

# 江苏省人民政府文件

苏政发〔2020〕1号

---

## 省政府关于印发江苏省 生态空间管控区域规划的通知

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：  
现将《江苏省生态空间管控区域规划》印发给你们，请认真贯彻落实。《省政府关于印发江苏省生态红线区域保护规划的通知》（苏政发〔2013〕113号）同时废止。

江苏省人民政府

2020年1月8日

（此件公开发布）

# 江苏省生态空间管控区域规划

## 一、前言

生态空间是指具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间，包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线。

党的十八大报告指出，要优化国土空间开发格局，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。习近平总书记在主持中央政治局第六次集体学习时强调，要牢固树立生态保护红线的观念，在生态环境保护问题上，就是要不能越雷池一步，否则就应该受到惩罚。党的十九大报告明确，要完成生态保护红线的划定工作。党的十九届四中全会提出，要加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，完善主体功能区制度。科学划定生态保护红线和生态空间管控区域，构建与优化国土生态安全格局，对于加强生态环

境保护与监管、保障生态安全、促进经济社会高质量发展具有极其重要的意义。

省委、省政府高度重视生态红线区域划定和保护工作。2013年，省政府印发《江苏省生态红线区域保护规划》，划定15大类779块生态红线区域。其中，陆域生态红线区域面积2.28万平方公里，约占全省陆域国土面积的22.23%；海域生态红线区域面积1263.91平方公里。配套实施监管考核和生态补偿办法，省财政累计安排生态补偿资金100亿元，生态空间管控措施基本落地。2018年，根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》和原环境保护部、国家发展改革委《生态保护红线划定指南》要求，经国务院批复同意，省政府印发《江苏省国家级生态保护红线规划》，将自然保护区、森林公园的生态保育区和核心景观区、风景名胜区的一级保护区（核心景区）等8大类407个区域8474.27平方公里纳入国家级生态保护红线，约占全省陆域国土面积的8.21%，原则上按禁止开发区域的要求，实行最严格的空间管控措施。

为实现《江苏省生态红线区域保护规划》与《江苏省国家级生态保护红线规划》的有效衔接，确保生态空间适应当前经济社会发展规划和生态环境保护实际，在动态优化调整《江苏省生态红线区域保护规划》的基础上，开展生态空间保护区域的划定工作。围绕“功能不降低、面积不减少、性质不改变”的总体目标，最终确定了15大类811块陆域生态空间保护区域，总面积

23216.24平方公里，占全省陆域国土面积的22.49%。其中，国家级生态保护红线陆域面积为8474.27平方公里，占全省陆域国土面积的8.21%；生态空间管控区域面积为14741.97平方公里，占全省陆域国土面积的14.28%。本规划中涉及的国家级生态保护红线内容，将根据生态保护红线评估结果做好动态完善，管控要求执行国家和省相关规定。

## 二、概况

江苏气候宜人、平原广阔、土地肥沃、物产丰富，素有“鱼米之乡”美誉，是我国最适合人口繁衍、开发利用程度最高、经济最发达、人口最密集的区域之一。

经济社会。江苏省共有13个设区市，96个县(市、区)。2018年，全省地区生产总值达到9.26万亿元，较上年增长6.7%，经济运行保持在合理区间和中高速增长。常住人口8050.7万人，人口密度751人/平方公里，是全国平均水平的5倍，居各省区之首。全省城乡居民人均可支配收入38096元，城乡居民收入比为2.26：1，收入差距持续缩小。

气候特征。江苏处于亚热带向暖温带的过渡地带，大致以淮河—灌溉总渠一线为界，以南属亚热带湿润季风气候，以北属暖温带湿润季风气候，具有南北生物资源的多样性和农业生产的适宜性。水热同期，年均降水量1000毫米左右。

地形地貌。江苏是全国地势最低的一个省区，绝大部分地区在海拔50米以下，以平原为主。平原面积占陆地国土空间的68%，

主要由苏南平原、江淮平原、黄淮平原和东部滨海平原组成。低山丘陵集中在西南和北部地区，面积占比为15%，主要有老山山脉、宁镇山脉、茅山山脉、宜溧山脉和云台山脉等。江河湖泊密布，共有大小河道2900多条，湖泊近300个，水库1100多座，水面面积占全省陆地面积的17%。全省大致可分为沂沭泗水系、淮河下游水系、长江和太湖水系等四大流域系统，长江横穿东西，京杭大运河纵贯南北。

