

泰州市海陵区生态空间管控区域 评估报告

泰州市海陵区人民政府

二〇二五年九月

目 录

一、	工作总则	1
(一)	工作背景	1
(二)	指导思想	2
(三)	基本原则	2
(四)	总体目标	3
(五)	基本依据	4
(六)	评估范围	7
二、	生态空间管控区域基本情况	8
(一)	自然条件	8
(二)	社会经济概况	11
(三)	土地利用情况	14
(四)	生态环境概况	15
(五)	生态空间管控区域历年调整情况	18
三、	生态空间管控区域成效评估	20
四、	各类型保护区域衔接情况	22
(一)	通榆河保护区	22
(二)	生态公益林	23
(三)	重要河湖保护范围	25
(四)	饮用水水源保护区	27
(五)	重要湿地	28
五、	基础数据准确性分析	29
(一)	评估基数	29
(二)	交叉重叠	31

(三)	边界一致性	33
六、	矛盾冲突情况	36
(一)	与现状连片建设用地的冲突	36
(二)	与城镇开发边界的冲突	37
(三)	与重大建设项目的冲突	39
(四)	大量零散地块远离清水通道维护区	40
七、	交叉重叠情况	42
(一)	生态保护红线	42
(二)	生态公益林	43
(三)	永久基本农田	44
八、	生态保护重要性评价情况	45
九、	与相关规划衔接情况	49
(一)	国民经济和社会发展规划	49
(二)	国土空间总体规划	49
(三)	生态环境保护规划	51
(四)	林地保护规划	53
(五)	泰州市凤城河水利风景区规划	54
十、	生态系统完整性情况	55
(一)	生态系统完整性	55
(二)	行政区衔接	55
(三)	生态安全格局	57
十一、	评估总结及建议	58
(一)	评估总结	58
(二)	评估建议	59

一、工作总则

（一）工作背景

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。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。

为深入贯彻落实国家生态文明建设战略部署，强化国土空间用途管制，维护区域生态安全格局，根据《江苏省自然资源厅 江苏省生态环境厅 江苏省林业局关于印发生态空间管控区域评估工作方案和技术方案的函》（苏自然资函〔2025〕196号）要求，需对现有生态空间管控区域的划定科学性、管理成效及存在问题开展系统性评估。随着国家生态保护法规政策的不断完善和国土空间规划体系的深入推进，开展生态空间管控区域评估已成为提升生态保护效能、优化空间管控策略的关键环节。

生态空间管控区域评估工作是实现生态保护与高质量发展协调统一的关键基础，旨在通过精准识别问题、评估保护现状，为后续动态优化调整、制定差异化精细化管理措施提供科学依据，从而更有效地筑牢生态屏障，支撑经济社会可持续发展。

（二）指导思想

在以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大会议精神，认真落实党中央、国务院决策部署的基础上，我们坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，秉持“山水林田湖草”一体化保护和系统治理的原则，全方位、全地域、全过程加强生态环境保护。坚持保护环境的基本国策，以节约优先、保护优先、自然恢复为主，以改善生态环境质量为核心，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念。坚持问题导向，以保障和维护生态功能为主线，尊重历史沿革，解决矛盾冲突。按照“山水林田湖草”一体化系统保护的要求，科学划定和调整生态空间管控区，实行最严格的生态空间管控制度，确保具有重要生态功能的区域、重要生态系统以及生物多样性得到有效保护，提高生态产品供给能力。通过生态空间管控区域的评估优化，进一步提升生态环境保护的科学性和有效性。

（三）基本原则

保护优先：以保护具有重要生态功能的区域、构建生态安全格局为核心目标，坚持将生态保护与修复置于优先位置，为推进生态文明建设提供坚实保障。

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和区域间生态功能的互补性，依据保障区域生态安全的总体要求，结合各区域的主导生态功能，科学合理地调整生态空间管控范围。

动态优化：根据构建国家和区域生态安全格局、提升生态系统保护能力与完整性的实际需要，依法依规对生态空间管控区域进行动态

调整，持续优化生态保护空间布局。

功能稳定：确保调整后的生态空间管控区域，面积总体稳定，功能更加完善，布局合理优化，主导生态功能稳定发挥，不损害生物多样性，保障生态系统的完整性与生态过程的连续性。

统筹协调：生态空间管控区域应与国土空间规划、生态功能区划等相关规划有效衔接，与永久基本农田、城镇开发边界协调统一，与当前经济社会发展需求相适应。既要切实保护生态环境，也要为经济发展预留适度空间，推动资源、环境与经济的协调可持续发展。

（四）总体目标

筑牢生态安全屏障：通过构建与国家及区域生态安全需求相匹配的空间格局，强化关键生态功能区、生态脆弱区和生物多样性保护区的系统保护，提升生态系统韧性与稳定性。

优化国土空间格局：科学统筹生态保护、农业生产与城镇发展空间，确保生态空间与永久基本农田、城镇开发边界协调衔接，形成布局合理、功能互补的国土空间体系。

提升生态系统服务功能：通过动态评估与精准优化，保障生态空间面积总体稳定，功能更加完善，布局合理优化的总体原则，增强水源涵养、水土保持、生物多样性维护等核心生态功能。

促进区域协调可持续发展：平衡生态保护与经济社会发展需求，在严守生态底线前提下，为高质量发展预留弹性空间，实现生态效益、资源效率与经济活力的有机统一。

健全动态管理机制：建立“评估-优化-监管”闭环机制，依托法

定程序和技术标准，实现生态空间管控区域的科学化、精细化、常态化调整，确保政策适应性与前瞻性。

实现人与自然和谐共生：通过生态空间的高效治理，维护生态系统完整性和自然过程连续性，支撑生态文明建设与美丽中国目标落地。

（五）基本依据

1.法律法规

- （1）《中华人民共和国环境保护法》；
- （2）《中华人民共和国土地管理法》；
- （3）《中华人民共和国森林法》；
- （4）《中华人民共和国水法》；
- （5）《中华人民共和国农业法》；
- （6）《中华人民共和国水污染防治法》；
- （7）《中华人民共和国大气污染防治法》；
- （8）《中华人民共和国土壤污染防治法》；
- （9）《中华人民共和国水土保持法》；
- （10）《中华人民共和国自然保护区条例》；
- （11）《中华人民共和国湿地保护法》；
- （12）《江苏省土地管理条例》；
- （13）《江苏省生态环境保护条例》；
- （14）《江苏省生态公益林条例》；
- （15）《江苏省水土保持条例》；
- （16）《江苏省河道管理条例》；

- (17) 《江苏省大气污染防治条例》;
- (18) 《江苏省水污染防治条例》;
- (19) 《江苏省通榆河水污染防治条例》;
- (20) 《江苏省城乡规划条例》;
- (21) 《江苏省生物多样性保护条例》;
- (22) 《水利风景区管理办法》;
- (23) 《泰州市水环境保护条例》;
- (24) 《海陵区“十四五”生态环境保护规划》;
- (25) 《泰州市农业面源污染防治条例》。

2.规范性文件

(1) 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);

(2) 国务院关于《江苏省国土空间规划(2021-2035年)》的批复(国函〔2023〕69号);

(3) 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);

(4) 省政府关于印发《江苏省生态空间管控区域规划》的通知(苏政发〔2020〕1号);

(5) 省政府办公厅关于印发《江苏省生态空间管控区域调整管理办法》的通知(苏政办发〔2021〕3号);

(6) 省政府办公厅关于印发《江苏省生态空间管控区域监督管理办法》的通知(苏政办发〔2021〕20号);

(7) 省政府办公厅关于印发《江苏省自然生态保护修复行为负面清单(2025年版)》的通知(苏政办规〔2025〕2号);

(8) 自然资源部办公厅关于印发《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南(试行)》的函(自然资办函〔2020〕127号);

(9) 江苏省自然资源厅关于在建设用地审查中严格落实生态空间管控要求的通知(苏自然资函〔2021〕53号);

(10) 江苏省自然资源厅江苏省生态环境厅江苏省林业局关于进一步加强生态保护红线监督管理的通知(苏自然资函〔2023〕880号)。

3.相关标准规范及技术规程

(1) 《江苏省自然资源厅 江苏省生态环境厅 江苏省林业局关于印发生态空间管控区域评估工作方案和技术方案的函》(苏自然资函〔2025〕196号);

(2) 《生态空间管控区域评估优化成果汇交审查要求》。

4.相关规划及其他材料

(1) 《泰州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) 《泰州市海陵区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》;

(3) 《泰州市国土空间总体规划(2021—2035年)》;

(4) 《泰州市海陵区生态文明建设规划(2021—2025年)》;

(5) 泰州市海陵区最新三区三线成果;

- (6) 泰州市海陵区城镇开发边界优化成果;
- (7) 泰州市海陵区 2023 年度国土变更调查成果;
- (8) 泰州市海陵区粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定成果;
- (9) 泰州市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价;
- (10) 其他相关资料。

(六) 评估范围

本次评估范围涵盖泰州市海陵区全域，总面积 307.12 平方公里，涉及全区 7 个街道（城北街道、城东街道、城南街道、城西街道、城中街道、红旗街道、京泰路街道），4 个镇（九龙镇、苏陈镇、罡杨镇、华港镇）。

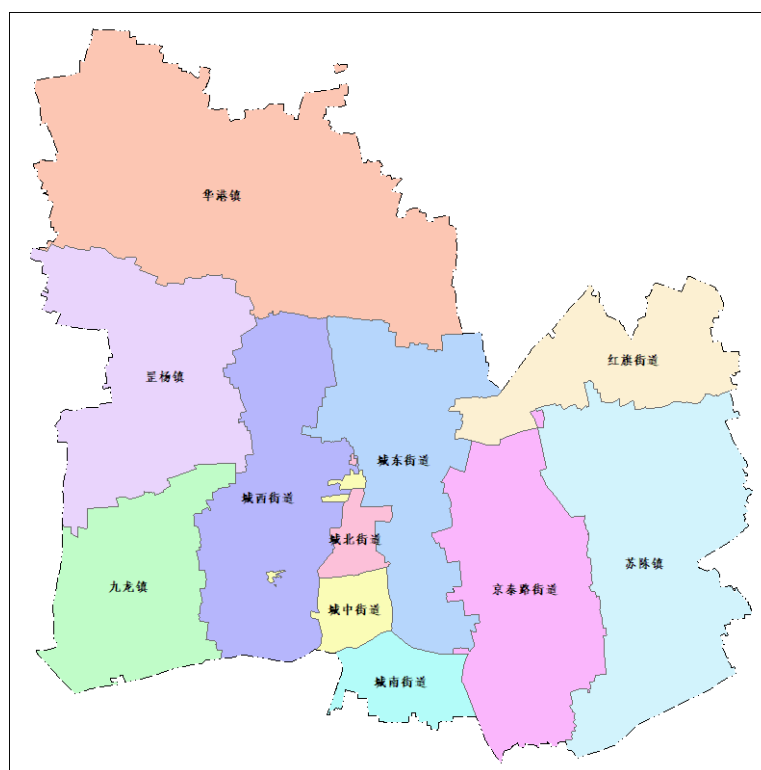


图 1-1 评估范围示意图

二、生态空间管控区域基本情况

（一）自然条件

1.地理位置

海陵区位于北纬 $32^{\circ} 26'38''$ - $32^{\circ} 34'41''$ 、东经 $119^{\circ} 48'34''$ - $120^{\circ} 01'57''$ ，地处泰州市中部，江苏省腹部，长江三角洲与里下河平原交界处。东、北与姜堰区相连，南与高港区接壤，西与扬州市江都区毗邻，是沿海与长江“T”型产业带的结合部，东、西分别承接上海、南京两大经济圈。海陵区是江苏高速公路、铁路和水路交通网的重要节点，京沪高速、启扬高速、泰镇高速、328国道、宁启铁路过境而过，卤汀河、南官河、泰东河、引江河、新通扬运河、老通扬运河等6条航道在此交汇。从海陵区乘汽车至长江一类港口——泰州港仅需30分钟，到上海虹桥国际机场、南京禄口机场只要两个多小时，市区距扬州泰州机场仅20多千米。辖区东西最大距离22.08千米，南北最大距离21.57千米，总面积307.12平方千米，其中陆地面积244.98平方千米，占79.77%；水域面积62.14平方千米，占20.23%。

2.水文水系

海陵区地处长江（通南）水系与淮河（里下河）水系的交汇处，河流纵横，水网密布，境内水域广泛，约四分地一分水。属于长江水系的河流包括：南官河、周山河、老通扬运河、城河、翻身河、王庄河、中市河、西市河、东市河、玉带河、刘西河、扬子港、五圩河、城南河、凤凰河、东谢河、前进河、景庄河。属于淮河水系的河流包括：引江河、泰东河、新通扬运河、卤汀河、稻河、草河、老东河、

盐河、五叉河、庆丰河、九里沟、七里河、东风河、九里河等。

3.地质地貌

海陵区以通扬公路为界，区内北部属里下河平原区，南部属长江三角洲平原区，均为地质年代的第四系沉积物所覆盖。地面以下 400-1400 米的基岩是玄武岩的“古潜山”，为扬子准地台的一部分，地质属新生代。境内构筑地基的结构层，由于成因类型各异构成地基土截然不同，因其上部地基土承载力标准值不同，大体上可分为良好区、软土区、杂填区和不良区 4 个工程地质区。全区地势平坦、南高北低，南部多属平地，北部河网密布，地面标高 2.6-5.5 米，最高处岳阜标高 20.28 米。

4.气候特征

海陵区属北亚热带湿润季风气候区，四季分明，无霜期长，热量充裕，降水丰沛。年平均气温 13.9℃-15.7℃之间，年平均降水量 1049.1 毫米，年降雨日平均为 116.3 日。年间变化很大，1956 年降水量为 1694 毫米，而 1978 年仅为 395.5 毫米。一年中有三个多雨期，4 月中旬至 5 月上旬为春雨期，6 月中旬至 7 月上旬为梅雨期，8 月中旬至 9 月中旬为台风季节。一般 3 月底 4 月初进入春季，6 月上、中旬进入夏季，9 月中旬进入秋季，11 月中旬进入冬季。大致上冬季为四个多月，夏季三个多月，春、秋各二个多月。常年风向以东南风居多，春夏雨季多为东南风，秋季多东北风，冬季多偏北风。平均风速为 3.4 米/秒。

5.自然资源

海陵区地下矿藏种类较少，有石油，矿泉水和地热。矿泉水资源丰富，主要为含锶偏硅酸矿泉水。地热水埋深 650-1800 米，水温 38-70℃，含有对人体有益的碘、溴、锶等微量元素，其中孔隙型地热水和中深部裂隙型地热水面积较大，具有广阔开发利用前景。区内可利用的水源主要为长江水，水量每年约为 12.2 亿立方米。全区水面广阔、资源丰富，主产鱼、虾、蟹、蚌、龟等。

6.旅游景区

泰州凤城河风景区

泰州凤城河风景区位于江苏省泰州市城区中心，是“国家 4A 级旅游景区”、“国家级城市中央休闲区”和“国家级水利风景区”，融自然景观和人文特色于一体，吸引着来自世界各地的旅游爱好者前来旅游观光。景区四面环水，因水成趣，将江南水乡的特色展现得淋漓尽致。凤城河畔，“江淮第一楼”望海楼与其特有的戏曲更显城市的文化底蕴。景区以望海楼为中心，四面辐射，桃园、老街交相呼应。望海始建于宋代，无数文人骚客为其留下了珍贵的墨宝。泛舟水上，听一曲婉转的戏曲，感受这座古城带来的心灵的放松与洗涤，领略水城的风姿与魅力！依傍凤城河，以水为脉，以人为魂，集中而又完整地体现全国不多见的一种都市水韵，彰显了泰州悠久的历史文脉。



秋雪湖生态景区

泰州秋雪湖生态景区位于泰州主城区东北部，国家农业科技园区内，总面积 8.54 平方公里，核心区主要包含渔业生态园、童话森林、花栖云里等特色游览区，这里历史文化底蕴深厚，交通便利，生态环境优美，湿地风光独特。渔业生态园可观赏中华鲟、太阳鱼、黄金鲈、匙吻鲟、胭脂鱼等珍稀鱼类；可品尝全鱼家宴，体验星空特色民宿、参与亲子研学主题活动。军旅农垦文化纪念馆展示了共和国开国将军许世友、尤太忠等人曾在这里创造不同寻常的军旅农垦历史，留下了拓荒的足迹。



（二）社会经济概况

1. 行政区划

海陵区是江苏省泰州市的中心城区。1996 年 7 月，经国务院批准，新组建地级泰州市，原县级泰州市改设为海陵区。全区行政区划面积 307.12 平方公里，常住人口 58 万，下辖 4 个镇、7 个街道、2 个园区（江苏泰州海陵工业园区、泰州市新能源产业园区），代管泰州市农业开发区。

海陵是一座历史悠久、名贤辈出的文化之城。海陵州建南唐，文昌北宋，拥有 2100 多年建城史。宋代著名教育家胡瑗、泰州学派创始人王艮、近代著名京剧大师梅兰芳、胡锦涛、著名爱国侨领单声等都是历代名贤的杰出代表。城内始建于晋朝的古光孝律寺，拥有全国

唯一以“最吉祥”命名的大雄宝殿；历经八百年风雨的安定书院，是江苏省最古老的书院之一。海陵拥有苏北党校旧址、全国唯一“反四风”党性教育馆、杨延修纪念馆、孙龙珍烈士纪念馆等一批优质红色资源，红色基因薪火相传。

海陵是一座安定祥和、崇德向善的幸福之城。700多年前，马可·波罗游历古海陵城，留下“这城不很大，但各种尘世幸福极多”的感叹。海陵依水而居、双水绕城，千百年来风调雨顺，物阜民丰，先后获得“全国文明城市”“国家卫生城市”“国家环境保护模范城市”“国家园林城市”“全国和谐社区建设示范区”“国家生态文明建设示范区”等荣誉称号。海陵自古崇文重教、政通人和，文明水平不断跃升，好人文化蔚然成风，群众安全感测评常年位居省市前列，被誉为“好人之城”、中国吉祥文化之乡。

海陵是一座加速崛起、机遇无限的希望之城。海陵身处江苏省几何中心，“公铁水空”四通八达，是承南启北、贯通东西的重要枢纽，承接“一带一路”、长江经济带、长三角一体化三大国家级发展战略。站在新的历史起点，海陵紧扣“幸福海陵”总命题，大力实施“工业强区”“商贸兴区”“城建靓区”三大战略，致力打造“太阳城”“信息城”“科创城”。作为泰州市主城区，海陵肩负重塑“凤城河文化核”的历史重任，以“三大门”建设为抓手全力推进城市更新，城乡面貌日新月异，蕴藏着无限的创业空间和巨大的发展潜力。

海陵是一座朝气蓬勃、产业兴旺的奋进之城。海陵坚持“大抓项目，抓实项目”，构建了以新能源、新材料、高端装备制造为主导的

“1+2+3”产业体系。以乐金电子为龙头的智慧家电产业接近 200 亿级,健康智能家居奋力再造百亿级产业集群。海陵持续释放政策红利,干部敢为、地方敢闯、企业敢干、群众敢首创蔚然成风,营商环境稳居全市第一,海陵工业园区在全省 91 家省级开发区中跻身前 15 位。

海陵将全面贯彻落实党的二十大精神,在泰州市委、市政府的坚强领导下,切实扛起“争当表率、争做示范、走在前列”三大光荣使命,践行“四个第一”,拼搏“双增”赛道,全面推进中国式现代化海陵新实践,奋力谱写“强富美高”新海陵现代化建设新篇章!

