

盐城市“十四五”自然资源保护与利用规划

目 录

序 言.....	5
第一章 “十三五”主要成效与“十四五”形势分析.....	6
第一节 “十三五”时期主要成效.....	6
第二节 “十四五”时期形势与挑战.....	11
第二章 总体要求.....	13
第一节 指导思想.....	13
第二节 基本原则.....	13
第三节 主要目标.....	15
第三章 提升生态保育能力 厚植美丽盐城绿色底蕴.....	19
第一节 优化市域生态空间布局.....	19
第二节 加强生态保护修复.....	20
第三节 构筑生态品牌优势.....	24
第四节 探索海陆生态系统碳汇路径.....	25
第四章 提升耕地保护能力 夯实农业强市“地基”.....	27
第一节 严守耕地保护红线.....	27
第二节 强化永久基本农田特殊保护.....	29
第三节 助推乡村振兴.....	30

第五章 提升精准保障能力 促进资源要素高效利用	32
第一节 聚焦高质量发展优化资源配置.....	32
第二节 强化自然资源总量管理.....	34
第三节 促进建设用地节约集约利用.....	35
第四节 促进海洋资源集约利用.....	36
第五节 促进矿产资源集约利用.....	37
第六章 提升空间治理能力 绘好国土空间“一张蓝图”	39
第一节 完善规划体系与规划编制.....	39
第二节 优化国土空间总体格局.....	40
第三节 推进区域协调和城乡融合.....	42
第四节 强化国土空间用途管制.....	44
第七章 提升向海发展能力 打造蓝色经济增长极	45
第一节 完善向海发展格局.....	45
第二节 打造黄金海岸发展带.....	46
第三节 构建现代海洋产业体系.....	47
第八章 提升改革创新能力 增强自然资源发展动能	49
第一节 推进产权制度改革.....	49
第二节 深化行政审批制度改革.....	50
第三节 深化市场化配置改革.....	51
第四节 健全资产监督管理机制.....	53
第五节 深化不动产登记改革.....	54
第九章 提升基础支撑能力 推进自然资源治理现代化	55

第一节	推进新型基础测绘体系建设.....	55
第二节	开展自然资源调查监测和确权登记.....	57
第三节	加强自然资源信息化建设.....	58
第四节	完善执法机制与法治体系.....	59
第五节	健全监测预警防治体系.....	61
第六节	加强自然资源科技创新.....	62
第十章	保障措施.....	64
第一节	加强党的领导.....	64
第二节	强化组织保障.....	64
第三节	严格实施管理.....	65
第四节	积极宣传引导.....	65
附表：盐城市“十四五”自然资源保护与利用重大工程项目表		
.....		66

序 言

“十四五”时期（2021-2025年），是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是盐城市全面落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神、推动“强富美高”新盐城建设再出发、实现“五个示范引领”的重要时期，是推动高质量发展走在长三角前列、开启建设社会主义现代化新征程的关键阶段。按照盐城市委市政府和江苏省自然资源厅的决策部署，依据《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》《盐城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》，编制《盐城市“十四五”自然资源保护与利用规划》（以下简称《规划》）。《规划》主要阐明“十四五”时期盐城市自然资源保护与利用的基本思路、主要目标和重点任务，是制定相关专项规划、部署年度工作、配置资源要素、完善政策体系的重要依据。

第一章 “十三五”主要成效与“十四五”形势分析

第一节 “十三五”时期主要成效

服务保障高质量发展成效明显。创新资源配置机制，加强要素供给，高效保障“两重一实”等重大项目用地用海需求和“四新盐城”建设。“十三五”时期，全市累计争取土地计划4446.67公顷（6.7万亩），批准建设用地8640公顷（12.9万亩），供应建设用地2.49万公顷（37.4万亩），获批建设项目用海8880公顷（13.3万亩），高铁、高架、高速等重大基础设施项目应保尽保，新水源地、静脉产业园等民生实事工程投入使用，中韩（盐城）产业园、沪苏（大丰）产业联动集聚区、高新技术开发区等特色载体提档升格，一批重大产业项目顺利落地。出让经营性用地4933.3公顷（7.4万亩），学校、医院、公园、文体场馆等公共服务设施日趋完善，人居环境、商业品质不断改进，城市组团建设加快推进，中心城区能级明显提升。深入实施大比例尺地形图测绘，1:500覆盖市县主城区、1:1000扩大至重点镇和重点园区，智慧城市、应急管理基础地理信息精度更高。

自然资源保护持续向好。统筹推进耕地、林地、湿地、海域等自然资源整体保护、系统修复和综合治理，“生态好”的标识更加鲜明。全面落实最严格的耕地保护制度，强化永久基本农田

特殊保护，实行数量、质量和生态“三位一体”保护。“十三五”期末全市耕地保有量为 84.23 万公顷（1263.49 万亩），永久基本农田面积为 72.18 万公顷（1082.64 万亩），总量均居全省第一。大力推进国土绿化，以沿海绿化、城镇绿化、村庄绿化、生态廊道建设等为抓手，新造成片林 4.17 万公顷（62.5 万亩），改造提升 4.15 万公顷（62.3 万亩），建成沿海百万亩生态防护林，林木覆盖率达 24.72%，创成国家森林城市、全国绿化模范城市。制定出台《黄海湿地保护条例》，组织推进湿地保护修复两年行动计划，自然湿地保护率全省第一，黄海湿地成功列入世界自然遗产名录。国家海洋督察反馈的珍禽保护区缓冲区内 9954.65 公顷（14.9 万亩）违规养殖用海问题全部销号，整治修复海岸线 146.13 公里，自然岸线保有率位居全省第一。

国土空间格局不断优化。加快推进“多规合一”，全面整合城乡规划、土地利用规划和主体功能区规划职能，基本建立“三级三类”市域国土空间规划体系，制定出台《镇（街道）高质量规划建设管理实施意见》《城市街道设计导则》《村庄规划编制指南》等多项政策文件和技术规范，编制完成滨海港工业园区、河东片区、城北片区等 30 多个重点区域总体规划、概念规划和专项规划，更新完善先锋大岛、串场河东、高铁组团等 20 多个控制单元详细规划，完成中心城区控规拼接工作，优化形成 11 个县（市、区）新一轮镇村布局规划。开展城市总体高度设计、

高架沿线城市设计，推进建军路商圈复兴升级，指导新四军纪念馆周边老城改造，提升老城形象。开展串场河流域、新洋港、通榆河规划设计，形成规划汇编及各具体地段实施导则。稳妥推进土地规划与城乡规划矛盾图斑一致性处理，制定国土空间规划过渡期实施方案，初步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，以及集约高效、宜居适度、水清岸绿的“三生”形态。

节约集约利用水平稳步提升。持续深化自然资源供给侧结构性改革，实行城镇园区用地高效化和农村建设用地减量化“双轮驱动”，健全完善增存挂钩、增违挂钩、增减挂钩机制，深入实施“三项清理”、“园区等级创建”等专项工作。“十三五”时期，盘活存量建设用地 4106.67 公顷（6.2 万亩），再开发城镇低效用地 3066.67 公顷（4.6 万亩），亿元 GDP 占用建设用地面积减少至 51.03 公顷，节地水平和产出效益实现“双提升”。合理利用海域资源，海洋生产总值占到 GDP 的 19.4%，获批创建国家海洋经济发展示范区。

自然资源改革创新纵深推进。持续深化“放管服”改革，有序承接省级委托市政府行使的建设用地审批权限，统筹实施“多审合一、多证合一”和“多测合一”改革，规划用地审批效率大幅提高。勇于先行先试，积极探索土地整治新模式，完成全省首个全域土地综合整治试点，成功申报首批国家级国土空间综合整治试点。深入实施不动产登记交易一体化改革，率先实现“3550”

目标，建成运营不动产登记交易纳税一体化平台，市县不动产抵押登记金融机构集成服务全覆盖，成为省内首批不动产登记“不见面”改革试点城市，被自然资源部确定为不动产登记规范化标准化综合创新联系点。

资源惠民措施更实。围绕城市居民最关注的旧城改造，统筹做好棚改地块、安置地块的规划编制、征地报批、挂牌出让、整治出新等工作，累计改造棚户区 12.8 万户。围绕农村群众最期盼的住房改善，综合运用农村宅基地自愿有偿退出、同一乡镇布局调整等政策措施，累计退出宅基地 14.5 万宗，建成“十镇百村”示范镇村，改善农房 9.2 万户。围绕乡村振兴战略，积极参与省级耕地占补平衡、城乡增减挂钩指标交易，稳步推进农村集体经营性建设用地入市试点，有效激活“三农”发展内生动力。围绕群众自然资源资产权益，办结不动产登记证书 204.8 万本，发放农房一体登记证书 41.4 万宗，海域使用权、林权、土地承包权等全部纳入不动产登记范围；规范土地征收，提高征地补偿标准，被征地农民社保安置率达到 98%，有效显化、切实维护群众权益。围绕民生安全底线，组织开展化工园区用地、海洋、森林、群租房、土地矿山违法违规清查等专项整治行动，织密织牢自然资源领域安全生产网络。

表 1 “十三五”规划主要指标完成情况

原规划名称	指标名称	“十三五”目标	实现情况
盐城市“十三五”国土资源开发与保护规划	耕地保有量（公顷）	813874.9	842328.15
	基本农田保护面积（公顷）	720866.67	721762.53
	生态红线区域名录（平方公里）	4076.43	5813.3
	自然湿地保护率（%）	50	61.8
	单位地区生产总值建设用地使用面积下降率（%）	28.6	31.14
盐城市“十三五”海洋经济发展规划	大陆自然岸线保有率（%）	≥35	43.52
	海岸线整治修复长度（公里）	>106	146.13
盐城市百万亩生态防护林工程建设规划（2017-2020）	新建成片生态防护林（万亩）	40	62.5
	提升改造现有成片林（万亩）	60	62.3

与此同时，全市自然资源保护与利用仍然存在一些较为突出的问题。自然资源利用和保护矛盾较为突出，耕地与永久基本农田保护压力持续加大，湿地和滩涂保护利用有待加强，海河湖自然岸线保护压力较大，生态环境保护与用地用海矛盾凸显；自然资源节约集约利用水平仍有提升空间，海洋经济发展仍不充分；城市能级和品质有待进一步提升，基础设施有待持续完善；自然资源统一调查监测和确权登记工作刚刚起步，国土空间现代化治理体系尚未建立；各类自然资源数据和管理业务系统整合难度大，自然资源管理的基础支撑能力有待提升；全民所有自然资源资产产权制度体系尚待完善，自然资源治理体系和治理能力亟需加强。

第二节 “十四五”时期形势与挑战

多重国家战略叠加，自然资源保护和利用面临新机遇、新挑战。盐城处于“一带一路”和长江经济带交汇点，位于国家沿海发展轴主通道，与上海渊源深厚、合作紧密，有显著的区位优势，是长三角城市群北向发展的重要板块。盐城是江苏省面积最大的地级市，具有丰富的海洋及滩涂资源，是江苏最大、全国最重要的土地后备资源开发区域之一。这就要求统筹发挥盐城区位、国土空间的承载优势，积极落实国家“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角区域一体化发展战略，优化国土空间格局，提升自然资源保障能力，建设高质量经济发展带、滨海特色城镇带和美丽生态风光带。

