

南通市土地利用总体规划

（2006-2020 年）

送审稿

南 通 市 人 民 政 府

二〇一一年七月

第一章 总则

第一条 规划目的

为全面落实科学发展观，保障经济社会可持续发展，切实保护耕地和重要生态用地，合理保障用地需求，落实最严格的土地管理政策，促进土地资源节约集约利用，改善区域生态环境质量，实现区域协调发展，根据《中华人民共和国土地管理法》等相关法律法规，编制南通市土地利用总体规划（2006-2020 年）。

第二条 指导思想

以科学发展观为指导，以相关法律、法规为依据，以严格保护耕地为前提，以控制建设用地规模为重点，以节约集约利用土地为核心，坚持从南通实情出发，统筹安排各类各区域用地，妥善处理经济发展与资源环境保护，当前与长远、局部与整体的关系，努力实现土地利用方式的根本转变，促进土地资源的优化配置，为加快建设“经济发达、文化繁荣、政治清明、社会和谐、人民安康”的新南通，促进南通又好又快发展提供土地资源保障。

第三条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》；
2. 《中华人民共和国城乡规划法》；
3. 《中华人民共和国环境保护法》；
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
5. 《中华人民共和国水土保持法》；
6. 《中华人民共和国水土保持法实施条例》；

7. 《中华人民共和国森林法》;
8. 《基本农田保护条例》;
9. 《江苏省土地管理条例》;
10. 《土地利用总体规划审查办法》(国土资源部第 43 号令);
11. 《国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知(国土资厅发[2009]51 号)》;
12. 《国土资源部关于加强市县乡级土地利用总体规划成果核查工作的通知(国土资发[2010]8 号)》;
13. 《江苏省政府办公厅关于印发江苏省市县乡级土地利用总体规划编制审批办法的通知(苏政办发[2010]61 号)》;
14. 《市级土地利用总体规划编制规程》;
15. 《市级土地利用总体规划制图规范》;
16. 《长江三角洲地区区域规划纲要》;
17. 《江苏沿海地区发展规划》;
18. 《江苏省土地利用总体规划(2006-2020 年)》;
19. 《南通市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》;
20. 《南通市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》;
21. 其他相关法律、法规及规划。

第四条 规划原则

1、依法编制、科学决策

遵循国家法律法规、相关规定及技术要求,坚持“政府组织、部门协作、层级衔接、公众参与、科学决策”的工作方法,确保规划编

制科学有效。

2、生态优先、节约集约

根据“保护优先、兼顾治理”的总体思路，对明确涉及取水的建设项目需开展水资源论证，加强水土资源协调利用与资源环境保护，转变土地利用方式，提高土地利用效率，建设环境友好型与资源节约型社会。

3、统筹兼顾、区域协调

积极发挥南通策应上海国际金融中心、国际航运中心建设，接轨上海、融入苏南、崛起苏中、连通苏北的区域作用，统筹兼顾各区各业各部门等多方面对土地资源利用的合理需求，形成协调有序的区域及城乡统筹发展的格局。

4、突出特色、因地制宜

充分认识南通处于两大国家战略和江海交汇点的区位优势与人均土地少、土地供需紧张的现状，因地制宜布局各类用地，实现土地利用的最佳效益，加强沿海滩涂开发与管理，保障土地资源可持续利用。

第五条 规划范围

南通市行政区域范围内的全部土地，总面积 10534 平方公里（含长江水面和沿海滩涂），包括崇川区、港闸区、通州区、南通经济技术开发区和海安、如东、启东、如皋、海门 5 县（市）。

第六条 规划期限

本次规划编制的基期年为 2005 年，规划期限为 2006-2020 年，

近期规划目标年为 2010 年，远期规划目标年为 2020 年。

第二章 土地利用的现状与形势

第一节 自然条件与经济社会发展状况

第七条 自然条件

南通位于江苏省东南部，东经 $120^{\circ}12' - 121^{\circ}55'$ ，北纬 $31^{\circ}41' - 32^{\circ}43'$ 之间，东濒黄海，南倚长江，西靠泰州，北接盐城，隔江与上海、苏州相望，地处中国“黄金海岸”和“长江黄金水道”结合部，被称为“江海门户”。南通平原辽阔，水网密布，气候温和，雨量充沛，是国家首批批准的沿海十四个对外开放港口工业城市之一。

第八条 经济社会发展状况

截至 2005 年底，全市总人口 813.0 万人，其中户籍人口 770.9 万人，外来常住人口 42.1 万人。全市地区生产总值 1472.1 亿元，财政收入 171.2 亿元，三次产业结构为 10.9:56.1:33.0，城镇化水平 45.8%，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为 12384 元和 5501 元，是典型的人口密集与经济快速发展地区。

第二节 土地利用现状与特点

第九条 土地利用现状

2005 年末南通土地总面积为 1053439.9 公顷（15801599 亩），占全省土地总面积的 9.9%，人均土地面积 0.14 公顷（2.1 亩），低于全省平均水平。其中，农用地 617375.4 公顷（9260631 亩），占土地总面积的 58.5%；建设用地 168103.3 公顷（2521550 亩），占土地总面

积的 16.0%；其他土地 267961.2 公顷（4019418 亩），占土地总面积的 25.5%。

第十条 土地利用主要特点

1、土地宜耕性较强。南通地处长江三角洲冲积平原，土壤肥沃，土地的宜耕性较强，农用地以耕地为主，2005 年底耕地 459674.3 公顷（6895115 亩），占农用地的 74.5%。

2、人均耕地资源偏少。全市人口密集，人均耕地仅 0.89 亩，远远低于全国（人均 1.39 亩）和全省（人均 0.96 亩）水平，耕地资源紧缺，人地矛盾十分突出。

3、农村居民点集聚度不高。全市农村居民点建设长期处于自发性的发展中，多以道路、河流沿线呈“一”字式、“非”字式或“满天星”式相间分布于成片农田中。2005 年底，农村居民点用地 112521.8 公顷（1687827 亩），占全市城乡建设用地的 75.6%，村庄布局分散，很大程度上影响了农村基础设施的集中布局和建设。

4、耕地后备资源相对丰富。南通滨江临海，沿海岸线长 206 公里，每年可淤涨部分土地，后备资源相对充裕。2005 年底，全市其他土地 267961.2 公顷，占土地总面积的 25.5%，远高于全省其他地区比重，沿海地区滩涂资源较多，在与沿海滩涂开发规划充分衔接和科学论证的基础上，可适度合理开发利用。

第十一条 土地利用主要问题

1、各项建设挤占耕地数量较大。近年来，南通工业化、城镇化进程不断加快，城镇工矿用地规模扩大迅速，1997-2005 年间年均递

增 3.8%，城镇建设用地的快速扩张不可避免地占用了大量耕地。加之农业结构调整和基础设施建设对耕地的临时占用和破坏，耕地数量减少较多较快。全市耕地保护和“占补平衡”难度较大。

2、建设用地集约利用水平不高。2005 年南通建设用地地均二三产增加值为 78.1 万元/公顷，地均固定资产投资完成额 48.5 万元/公顷，两项指标均在长三角 16 个城市中处于中等偏后水平。城镇建设低水平扩张，低层级产业园区过多，农村居民点布局散乱、人均用地超标，土地节约集约利用水平不高。

3、协调土地利用与生态环境的重视度不够。产业建设、城镇发展及滩涂开发对生态环境的影响十分显著，建设用地比重逐年增加，生态用地比重逐步下降。城市发展缺少有效的生态空间；沿江、沿海工业区和港口码头岸线占用率高，保留的生态滩涂和湿地不多；排水口和取水口交错分布影响水源保护区的水质安全，工业废水、城镇生活污水排放及农业面源污染等对水环境的负面影响持续存在。

第三节 上轮规划实施评价

第十二条 规划实施成效

《南通市土地利用总体规划（1997-2010 年）》（简称“上轮规划”）在南通近十年经济社会发展、土地利用管理中发挥了十分重要和积极的作用，对提高公众按规划用地意识，保证土地用途管制制度的实施，控制和引导土地利用结构与空间布局，规范和约束土地使用行为，促进土地集约节约与合理利用，保障经济社会可持续发展发挥了关键性作用，取得了良好的社会效益、经济效益和生态效益。

1、社会效益。上轮规划的实施严格落实了土地管理基本国策，有效控制了各类非农建设用地和占用耕地规模，保障了粮食安全，提高了土地节约集约利用水平，逐步完善了地方土地管理规章，基本达到了引导与调控土地利用的目的，成为南通建立资源节约型社会的重要依据。

2、经济效益。上轮规划的实施强力地保障了经济建设的合理用地需求，全市经济始终保持持续、快速、健康地发展，全市经济增幅连续多年位居苏中首位、全省领先、长三角前列。有效保障了重大基础设施和产业项目用地，促进了城镇、基础设施与产业用地的空间集聚，大幅提升了土地资产价值，明显提高了土地产出效益。

3、生态效益。上轮规划的实施有力地推动了南通生态环境的改善，各类高污染性项目用地得到严格控制，建设项目用地预审制度及规划实施的生态环境保障措施有效执行，沿江、沿海等生态岸线得以统筹保护，同时，积极保障各类环境整治和生态景观用地需求，大大促进了环境友好型土地利用格局的形成。

第十三条 问题与不足

由于规划编制与实施阶段巨大的宏观经济环境差异，土地利用供需缺口的增大和生态环境瓶颈效应的日益显现，使得上轮规划在实施过程中暴露出明显的问题与不足。

1、预见性不够。上轮规划期内，由于区位优势的不断凸显和国家宏观经济的持续向好，南通基础设施建设、城镇化和工业化建设均以前所未有的速度增长，全市新增建设用地总量逐年大幅增加，规

划预留的建设用地规模与布局确实难以满足南通经济社会发展的客观需求。

2、缺少布局调整空间。由于上轮规划只注重约束性指标的控制，缺乏对规划实施中布局调整空间的研究，导致规划在重点基础设施项目空间预留上灵活性不足，在城镇建设用地预留区规划上缺少布局调整空间，加之市、县级行政区划的频繁调整，以及城市、镇村等其他专项规划的修编，给上轮规划的实施带来较大冲击，致使上轮规划在实施过程中局部修改频繁，规划的适用性较差。

3、针对性不强。受上轮规划编制指导思想的影响，过于强调自上而下落实规划控制指标，而对规划编制自下而上的衔接工作重视不够，对南通滨江临海的地域特色以及县（市）域间资源禀赋的差异性分析研究不够，加之规划实施中受国家宏观经济政策大幅调整的影响，各类乡镇工业园区和沿江、沿海特色产业园区星罗棋布，给规划实施增加更大的难度、压力和矛盾，规划的针对性不强，致使规划应有的指导作用发挥不够。

