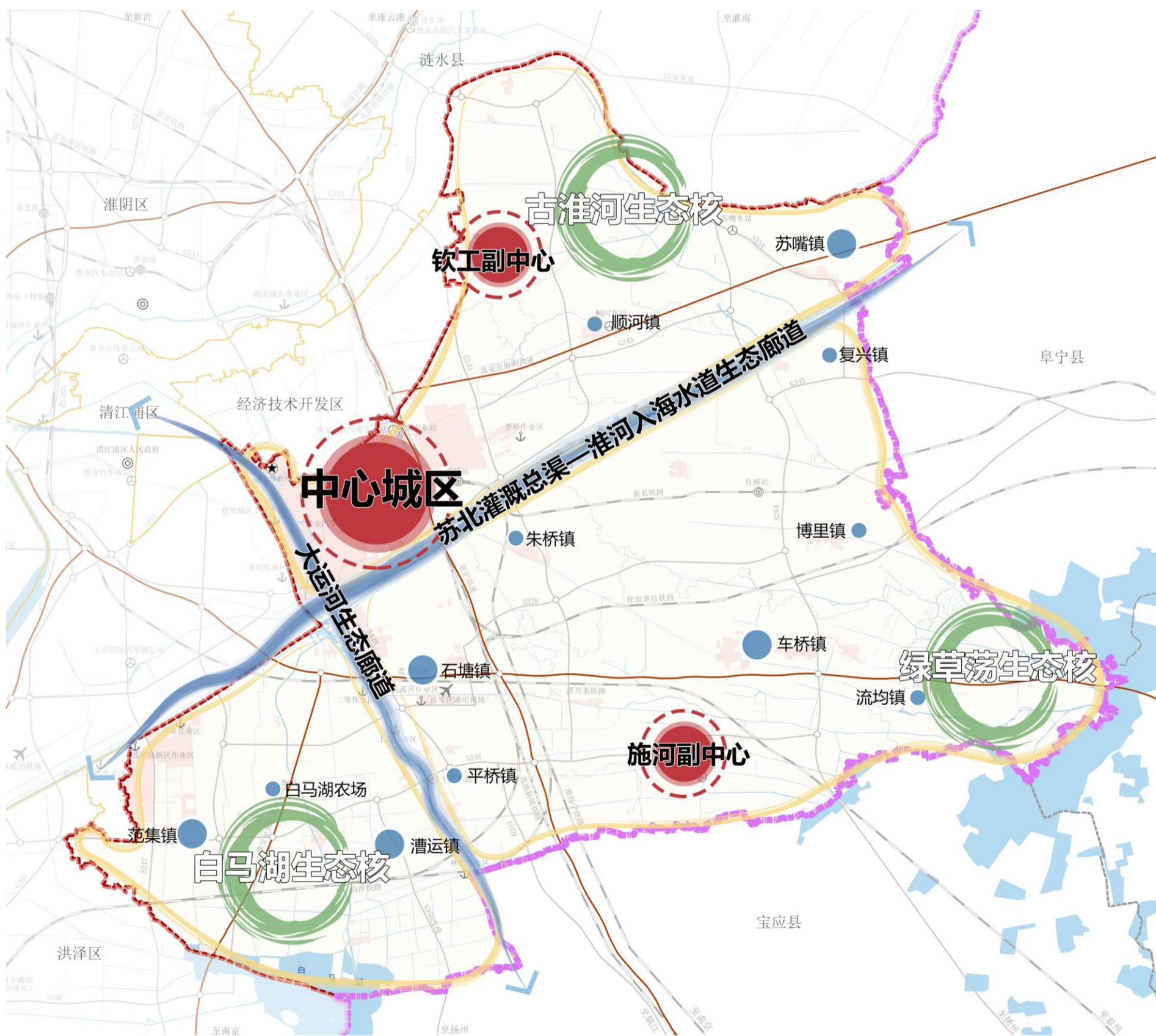
3.4 生态空间

3.5 城镇格局

3.1 国土空间总体格局

全域空间格局：一主两副、两水交融、三核点缀、沃野环绕。

- **一主两副**：中心城区、钦工与施河城市副中心；
- **两水交融**：大运河、苏北灌溉总渠—淮河入海水道；
- **三核点缀**：白马湖生态核、绿草荡生态核、古淮河生态核；
- **沃野环绕**：构建现代农业产业体系，推进一二三产融合发展，引导农业生产方式升级、耕地布局优化和质量提升。



全域国土空间总体格局规划图

3.2 “三区三线”划定

永久基本农田

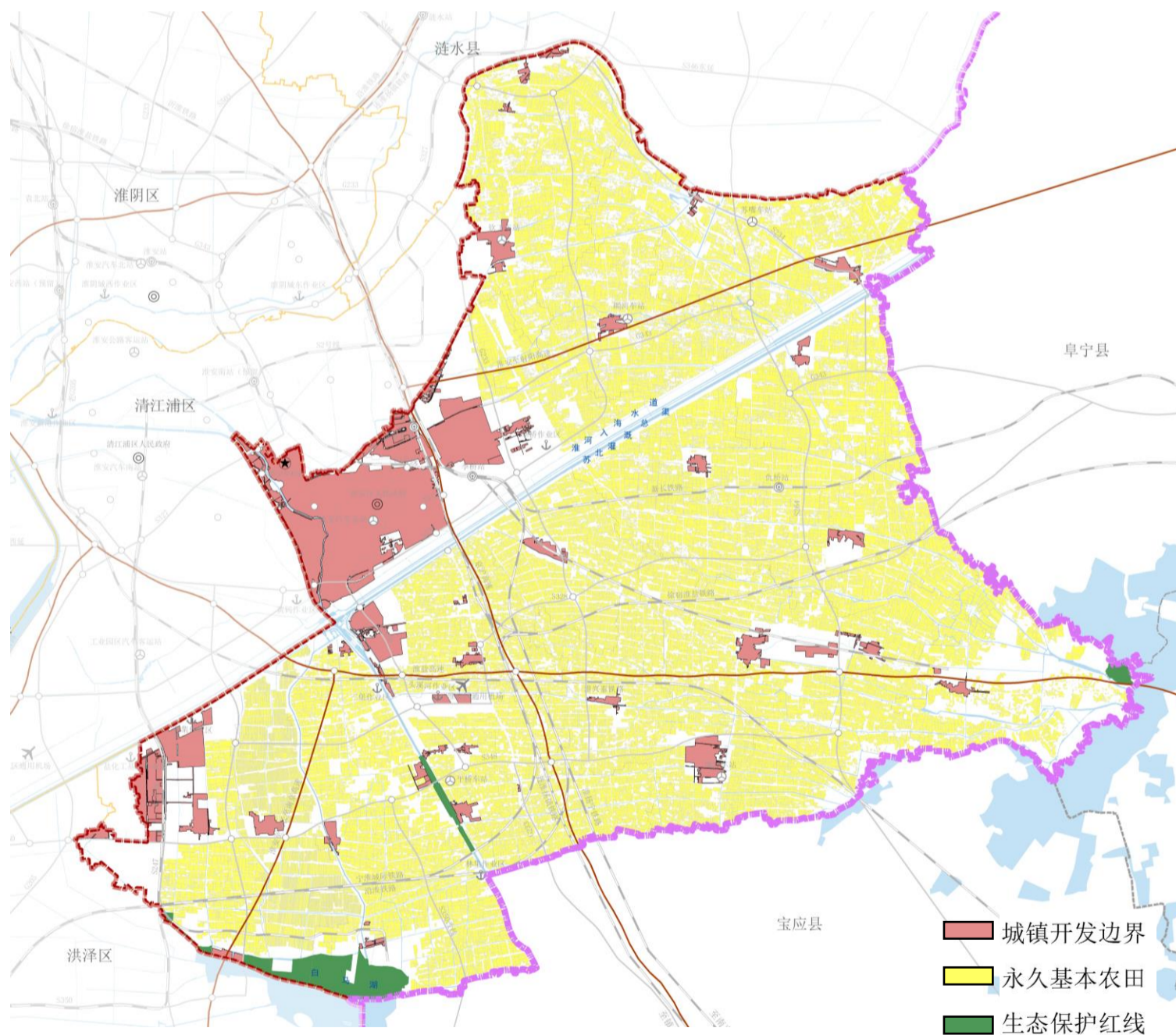
坚持最严格的耕地保护制度，落实永久基本农田保护任务。按照应保尽保、量质并重、集中成片的原则划定永久基本农田。

