

《淮安市城市总体规划（2016-2030）》草案 简要说明

一、前言

2011年7月江苏省政府批准的《淮安市城市总体规划（2009-2030）》在指导城市建设、完善城市功能、推动社会经济全面发展中起到了积极的作用。党的十八大以来，随着国家和省域层面一系列重大战略、上位规划的颁布出台，使得淮安城市发展环境开始出现四个方面的重大变化：一是多重重大战略聚焦淮安及周边区域。如一带一路、长江经济带、淮河生态经济带、江淮生态大走廊等，尤其是省委省政府对淮安建设成为“苏北重要中心城市”和江苏省特色增长极的战略要求以及全省“1+3”功能区战略布局，明显提升了淮安中心城市发展定位，确定了淮安生态优先、特色发展的战略路径。二是公铁水航发展并举，区域综合交通枢纽地位进一步提升。尤其是在高铁方面，随着国家和江苏省铁路网规划的逐步实施，淮安进入南京1小时同城生活圈，融入上海2小时经济活动圈将指日可待。三是随着“两区一县”行政区划调整获批以及国家级高新技术产业开发区获批，淮安“纳湖入城，淮洪一体”战略构想亟需结合产业空间布局优化面临重大调整。四是国家新型城镇化、“多规合一”和土地使用制度改革三大试点获批，将有力的促进淮安城市发展

和治理方式转型。以上一系列新情况、新变化，使得淮安城市发展迎来了新的战略机遇，亟需对现行城市总体规划进行修编。

本次总体规划修编以全面落实淮安三项改革试点要求（新型城镇化、多规合一、土地使用制度）以及中央和省城市工作会议精神为前提，确定规划理念和方法，体现中央关于生态、集约、宜居等城市发展方式转型的战略意图；立足于建设“强富美高新淮安”、区域中心城市、综合交通枢纽等战略要求，结合淮安当前发展的现实问题和迫切需求，为淮安进入“新常态”阶段后长远发展谋篇布局，为淮安市第七次党代会提出的“繁荣之城、安康之城、宜居之城、文明之城”建设提供支撑与保障。

二、规划范围和期限

（一）规划范围

1、市域：为淮安市行政辖区范围，包含淮安市区和涟水、盱眙、金湖三县，总面积为 10030 平方公里。

2、城市规划区：包括淮安市区及空港产业园，总面积为 4491.5 平方公里。

3、中心城区：包括清江浦、淮阴、淮安、洪泽集中建设区以及盐化新材料产业园、淮安工业园、空港产业园，总面积为 573.4 平方公里。

（二）规划期限

规划期限：2016-2030年。其中，近期：2016-2020年；
远期：2021-2030年；远景：展望至本世纪中叶。

三、发展目标

紧紧围绕建设“繁荣、安康、宜居、文明”新淮安的时代要求，把握淮安发展的新常态，摆脱传统路径依赖，积极探索中心强化、交通引导、福祉提升、特色引领、绿色发展的路径，将淮安建设成为区域中心城市、综合交通枢纽、开放包容城市、特色魅力城市和生态韧性城市。

四、城市性质

苏北重要中心城市，长三角北部综合交通枢纽和先进制造业基地，国家历史文化名城和滨湖生态旅游城市。

五、市域城镇体系规划

（一）市域总人口与城镇化水平

规划预测市域总人口2020年达到550万人，2030年达到585万人；市域城镇化水平2020年达到63%，2030年达到78%。

（二）市域城镇规模等级体系

形成层次清晰、重点突出、协同发展的市域城镇体系，构建“1-3-10-47”的市域城镇等级规模结构，即1个市域中心城市、3个市域副中心城市、10个重点中心镇、47个一般镇。

表 1 淮安市域城镇规模等级体系一览表（2030 年）

城镇等级	规模等级（万人）	名称	城镇个数
市域中心城市	200~300	淮安中心城区	1
市域副中心城市	20~50	涟水、盱眙、金湖	3
重点中心镇	5~10	车桥、高沟、马坝	10
	3~5	钦工、渔沟、徐溜、岔河、红窑、旧铺、银涂	
一般镇	2~3	—	47
	<2	—	
合计			61