第四节 机遇与挑战

第十四条 经济社会发展趋势

南通的经济和社会发展呈现出快速跨越式发展态势。城镇化进入加速期，人口、产业将进一步向城镇集聚；工业化由中期并向后期迈进，呈现制造业和服务业齐头并进、经济增长质量和效益明显提升、高新技术产业快速发展的新特征；生态市建设快速推进，良好的生态环境为经济发展提供保障；国际化进入提升期，更加积极地参与国际

经济合作与竞争，为经济社会发展提供强劲动力。

第十五条 挑战

南通正处于经济社会发展的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。必须科学分析经济社会发展面临的新形势，深刻把握工业化、城镇化、国际化深入发展的新要求，充分认识土地利用和管理面临的挑战：

1、耕地保护形势更加严峻。1997-2005 年间全市新增建设用地占用耕地比重为 0.68。随着经济社会的跨越式发展过程中基础设施建设、城镇拓展以及产业的发展，新增建设用地还会占用大量耕地资源；同时现代农业发展和生态建设也需要调整部分耕地，将进一步加剧耕地面积减少。虽然全市耕地后备资源较多，但生态环境约束加大，一定程度上制约了耕地资源补充的能力。

2、建设用地供需矛盾更加突出。临港产业和城镇带的建设，将使建设用地需求量在相当长时期内保持高水平；沿海发展战略和沿江开发战略的推进将拉动基础设施用地的进一步增长；建设社会主义新农村，还需要一定规模的新增建设用地周转支撑。但可用作新增建设用地的土地资源十分有限，全市建设用地供需矛盾将进一步加剧。

3、协调土地利用与生态环境的任务更加艰巨。沿江沿海区既是南通的主要发展地区，又是资源短缺和环境敏感的地区，其环境容量约束性较大。协调经济建设与生态环境保护，融合产业选择和布局与城市文化特色、景观生态，创建环境友好型土地利用模式等需求，使得协调土地利用与生态环境的任务更加艰巨。

第十六条 机遇

1、长三角一体化发展。全球经济一体化进程加快，国际资本、产业迅速向长江三角洲地区转移。同时，我国扩大内需各项政策的推进，长三角地区将进一步发挥区位和资源优势。以上海为龙头的长江三角洲城市群将逐步成长为新的国际大都市圈。南通是江苏省境内唯一的临江倚海城市，得天独厚的地理优势使南通成为了《长江三角洲地区区域规划》中的核心地区。

2、江苏省沿江、沿海开发战略实施。南通是《江苏沿海地区发展规划》中的中心城市，也是江苏省沿江开发战略的重要组成部分。洋口、吕四深水大港的建设，将使南通形成沿江优势进一步放大、沿海优势强劲突破的区域发展新格局。而苏通大桥等一大批基础设施的建成，将使南通全面融入上海一小时都市圈，构筑起承南启北、西进东出、江海河联运、水陆空互通的“黄金十字通道”。南通具有的水陆联动、江海联动的双重优势将不断凸现和集中释放。

展望未来，南通土地利用和管理的挑战与机遇并存。面对历史性机遇和巨大的发展优势，南通将迎来新型工业化的快速崛起，产业结构的加快升级，沿江沿海产业、港口和城镇带建设的加速推进。土地利用宏观调控将进一步加强，土地利用结构和布局亟待优化，通过转变土地利用方式实现土地的高效、集约利用，为实现全市跨越式发展创造良好的环境。

第三章 土地利用战略及目标

第一节 经济社会发展战略及目标

第十七条 总体定位

发挥滨江临海的区位优势，实现江海联动，提升在上海国际航运中心的地位；大力发展先进制造业、高新技术产业和现代服务业，努力提升在长江三角洲地区乃至在全国的区域地位；继承和发展以南通“中国近代第一城”为代表的地方文化遗产，努力提高科技创新和文化创新能力；营造舒适的宜居环境，将南通建设成为江海交汇的现代化国际港口城市、长三角北翼的经济中心、历史与现代交相辉映的历史文化名城和国内一流的宜居创业城市。

第十八条 经济社会发展目标

到 2010 年，全市地区生产总值和人均地区生产总值在 2005 年基础上翻一番，分别达到 3000 亿元、5000 美元。到 2020 年全市地区生产总值达到 8500 亿元，人均地区生产总值超过 10000 美元，超过东部地区平均水平，达到世界中等收入国家和地区的平均发展水平。

到 2010 年总人口达到 831 万人，到 2020 年达到 859 万人。城镇化水平不断提高，到 2010 年达到 55%，到 2020 年达到 65%，基本实现城乡一体化、区域协调化发展。

第十九条 可持续发展目标

到 2010 年，人口自然增长率努力实现零增长，万元地区生产总值能源消耗 0.76 吨标煤，在 2005 年基础上降低 20%左右。主要污染

物 COD 及 SO₂ 排放总量分别在 2005 年基础上削减 14.7%及 29.5%，城乡环境质量继续改善，森林覆盖率、绿化覆盖率分别达到 18%、42% 左右。到 2020 年，全市资源消耗水平明显下降，生态环境质量进一步改善。

第二节 土地利用战略

第二十条 耕地保护战略

严格保护耕地和基本农田，全面推进土地整治；积极开展中低产田改造和万顷良田建设，提高耕地和基本农田质量，保障粮食生产能力。

第二十一条 高效集约战略

积极挖潜城镇存量建设用地，加快城中村改造与旧城更新；坚持以园带轴、点轴辐射，促进产业集聚发展；推动人口向城镇集中、工业向园区集中、居住向社区集中，农田向适度规模经营集中，不断提高土地利用效率。

第二十二条 统筹区域战略

坚持江海联动、南北共兴，优化提升沿江地区、加快建设沿海地区、保护中北部农业空间，促进区域协调发展；坚持城市理性发展、村镇紧凑布局，全面提升城镇质量、积极推进新农村建设，促进城乡统筹发展。

第二十三条 和谐生态战略

加大生态建设力度，注重生态环境与历史文化的保护；加强水生生态和滩涂湿地保护；保护和合理利用沿海滩涂资源，合理划分农业、

建设和生态用地空间；加强土地利用分区管制，打造协调可持续的经济生态环境。

第三节 土地利用目标

第二十四条 耕地与基本农田保护

全市耕地保有量 2010 年和 2020 年分别保持在 457916.3 公顷（6868745 亩）和 457260.9 公顷（6858914 亩）以上。规划期内确保 425900.0 公顷（6388500 亩）基本农田数量不减少、用途不改变、质量有提高。加强对优质耕地的保护；严格控制新增建设占用耕地；协调好耕地与生态保护用地的关系；结合中低产田改造，推进土地整治以及基本农田建设工程，促进耕地的集中连片及规模利用，提高耕地特别是基本农田的质量。

第二十五条 建设用地规模与布局

合理控制和引导建设用地规模与布局。全市建设用地总规模 2010 年控制在 174522.7 公顷（2617841 亩）以内，2020 年控制在 185144.9 公顷（2777174 亩）以内；新增建设用地规模 2006 到 2010 年控制在 7354.4 公顷（110316 亩）以内，到 2020 年控制在 20886.6 公顷（313299 亩）以内。实施城乡一体化、江海联动战略，适度控制城镇建设规模，引导城镇发展方向；确保支柱产业、重大基础设施项目和社会公益性及民生项目用地；结合新农村建设，积极开展农村居民点整理，推进以中心城镇为核心，面向沿江、沿海的“五轴、三区”开放式空间格局的形成。

第二十六条 土地节约与集约利用

注重内涵挖潜，积极盘活存量建设用地，充分利用闲置空闲地，努力提高用地效率。全市人均城镇工矿用地到 2010 年控制在 109 平方米以内，到 2020 年控制在 105 平方米以内。

第二十七条 生态环境建设

注重协调土地利用与生态环境建设，强化国土综合整治，保护基础性生态用地；明确划定以湿地、自然水体、水源保护区等为主的生态环境敏感区域，严格限制区内的土地利用活动类型和强度；在确保生态安全的前提下，适度有序、依法科学开发沿海滩涂，并优先用于发展现代农业和生态保护与建设，适度用于临港产业发展；因地制宜改善土地生态环境，提高土地资源质量，构建以自然保护区、生态隔离带、防护林网为主的生态安全网络。

第二十八条 规划实施保障

全面落实耕地保护共同责任，明确各级政府的主体责任，强化国土及相关部门的共同责任，落实“市、县（市、区）、乡（镇）、村（社区）”四级责任体系；建立健全节约集约用地长效机制，加强土地利用总体规划的引导、调控、约束作用，落实土地利用计划，确保节约集约用地目标的实现，建立土地利用规划动态调整机制，切实保障土地利用规划的顺利实施。

第四章 土地利用结构调整与布局优化

第一节 土地利用结构调整

第二十九条 总体思路

综合考虑资源环境条件、经济社会发展需求和节约集约用地要求，保障耕地保有量目标的落实，适度扩大林地规模，保持园地、牧草地基本稳定，合理确定城乡建设用地规模和基础设施用地规模，在严格保护重要滩涂湿地前提下明确其他土地开发数量，统筹生产、生活和生态用地。以循环经济理念指导土地利用结构调整，控制农用地转用数量与速度，实现土地集约利用；实行土地综合整治措施，恢复土地利用价值；采取措施减缓土地损毁，促进土地重复利用，最终确定南通市规划期内土地利用结构调整方案。

第三十条 土地利用结构调整

严格落实耕地保有量和基本农田保护面积目标，全面推进土地整治，实现耕地占补平衡，围绕生态市建设目标适度补充林地，除必要的建设占用，严格控制新增建设占用农用地尤其是耕地资源；高效配置新增建设用地，充分挖掘存量建设用地潜力，控制建设用地总量特别是城乡建设用地规模；坚持保护与改善为主、适度开发，维持其他用地规模基本稳定。

到 2020 年，全市农用地 612585.8 公顷，占土地总面积的 58.2%；建设用地 185144.9 公顷，占土地总面积的 17.5%；其他土地 255709.2 公顷，占土地总面积的 24.3%。

第三十一条 农用地结构调整

适度控制和引导新增建设用地占用耕地规模，合理进行农业结构调整，并大力补充耕地，实现耕地保有量目标；加快实施“绿色南通”建设工程，重点建设沿江沿海防护林体系，适度扩大林地面积。

到 2020 年，全市耕地 457260.9 公顷，占农用地总面积的 74.6%；园地 37151.6 公顷，占农用地总面积的 6.1%；林地 13265.9 公顷，占农用地总面积的 2.2%；牧草地 3.9 公顷，占农用地总面积的 0.001%；其他农用地 104903.5 公顷，占农用地总面积的 17.1%。