生态保护红线

按照生态功能重要性，衔接自然保护地体系划定生态保护红线，落实自然保护地核心保护区、一般控制区和其他红线区域的分级管控要求。

城镇开发边界

在确保充足农业生产空间和优良生态环境的前提下，根据城镇空间结构优化、运行效率提升、发展水平完善等原则，划定城镇开发边界。

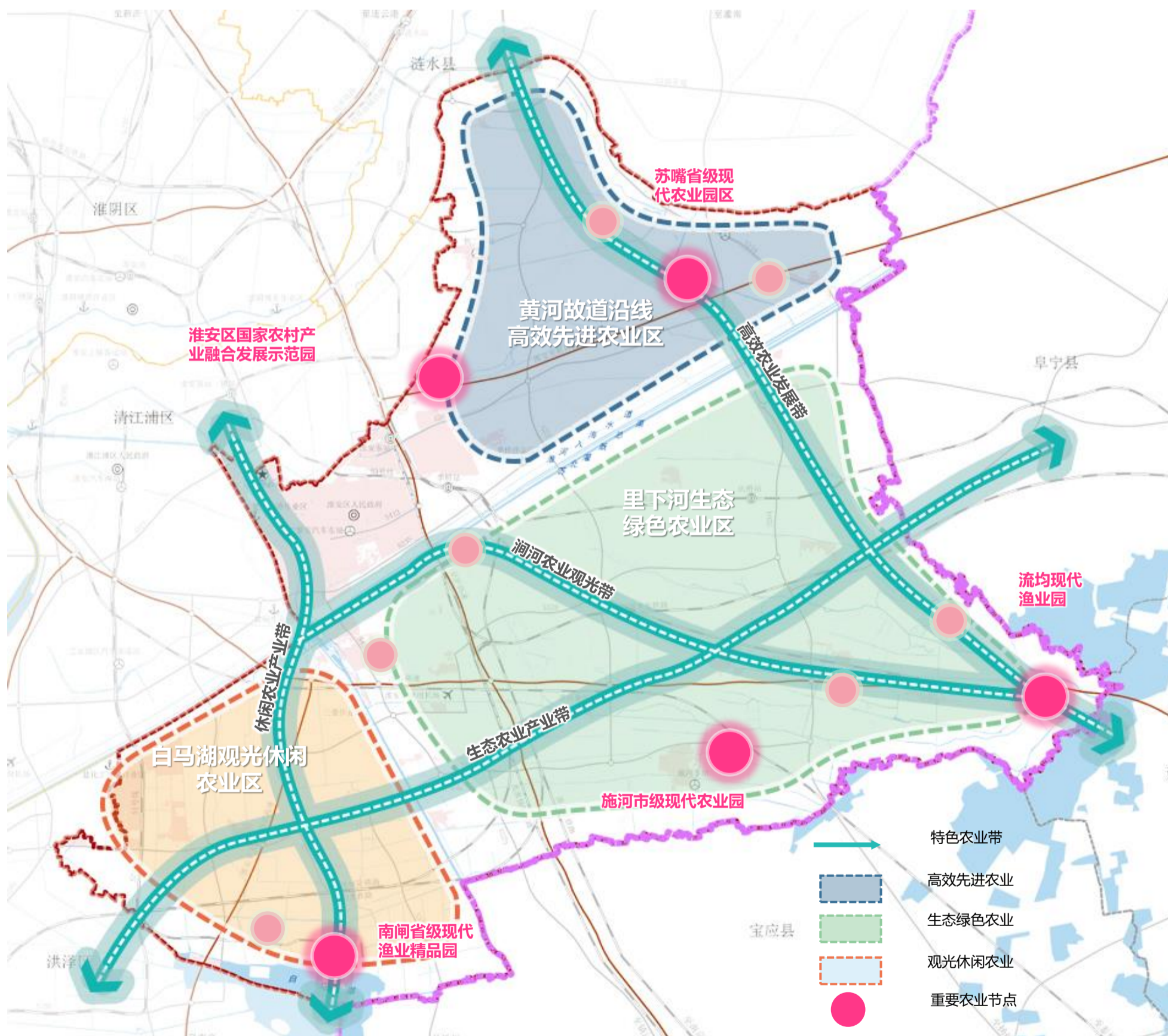


“三区三线”规划图

3.3 农业格局

○ 农业格局：“三区、四带、多节点”

- **三区**：黄河故道沿线高效农业区、里下河生态区、白马湖休闲农业区；
- **四带**：高效农业发展带、农业观光带、休闲农业带、生态农业产业带；
- **多节点**：多个重要农业节点