注：一般镇结合正在推进的《淮安市城镇空间发展规划优化方案》最终成果确定。

六、城市规划区规划

（一）发展规模

1、人口规模

现状（2015 年）总人口 304.2 万人，其中城镇人口 191.4 万人；近期（2020 年）总人口 354 万人，其中城镇人口 248 万人；远期（2030 年）总人口 395 万人，其中城镇人口 321 万人。

2、用地规模

现状（2015 年），建设用地总量 812.1 平方公里，其中城镇建设用地 294.7 平方公里；近期（2020 年），建设用地总量 827.4 平方公里，其中城镇建设用地 333.9 平方公里；远期（2030 年），建设用地总量 797.9 平方公里，其中城镇建设用地 372.2 平方公里。

（二）“两线三区”空间管制体系

1、基本生态控制线

包括自然保护区、森林公园、水源保护区、特殊物种保

护区等生态红线区域的一级管控区、城市周边永久基本农田、结构性水体以及其它需要特别控制的区域。基本生态控制线内的空间进行严格管控，严禁一切与生态环境保护无关的开发建设活动。

2、城镇开发边界

符合生态保护要求、适应城镇发展战略且适合开展城镇建设的区域，结合城镇发展规模划定，包括城市开发边界与镇开发边界。至 2030 年，划定城市开发边界面积 328 平方公里、镇开发边界面积 73 平方公里。其中，城市开发边界包括城市建设用地 299 平方公里，备用地 29 平方公里。

3、禁止建设区

主要包括城市周边永久基本农田；生态红线区域一级管控区；洪泽湖、白马湖及马家荡等湖泊水面以及骨干河道水体；淮安市盐矿下关矿段、江苏井神盐化股份有限公司下关盐矿和江苏井神盐化股份有限公司蒋南盐矿的采矿权范围；城市输油输气管道线路中心线两侧各五米地域范围。

4、限制建设区

主要包括基本农田；饮用水源保护区、重要湿地、湿地公园、清水通道维护区、生态公益林、洪水调蓄区、重要渔业水域等七类生态红线区域的二级管控区；500 千伏、220 千伏高压廊道、天然气管道和输水管道等市政设施控制用地；易燃易爆设施、危险品仓库周边控制用地。

5、适宜建设区

主要包括已建设用地、尚未开发且适宜进行集中建设用地、土地整理后新划定的可建设用地。

七、中心城区规划

(一) 发展规模

近期 2020 年，常住人口 198 万人，城市建设用地 265.5 平方公里，人均建设用地面积 134.1 平方米；远期 2030 年，常住人口 260 万人，城市建设用地 298.9 平方公里，人均建设用地面积 114.9 平方米。

(二) 城市空间结构

规划形成“双心、三轴、九组团”的空间结构。其中，“双心”指商业金融中心与行政文化中心；“三轴”指淮海路-洪泽湖大道发展轴、翔宇大道发展轴以及枚皋路发展轴；“九组团”包括中心组团、淮阴组团、高新区组团、开发区组团(含空港产业园)、淮安组团、运南组团、生态文旅组团、工业组团、洪泽组团。

(三) 公共服务设施体系

1、行政办公设施

完善市级行政文化中心建设，优化老城区的原行政办公用地，部分行政办公用地可通过功能置换，向行政中心周边集聚。各区整合利用现有行政办公设施。

2、文化设施

重点完善大剧院、图书馆等市级文化设施的功能，并通过整合现有设施，新增大中型特色文化设施，形成里运河—京杭大运河文化旅游带、古淮河-盐河生态休闲带。保留老城区的原淮安市图书馆、老年人活动中心等文化设施。结合行政区划，完善日常居民使用的综合性文化服务中心、老年活动中心等中小型文化设施，结合文化设施增设公共绿地、文化广场。

3、教育科研设施

保留现状小学 53 所、九年制学校 7 所、初中 26 所、高中 11 所、完中 4 所，新增小学 37 所、九年制学校 11 所、初中 18 所、高中 7 所、完中 4 所。保留淮阴工学院、淮阴师范学院等教育机构用地。鼓励各类职业技术学校向高教园区集中布局，促进教育设施共建共享，建设教育实践基地、科研基地等相关教育科研设施。围绕高教园区、宁淮服务业集聚区集中规划科研设计用地，建设功能复合的科研园区。