自然资源。农业生产条件得天独厚，全省耕地面积45827平方公里，湿地面积为28219平方公里，沿海滩涂面积超过5000平方公里，约占全国滩涂总面积的1/4。全省平均本地水资源量322亿立方米，人均水资源占有量仅为全国平均的1/5。全省已发现的矿产品种有133种，探明资源储量的有68种，其中铌钽矿、含钾砂页岩、泥灰岩、凹凸棒石粘土、二氧化碳气等矿产查明资源储量居全国前列。

生物多样性。江苏位于我国大陆东部沿海地带的中心部位，地处长江、淮河下游地区，东濒黄海，有954公里的海岸线，森林生态系统和湿地生态系统占据主导，在保护国际迁徙候鸟、保护长江珍稀、濒危水生动物等方面承担着重大的使命。全省维管束植物2290种，其中，蕨类植物163种，裸子植物14种，被子植物2113种。脊椎动物1070种，其中鸟类尤为丰富，达473种，占全国鸟类总种数的36.8%。全省水生动物资源极为丰富，共有鱼类476种。全省有中国特有种550种，其中，特有植物468种，特

有哺乳动物10种，特有鸟类3种，特有爬行动物18种，特有两栖动物7种，特有鱼类44种。省内农作物种质资源种类繁多、类型多样，有栽培大田农作物133种、果桑茶34种、蔬菜种质资源172种，养殖种质资源25种148品种。

绿色发展。省政府成立打好污染防治攻坚战指挥部，持续加大污染防治力度。加快淘汰低水平落后产能，2018年压减钢铁产能80万吨、水泥产能210万吨、平板玻璃产能660万重量箱；关闭高耗能高污染及“散乱污”规模以上企业3600多家；关停低端落后化工企业1200家以上。全省规模以上工业综合能源消费量同比下降2.5%。全省PM<sub>2.5</sub>平均浓度48微克/立方米。104个国考断面水质优Ⅲ类比例68.3%、劣Ⅴ类比例1%，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物四项主要污染物排放总量削减指标均完成国家下达的目标任务。长江、淮河等重点流域及近岸海域水质总体保持稳定，太湖治理连续11年实现“确保饮用水安全，确保不发生大面积湖泛”的目标。

### 三、指导思想、目标与原则

#### （一）指导思想。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中三中全会精神，围绕党中央、国务院关于推进生态文明建设的决策部署，践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，以改善生

态环境质量为核心,以保障和维护生态功能为主线,统筹山水林田湖草一体化保护和修复,划定并严守生态保护红线,实行最严格的生态空间管控制度,确保全省生态功能不降低、面积不减少、性质不改变,切实维护生态安全。

## (二) 基本原则。

1. 保护优先。以保护具有重要生态功能的区域、构建国家生态安全格局为根本目的,坚持把保护和修复放在优先位置,为推动生态文明建设提供重要保障。

2. 合理布局。遵循自然地域分异规律,综合考虑流域上下游关系、区域间生态功能的互补作用,按照保障区域生态安全的要求,明确不同区域的主导生态功能,科学合理确定生态保护红线和生态空间管控区域。

3. 控管结合。针对不同级别、类型的生态空间保护区域,实行分级分类保护措施,明确生态环境准入条件和负面清单,强化生态环境监管执法力度,确保各类生态空间得到有效保护。

4. 统筹协调。生态空间保护区域与国土空间规划、生态功能区划、城乡发展布局、水功能区划、流域综合规划等相衔接,与永久基本农田保护红线和城镇开发边界相协调,与当前经济社会发展需求相适应。将生态保护要求落实在国土空间规划中,实施最严格的国土空间用途管制。

5. 动态优化。根据构建国家和区域生态安全格局、提升生态保护能力和生态系统完整性的需要,依法依规动态调整生态保

护红线和生态空间管控区域，不断优化和完善生态保护空间布局。

### （三）总体目标。

通过生态空间管控区域规划的实施，确保“功能不降低、面积不减少、性质不改变”，形成符合江苏实际的生产、生活和生态空间分布格局，确保具有重要生态功能的区域、重要生态系统以及主要物种得到有效保护，提高生态产品供给能力，为全省生态环境保护与建设、自然资源有序开发和产业合理布局提供重要支撑。