第三十二条 建设用地结构调整

优化配置城镇工矿用地，整合规范农村居民点，合理控制城乡建设用地规模；保障重点基础设施用地，适度增加交通、水利建设用地规模。

到 2020 年，全市城乡建设用地 158208.9 公顷，占建设用地总面积的 85.5%（其中城镇工矿用地 46556.5 公顷，占城乡建设用地的 29.4%，农村居民点用地 111652.4 公顷，占城乡建设用地的 70.6%）；交通水利用地 23895.3 公顷，占建设用地总面积的 12.9%（其中交通运输用地 17968.6 公顷，占交通水利用地的 75.2%，水利设施用地 5926.6 公顷，占交通水利用地的 24.8%）；其他建设用地 3040.8 公顷，占建设用地总面积的 1.6%。

第三十三条 其他土地结构调整

维护河流水面等自然水系的完整性，保护天然湿地、滩涂，科学规划、依法、合理、有序开展沿海滩涂开发，保持其他土地规模基本

稳定。

到2020年,全市水域236594.9公顷,占其他土地总面积的92.5%;自然保留地19114.3公顷,占其他土地总面积的7.5%。

第二节 土地利用布局优化

第三十四条 总体思路

根据资源环境承载能力、发展潜力及土地适宜性评价,结合土地利用综合分区和功能分区,进一步优化土地利用空间布局。构建以自然保护区、生态隔离带、防护林网为主的核心生态网络体系,形成基本的国土生态屏障;按照“面积不减少,质量有提高,布局总体稳定”的方针调整基本农田布局;以城镇工矿用地为依托,按照便捷、安全、高效的原则安排基础设施用地;根据城镇化和市域空间发展战略,确定中心城区、县城和重点镇空间发展的主要方向和布局;建设规模型农业产业基地与农业生态园,形成以优势农产品产业带为主导的农用地格局;有效保护、合理利用具有区域优势和地方特色的自然景观用地,构建良好的土地利用景观风貌。

第三十五条 设定国土生态屏障网络用地

保护如东等沿海湿地滩涂、饮用水源保护区、沿江沿海森林公园、省市级自然保护区,保持山体、水系自然地形地貌特征,建设沿江、沿海、农田、城镇防护林网。以改善生态环境和土地利用为目标,构建以点状生态高敏感区位核心,以江河、水系为生态隔离屏障,以防护林网为生态网络基本骨架的土地生态安全网络。

第三十六条 优先安排基本农田

在保持耕地布局基本稳定的基础上，按照加快现代农业建设、推进农业规模化产业化发展的要求，对农业基础设施完善、质量好、集中连片的耕地进行重点保护和整治。结合土地整治，以耕地质量评价为依据，优先把优质耕地划入基本农田，促使零散的小面积耕地逐步调整至规模较大的、集中连片的耕地与基本农田保护区内。

第三十七条 协调基础设施用地

统筹省级以上重点基础设施项目和地方基础设施项目用地，充分利用原有线路和存量基础设施用地，预留交通走廊，确保基础设施保障能力的空间分布与人口经济的空间集聚相协调，形成“五轴”空间格局。

“五轴”——一条沿江开发带动轴（即长江水道、宁启铁路、宁启高速公路、沿江高等级公路等沿江横向交通集束）、两条江海联动轴（即通州—如东—洋口交通通道和通吕运河、通吕公路、平海公路沿线）、两条南北辐射轴（即沿海高速公路、204国道及新长铁路由都市区向北辐射的轴线和扬启高速公路向北传递上海辐射的轴线）。

第三十八条 优化城镇工矿用地布局

依托现有城镇和基础设施用地布局，优化城镇空间发展格局，整合开发区和工业园区，形成以南通中心城区为核心，面向沿江、沿海的“三区”开放式城镇工矿用地空间格局。

“三区”——都市发展区、产业集聚区、旅游休闲区，即南通市区以及汇龙镇、海门镇、金沙镇、掘港镇、如城镇、海安镇及其周边地区的都市发展区；洋口、吕四、腰沙•冷家沙港区为中心的沿海临

港城镇区域，沿江经济带以及沿海高速、204 国道、通吕公路、新长铁路等主要交通干道的沿线区域的产业集聚区；南通“中国近代第一城”、如皋古城及沿江、沿海与沿路的旅游休闲区。

第三十九条 拓展农业生产和城乡绿色空间

加快建设优势农产品产业带，围绕“城郊型、都市型、外向型”发展定位，全面建设规模型农业产业基地和农业生态园。

加强以滩涂湿地、森林公园、林网等为主的生态网络建设，优化城市生态环境，充分发挥耕地、园地等农用地的生产、生态、景观和间隔的综合功能，拓展绿色空间。

第四十条 构建土地利用景观风貌

稳定沿江沿海湿地滩涂、森林公园等具有区域优势和地方特色的自然景观用地，保护南通古城内历史文化街区、历史地段等人文历史景观，紧凑布局沿江城镇、临港产业等城乡建设用地，引导耕地、园地、林地等连片利用穿插分布，同时调整不合理土地利用类型和布局，构建良好的土地利用景观风貌。

第五章 统筹区域土地利用

第一节 土地利用综合分区

第四十一条 分区思路

依据自然经济社会条件相似性、土地利用方式和整体功能基本一致性、综合分析突出主要因素相结合的原则，在保持行政区划相对完整的基础上，划分土地利用综合分区，提出各分区土地利用引导方向和管制要求。

第四十二条 沿江地区

包括崇川、港闸、开发区和启东、海门、通州的南部及如皋的长江、九华两镇，土地面积 248350.0 公顷，占全市总面积的 23.6%。区内应加快城镇现代化和产业集聚化步伐，围绕“一核两翼”的城镇及产业空间格局，依托沿江港口群，大力发展精细化工、船舶配套、现代纺织、现代物流等沿江重点产业。土地利用应优化城镇工矿用地布局，合理划定建设用地边界，积极开展城镇存量建设用地内涵挖潜，不断提高土地集约利用水平；严格保护基本农田，合理利用农用地，促进都市农业发展；严格保护狼山、濠河风景名胜区等城市绿色空间，完善其生态功能完善。

第四十三条 沿海地区

包括启东、海门、通州、如东、海安的东部沿海乡镇，土地面积 347191.0 公顷，占全市总面积的 33.0%。本区应充分利用优越的海岸线、滩涂和海洋资源，大力发展临港、临海产业，依托洋口和吕四的

深水港区，加快船舶配套、重装备、石化等产业的发展；积极发展海洋捕捞、滩涂养殖、围滩晒盐及海洋旅游等典型海洋产业。土地利用应在保护生态环境前提下，加强沿海滩涂保护与合理利用，优化滩涂开发区内农用地、建设用地及生态用地的结构关系；严格保护基本农田，加强开发补充耕地的后续管理；适度增加重点城镇和产业建设用地规模，构建生态高效、经济高速的沿海临港产业及滩涂合理使用的土地利用格局。

第四十四条 西部地区

包括如皋的中西部和海安的西部部分乡镇，土地面积 127757.0 公顷，占全市总面积的 12.1%。该区在发展节水农业、生态农业等传统产业基础上，依托资源禀赋优势大力发展二三产业，重点发展外向型和中间型的加工制造业。土地利用应加强农田防护林建设，实现农田林网化、沟渠植被化；逐步改良质地过沙的土壤，提高土壤的保水保肥性；城镇建设用地在确保集约利用水平有所提高的基础上适度外延扩张，满足区域经济发展的合理用地需求；同时注重生态环境的建设与保护。

第四十五条 中北部地区

包括海安大部分乡镇、通州北部、如东西南部及如皋东部的部分乡镇，土地面积 330142.0 公顷，占全市总面积的 31.3%。该区是全市耕地及基本农田保护的重点区域，其土地利用主要方向为农业生产，应充分利用已有的农业资源基础优势，加大土地综合整治投入力度，改善农业生产条件，促进农业的可持续发展；同时依托区域重大基础

设施和整体区位优势，把握产业梯度转移契机，着力发展二三产业及一般制造业，加快地区经济发展步伐。规划期内土地利用应保持一定数量的园地、菜地以稳定林果、蔬菜业的发展，形成优势互补的农业生产结构和布局；在完成耕地及基本农田保护任务的基础上，城乡建设用地可适度扩展，为区域经济发展提供一定的土地资源支持；同时保护和改善区域生态环境。

第二节 土地利用功能分区

第四十六条 分区思路

根据区域土地利用条件、利用方式、利用方向、管理措施的相似性和差异性，划分土地利用功能区，明确各区土地利用管制要求。

第四十七条 基本农田集中区

基本农田集中区是指基本农田分布集中度较高、以优质基本农田为主，需重点保护和进行基本农田建设的区域。全市基本农田集中区总面积 297682.0 公顷，占全市土地总面积的 28.3%。区内耕地面积占集中区面积的 67.54%，区内基本农田面积占集中区面积的 62.48%。南通市基本农田集中区几乎均匀分布于非市区范围内，其中沿江沿海地区分布较少，如东县、如皋市、通州区和海安县分布较多。基本农田集中区内土地严禁非农建设占用，并通过加大投入，改善农业生产基本条件，建立良好的农业生态环境，提高地力以及产出水平，实现农业可持续发展。

第四十八条 一般农业发展区

一般农业发展区是除基本农田集中区、城镇村发展区、自然与文

化遗产保护区、生态环境安全控制区以及以及河流水面与自然保留地等以外，以发展农业为主的区域。全市一般农业发展区总面积 335029.4 公顷，占全市土地总面积的 31.8%。区内土地可适当开展农业结构调整，同时限制非农建设占用。

第四十九条 城镇村发展区

城镇村发展区是指城镇及其周边因经济发展、人口集聚而需要改变用途为城镇村建设用地的区域。全市城镇村发展区总面积 166563.5 公顷，占全市土地总面积的 15.8%，主要包括中心城区和各县（市）主城区，以及三星镇、长江镇、李堡镇等 15 个重点镇及其周边部分区域。该区可细分为沿江城镇发展区、沿海临港产业区、中北部城镇工贸区，是南通最主要的城镇人口和产业集聚地区，其土地主要用于城镇建设和产业带发展。严格控制城镇及产业用地规模，优化城镇工矿用地布局，通过存量建设用地挖潜，提高土地集约利用水平。依托沿江、沿海深水良港，优化调整沿江产业带，重点发展沿海临港产业，促进江海联动大开发。

第五十条 自然与文化遗产保护区

自然与文化遗产保护区是指依法确定的自然保护区的核心区、森林公园，以及其他具有重要自然与历史文化价值且规模较大的区域。全市自然与文化遗产保护区总面积 5367.0 公顷，占全市土地总面积的 0.5%，主要包括启东长江口北支湿地省级自然保护区和江苏如东县野生动物市级自然保护区，沿江森林公园和湿地公园、沿海森林公园和湿地公园，南通古城及市区重点历史文化街区、海门历史文化名

镇余东镇、天生港和如皋水绘园东大街及集贤里明清古民居建筑群、海安城东镇等文化遗产保护区。该区域严格按照自然与历史文化遗产保护的相关法律规定加以保护，严禁随意开发建设和破坏自然风貌与历史文化遗产，协调发展历史文化产业。