表 2 规划中小学布局一览表

组团名称	小学		九年制学校		初中		高中		完中	
	保留	规划	保留	规划	保留	规划	保留	规划	保留	规划
淮阴组团	12	5	1	—	4	4	3	1	—	—
高新区组团	—	—	—	1	—	—	—	1	—	—
中心组团	14	12	2	4	8	4	3	1	3	1
运南组团	2	6	1	4	2	—	—	2	—	2
淮安组团	12	3	—	1	5	4	2	—	1	—
开发区组团 (含空港产业园)	4	1	1	—	1	—	—	1	—	1
生态文旅组团	4	8	—	—	3	4	1	1	—	—
工业组团	1	—	2	—	—	—	—	—	—	—

洪泽组团	4	2	—	1	3	2	2	—	—	—
合计	53	37	7	11	26	18	11	7	4	4
	90		18		44		18		8	

4、体育设施

完善提升市级、区级体育设施功能，增加开放性。重点推进城市社区 10 分钟体育健身圈，完善小型体育场馆、健身步道等社区体育健身设施建设，满足居民多样化的健身需求。

5、医疗卫生设施

规划设置 20 所综合医院。其中，保留三级综合医院 2 所，迁址重建 1 所，生态文旅组团、淮安组团按三甲医院标准建设医疗中心各 1 所。保留中型综合医院 10 所，新建地区增设 5 所，新建医院床位数不低于 400 张/所。

完善专科医院、妇幼保健机构及接续性医疗机构布局。规划新建淮安市妇幼保健院新院、儿童医院、眼科医院、康复医院等一批专科医院。新建 1 所市公共卫生服务中心。

6、社会福利设施

保留淮安市社会福利院。结合行政区划，各区建设 1 座示范性养老机构与 1 座以介护或临终关怀服务为主的爱心护理院，新建养老机构与爱心护理院床位数均不少于 500 床/座。

7、宗教设施

保留慈云禅寺、景会寺、闻思寺、基督教堂等宗教场所。

(四) 绿地系统

规划 23 处城市综合公园。其中，保留楚秀园、樱花园、勺湖公园等综合公园 15 处，新建综合公园 8 处。

规划 25 处专类公园。其中，保留专类公园 22 处，新建专类公园 3 处。

已建地区保障居民出行 500 米即可到达 1 处不小于 0.1 公顷的城市绿色客厅；新建地区结合小区中心建设不小于 0.4 公顷的社区游园。

沿里运河、古淮河、盐河及大运河等重要河道，建设 30 米以上的绿化景观风光带，流经生活性用地的骨干河流河道、城市主干道两侧，建设 10 米以上带状公园。

(五) 工业和仓储物流布局

规划 5 个工业集中板块，用于重点发展既有主导产业和新兴支柱产业，作为制造业发展的主要集聚空间。包括开发区板块、高新区板块、盐化新材料板块、工业园区板块、淮安区工业板块。

规划布局 3 处区域物流园区与 4 处特色物流园区，区域物流园区包括新港物流园、公铁水联运物流园、现代综合物流园，特色物流园区包括保税物流园、电商物流园、盐化工物流园、洪泽物流园。