### （四）编制依据。

#### 1. 国家法律法规。

《中华人民共和国环境保护法》

《中华人民共和国海洋环境保护法》

《中华人民共和国国家安全法》

《中华人民共和国土地管理法》

《中华人民共和国森林法》

《中华人民共和国水法》

《中华人民共和国海岛保护法》

《中华人民共和国农业法》

《中华人民共和国渔业法》

《中华人民共和国海域使用管理法》

《中华人民共和国野生动物保护法》

《中华人民共和国水污染防治法》  
《中华人民共和国大气污染防治法》  
《中华人民共和国土壤污染防治法》  
《中华人民共和国水土保持法》  
《中华人民共和国矿产资源法》  
《中华人民共和国自然保护区条例》  
《中华人民共和国野生植物保护条例》  
《太湖流域管理条例》  
《风景名胜区条例》  
《地质灾害防治条例》  
《南水北调工程供用水管理条例》  
《地质遗迹保护管理规定》  
《湿地保护管理规定》  
《饮用水水源保护区污染防治管理规定》  
《森林公园管理办法》  
《国家湿地公园管理办法》  
《城市湿地公园管理办法》  
《海洋自然保护区管理办法》  
《海洋特别保护区管理办法》  
《水产种质资源保护区管理暂行办法》

## 2. 地方法规。

《江苏省海洋环境保护条例》

《江苏省土地管理条例》

《江苏省环境保护条例》

《江苏省地质环境保护条例》

《江苏省湿地保护条例》

《江苏省海域使用管理条例》

《江苏省湖泊保护条例》

《江苏省长江水污染防治条例》

《江苏省太湖水污染防治条例》

《江苏省水土保持条例》

《江苏省河道管理条例》

《江苏省大气污染防治条例》

《江苏省风景名胜区管理条例》

《江苏省渔业管理条例》

《江苏省通榆河水污染防治条例》

《江苏省生态公益林条例》

《江苏省省级森林公园管理办法》

《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强饮用水源地保护的決定》

《江苏省〈水产种质资源保护区管理暂行办法〉实施细则（试行）》

### 3. 其他重要文件。

《省政府关于江苏省地表水（环境）功能区划的批复》（苏

政复〔2003〕29号)

《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发〔2010〕46号)

《国务院关于全国重要江河湖泊水功能区划(2011-2030年)的批复》(国函〔2011〕167号)

《国务院关于江苏省海洋功能区划(2011-2020)的批复》(国函〔2012〕162号)

《江苏省政府关于印发江苏省主体功能区规划的通知》(苏政发〔2014〕20号)

《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》(中发〔2015〕12号)

《中共中央国务院生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)

《关于印发全国生态功能区划(修编版)的公告》(环境保护部 中国科学院公告2015年第61号)

《水利部关于印发全国重要饮用水水源地名录(2016年)的通知》(水资源函〔2016〕383号)

《水利部国土资源部关于印发长江岸线保护和开发利用总体规划的通知》(水建管〔2016〕329号)

《中共中央办公厅国务院办公厅关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(厅字〔2017〕2号)

《省政府关于江苏省海洋生态红线保护规划(2016-2020

年)的批复》(苏政复〔2017〕18号)

《环境保护部办公厅国家发展和改革委员会办公厅关于印发〈生态保护红线划定指南〉的通知》(环办生态〔2017〕48号)

《江苏省第一次地理国情普查公报》(2017年9月)

《省政府关于印发江苏省国家级生态保护红线规划的通知》(苏政发〔2018〕74号)

《省政府关于江苏省骨干河道名录(2018年修订)的批复》(苏政复〔2019〕20号)

《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)

《中共中央办公厅国务院办公厅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》(中办发〔2019〕42号)

《中共中央办公厅国务院办公厅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》(厅字〔2019〕48号)

#### 四、分级分类管控措施

##### (一)划分标准。

根据江苏省自然生态环境地理特征和生态保护需求,结合全省国民经济和社会发展规划、国土空间规划、生态环境保护规划和各部门专项规划等,划分出15种生态空间保护区域类型,并提出如下划分标准:

##### 1.自然保护区。

指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

国家级、省级、市级、县级自然保护区原则上应纳入国家级生态保护红线。

## 2. 风景名胜区。

指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。

国家级、省级风景名胜区的一级保护区（核心景区）原则上应纳入国家级生态保护红线，其余区域可纳入生态空间管控区域。市、县（市、区）批建的风景区、风景区也可纳入生态空间管控区域。位于生态空间以外或人文景观类的国家级、省级风景名胜区，可不纳入国家级生态保护红线。

## 3. 森林公园。

指森林景观优美，自然景观和人文景物集中，具有一定规模，可供人们游览、休息或进行科学、文化、教育活动的场所。

国家级、省级森林公园的生态保育区和核心景观区原则上应纳入国家级生态保护红线，其余区域可纳入生态空间管控区域。市、县（市、区）批建的森林公园也可纳入生态空间管控区域。