第五十一条 生态环境安全控制区

生态环境安全控制区是指重要水源地、湿地保护区等基于生态环境安全需要而进行土地利用特殊控制的区域。全市生态环境安全控制区总面积 1329.1 公顷，占全市土地总面积的 0.1%，主要包括沿江饮用水源保护区；栟茶运河、掘苴河等主要入海港口两侧滩面湿地保护区，苏通、崇海、崇启大桥桥头生态保护区，如东、启东等地沿海地下水保护区及海安里下河湿地保护区。应按照生态环境保护的相关法律规定加以保护，严禁随意开发与破坏生态环境。

第三节 县域土地利用调控

第五十二条 调控思路

根据全市总体发展战略，以各县（市、区）土地利用定位为基础，综合考虑各县（市、区）经济社会发展战略、土地利用现状和特点、资源环境条件和潜力、人口与经济发展目标等因素，结合土地利用综合分区和土地利用功能分区，制定各县（市、区）土地利用指导意见，合理确定各县（市、区）土地利用主要指标，加强县域土地利用调控，确保市级规划目标顺利实现。对约束性指标要层层落实，不得突破，对预期性指标要采取有效措施，力争实现。

第五十三条 崇川区

重点强化城市功能，提升区域中心职能，完善综合服务功能，保护老城历史人文景观。区内应注重城镇存量建设用地的内涵挖潜，优化老城居住空间，提高城镇土地利用效率，协调好旧城改造与历史人文景观保护的关系。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 871.0 公顷以上，城乡建设用地规模控制在 6689.7 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 90 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 1034.8 公顷以内。

第五十四条 港闸区

强化城市功能，整合制造业，加强现代服务业，承担工业、物流、娱乐休闲、居住等职能。区内应加强城中村改造，整合城乡建设用地，着力提高区域生态环境质量。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 3811.6 公顷以上，基本农田保护面积保持在 1153.3 公顷以上，城乡建设用地规模控制在 5316.7 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 161 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 1271.8 公顷以内。

第五十五条 南通经济技术开发区

综合性城市新区，重点发展高新技术、商务商贸和医疗教育事业。区内应按照土地节约集约利用原则，合理设置用地门槛，在满足产业发展合理用地需求的同时，有效控制新增建设用地规模。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 2123.1 公顷以上，基本农田保护面积保持在 493.3 公顷以上，城乡建设用地

规模控制在 6508.4 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 166 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 3932.5 公顷以内。

第五十六条 通州区

以临江城镇发展和临海临港产业为主，保留适度的综合农业生产，是南通市区的重要组团，将通州主城区建设成具江风海韵的现代化宜居城市，重点发展二甲镇、三余镇、石港镇等三个工业型城镇。明确分区组团，优化城镇用地布局，控制各类建设用地规模，以布局调结构，以结构促布局，努力提高允许建设区土地集约利用水平。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 76255.1 公顷以上，基本农田保护面积保持在 68949.4 公顷以上，城乡建设用地规模控制在 23278.3 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 90 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 1740.9 公顷以内，整理复垦开发补充耕地不少于 1486.0 公顷。

第五十七条 海安县

以农业综合生产为主，加大土地投入，改善农业生产条件，适度发展生态农业与工业，建成农业产业化与新型工业化有机融合的示范区和长三角北翼新兴制造业基地与区域性物流枢纽，重点发展海安城区、海安经济技术开发区与李堡镇、曲塘镇两个工业型重点镇。加强耕地与基本农田保护，在完成耕地与基本农田保护任务基础上，为城镇扩张预留一定空间。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 55426.1 公顷以上，基本农田保护面积保持在 52150.9 公顷以上，城乡建设用

地规模控制在 20347.8 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 100 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 958.9 公顷以内，整理复垦开发补充耕地不少于 1412.3 公顷。

第五十八条 如东县

西部与南部以农业综合生产为主，东部与北部注重沿海滩涂资源的合理利用，以发展优势资源为依托、港口开发为特色的沿海工业为主，重点发展如东城区、工贸旅游型城镇洋口镇和长沙镇、岔河镇两个工业型重点镇。稳步提高耕地资源数量与质量，加强沿海滩涂资源开发，提高土地集约利用水平和生态环境承载力。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 108279.7 公顷以上，基本农田保护面积保持在 101456.6 公顷以上，城乡建设用地规模控制在 24636.3 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 123 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 973.9 公顷以内，整理复垦开发补充耕地不少于 4440.6 公顷。

第五十九条 启东市

以临江城镇发展和临海临港产业及滩涂围垦为主，形成围绕海洋开发的江海特色城市，重点发展启东城区、工业型城镇近海镇、生态旅游型城镇寅阳镇和工贸旅游型国家级中心渔港吕四港镇。适时适度开发沿海滩涂资源，注重区域生态环境保护，优化城镇用地布局，努力提高城镇用地集约利用水平。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 72178.8 公顷以上，基本农田保护面积保持在 67712.1 公顷以上，城乡建设用

地规模控制在 16838.2 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 80 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 941.0 公顷以内，整理复垦开发补充耕地不少于 2608.3 公顷。

第六十条 如皋市

全市以农业综合生产和生态农业园建设为主，加强生态建设和环境保护，适度发展港口工业，将如皋城区建设成集历史文化、旅游、港口型宜居城市，重点建设港口工业及生态旅游镇长江镇和综合工贸城镇搬经镇。确保规划期内耕地及基本农田保护任务的顺利完成，优化农用地布局，构建高产、高效的农用地格局，适度控制建设用地扩展，提高城镇土地利用效率。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 81311.1 公顷以上，基本农田保护面积保持在 77433.2 公顷以上，城乡建设用地规模控制在 31295.1 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 104 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 977.2 公顷以内，整理复垦开发补充耕地不少于 1430.5 公顷。

第六十一条 海门市

以临江城镇发展和临海临港产业为主，培育发展外向型工贸，是南通市区的重要组团，将海门城区建设成具江海特色的宜居创业城市，重点发展三星镇、包场镇两个重点镇。根据产业特色优化城镇用地布局，在布局优化基础上，控制各类建设规模，形成各类用地高效集约、布局科学的城镇用地格局场面。

土地利用主要调控指标：到 2020 年，耕地保有量保持在 57004.4

公顷以上，基本农田保护面积保持在 56551.2 公顷以上，城乡建设用地规模控制在 23298.3 公顷以内，人均城镇工矿用地控制在 106 平方米以内，新增建设用地占用耕地控制在 999.0 公顷以内，整理复垦开发补充耕地不少于 1452.3 公顷。

第六十二条 探索区域利益协调机制

构建“优势互补”、“资源共享”和“利益补偿”机制。通过调整产业政策，利用不同区域的发展优势，合理实现产业的纵向分配，使不同产业的利益在不同地区实现合理分享；在地方短期利益与区域长期利益不一致时，对放弃短期利益的地方予以补偿；探索区域共同发展基金制度，对扶持落后地区发展、区域共享的公共服务设施、环境设施、基础设施建设提供资金支持；探索包括区域公约等形式在内的区域利益协调机制。

第六章 保护和合理利用农用地

第一节 严格保护耕地

第六十三条 耕地保护目标

2010 年、2020 年全市耕地保有量分别保持在 457916.3 公顷（6868745 亩）和 457260.9 公顷（6858914 亩）以上。

第六十四条 控制和引导非农建设占用耕地

建设项目选址必须符合规划，且贯彻不占或少占耕地的原则，确需占用耕地的，应尽量占用等级较低的耕地。到 2010 年和 2020 年全市新增建设占用耕地分别控制在 4235.3 公顷（63530 亩）和 12830.0 公顷（192450 亩）以内。

第六十五条 合理进行农业结构调整

以促进农业增效、农民增收为目标，合理安排种植业内部结构调整，引导农业结构向优化农业产业布局方向、有利于增加耕地的方向调整，有效控制农业结构调整占用耕地，鼓励农民种植粮食、保护耕地资源。严禁借农业结构调整之名，进行破坏耕作层的其他产业活动，力争规划期内将农业结构调整占用耕地控制在 2413.4 公顷（36201 亩）以内。

第六十六条 大力补充耕地

坚持“占补平衡”，各类非农建设确需占用耕地的，必须补充数量相等、质量相当的耕地。到 2010 年和 2020 年全市土地整治补充耕地面积分别不少于 4235.3 公顷（63530 亩）和 12830.0 公顷（192450 亩）。

根据耕地后备资源状况，确定各县（市）耕地补充任务。

第六十七条 提高耕地质量

继续实施提高农业生产基本条件为重点的中低产田改造工程，加强农田基础设施建设。因地制宜，分类规划，综合配套，全面提高农业抗御自然灾害的能力。

第二节 加强基本农田保护与建设

第六十八条 基本农田保护目标

按照省级规划下达的基本农田保护任务，规划期内全市基本农田保护面积保持在 425900.0 公顷（6388500 亩）以上，在此基础上，多划一定数量的基本农田，用于基本农田不可预见的占用或布局调整时补划。

第六十九条 划定基本农田集中区

结合土地利用功能分区，将基本农田分布集中度相对较高、优质基本农田所占比例相对较大，需重点保护和建设的区域划定为基本农田集中区。全市共划定 297682.0 公顷（4465230 亩）基本农田集中区。

第七十条 调整基本农田布局

严格按照“面积不减少，质量有提高，布局总体稳定”的调整方针，结合建设用地边界和基本农田保护目标，对基本农田进行适量的局部调整。重点将中心城区、各县（市）主城区、重点镇允许建设区内的基本农田适度调出，低等别、质量较差及生态脆弱地区的基本农田调出；将高等别、集中连片、已验收合格的土地整治新增的优质耕地调入。

第七十一条 建设高标准基本农田

结合“万顷良田建设工程”，积极开展基本农田示范区建设。建立基本农田建设集中多元投入制度，加大公共财政支持力度，综合利用基本农田保护资金、农业综合开发资金、农田水利建设资金和土地整治资金，进行重点投入，加大基本农田整理和高标准基本农田建设力度，通过对田、水、路、林、村的综合整治，形成规模效益，提升基本农田质量。

第七十二条 强化基本农田管理

贯彻“全面规划、合理利用、用养结合、严格保护”的方针，严格落实基本农田保护政策。所确定基本农田保护指标由县（市）级人民政府负责在基本农田专项规划中落实至斑块与农户，并标注到土地承包经营权登记证书上。不得随意改变基本农田用途与位置，除法律规定的情形外，严禁其他各类建设占用基本农田；确需占用的，依法定程序报经批准，并按照“先补后占”的原则，补划数量、质量相当的基本农田。加强基本农田监测体系建设，借助遥感和地理信息系统，对基本农田保护实施有效的动态监测。

第三节 统筹安排各类农用地

第七十三条 保持园地规模基本稳定

到 2010 年和 2020 年全市园地面积分别为 36921.1 公顷（553817 亩）和 37151.6 公顷（557274 亩）。积极发展优质果园、花卉苗木生产，扩大桑园集中连片种植规模，加强蚕桑基地建设，促进品种结构调整和产品质量提高。调整园地布局，引导新建园地向条件适宜的地