2. 国民经济状况

2024 年全年,海陵区实现地区生产总值 836.82 亿元,同比增长 4.9%,低于全市 0.2 个百分点,增速排名全市第四。

分产业看,第一产业增加值 16.12 亿元,同比增长 4.1%;第二产业增加值 286.46 亿元,增长 3.1%;第三产业增加值 534.25 亿元,增长 5.8%。三次产业结构调整为 1.9:34.2:63.9。

建筑业稳定支撑,建筑业总产值同比增长 6.8%,建安投资同比增长 14.1%,增加值同比增长 8.3%,高于全区 GDP 增速 3.4 个百分点,拉高全区 GDP 增速 1.1 个百分点。

批发业增势良好,限上批发业销售额同比增长 18.2%,排名全市第一,增加值同比增长 11.4%,高于全区 GDP 增速 6.5 个百分点,拉高全区 GDP 增速 0.7 个百分点。

营利性服务业保持快增,1-11 月营利性服务业营业收入同比增长 27.4%,排名全市第一。增加值同比增长 11.2%,高于全区 GDP 增速

6.3 个百分点，拉高全区 GDP 增速 1.7 个百分点。

（三）土地利用情况

根据海陵区 2023 年度国土变更调查成果，本次方案涉及的行政区划总面积 30712.4780 公顷。其中，农用地面积 16017.6748 公顷（含耕地面积 9926.4070 公顷）、建设用地面积 11106.7253 公顷、未利用地面积 3588.0779 公顷，分别占全区总面积的 52.15%、36.16%和 11.68%，具体数据详见下表 2-1。

表 2-1 土地利用现状结构表

单位：公顷、%

土地利用现状分类		面积	占比
农用地	0101 水田	6959.2189	22.66
	0102 水浇地	2887.5822	9.40
	0103 旱地	79.6059	0.26
	0201K 可调整果园	126.3803	0.41
	0201 果园	0.1235	0.00
	0204 其他园地	213.1080	0.69
	0301K 可调整乔木林地	40.5055	0.13
	0301 乔木林地	0.7281	0.00
	0302 竹林地	1.7761	0.01
	0305 灌木林地	0.0771	0.00
	0307 其他林地	1657.9054	5.40
	0404 其他草地	441.7481	1.44
	1006 农村道路	498.2673	1.62
	1104A 养殖坑塘	903.1141	2.94
	1104K 可调整养殖坑塘	1403.2670	4.57
	1104 坑塘水面	97.8303	0.32
	1107 沟渠	492.8716	1.60
	1202 设施农用地	213.5654	0.70
	小计	16017.6748	52.15

土地利用现状分类		面积	占比
建设用地	0508 物流仓储用地	175.9465	0.57
	05H1 商业服务业设施用地	576.6836	1.88
	0601 工业用地	2579.2837	8.40
	0602 采矿用地	21.6234	0.07
	0701 城镇住宅用地	2355.4816	7.67
	0702 农村宅基地	1819.0931	5.92
	0809 公用设施用地	71.8150	0.23
	0810A 广场用地	272.3575	0.89
	0810 公园与绿地	6.0306	0.02
	08H1 机关团体新闻出版用地	130.5756	0.43
	08H2A 高教用地	392.3675	1.28
	08H2 科教文卫用地	250.5342	0.82
	09 特殊用地	94.1123	0.31
	1001 铁路用地	112.6956	0.37
	1003 公路用地	972.1200	3.17
	1004 城镇村道路用地	736.6891	2.40
	1005 交通服务场站用地	114.9187	0.37
	1008 港口码头用地	8.6480	0.03
	1009 管道运输用地	0.1026	0.00
	1109 水工建筑用地	407.8123	1.33
	1201 空闲地	7.8344	0.03
	小计	11106.7253	36.16
未利用地	1101 河流水面	3587.8569	11.68
	1106 内陆滩涂	0.2210	0.00
	小计	3588.0779	11.68
合计		30712.4780	100.00

（四）生态环境概况

近年来，海陵区以污染防治攻坚战为抓手，推进生态环境治理，致力绘就绿色发展新图景。2024年，全区实现大气环境质量“双达标、

双改善”，PM2.5 浓度降至 32 微克/立方米，优良天数比例达 84.2%，两项指标均位居全市第二；地表水优Ⅲ类水质比例连续 8 年保持 100%，优Ⅱ类水质比例 75%，位列全市第一。

围绕 2025 年“PM2.5 年均浓度 31 微克/立方米、省考断面优Ⅲ比例 100%、城镇污水收集处理率超 80%”的年度目标，全区重点推进三大攻坚行动：

1. 聚焦污染防治，打好蓝天碧水净土保卫战

深化“蓝天治理”，开展铸造、粮食烘干、水泥行业大气综合整治，持续推进施工扬尘、餐饮油烟专项整治和道路保洁提升行动。优化烟花爆竹禁放区域管理，最大程度减少对大气环境质量的影响；攻坚“碧水行动”，实施玉带河、老东河等重点河道综合整治，建成 2 个工业污水处理厂，谋划申报美丽河湖中央财政项目；筑牢净土防线，开展土壤重点监管单位“体检式”排查，加强梅兰化工等关闭搬迁企业地块土壤污染管控，强化重点建设用地安全利用准入管理。

2. 聚焦短板攻坚，提高城市生活污水处理率

推进“两提升一整治一保障”专项行动，实施 44 个小区雨污分流改造，完成城北污水处理厂二期建设前期工作，实现镇村生活污水治理全覆盖；开展管网安全攻坚，检测修复 53 条道路污水管网，更新 33 条道路老旧管网，确保 20 个污水直排口动态清零。

3. 聚焦绿色低碳，推动转型发展取得新突破

在新通扬运河、泰东河等清水通道维护区等重点区域，相关部门开展生态空间保护区域人类活动变化遥感监测和生态破坏问题“回头

看”，全面提升自然资源管理水平，筑牢生态安全屏障；推进产业绿色升级，年内关闭铸造企业 26 家、整治提升 54 家，加快 5 个集中式渔光互补发电项目建设，确保年底全区集中式光伏并网容量达到 528MW，绿电发电量达 5.8 亿千瓦时，通过淘汰落后产能与发展清洁能源相结合，实现二氧化碳减排 45.3 万吨；深化能源结构改革，实施重点企业节能诊断，确保单位 GDP 能耗同比下降 13.1%，争创省级绿色工厂 2 家。

(五) 生态空间管控区域历年调整情况

1. 第一轮调整

2021 年，泰州市海陵区人民政府完成生态空间管控区域第一轮调整，经省政府批复（苏自然资函〔2021〕1126 号），调整后全区生态空间管控区域总面积 7366.0584 公顷。

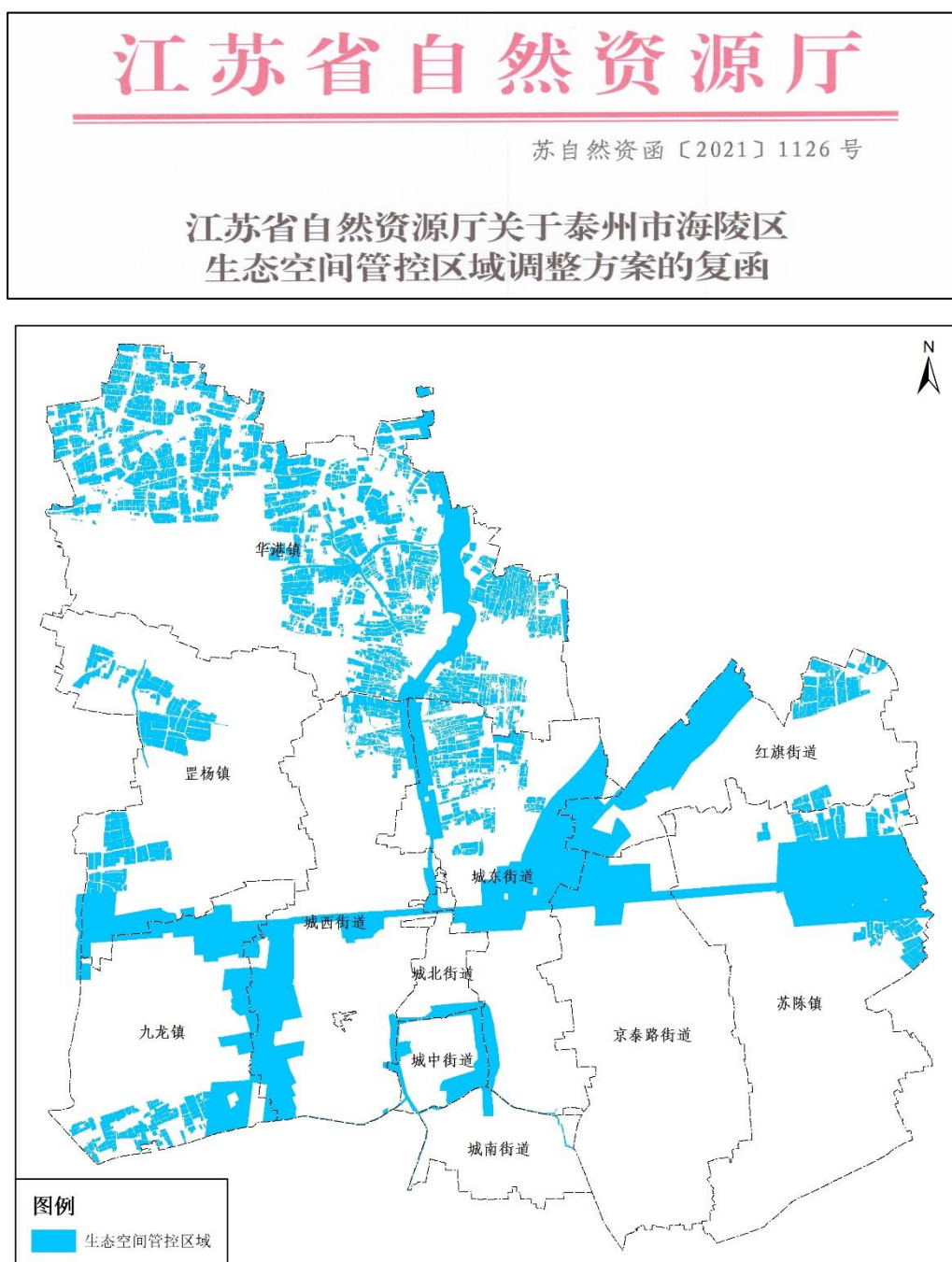


图 2-1 生态空间管控区域调整后示意图（第一轮）

2. 第二轮调整

2024 年，泰州市海陵区人民政府完成生态空间管控区域第二轮调整，经省政府批复（苏自然资函〔2024〕363 号），调整后全区生态空间管控区域总面积 7368.0810 公顷。

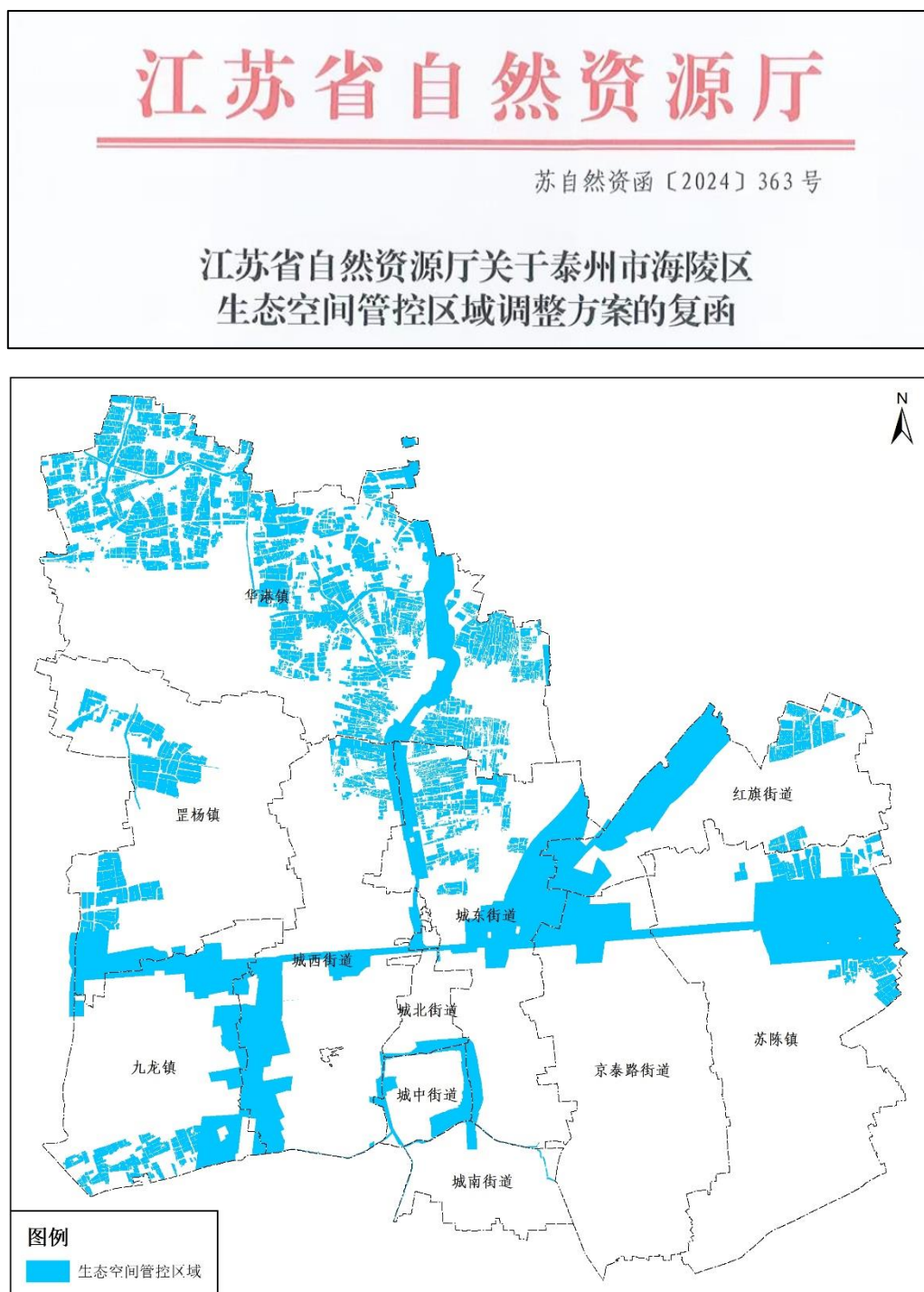


图 2-2 生态空间管控区域调整后示意图（第二轮）

三、生态空间管控区域成效评估

泰州市海陵区自划定生态空间管控区域以来，已初步建立了“划定、管控、治理”协同推进的工作体系。

实施与监管：通过制定分区管控细则、明确准入负面清单，强化了国土空间规划的刚性约束；利用卫星遥感监测、网格化巡查等手段开展常态化监管，针对侵占河道、违规建设等行为开展专项整治，并有序推进历史遗留问题清理。

保护成效：（1）区域生态本底得到有效维护，充分利用“天地双眼”系统严格监管，海陵区林木覆盖率达 28.08%，自然湿地保护率提升至 74.09%；（2）清水通道维护区核心生态功能逐渐恢复，推进中央环保督察突出环境问题整改，全部关停并拆除 38 家造修船企业，开展 23 万平方米的土壤污染状况调查，对拆除地块进行生态修复和植被恢复，修复泰东河生态廊道 600 亩，建成百舸生态园；（3）区域水环境质量改善，通过科学治水，制定“一口一策”治理方案，常态开展国省考断面“溯源整治”“汛期保障”等巡查工作，加密河道监测监控，推进入河排口排查整治工作；（4）凝聚共识，树牢理念，建立覆盖全面、奖惩分明、环环相扣的责任体系，充分运用新媒体平台、微信公众号等线上方式开展专题宣传，通过标语、海报、宣传栏及文艺活动形式，提高宣传覆盖面，形成政府主导、社会协同、公众参与的多元共治格局，协同推动经济发展高质量与生态环境高水平保护。