## 4. 地质遗迹保护区。

指在地球演化的漫长地质历史时期，由于各种内外动力地质

作用，形成、发展并遗留下来的珍贵的、不可再生的地质自然遗产。

国家级、省级地质公园的地质遗迹保护区原则上应纳入国家级生态保护红线，地质公园的其余区域可纳入生态空间管控区域。市、县（市、区）批建的地质公园、地质遗迹保护区也可纳入生态空间管控区域。

#### 5. 湿地公园。

指以保护湿地生态系统、合理利用湿地资源为目的，可供开展湿地保护、恢复、宣传、教育、科研、监测、生态旅游等活动的特定区域。

国家级、省级湿地公园的湿地保育区和恢复重建区原则上应纳入国家级生态保护红线，其余区域可纳入生态空间管控区域。市、县（市、区）批建的湿地公园也可纳入生态空间管控区域。

#### 6. 饮用水水源地保护区。

指为防止饮用水水源地污染、保证水源水质而划定，并要求加以特殊保护的一定范围的水域和陆域。

县级以上集中式饮用水水源地一级、二级保护区原则上应纳入国家级生态保护红线，其余区域可纳入国家级生态保护红线或生态空间管控区域。乡（镇）级集中式饮用水水源地保护区也可纳入生态空间管控区域。

#### 7. 海洋特别保护区（陆地部分）。

指具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋

开发利用特殊要求,需要采取有效的保护措施和科学的开发方式进行特殊管理的区域。

经批准公布的海洋特别保护区(陆地部分)可纳入生态空间管控区域,确有必要的,可纳入国家级生态保护红线。

#### 8. 洪水调蓄区。

指对流域性河道具有削减洪峰和蓄纳洪水功能的河流、湖泊、水库、湿地及低洼地等区域。

《国家蓄滞洪区修订名录》中的洪水调蓄区,以及具有洪水调蓄功能的流域性河道可纳入生态空间管控区域。区域性骨干河道也可纳入生态空间管控区域。确有必要的,可纳入国家级生态保护红线。

#### 9. 重要水源涵养区。

指具有重要水源涵养、河流补给和水量调节功能的河流发源地与水资源补给区。

省内海拔100米以上,具有重要水源涵养功能的山体可纳入生态空间管控区域。确有必要的,可纳入国家级生态保护红线。

#### 10. 重要渔业水域。

指对维护渔业水域生物多样性具有重要作用的水域,包括经济鱼类集中分布区、鱼虾类产卵场、索饵场、越冬场、鱼虾贝藻养殖场、水生动物洄游通道、苗种区和繁殖保护区等。

国家级、省级水产种质资源保护区的核心区原则上应纳入国家级生态保护红线,其余区域可纳入生态空间管控区域。市、县

(市、区)批建的水产种质资源保护区也可纳入生态空间管控区域。确有必要的，可纳入国家级生态保护红线。

#### 11. 重要湿地。

指在调节气候、降解污染、涵养水源、调蓄洪水、保护生物多样性等方面具有重要生态功能的河流、湖泊、沼泽、沿海滩涂和水库等湿地生态系统。

洪泽湖、骆马湖、高邮湖、邵伯湖、里下河腹部地区湖泊湖荡、白马湖、宝应湖、太湖、溇湖、长荡湖、石臼湖、固城湖等12个省管湖泊的湖体部分属于自然保护地范围的，原则上应纳入国家级生态保护红线，湖体周边的湿地、自然岸线等也可纳入国家级生态保护红线，其余区域可纳入生态空间管控区域。市、县(市、区)管湖泊的湖体及湖体周边的湿地、自然岸线等也可纳入生态空间管控区域。确有必要的，可纳入国家级生态保护红线。