区集中发展。加强中低产业园地的改造和管理，提高园地单产和效益。

第七十四条 加强林地建设

加快实施“绿色南通”建设工程，以扩大林业资源总量、增加林木覆盖率为总体目标，到 2010 年和 2020 年全市林地面积分别达到 7550.3 公顷（113255 亩）和 13265.9 公顷（198989 亩）。重点建设沿江沿海防护林体系，加强宜林地造林，将部分低产园地调整为林地，多途径增加林地面积。按照“严格保护、积极发展、科学经营、持续利用”的原则，严格林地征占用管理，加强低效林地改造。

第七十五条 合理安排其他农用地

完善农田基础配套设施，提高其他农用地利用率。科学合理安排畜禽养殖用地，重点制定水产养殖用地计划，适度扩大沿江沿海地区水产养殖规模，鼓励规模化经营，推行特种水产养殖和生态水产养殖。

第四节 全面推进土地整治

第七十六条 加强农用地整理

积极稳妥地开展田、水、路、林、村的综合整治，切实加大农业综合开发中的中低产田改造力度，重点建设高标准基本农田，增加有效耕地面积，提高耕地质量，改善农村生产生活条件和生态环境。结合基本农田保护示范区建设，重点开展基本农田集中区的土地综合整治。2006 到 2010 年和 2020 年，农用地整理面积分别不少于 58103.9 公顷（871559 亩）和 148565.4 公顷（2228481 亩），新增耕地面积分别为 1210.5 公顷（18158 亩）和 3839.4 公顷（57591 亩）。

第七十七条 稳步推进农村居民点整理

按照依法依规、尊重民意、因地制宜、循序渐进的原则，结合“万顷良田建设工程”，组织农村居民点整理，加大农村废弃土地和闲置宅基地整理力度，开展迁村并点、退宅还田。到 2010 年和 2020 年，分别完成农村居民点用地整理 162.3 公顷（2435 亩）和 869.4 公顷（13041 亩），新增耕地面积分别为 113.6 公顷（1704 亩）和 608.6 公顷（9129 亩）。

第七十八条 稳定和拓展土地整理投资渠道

依法依规足额征收新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费等规费，稳定土地整理资金投入渠道，严格土地整理资金的收缴管理和集中使用，积极支持“万顷良田建设工程”。按照“谁投入、谁受益”的原则，完善投资激励机制，吸引更多社会资金，推进土地整理产业化。

第七十九条 科学规划沿海滩涂开发

根据滩涂资源和近岸海洋条件，结合海域使用法、海洋功能区划等有关规定和规划，在不破坏生态环境、不改变辐射沙洲总体动力格局、不影响深水航道和入海河道河口排水功能的情况下，依法、合理、科学地确定沿海滩涂开发的范围和时序。采用产业开发、城镇建设、农业发展和生态保护与建设兼顾相容的方式，确定农用地、生态用地、建设用地比例，提高土地资源利用率，有效拓展发展空间。重点对海岸潮间带和潮下带滩涂、高程在理论基准面 2 米以上的海域滩涂在保护前提下，合理利用滩涂资源。结合沿海开发规划和南通“十二五”规划，规划期间共安排 18044.0 公顷的沿海滩涂开发，其中用于耕地补充的沿海滩涂开发规模为 8573.6 公顷。到 2010 年和 2020 年，全

市开发其他土地 2743.6 公顷（41154 亩）和 8573.6 公顷（128604 亩），新增耕地分别为 1766.6 公顷（26499 亩）和 5520.7 公顷（82811 亩）。

第八十条 积极探索开发经营机制

探索统一规划、分步实施、属地管理、市场运作的沿海滩涂围垦开发新机制。建立以政府资金为引导，以社会资金为主体的多元化投融资机制，采取市场化经营模式，有序推进沿海滩涂科学开发。

第八十一条 加快废弃地复垦

按照统筹规划、突出重点、用途适宜、经济可行的要求，加快挖损压占、砖瓦窑场等废弃土地的复垦，积极改善复垦区域土地生态环境，合理安排复垦土地的利用方向、规模和时序。到 2010 年和 2020 年，完成土地复垦面积分别为 1635.0 公顷（24525 亩）和 4087.6 公顷（61314 亩），新增耕地分别为 1144.5 公顷（17168 亩）和 2861.3 公顷（42920 亩）。

第八十二条 及时复垦新增废弃地

推广先进的土地复垦工程和生物技术，恢复土地的生产生态功能。结合国家、省重点项目建设，及时、全面复垦新增工矿、交通和水利沿线废弃地，恢复土地的生产生态功能。

第八十三条 落实土地复垦责任制

按照“谁破坏、谁复垦”的原则，由造成土地破坏的单位严格履行复垦义务，确保规划期内土地复垦目标的实现。

第七章 节约集约利用建设用地

第一节 严格控制建设用地规模

第八十四条 严格控制建设用地总规模

到 2010 年和 2020 年，全市建设用地规模分别控制在 174522.7 公顷（2617841 亩）和 185144.9 公顷（2777174 亩）以内，比 2005 年分别净增 6419.4 公顷（96291 亩）和 17041.6 公顷（255624 亩）。

第八十五条 高效配置新增建设用地

需求引导和供给调节相结合，合理安排各类建设用地增量。保障必要的重点基础设施用地以及生态环境保护要求的重点项目用地，合理保障城镇发展用地和产业集聚区用地。2006 到 2010 年和 2020 年全市新增建设用地总量分别控制在 7354.4 公顷（110316 亩）和 20886.6 公顷（313299 亩）以内；其中新增建设用地占用农用地总量分别控制在 5430.1 公顷（81452 亩）和 17200.7 公顷（258011 亩）以内；新增建设用地占用耕地总量分别控制在 4235.3 公顷（63530 亩）和 12830.0 公顷（192450 亩）以内。

第八十六条 适度开发其他土地

结合《江苏沿海地区发展规划》，坚持因地制宜的原则，科学规划滩涂开发，兼顾农业开发与生态建设，集中布局城镇和大型临港产业用地，提高土地资源利用率。

第八十七条 严格实行年度计划管理

在规划确定的新增建设用地规模总体控制下，根据建设用地需求

和利用状况，制定建设用地年度计划，分类分区域下达新增建设用地总量、新增建设用地占用农用地、新增建设占用耕地等计划指标。

第八十八条 充分挖掘存量建设用地潜力

充分利用市场经济的手段引导和推动城镇土地置换，加大对城镇闲置地、空闲地和批而未供土地的清查与整治力度，将盘活挖潜存量土地与新增建设用地计划指标挂钩，建立激励机制和责任追究机制，促进存量建设用地内涵挖潜。鼓励和引导工矿企业通过依法转让、出租、内部调整等途径盘活存量土地，控制新建、扩建项目用地，充分发挥存量土地资产的效益。

积极开展农村居民点整理。按照“因地制宜、科学规划、统筹实施、权责一致，尊重民意”的原则，在完成农村居民点整理补充耕地任务的基础上，按照“先垦后用”的模式，引导各县（市）探索实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的试点工作，缓解城镇建设用地供需矛盾。

第二节 统筹安排城乡建设用地

第八十九条 合理控制城乡建设用地规模

优化配置城镇工矿用地，整合规范农村居民点用地，控制城乡建设用地规模，推进城乡统筹发展。2010 年和 2020 年，城乡建设用地规模分别控制在 152175.5 公顷(2282633 亩)和 158208.9 公顷(2373134 亩)以内，比 2005 年分别净增 3328.7 公顷（49931 亩）和 9362.1 公顷（140432 亩）。

第九十条 严格控制城镇工矿用地规模

调整和优化城镇发展格局，整合现有各类开发区、工业集中区，促进产业集聚和土地节约集约利用。到 2010 年和 2020 年，城镇工矿用地分别控制在 39816.0 公顷（597240 亩）和 46556.5 公顷（698348 亩）以内，比 2005 年分别净增 3491.0 公顷（52365 亩）和 10231.5 公顷（153473 亩）。

第九十一条 优化城镇空间发展格局

遵循“提升中心城区、强化县市主城区、协调区域发展”的城乡空间发展策略，采取集中与轴向相结合的空间发展模式，构建以城镇都市区为主、以“掘港-长沙”城镇组群及“汇龙-吕四”城镇组群和“如皋-海安”城镇组群为副、以 15 个重点镇为节点的“一主三副多中心”城镇空间发展格局。

第九十二条 整合开发区和工业集中区

根据区位条件和产业关联度，淡化行政区划，强化经济区划，实行联动开发、资源共享、功能互补、配套发展，构筑“三沿”（沿江、沿海、沿线）产业带，形成六板块（沿江都市核心区、临沪产业配套区、通西滨江开发区、通洋江海联动区、通吕江海联动区和通北轴向伸展区）、十三区（十三个省级以上开发区）和 46 个重点工业集中区的产业空间发展格局。

第九十三条 保障农村建设必需用地

重点保障农村生产、农民生活必需的基础设施建设和公共事业发展用地，适度安排农村居民点新增用地指标。2010 年和 2020 年全市农村居民点用地规模分别控制在 112359.5 公顷（1685393 亩）和

111652.4 公顷（1674786 亩）以内。

第九十四条 稳步推进农村居民点整理

在充分尊重农民意愿、保障农民权益的基础上，加快村庄闲置空闲地、废弃地整理和复垦，通过整体搬迁、拆旧建新、归村并点、“城中村”改造等整理模式，结合新农村建设，与村镇规划协调，合理布局中心村，推动农村居民点用地的空间整合，实现农村居民点用地规模的逐步缩减。

第九十五条 加强农村宅基地管理

合理安排农村宅基地，严禁超标准占地建房，逐步解决已有的农村宅基地超标问题。新建住宅必须按规划集中建设，严禁不符合规划的农村居民点建设，严格控制农民住宅原地翻扩建。原有宅基地已达标的，不再安排新增宅基地。

第三节 保障必要的基础设施用地

第九十六条 保障重点基础设施用地

以过江通道、江海港口和产业发展为契机，加快铁路、公路、机场、港口码头等基础设施建设，提高现有交通水利用地的利用效率。2010 年和 2020 年交通水利用地分别控制在 19306.5 公顷（289598 亩）和 23895.3 公顷（358428 亩）以内，比 2005 年分别净增 3090.7 公顷（46361 亩）和 7679.4 公顷（115191 亩）。