存在问题：部分乡镇（街道）面临经济发展与生态保护协调困境，突出表现为规划发展类村庄位于生态管控区范围内，导致村庄发展空

间受限，公共服务设施建设及三产融合项目等新增用地需求难以落实。

同时，管控区边界割裂了原有村庄空间结构和工业集聚区布局，使部分基础条件良好的自然村组发展受限，与区域发展实际存在落差。

四、各类型保护区域衔接情况

（一）通榆河保护区

依据《江苏省通榆河水污染防治条例》，通榆河实行分级保护，划分为三级保护区，通榆河主要供水河道及其两侧各一公里区域为通榆河一级保护区，海陵区的卤汀河、泰东河、新通扬运河和引江河为通榆河主要供水河道。其中卤汀河保护区面积 2171.6401 公顷；泰东河保护区面积 886.2892 公顷；引江河保护区面积 829.7708 公顷；新通扬运河保护区面积 4298.3571 公顷。

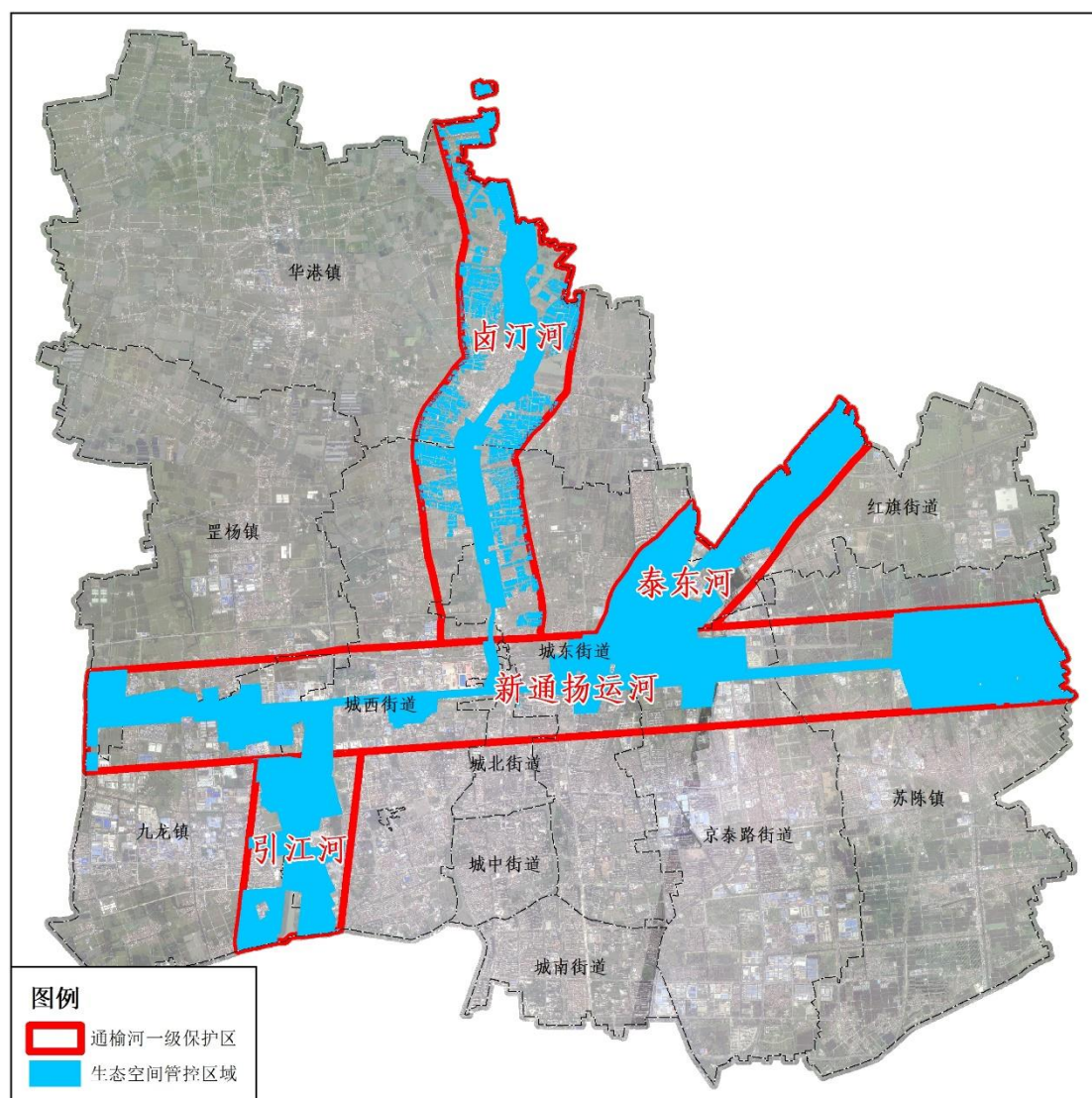


图 4-1 通榆河一级保护区内生态空间管控区域分布示意图

通榆河一级保护区范围内，生态空间管控区域总面积 4164.2390 公顷，占比 50.87%。其中卤汀河生态管控区域面积 992.8477 公顷，占比 45.72%；泰东河生态管控区域面积 732.7230 公顷，占比 82.67%；引江河生态管控区域面积 537.4748 公顷，占比 64.77%；新通扬运河生态管控区域面积 1901.1935 公顷，占比 44.23%。

表 4-1 通榆河一级保护区内生态管控区域统计表

单位：公顷、%

保护区名称	保护区面积		
		其中管控区面积	其中管控区占比
卤汀河	2171.6401	992.8477	45.72
泰东河	886.2892	732.723	82.67
引江河	829.7708	537.4748	64.77
新通扬运河	4298.3571	1901.1935	44.23
合计	8186.0572	4164.2390	50.87

（二）生态公益林

根据《中华人民共和国森林法》《江苏省生态公益林条例》相关规定，海陵区生态公益林（即省级公益林）指生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要功能的林地和林上森林，总面积 368.1757 公顷，占全区林地保有量指标的 30.01%。其空间分布集中在主要河湖沿岸、高速公路、铁路及主要国省道两侧，以及生态红线范围内，对集中连片的省级公益林实行优待保护，依法纳入生态空间管控区域，实施严格管理。

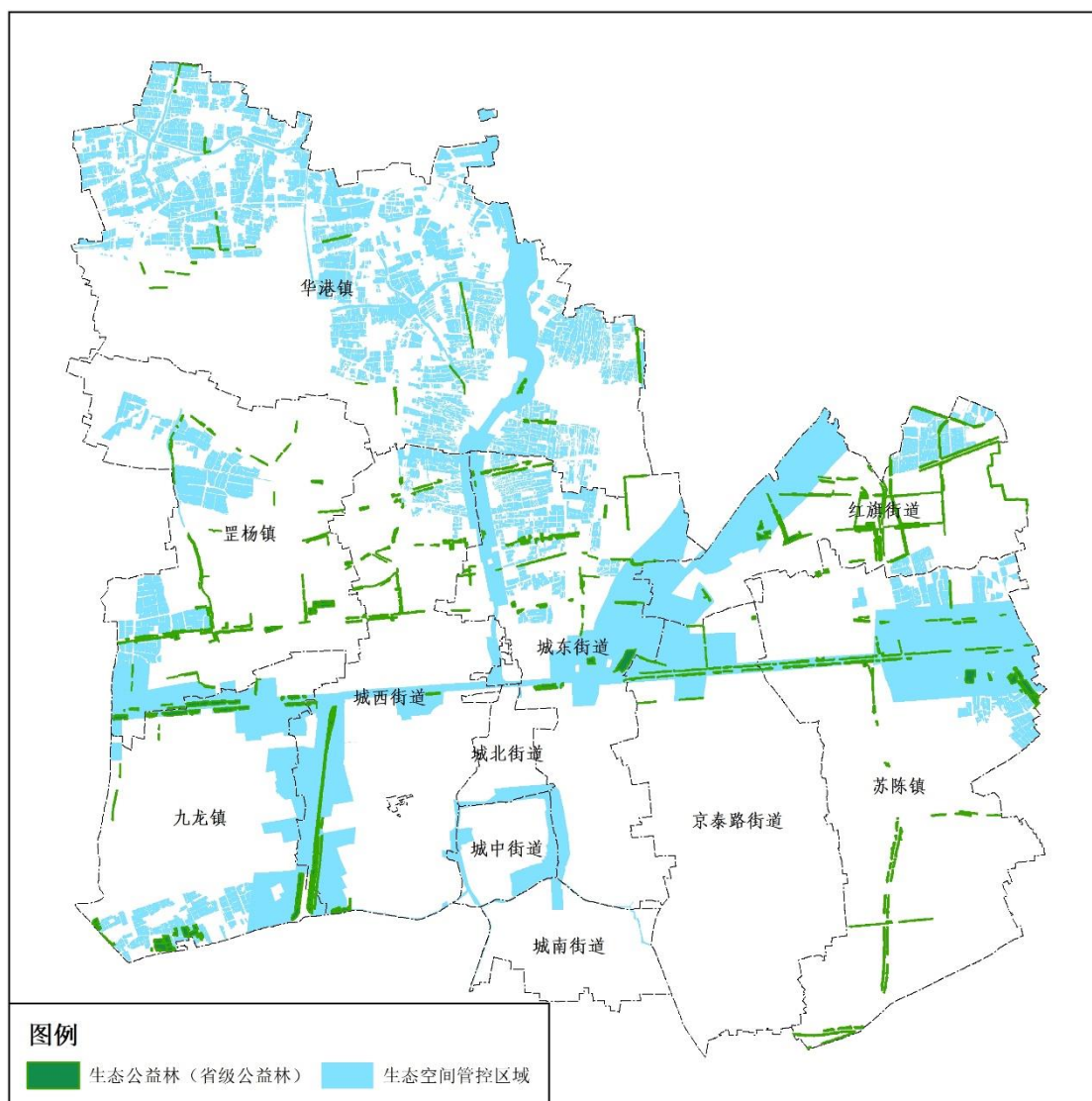


图 4-2 生态公益林分布示意图

表 4-2 生态公益林内生态空间管控区域统计表

单位：公顷、%

行政区	生态公益林面积		
		其中管控区面积	管控区占比
城东街道	45.8427	20.3638	44.42
城西街道	53.004	31.0938	58.66
京泰路街道	11.2147	9.81	87.47
九龙镇	62.7297	26.5268	42.29
罡杨镇	47.1709	5.3645	11.37
华港镇	14.4569	2.7996	19.37
红旗街道	65.5099	8.1213	12.40
苏陈镇	68.2469	35.0048	51.29
合计	368.1757	139.0846	37.78

（三）重要河湖保护范围

1、重要河湖管理范围

根据《江苏省河道管理条例》相关规定，河道管理实行统一管理与分级管理相结合，下级管理服从上级管理的管理体制。水行政主管部门按照河道分级管理权限制定河道管理名录，条例明确保护范围和标准，保证水域和岸线资源的有效保护和合理开发利用。

海陵区作为泰州主城区，境内河网密布，水系发达。其中引江河、卤汀河、泰东河、新通扬运河、凤凰河、南官河、老通扬运河等重要河道，不仅承担着防洪排涝、供水灌溉、航运交通等基础功能，更发挥着涵养水源、净化水质、保持水土、维系生物多样性等关键生态作用。将这些河道纳入生态空间管控区域，能够有效保障水体环境质量，保护河岸植被和湿地生态，维持区域生态廊道作用。

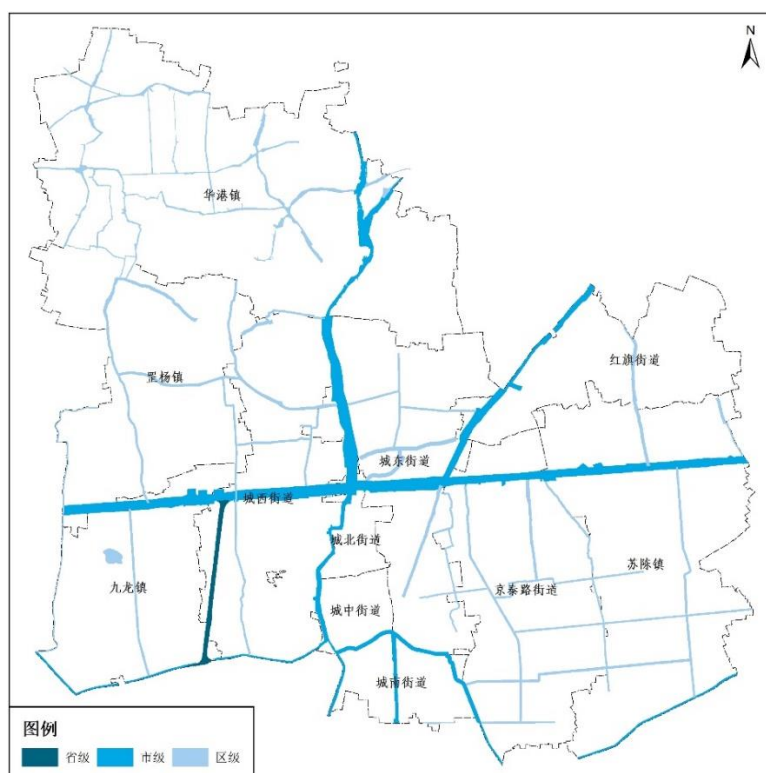


图 4-3 河道管理范围分布示意图

2、国家级水利风景区

根据《水利部关于公布第十七批国家水利风景区的通知》(水总〔2017〕286号),泰州凤城河风景区被评为“国家水利风景区”。将“双水绕城、水城一体”的城市格局及凤城河水系整体纳入生态管控区域,有助于更好地保护自然生态系统,提升区域生态环境质量。同时,也有利于美化城市环境,传承历史文化,推动人与自然和谐共生。



图 4-4 第十七批国家水利风景区截图

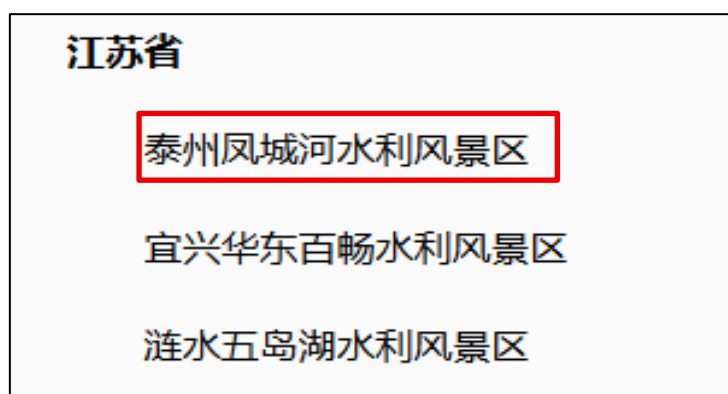


图 4-5 第十七批国家水利风景区名单截图

泰州市凤城河水利风景区

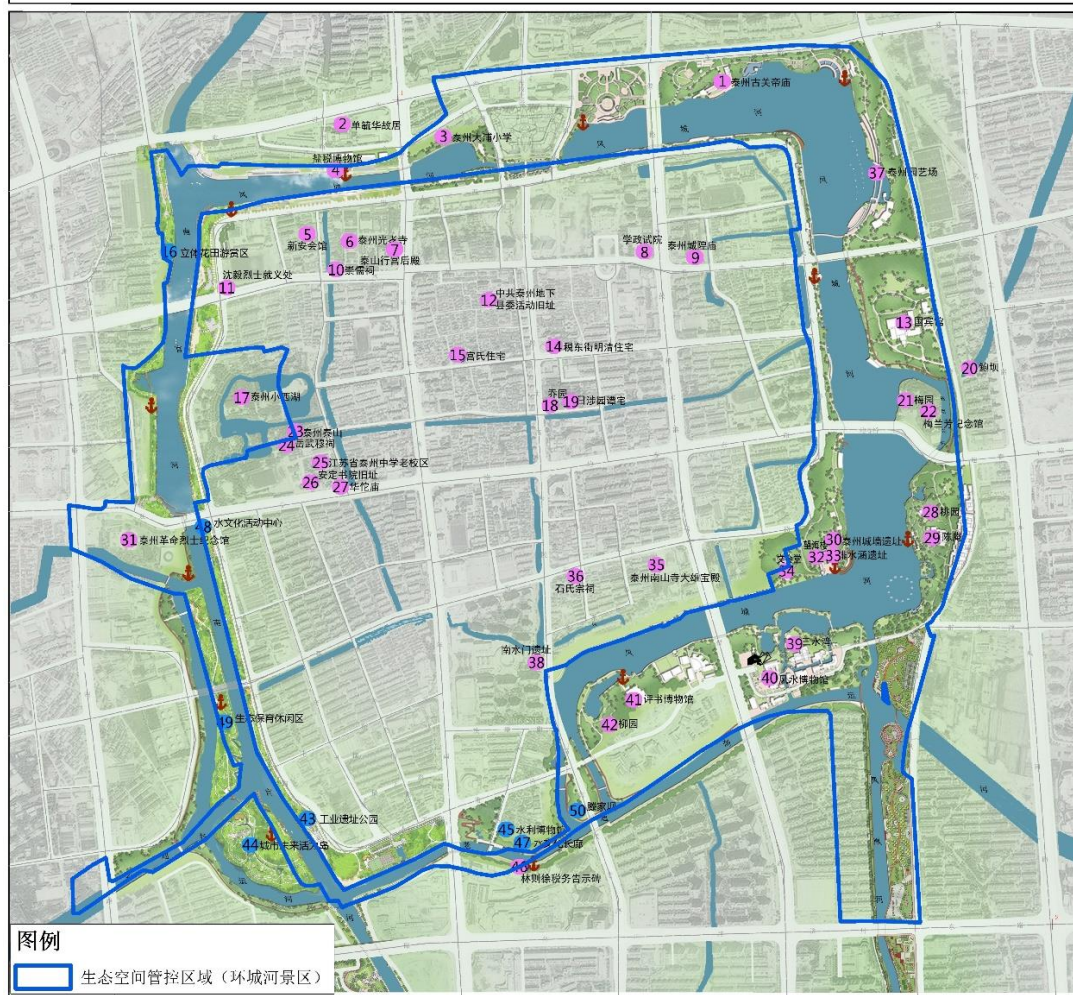


图 4-6 泰州凤城河水利风景区示意图

通过空间分析发现，现行生态空间管控区域存在多处边界不协调问题，既制约了合理开发利用，又导致部分重要生态区域保护不足。因此，亟需科学优化管控边界，在保障生态系统完整性的同时，兼顾区域协调发展需求，实现生态保护与城市发展的动态平衡。