#### 12. 清水通道维护区。

指具有重要水源输送和水质保护功能的河流、运河及其两侧一定范围内予以保护的区域。

南水北调、江水东引、引江济太工程河道，以及向重要水源地供水的骨干河道可纳入生态空间管控区域。确有必要的，可纳入国家级生态保护红线。

#### 13. 生态公益林。

指以生态效益和社会效益为主体功能，以提供公益性、社会

性产品或者服务为主要利用方向,并依据国家规定和有关标准划定的森林、林木和林地,包括防护林和特种用途林。

国家级、省级生态公益林可纳入生态空间管控区域。市、县级生态公益林也可纳入生态空间管控区域。确有必要的,可纳入国家级生态保护红线。

#### 14. 太湖重要保护区。

指太湖湿地生态系统。包括太湖湖体、湖中岛屿以及与太湖湖体密切相关的沿岸湿地、林地、草地、山地等生态系统。

太湖一级保护区范围内的湿地、林地、草地、山地等生态系统可纳入生态空间管控区域。确有必要的,可纳入国家级生态保护红线。

#### 15. 特殊物种保护区。

指具有特殊生物生产功能和种质资源保护功能的区域。

具有特殊生物生产功能和种质资源保护功能的区域可纳入生态空间管控区域。确有必要的,可纳入国家级生态保护红线。

国家级生态保护红线补划时,应优先从生态空间管控区域中补划。

### (二) 管控措施。

——实行分级管理。国家级生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动,严禁任意改变用途。生态空间管控区域以生态保护为重点,原则上不得开展有损主导生态功能的开发建设活动,不得随意占

用和调整。

——实施分类管理。对15种不同类型和保护对象，实行共同与差别化的管控措施。在国家级生态保护红线范围内的，按国家和省相关规定管控。若同一生态保护空间兼具2种以上类别，按最严格的要求落实监管措施。本规划没有明确管控措施的，按相关法律法规执行。

——规范调整程序。国家级生态保护红线调整，按国家有关规定执行。生态空间管控区域调整，由地方人民政府在充分论证的基础上，向省政府提出申请，经征求省相关主管部门意见后，由省政府批准。

#### 1. 自然保护区。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。其中，核心区内禁止任何单位和个人进入。缓冲区内只准进入从事科学研究观测活动，严禁开展旅游和生产经营活动。实验区内禁止砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、捞沙等活动（法律、行政法规另有规定的从其规定）；严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目；不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施；建设其他项目，其污染物排放不得超过国家和地方规定的污染物排放标准；已经建成的设施，其污染物排放超过国家和地方规定的排放标准的，应当限期治理；造成损害的，必须采取补救措施。未做总体规划或未进行功能分区的，依照有关核心区、缓冲区管理要求进行管

理。

## 2. 风景名胜区。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

生态空间管控区域内禁止开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动；禁止修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施；禁止在景物或者设施上刻划、涂污；禁止乱扔垃圾；不得建设破坏景观、污染环境、妨碍游览的设施；在珍贵景物周围和重要景点上，除必须的保护设施外，不得增建其他工程设施；风景名胜区内已建的设施，由当地人民政府进行清理，区别情况，分别对待；凡属污染环境，破坏景观和自然风貌，严重妨碍游览活动的，应当限期治理或者逐步迁出；迁出前，不得扩建、新建设施。

## 3. 森林公园。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

生态空间管控区域内禁止毁林开垦和毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为；采伐森林公园的林木，必须遵守有关林业法规、经营方案和技术规程的规定；森林公园的设施和景点建设，必须按照总体规划设计进行；在珍贵景物、重要景点和核心景区，除必要的保护和附属设施外，不得建设宾馆、招待所、疗养院和其他工程设施。

#### 4. 地质遗迹保护区。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

生态空间管控区域内除国家另有规定外，禁止下列行为：在保护区内及可能对地质遗迹造成影响的一定范围内进行采石、取土、开矿、放牧、砍伐以及其他对保护对象有损害的活动；未经管理机构批准，在保护区范围内采集标本和化石；在保护区内修建与地质遗迹保护无关的厂房或其他建筑设施。对已建成并可能对地质遗迹造成污染或破坏的设施，应限期治理或停业外迁。

#### 5. 湿地公园。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。湿地保育区除开展保护、监测、科学研究等必需的保护管理活动外，不得进行任何与湿地生态系统保护和管理无关的其他活动。恢复重建区应当开展培育和恢复湿地的相关活动。

生态空间管控区域内除国家另有规定外，禁止下列行为：开（围）垦、填埋或者排干湿地；截断湿地水源；挖沙、采矿；倾倒有毒有害物质、废弃物、垃圾；从事房地产、度假村、高尔夫球场、风力发电、光伏发电等任何不符合主体功能定位的建设项目和开发活动；破坏野生动物栖息地和迁徙通道、鱼类洄游通道，滥采滥捕野生动植物；引入外来物种；擅自放牧、捕捞、取土、取水、排污、放生；其他破坏湿地及其生态功能的活动。合理利