第九十七条 合理配置铁路用地

适度增加铁路用地规模，保障铁路客运专线、城际轨道交通、路网干线等重点工程的用地需求，引导铁路建设节约用地，形成以“两

纵两横”铁路为主骨架，沿江沿海铁路和五条港区铁路为支线，联通京沪、陇海的铁路运输体系。

第九十八条 统筹安排公路用地

按照节地优先、建设新路 with 复垦废弃路相结合的要求，加强对公路选线节地的引导，防止盲目重复建设。完善高速公路网，加快建设扬启高速，并与沿海高速、宁启高速等形成“二环、三射、四通道”骨架高速公路网。提高国省干线、重要县道等干线公路网等级，建成“十纵五横”干线公路网，形成县际之间 1 小时交通圈。

第九十九条 优先安排机场用地

加快推进南通兴东机场改扩建，以建成上海航空枢纽辅助机场、国家 4E 级一类口岸机场为目标，形成对外开放的航空运输体系。

第一百条 整合港口码头用地

充分利用沿海、沿江岸线资源，开发江海大港口，形成多组式江海港群分布格局。整合开发沿江港口，以功能完善、服务优质、便捷高效的现代化港口体系建设为目标，以长江深水泊位的开发建设为重点，加快沿江港口、岸线等资源的整合。加快开发沿海大港，打造洋口港区、吕四港区两大深水海港，高起点规划，分阶段推进，构建江海共兴新格局。

第一百〇一条 安排管道运输用地

支持西气东输重大工程建设，供天然气、燃气管道运输、区域供水主干及其配套设施用地，逐步形成以天然气、沿江沿海原油及成品油运输为主体的管道运输体系。

第一百〇二条 合理安排水利设施用地

按照水资源可持续利用、节水型社会建设、防洪保安及流域和区域治理的要求，巩固江海堤防、扩大引江并向滩涂增加供水能力，强化水利设施的规划选址。集中力量整治和贯通运输需求旺盛的干线航道，形成以“一纵一横一联”干线航道网为主体的内河航道运输体系。

第一百〇三条 保障能源产业用地

大力发展气电、火电和热电等能源，优化能源用地布局，严格项目用地管理，重点保障大型油气工程、输变电工程和电力电网建设用地，促进能源工业持续发展，增强能源保障能力。根据电力送出的需要，积极筹划电力过江通道的建设。搞好城乡电网建设与改造，增强供电能力和可靠性。

第四节 建设用地空间管制分区

第一百〇四条 分区思路

以生态敏感性分区为前提，综合考虑耕地利用及城镇发展的适宜性，根据城镇发展方向和环境约束程度，结合上级规划下达的城乡建设用地指标，在与相关规划充分协调、衔接基础上，划分建设用地空间管制分区，从空间上引导土地利用方向，管制城乡用地建设活动，有机协调经济发展与资源环境保护。

第一百〇五条 允许建设区

包括规划期内保留的现状城乡建设用地和新增城乡建设用地，是规划确定的城乡建设用地指标落到空间上的预期用地区。全市允许建设区总面积 158208.9 公顷，占土地总面积的 15.0%，主要分布在南通

市区及海安、如东、启东、如皋、通州、海门 6 县（市）及重点和一般乡镇境内。区内土地利用受规划指标和年度计划指标双重控制，并与相关规划衔接；规划实施过程中，在允许建设区面积不改变前提下，依据有关程序对空间布局形态进行适当调整，但不得突破建设用地扩展边界。

第一百〇六条 有条件建设区

包括建设用地规模边界之外、扩展边界之内的土地。全市有条件建设区总面积 8354.6 公顷，占土地总面积的 0.8%，主要分布在中心城区及各县（市）城镇拓展方向的城镇结合部地带，按照不突破规划建设用地规模控制指标的原则，用于规划建设用地的布局调整。

第一百〇七条 限制建设区

包括南通市域范围内除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区之外的其他区域，全市限制建设区面积 880180.3 公顷，占土地总面积的 83.6%。区内土地主导用途为农业生产空间，是开展土地整治的主要区域；新增建设用地严格受规划指标约束，禁止城、镇、村新增建设，严格控制线型基础设施和独立建设项目用地。

第一百〇八条 禁止建设区

包括禁止边界内的自然保护区核心区、森林公园、湿地公园、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、水源保护区的核心区等区域。全市禁止建设区面积 6696.1 公顷，占土地总面积的 0.6%。区内土地为生态保护与建设空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设；除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

第八章 协调土地利用与生态环境建设

第一节 优化生态用地结构和布局

第一百〇九条 总体思路

以水源保护区、森林公园、湿地公园及自然保护区等点状生态高敏感区为核心，以江河、道路沿线绿化带为生态隔离屏障，以沿江、沿海、农田、城镇防护林网为网络，协调配置生态用地与建设用地，合理分配各类生态用地规模，构建以自然保护区、生态隔离带、防护林网为主的土地生态安全网络体系。

第一百一十条 生态敏感区

包括重要的自然保护区、水源保护区、森林公园、湿地公园、重要滩涂湿地、风景名胜区等。

1、自然保护区：指启东长江口北支湿地省级自然保护区和江苏如东县野生动物市级自然保护区。

2、水源保护区：包括狼山饮用水源保护区、洪港饮用水源保护区、长青沙饮用水源保护区、李港饮用水源保护区、长江芦泾港饮用水源保护区、新通扬运河（海安）饮用水源保护区、启东市饮用水源保护区、永兴港汇龙镇饮用水源保护区、海门市饮用水源保护区、长江（海门）饮用水源保护区、南通市西北片饮用水源保护区、如海运河如城饮用水源保护区。

3、森林公园：主要包括沿江森林公园、沿海森林公园等区域。

4、重要滩涂湿地：主要包括拼茶运河、掘苴河、掘坎河、如泰

运河、遥望港、通吕运河、蒿枝河、通启运河等主要入海港口、入海口两侧滩面，苏通大桥湿地、如东沿海湿地、启东沿海湿地、海安老坝港沿海湿地、墩头镇里下河湿地保护区等区域。

5、风景名胜区：包括狼山风景名胜区、濠河风景名胜区、老洪港风景区、苏通大桥北桥头风景区、石港风景区、江海风景区、圆陀角风景区等。

第一百一十一条 生态隔离带

指以“一纵二横”为主的全市性生态隔离区域。

“一纵”为沿如海运河生态隔离带，“二横”为环南通市区生态隔离带和沿通启运河生态隔离带。

第一百一十二条 防护林网

包括沿江和沿海防护林网、农田防护林网、内河河道和城镇生态林体系等。

依托各区域不同的绿化基础，营造“区域局部各异，功能整体互补”的市域全覆盖林网体系。重点建设包括河堤主要风景区及主题公园的沿河、沿江、沿海防护林体系，加快农田林网的新建和现有林网的改造，稳步推进以创造“空气清新、环境优美、生态良好”的人居环境为目标的城镇林网体系建设。

第二节 加强沿江沿海生态环境分区保护

第一百一十三条 沿江平原开发与保护区

指南通中心城区、海门和通州沿江平原地带。该区城镇化和工业化发展迅速，土地开发强度大，生态环境保护压力巨大。必须加快产

业生态化改造，大力发展循环经济；加强对沿江区域供水水源地的保护；强化对各开发区建设的环境管理；保护林地植被和景观资源。

第一百一十四条 沿海滩涂生物多样性保护区

指临海公路以东、通吕运河以北的沿海滩涂地带。该区生物多样性比较丰富，人类活动干扰较大。必须进一步协调生态保护和经济建设；健全完善保护区的科学管理体系；加强区域生态保护的规划引导；维持沿海滩涂生态系统的稳定和良性循环；在不影响区域整体生态环境状况前提下，适度发展生态旅游及其他生态经济产业，为生物多样性保护提供经济支持。

第一百一十五条 河口湿地生态系统维护区

指启东通吕运河以南的沿江河口湿地地区。该区拥有丰富的水资源、动植物资源和滩涂资源。必须进一步加大沿江湿地的保护力度，建立良性循环的湿地生态系统；有序开发生态旅游资源，重点开发建设启东寅阳圆陀角风景区，促进地方经济可持续发展。

第三节 创建环境友好型土地利用模式

第一百一十六条 城镇建设节约集约利用模式

科学制定和严格控制人均城镇用地指标。加大旧城改造力度，加快工业园区化步伐，总结推广节地新技术，形成新型城镇节地利用模式。

第一百一十七条 生态和观光农业用地模式

开展生态清洁型小流域建设，在农业生产中减少化肥、农药投入，种植与养殖结合，形成循环利用生物链。把农业结构调整与增加农民

收入、防治农业面源污染和改善区域生态环境有机结合起来，充分发挥资源潜力和物种多样性优势，建立良性循环经济体系，促进农业持续稳定发展，实现经济、社会、生态效益的统一。

第一百一十八条 沿海滩涂区用地模式

按照开发与保护并重的原则，适度进行滩涂开发并控制开发速度。以综合开发为方向，合理布局农业、生态及建设用地空间，农业空间占围垦区 60%左右，主要发展规模化的种植业、养殖业；生态空间占围垦区 20%左右，主要用于扩大自然保护区、湿地、水域和沿海防护林建设；建设用地空间占围垦区 20%左右，主要用于城镇、港口和临港产业的发展。开发过程中应特别注意湿地和入海河口泄洪通道保护，促进沿海滩涂区域全面、协调、可持续利用。

第一百一十九条 江河流域用地模式

江河流域土地利用的重点是涵养水源，坚持生态控制与生态修复相结合，积极开展江河流域采矿破坏地的生态修复；保护和营造水源涵养林、防护林，大力发展循环经济和生态经济。

第九章 中心城区用地规划

第一节 土地利用现状

第一百二十条 规划控制范围

将主城区及其相关联的功能组团所涉及的城区与乡镇纳入中心城区规划控制范围，涉及崇川区的钟秀、任港、文峰、城东、和平桥、新城桥、虹桥、学田、狼山、观音山，港闸区的永兴、唐闸、天生港、秦灶、幸福，开发区的竹行、小海、新开、中兴、南通农场，通州区的兴仁、先锋等镇（街道、场），总面积 377.8 平方公里。

第一百二十一条 土地利用现状

2005 年中心城区土地总面积 37776.0 公顷（566639 亩），占全市土地总面积的 3.6%。其中农用地 19319.9 公顷（289799 亩），占中心城区总面积的 51.1%；建设用地 16587.7 公顷（248815 亩），占中心城区总面积的 43.9%；其他土地 1868.4 公顷（28026 亩），占中心城区总面积的 5.0%。

1、农用地

2005 年中心城区耕地面积 13866.6 公顷（207999 亩），占农用地的 71.8%；园地 239.5 公顷（3593 亩），占农用地的 1.2%；林地 181.2 公顷（2718 亩），占农用地的 0.9%；牧草地 1.6 公顷（24 亩），占农用地的 0.01%；其他农用地 5031.0 公顷（75465.4 亩），占农用地的 26.0%。

2、建设用地

2005 年中心城区城乡建设用地 14655.4 公顷（219831 亩），占建设用地的 88.4%；交通水利用地 1742.5 公顷（26318 亩），占建设用地的 10.5%；其他建设用地 189.8 公顷（2846.5 亩），占建设用地的 1.1%。其中城镇工矿用地 9836.9 公顷（181716 亩），占城乡建设用地的 67.1%；农村居民点用地 4818.5 公顷（27395 亩），占城乡建设用地的 32.9%。