（四）饮用水水源保护区

根据《饮用水水源保护区划分技术规范》，海陵区内现有一处饮用水水源保护区，为一级保护区，名录确定为“引江河备用水源地

水源保护区”。该保护区地跨海陵区与高港区，其中位于海陵区范围内的面积 35.4607 公顷，已全部纳入生态保护红线。该水源为泰州市第二水厂的备用水源，取水口位于引江河与老通扬运河交叉河口东岸。



图 4-6 饮用水水源一级保护区位置示意图

（五）重要湿地

海陵区内无重要湿地保护区域。

五、基础数据准确性分析

（一）评估基数

根据泰州市下发的生态空间管控矢量数据，本次评估基数以海陵区行政辖区内的范围作为评估基础数据。

本次基数与生态保护红线无空间重叠，总面积 8390.1497 公顷，涉及名录 13 条。

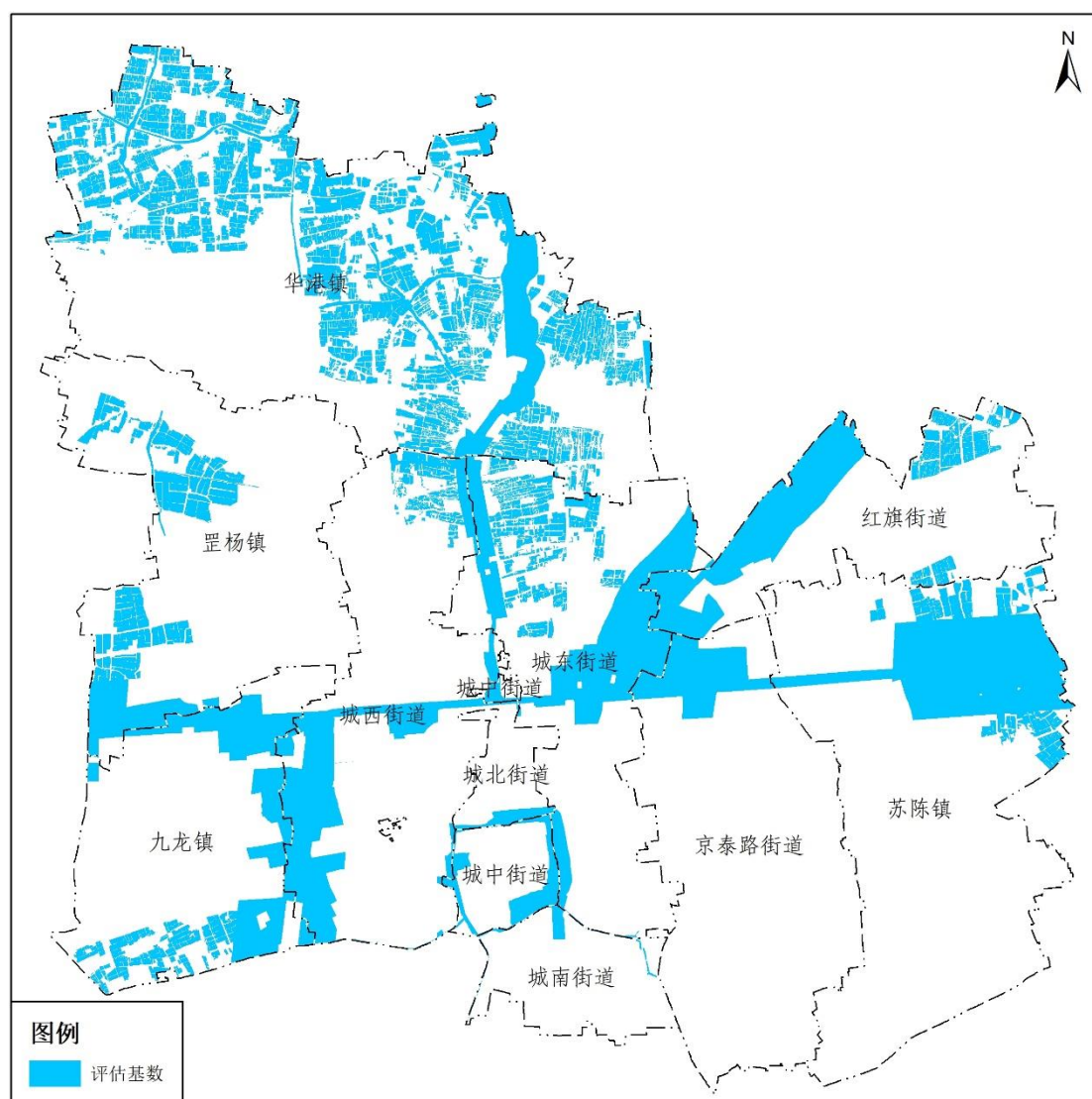


图 5-1 生态空间管控区域下发基数示意图

表 5-1 生态空间管控区域下发基数统计表

单位：公顷

序号	名录	主导功能	面积
1	鲍老湖森林公园	自然与人文景观保护	13.2805
2	环城河景区	自然与人文景观保护	474.6264
小计			487.9069
3	杜东河（海陵区）清水通道维护区	水源水质保护	47.6557
4	华阳河（海陵区）清水通道维护区	水源水质保护	97.1239
5	老通扬运河（高新区）清水通道维护区	水源水质保护	27.3007
6	卤汀河（海陵区）清水通道维护区	水源水质保护	2776.916
7	卤汀河（姜堰区）清水通道维护区	水源水质保护	311.4054
8	南官河（高新区）清水通道维护区	水源水质保护	8.7076
9	泰东河（海陵区）清水通道维护区	水源水质保护	553.3866
10	泰东河（姜堰区）清水通道维护区	水源水质保护	340.9767
11	新通扬运河（海陵区）清水通道维护区	水源水质保护	1542.8306
12	新通扬运河（姜堰区）清水通道维护区	水源水质保护	746.4746
13	引江河（海陵区）清水通道维护区	水源水质保护	1449.465
小计			7902.2428
合计			8390.1497

按主导功能类型划分，海陵区下发基数涉及两个类型，其中自然与人文景观保护面积 487.9069 公顷，水源水质保护面积 7902.2428 公顷。

（二）交叉重叠

经空间分析，海陵区生态空间管控区域内共存在 7 处图形交叉重叠，重叠总面积 1052.4477 公顷，占全区管控区域总面积的 12.54%。重叠区域主要分布于环城河景区和引江河清水通道维护区。其中 6 处为相同名录管控区的完全重叠，面积 1052.4396 公顷，建议直接删除其中一个生态空间管控区域，另 1 处为新通扬运河清水通道维护区的拓扑重叠，面积仅 0.0081 公顷，建议从其中一个管控区扣除此面积。

去除重叠区域后，海陵区生态空间管控区域评估基数总面积为 7337.7020 公顷。相较第二轮调整后总面积（7368.0810 公顷）减少了 30.3790 公顷，主要原因为下发数据扣除了行政边界外相邻县区的部分，涉及新通扬运河（与江都区相邻）和泰东河（与姜堰区相邻）。

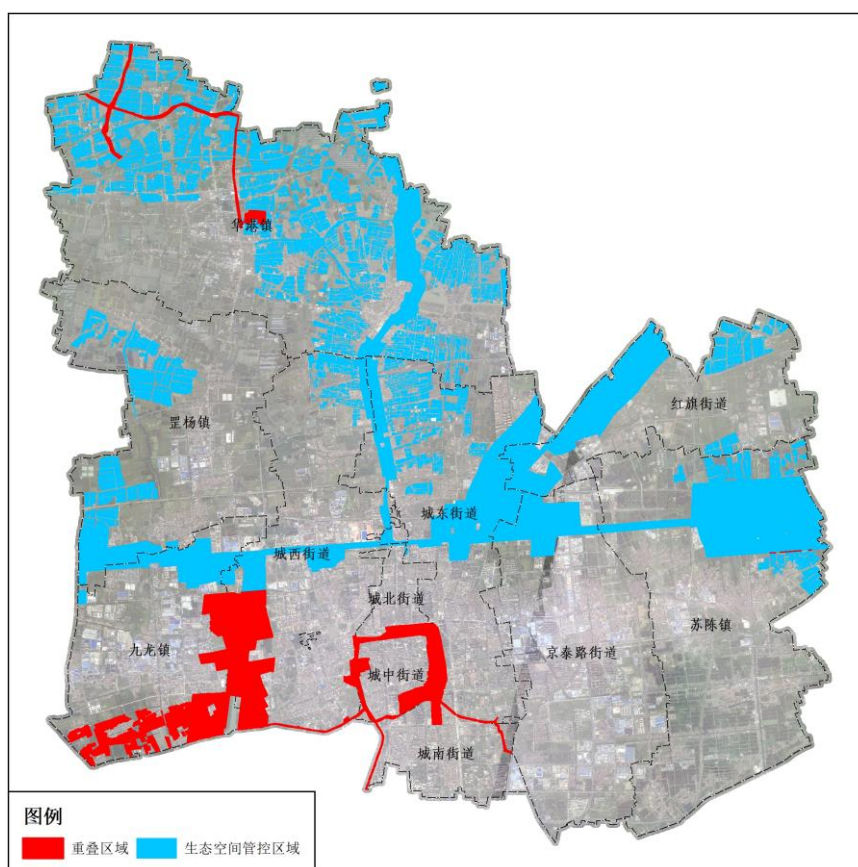


图 5-2 重叠区域分布示意图

表 5-2 重叠区域面积统计表

单位：公顷

生态管控区域名称	重叠面积
环城河景区	237.3132
南官河（高新区）清水通道维护区	4.3538
杜东河（海陵区）清水通道维护区	23.8278
华阳河（海陵区）清水通道维护区	48.5619
老通扬运河（高新区）清水通道维护区	13.6504
引江河（海陵区）清水通道维护区	724.7325
相同名录管控区域的完全重叠小计	1052.4396
新通扬运河（海陵区）清水通道维护区	0.0081
新通扬运河（姜堰区）清水通道维护区	
同一类型管控区域的拓扑重叠小计	0.0081
合计	1052.4477

表 5-3 去重后生态空间管控区域评估基数统计表

单位：公顷

序号	名录	去重前面积	重叠面积	去重后面积
1	鲍老湖森林公园	13.2805	0.0000	13.2805
2	环城河景区	474.6264	237.3132	237.3132
3	杜东河（海陵区）清水通道维护区	47.6557	23.8278	23.8279
4	华阳河（海陵区）清水通道维护区	97.1239	48.5619	48.562
5	老通扬运河（高新区）清水通道维护区	27.3007	13.6504	13.6503
6	卤汀河（海陵区）清水通道维护区	2776.916	0.0000	2776.916
7	卤汀河（姜堰区）清水通道维护区	311.4054	0.0000	311.4054
8	南官河（高新区）清水通道维护区	8.7076	4.3538	4.3538
9	泰东河（海陵区）清水通道维护区	553.3866	0.0000	553.3866
10	泰东河（姜堰区）清水通道维护区	340.9767	0.0000	340.9767
11	新通扬运河（海陵区）清水通道维护区	1542.8306	0.0000	1542.8306
12	新通扬运河（姜堰区）清水通道维护区	746.4746	0.0081	746.4665
13	引江河（海陵区）清水通道维护区	1449.4650	724.7325	724.7325
合计		8390.1497	1052.4477	7337.7020

（三）边界一致性

为全面评估生态空间管控区域边界的有效性 with 准确性，将生态空间管控区域的矢量数据分别与最新的国土变更调查成果以及高分分辨率遥感影像图进行空间叠加分析。通过对多源数据的比对与综合判读，进一步核实生态空间管控区域的空间分布与边界走向。

经核查确认，部分区域存在图斑破碎、边界线不连续，与遥感影像显示的地物特征存在明显偏移等问题。尤其在地形复杂或城乡建设活动频繁地带，部分管控边界与实地自然地理边界、道路红线或地类分界线存在偏差，表现出一定程度的空间不一致性，不利于生态保护目标的有效实现和土地资源的统筹利用。

建议结合实地踏勘情况，对存在问题的边界进行优化调整，确保生态空间划定更加贴合实际，提升边界数据的准确性与可操作性。

图 5-3 冲突情况：该管控区域存在“天窗”，且东侧边界走向曲折，与引凤路、桃园路等南北向现状道路的边界走向不一致，导致管控范围划定在实际空间上存在不合理现象，不利于后续管理。

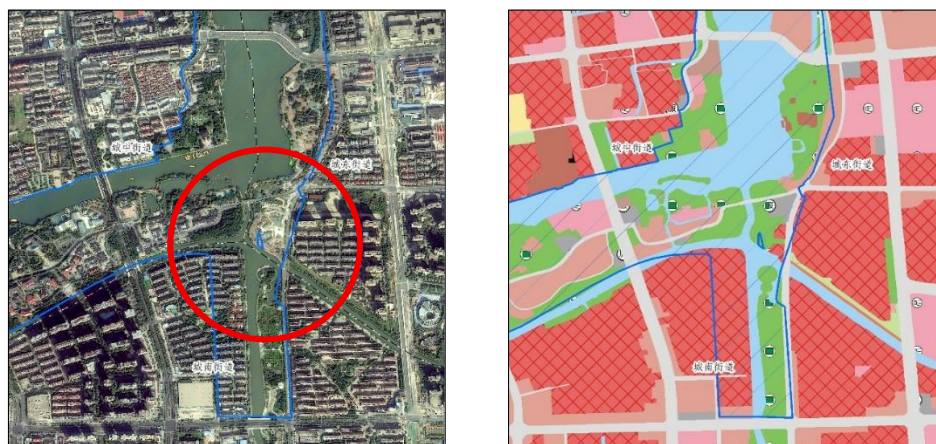


图 5-3 边界不一致区域局部图 1

图 5-4 冲突情况：该生态空间管控区域北侧边界，走向与现状道路不一致，部分边界直接横跨既有道路和居民住宅区域，造成管控范围与实际地物存在冲突。

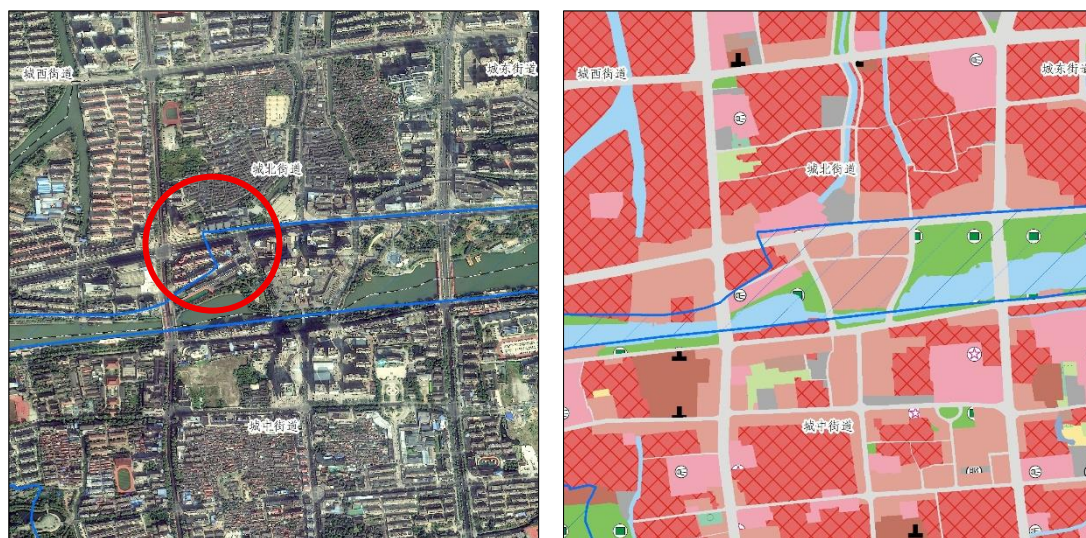


图 5-4 边界不一致区域局部图 2

图 5-5 冲突情况：该区域西北角边界线局部向内凹陷，未沿河流自然岸线进行划定，偏离了明显的地理分界特征。同时边界穿越现状居民点，与实际地形地貌不符，造成管控范围与实地地物存在冲突。

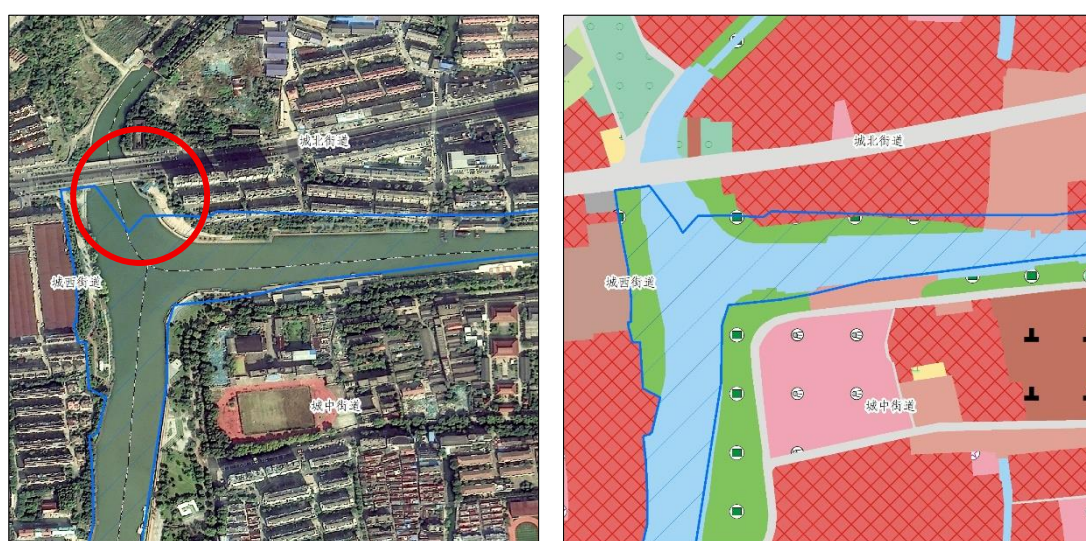


图 5-5 边界不一致区域局部图 3

图 5-6 冲突情况：该管控区域南侧局部边界存在空间偏移现象，表现为具有生态保护价值的河流未纳入管控范围，而毗邻河流的建设用地却被纳入，导致生态空间边界与实际地理特征不符。