用区应当开展以生态展示、科普教育为主的宣教活动，可以开展不损害湿地生态系统功能的生态旅游等活动。

#### 6. 饮用水水源地保护区。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

生态空间管控区域内除国家另有规定外，禁止下列行为：新建、扩建排放含持久性有机污染物和含汞、镉、铅、砷、硫、铬、氰化物等污染物的建设项目；新建、扩建化学制浆造纸、制革、电镀、印制线路板、印染、染料、炼油、炼焦、农药、石棉、水泥、玻璃、冶炼等建设项目；排放省人民政府公布的有机毒物控制名录中确定的污染物；建设高尔夫球场、废物回收（加工）场和有毒有害物品仓库、堆栈，或者设置煤场、灰场、垃圾填埋场；新建、扩建对水体污染严重的其他建设项目，或者从事法律、法规禁止的其他活动；设置排污口；从事危险化学品装卸作业或者煤炭、矿砂、水泥等散货装卸作业；设置水上餐饮、娱乐设施（场所），从事船舶、机动车等修造、拆解作业，或者在水域内采砂、取土；围垦河道和滩地，从事围网、网箱养殖，或者设置屠宰场；新建、改建、扩建排放污染物的其他建设项目，或者从事法律、法规禁止的其他活动。在饮用水水源地二级保护区内从事旅游等经营活动的，应当采取措施防止污染饮用水水体。

#### 7. 海洋特别保护区（陆地部分）。

除国家另有规定外，禁止下列行为：狩猎、采拾鸟卵；砍伐

红树林、采挖珊瑚和破坏珊瑚礁；炸鱼、毒鱼、电鱼；直接向海域排放污染物；擅自采集、加工、销售野生动植物及矿物质制品；移动、污损和破坏海洋特别保护区设施。

#### 8．洪水调蓄区。

禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动；禁止在行洪河道内种植阻碍行洪的林木和高秆作物；在船舶航行可能危及堤岸安全的河段，应当限定航速。

#### 9．重要水源涵养区。

禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物，已经开垦种植农作物的，应当按照国家有关规定退耕，植树种草；禁止毁林、毁草开垦；禁止铲草皮、挖树兜；禁止倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣。

#### 10．重要渔业水域。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

生态空间管控区域内禁止使用严重杀伤渔业资源的渔具和捕捞方法捕捞；禁止在行洪、排涝、送水河道和渠道内设置影响行水的渔罾、渔簖等捕鱼设施；禁止在航道内设置碍航渔具；因水工建设、疏航、勘探、兴建锚地、爆破、排污、倾废等行为对渔业资源造成损失的，应当予以赔偿；对渔业生态环境造成损害的，应当采取补救措施，并依法予以补偿，对依法从事渔业生产

的单位或者个人造成损失的，应当承担赔偿责任。

#### 11．重要湿地。

国家级生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

生态空间管控区域内除法律法规有特别规定外，禁止从事下列活动：开（围）垦、填埋湿地；挖砂、取土、开矿、挖塘、烧荒；引进外来物种或者放生动物；破坏野生动物栖息地以及鱼类洄游通道；猎捕野生动物、捡拾鸟卵或者采集野生植物，采用灭绝性方式捕捞鱼类或者其他水生生物；取用或者截断湿地水源；倾倒、堆放固体废弃物、排放未经处理达标的污水以及其他有毒有害物质；其他破坏湿地及其生态功能的行为。

#### 12．清水通道维护区。

严格执行《南水北调工程供用水管理条例》《江苏省河道管理条例》《江苏省太湖水污染防治条例》和《江苏省通榆河水污染防治条例》等有关规定。

#### 13．生态公益林。

禁止从事下列活动：砍柴、采脂和狩猎；挖砂、取土和开山采石；野外用火；修建坟墓；排放污染物和堆放固体废物；其他破坏生态公益林资源的行为。

#### 14．太湖重要保护区。

严格执行《太湖流域管理条例》和《江苏省太湖水污染防治条例》等有关规定。

## 15. 特殊物种保护区。

禁止新建、扩建对土壤、水体造成污染的项目；严格控制外界污染物和污染水源的流入；开发建设活动不得对种质资源造成损害；严格控制外来物种的引入。

## 五、生态保护效益分析

### （一）响应民生需求，服务高质量发展。

为推动经济社会高质量发展和生态环境高水平保护，对涉及生态空间管控区域的重大产业项目和重大线性基础设施，开设“绿色”通道，逐一研究解决方案。在项目选址选线和环保措施制定的环节中，提前介入，加强服务，切实减轻对生态环境的影响，以推动项目尽快落地建设。