推进生态文明建设，自然资源管理面临生态优先、绿色低碳新方向、新思路。推进生态文明建设是全面推进现代化建设的重要内容。要求盐城以习近平生态文明思想为指引，大力实施“生态立市”发展战略，充分发挥盐城独特的沿海地缘优势，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，落实命运共同体理念，加强山水林田湖草海整体保护、系统修复、综合治理，加快建设生态新盐城，着力打造更多的具有盐城特色的自然资源生态名片。

构建“双循环”新发展格局，面临动能转换、节约集约新方式、新要求。以高质量发展走在长三角前列为目标，以“开放沿

海、接轨上海，绿色转型、绿色跨越”为路径，坚定不移推进“生态立市、产业强市、富民兴市”战略，实现“五个示范引领”，要求盐城充分利用国内国外两个市场，推进自然资源供给创新，助力新旧动能接续转换，推动产业转型升级，探索一条符合盐城实际的量质并举的转型跨越路径，全力建设长三角北翼产业集聚新高地。深入贯彻新发展理念，加快融入新发展格局，增创发展新优势，努力走出创新发展、转型跨越新道路。

加快落实海洋强国建设战略，发展蓝色经济需要新理念、新空间。党的十九大报告指出，坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。省委省政府明确提出，在现代化建设新征程上推动沿海地区高质量发展，其时已至、其势已成，并对盐城作出了“面朝大海、向海发展、赋‘能’未来，成为绿色转型典范”的定位。这都要求盐城推动陆海统筹，发挥沿海地区后备资源丰富的优势，为长三角更高质量一体化发展提供最佳的产业转移、创新转化、功能拓展空间，进一步提升综合实力、增强承载配套能力，更好地与苏南和沿江地区形成策应之势。

第二章 总体要求

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，深入践行习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理的重要指示批示精神，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，坚决扛起习近平总书记赋予的“争当表率、争做示范、走在前列”的新使命，认真落实中央和省、市决策部署，坚持人与自然和谐共生的基本方略，坚持保护优先、节约优先、自然恢复为主的方针，统筹发展与安全，严格履行“两统一”核心职责，深化自然资源供给侧结构性改革，优化国土空间开发保护格局，强化资源要素集约高效利用，推进自然资源治理体系和治理能力现代化，为推动高质量发展走在长三角前列、实现“五个示范引领”、建设“强富美高”现代化新盐城提供有力支撑。

第二节 基本原则

坚持保护优先、绿色发展。完整、准确、全面贯彻新发展理

念，把生态环境保护作为区域发展的基本前提和刚性约束，尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹推进耕地、林地、湿地、自然保护地、世界遗产地和海域等市域国土空间生态保护修复，不断提高生态系统碳汇能力，有序实现生态产品价值，推动“生态好”成为盐城高质量发展的鲜明标识，加快形成人与自然和谐共生的现代化建设新格局。

坚持科学开发、合理利用。准确把握保护与发展的辩证统一关系，遵循产业转型升级、经济结构调整和新型城镇化等工作规律，优化生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界“三条控制线”，严守环境质量底线、资源利用上线和安全发展底线，积极构建与高质量发展相协同、与“四新盐城”建设相协调的更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的自然资源保护与利用格局。

坚持便利共享、改善民生。深入践行以人民为中心的发展思想，紧扣企业群众的操心事揪心事烦心事，强化便民举措，优化营商环境，积极提升不动产登记、农村房地一体登记、测绘地理信息等服务效能，优先保障城市更新、乡村振兴、重大交通和公共基础设施建设等自然资源需求，织牢织密地质灾害防治、森林防火、海洋灾害预警等安全生产网络，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

坚持市场导向、集约高效。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，分类完善自然资源要素市场化配置体制机制，促进资

源要素自主有序流动，形成更高水平的供需动态平衡。健全行政调控机制，优化资源配置方式，推进总量管理、循环利用，加强调查监测和考核评价，不断提高自然资源节约集约利用水平和产出效益。

坚持创新引领、深化改革。聚焦自然资源重点领域和关键环节改革，勇于开展先行探索，积极争取更多部省试点，着力在空间治理、要素供给、用途管制、保护修复、节约集约等方面打造一批符合盐城实际、能在面上推广的特色性品牌、创造性做法和开拓性路子，加快构建系统完备、科学规范、运行高效的自然资源保护与利用制度体系，全面推进自然资源治理体系和治理能力现代化。

第三节 主要目标

聚焦“三市战略”、“两海两绿”路径、“四新盐城”建设和“五个示范引领”目标，全面提升生态保育、耕地保护、精准保障、空间治理、向海发展、改革创新、基础支撑等“七大”能力，有序实现自然资源保护修复取得新进展、国土空间格局得到新优化、资源要素供给实现新突破、节约集约利用达到新水平、自然资源领域现代化建设迈上新台阶等“五新”目标，构建与推动高质量发展走在长三角前列、实现“五个示范引领”、建设“强富美高”现代化新盐城相协同、相适应的自然资源保护与利用新

格局。

自然资源保护修复取得新进展。严格保护耕地资源，耕地保有量完成省下达任务。深入推进国土绿化，新造成片林不少于5万亩，林木覆盖率达到25%。持续加强湿地保护修复，自然湿地保护率不低于62%，进一步打响黄海湿地品牌、放大世遗效应。自然保护地体系初步建成，珍禽保护区、麋鹿保护区以及森林公园、湿地公园等重要自然生态系统、自然景观和生物多样性得到系统性保护。围填海得到有效管控，持续整治提升海岸线，大陆自然岸线保有率不低于35%，海洋灾害防御能力有效提升。编制实施《盐城市国土空间生态保护和修复规划》，完成省下达的国土整治与生态修复任务。

国土空间格局得到新优化。全市三级三类国土空间规划编制完成并全面实施，严格落实“三条控制线”，有效构建“多规合一”的国土空间开发保护“一张图”，持续优化城乡统筹、陆海联动、市县一体、区域协调的国土空间结构，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间地绿水清以及富有竞争力、可持续发展、和谐安全的高品质国土空间格局。至2025年，土地开发强度控制在省下达指标以内，永久基本农田保护面积完成省下达任务，生态保护红线面积不低于国家批复面积，城镇开发边界更加科学合理。

资源要素供给实现新突破。基本建成与高质量发展相适应、与新发展格局相协同的自然资源要素供给体系，优先支持长三角

一体化发展融合示范区、黄海新区等重点区域发展，精准保障乡村振兴、向海发展等重大战略，以及产业发展、城市更新、民生改善等重大项目建设需求。“十四五”时期，保障市级及以上重大项目新增建设用地不少于 3333.33 公顷（5 万亩），围填海历史遗留问题“成熟一宗、处置一宗”；每年落实农村一二三产业融合发展专项用地计划不少于年度总计划的 5%。创新市内土地指标交易机制，统筹耕地占补平衡、城乡增减挂钩节余指标，引导土地资源向重点区域集中、向重大项目集聚。

节约集约利用达到新水平。推进自然资源利用总量管理、科学配置，实现节约集约利用水平和资源要素产出效益“双提升”。新增建设用地总量控制在省下达指标以内，存量建设用地盘活利用取得明显进展，单位 GDP 建设用地使用面积下降率达 25.5%。矿产资源综合利用水平不断提高，年开采矿石量控制在 40.5 万吨以内，砂石粘土类矿山总数控制在 3 个以内，新建矿山全部落实绿色矿山建设要求。海洋资源得到合理有效利用，海岸带空间布局更加合理，海洋经济质量明显提升，2025 年海洋经济生产总值达到 1650 亿元，占全省海洋经济生产总值比重达到 15%。

自然资源领域现代化建设迈上新台阶。全面建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，基本形成统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的管理体制。自然资源统一调查监测及确权登记全面展开。至 2025 年，全市陆域 1:2000 以上大比例尺地形图覆盖率达 100%。重点

领域改革有序推进，城乡统一的建设用地及矿、海、水域、林等使用权交易市场体系逐步建立。依法行政制度措施更加健全，执法监管体系更加完善。信息化建设全面升级，地质、海洋、森林防灾抗灾救灾能力明显提升，治理能力现代化的保障水平全面提升。

表 2 盐城市“十四五”自然资源保护与利用主要指标

类型	指标名称	2025 年	指标属性
自然资源保护修复	耕地保有量（万公顷）	完成省下达任务	约束性
	湿地保有量（万公顷）	完成省下达任务	约束性
	自然湿地保护率（%）	≥62	预期性
	林木覆盖率（%）	25	约束性
	大陆自然岸线保有率（%）	≥35	约束性
	新造成片林（万亩）	5	预期性
	新增国土综合整治与生态修复面积（公顷）	完成省下达任务	预期性
资源要素开发利用	单位 GDP 建设用地使用面积（公顷/亿元）	38	约束性
	单位 GDP 建设用地使用面积下降率（%）	25.5	约束性
	存量土地供应占比（%）	完成省下达任务	预期性
	海洋经济生产总值占全省海洋经济生产总值（%）	15	预期性
国土空间综合治理	生态保护红线面积（万平方千米）	不低于国家批复面积	约束性
	永久基本农田保护面积（万公顷）	完成省下达任务	约束性
	自然保护地占陆域国土面积比例（%）	完成省下达任务	约束性
	土地开发强度（%）	省下达指标之内	约束性
	新增建设用地规模（公顷）	省下达指标之内	约束性
基础支撑	陆域 1:2000 以上大比例尺地形图覆盖率（%）	100	预期性

第三章 提升生态保育能力 厚植美丽盐城绿色底蕴

坚持人与自然和谐共生，统筹推进湿地、森林、海洋三大生态系统整体保护、系统修复，筑牢生态安全屏障，放大生态品牌优势，将“生态好”的自然禀赋优势转化为生态文明建设的竞争优势，助力打造美丽中国建设的盐城典范。

第一节 优化市域生态空间布局

遵循生态系统内在机理和规律，综合考虑海陆自然生态资源本底、生态系统胁迫与生态退化问题及区域差异，科学划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界“三条控制线”，健全完善自然保护地体系，优化调整省级生态管控区域，形成陆海统筹、地绿水清的市域生态空间格局，并以东部黄海湿地、西部湖荡湿地、中部淮河入海河道为框架，构建全市域“H”型生态布局；以通榆河-串场河生态带、沿海湿地片和里下河湿地片，以及灌河、黄河故道、灌溉总渠等具有重要生态系统保育功能的8条水绿廊道为主体，系统构建“一带两片八廊多节点”的生态安全格局；以通榆河、环城高速公路两侧保护空间为带，重点打造市区“中”字型生态保护圈，同步建设“瓢城记忆”绿廊和新洋港、蟒蛇河风光带，充分彰显“东方湿地之都、黄海水绿名城”的自然生态之美、绿色发展之美。