农业空间格局示意图

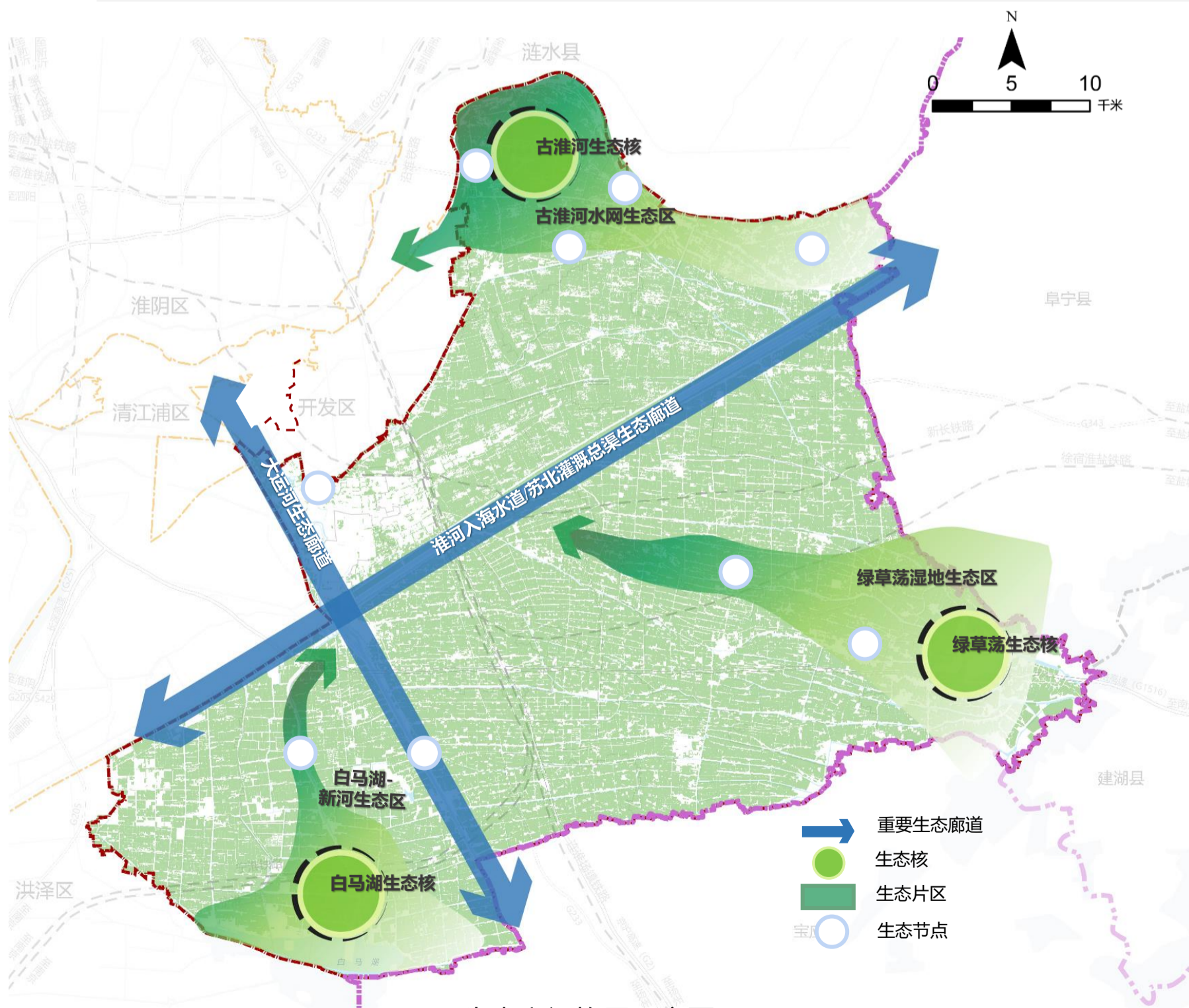
3.4 生态格局

生态保护目标

坚持人与自然和谐共生，严守生态红线，优化生态空间格局，创新生态环境保护制度，加强保护区生态保护修复，保护生物多样性，努力提升生态价值、科学价值和美学价值。

生态格局：“两廊、三核、三区、多节点”

- **两廊**：大运河区域级生态廊道、淮河入海水道/苏北灌溉总渠片区级生态廊道；
- **三核**：古淮河生态核、白马湖生态核、绿草荡生态核；
- **三区**：古淮河水网生态区、白马湖-新河生态区、绿草荡湿地生态区；
- **多节点**：多个生态节点