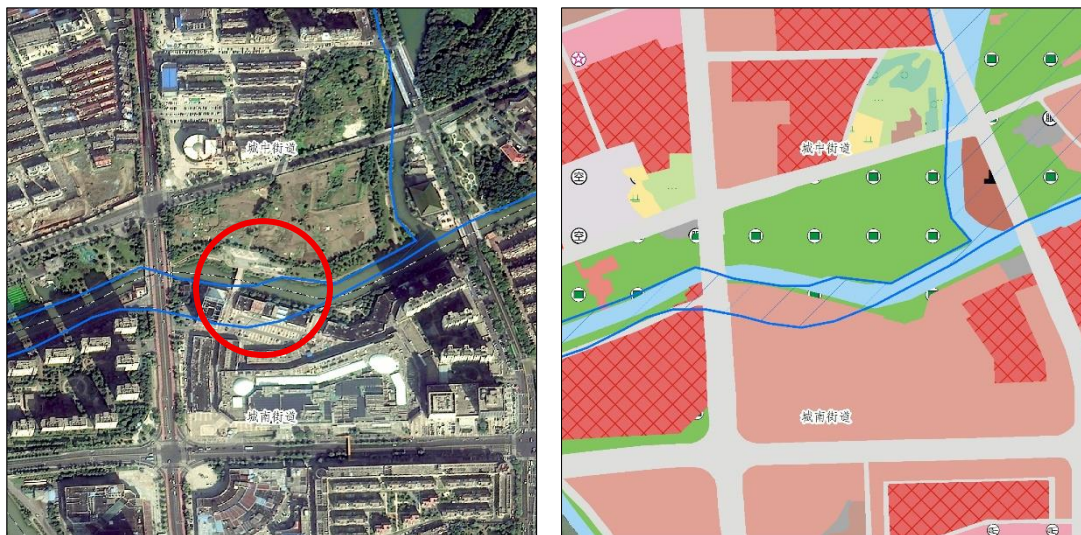


图 5-6 边界不一致区域局部图 4

图 5-7 冲突情况：该管控区边界走向曲折不顺，与河流自然边界衔接不够协调，部分区域甚至穿越科教用地，影响生态空间的整体性与功能完整性。建议在边界调整中优先以河流界线为参照，依循自然地理格局，优化管控区域边界走向。

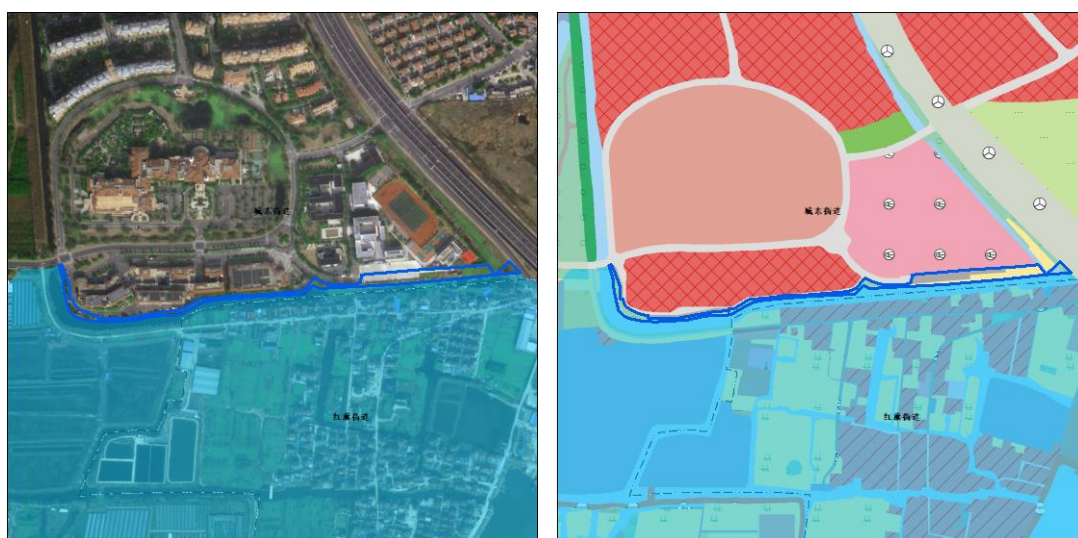


图 5-7 边界不一致区域局部图 5

六、矛盾冲突情况

（一）与现状连片建设用地的冲突

空间叠加分析表明，生态管控区与现状连片建设用地存在显著冲突，总面积达 1206.8161 公顷。冲突地类以农村宅基地（27%）、城镇住宅用地（16%）、工业用地（13%）为主。该矛盾冲突不仅严重削弱了生态功能完整性与稳定性，而且制约了区域经济发展潜力，亟需通过空间优化与功能协调予以解决。

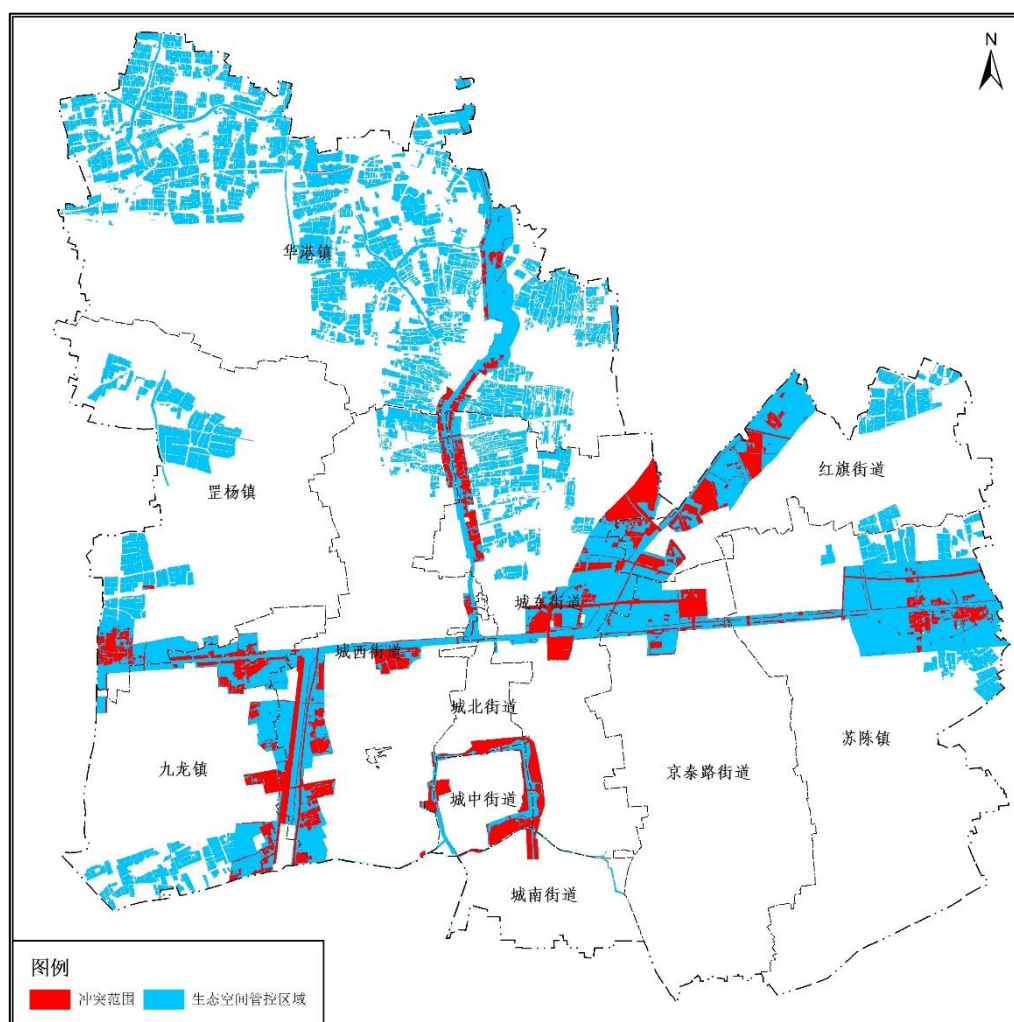


图 6-1 与现状建设用地冲突分布示意图



图 6-2 与现状建设用地冲突局部图 1



图 6-3 与现状建设用地冲突局部图 2

(二) 与城镇开发边界的冲突

随着城市化进程的不断加快，城镇扩张与生态用地之间的矛盾日益凸显，导致生态管控区的完整性受到威胁，进而影响了生态系统服务功能的正常发挥。海陵区城镇开发边界总面积为 11333.7054 公顷，生态空间管控区域与城镇开发边界重叠面积达 612.0275 公顷，主要分布于新通扬运河、引江河、泰东河沿线以及凤城河周边区域。为确保生态结构的连续性与生态功能的有效发挥，建议将部分冲突地块从生态空间管控区域内调出，为城镇发展释放空间，保障经济发展需求。

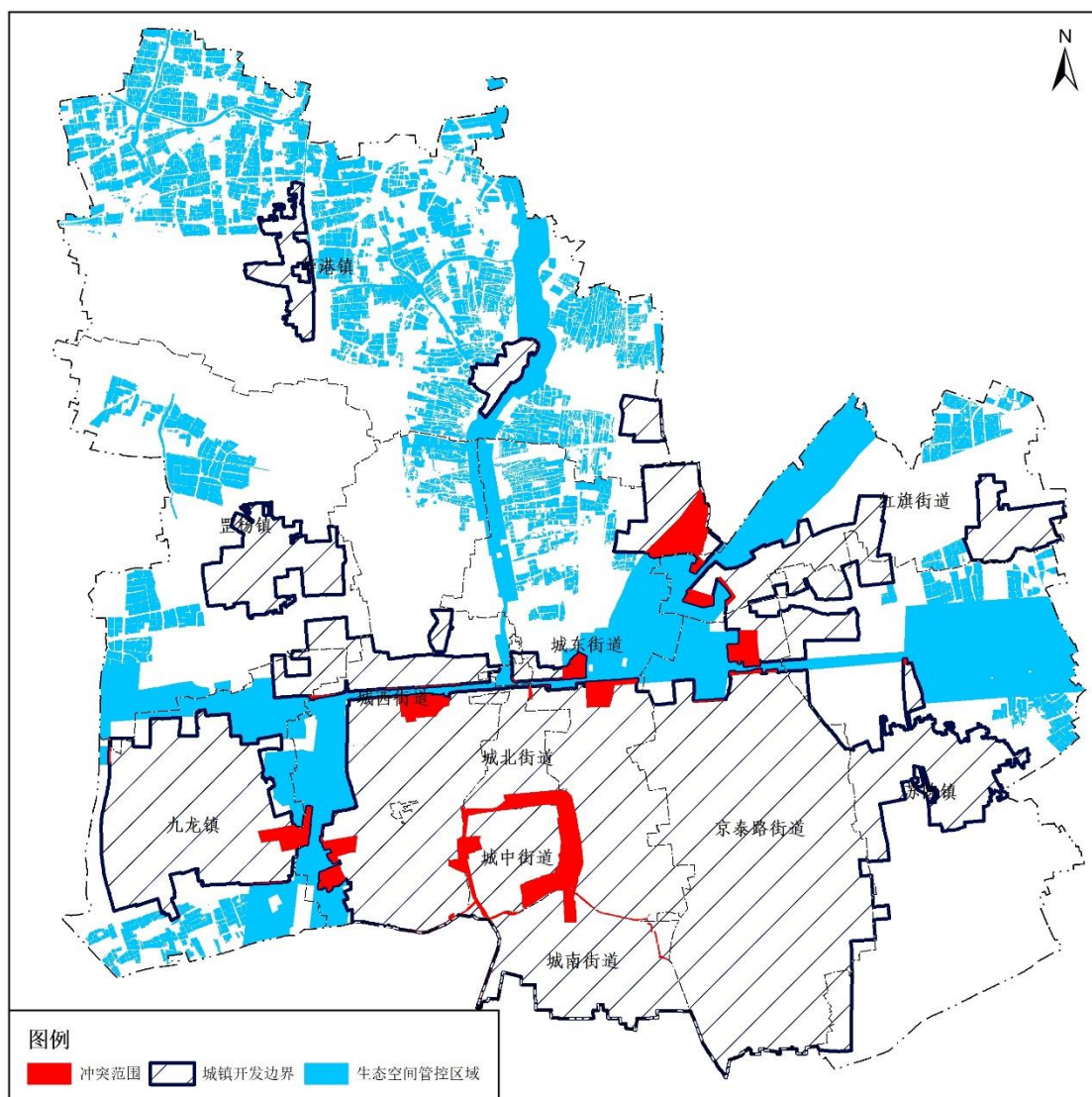


图 6-4 与城镇开发边界冲突分布示意图

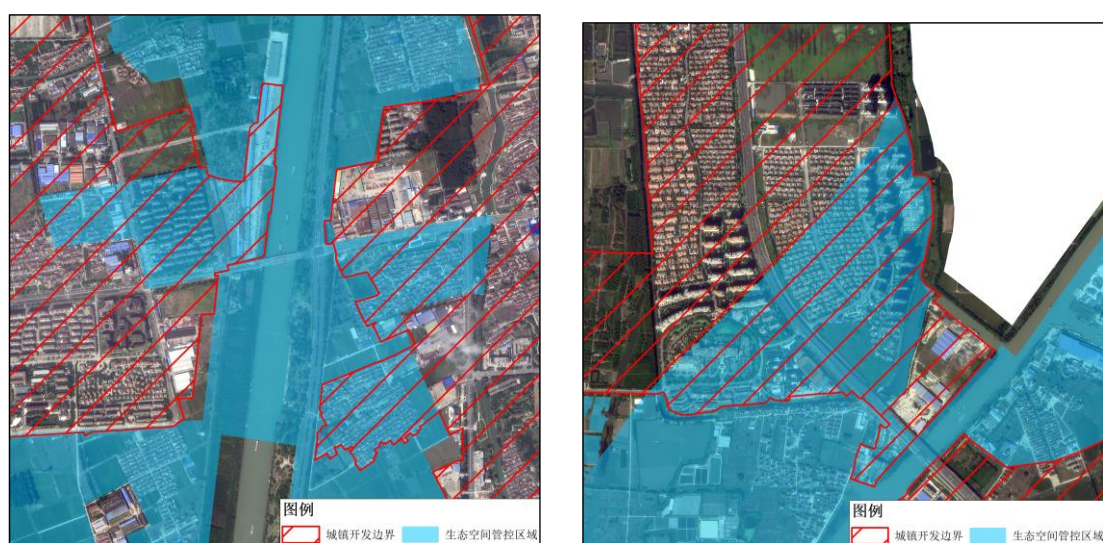


图 6-5 与城镇开发边界冲突局部图 1

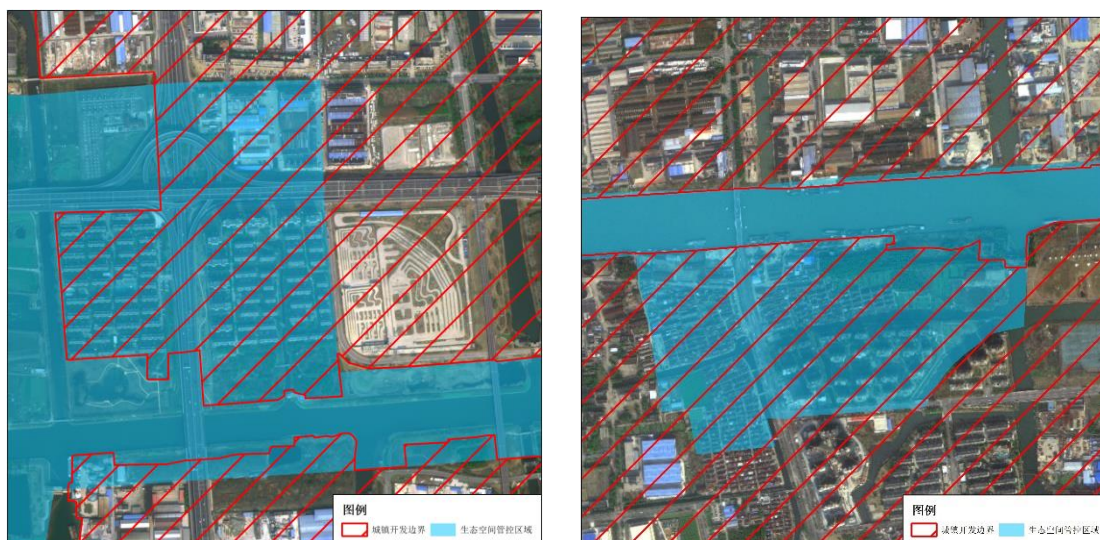


图 6-6 与城镇开发边界冲突局部图 2

(三) 与重大建设项目的冲突

在“双碳”目标引领与经济稳定增长的双重背景下，生态空间管控区域与重大基础设施项目之间的空间冲突日益加剧，已成为制约项目审批效率和工程建设进度的重要因素。建议以系统性空间优化和战略性避让为主要路径，在坚决保护核心生态功能的前提下，通过生态敏感性评估、生态廊道修复等措施，科学优化项目选址，有效疏解重大项目的落地瓶颈，推动生态安全与经济发展的动态平衡。