专栏 1 “一带两片八廊多节点”的生态安全格局

“一带”：贯通市域南北向的通榆河-串场河生态带，串联 204 国道复合交通走廊上主要城镇。其中，城镇段建设滨河公园和滨河绿道，重点强化生态连通和服务功能；郊野段建设滨河生态林地，重点强化生物多样性保育功能。

“两片”：沿海湿地片和里下河湖荡湿地片。沿海湿地片包含珍禽自然保护区及麋鹿自然保护区，是市域生态系统和生物多样性保育的重点区域；里下河湿地片包括大纵湖、九龙口、马家荡等重要湖荡湿地及水源地，着力构建市域西部湖泊湿地保护走廊。

“八廊”：联通东西的灌河、黄河故道、灌溉总渠-入海水道、射阳河、黄沙港、新洋港、斗龙港和川东港八条水绿廊道，重点强化河道滨岸带恢复和防护林体系建设，构建复合型生态廊道。

“多节点”：全市若干个生态节点，分别为黄河故道湿地、射阳河湿地、九龙口湿地、西塘河湿地、大纵湖湿地、大洋湾湿地、盐龙湖、射阳林场、斗龙港湿地、大丰林场、黄海森林公园等，是提升生态环境建设质量、发挥生态系统功能的主要载体。

第二节 加强生态保护修复

整体推进湿地修复。系统谋划全市生态湿地功能布局，建立健全科学完善的多级保护体系和分级管理机制，积极创建国家和省级、市级湿地自然保护区、湿地公园和湿地保护小区，不断扩大湿地保护范围，稳步提升湿地生态功能。根据湿地规模和分布，持续加大东部沿海地区、西部湖荡地区和中心城区等重点区域湿地保护修复力度，最大限度保护湿地原真性、完整性，确保湿地面积不减少、质量不降低、功能不下降、生态不退化。结合长江

经济带湿地保护修复工作，深入开展珍禽保护区核心区和缓冲区滩涂侵蚀生态修复，推进射阳河口、斗龙港、川东港等生态修复试点，探索建立一批基于自然解决方案、可复制可推广的生态修复示范工程。根据“守、退、补”的要求，因地制宜全面开展陆域河湖周边生态缓冲带划定、保护与生态修复，编制实施重点河湖生态缓冲带划定与生态修复方案。健全完善重要湿地管理监控和应急机制，动态监测全市湿地面积、生物多样性、水源补给以及水体污染等情况，对可能威胁到湿地的因素进行实时评估、全面分析，切实保护好湿地资源。

专栏 2 湿地保护修复重点区域

东部沿海地区：立足世界自然遗产地的科学保护，结合长江经济带湿地保护修复工作，聚焦珍禽保护区、麋鹿保护区两处国际重要湿地，加强滨海典型湿地和珍稀濒危候鸟栖息地核心区的保护，大力实施退化湿地修复、自然岸线修复等工程，有序恢复结构较为完整的自然湿地生态系统和野生动植物生境，全面提升湿地生态系统功能及其生物多样性。

西部湖荡地区：结合里下河湖荡及洼地治理工程，统筹推进湿地保护、水利治理、农业发展、美丽乡村建设、航道疏浚等工作，加大退圩还湖、退渔还湿力度，扩大湖荡湿地面积，提升湖泊生态功能，高标准建设九龙口、大纵湖、金沙湖等湿地公园，以生态建设带动西部湖荡地区高质量发展。

中心城区：深入推进水环境治理工程，加快实施串场河生态景观、盐渎公园湿地生态修复、盐龙湖人工湿地净化、蟒蛇河生态缓冲带建设等生态修复工程，对已有的硬质堤岸通过栽植水生植被等方式进行景观软化，对有条件的区域恢复自然原始河湖形态，着力打造更多以湿地环境为主的绿色公共开放空间。

持续提高森林质量。深入挖掘造林绿化空间，充分利用荒地荒滩、废弃地、边角地、城镇未利用地以及农村房前屋后等宜林区域，重点抓好海堤防护林、沿海新林场以及高铁高速、国省道、乡村主干道两侧成片造林，继续加强农田防护林网建设，确保宜林则林、应绿尽绿。持续巩固沿海百万亩生态防护林建设成效，有序推进树种结构调整和林相改造，适度提高基干林带标准，逐步实现海堤防护林全部合拢，推动更多的盐碱荒滩成为林海，打造千里海疆绿色屏障、黄海之滨生态绿洲，不断增强沿海地区生态承载力和防护能力。全面实施“林长制”，加强森林抚育和低效林改造，严格控制林木采伐，全面保护古树名木，有效提升森林资源质量，确保顺利通过国家森林城市复检。“十四五”时期，全市新造成片林 5 万亩，森林抚育 20 万亩。至 2025 年，林木覆盖率达到 25%。

从严保护海洋环境。完善海洋功能区划分，强化海洋空间管控，推动海域、海滩、海岸等系统保护，提升海岸带和海域生态质量，打造优质蓝色海域。探索建立“沿海+流域+海域”相协同的治理体系，加强近岸海域污染治理和海洋生态系统修复，有效增强海洋生态功能，有序实现陆海统筹、河海联动、一体保护。开展海岸带综合治理，针对全市 582 公里不同海岸类型及环境特征，因地制宜实施生态化、景观化项目，重点整治修复侵蚀岸段，通过建设生态廊道、构筑亲海设施、挖掘海洋文化等方式，提升海岸线生态功能、景观效果和文化价值，推动全省最长海岸线成

为沿海最美海岸线。深入推进浒苔联防联控，常态化抓好筏架标签化管理、喷药除藻、养殖设施回收等关键环节，全面推广生态化养殖试点，最大力度保护海洋生态环境。

专栏3 海洋生态保护修复工程

重点围绕海岸带综合生态修复开展岸线综合整治、滨海湿地恢复、生态海堤建设、地质灾害隐患消除、生态景观打造、沿海防护林建设等。

海岸带保护修复工程。建设实施海岸带生态保护修复、生态海堤建设和沿海防护林修复项目，重点实施珍禽保护区射阳岸段（约15公里）和射阳六里河两侧（约4.5公里）被侵蚀海岸生态修复工程。

滨海滩涂湿地保护与修复工程。主要布局在响水、滨海、射阳、大丰、东台、亭湖等沿海县（市、区）地区，针对海岸线侵蚀后退、环境污染加剧、自然湿地萎缩、动植物栖息地破碎化、滨海生物多样性逐步减少等问题，重点推进受侵蚀岸线的海堤整体生态化改造，加强入海陆源污染拦截与治理，合理控制农业种养和旅游开发强度，科学实施退渔还湿，实施沿海滩涂栖息地修复工程，开展河口湿地的抢救性保护。严格保护麋鹿和珍禽自然保护区。

不断健全自然保护地体系。按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一的原则，完成自然保护地整合优化和勘界立标工作，合理确定调整后的自然保护地类型和功能定位，优化边界范围和功能分区，确保自然保护地面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变，实现对自然生态系统的整体保护。编制自然保护地规划，明确自然保护地发展目标、规模和划定区域，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域规划为重要的自然生态空间，纳入自然保护地体系，对自然保护地进

行合理分区，实行分区分类管控。加强自然保护地管理、监测、评估、执法和监督等制度建设，明确各类自然保护区的专门管理机构和具体职责，实行一个保护地名称、一套机构、一块牌子。

深入实施生物多样性保护。全面加强生物多样性保护管理体系、资源监测体系、科学研究体系建设，不断提高生物多样性保护能力、保护水平。实施野生动植物资源保护工程，重点保护麋鹿、丹顶鹤等珍稀濒危野生动植物资源，健全野生动物收容救护体系，提高野生动物收容救护水平。完善野生动物疫源疫病监测体系，提升野外监测能力。开展黄海湿地、里下河湿地生物多样性及地域性特色物种的生活生存机制研究，探索珍稀濒危动植物保护方法，建设大型森林、湿地等生态斑块连接通道，为境内野生动物创造良好生境。加强林业执法工作，严厉打击破坏野生动物资源违法违规行为，有效维护野生动植物资源安全。

第三节 构筑生态品牌优势

放大世遗效应。全力做好世遗“后半篇”文章，协助推进黄（渤）海候鸟栖息地第二期世界遗产申请。围绕候鸟迁飞沿线国家的生态合作，积极搭建全球生态文明理念对话平台，推动黄（渤）海湿地国际会议升级为全球滨海论坛，争取永久性会址落户盐城，定期邀请国际湿地公约组织、世界自然保护联盟等国际性组织开展对话交流，打造世界知名生态会客厅，

提升我市全球生态治理参与度和影响力。全面加强世遗区域生态环境和生物多样性保护力度，积极发展生态旅游，推动黄海湿地成为长三角生态地标、候鸟迁徙保护示范地、全季节观鸟目的地和滨海湿地可持续发展示范区，高标准打造世界级旅游目的地。

创建国际湿地城市。严格对照评审标准，切实补短板、强弱项、筑优势，确保顺利创成国际湿地城市，再添一块生态保护的金字招牌。创新湿地保护管理形式，对全市国际重要湿地 2 处、国家级自然保护区 2 处、国家级湿地公园 2 处、省级湿地公园 2 处、市级湿地公园 4 处，湿地保护小区 46 处进行分类管理，探索设立湿地管护公益岗位。建成盐城黄海湿地博物馆，加强条子泥、弥港世遗湿地、黄海森林公园、麋鹿保护区、珍禽保护区等世界遗产和自然保护区的管护，形成更多集保护展陈、公众教育、科研培训、生态旅游集散等功能为一体的“城市生态综合体”。积极开展形式多样的湿地保护科普宣传教育活动，建立健全湿地保护志愿者制度及志愿者服务体系，组织世界湿地日、爱鸟周、国际生物多样性日等节日科普活动和湿地进学校、进社区等专项科普活动，引导社会各界和群众走进湿地、了解湿地、爱护湿地。

第四节 探索海陆生态系统碳汇路径

抓住国家推进碳达峰、碳中和工作有利契机，实施基于自然的解决方案（Nbs），协同推进生物多样性保护和山水林田湖草

系统治理工作，着力发挥森林、湿地、海洋在增汇减排中的积极作用，不断提升沿海、沿淮河和里下河地区生态系统碳汇能力，着力建设蓝色碳汇生态功能区、全国生态碳汇先行区。深入开展碳汇造林试点，优化碳汇林规划布局，通过植树造林、湿地保育等措施增加碳汇总量，为发展提供更多绿色空间。充分利用湿地和海滨空间，选择灌木或芦苇等适宜品种，适当进行大面积种植，持续增加固碳资源，获得更多碳排放空间。加强海洋低碳技术研究，组织开展耐盐植物研究和海水养殖等碳汇相关技术攻关，积极推进藻类养殖、贝类养殖等碳汇产业发展，通过潮间带植物种植、沿海地区植树造林等手段，推进沿海湿地生态系统修复，增强沿海地区生态系统碳汇能力。主动参与、积极争取国家和部、省层面开展的碳达峰、碳中和有关工作试点，在生态系统增汇技术研究、碳汇产业发展、碳汇计量监测等方面开展先行先试，积极探索具有盐城特色的森林、湿地、海洋固碳路径，为“双碳”行动提供可复制、能推广、有成效的盐城方案。