生态空间格局示意图

3.5 城镇格局

城镇体系：建立组团强化、中心集聚的城镇体系

落实淮安市国土空间总体规划确定的市域城镇体系，构建“1—2—4—7”的“中心城区—重点中心镇—片区中心镇—城镇型社区”的全域城镇体系。



全域城镇体系规划图

4

彰显文化底蕴， 描绘大运河百里画廊

4.1 历史文化保护格局

4.2 大运河百里画廊

4.3 历史城区特色彰显



4.1 历史文化保护格局

构建淮安区一轴、一核、多点的空间展示体系，划定七类历史文化保护线与大运河核心监控区范围

- 一轴：大运河历史文化轴；
- 一核：淮安古城历史文化核；
- 多点：文保单位、历史建筑等文化资源点。

大运河世界文化遗产区

淮安历史城区

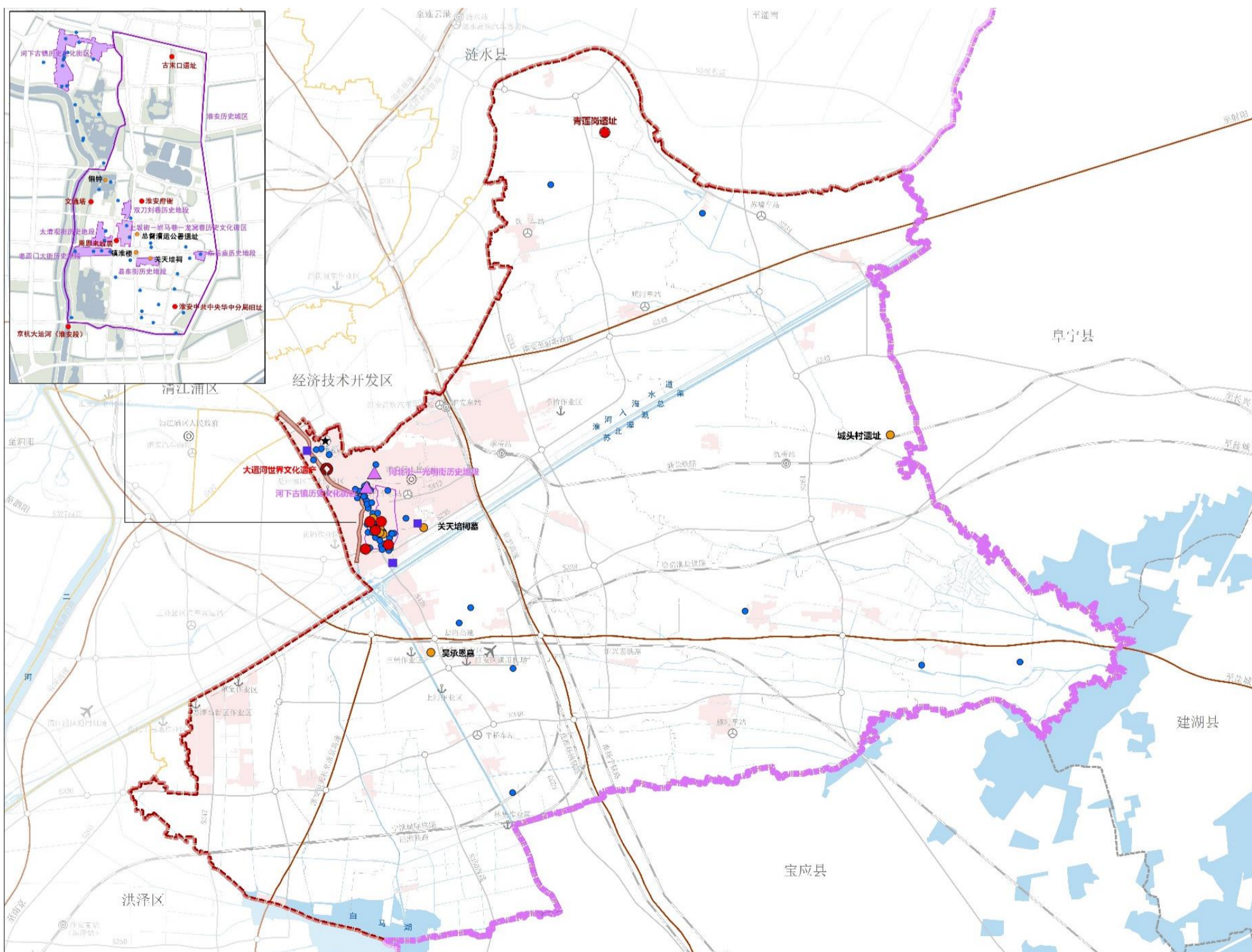
省级传统村落
平桥镇九洞村池塘组

地下文物埋藏区
5个

历史街区（地段）
2+6个

市级以上文保单位
78个

历史建筑
29个



全域历史文化保护规划图

4.2 大运河百里画廊

推动四廊建设行动，助力打造淮安区百里画廊

生态走廊行动：营造1段彩廊+1串翠湖+1条澄渠

将大运河、里运河打造成四季有景的彩廊，四湖一垠贯通提升形成1串翠湖，文渠增绿治水形成1条澄渠。

文化长廊行动：营造1古城+1古镇+N个文化亮点

以淮安古城+河下古镇为文化核心，结合各类历史遗存，挖掘运河沿线名人文化、红色文化、美食文化，打造城乡文化旅游体验节点。

产业连廊行动：1带4片

以两河为廊道，刺激新消费、激发新产业。城郊发展三产融合，古城发展文旅融合产业，运西发展文化休闲产业，开发区强化新兴制造业。

幸福画廊行动：1片魅力生活区+N个特色设施+1片美丽宜居乡村

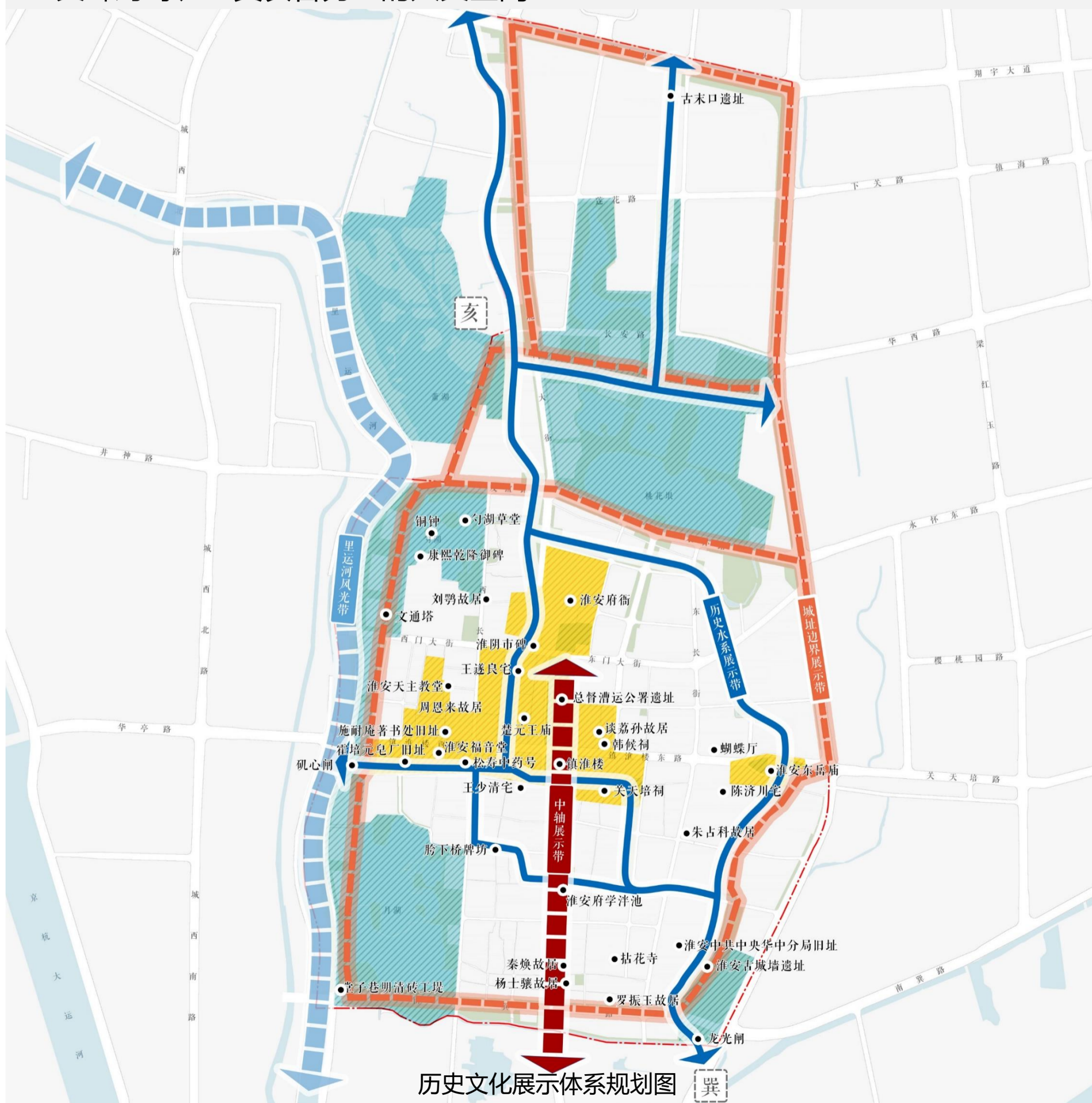
以淮安古城+河下古镇为文化核心，结合各类历史遗存，挖掘运河沿线名人文化、红色文化、美食文化，打造城乡文化旅游体验节点。