(六) 城市更新

中心城区范围内划定 5 大类共 15 片重点更新地区，作

为优先和重点推进更新改造的区域，并指导下层次规划改造区域的时序安排。

表 3 重点更新地区引导内容

重点更新地区		重点地区城市更新目标
门户节点综合更新区	淮安北站枢纽地区 淮安高铁站综合交通枢纽地区	分布于城市交通枢纽周边，城市更新应注重以枢纽建设带动更新改造，妥善安排更新时序，形成复合化的枢纽经济功能，塑造城市门户空间
城市中心功能强化区	淮海广场-水渡口中心区	城市更新应重点整治低质低效的建筑空间，纾解非中心功能，优化交通组织方式，促进地上地下一体化空间扩容，提升空间使用效率和功能复合化
产业升级调整优化区	淮阴区盐河以北翔宇北道两侧地区 开发区安澜北路以西地区 淮安经济开发区翔宇大道以北地区	位于城市产业园区内，更新用地产出低效、污染较大，城市更新应重点盘活低效产业空间，优化产业结构，腾退整治污染企业，提升产业用地效益，促进产业转型升级
生态修复特色发展区	西南化工区 历史城区及里运河以西地区 洪泽湖滨湖地区	该区具有丰富的历史文化资源、可更新再利用的工业厂房、仓库等工业遗产空间资源，城市更新应重点保障城市生态格局完整性，修复污染土壤和水体环境，复兴历史文化空间，塑造特色活力空间
住区品质提升改造区	淮阴区淮海路以西地区 清河新区 开发区南昌路以东地区 清江浦区淮海路京杭大运河以北地区 淮安区翔宇大道以南地区 开发区鸿海路以东地区	该区低效居住用地集中连片分布，含有大量需要退二进三的工业用地。城市更新应以塑造品质宜居的现代化住区为目标，着重提升住区建筑品质、完善住区市政设施和公共服务，营造便捷的生活服务圈，完善住区公共空间

(七) 公用设施规划

1、给水工程

中心城区范围内供水需求为 125 万立方米/日。在此基础上，设置自来水厂 5 座，即淮阴水厂、城南水厂、经济开发区水厂、工业园区水厂、井源水务水厂，总规模为 125 万立方米/日。给水主干管道沿淮海北路、北京北路、长江西路、翔宇大道等道路敷设，管径 DN1400-DN800 毫米；随着道路实

施，分期改造部分给水干管。远期工业用水重复利用率将达到 80%以上，城市供水管网漏失率控制在 10%以下，城市公共设施节水器具全覆盖。

2、排水工程

中心城区范围内污水产生量 68 万立方米/日，污水集中处理率取 90%，加上临近乡镇污水进入城市污水管网，污水需集中处理量 65 万立方米/日。重点建设 11 座污水处理厂，总规模 80 万立方米/日；在清安河污水处理厂和四季青污水处理厂附建再生水厂，总规模 15 万立方米/日。新建地区采用雨污分流制，老城区近期采用分流制有困难时，可采用雨污合流制或截留式合流制，远期逐步过渡到雨污分流制。中心城区污水管线宜沿中心城区主干道敷设，管径 D1200-D600 毫米，污水管道尽量少穿障碍物，对已建道路，以少破路为原则。在清安河污水处理厂和四季青污水处理厂建设污水深度处理设施，大力发展再生水在城市杂用水、工业冷却水、环境景观用水等方面的使用，各个污水处理厂内部的生产用水、绿化、冲洗等杂用水应采用再生水。

3、电力工程

中心城区最高用电负荷达到 523 万千瓦，负荷密度 1.75 万千瓦/平方公里。保留现状 11 座 220 千伏变电站并实施扩容，规划新建 9 座 220 千伏变电站。城区新建 220 千伏变电站采用半户外式或者户内式设计，预留用地 2 公顷/座。现有

的 110 千伏变电站适时扩容改造,逐步淘汰 35 千伏公共变。城区新建的 110 千伏变电站全部采用户内式结构,预留建设用地 0.2-0.4 公顷/座。对现状影响城镇开发建设的高压线路进行线路改造,远期城镇建设用地范围内的高压线路基本沿道路、铁路等交通廊道以及河流、绿化带敷设。高压线路原则上采用架空方式,城区范围内景观要求较高地段的 110 千伏及以下等级线路可采用电缆地下敷设。

4、通信工程

原则保留现状的通信机房、邮政局所、有线电视机房、基站等设施,并适时升级扩容。原则上不再新建独立占地的 大型通信交换局所,运营商可根据用户的分布结合建筑或公共绿地广场设置光纤接入网机房或光交箱。增设邮政所、信报箱、报刊亭等便民邮政设施,提高邮政普遍服务质量。通信基站推广共建共享,城镇地区鼓励结合建筑统筹布置。城镇地区及景观要求较高的路段全部埋地敷设,运营商共享线路通道。