### （二）优化生态格局，提升生态服务功能。

江苏省22.49%的陆域国土面积划入了生态空间保护区域，保护了江苏60%以上的森林（林地）生态系统和50%以上的湿地生态系统，将长江、太湖、骆马湖、高邮湖、邵伯湖、淮北丘岗、江淮丘陵、宁镇山地、宜溧山地等具有重要水源涵养、水土保持、洪水调蓄功能的区域，以及苏北滨海湿地、洪泽湖湿地等具有重要生物多样性维护功能的区域都划入生态空间保护区域，形成了“一横两纵三区”的生态安全格局，有效保护了江苏的生物多样性、水源涵养和水土保持功能，有效解决水土流失、生物生境破碎化等问题，使生态系统服务功能显著增强。

### （三）增强水源涵养，保障饮用水安全。

长江是江苏重要的饮用水水源地，是江苏人民赖以生存和发展的母亲河。南水北调工程是缓解我国北方水资源严重短缺局面的重大战略性基础设施。太湖是太湖流域地区的重要饮用水水源地。我省将长江生态岸线、饮用水水源地保护区、太湖、洪泽湖、骆马湖、高邮湖、宝应湖、邵伯湖、白马湖等水源涵养湖泊等都纳入生态空间保护区域，结合退渔还湿、退渔还湖等系列生态系统修复工程，将进一步增强区域水源地的保护、南水北调水质的保证和整体水源涵养量，切实保障全省乃至全国居民生活用水安全。

#### （四）保护生境安全，维护生物多样性。

江苏省是两千多种高等植物、千余种动物的栖息地和庇护所。根据重点保护物种的分布特征，生物多样性保护较为重要的区域主要分布在滨海地区、太湖流域和宜溧山区。盐城沿海湿地、长江、太湖、洪泽湖、宜兴龙池山、句容宝华山等主要野生动植物的生境或栖息地都已纳入生态空间保护区域，并实施生物多样性行动计划，有利于丹顶鹤、麋鹿、白鹤、江豚等珍稀、濒危野生动植物资源的保护，有利于保护和恢复多样的生态系统。

#### （五）保障人居安全，促进可持续发展。

生态空间管控区域要按照节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，妥善处理保护与发展的关系，从根本上预防和控制各种不合理的开发建设活动对生态功能的破坏，从源头上扭转生态环境恶化的趋势，为人居环境安全提供有力的生态保障，为协调区域国土空间开发格局优化、人口分布、经济布局

与资源环境承载能力相适应以及经济社会可持续发展提供必要的生态支撑。

## 六、保障措施

### （一）落实主体责任。

各市、县（市、区）人民政府要切实履行主体责任，确保本地区生态空间管控区域落地实施，确定边界范围，设立边界标志，设置管护岗位，加强日常巡护。要将生态空间管控区域保护情况作为相关综合决策的重要依据，切实履行保护责任。发展改革、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、林业、海事等部门要按照职责分工，加强监督管理，做好指导协调和执法监督，共同守护生态空间管控区域。

### （二）确立优先地位。

生态空间管控区域划定后，相关规划要符合管控要求。各市、县（市、区）人民政府应严格控制城乡发展边界和产业布局，与各项空间规划、生态空间管控区域的管控要求相衔接，促进经济社会和环境保护的协调发展。

### （三）严格调整程序。

列入省委、省政府的重大产业项目、国家和省计划的重大交通线性基础设施，如涉及生态空间管控区域，要通过调整选址、选线，实现对生态空间管控区域的避让；确实无法避让的项目，要在所涉生态空间管控区域类型的管理部门指导下实施无害化穿（跨）越，并在建设项目环境影响评价报告中设专章进行科学论证；确需优

化调整生态空间管控区域的项目，在环评批复中设置专章，对相关生态空间管控区域进行充分调查，开展不可避免性论证或编制调整论证报告，由实施重大项目的地方人民政府向省政府提出申请，经征求相关主管部门意见后，由省政府批准。

#### （四）健全管控机制。

建立健全生态空间管控区域管理法规或规章，明确各类保护地具体管控措施。制定和完善生态空间管控区相关监督管理考核办法，重点对各设区市党委、政府的制度建设、主要指标落实、保护成效等进行考核。优化生态补偿政策，按照“谁保护的多、谁保护的好、谁保护的重要，谁多受益”的原则，创新激励约束机制，对生态保护成效突出的地方、单位和个人加大补偿力度，对造成破坏的依法依规予以严肃处理。由生态环境部门牵头建立和完善综合监测监管网络体系，建立监督执法制度，构建常态化执法机制，定期开展执法督查，及时发现和依法处罚破坏生态保护红线和生态空间管控区域的违法行为。研究出台重大线性基础设施工程和重大产业项目环境管理办法，对列入国家和省重大建设规划的线性基础设施项目、重大产业项目给予支持和指导。