4.3 历史城区特色彰显

○ 整体格局：保护“三城相连、中轴对称、巽亥合秀”的整体空间格局

- 三城相连：老城、新城、联城；
- 中轴对称：以“南门大街—镇淮楼—总督漕运公署遗址—淮安府署”南北向轴线为主轴；
- 巽亥合秀：“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

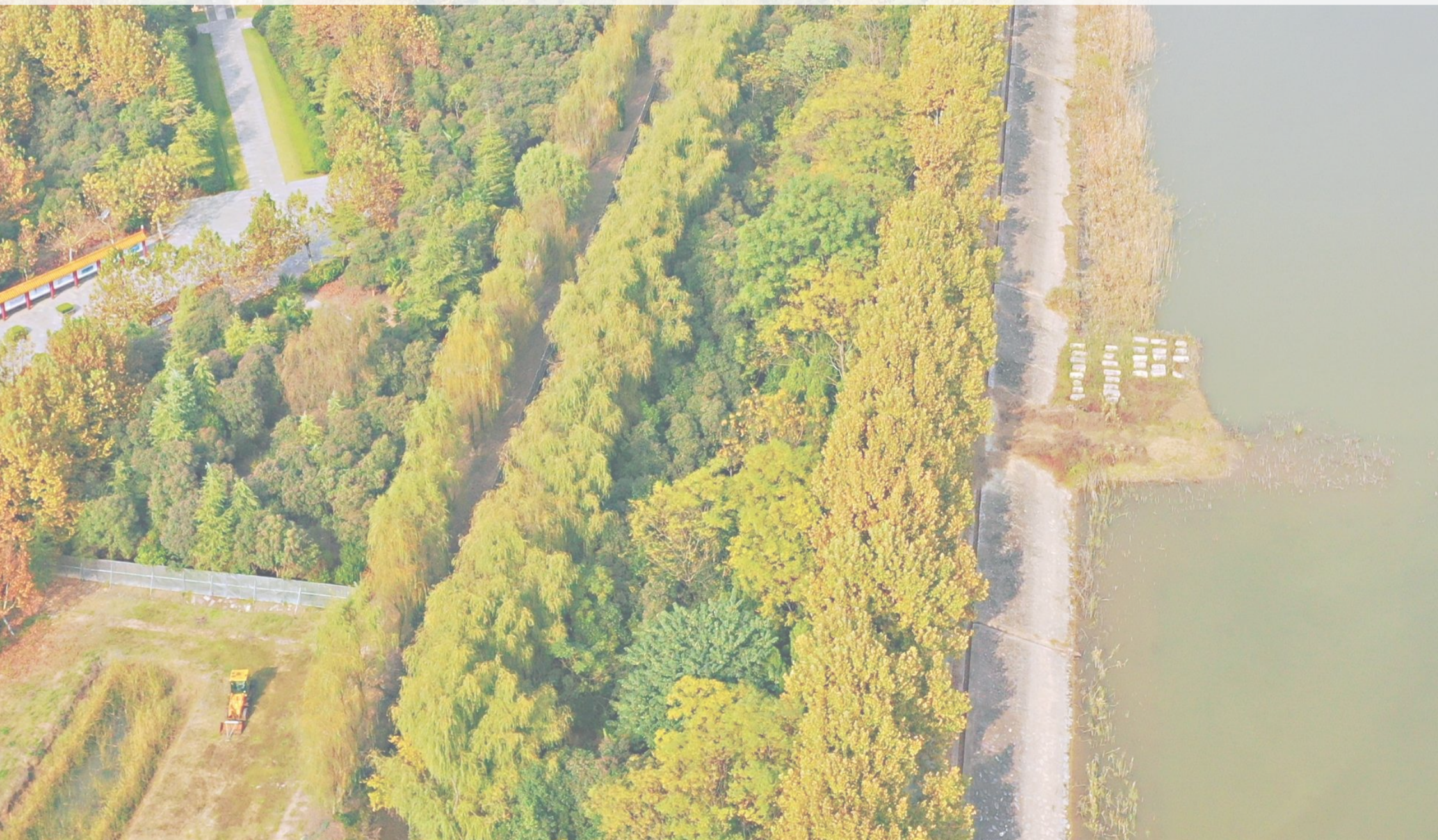


5

加强整体保护， 促进资源高效利用

5.1 自然资源保护利用

5.2 生态修复与国土综合整治



5.1 自然资源保护利用

按照“山水林田湖”系统保护要求，统筹土地资源、水资源、森林资源、湿地资源、矿产资源等各类自然资源的保护与利用，优化各类自然资源保护结构。

严控用水总量，落实最严格的水资源保护制度。

严格落实耕地和永久基本农田保护任务，守住粮食和重要农副产品保供底线。

严格林地用途管制，严格保护、节约集约使用林地。

坚持生态保护优先，统筹协调矿产资源开发利用与生态保护，促进矿产资源综合利用水平提升。



5.2 生态修复与国土综合整治

统筹山水林田湖系统修复

森林生态修复

矿山生态修复

水系生态修复

湿地生态修复

重要廊道生态修复

- 根据生态阻力面模型，提取2条区域性廊道和1条片区级生态带，形成“两廊一带”的重要廊道体系。

重要廊道节点修复

- 梳理生态红线内的冲突图斑，根据其规模和影响程度，整理出需要进行重点生态修复的节点/重要项目。

推进国土空间全域综合整治



积极开展农用地整治

积极拓宽补充耕地方式，坚持耕地质量数量并举，探索山水林田湖系统整治模式。开展农用地整理和宜耕后备土地开发。



加强农村建设用地整理

加强重点镇村整理，盘活利用农村散乱、闲置、低效建设用地，改善人居环境，形成结构有序、布局合理的农村居民点体系。

6