第四章 提升耕地保护能力 夯实农业强市“地基”

用“长牙齿”的硬措施落实最严格的耕地保护制度和永久基本农田特殊保护要求，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，切实做到农地农用、粮田种粮，着力构建保护有力、集约高效、监管严格的耕地保护新格局，为实现农业大市向农业强市跨越、建设全域农业现代化示范区提供坚实的耕地保障。

第一节 严守耕地保护红线

做大耕地资源总量。依据第三次全国国土调查成果和年度变更调查成果，建立健全耕地资源“家底账”，推进耕地数量、质量和生态“三位一体”保护，确保耕地总量不减少、质量有提升，保质保量完成省里下达的耕地保有量任务。开展耕地后备资源调查评价，形成集面积、类型和分布于一体的调查评价数据库，摸清全市耕地后备资源总体状况。充分运用现代科技手段，以自然资源大数据平台为基础，将永久基本农田管理、耕地占补平衡、设施农用地管理等业务环节全要素纳入，积极构建智慧耕地平台，实现耕地保护工作信息化、智能化、网格化，促进耕地管护水平和效能提升。

推进耕地质量建设。推进耕地资源质量分类工作，开展耕地

质量等别年度更新评价，探索构建耕地分类保护体系。加强移土培肥和农田水利建设，加大中低产田改造力度，建设高标准农田。有序推进耕作层剥离利用、临时占用和损毁耕地复垦。建立耕地污染风险评估和污染土壤修复制度，修复土壤环境。建设耕地质量调查监测网络和耕地质量大数据平台，组织开展耕地质量调查与评价。通过轮作休耕、改良土壤、培肥地力、保水保肥、控污修复等措施，逐步提升全市现有耕地质量与生态条件。

改进耕地占补平衡管理。完善占补平衡管理方式，落实耕地数量、粮食产能和水田面积 3 大指标管理，建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制。严格规范补充耕地项目、增减挂钩复垦项目管理，加强补充耕地选址论证、立项审批、施工监管、竣工验收等环节全过程监管，强化后期管护。严格新增耕地的入库管理，确保新增耕地数量、质量真实准确。多措并举补充耕地，国家和省级重大建设项目积极争取国家统筹、省级统筹。依托补充耕地指标网上交易平台，统筹做好补充耕地指标跨市域、跨县域调剂工作。

健全耕地保护机制。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。完善耕地保护“责任+激励、行政+市场”机制，积极推广“田长制”，制定实施《盐城市耕地保护激励暂行办法》，形成以责任保目标、以激励促绩效、以行政抓管控、以市场优配置的耕地保护新格局。

专栏 4 耕地利用状况动态监测与质量提升工程

充分运用卫星遥感影像和信息化技术，加强对耕地和永久基本农田利用状况的动态监测评价，实行信息化、精细化管理，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。积极推进耕地质量建设，加强耕地质量保护与提升，有效提高耕地特别是永久基本农田综合生产能力。

第二节 强化永久基本农田特殊保护

严守永久基本农田保护红线。严格落实国家和省级核定的永久基本农田保护红线，纳入国土空间规划，规划期末永久基本农田面积不少于省下达任务。积极开展永久基本农田核实整改补足工作。加强永久基本农田储备区建设，将符合条件的与永久基本农田集中连片的耕地优先纳入储备区，逐步实现永久基本农田保护与建设并重、数量与质量并重、生产功能与生态功能并重。

严控建设占用永久基本农田。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格控制非农建设占用。重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求进行补划，依法办理农用地转用和土地征收。规范开展重大项目占用永久基本农田补划方案、土地综合整治涉及永久基本农田调整方案论证工作。严禁通过擅自调整国土空间规划，规避占用永久基本农田的审批。

第三节 助推乡村振兴

保障粮食安全。深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，提升重要农产品稳产保供水平，保障国家粮食安全。坚决遏制违规占用耕地绿化造林、超标准建设绿色通道、违规占用耕地挖湖造景、占用永久基本农田扩大自然保护地、违规占用耕地从事非农建设、违法违规批地用地等耕地“非农化”行为。明确耕地利用优先序，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，坚决防止耕地“非粮化”倾向。

服务现代农业发展。遵循严格保护耕地、节约集约用地的原则，结合全市农业发展规划、农业产业布局、农业生产计划和国土空间规划，合理布局设施农业用地。积极引导设施农业用地合理选址，尽量不占或少占优质耕地特别是永久基本农田，鼓励利用存量低效建设用地。设施农业用地确需占用耕地、永久基本农田且影响耕作层的，采取耕作层土壤剥离、架空、隔离布或预制板铺面隔离等保护土壤耕作层的工程技术措施，减少对耕作层的破坏。鼓励设施农业经营者在设施农业和规模化生产中互相联合，或者与村集体经济组织共同兴建农产品仓储烘干、晾晒场、农机库棚等设施。积极探索多种用地方式，满足设施农业经营者合理用地需求。

规范土地征收行为。严格按照《土地管理法》《土地管理法

实施条例》和《江苏省土地管理条例》等法律法规政策规定，规范土地征收公共利益认定机制，组织编制土地征收成片开发方案，依法依规开展土地征收。全面实施征地区片综合地价，加大被征地农民补偿安置和社会保障力度，切实保障被征地农民合法权益。严格规范征地审查报批工作，落实征地前期工作要求，强化属地审查责任。加大征地信息公开力度，加强征地批后监管，维护良好征地秩序。

开展国土空间全域综合整治。以试点工程为基础，进行全域规划、整体设计、综合治理，有序推进国土空间全域综合整治。围绕农用地整治，统筹推进宜耕后备资源开发、高标准农田建设、旱地改水田以及农田基础设施建设，为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件。以推进农民群众住房条件改善工作为抓手，积极实施农村建设用地整治，有序开展废弃农村宅基地、零星散乱的农村建设用地以及其他低效闲置建设用地复垦，统筹配置住房建设、产业发展、公共服务、公益事业、基础设施、生态保护等各项用地，为城乡统筹发展和农村一二三产业融合发展提供用地保障。推进乡村环境整治和生态保护修复，全面提升自然和人文景观功能，促进美丽乡村建设，助力乡村全面振兴。

专栏 5 国土空间全域综合整治工程

以乡镇全部或部分行政村为实施单元，以水、林、田、湖、村全要素为整治对象，全域开展农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理。

第五章 提升精准保障能力 促进资源要素高效利用

深化自然资源供给侧结构性改革，完善精准供给体系，促进自然资源要素合理流动和高效利用，切实提高资源承载能力和节约集约利用水平。

第一节 聚焦高质量发展优化资源配置

积极推进融合联动发展。完善重大项目、工程用地计划指标保障体系，统筹新增建设用地计划指标和城乡增减挂钩节余指标，重点保障国家、省重大战略实施。加快推动沪苏（大丰）产业联动集聚区、常盐工业园区等省市产业合作园区和中韩（盐城）产业园等国际合作园区建设，在规划布局、产业准入、土地供应、管理政策等方面建立政策协同机制，有力支撑“飞地经济”发展模式创新，努力打造长三角乃至国家“飞地经济”样板。做好新能源汽车产业园、滨海港工业园区、大丰港开发区等重点园区的资源保障。

全力保障特色产业集群建设。围绕产业链、价值链和供应链，优先支持汽车、钢铁、新能源和电子信息四大主导产业集群化发展布局，健全用地、用海、用林等全要素供给体系，助力打造长三角北翼产业新高地。以国土空间总体规划编制为契机，持续优

化产业结构和空间布局。科学推进控制性详细规划编制，探索规划用途混合布局、空间设施共享路径。加快工业用地复合利用和转型，建设产业融合发展与科创成果转化示范基地。

大力推进海洋经济高质量发展。支持盐城港“一港四区”建设，保障大丰港区、射阳港区、滨海港区、响水港区四大沿海港区码头泊位和配套基础设施资源供给，为打造海河联运区域中心提供要素保障。支持海上风电、海洋生物等海洋新兴产业发展，培育壮大海洋战略性新兴产业，建成在全国有影响力的海上风电产业地标。至 2025 年，建成海上风电场 49 个，累计装机容量突破 1150 万千瓦；建成风电装备产业园区 6 家，风电装备产业实现开票销售 500 亿元。引导海洋农渔、海水淡化、湿地生态旅游等特色海洋产业优化布局，重点保障东台弥港、大丰斗龙港、射阳黄沙港、亭湖新洋港、滨海翻身河港、响水陈家港等渔港经济区建设。全力保障滨海港区用海用地需求，为打造国家海洋经济发展示范区提供可靠支撑，促进盐城北部“经济洼地”隆起，助力打造新的经济增长极。

专栏 6 海洋经济提升发展工程

实施海洋产业提质增效工程，推进海洋经济示范（园）区建设，促进海洋经济创新集聚发展，支持海上风电向深远海发展，建设国家千万千瓦级海上风电基地，打造海上风电全产业链集群。加强滨海湿地保护和利用，打造长三角（东台）康养基地，发展现代滨海旅游。

保障重大项目精准落地。持续保障“两重一实”项目用地，盐泰锡常宜城际铁路、沿海高铁（盐城至连云港段）、盐城至淮安城际铁路、新长铁路扩能改建、大丰港铁路支线、滨海港铁路专用线、射阳港铁路支线、响水港铁路支线、南洋机场跑道延长工程、T1 航站楼改建工程等重大基础设施项目和重大产业项目、重要民生工程应保尽保。配合有关地区做好环保科技城、响水工业经济区、盐城高新技术产业开发区等载体提档升格。支持重大公共服务类用地项目，优先保障城镇村教育、医疗等民生项目的用地需求，补齐镇街公共服务设施短板。支持各县环镇公路规划建设，加快推动城乡基础设施一体化建设。

第二节 强化自然资源总量管理

严格控制建设用地规模。从严合理控制建设用地规模，统筹科学划定城镇开发边界，合理设定建设用地总量和强度的规划目标、管控指标，深入推进建设用地节约集约利用状况调查与评价，及时掌握双控目标、管控指标落实情况和建设用地节约集约利用水平及潜力状况。至 2025 年，全市建设用地总面积、城乡建设用地总面积和新增城乡建设用地面积均控制在省下达指标内。

控制矿产资源开采总量。坚持以保护为主，严格控制矿山数量和开采总量以及严格控制地热资源、矿泉水资源开采总量，至

2025 年全市年开采矿石量控制在 40.5 万吨以内，地热、矿泉水预期年开采量为 111.96 万立方米，砂石粘土类矿山总数控制在 3 个以内。

第三节 促进建设用地节约集约利用

健全完善节约集约用地制度。落实和完善“规划管控、计划调节、标准控制、市场配置、政策鼓励、监测监管、考核评价、共同责任”的节约集约用地制度，建立完善节约集约用地激励、约束和考核机制。