#### （五）加强保护修复。

以县级行政区为基本单元，制定实施生态系统保护与修复方案，统筹山水林田湖草一体化保护和修复，优先保护良好生态系

统和重要物种栖息地，建立和完善生态廊道，提高生态系统完整性和连通性。加强对各类保护地的监管力度，严格控制人为因素干扰自然生态的系统性、完整性。分区分类开展受损生态系统修复，采取以封禁为主的自然恢复措施，辅以人工修复，改善和提升生态功能。

#### （六）强化科技支撑。

加大基础理论、保护技术和管理政策研究力度。建立生态空间管控区域地理信息系统，做好与国家生态保护红线监管平台技术衔接。逐步建立完善生态系统、植被和珍稀、濒危物种分布数据库，建立遥感监测和地面监测相结合的生态监测体系，及时掌握生态环境和自然资源变化情况。

#### （七）鼓励公众参与。

健全和完善生态空间管控区域监督、管理、保护等政策和公共宣传平台，定期发布监控、评价、处罚和考核信息，保障公众知情权、参与权和监督权。充分发挥新闻媒体作用，开展生态保护政策解读，开展多种形式的公众参与活动。鼓励公众监督、举报违反生态保护制度的行为，引导公众自觉参与保护工作。

### 七、陆域生态空间保护区域名录

全省陆域共划定15大类811块生态空间保护区域，总面积23216.24平方公里，占全省陆域国土面积的22.49%。其中，国家级生态保护红线陆域面积8474.27平方公里，占全省陆域国土面积的8.21%；生态空间管控区域面积14741.97平方公里，占全省

陆域国土面积的14.28%。

表1 全省陆域生态空间保护区域面积（按地区分）

单位：平方公里

设区市	国土面积	生态空间 保护区域 数量(块)	生态空间保护区域面积			生态空间保 护区域面积 占国土面积 比例(%)
			国家级生态 保护红线	生态空间 管控区域	总面积 (扣除重叠)	
南京	6537.02	107	527.50	1198.25	1410.56	21.58
无锡	4626.65	42	673.05	1227.45	1324.67	28.63
徐州	11764.38	68	756.95	1650.90	2377.43	20.21
常州	4372.15	47	311.02	937.68	942.83	21.56
苏州	8658.12	113	1936.70	1737.63	3257.97	37.63
南通	9477.85	56	103.19	1532.21	1624.50	17.14
连云港	7455.69	77	204.18	1667.84	1728.18	23.18
淮安	10027.90	56	1439.70	1012.20	2139.62	21.34
盐城	15517.08	42	1376.56	2707.21	4070.83	26.23
扬州	6586.03	69	841.73	544.88	1362.01	20.68
镇江	2798.84	68	122.80	685.50	775.18	27.70
泰州	4301.22	59	110.66	1069.54	1172.88	27.27
宿迁	8523.06	45	1281.68	382.78	1652.72	19.39
合计(扣 除重叠)	103229.17	811	8474.27	14741.97	23216.24	22.49

注：生态空间保护区域存在范围重叠时，重叠区域的面积不重复计算。

表2 全省陆域生态空间保护区域面积（按类型分）

单位：平方公里

类型	国家级生态保护 红线面积	生态空间管控区域 面积	生态空间保护区 域总面积
自然保护区	3610.28	0	3610.28
风景名胜区	29.82	1795.96	1825.78
森林公园	435.98	193.89	629.87
地质遗迹保护区	134.02	20.43	156.76
湿地公园	301.49	214.34	515.83
饮用水水源地保护区	1556.44	84.38	1640.82
海洋特别保护区（陆地部分）	0	652.41	652.41
洪水调蓄区	0	1412.36	1412.36
重要水源涵养区	0	1976.01	1976.01
重要渔业水域	230.54	713.37	943.91
重要湿地	5299.09	1579.21	6878.30
清水通道维护区	0	3610.05	3610.05
生态公益林	0	764.24	764.24
太湖重要保护区	0	1015.89	1015.89
特殊物种保护区	0	684.73	684.73
合计（扣除重叠）	8474.27	14741.97	23216.24

注：生态空间保护区域存在范围重叠时，重叠区域的面积不重复计算。