落实提质增效， 建设品质宜居城区

- 6.1 中心城区结构
- 6.2 公共服务体系
- 6.3 住房供应体系
- 6.4 绿色开敞空间
- 6.5 城市有机更新

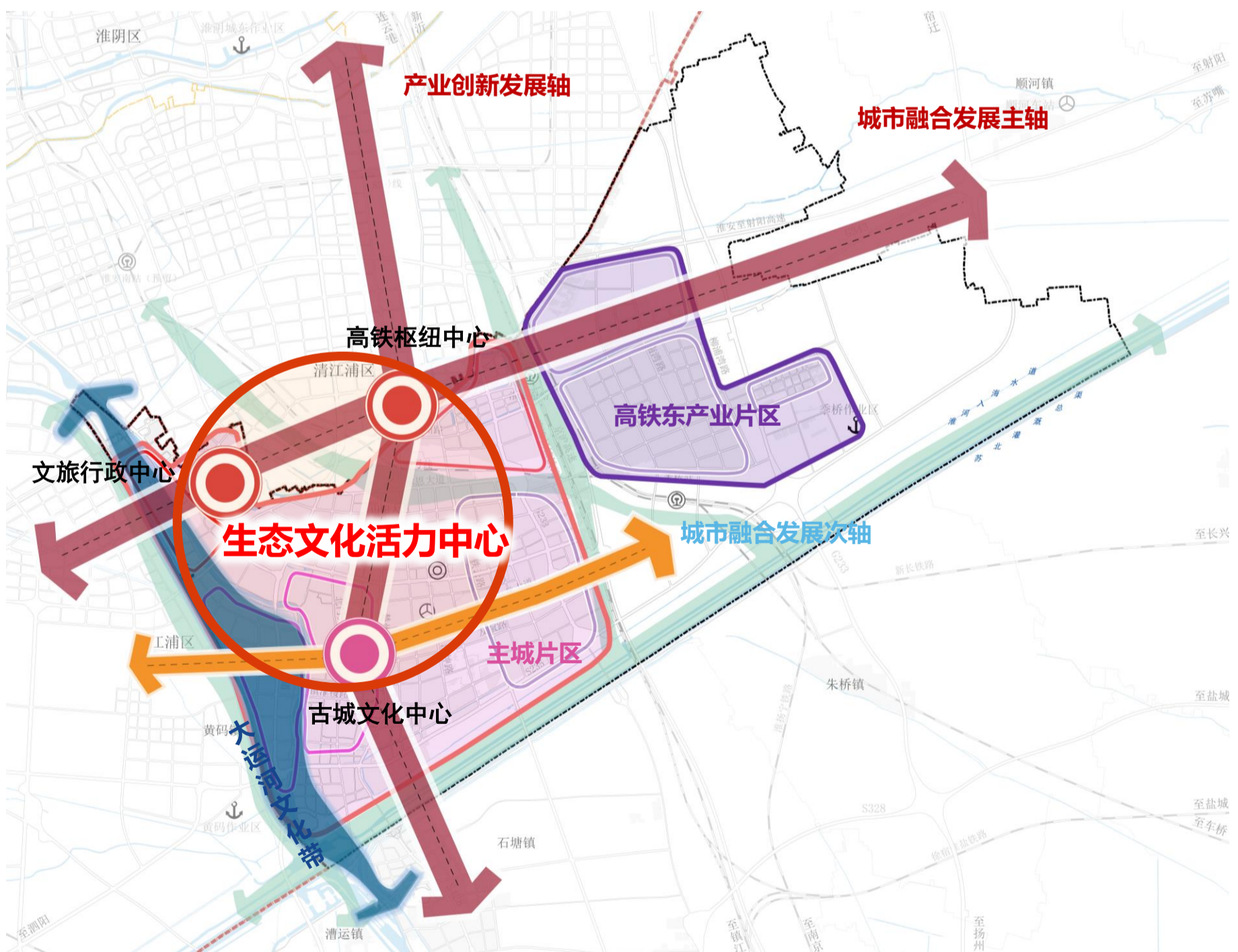
鎮淮樓

定增北水

6.1 中心城区结构

形成“一带三轴，三心两片多组团”城区新空间结构

- **一带**：延续大运河文化带，加强古城+河西板块运河文化彰显；
- **三轴**：顺应市级轴线发展方向，塑造市级轴线引领下的淮安区格局，形成产业创新发展主轴、城市融合发展主轴、城市融合发展次轴；
- **三心**：打造文旅行政中心、古城文化中心、高铁枢纽中心，复合行政、文化、枢纽功能，共建市级生态文化活力中心，体现“象征意义”重要窗口
- **两片**：加强片区整合，形成主城片区、高铁东产业片区两大发展片区；
- **多组团**：精细化发展片区，形成“生态藜城、组团相间、快速相连”多组团布局。



中心城区空间结构规划图

6.2 公共服务体系

加强高能级公服设施配置，构建特色品质服务体系

完善五类公服设施，构建复合型城市服务体系

文有场所



完善综合文化
活动中心与社
区中小型文化
设施

学有优教



基础教育优质
均衡，促进产
学研相结合

健有佳所



建设地区体育
中心，推广全
民体育运动

病有良医



打造区域性
医疗卫生服
务中心，完
善服务网络

养有承载



构建服务均衡、
适度超前的养
老服务设施体
系

建设高能级公共服务设施，提高城市品质

打造外向性、国际化的门户型公共服务设施；
增加历史体验、人文科技的特色型公共服务设施；
设立生态文旅、商务休闲的娱乐型公共服务设施



淮安“四馆”



中国漕运博物馆



淮安水工科技馆



周恩来纪念馆

6.3 住房供应体系

建立多元的住房供应体系，实现“住有所居”、“住有宜居”