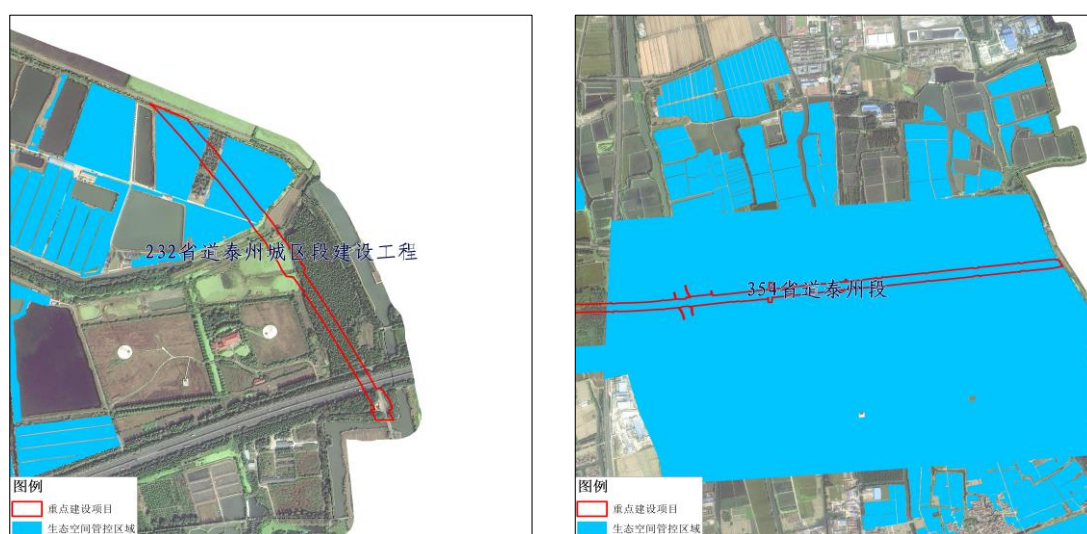


图 6-7 与重大建设项目冲突局部图 1

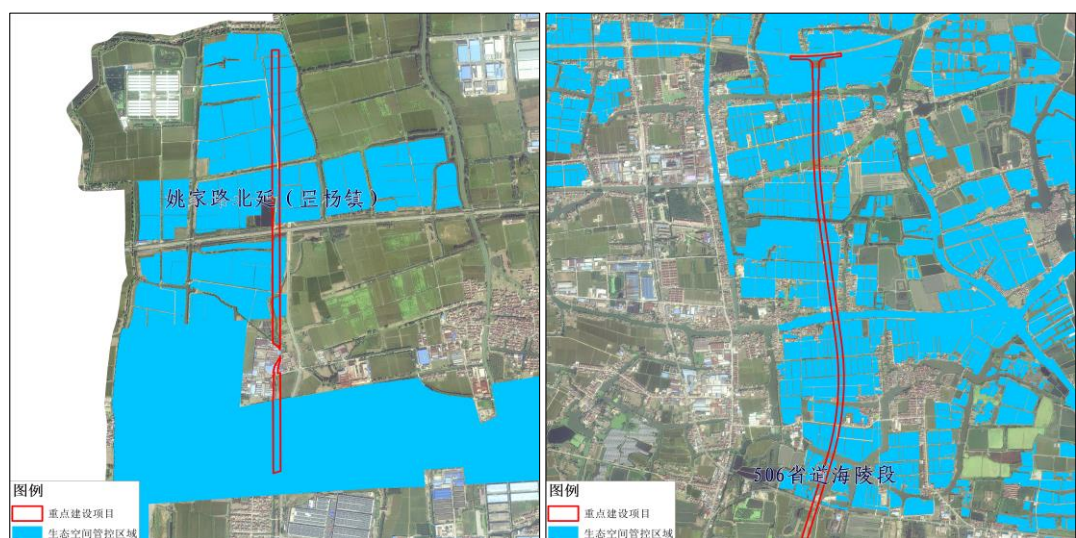


图 6-8 与重大建设项目冲突局部图 2

（四）大量零散地块远离清水通道维护区

永久基本农田作为绿色生态系统的重要组成部分，具有调节气候、涵养水源、维持生物多样性等多重生态功能。将其补划进生态空间管控区域，有助于进一步强化耕地的生态服务功能，实现耕地保护与生态保护的有机统一。

在历年调整过程中，海陵区将大量永久基本农田划入生态空间管控区域。但由于永久基本农田地块数量多、分布零散，部分地块远离清水通道维护区，难以有效支撑清水通道维护区主导生态功能的发挥，反而在管理上造成一定困难。

为提升生态空间的整体功能和管理效率，建议将远离清水通道维护区、生态功能匹配度较低的零散地块调出生态空间管控区域。同时，在连通性好的关键区域选择集中连片、生态服务价值突出的生态用地进行集中补划，以此优化生态空间布局，增加生态连贯性和服务效能，最终实现从“数量管护”向“质量与功能管护”转变，促进生态空间管控区域的连通和生态效益最大化。

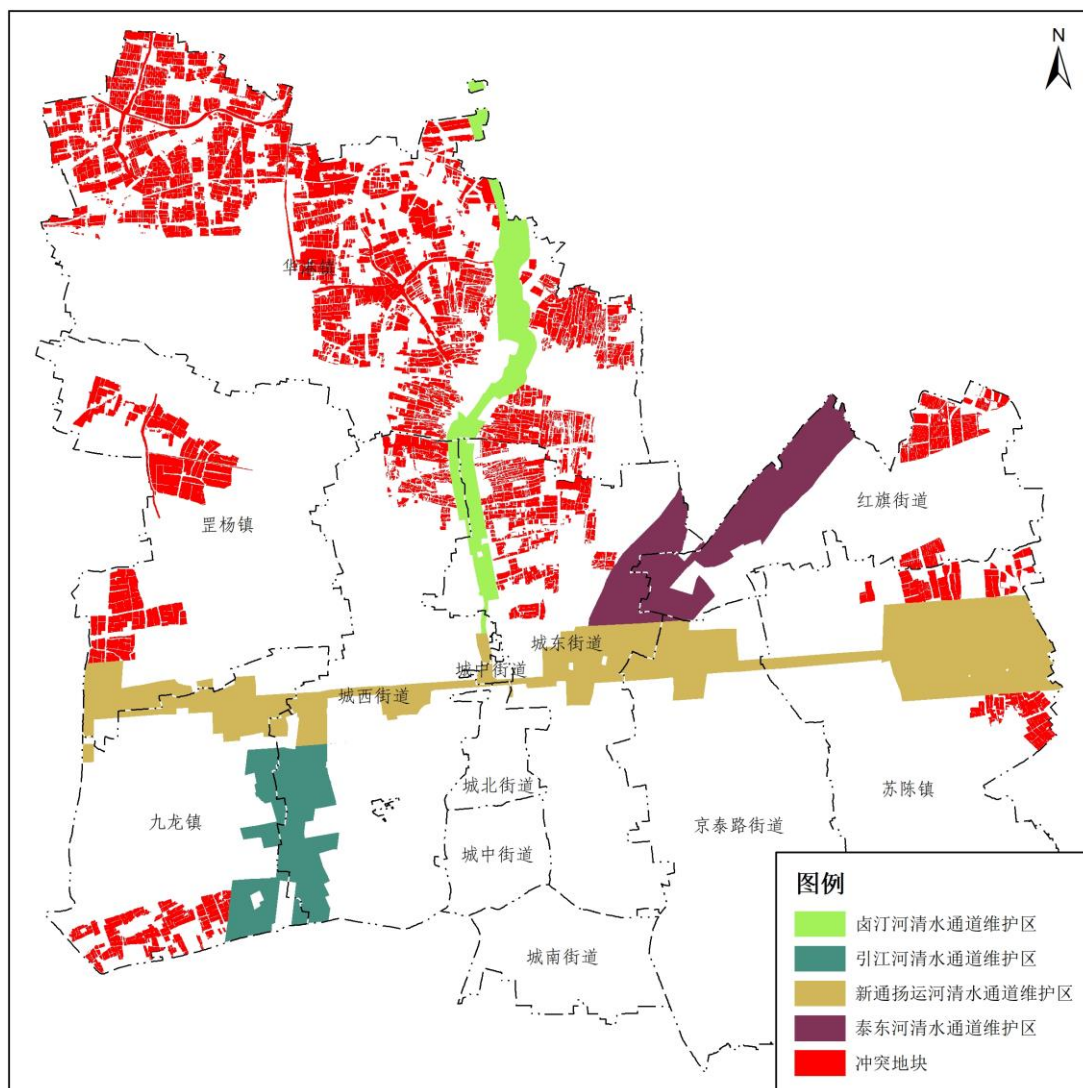


图 6-9 远离清水通道维护区的冲突地块分布图

七、交叉重叠情况

（一）生态保护红线

海陵区共划定生态保护红线 1 处，具体位于九龙镇与城西街道交界地带，总面积为 35.4609 公顷，该生态保护红线名称为“引江河备用水源地水源保护区”。

海陵区生态空间管控区域与生态保护红线范围不重叠。

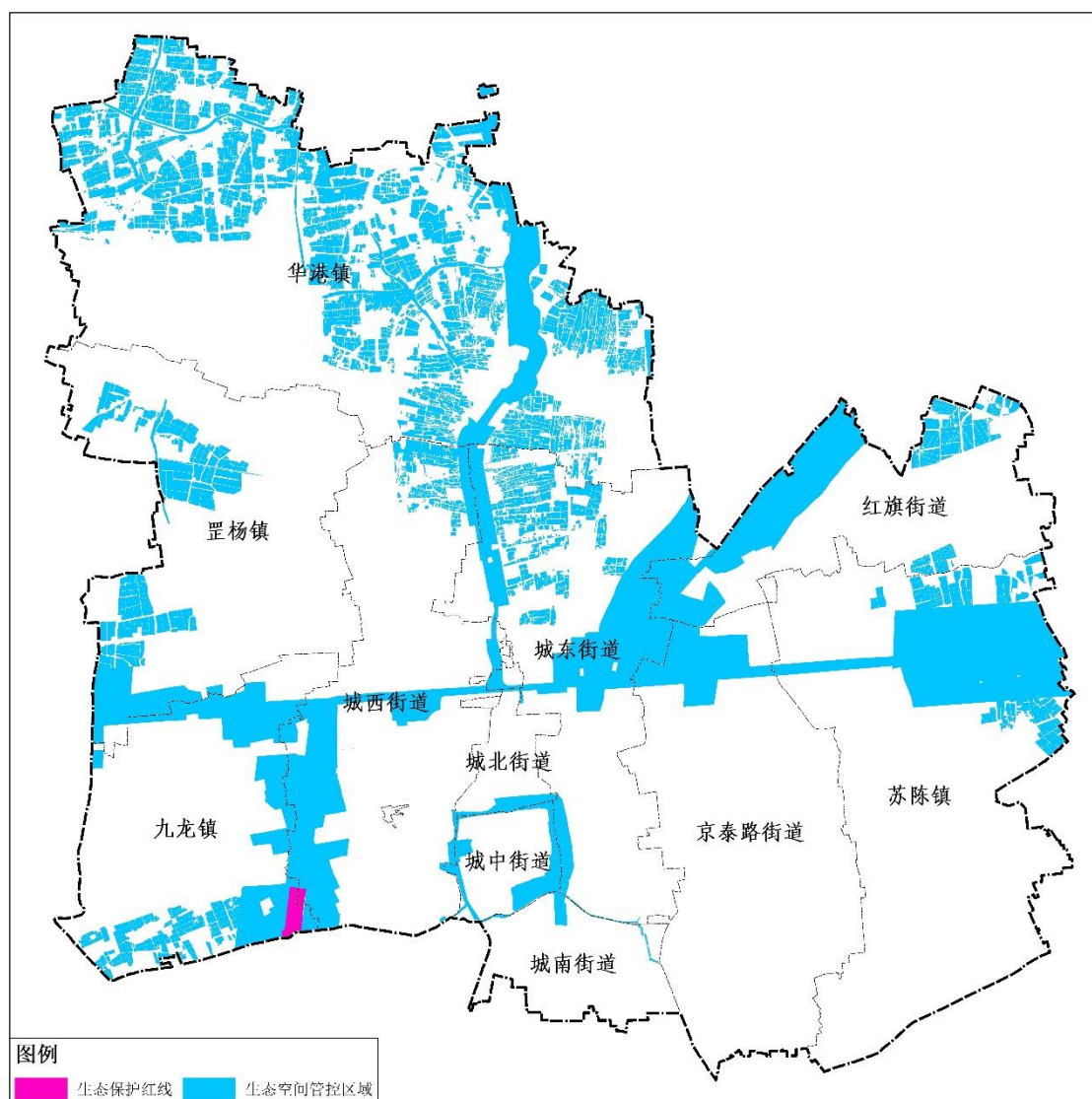


图 7-1 生态空间管控区域与生态保护红线套合图

（二）生态公益林

海陵区生态公益林（省级公益林）面积 368.1757 公顷，其中涉及生态空间管控区域面积 139.0846 公顷，主要分布于新通扬运河和引江河两侧，如图所示。生态公益林具有较高的生态价值，但较为分散，将集中连片的生态公益林纳入生态空间管控区后能更严格限制开发，保护野生动植物栖息地，同时对水源涵养、防止土壤侵蚀具有重要作用，尤其在河道两侧及生态脆弱区。

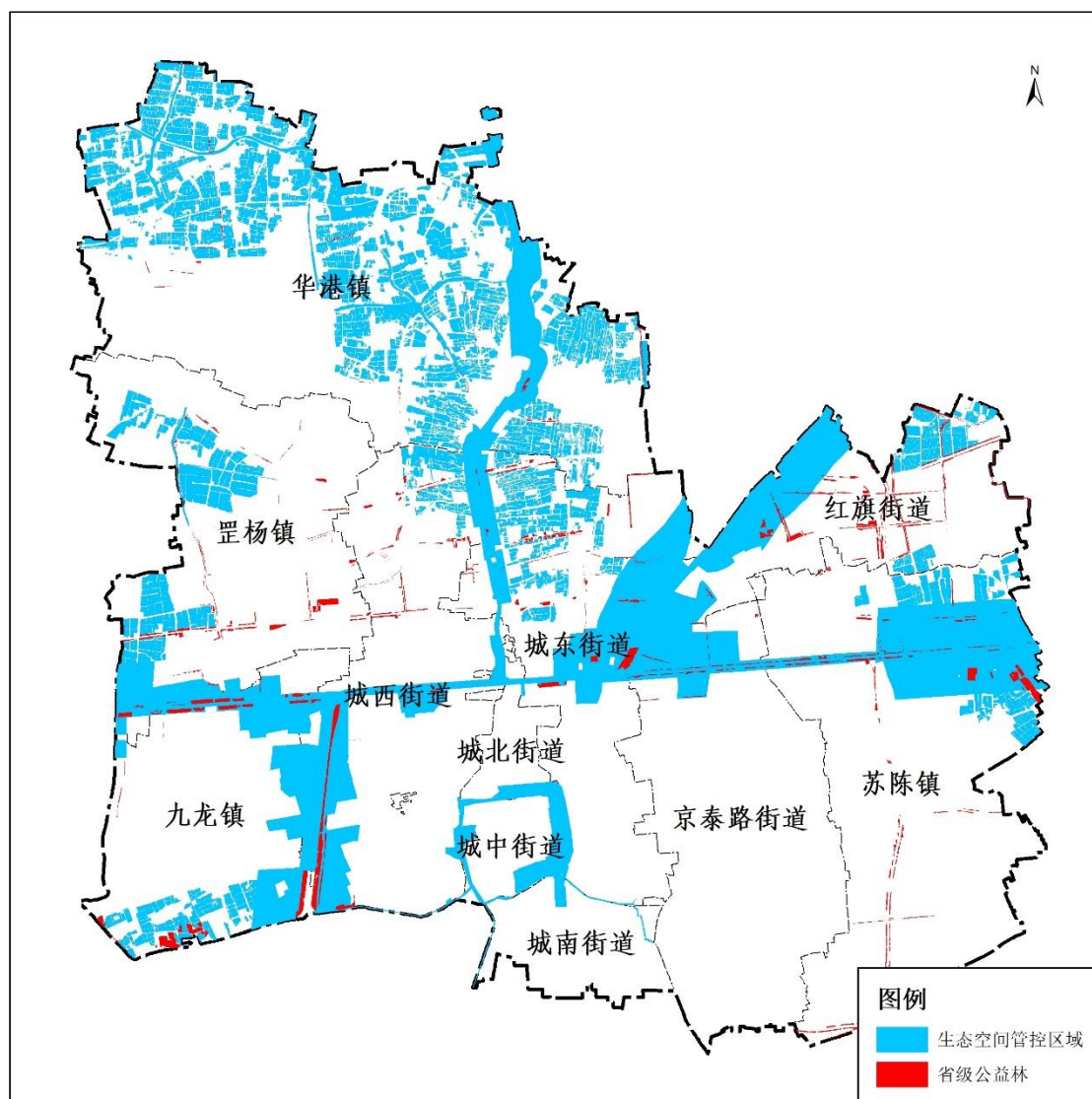


图 7-2 生态空间管控区域与省级公益林套合图

（三）永久基本农田

海陵区去重后生态空间管控区域与永久基本农田重叠的面积为 4163.9647 公顷，重叠面积占生态空间管控区域比例高达 57%。虽然永久基本农田具有一定的生态保护价值，但是大量远离引江河、卤汀河、泰东河和新通扬运河的永久基本农田并不能起到水源水质保护的作用，且呈现碎片化，破坏了生态空间管控区域的生态完整性，不利于监督管理，建议优化调出。