鼓励盘活存量建设用地。充分运用市场机制盘活存量土地，促进低效用地再开发。积极处置城镇低效、闲置、空闲和批而未供土地，加强城镇低效用地和零星分散土地清理、收购、归并和再开发，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。继续推进城北地区等老城区和其他老旧小区有序更新，完善城市功能，提升城市品质，实现城市的精明增长和紧凑发展。加强历史地段、文化街区的保护，提升服务配套功能，创造良好人居环境。深入推进建设用地整理，完善城乡建设用地增减挂钩政策，加快推进农村低效建设用地整治，鼓励农村宅基地有偿退出，控制农村居民点规模，优化镇村用地结构和布局。至 2025 年，农村建设用地实现减量化，促进资源要素在城乡之间开放和流动，推动城乡一体化发展。

专栏7 城乡建设用地节约集约

城乡建设用地节地提效工程。推进城镇低效用地再开发、土地供应监测监管、批而未供和闲置土地处置等工作，健全全市资源节约集约利用制度架构和指标体系，完善资源节约集约利用政策协同和传导落实机制，促进土地资源高效利用。

城乡建设用地增减挂钩工程。健全完善增减挂钩有关政策，有序推进城乡建设用地增减挂钩，优化农村生产、生活、生态空间，促进节约集约用地。积极开展增减挂钩节余指标调剂，推动资源、资金统筹优化配置，为乡村振兴和城市融合发展提供要素保障。

产业转型升级倒逼土地集约利用。聚焦产业基础高级化、产业链现代化，大力发展先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业，积极引导和推进产业结构转型升级。支撑战略性新兴产业，发展壮大汽车产业、钢铁产业、新能源产业、电子信息产业等四大主导产业，形成具有更强竞争力、更高附加值的千亿级特色产业集群。积极培育优势潜力产业，加快发展生态旅游、节能环保、现代物流等具有较大增长潜力的优势产业，打造未来经济发展新亮点。推动机械、纺织、化工、再生纸等传统产业加快转型，提高产品附加值，夯实产业发展基石。

第四节 促进海洋资源集约利用

合理配置海洋空间资源。严格落实国家和省围填海管控要求，科学开发滩涂资源。合理划定海洋发展区，保留海域后备空间资源，确保资源可持续利用。依法管控海洋预留区的开发建设

行为，确需开发利用的，应按规定严格论证。分类分步科学处理围填海历史遗留问题，盘活围填海存量资源。将海洋生态保护红线划定落地、勘界定标，明确管控要求。

科学保障建设项目用海。严格执行项目建设用地有关技术标准，重点保障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、循环经济产业和海洋特色产业建设用海，科学开发、合理利用海洋资源。

完善海域管理体制机制。不断强化海域管理的法律、经济、行政和技术手段，增强海洋功能区划的整体管控作用。严格执行项目用海预审、审批制度，完善海域征收管理制度，健全海域使用权市场机制，切实维护海域的国家所有权和海域使用权人的合法权益。

第五节 促进矿产资源集约利用

严格矿业准入和审批管理。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，减少采矿企业数量，严格矿业权准入条件，对矿产资源开发利用行政审批事项实行严格的准入制度，严格实行矿产开发利用分类分区管制；鼓励合理发展地热等新能源和清洁可再生能源。

推动矿产资源高效利用。鼓励资源规模化、集约化开发利用，防止过度开采，保障资源可持续供应。严格控制砖瓦用粘土开采

量，优化矿产品结构。依据盐城市地区资源赋存条件、自然地理条件、开采技术条件、地质工程难度、经济技术条件及基础设施布局等，合理划定地热采矿权区块 1 个、矿泉水采矿权区块 1 个、砖瓦用粘土采矿权区块 3 个。提高矿业权的资格、空间、规模、技术、环境的准入条件。

强化矿山地质环境治理。进一步推进全市关闭露天矿山地质环境综合治理恢复，改善矿区和周边地区的生态环境。用好工矿废弃地复垦政策，继续开展砖瓦粘土矿区整治，促进土地资源合理利用。

第六章 提升空间治理能力 绘好国土空间“一张蓝图”

健全完善国土空间规划体系，统筹推进各级各类国土空间规划编制实施，加快形成“多规合一”的“一张蓝图”，为“四新盐城”建设和全市“十四五”规划落地提供空间保障。

第一节 完善规划体系与规划编制

完善三级三类国土空间规划体系。完善市、县（市、区）、镇三级，总体规划、详细规划、专项规划三类国土空间规划体系，实现“多规合一”一张图管理，加快形成全市国土空间开发保护新格局。市级规划包括市国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划，县级规划包括国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划，乡镇规划包括乡镇国土空间规划、详细规划或“多规合一”的实用性村庄规划。

推进规划编制工作。统筹市县国土空间总体规划编制，明确总体规划对专项规划和详细规划、上级总体规划对下级总体规划的约束性指标和刚性管控要求，实现规划有效传导和管控。协调推进涉及空间利用的相关领域专项规划编制。有序编制详细规划，力争城镇开发边界内实现详细规划全覆盖，城镇开发边界外乡村地区按需编制“多规合一”实用性村庄规划。

强化规划动态监督评估预警和监管。对国土空间保护和开发行为进行动态监测，加强对各类管控边界、约束性指标的重点监测。建立国土空间规划定期评估制度，对国土空间规划进行动态调整完善。建立国土空间规划指标预警等级和阈值，对规划实施中违反开发保护边界、保护要求、有突破约束性指标风险的情况及时预警。

第二节 优化国土空间总体格局

打造市域空间开发保护总体格局。坚持尊重自然本底、严守生态安全、粮食安全底线的基本原则，落实长江经济带发展、长三角一体化发展、向海发展、淮河生态经济带建设等重大战略定位要求，根据全市自然地理环境特征和经济社会发展基础，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”，按照“生态优先、陆海统筹、重点集聚、轴带明晰”的空间发展思路，推动形成与实现“五个示范引领”相协同、与建设“强富美高”新盐城相适应、与履行“两统一”核心职责相一致的市域整体协调发展空间格局。

专栏 8 构建市域整体协调发展空间格局

构建“一核、三带”的全市域发展空间布局，其中“一核”是指以主城区为核心的盐丰一体化发展，重点集聚市域资源要素，发挥引擎带动作用；“三带”是指沿海、沿 204 国道-通榆河-串场河、沿西部湖荡-淮河的“生态、生活、生产”复合功能带。

加快形成“一主、一副、两翼、两轴、一极”的市区发展空间布局，即盐城市区为主城，大丰城区为副城，东部环保科技城、西部盐城高新区为“两翼”，盐阜盐丰线为城市发展轴、蟒蛇河-新洋港为生态发展轴，滨海港工业园区为新兴增长极。

推动县城集约化和小城镇特色化发展，分层次加强县域副中心、重点镇和一般镇建设。

推进以人为核心的新型城镇化。完善城镇化空间布局，分类引导县（市、区）城市发展方向和建设重点，因地制宜增强市区板块辐射带动能力、推动东部板块向海发展、发挥西部板块生态优势、实现南部板块率先发展、促进北部板块加速隆起，形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间布局。推动沿黄海城市带建设，增强城市综合竞争力。推进以县城为重要载体的城镇化建设，增强人口集聚能力。至 2025 年，全市常住人口城镇化率达到 71%，各县城人口占全县（市）总人口比例达到 50%。

打造生态宜居乡村格局。按照“水清、岸绿、田美、路硬、村洁”的美丽乡村要求，建设和培育一批“规模适中、设施配套、环境优美、服务完善、管理规范”的农村新型社区和“康居村庄”。选择产业、生态等特色明显的“特色村”，尤其是农业产业特色鲜明、旅游资源丰富和文化底蕴浓厚的村庄，以特色产业发展为

核心，实现生产生活一体化衔接，打造和培育一批“产业特色鲜明、自然风光优美、乡土文化浓郁、村民和谐自治”的新型农村社区和“美丽村庄”。

优化内畅外达交通空间。以高速铁路、高速公路、机场、高等级航道、地区性海港为主导，构建沿海通道、城际通道、沿淮通道、出海通道。加强盐城与长三角核心城市、环渤海地区之间的联系；推进盐宁通道、盐城至苏南地区通道建设，补齐交通短板；打造淮河经济带入海门户枢纽，拓展港口辐射范围。

第三节 推进区域协调和城乡融合

四向协同，推进盐城全面开放。南下融入长三角，挖掘特色、培育优势，深化产业项目、科技创新、理念制度等全方位接轨，高起点规划建设长三角一体化融合示范区。北上连通环渤海，促进沿线港口航道、海运物流等互联互通，高标准建设黄海新区，推动沿黄海城市带建设。东进对接东北亚，以中韩（盐城）产业园为平台，深化与韩国合作。西拓联动中西部，打造淮河生态经济带出海门户，放大生态品牌效应，形成特色产业发展高地。

主副协同，推进盐丰一体化建设。重点建设“十”字型发展轴，将开放大道-串场河、大丰高铁站-幸福东大街、大丰港区形成的串联复合发展轴线打造成未来各类设施、新兴产业的集中发展带；将新洋港生态廊道建设成为盐城市东西向的生态绿色基础

设施走廊和城乡休闲游憩走廊。完善盐丰交通快速联系通道，加快推进盐丰和盐阜快速通道建设，打通主城南北方向的通道，向南紧密连通大丰，向北更好辐射北五县。构建多层次综合交通体系，引导组群内城镇一体化发展。

南北联动，建设东中西三条复合功能带。沿海复合功能带要加强自然岸线、滩涂、湿地等生态资源修复；引导沿海地区组团式开发，重点建设滨海港工业园区、响水工业园、射阳临港经济区、大丰港区和东台沿海经济区。沿**204**国道-串场河复合功能带要发挥**204**国道、沿海高速、沿海高铁复合交通优势，引导资源要素在市域南北向快速流通，缩小市域南北发展差距；完善港口集疏运建设，加强内陆城镇轴线与临海港口及沿海城镇的横向联系，强化河海联动。沿西部湖荡-淮河入海水道复合功能带要加强河道整理、湿地修复，积极发展生态农业、乡村旅游等产业，推进美丽乡村建设。

城乡融合，促进乡村全面振兴。统筹推进基础配套、环境治理，用好城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，持续改善农民群众住房条件。提升公共服务供给水平，保障乡村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施建设，健全运营管护长效机制。实施带动就近就业、促进农民增收的特色产业项目，完善农村社区管理功能，增强农村发展活力。持续改善人居环境，加强镇村环境治理长效管理，建立农村道路保洁、河道保洁、绿化管护、垃圾处理和设施维护“五位一体”长效管

理体系。

第四节 强化国土空间用途管制

建立健全国土空间用途管制制度。以国土空间规划为依据，探索陆海统筹的国土空间用途管制制度。建立差异化的空间准入标准，研究制定“刚性”与“弹性”相结合的国土空间准入正负面清单。落实国家、省相关要求，对生态、农业、城镇空间分类制定用途管制实施细则。探索自然保护地、海域海岛、重要水源地等重点区域特殊保护和用途管制制度，推动用途管制向全域全类型国土空间拓展。