建立多主体供给、多渠道保障、购租并举的住房制度

以政府为主提供基本住房保障，落实公租房（廉租房）、安置房建设，以市场为主提供企事业单位人才房、集体宿舍等，精准支撑人才产业住房，合理开发共有产权房、定销商品房



优化居住空间布局，增加住房有效供给

结合旧城更新和老旧小区改造工作改善原住民居住环境，以15分钟社区生活圈为载体，提供优质、便利的生活配套和生态化、景观化的公共空间，提高住房品质标准。



结合产业平台、创新空间布局人才公寓

促进产城融合，集成工作生产与城市生活服务功能，加强蓝领公寓、公租房、人才型政策房的有效供给，实现工作、学习、生活、休闲“一体化”。



6.4 绿色开敞空间

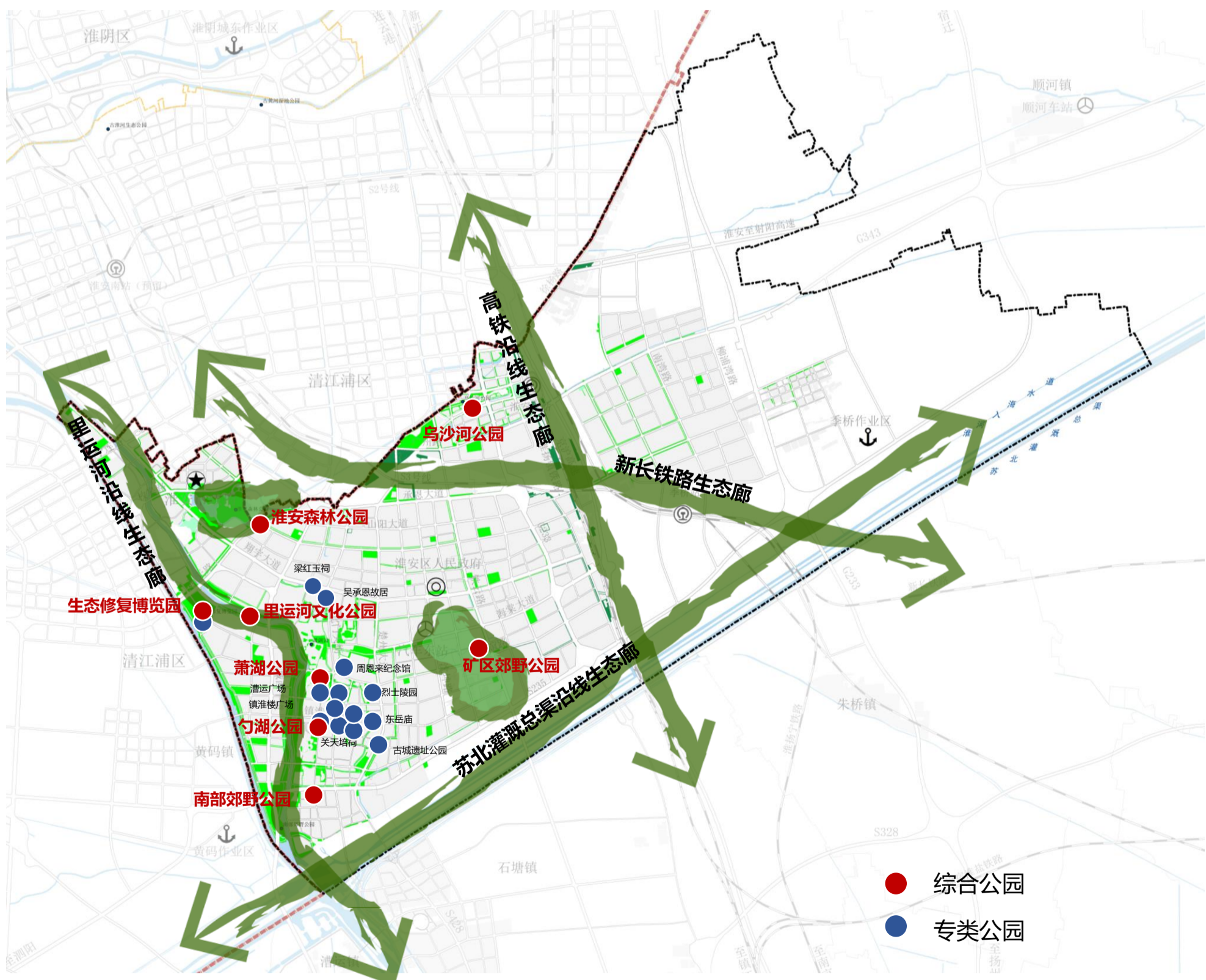
绿地和开敞空间：开门见绿，营造健康、舒适的人居环境

城市生态体系：两片四廊多点

- **两片绿肺：**淮安森林公园、矿区郊野公园
- **四条绿廊：**围绕沿河廊道、沿轨交廊道打造带状公园，植入公共游憩空间，形成城市绿脉
- **多个绿点：**布局城市公园与社区公园，结合城区水域空间、居民游憩、重大节点的需求，形成多点分布

“8+21+N” 多级绿地公园体系

- **8个综合公园：**大面积绿地，功能全面、丰富的户外游憩活动内容、可供半日以上游览的城市公共性绿地公园
- **21个专类公园：**包含城市的各类小型公园、广场、动物园、植物园、文化展示园、纪念园林等
- **N个社区公园，游园**