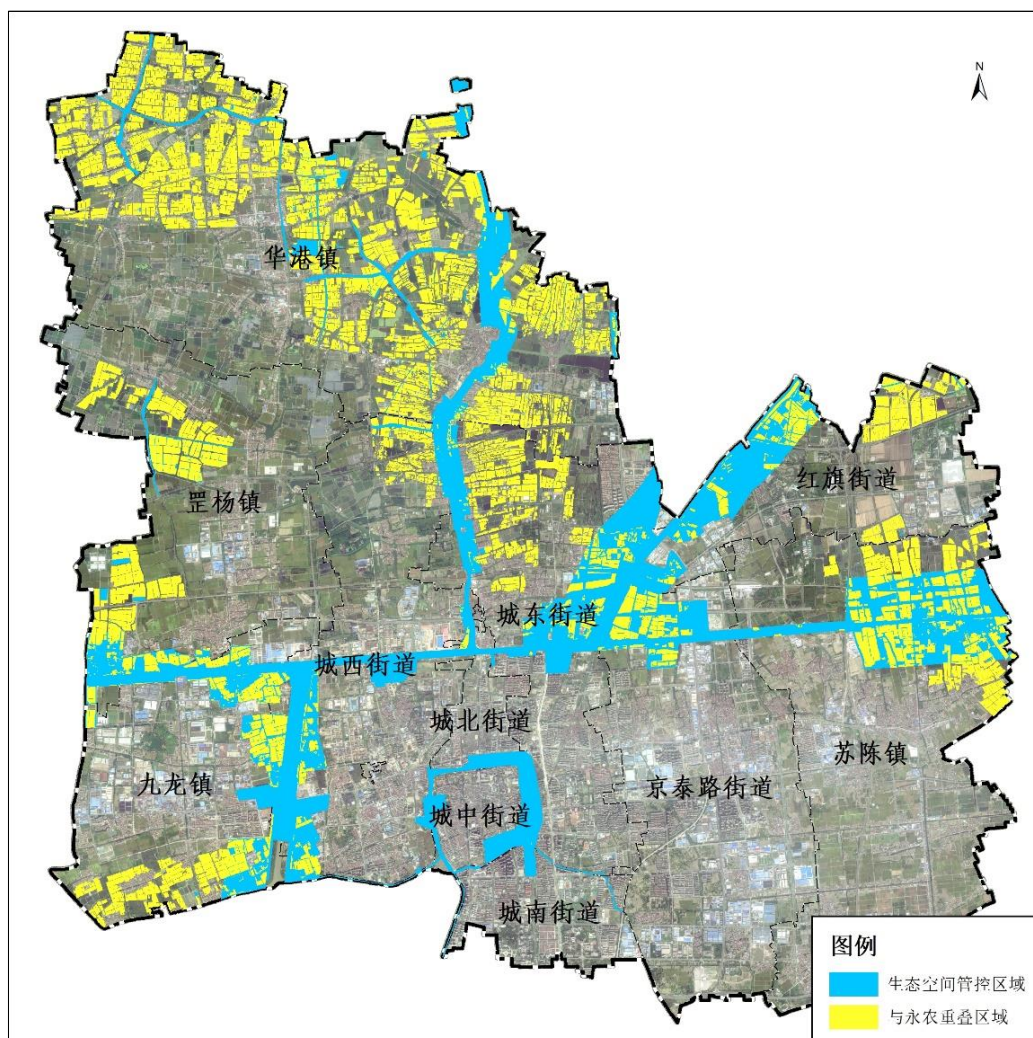


图 7-3 生态空间管控区域与永久基本农田套合图

八、生态保护重要性评价情况

海陵区生态保护重要性等级分为极重要区和重要区。

极重要区 35.8441 公顷，占全区总面积的 0.12%，分布在九龙镇和城西街道，为引江河备用水源地水源保护区，已纳入生态保护红线；

重要区 8708.3602 公顷，占全区总面积的 28.35%，分布在城西街道、华港镇、苏陈镇和罡杨镇等区域，此类区域内地类主要是内陆河网、坑塘水面及少量林地、园地（水土保持重要区）；

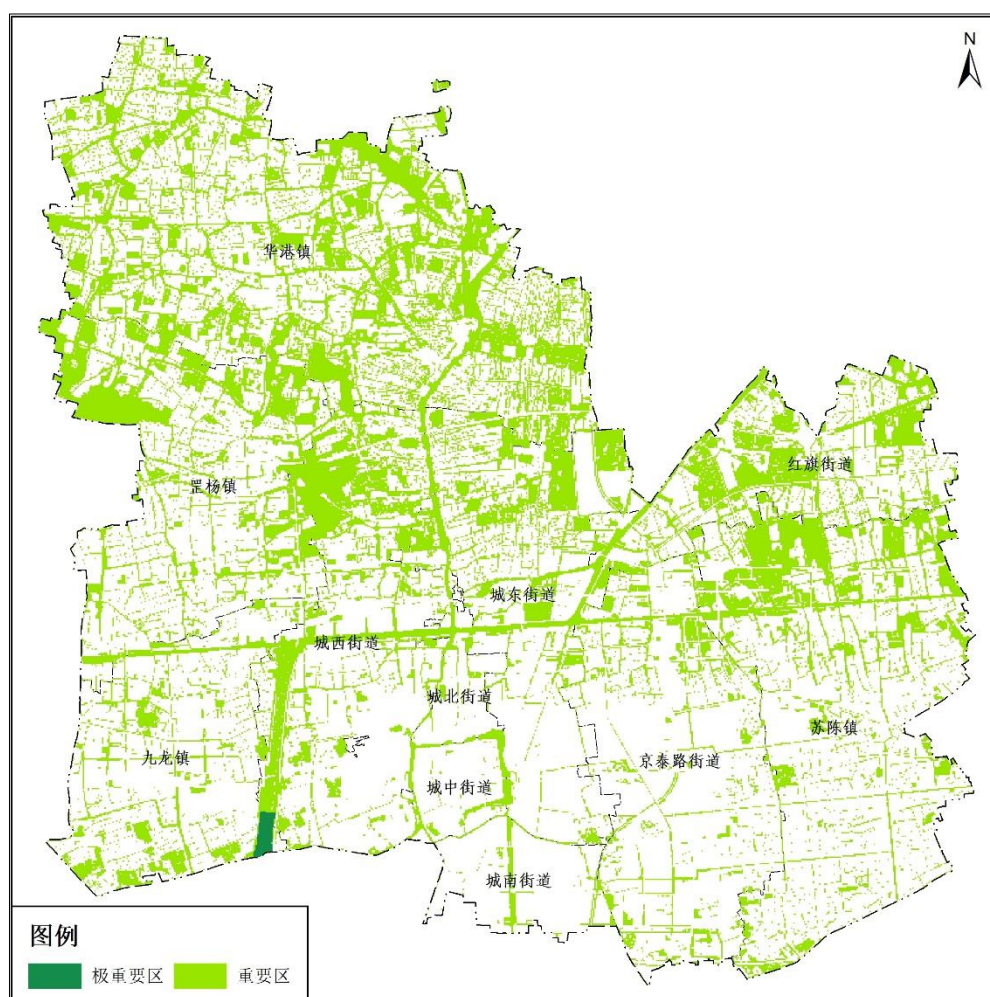


图 8-1 生态保护重要性等级分布图

表 8-1 生态保护重要性等级统计表

单位：公顷

街道/乡镇	极重要区	重要区
城北街道	0.0000	46.9164
城东街道	0.0000	822.1053
城南街道	0.0000	66.0243
城西街道	5.4369	1017.6191
城中街道	0.0000	84.7313
罡杨镇	0.0000	1093.0312
红旗街道	0.0000	798.2633
华港镇	0.0000	2757.1734
京泰路街道	0.0000	458.1628
九龙镇	30.4072	456.8911
苏陈镇	0.0000	1107.4420
合计	35.8441	8708.3602

生态空间管控区域内生态保护重要区面积为 2007.8099 公顷，主要为河流水面、耕地、园地和坑塘水面。

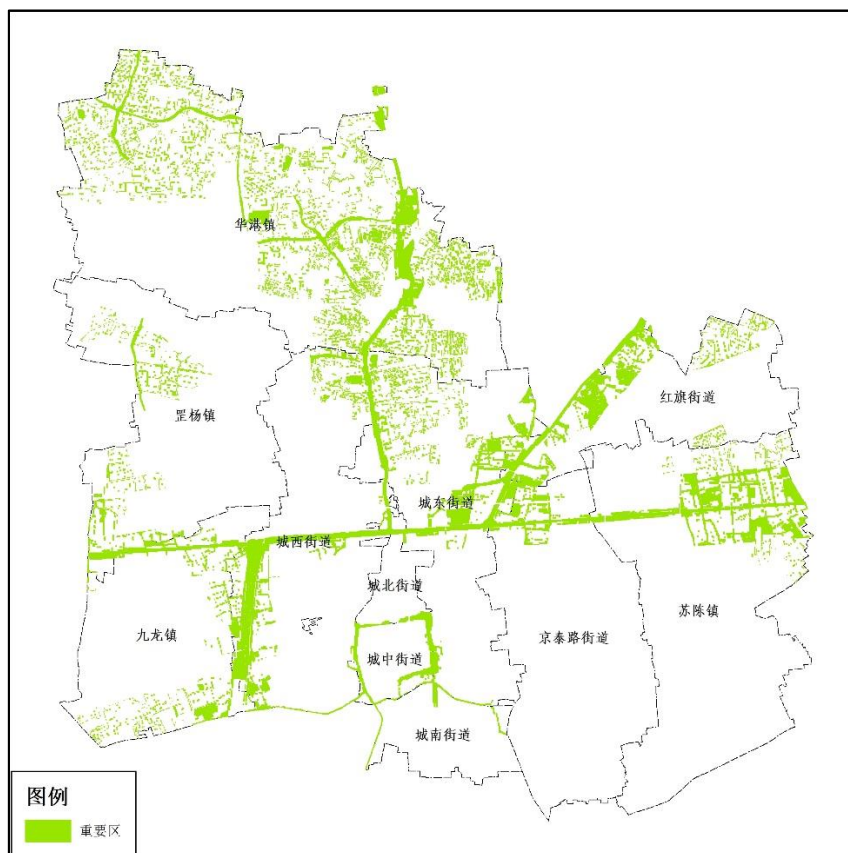


图 8-2 生态保护重要性等级分布图（生态空间管控区域内）

表 8-2 生态保护重要性等级统计表（生态空间管控区域内）

单位：公顷

街道/乡镇	重要区
城北街道	12.3714
城东街道	271.6786
城南街道	16.0010
城西街道	322.6196
城中街道	59.5618
罡杨镇	81.7176
红旗街道	236.5925
华港镇	528.2652
京泰路街道	82.7956
九龙镇	113.2494
苏陈镇	283.4736
合计	2007.8099

经对生态空间管控区域内的生态保护重要等级分析，华港镇、城东街道、城西街道、苏陈镇和九龙镇重要区域面积较大，生态空间补划潜力较高，具备较强的生态功能基础。其中，华港镇重要区域面积 528.27 公顷，占比 26.30%；城东街道重要区域面积 271.6786 公顷，占比 13.53%；城西街道重要区域面积 322.6196 公顷，占比 16.06%；苏陈镇重要区域面积 283.4736 公顷，占比 14.11%；九龙镇重要区域面积 113.2492 公顷，占比 5.64%。

其他区域未纳入生态空间管控的主要原因包括：一是部分区域与现状连片建设用地或城镇开发边界存在空间冲突；二是部分具有水源涵养、水土保持等生态功能的河流、沟渠分布分散，属于乡级或村级

河道；三是部分集中连片区域为养殖坑塘，以高强度农业生产为导向，生态系统结构简单，生物多样性较低，其价值优先体现于农业生产，被视为可调整的农业设施用地或耕地后备资源。

为保障区域水源水质保护、水源涵养与水土保持等核心生态功能的稳定性和连续性，亟需补充集中连片的生态空间，提升生态服务功能的整体效能。建议优先在卤汀河、新通扬运河和引江河沿岸补划集中连片的生态空间，强化生态廊道的连通性与生态功能的完整性。通过科学规划与空间整合，不仅有助于优化生态空间布局，还可有效支撑区域生态安全格局的构建，实现生态保护与土地资源合理利用的协调发展。

九、与相关规划衔接情况

（一）国民经济和社会发展规划

《泰州市海陵区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》中明确提出，要优化生态空间布局，加强生态保护修复，保障区域生态安全，全面推进绿色发展。

在生态空间管控区域评估过程中，对可能侵占或破坏生态空间的项目布局和产业活动实行调整，依据资源环境承载力评价结果进行科学研判，并据此动态优化生态空间管控边界，实现生态保护与城市发展需求的有机平衡，统筹山水林田湖草系统治理，持续提升生态系统服务功能。

建立健全生态空间动态监测机制，将生态保护成效纳入政府绩效考核体系，对非法占用生态空间等违规行为实施联合惩戒，增强规划执行的刚性约束力。积极培育生态旅游、生态农业等绿色产业，推动生态优势转化为经济优势，助力实现碳达峰与碳中和目标。

（二）国土空间总体规划

海陵区生态空间管控区域与国土空间总体规划叠加分析，管控区内主要涉及永久基本农田保护区、其他用地区、城镇集中建设区、村庄建设区、一般农业区、生态控制区、其他建设区和林业发展区，占比分别为 55.97%、9.33%、8.29%、8.20%、7.86%、5.61%、4.61%和 0.14%。

其中，永久基本农田保护区占主导地位，反映出农业空间与生态功能高度融合的现实特征；其他用地区主要为河流水面、沟渠等，对

维护区域生态安全格局具有关键作用；涉及生态空间管控区域的城镇开发边界内的土地使用受到限制，制约着城镇可用建设用地规模，对未来城市空间拓展与项目落地形成约束；一般农业区作为农业生产空间和生态系统的重要组成部分，体现了发展生态农业、绿色农业的必要性，有助于实现农业生产与生态功能维护的协同共赢；生态控制区主要包括引江河、泰东河、卤汀河及新通扬运河等水域范围，属于生态本底优良的核心区域，将其纳入管控有助于加强对区域生态系统的保护与修复。

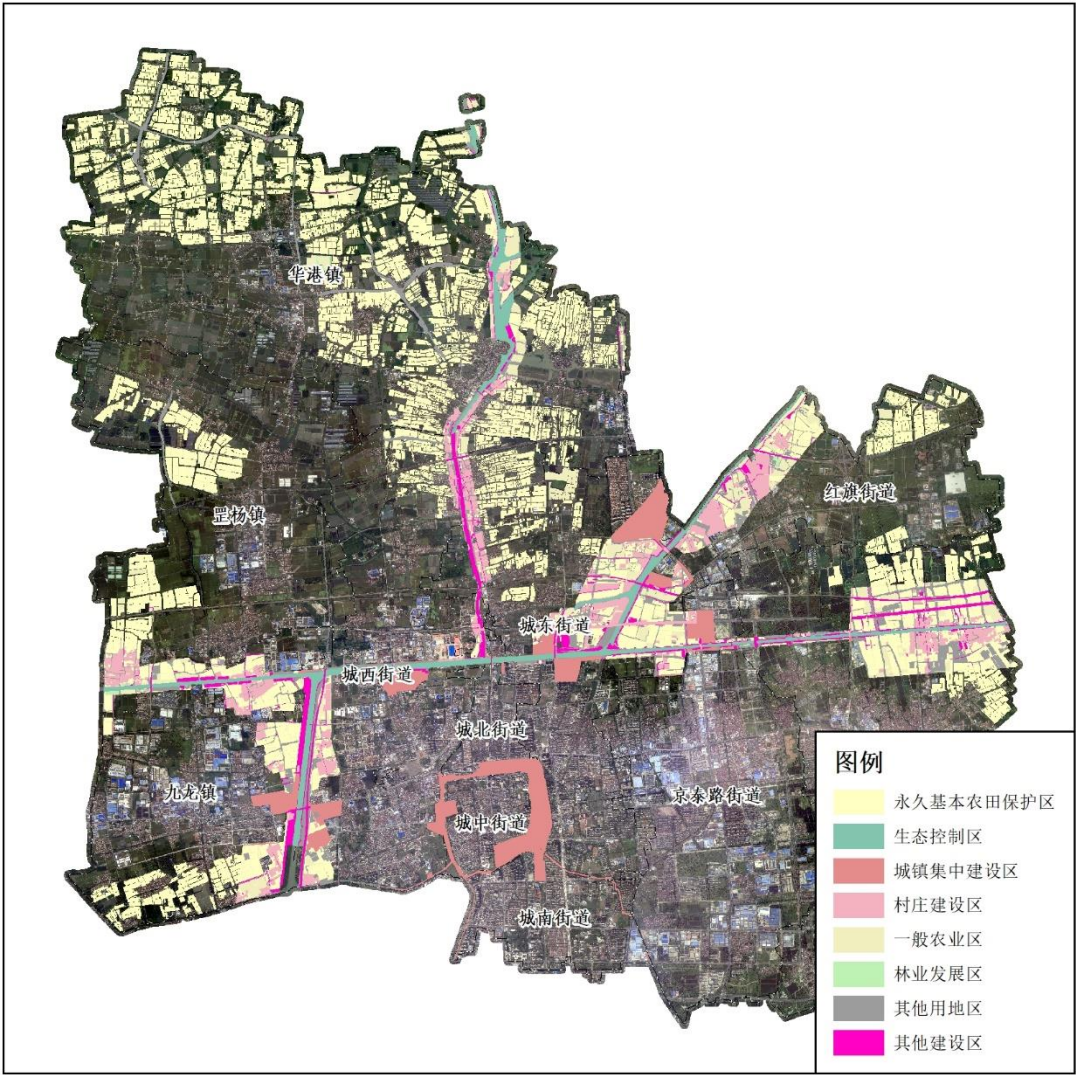


图 9-1 国土空间总体规划衔接示意图

表 9-1 国土空间总体规划分区情况表

单位：公顷、%

规划分区名称	生态空间管控区域面积	占比
永久基本农田保护区	4107.1880	55.97
其他用地区	684.3470	9.33
城镇集中建设区	607.9881	8.29
村庄建设区	601.7110	8.20
一般农业区	576.4098	7.86
生态控制区	411.8369	5.61
其他建设区	338.2455	4.61
林业发展区	9.9947	0.14
合计	7337.7020	100.00