强化国土空间用途管制实施。严格规划许可管理，推行在城镇开发边界内的建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式，在城镇开发边界外的建设实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。建立用途管制评估纠错机制，动态评估年度计划、空间准入、转用审批和许可制度执行情况，推动评估结果反馈处理和用途管制纠错。

第七章 提升向海发展能力 打造蓝色经济增长极

坚持陆海统筹、河海联动，面朝大海、向海发展、赋“能”未来，优化沿海地区国土空间格局，加快建设高质量经济发展带、滨海特色城镇带、美丽生态风光带，努力打造东部沿海发展质量高、经济活力强的蓝色经济增长极。

第一节 完善向海发展格局

构筑“前沿区、毗邻区、联动区”沿海总体格局。“前沿区”主要包括临海的乡镇，持续放大生态优势，大力发展现代海洋经济，推动港产城深度融合，培育健康服务产业、海洋产业，努力拓展对外开放新空间，打造沿海绿色发展示范区和海滨特色新城。“毗邻区”主要包括临海县（市、区），集聚市域重要发展城镇节点和历史文化，加快完善与“前沿区”的通道联系，推动内陆城镇发展轴和“前沿区”联动发展，推动全市整体发展。“联动区”主要包括西部的建湖、盐都和阜宁等不临海县（区），通过推进河海联运港口体系建设、加快融入沿海产业分工协作体系、连通里下河湖荡与滨海湿地保护体系，推进陆海统筹发展。

构建“四区引领、三带联动、全域协同”的海洋经济发展布局。坚持全域一体、陆海统筹，突出港口、产业、城镇联动发展，

促进海域、海岸带及腹地一体化开发，内陆航道与沿海港口互连互通，推进海陆资源要素优化配置，加速产业转型升级和集聚发展。“四区引领”，即充分发挥滨海港工业园区、射阳港经济区、大丰港经济区、东台沿海经济区等四个临港园区的港口、产业、生态、开放优势，加速集聚海洋产业高端要素，着力增强涉海产业创新能力，全面拓展海洋产业链条，打造全市海洋经济增长极，引领全市海洋经济高质量发展。“三带联动”，即充分发挥内陆涉海园区制造能力强、沿海港口综合服务优等比较优势，探索“内陆制造+沿海出口+海上运行”“海上生产+沿海中转+陆上消费”等海上、沿海、内陆海洋经济联动发展模式，建设沿海海洋经济隆起带、近海海洋经济发展带、内陆海洋经济培育带。“全域协同”，即强化全市都是沿海、沿海更要向海的理念，优化配置全市资源，不断提高向海发展能力。

第二节 打造黄金海岸发展带

建设高质量经济发展带。依托临海高等级公路、盐阜盐丰快速通道、西部湖荡，串连沿路沿线主要城镇、园区、港区、景区，形成以临港产业、现代服务业等为特色的高质量发展经济带。主动融入长江经济带发展战略，积极有序承接沿江重大项目。

建设滨海特色城镇带。统筹推进港口、港产、港城联动发展，加快打造依托港口形成的产业园区和城市发展新空间，重点打造

大丰港、滨海港工业园区两个综合发展极，不断加强弼港镇、黄沙港镇、盐东镇、滨海港镇、陈家港镇等重点镇建设，打造一批体现沿海风貌、农渔风光的特色海滨新城、现代渔港小镇和滨海风情小镇。

建设美丽生态风光带。突出湿地、森林、海洋三大要素，整合沿海林场、滩涂湿地、渔港风光以及海盐文化、红色文化、运河文化等资源，打造集湿地观光、生态康养、科普体验于一体的美丽生态风光带，充分彰显“生态绿+海洋蓝”，推动全省最长海岸线成为沿海最美海岸线。

第三节 构建现代海洋产业体系

推进海洋制造业提质发展。大力发展以海上风电为重点的海洋可再生能源产业，加快风电装备研发、制造、运维、检测全产业链建设，着力推动风电装备研发制造、风场开发与运营维护三位一体发展，做大做强海上风电产业链条。加快推进海洋生物资源的多层次和高值化利用，大力引进国内外海洋生物医药龙头企业，推动海洋生物医药产业集聚发展。以高端化、整机化、智能化为导向，大力发展海洋工程成套装备、海水养殖装备、海洋船舶及船用装备制造，积极培育高端海工装备产业。围绕海水淡化设备研发制造、海水淡化成果转化和海水淡化综合利用等环节，加快招引培育海水淡化与综合利用研发机构、龙头企业和配套企

业，推动海水利用产业集聚集约发展。

促进海洋服务业升级发展。大力发展特色海洋旅游业，加大滨海度假、海洋文化旅游等产品开发力度，加快月亮湾等高端海滨旅游度假区和长三角（东台）康养基地等旅游休闲载体建设，努力打造具有国际知名度的滨海湿地生态旅游目的地。提升发展港口物流业，加快组建沿海港口联盟，加强沿海港口群和集疏运体系统一规划建设，构建公铁水空多式联运体系，推动港口物流业延伸拓展产业链，培育壮大专业物流企业、供应链管理企业。培育壮大港航服务业，鼓励发展航运保险、海事仲裁、供应链管理等现代航运服务，推进科技研发、行业中介等港航公共服务平台建设，培育发展航运金融，建立整合贸易、物流、结算等功能的运营中心，积极争取航运金融业务试点。

推进海洋渔业和滩涂农林业转型发展。加快海洋渔业转型升级，推进科技研发-苗种繁育-水质调节-饲料加工-疾病防控-产品精深加工-商品销售-文化展示的海水养殖全产业链建设。积极拓展养殖领域，扩大名特优水产品养殖规模，发展海水健康养殖示范区，开展近海渔业可持续发展试验。强化海洋渔业与海上风电互动发展，开展海水养殖和海上风电结合发展试点。积极发展特色滩涂农林业，开展耐盐农作物基因工程改良和培育，发展耐盐粮油作物、蔬菜、苗木、特色经济植物等盐土产业。

第八章 提升改革创新能力 增强自然资源发展动能

坚持改革破题、创新赋能，全面落实省市关于自然资源领域的各项改革部署，因地制宜开展创新实践，有效推动全市自然资源发展质量变革、效率变革、动力变革。

第一节 推进产权制度改革

健全自然资源资产产权体系。明确自然资源资产产权主体，推动自然资源资产所有权与使用权分离，加快构建分类科学的自然资源资产产权体系，处理好所有权和使用权的关系，创新自然资源资产全民所有权和集体所有权的实现形式。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，探索建设用地地上、地表和地下分别设立使用权。完善探矿权、采矿权与土地使用权衔接机制。健全海域海岛滩涂资源产权制度。

积极探索构建委托代理机制。落实国家、省相关要求，有序开展全民所有自然资源资产清查，以探索森林、海域海岛、湿地资源价值核算方法为重点，研究建立适用于全市的自然资源资产价值核算体系。探索全民所有自然资源资产所有权行使模式，编制盐城市人民政府代理履行所有者职责的自然资源清单，创新委

托代理收益分配制度和管理方式。

专栏 9 全民所有自然资源资产清查

以第三次全国国土调查成果为基础，结合各类自然资源专项调查成果，清查自然资源实物属性信息，采集价值属性信息，开展全民所有自然资源资产经济价值估算，研究分析清查成果，编制全民所有自然资源资产清查报告，构建全民所有自然资源资产一张图，建立全民所有自然资源资产清查和管理资产数据库，实施动态监测监管。

探索生态产品价值实现机制。充分发挥盐城市生态资源优势，探索“生态资产价值化”的盐城路径。探索生态产品价值核算方法，评估各类全民所有森林、海洋、湿地、自然保护区等自然资源资产的价值，拓展生态产品价值实现模式，推动生态资源权益交易，促进生态产品价值实现与增值。探索建立纵向、横向生态保护补偿制度，健全价值实现机制。

第二节 深化行政审批制度改革

争取承接省级委托的审批事项。深入推进“放管服”改革，将国家、省关于委托用地审批权的相关规定真正落实到位，确保审批权能够“接得住、把得准、管得好、守得严”。争取部分省级农用地转用和土地征收、用地预审与规划选址、增减挂钩建新区实施规划和工矿废弃地复垦实施方案的审批权下放试点，进一步规范审查标准、压缩审批时限、优化审批流程、提高审批质效，

完善监管考核机制。

推进用地审批制度改革。以“多规合一”为基础，持续推进规划用地“多审合一、多证合一”改革，优化规划选址和用地预审、建设用地规划许可和用地批准审批要求（程序）；以统一规范标准、强化成果共享为重点，将建设用地审批、城乡规划许可、规划核实、竣工验收和不动产登记等多项测绘业务整合，归口成果管理，推进“多测合并、联合测绘、成果共享”。

优化工程建设项目审批。持续配合深化工程建设项目审批制度改革，结合工程建设项目审批要求，进一步精简整合工程建设项目全流程涉及的行政许可、技术审查、中介服务、市政公用服务等事项。配合研究制定工程建设项目全过程审批管理制度性文件，建立健全工程建设项目审批监督管理机制，加强全过程审批行为和时间管理。

第三节 深化市场化配置改革

积极推进自然资源资产市场化配置。按照公平公正和竞争择优的要求，明确自然资源资产有偿使用的准入条件、方式和程序、各方的权利和责任等，加快推进自然资源资产有偿使用制度改革（国家法律规定的特殊情形除外）。建立健全政府公示价格、市场主体信用评价、有偿使用信息公开等规则制度，保障公平竞争环境。统筹推进自然资源资产交易平台和服务体系建设，健全市

场监测监管和调控机制，优化资产市场化配置环境。

建立健全城乡统一的建设用地市场。落实《江苏省土地管理条例》规定，全面推进农村土地征收制度改革，扩大国有土地有偿使用范围。完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。适时总结射阳、盐都集体经营性建设用地入市试点经验，探索公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。

深化产业用地市场化配置改革。健全长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。增强政策供给，支持城市更新中存量工业用地向科创产业用地转型。

探索海域使用权市场化配置。探索海域使用权立体分层设权，着力强化海域使用权出让、转让、抵押、出租、作价出资（入股）等权能。完善水域滩涂养殖权利权能体系。研究探索水域滩涂养殖的权利与海域使用权、土地承包经营权，取水权与地下水、地热水、矿泉水采矿权的关系。

积极开展特许经营权制度探索。加快自然保护地内自然资源资产特许经营权制度的创新，探索运用授权、租赁、活动许可等方式合理引导自然保护地内开展非消耗性资源利用的特许经营项目（餐饮、住宿、生态旅游等）。

第四节 健全资产监督管理机制

完善行政监督机制。建立自然资源资产管理的联动机制、监督机制、问责机制。统筹协调各部门之间的监管，将监管落实到位，管控以批代监、少批多用、合同履行约定不严格等现象与问题。加强对自然资源资产的保护与节约集约利用的考核体系与奖惩机制的后期监管，建成内部监督为主的多元监督体系，落实好责任监督制。