中心城区绿地与开敞空间结构规划图

6.5 城市有机更新

○ 城市更新：促进城市功能完善和品质提升

□ 盘活存量空间，以旧城提质、宜居生活、文化提升、工业提效、功能转型为目标，划定七大更新片区

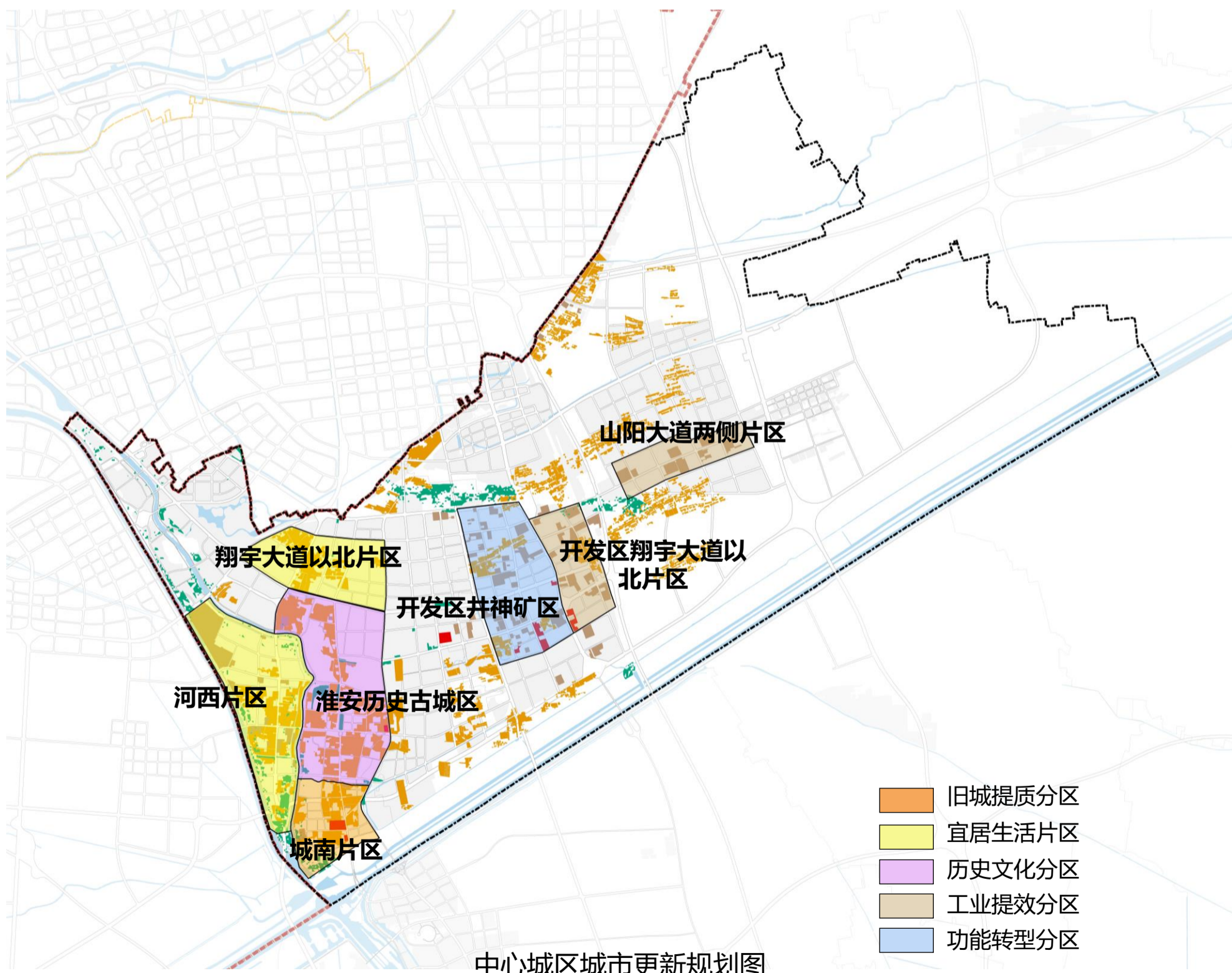
旧城提质：推进存量用地更新改造，提升城市中心服务功能，重塑城市风貌形象

宜居生活：开展城中村、棚户区、老旧小区改造，完善公共服务配套等

文化提升：深挖历史内涵，加强历史城区文化特色彰显

工业提效：更新低效产业，提高用地效能

功能转型：退二进三，优化空间布局



7 完善设施配套， 强化重大要素保障

- 7.1 综合交通体系
- 7.2 城市安全防灾
- 7.3 市政基础设施



7.1 综合交通体系

○ 构筑“高效、开放、共享、生态”的现代化综合交通体系。

对外枢纽网络交汇点，多式联运协同体系核心

- 枢纽地位进一步提升，构建轨道网络骨架脊梁
- 形成铁、水、公联运的综合交通枢纽节点

构建区域骨干航道，实现沿江沿海港口功能内移

- 完善水运主通道布局，推动港口基础设施建设
- 规划形成“三横两纵”的航道网络，2个重要作业区、6个一般作业区

干线公路连通优化，加强区域快速连通

- 外通内达，全面建设内外联系交通骨架
- 规划“五横九纵”干线公路网络

建立多元公共交通体系，促进实现碳达峰、碳中和目标

- 依托高铁站、轨道交通、有轨电车打造三级换乘枢纽



7.2 城市安全防灾

○ 构建韧性可靠的现代化城市安全体系

保障区域防洪排涝安全

- **河湖水系防洪标准**：逐步提高到300年一遇。
- **城镇防洪标准**：中心城区100年一遇，乡镇20-50年一遇。

加强抗震防震建设

- **设防标准**：地震动峰值加速度分界线以西的地震动峰值加速度为0.10g，按Ⅶ度设防；以东为0.05g，按Ⅵ度设防。

健全避难场所和救援疏散通道系统

- **应急避难场所**：中心城区建设2个中心避难场所、10个固定避难场所，人均应急避难场所面积力争达到2.0 m²。

建设全方位、多形式的消防安全体系

- **完善消防站点布局**：中心城区规划布置9座消防站；盐化工园规划4座消防站；国信产业园规划1座消防站；各乡镇镇区布置14座政府专职消防站。

加强军事设施保护，提升人防工程建设水平

- **人防工程**：中心城区人口疏散比例为20%，按人均人防工程面积1.9m²建设。

7.3 市政基础设施

构建绿色智慧的市政基础设施体系



供水设施

城乡供水普及率100%，区域供水设施区内1座、区外2座。



排水设施

城镇污水处理率100%，城市再生水利用率30%、污水处理厂24座。



电力设施

城乡供电可靠率99.99%；淮安市区域电网电源、电厂2座、500变电站2座、220变电站8座、110变电站33座



燃气设施

城镇燃气气化率100%；农村燃气气化率95%。分输站2座、门站3座、调压站3座LNG储配站3座、地下储气库2处。



供热设施

提高清洁能源供热比例；公共热源厂4座。



通信设施

各类网络覆盖率100%，近期5G网络全面覆盖。



环卫设施

垃圾无害化处理率100%、垃圾分类覆盖率100%；淮安市垃圾处理设施集中处理。



廊道设施

统筹安排220千伏以上电力线路、长输高压燃气管道、输油管道、原水干管等，落实刚性管控要求

8

完善规划实施保障体系

8.1 规划传导落实

8.2 实施保障机制

8.1 规划传导落实



对镇级规划传导

- ✓ 落实约束性指标分解方案、空间管控要求、各类控制线及其他强制性内容。
- ✓ 落实对城镇体系、产业空间、乡村振兴等方面的发展引导。



对详细规划传导

- ✓ 在本规划中划定的城镇开发边界内划分详细规划编制单元。
- ✓ 在详细规划中落实本规划中明确的控制传导要求，形成用途分类细化方案。



对专项规划传导

- ✓ 生态修复和国土综合整治、综合交通、轨道交通线网、历史文化保护、镇村布局等重要专项规划同步编制，落实本规划对专项规划指引要求。

8.2 实施保障机制

□ 统一国土空间数字化底图

□ 建立国土空间规划“一张图”

□ 完善国土空间基础信息平台

建立国土
空间数字
化平台

实施规划
全生命周
期管理

□ 建立健全公众参与机制

□ 加强资源环境承载力监测预警

□ 开展规划实施评估和城市体检





意见建议反馈方式：

- 规划草案公示时间为2023年2月6日—2023年3月9日，为期30天

- 如有意见和建议，请：

- ① 发送至邮箱：64098955@qq.com，或

- ② 邮寄地址：淮安区新区政府沈坤路东200米自然资源和规划分局国土空间规划科 邮编：223200（请在信封上注明“淮安市淮安国土空间分区规划意见建议”字样）