3、其他土地

2005 年中心城区其他土地 1868.4 公顷（28026 亩），占中心城区土地总面积的 5.0%。其中水域 1799.2 公顷（26989 亩），占其他土地的 96.3%；自然保留地 69.2 公顷（1037 亩），占其他土地的 3.7%。

第二节 控制中心城区建设用地规模

第一百二十二条 控制建设用地规模

到 2010 年和 2020 年，中心城区建设用地规模分别控制在 19184.6 公顷（287769 亩）和 24158.6 公顷（362379 亩）以内，其中城乡建设用地规模分别控制在 16707.9 公顷（250618 亩）和 20749.5 公顷（311243 亩）以内；交通水利用地规模分别控制在 2287.0 公顷（34304 亩）和 3219.3 公顷（48290 亩）以内。

第一百二十三条 合理安排新增建设用地

到 2010 年，中心城区新增建设用地 2596.9 公顷（38954 亩），其中城乡建设用地新增 2052.5 公顷（30787 亩），交通水利设施用地新增 544.4 公顷（8166 亩）。到 2020 年，中心城区新增建设用地 7571.0 公顷（113565 亩），其中城乡建设用地新增 6094.2 公顷（91412 亩），

交通水利设施用地新增 1476.8 公顷（22152 亩）。

第一百二十四条 提高土地节约和集约利用水平

中心城区人均城镇工矿用地 2010 年和 2020 年分别由 2005 年的 104 平方米降至 102 平方米和 99 平方米。

第三节 明确中心城区发展方向与用地布局

第一百二十五条 空间发展策略

以中心城区现状形态为基础，以“提升中心职能、保护历史文化、创造宜居环境、交通引导发展”为空间发展策略，协调中心城区内部各组团的用地规模及布局，依托中心城区已有的基础设施，少占耕地，避让重要生态功能用地，保留绿色开敞空间，统筹安排各类用地布局。

第一百二十六条 发展方向

按照有利发展、保护资源、保护环境的要求，根据中心城区规划期内的土地利用定位、建设用地适宜性评价，并与城市总体规划等相关空间规划相协调，确定中心城区发展方向为：重点向东发展、积极向南发展，整合发展西、北方向，优化沿江区域。

第一百二十七条 用地布局

中心城区的城市空间依托带状、组团式空间结构，逐步引导并促进不同产业在空间上的集聚，形成各具特色的“两轴三区四带”的空间结构。“两轴”指城市南北发展主轴和东西发展次轴。南北发展主轴沿长华路—工农路—星湖大道，东西发展次轴沿青年路。“三区”指核心区、北部片区、南部片区。“四带”指九圩港绿带、通吕运河绿带、狼山风景区绿色廊道、老洪港风景区绿色廊道。

1、核心区：依托崇川区，着力发展都市工业和金融保险、商务会展、现代物流、旅游休闲、科技信息等现代服务业用地。

保护性开发老城区，保护历史文化资源，加快老区和城中村改造，改善人居环境；进一步加快新城区建设步伐，大力发展现代商务服务业，建成功能齐全、商业繁荣、环境优美的现代新城；统筹兴仁、先锋等周边镇发展，打造科教、产业与人居相得益彰的现代化观音新城；形成具有浓厚历史文化底蕴和现代文明气息的独特城市风貌；。

2、南部片区：依托国家级经济技术开发区、苏通科技产业园，放大苏通大桥的“南大门”效应，重点发展装备制造、电子信息，新材料、生物医药等先进制造业，积极发展服务外包、商务信息等现代服务业，突出基础设施建设，不断完善功能配套，打造南翼新城。

3、北部片区：依托港闸区，充分发挥沪通铁路、锡通通道“西大门”、火车站“北大门”效应，围绕火车站和火车西站规划建设现代物流园区，加快改造唐闸、天生港等老镇区，全面打造北翼新城区。

第四节 中心城区建设用地空间管制

第一百二十八条 调控思路

根据中心城区建设用地布局现状及发展方向，按照有利发展、保护资源、保护环境的要求和规划确定的建设用地面积指标，严格控制中心城区新增建设用地规模，切实保护狼山、濠河风景区以及老洪港绿色走廊等具有景观、间隔作用的生态用地，划定中心城区建设用地规模边界和扩展边界，形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区，明确分区管制规则，引导城镇及产业用地合理布局。

第一百二十九条 允许建设区

1、范围

指中心城区建设用地规模边界所包含的区域，总面积 24158.6 公顷，占中心城区土地总面积的 64.0%，该区细分为内涵挖潜区与新增建设用地发展区。

（1）内涵挖潜区，为现状建设用地区，总面积 16587.7 公顷，占允许建设区的 68.7%。

（2）新增建设用地发展区，为新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域，总面积 7571.0 公顷，占允许建设区的 31.3%。

2、管制措施

区内土地主导用途为城、镇、村或工矿建设发展空间；土地利用必须符合土地利用年度计划指标约束和土地管理政策，并与依法批准的相关规划衔接；规划实施过程中，在允许建设区面积不改变的前提下，其空间布局形态可适当调整，但不得突破建设用地扩展边界。

（1）内涵挖潜区：大力推进旧城、旧村和旧工业园区等城乡建设用地整理，积极开展闲置地、空闲地、废弃地以及其他低效用地的处置和高效利用，促进土地资源的集约利用。

（2）新增建设用地发展区：严格按照土地利用总体规划和土地利用年度计划供地，提高新增建设用地供地门槛，促进节约集约用地。

第一百三十条 有条件建设区

1、范围

指建设用地规模边界之外、扩展边界以内的区域，在不突破规划

建设用地规模控制指标的前提下,可用于规划建设用地区布局调整的土地。主要分布在中心城区主要拓展方向的城乡结合部地区,总面积 2530.9 公顷,占中心城区土地总面积的 6.7%。

2、管制措施

(1) 区内土地符合规定的,可依程序办理建设用地审批手续,同时相应核减允许建设区用地规模。

(2) 规划期内建设用地扩展边界原则上不得调整,确需调整的按规划修改处理,严格论证后依法报批。

第一百三十一条 限制建设区

1、范围

中心城区范围内除允许建设区、有条件建设区外的其他区域。主要有耕地、园地、林地等农用地和部分其他土地,总面积 11084.4 公顷,占中心城区土地总面积的 29.3%。

2、管制措施

(1) 区内土地主导用途为农业生产空间,是开展土地整理复垦开发和基本农田建设的主要区域。

(2) 区内新增建设用地严格受规划指标和年度计划指标双重约束,禁止城、镇、村新增建设,严格控制线性基础设施和独立建设新增用地;

(3) 规划中已列明、且已安排用地布局的线性建设项目,符合规划;规划中未列明、或虽已列明但未安排用地布局的线性建设项目,须认真组织开展项目选址和用地的专家论证,依照法定程序报批。

第一百三十二条 禁止建设区

指中心城区范围内水源保护区的核心区，其面积为 2.1 公顷，占中心城区土地总面积的 0.01%。区内土地为生态环境保护空间，严格禁止与主导功能不相符的各项建设；除法律法规另有规定外，规划期内禁止建设用地边界不得调整。

第十章 土地利用重大工程与重点项目

第一节 土地利用重大工程

第一百三十三条 高标准农田建设工程

加快高标准农田建设，重点推进“万顷良田建设工程”。通过大规模的田、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。其中如皋长江、柴湾、如城“万顷良田建设工程”建设规模 3918.7 公顷，新增耕地 697.6 公顷；通州金沙、南通盐场“万顷良田建设工程”建设规模 1192 公顷，新增耕地 369.5 公顷；海安城东、墩头、雅周“万顷良田建设工程”建设规模 1936.9 公顷，新增耕地 294.2 公顷；海门海永、临江、海门“万顷良田建设工程”建设规模 1014.9 公顷，新增耕地 165.0 公顷；港闸陈桥、幸福街道“万顷良田建设工程”建设规模 2393.70 公顷，新增耕地 776.0 公顷；如东洋口、掘港“万顷良田建设工程”建设规模 2546.7 公顷，新增耕地 310.0 公顷；启东近海等镇“万顷良田建设工程”建设规模 1400.0 公顷，新增耕地 280.0 公顷。

第一百三十四条 土地整治重大工程

1、海安如皋土地综合整治工程，主要包括海安和如皋西部，南起如皋常青镇，北至海安胡集镇，整治区总面积 29621.2 公顷。主要通过村镇规划控制撤并零散的农村居民点，以及土地平整、沟渠配套，整理废弃闲散土地，增加耕地面积。

2、海安如东农用地整理工程，主要包括海安角斜镇、如东袁庄镇和如东河口镇西部，整理区总面积 16736.4 公顷，通过沟、渠、田、林、路的综合整治增加耕地。

3、如东土地复垦工程，主要位于如东西部，主要包括双甸镇东部、岔河镇西南部和新店镇中部，复垦区总面积 5539.2 公顷，通过砖瓦窑业用地、交通基础设施沿线及部分工矿用地复垦增加耕地。

4、如东农用地整理工程，主要位于如东中部，主要包括丰利镇、马塘镇、洋口镇等乡镇，整理区总面积 24556.0 公顷，通过与中低产田改造、农业结构调整相结合，提高农用地集约化利用的程度，增加耕地面积。

5、启东土地综合整治工程，分为启东西北部土地综合整治区和启东部综合整治区，包括合作镇、王鲍镇、南阳镇、新安镇等乡镇，整治区总面积 33865.0 公顷，主要通过完善田间道路、林网配套、沟渠改造，改良中低产田，增加耕地面积，提高耕地质量。

6、启东沿海滩涂保护与合理利用工程，即启东东部沿海，南起寅阳镇，北至海富镇，工程总面积 8378.53981.0 公顷，通过加强水利设施建设，对滩涂资源进行合理开发利用，增加耕地面积。

7、如东沿海滩涂保护与合理利用工程，即如东南部沿海，南起兵房镇，北至长沙镇，工程总面积 9665.54592.6 公顷，以适当加强水利设施建设为主，增加耕地面积。

8、海门土地整理工程，位于海门中部四甲镇南部的农用地整理区、悦来镇西南部和临江镇北部的建设用地整理区，整理区总面积

5050.3 公顷，主要通过完善田间道路、林网配套、沟渠改造，做好水土保持，改造中低产田、园地、林地、荒草地和养殖水面，增加耕地面积，提高土地利用率和产出率，改善生态环境质量。