完善社会监督机制。加大宣传力度，使社会公众深入了解自然资源资产保护与利用的意义和主要内容，增强公民认识与保护的思想意识，营造良好的社会环境。完善规划实施的公众参与、科学决策和民主监督机制，项目及时公示公开，主动接受社会监督。

构建考核监督制度。健全全民所有自然资源资产报告制度。探索建立科学合理的全民所有自然资源资产评价考核机制，与生态文明建设目标评价考核、领导干部自然资源资产离任审计等工作做好衔接。落实完善党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度，配合做好生态环境损害赔偿工作。健全领导干部自然资源资产离任审计制度，充分压实自然资源资产使用管理的主体责任。

第五节 深化不动产登记改革

积极解决不动产登记历史遗留问题。全面总结“企事业单位不动产补充办证”经验，制定出台长效制度，持续解决全市面上企事业单位以及拆迁安置小区等国有土地上已经出售的城镇住宅因故不能完成不动产登记等历史遗留问题，切实维护企业群众合法权益。

加快建设不动产登记规范化标准化综合创新联系点。全面落实自然资源部《关于开展不动产登记规范化标准化综合创新联系点建设的函》的要求，深化“互联网+不动产登记”改革，探索不动产登记信息共享集成、流程集成、人员集成“三个集成”的典型模式和做法，全面推行商品房“交房即办证”，加快完善不动产单元代码对内“一码融合”、对外“一码协作”、服务“一码便民”机制，探索研究房地一体化的三维模型构建，持续优化提升不动产登记服务能力水平。

全力打造不动产登记交易纳税一体化平台。按照为企业群众“办好一件事”的标准，结合“线上苏小登”建设，全面梳理各种不动产登记业务类型，进一步加强与税务、住建、公积金、银行等部门间的协同合作，充分利用“我的盐城”APP、电脑PC端（江苏政务服务网）、自助申报机、线下窗口、交房（地）现场服务点等方式，不断优化完善不动产登记交易纳税一体化平台功能，有序推进不动产登记业务实现市内通办、跨省通办。

第九章 提升基础支撑能力 推进自然资源治理现代化

全面加强测绘、地理信息、调查监测、确权登记等基础工作，持续优化各类信息化平台功能，不断深化法治建设，为推动自然资源领域治理能力和治理体系现代化夯实基础、强化支撑。

第一节 推进新型基础测绘体系建设

实施新型基础测绘体系工程。至 2025 年，初步建成“陆海兼顾、联动更新、按需测绘、开放共享”的新型基础测绘体系，持续实施全市 D 级、E 级 GNSS 大地控制点和三、四等水准网复测工程。充分发挥基础测绘在支撑自然资源管理、保障全市重大工程项目实施、服务社会民生中的基础性作用，形成测绘地理信息服务保障新格局。进一步提升基础地理信息资源供给能力，优化高精度时空基准体系，建立“全天时、全覆盖”地理信息采集更新机制，动态更新全市基础地理信息数据，持续更新海洋基础地理信息资源，基本建成高精度“三维盐城”地理实景。

完善基础地理信息资源库。根据空间规划要求进一步调整优化全市 D 级控制网，加密布设三、四等水准网。建立市县一体化管理和协同服务机制，统筹整合全市现有的 GNSS 基准站资源，建成卫星导航定位基准站网。建成全市陆海统一、区域无缝

对接的新一代高精度厘米级似大地水准面，建立典型沉降频发区域高程控制网更新机制。统筹市县航空航天遥感数据获取，建立基础航空摄影及航天遥感影像数据快速分级分区覆盖获取机制。建立定期更新、联动更新、适时更新的基础测绘数据更新机制，构建省市县联动更新的生产技术体系，推行地理实体增量更新，提升基础地理信息资源更新频次与精度。构建三维地理实体“一张图”本底，建设全市三维地形场景、市区三维基础模型和重点对象精细化三维模型，建成实景三维盐城服务平台节点。推动地下管线、水下与沿海滩涂地形测量，构建以地理实体为核心、空间身份编码为索引的基础地理时空数据模型，建设地理实体基础时空数据库。

强化“数字盐城”地理信息服务。持续提供 CGCS2000 坐标系转换技术支持和服务，利用似大地水准面精化成果加强重点区域地面沉降监测。依托数字盐城地理空间框架，推进智慧盐城时空大数据平台建设，形成一体化地理信息服务网络，提供“一站式”地理信息应用服务。实施“天地图·盐城”特色化建设，持续推动市县（市、区）平台与省级节点一体化建设，构建以数据融合更新为主要技术手段的数据联动更新机制，建立市县（市、区）平台统一在线服务功能体系，打造集约、高效的市县“天地图”品牌。推进公益性服务产品和应急保障基地建设，构建地理信息共享机制。

第二节 开展自然资源调查监测和确权登记

推进自然资源统一调查监测评价。全面推进自然资源基础调查和专项调查，以第三次全国国土调查为基础，查清全市各类自然资源情况，集成现有的森林资源清查、湿地资源调查、水资源调查等数据成果，适时开展近岸空间资源调查，形成盐城市自然资源本底数据库。充分利用省市县基础测绘成果，以数字高程模型、数字正射影像、数字表面模型等数据为基底，整合集成地表基质层、地表覆盖层、管理层、地下资源层等各类自然资源调查数据，构建全市三维立体自然资源时空数据库。

专栏 10 自然资源调查监测与地质调查

自然资源调查监测工程。围绕全省“六个高质量发展”总体布局和自然资源管理“两统一”核心职责，全市积极配合全省开展自然资源基础调查和耕地资源、森林资源、湿地资源、水资源、海域海岛资源、矿产资源、地下空间资源、地表基质等专项调查工作；科学组织实施全市自然资源常规监测和地理国情监测、重点区域监测、地下水监测、海洋资源监测、生态状况监测等专题监测工作，查清各类自然资源家底及其变化情况。

公益性地质调查工程。持续开展公益性地质调查工作，重点推进沿江、沿海与淮海城市群地区、重大工程区、生态功能区、重要成矿区带等区域的区域地质调查、矿产地质调查、多要素城市地质调查、海洋地质调查、灾害地质调查及综合地质调查工程。

推进自然资源统一确权登记。深入推进农村不动产权籍调查

和农村房地一体不动产确权登记工作，科学有序开展市级自然资源统一确权登记工作，持续推进自然保护地、河流湖泊、湿地、海域等自然资源确权登记任务，同步完成自然资源统一确权登记数据库建设。逐步推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，支撑自然资源合理开发、有效保护和严格监管。

专栏 11 自然资源统一确权登记

做好市县开展的自然资源统一确权登记工作。其中由市县级登记的自然生态空间和自然资源，市县级登记机构可先行开展权籍调查等自然资源统一确权登记登簿前的相关工作，全民所有自然资源资产中央政府直接行使和委托地方政府代理行使所有者职责的自然资源清单出台后，由具有登记管辖权的登记机构进行登簿。推进自然资源统一确权登记信息化建设。

第三节 加强自然资源信息化建设

深化自然资源和规划信息平台建设。增强全市自然资源动态监测和态势感知能力，实现对国土空间的全时全域立体监控；协调各类自然资源和国土空间数据，构建地上地下、陆海相连的自然资源大数据体系，形成统一的自然资源三维“一张图”，基本形成“数据驱动、精准治理”的自然资源监管决策机制；建立统一的国土空间基础信息平台；“互联网+自然资源政务服务”体系全面建成联网运行，服务事项标准统一、整体联动、业务协同，

自然资源政务服务和共享开放能力全面提高。

专栏 12 规划国土信息系统整合建设工程

形成自然资源动态监测和态势感知能力，实现对国土空间的全时全域立体监控；建成以自然资源“一张图”为基础的自然资源大数据体系，全面提高自然资源政务服务和共享开放能力。

健全信息化服务体系。构建全市自然资源监管决策应用体系，建立基于大数据的自然资源态势感知、全时全市域监管与决策支持信息化机制，提供综合监管、形势分析预判和宏观决策的在线服务。构建全市“互联网+”自然资源政务服务应用体系，深化数据开放服务与政务信息公开，形成全市自然资源一体化政务服务和全社会监督的网络化机制。构建盐城市自然资源调查监测评价应用体系，逐步建立面向国土空间重点地区的全天候调查监测与预警感知体系，不断提高数据快速获取和三维数据获取的能力。完善重要监测区域和综合调查信息获取体系，实现多维立体全面感知重要监测区域。

第四节 完善执法机制与法治体系

深化执法体制机制改革。建立健全自然资源执法督察机制，逐步完善自然资源违法发现机制、处置机制、治理机制、评价（考核）机制，充分运用自然资源执法督察防违控违治违综合考评指

数，打造自然资源防违控违治违精密智控平台。严肃制止和查处违法用地用海用林、违法建设等行为，推动自然资源利用秩序持续向好转变。

强化自然资源依法行政。进一步规范土地征收、政府信息公开等行政行为，落实盐城市政府行政争议属地化解责任，构建自然资源诉源治理体系。统筹推进权力清单管理、证照分离改革、“双随机一公开”监管、信用监管，完善自然资源监督监管体系。

严格落实执法监管工作。深化自然资源和规划综合执法体制改革，推动耕地、林地、湿地、自然保护地、海域、规划等实现全要素、全天候、全覆盖执法监管。加强耕地保护，持续巩固“大棚房”、“违建别墅”等整治成果，认真做好土地例行督察、卫片执法检查、违法用地存量“清零”等专项工作，积极创建土地执法模范市。统筹林地、湿地和自然保护地保护，加大对破坏森林资源行为的查处和整改力度。严格海域监管，重点检查海域范围内的疑点疑区用海、岸线生态整治修复项目和海洋督察整改情况，扎实做好重点用海日常监视监测。加大违法建设查处力度，进一步理顺市区违建管理机制，持续推进存量违建治理专项行动，坚决遏制新增违建。

第五节 健全监测预警防治体系

提升地质灾害风险防控能力。严格落实地质灾害易发区工程建设地质灾害危险性评估制度，构建风险防范区平时长效分区管控体系、战时闭环分类处置体系，实现地质灾害风险智能化“风险码”管理。进一步完善盐城市地下水和地面沉降监测网络，加强重大工程区地质环境监测，健全和完善全市地面沉降、地下水等监测网络和预警体系，实现地面沉降速率“五色图”和地面沉降风险预警“管控单”定期发布。健全土地质量地球化学网络监测机制。构筑近岸海域环境监测网络平台，强化海域、海岸带开发活动环境影响跟踪监测，加快建立海岸带重点区域多源监测数据融合与共享机制，共建海岸带地质环境监测预警体系。

切实做好森林防火和林业安全生产工作。贯彻落实习近平总书记关于森林防火和安全生产工作重要指示批示精神，梳理分析全市森林防火和林业安全生产薄弱环节，严格执行火源管理制度，增强巡查、巡护和管控能力。探索森林火险预警响应机制，提高森林火灾综合防控能力，切实保障人民群众生命财产和森林资源安全。