（三）生态环境保护规划

《泰州市海陵区“十四五”生态环境保护规划》（以下简称《规划》）的核心在于推动绿色低碳发展、深入打好污染防治攻坚战、提升生态系统质量和稳定性，以及推进生态环境治理体系与治理能力现代化。

《规划》强调严格落实“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单”（“三线一单”），以此优化国土空间开发格局。生态空间管控区域的划定将抽象的生态空间和环境敏感区转化为具体的地理边界与管理要求，确保重要生态区域得到严格保护，有效预防无序开发对生态环境的破坏。

《规划》贯彻《江苏省水污染防治条例》，坚持污染减排与生态扩容并重，系统推进水环境治理、水生态修复和水资源管理，从源头

推进水生态环境的系统性保护与修复，助力全区水环境质量持续提升。生态空间管控区域实行分级分类管理，针对不同风险等级区域采取差异化管理措施（如禁止类、限制类、引导类），体现了污染治理的科学性、针对性与实效性。

《规划》以持续改善 PM2.5、臭氧浓度、水质优良比例等环境质量指标为核心，以生态建设和绿色发展为重点，以加强生态系统保护与修复为目标，统筹推进山水林田湖草等多生态要素的协同治理。生态空间管控区域加强对污染严重、风险较高区域（如传统工业集中区）的监管，通过严格环境准入与管理措施形成“倒逼机制”，推动区内企业转型升级或搬迁改造，促进产业结构向绿色低碳转型，直接助力环境质量提升。其中，生态空间管控区域国土面积比例是《规划》指标体系中的重要生态要素之一，2025 年目标值为 22.17%，现行管控区域值为 23.89%。

《规划》与生态空间管控区域在总体方向上一致，均以推动经济社会发展与生态环境保护的协同增效为目标。然而，在具体实施过程中，二者在治理方式和重点上存在一定差异，可能引发局部协调难题。

《规划》作为中长期战略蓝图，侧重于整体性、系统性的环境治理；而生态空间管控更注重应急性、见效快的精准管理措施。部分被划入严格管控区域的地区，其经济发展可能受到制约，甚至面临局部经济利益损失和社会稳定压力。因此，在政策推进过程中，需对这些问题予以充分关注，并在实施中寻求妥善平衡，以实现生态保护与经济社会发展的共赢。

（四）林地保护规划

根据海陵区林地保护规划，全区林业用地总面积 2993.9874 公顷，其中 658.0421 公顷位于生态空间管控区域内，主要沿新通扬运河和引江河两岸分布，如图所示。在林地保护规划中，公益林被严格保护，有助于提升生态空间管控区域的生物多样性指数，并增强区域碳汇能力。而经济林由于涉及较多人工干预，以经济效益为主要导向，可能对生态系统造成一定影响，如加剧生态环境的破碎化现象，进而对生物多样性构成潜在威胁。

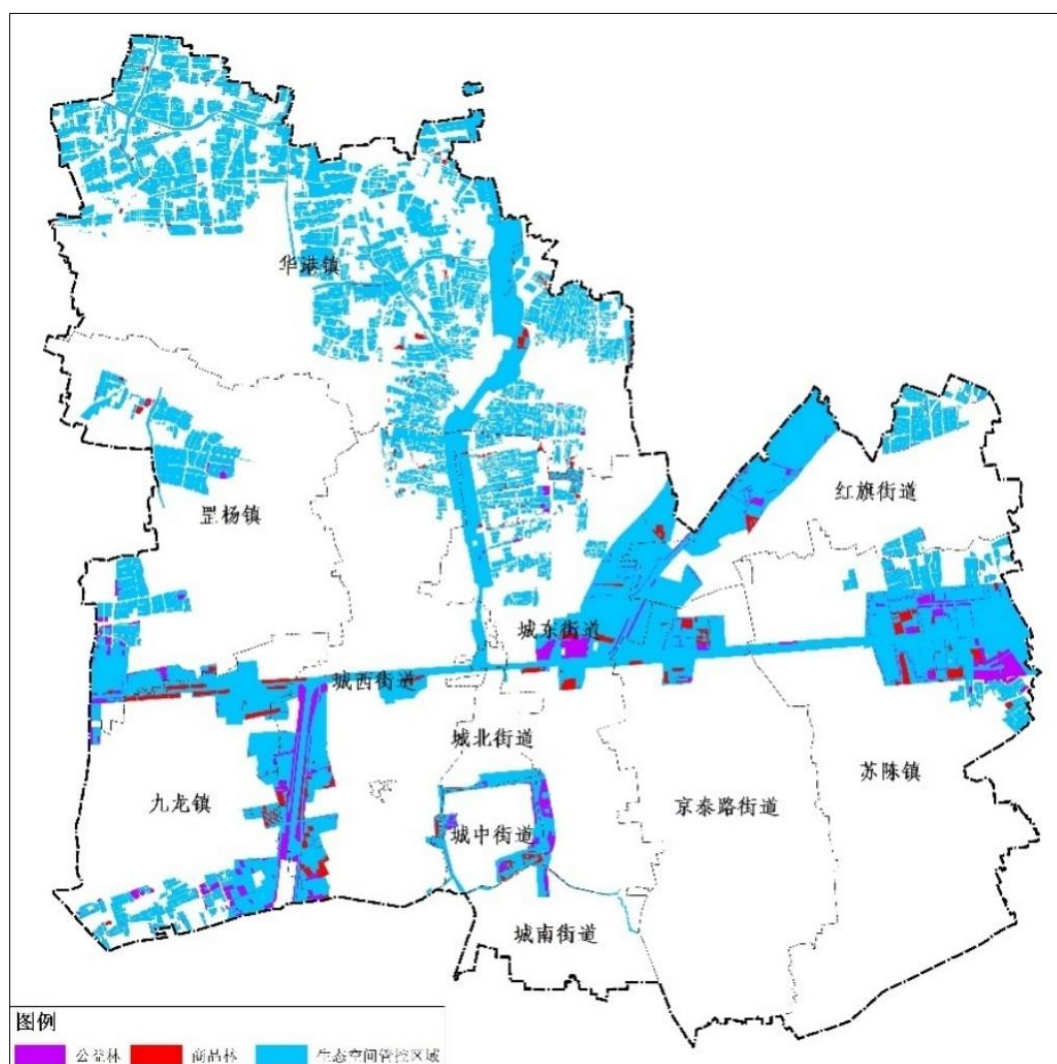


图 9-2 林地保护规划衔接示意图

（五）泰州市凤城河水利风景区规划

泰州凤城河风景区是“国家 4A 级旅游景区”“国家级城市中央休闲区”和“国家水利风景区”。将“双水绕城、水城一体”的城市格局及凤城河水系整体纳入生态管控区，有助于更好地保护自然生态系统，提升区域生态环境质量。同时，也有利于美化城市环境，传承历史文化，推动人与自然和谐共生。

通过空间分析发现,现行生态空间管控区域存在多处边界不协调问题,一方面制约了区域合理开发利用,另一方面导致部分重要生态区域保护不足。因此,亟需对现行生态空间管控区边界进行优化调整,确保生态保护的完整性与城市发展的协调统一。



图 9-3 《泰州市凤城河水利风景区规划》衔接示意图

十、生态系统完整性情况

（一）生态系统完整性

景观形状指数 Landscape shape index (L S I), 指计算景观格局中地块形状特点的指数, 通过计算区域内地块形状与相同面积的圆或正方形之间的偏离程度来测量其形状复杂程度。

以正方形为参照物, 公式为:

$$LSI = \frac{0.25E}{\sqrt{A}}$$

其中, E 表示生态空间管控区域内所有地块边界的总长度 (Shape_Length), A 为地块总面积 (Shape_Area)。该指数可用于衡量生态系统的空间完整性, 指数值越大, 表明生态系统破碎化程度越高, 空间形态越不规则, 完整性越低; 反之, 指数值越小, 则表明生态系统形态越规整, 连通性越好, 完整性越高。

经计算, 海陵区生态空间管控区域的 E 值为 1802697, A 值为 73377224, 形状指数为 52.61, 远大于 1。该结果表明, 海陵区生态空间分布高度破碎, 边界复杂曲折, 空间连通性较差, 生态系统的整体性受到显著影响, 亟需通过优化整合、边界调整等措施提升其空间完整性和生态功能连通性。

（二）行政区衔接

1. 东西向

新通扬运河作为海陵区东西向的重要水系, 既是生态空间管控区域的边界, 也是与姜堰区和江都区生态廊道连接的关键通道。

2. 南北向

泰东河与卤汀河作为海陵区北部的生态边界，与姜堰区生态管控区域形成联运格局，提升区域生物多样性功能。

引江河与老通扬运河作为海陵区南部的生态边界，与高港区的长江生态廊道、生态保护红线无缝衔接。

经核实，海陵区生态空间管控区域与相邻县区(姜堰区、江都区、高港区)的行政边界衔接完好，无交叉或重叠，空间边界清晰明确，生态廊道连续贯通，生态功能衔接紧密，整体格局协调有序。

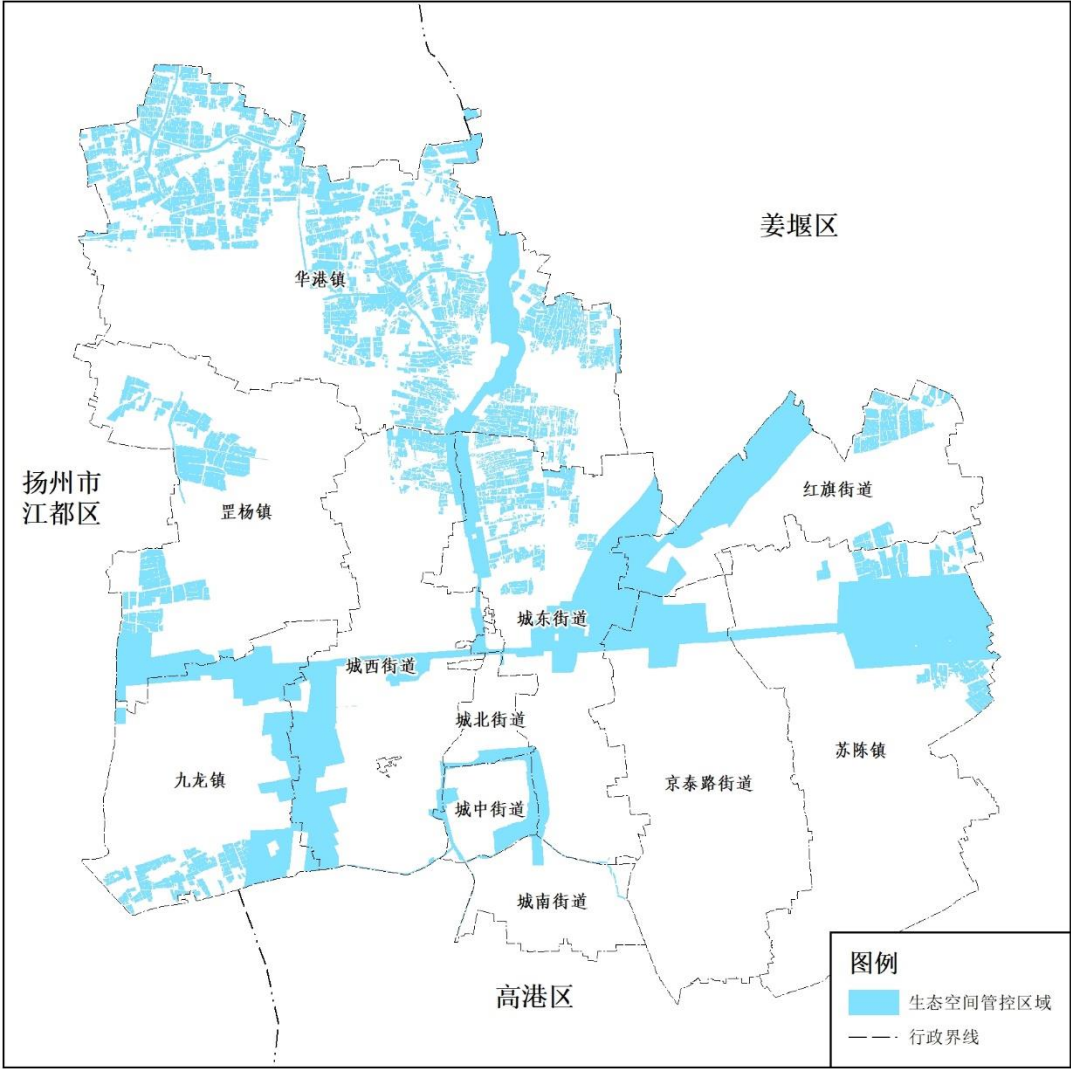


图 10-1 行政边界衔接示意图

（三）生态安全格局

根据《泰州市国土空间总体规划（2021-2035年）》，泰州市生态空间格局为“一带、两源、四片、四廊”，其中“一带”指沿江生态涵养带，由长江及其沿线洲岛、湿地、生态廊道组成；“两源”指西北湖荡湿地生态源、溱湖生态源；“四片”指里下河湖荡湿地与城北湿地生态涵养片区、高沙土银杏种质资源与南部香荷芋种质资源保护生态片区；“四廊”指引江河-卤汀河、新通扬运河及泰东河水生态廊道、宁靖盐高速公路陆路生态廊道。

海陵区涉及引江河-卤汀河、新通扬运河及泰东河水生态廊道，承担着连接区域水系、维护生物多样性和保障生态连通性的重要功能。现行生态空间管控区域的整体布局与泰州市生态廊道走向基本相吻合，在一定程度上支撑了廊道结构的完整性。然而，部分生态空间管控区域内存在大量分散、孤立的生态图斑，远离主干生态廊道，导致生态空间碎片化问题突出，不仅影响了生态空间的连续性，也制约了区域生态功能的整体发挥。因此，为提升生态系统服务效能、增强生态网络的连通性与稳定性，亟需对现行生态空间布局进行系统优化，整合破碎化图斑，强化生态廊道之间的有效衔接。

十一、评估总结及建议

自海陵区生态空间管控区域划定以来，已先后实施了两轮调整方案，但在实际执行过程中，仍存在以下突出问题，亟需通过系统性优化调整，提升生态空间管控区域划定的科学性、精准性和可操作性。

（一）评估总结

1.空间重叠问题突出

当前生态空间管控区域存在 7 处空间重叠问题，其中 6 处为相同名录的生态空间管控区域完全重叠，1 处为新通扬运河清水通道维护区之间的拓扑重叠。

重叠区域不仅造成面积统计失真，还导致生态功能定位不清、管理职责交叉，亟需通过空间分析开展去重处理，并以去重后的空间范围作为后续面积汇总与管理的依据。

2.边界划定与实际不符

部分管控区边界未能精确贴合实地自然地理特征（如河流走向、地形地貌）或土地利用现状边界（如建设用地、农用地界线），存在一定的空间位置偏差。此类偏差可能导致管控措施难以精准落地，削弱监管效能，甚至在政策执行中引发争议，影响生态空间管控的权威性和执行力。

3.建设用地与管控区域冲突

部分必要的连片建设区域（如科教用地、重点工业项目用地）被纳入生态空间管控范围，与社会发展和产业布局需求形成矛盾。过度限制开发可能制约区域高质量发展，因此，应统筹生态保护与土地资

源合理利用，在科学评估基础上，合理调出建设用地范围，实现生态保护与经济社会发展的协调统一。

4.城镇开发边界与管控区协调不足

生态空间管控区域与城镇开发边界存在交叉重叠，部分规划开发的区域被纳入生态空间管控范围，制约了城市发展潜力，需要进一步优化生态空间与城镇开发边界的空间关系，推动形成“保护优先、开发有序”的空间格局，实现“开发—保护”之间的动态平衡。

5.零散地块生态功能薄弱

生态空间管控区域内，存在大量远离清水通道维护区的零散管控地块，难以有效发挥水源涵养、水土保持等主导生态功能。碎片化分布导致生态服务功能分散、整体效益不高，亟需通过整合零散地块，补充连片生态空间，提升生态系统的整体性与功能完整性。

综上所述，海陵区生态空间管控区存在空间重叠、边界偏差、功能弱化等突出问题，为实现生态管控区域“空间布局精准化、功能发挥高效化、管理机制协同化”的目标，亟需开展系统性优化调整工作，提升生态空间管控的科学性与可操作性，切实保障生态保护的有效性与合理性。

（二）评估建议

为提高生态空间管控区域的生态系统完整性和连通性，保护重要生态空间，提出以下优化建议：

1.坚持“应划尽划、应保尽保”，全面补齐保护短板

优先将已设立的各类保护区域（通榆河保护区、泰州凤城河水

利风景区、南官河、老通扬运河、凤凰河）纳入生态空间管控区域，强化流域系统性保护。

2.推进边界优化与图斑整合，提升空间落地精度

以自然地理单元（如河流岸线、道路边界）为基础，对边界不规整区域进行校核与优化，确保边界清晰、便于识别与管理。对面积小、分布零散、生态功能有限的图斑，推动归并、整合或合理退出，提升数据一致性与管理效率。

3.整合破碎图斑，提升生态系统完整性

优化调出远离清水通道维护区的破碎图斑，在具有重要水源输送和水质保护功能的河流及其两侧一定范围内补划具有生态功能且相对完整的区域，提升生态系统连通性和完整性。

4.强化“多规协同”，统筹生态保护与高质量发展

在国土空间总体规划框架下，统筹生态、农业与城镇空间布局，科学处理生态保护与耕地保护、村庄发展、城镇扩张的关系。人为活动频繁、集中连片的建设用地生态保护价值低，亟需调出生态空间管控区域，通过优化生态空间管控边界，推动形成区域生态安全格局，为实现生态保护与高质量发展的协同共进提供坚实空间支撑。