5、油气工程

中心城区天然气年用气量为 12 亿标立方米/年(含国信燃机电厂、规划国信淮安燃机电厂的用气量共 7 亿立方米/年)。保留现状武墩门站-洪泽的高压管道。保留现状武墩分输站及门站、楚州分输站、洪泽天然气门站,新建青宁线淮安分输站及淮安第二门站,新建滨海 LNG 范集分输站及淮安

第三门站；保留现状盐化新材料产业园调压站、昆仑 LNG 储气站，拆除上海路调压站及 LNG 储气站。结合高压燃气环网设置 5 座高中压调压站；门站用地按 1 公顷/座预留。城区范围内高中压调压站采用占地面积少的撬装站形式，按 0.2 公顷/座预留。中心城区沿韩侯大道、徐宿淮盐高速、淮海南路、通甫路、京沪高速、宁淮高速等路段新建高压燃气环网并引出分支管道就近接入西气东输、滨海 LNG、青宁线的分输站，新建西气东输楚州分输站-涟水天然气门站的高压燃气管道；结合城市道路埋地敷设中低压管道；保留现状楚州分输站-国信燃机电厂的供气专线，新建武墩门站-国信淮安燃机电厂的供气专线，择机建设滨海 LNG 范集分输站-国信淮安燃机电厂的供气专线。

6、供热工程

中心城区分为中北部、东部、南部和洪泽四个供热片区，规划期末中北部供热片区设计热负荷为 1000 吨/时，东部供热片区设计热负荷为 1200 吨/时，南部供热片区设计热负荷为 1800 吨/时，洪泽供热片区设计热负荷为 240 吨/时。总热负荷为 4240 吨/时。规划设置区域热电厂 6 座，总供热规模为 4040 吨/时。取消现状城区淮阴发电厂、开发区热电厂和井神盐业热电厂，扩建华能淮阴电厂、淮安燃气发电公司热源厂，迁建中电（洪泽）热电厂，新建淮安经济技术开发区热电厂、金岭热源厂、国信淮安热源厂。热负荷不足部分

由保留企业自备电厂或自建清洁能源热源厂承担。

7、环卫设施

淮安市城区生活垃圾产生量 2470 吨/日，建设 2 座垃圾焚烧厂和 2 座卫生填埋场，总处理能力 4300 吨/日。其中王元和洪泽垃圾填埋场作为应急备用填埋场。扩建现状餐厨废弃物处理设施，规模 200 吨/日。中心城区共建设 6 座大型转运站，总转运规模 3300 吨/日。淮安区、淮阴区、洪泽区分别建设 500 吨/日、800 吨/日和 500 吨/日的大型转运站，清江浦区以京杭大运河和新长铁路为界分为两片，分别建设一座 500 吨/日的大型转运站，实现中心城区的生活垃圾二次转运。

八、综合交通规划

(一) 市域交通

1、高速公路

形成“四横两纵”的高速公路网布局。

表 4 淮安市高速公路规划布局

序号	布局	名称	编号	起终点	备注	
1	四横	宿淮高速	G2513	淮安-徐州	现状	
2		H1	淮盐高速	S18	盐城-淮安	现状
3		H2	淮滨高速公路	待定	淮安-滨海港	规划新增
4		H3	金马高速公路	S92	马坝-金湖-京沪高速	现状/规划东延
5			盱眙至蚌宁连接线	待定	蚌埠-盱眙-宁连高速	规划新增
6		H4	新扬高速	S49	新沂-淮安-扬州	现状/淮扬段在建
7	两纵	Z1	京沪高速	G2	北京-淮安-上海	扩容改造
8		Z2	宁连高速	G25	长春-淮安-深圳	现状

2、区域铁路

高速铁路：规划建设连淮扬镇铁路、徐宿淮盐铁路、沂淮铁路、宁淮铁路 4 条线路，辐射南京、徐州、临沂、连云港、盐城、扬州六个方向。远景预留合淮铁路线位。

货运铁路：规划新增蚌盐铁路，加快新长铁路扩能改造。结合新线建设和实施既有铁路扩能，加强干线铁路与资源富集区、货物主要集散地、主要港口之间的联系，扩大货运能力有效供给，满足现代高效物流需求。