探索构建海洋灾害风险防控体系。按照海洋防灾减灾“两网一区”（海洋立体观测网、预警预报网和海洋灾害重点防治区）

建设要求，逐步完善全链条闭环管理的海洋灾害防御体制机制，深入推进海洋灾害防治工程和“标准化+海洋防灾减灾”，努力提升海洋综合立体观（监）测、精细预警预报、风险识别防控、预警服务供给和整体智控等五大能力。

专栏 13 自然灾害监测和预警预报工程

优化地质灾害管理制度体系和群测群防体系作用，严格建设项目地质灾害危险性评估和开发区地质灾害危险性区域评估；推进地质灾害风险普查和重点区 1:1 万详细调查；提高突发地质灾害专业化监测覆盖率，完善地质灾害气象风险预警预报体系；优化地面沉降地裂缝监测网，推进海洋观测网建设，提升市县海洋预警预报服务能力，夯实海洋防灾减灾基础建设，开展海岸带保护修复工程建设，推进绿潮等海洋生态灾害联防联控工作；加强森林、地质灾害等自然资源规划领域专业应急救援队伍建设。

第六节 加强自然资源科技创新

推进自然资源新技术应用。加快自然资源多要素一体化调查与监测、新型基础测绘、新型资源勘查与开发、滩涂综合利用、海岸带保护修复与可持续利用、盐碱地利用等方面的新技术应用，推进自然资源标准化体系建设，助力全民所有自然资源资产所有者权益实现，推动国土空间保护与生态修复，提高自然资源综合管理能力。

积极构建科技创新平台。聚焦盐城构建向海发展的平台空间的重要目标，积极构建沿海研究院、野外观测站、海洋研究平台、

海洋新能源研究、海水淡化研究等一批地域及领域特色鲜明、科技创新优势明显的科技创新平台。充分利用盐城独特的生态资源价值及在全球重要地位，全力打造全球鸟类迁徙通道研究中心、海岸变迁研究中心、全国性生物多样性的科研基地。

加快科技创新人才队伍建设。坚持人才是第一资源的思想，把加快培育集聚创新型人才队伍放在自然资源科技创新最优先的位置，探索适合自然资源科技创新、有利于科技人才队伍稳定发展的体制机制，充分发挥人才创新创造活力。

第十章 保障措施

第一节 加强党的领导

深入贯彻落实习近平总书记关于政治建设重要指示精神，切实加强党对自然资源工作的集中统一领导，树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，把始终做到“两个维护”作为首要政治任务。严肃党内政治生活，坚决落实民主集中制、民主生活会、组织生活会等制度，做到“三个决不允许”，贯彻执行“四个服从”。持续深入开展“三表率一模范”机关创建活动，推动“两个维护”在自然资源工作中落地见效。

第二节 强化组织保障

健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的自然资源管理共同责任机制。各级党委、政府要高度重视自然资源保护与利用工作，全面落实自然资源管理主体责任。优化工作机制，构建协调统一、分工明确的自然资源工作体系，推进自然资源保护与利用的各项任务实施。加强队伍建设，强化干部队伍培训，多渠道培养自然资源科技人才、管理人才和专业人才，多措并举提升人才保障能力。

第三节 严格实施管理

围绕规划目标,加强配套制度建设,强化制度保障支撑作用。建立健全规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估制度。完善自然资源绩效评价体系和考核办法,将年度规划目标任务完成情况,纳入各级自然资源部门考核目标体系。建立责任制和督办制度,强化规划实施监督检查。积极争取国家和地方财政资金支持,保障规划管理实施年度经费,落实关键领域、重大项目资金投入。

第四节 积极宣传引导

充分利用各类媒体,加强规划宣传,激发参与、支持和监督实施的主动性和积极性,提升公益组织、企业、个人参与资源保护和节约利用的行动自觉,营造全民理解支持自然资源工作、自觉维护规划的良好氛围。健全公众参与机制,完善信息公开、意见征集、群众监督等制度,切实维护群众在规划编制实施中的知情权、参与权、表达权和监督权。

附件

盐城市“十四五”自然资源保护与利用重大工程项目表

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
保护与修复类	1	耕地利用状况动态监测与质量提升工程	充分运用卫星遥感影像和信息化技术，加强对耕地和永久基本农田利用状况的动态监测评价，实行信息化、精细化管理，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。积极推进耕地质量建设，加强耕地质量保护与提升，有效提高耕地特别是永久基本农田综合生产能力。	《江苏省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》 《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》 《盐城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》
	2	国土空间全域综合整治工程	以乡镇全部或部分行政村为实施单元，以山、水、林、田、湖、草、村全要素为整治对象，全域开展农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理。	《省政府办公厅关于转发省自然资源厅江苏省国土空间全域综合整治方案的通知》（苏政办〔2020〕26号）
	3	海岸带保护修复工程	建设实施海岸带生态保护修复、生态海堤建设和沿海防护林修复项目。重点围绕海岸带综合生态修复开展岸线综合整治、生态海堤建设、地质灾害隐患消除、生态景观打造、沿海防护林建设等。	自然资源部《海岸带保护修复工程总体方案（2019-2025年）》、《“蓝色海湾”整治行动工作指南》（自然资修复函〔2019〕35号） 《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021-2035年）》（发改农经〔2020〕837号） 《江苏省自然灾害防治工作省级联席会议纪要》

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
保护与修复类	4	山水林田湖草系统保护与修复工程	主要布局在西部里下河区的马家荡、金沙湖、九龙口和大纵湖等湖荡水网地区。针对湖荡湿地萎缩，水质恶化，生物多样性减少，河道瘀滞明显等问题，重点实施退圩还湖，连通河湖水系，退出湖荡湿地区内违法占用，促进湖荡湿地恢复，加强沿湖防护林建设，加快邻近低洼地区农用地、建设用地和生态用地的全域综合整治，全面提升湖荡湿地生态系统稳定性。	《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号） 《省政府办公厅关于转发省自然资源厅江苏省国土空间全域综合整治方案的通知》（苏政办〔2020〕26号） 《盐城市湿地保护总体规划（2019-2030年）》
	5	滨海滩涂湿地保护与修复工程	主要布局在响水、射阳、大丰、东台等沿海县（市、区）地区，针对海岸线侵蚀后退、环境污染加剧、自然湿地萎缩、动植物栖息地破碎化、滨海生物多样性逐步减少等问题，重点推进受侵蚀岸线的海堤整体生态化改造，加强入海陆源污染拦截与治理，合理控制农业种养和旅游开发强度，科学实施退渔还湿，实施沿海滩涂栖息地修复工程，开展河口湿地的抢救性保护，加强潮间带互花米草治理，推进原生盐沼湿地恢复。严格保护麋鹿和珍禽自然保护区。	《美丽盐城建设总体规划（2021-2035年）》 《盐城市湿地保护总体规划（2019-2030年）》
自然资源高效利用类	6	城乡建设用地节地提效工程	推进城镇低效用地再开发、土地供应监测监管、批而未供和闲置土地处置等工作，健全全市资源节约集约利用制度架构和指标体系，完善资源节约集约利用政策协同和传导落实机制，促进土地资源高效利用。	中共中央国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》 中共中央国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
自然资源高效利用类	7	城乡建设用地增减挂钩工程	健全完善增减挂钩有关政策，有序推进城乡建设用地增减挂钩，优化农村生产、生活、生态空间，促进节约集约用地。积极开展增减挂钩节余指标调剂，推动资源、资金统筹优化配置，为乡村振兴和城市融合发展提供要素保障。	《中共中央办公厅国务院办公厅关于严格规范村庄撤并工作的通知》（中办发〔2020〕39号） 《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》
	8	海洋经济提升发展工程	实施海洋产业提质增效工程，推进海洋经济示范（园）区建设，促进海洋经济创新集聚发展，支持海上风电向深远海发展，建设国家千万千瓦级海上风电基地，打造海上风电全产业链集群。加强滨海湿地保护和利用，打造长三角（东台）康养基地，发展现代滨海旅游。	《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》 《盐城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》 《盐城市“十四五”海洋经济发展规划》
基础支撑类	9	自然资源调查监测工程	围绕全省“六个高质量发展”总体布局和自然资源管理“两统一”核心职责，科学组织实施自然资源基础调查和耕地资源、森林资源、湿地资源、水资源、海域海岛资源、矿产资源、地下空间资源、地表基质等专项调查工作；科学组织实施自然资源常规监测和地理国情监测、重点区域监测、地下水监测、海洋资源监测、生态状况监测等专题监测工作，查清各类自然资源家底及其变化情况	《自然资源部关于印发<自然资源调查监测体系构建总体方案>的通知》（自然资发〔2020〕15号）

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
基础 支撑类	10	自然资源 统一确权 登记	做好自然资源统一确权登记工作。其中由市县级登记的自然生态空间和自然资源，市县级登记机构可先行开展权籍调查等自然资源统一确权登记登簿前的相关工作，全民所有自然资源资产中央政府直接行使和委托地方政府代理履行所有者职责的自然资源清单出台后，由具有登记管辖权的登记机构进行登簿。推进自然资源统一确权登记信息化建设。	《自然资源统一确权登记暂行办法》 《省政府办公厅关于印发江苏省自然资源统一确权登记总体工作方案的通知》（苏政办发〔2019〕87号） 《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》
	11	公益性地 质调查工 程	持续开展公益性地质调查工作，重点推进沿江、沿海与淮海城市群地区、重大工程区、生态功能区、重要成矿区带等区域的区域地质调查、矿产地质调查、多要素城市地质调查、海洋地质调查、灾害地质调查及综合地质调查工程。	《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》
	12	自然灾 害监测 和预警 工程	优化地质灾害管理制度体系和群测群防体系作用，严格建设项目地质灾害危险性评估和开发区地质灾害危险性区域评估；推进地质灾害风险普查和重点区1:1万详细调查；提高突发地质灾害专业化监测覆盖率，完善地质灾害气象风险预警预报体系；优化地面沉降地裂缝监测网，推进海洋观测网建设，提升市县海洋预警报服务能力，夯实海洋防灾减灾基础建设，开展海岸带保护修复工程建设，推进绿潮等海洋生态灾害联防联控工作。	《江苏省地质环境保护条例》 《自然资源部办公厅关于印发<地质灾害防治三年行动实施纲要>的通知》 《自然灾害监测预警信息化工程实施方案》

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
综合管理类	13	规划国土信息系统整合建设工程	形成自然资源动态监测和态势感知能力，实现对国土空间的全时全域立体监控；建成以自然资源“一张图”为基础的自然资源大数据体系，全面提高自然资源政务服务和共享开放能力。	《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发〔2019〕38号） 《国土空间规划“一张图”建设指南（试行）》 《自然资源部信息化建设总体方案》 《盐城市自然资源和规划管理信息平台建设方案》
	14	全民所有自然资源资产清查	以第三次全国国土调查成果为基础，结合各类自然资源专项调查成果，清查自然资源实物属性信息，采集价值属性信息，开展全民所有自然资源资产经济价值估算，研究分析清查成果，编制全民所有自然资源资产清查报告，构建全民所有自然资源资产一张图，建立全民所有自然资源资产清查和管理资产数据库，实施动态监测监管。	国务院《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》 中共中央办公厅国务院办公厅《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》 《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》