第一百三十五条 生态环境建设工程

1、生态隔离带与生态防护林建设工程

推进沿如海运河生态隔离带、环南通市区生态隔离带、沿通启运河生态隔离带等三大生态隔离带的建设。

重点建设沿江、沿海生态防护林和河堤护岸造林工程，完善农田林网，加强城镇绿化建设。

2、自然保护区建设工程

重点加强长江口北支湿地自然保护区和江苏如东县野生动物市级自然保护区的建设和管理，严格限制渔业捕捞、农业生产等开发利用活动，以保护珍贵的湿地生态系统及珍稀动植物资源。

在如东县大豫镇一带新建以沿海滩涂及野生生物资源为保护重点的自然保护区，设立管理机构，制订保护区管理办法，保护沿海湿地生物多样性。

3、长江岸线及沿海滩涂保护工程

严格控制长江岸线开发利用范围，留足生态生活岸线，保护沿江重要生态资源；加强岸线整治，提高岸线使用价值；合理布置岸线工程，避免对其他岸线的不利影响。

将北凌河、栟茶运河、掘苴河、掘坎河、遥望港、通吕运河、通启运河等主要入海港口、入海河口两侧滩面划定为生态保护区，禁止

在保护区范围内围垦开发。

第一百三十六条 保障措施

1、加强组织领导

加强领导，认真组织，精心部署，强力推进。加大部门间统筹、联动、协调力度，充分调动各方面积极性，确立全局意识，加强协作，相互配合，形成合力。

2、建立多元融资机制，加大资金投入

形成中央财政资金、地方财政资金和社会资金共同投入格局。一是加大争取中央、省财政资金力度；二是加大市、县（市、区）财政资金配套投入，合理调度使用地方财政资金，加大以工补农返农力度；三是鼓励和引导企业投入和农民筹资投劳等。

3、规范项目管理

一是完善立项管理办法，提高立项工作的透明度和竞争性，全过程接受社会监督。二是建立项目责任人联系制度，层层建立责任制，形成责任制网络。三是规范操作，严格按照国家相关资金和项目管理办法，实行规范管理，同时，适当简化不必要的手续，提高工作效率。四是建立健全项目绩效考评制度和奖惩制度，引导和鼓励基层重视项目建设和管理，并与项目计划安排紧密挂钩。五是严格执行立项公示制、工程招投标制、工程建设监理制和项目法人制，积极推行科技委托制，切实提高项目建设质量和管理水平。

第二节 土地利用重点项目

第一百三十七条 铁路

保障铁路客运专线、城际轨道交通、路网干线等重点项目。推进沪通铁路，宁启铁路南通至启东段，宁启复线电化，海洋铁路，沿海客运专线连云港至南通段、南通至常熟段，新长铁路海安至宜兴段等重点项目建设。

第一百三十八条 公路

完善高速公路网。优先保障江都至海安高速公路，沪陕线启东至崇明大桥及接线，无锡至南通过江通道南北公路接线，海安至启东高速公路，南通至洋口港区高速公路等项目用地，加快建设 204 国道、328 国道、221 省道、223 省道、334 省道、336 省道等项目。

第一百三十九条 港口码头

加快建设沿江沿海岸线港口。规划近期优先保障天生港区、南通港区、如皋港区、任港港区、狼山港区、富民港区、江海港区、洋口港区等项目用地，远期优先保障如皋港区、通海港区、吕四港区等项目用地。

第一百四十条 机场

重点保障南通兴东机场项目。

第一百四十一条 管道运输

支持西气东输重大工程建设，适当兼顾天然气、燃气管道运输及其配套设施用地。优先保障苏中苏北管网工程、中石油如东接收站、江都-南通-如东-芙蓉管道等项目用地，建成扬州至南通市区天然气运输管网与“西气东输”第二气源如东 LNG 运输配套管网。

第一百四十二条 水利设施

重点安排长江流域防洪整治、沿海水利基础设施项目和改善引排条件结合水环境整治的内河治理工程用地，包括长江岸线整治及堤防除险加固工程、海堤达标建设工程、通榆河南延引江送水工程、临海引江供水线工程，以及如皋港水利枢纽工程、海门港闸达标改造工程、大洋港闸外迁工程等项目，统筹安排加快提高防灾减灾能力的区域治理工程，以及城市防洪工程等用地。

集中力量整治和贯通运输需求旺盛的干线航道，逐步消除堵挡碍航现象，重点安排连申线、通扬运河、通吕运河、如泰运河、洋口港疏港、吕四港疏港等航道整治工程。

第一百四十三条 能源

优先保障油田石油勘探开发海安凹陷产能建设等油田石油项目用地，500 千伏南通北变升压工程、500 千伏南通西站升压输变电工程、500 千伏南通南变升压输变电工程、500 千伏如东输变电工程、1000 千伏如东输变电工程、500 千伏通州输变电工程、500 千伏启东输变电工程等输变电项目用地和大唐吕四电厂、天生港电厂扩建、如东 LNG 配套燃气电厂、华能南通电厂扩建等电厂项目用地。

第一百四十四条 严格重点项目管理

1、按照清单，规范管理。严格按照规划确定的重点基础设施项目清单安排用地，对不在清单中的项目原则不予安排用地。

2、特事特办，快速审批。对重点项目的审批开辟“绿色通道”，精简审批流程，明确办结时限，全面跟踪服务，确保快速审批。

3、严格审查，节约用地。在用地预审上，严格核查用地指标，

尽量利用原有交通水利用地，防止多占多用、浪费土地，严防假借项目用地圈占土地，切实提高土地集约利用水平。

4、加强沟通，注重协作。加强与交通、水利、电力等相关部门的沟通协调，建立健全信息通报机制，及时解决问题，确保及时供地。

第十一章 规划实施保障措施

第一节 不断强化规划实施的法律手段

第一百四十五条 严格落实规划管理的法律法规

严格执行国家规划管理的法律法规，组织基层级政府对规划实施机构、运行程序、监督管理、动态监测、违法查处、规划调整等方面，制定具体的、可行的地方性行政措施，依法保证规划切实落实。

第一百四十六条 强化规划制定和实施的法律效力

严格规划编制、审查、批准、实施的法律程序，确保规划制定、实施的法律效力。严格规划的实施管理，督促基层政府严格按照依法批准的规划执行，不得随意调整修改。

第一百四十七条 完善规划实施的执法监督体系

健全并完善政府主导、部门联动的共同责任机制，依法监督规划实施，严肃查处各类违反规划的行为，国土、规划、公安、检察、法院、纪检监察等部门各司其职、联合执法，对有法不依、执法不严、擅自调整规划等失职、渎职等违法行为予以严惩。

第二节 充分发挥规划实施的经济手段

第一百四十八条 科学确定土地市场供应规模

运用价格机制抑制多占、滥占土地行为，通过税费机制减少浪费、滥用土地现象。在严格执行招标、拍卖、挂牌出让的前提下，合理确定各类经营性用地的供地规模。优先保证保障性住房用地供应，结合

南通产业特色，保障先进制造业、高新技术产业和现代服务业等重点产业用地。

第一百四十九条 大力发展二三级土地市场

加强二三级土地市场建设，建立土地市场交易平台，形成完善的土地价格体系；盘活城镇建设用地，加快农村集体建设用地使用制度改革步伐，稳步推进农村集体建设用地规范有序流转。

第一百五十条 加强土地税收管理

认真贯彻执行国家土地税收和土地管理的法律、法规和政策规定，强化土地税收征管；切实做好地价评估动态监测及基准地价确定更新工作，规范土地市场交易行为，防止国家税收流失；充分利用城镇土地分等定级、基准地价成果，合理划分和调整城镇土地使用税的等级和税额标准，更好地发挥税收调节经济和土地收益的作用。

第三节 健全完善规划实施的行政手段

第一百五十一条 强化规划体系控制

强化市、县、乡三级土地利用规划体系控制，加强对下级规划的控制与引导。市级规划重点落实上级规划所确定的土地利用控制指标和总体布局，明确土地利用功能分区，确定市域土地整治重点工程，加强对县、乡级规划的控制与引导。县级规划、乡级规划由县级人民政府组织同步编制，进一步落实上级规划控制指标，合理调整土地利用结构和布局，划定土地用途分区，确保规划目标的实现。

第一百五十二条 完善土地利用年度计划管理

切实做好土地利用计划编制、下达工作；严格执行土地利用计划，

优先保证中心城区、县市主城区、重点镇的城镇发展用地，以及交通、水利、能源等重点项目和开发区、工业集中区的建设用地需求；从严控制一般城镇和农村居民点新增建设用地，引导农民居住向社区和中心村集中。

第一百五十三条 加强建设项目用地预审管理

根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地项目进行审查，不符合规划、计划的项目不得批准立项。凡不符合土地利用总体规划、没有农用地转用计划指标的建设项目，一律不得通过项目用地预审。具体建设项目严格依法执行水土保持方案报告制度，有效控制人为水土流失。

第一百五十四条 健全规划管理责任制度

明确规划管理的权力和责任，建立规划管理责任的考评体系和奖惩制度，各级基层人民政府每年定期向上级人民政府报告规划及其年度计划执行情况，对认真履行责任目标，成效突出的给予表彰，对没有达到责任目标的予以通报，并酌减下一年度用地计划指标；严格规划管理责任追究制，对违反法律规定擅自修改土地利用总体规划而发生非法占用基本农田、未完成耕地保护目标等行为的，依法严肃追究有关人员的责任。

第四节 积极推进规划实施的社会手段

第一百五十五条 探索规划公众参与方式与途径

乡(镇)级和县(市、区)级土地利用规划应通过政府引导和协调，充分发挥公众在规划编制和实施过程中的主体作用；市级土地利用规

划应在政府、规划专家的主导下，实现规划方案的公众评议。同时，根据规划编制工作的不同阶段，明确不同阶段公众参与的对象、途径与方式。

第一百五十六条 继续推行和完善规划公示制度

根据不同层次的规划，采取公众便于接受的方式，合理确定规划公示的内容。县级、乡（镇）级操作层面的规划公示的内容应具体到规划的用地结构调整、布局等具体地块的安排；市级规划主要公示有关规划的背景、土地利用战略、重点项目布局、中心城区用地调控等。

第一百五十七条 建立规划管理公开制度

规划管理公开应包括公开规划的内容、规划的政策和有关要求，公开工作制度和办事程序，公开按规划审批和审查用地等。

第五节 加强建设规划实施的科技手段

第一百五十八条 加强动态监测与管理

运用地理信息、遥感和全球定位等科学技术，逐步实现规划动态管理和实时监测。完善土地利用规划、计划实施的动态跟踪，重点对基本农田保护、新增建设用地布局和土地整治项目实施进行动态监测。

第十二章 附则

第一百五十九条 本规划成果包括规划文本和规划图件。规划文本和规划图件具有同等效力。

第一百六十条 本规划经江苏省人民政府审查同意后，报国务院审批，由南通市人民政府组织实施。

第一百六十一条 本规划由南通市人民政府授权南通市国土资源局作为实施的管理和监督机构，对规划执行和实施的情况进行检查、督促，并定期向南通市人民政府报告。

本规划自批准之日起生效。