3、内河航道

以提升航道通达能力和区域辐射带动力、实现骨架航道通江达海为目标，规划形成“四横三纵一联”的高等级航道网络，实现市域千吨级航道通达所有县级及以上城市。

表 5 淮安市干线航道规划布局

规划布局	航道名称	起点	终点	规划等级	
四横	H1	淮河入海水道	京杭大运河	市域东边界	二级航道
		淮河入海水道	京杭大运河	市域西边界	三级航道
	H2	盐河	京杭大运河	市域东边界	三级航道
	H3	金宝线	淮河入海水道	京杭大运河	三级航道
	H4	洪泽湖西线	淮河入海水道	市域西边界	五级航道
三纵	Z1	京杭大运河全段	市域北边界	市域南边界	二级航道
	Z2	淮沭河	市域北边界	京杭大运河	五级航道
	Z3	张福河	京杭大运河	淮河入海水道	三级航道
一联	L1	东环城河	淮河入海水道	盐河	三级航道

规划形成“七港十四区”的港口布局。“七港”分别为市区、淮安、淮阴、涟水、洪泽、金湖、盱眙港；十四区分

别为淮安新港、黄码、楚州新港、三堡、盐化工、淮阴城东、淮阴城西、盱眙新港、涟水新港、金湖新港、洪泽新港、头溪河、盱眙港口产业园、季桥作业区。

4、航空

规划淮安涟水机场为国内航空支线机场、民用航空中型机场、航空公司基地机场、国际定期航班机场。规划期内飞行区指标为 4C 兼顾 4E，跑道长度 3200 米。2030 年旅客吞吐量 400 万人次、货邮吞吐量 25000 吨。

以服务三湖生态经济区建设为重点，通过提供短途客货运、农林作业、低空旅游、航空运动、飞行培训等通用航空服务，为淮安市生态旅游资源开发、特色休闲产业发展提供重要的支撑和保障。规划清江浦、渠南、南马厂、洪泽、涟水、盱眙、金湖 7 处通用机场。

（二）城市交通

1、城市道路

规划形成“双环九射一联”的城市快速路系统。其中，内环：黄河路—西安路—延安路—宁连路；中环：西安路—南苑路—城西干道、安澜路—淮河路；九射：西安路北段（淮河路至宁连高速公路丁集互通）、黄河路东段（安澜路至京沪高速公路许渡互通）、黄河路西段（西安路至长深高速公路淮安西互通）、宁连路北段（淮河路至宁连高速公路王兴互通）、承恩大道、迎宾大道、通甫路、城西干道、北京路南段（南

苑路至淮盐高速公路淮安南互通)；一联：原 S237 (迎宾大道至华西路)。

规划横向的主干路包括 S325、珠江路、长江路、淮海东西路—水渡口大道、珠海路、深圳路、明远路—徐杨路、宁连一级公路(淮安南高速出入口至承恩大道)、枚皋路、友谊路、关天培路。纵向道路包括韩侯大道、北京南北路、淮海南北路、承德路、天津路、万瑞路、翔宇大道—翔宇北道、南昌路、合肥路、广州路、飞耀路、鸿海路—楚州大道、铁云路、原 S237 (淮河路至迎宾大道)、南马厂大道。

规划横向的次干路包括香江路、九江路、滨河路、北京东西路、大同路、健康东西路、大治路、上海东西路、漕运东西路、解放东西路、前进东西路、滨河大道、柯山路、枚乘路、朝阳路、创业路、万福路、河畔路、珠海路、富士康路、集贤路、达方路、山阳大道、厦门路、大连路、汕头路、杜康桥路、华西路、东西门大街、南巽路、新竹路、台南路等。纵向道路包括锦华路、清浦路、勤政路、人民路、工农路、银川路、圩北路、徐家湖路、启秀路、曙光路、西藏路、灵秀路、白果路、宏盛路、广州路、南京路、福州路、韩泰路、济南路、凤里路、南北门大街、河西大道、梁红玉路、沈坤路、经八路、经十三路。

2、公共交通

依托轨道交通，培育淮海南北路、淮海东西路、枚皋路、

翔宇大道公交走廊，通过公交引导走廊沿线用地更新，促进居住人口和就业岗位沿走廊集聚。加强公交走廊接驳交通体系建设，提升公交便捷度，增强公交吸引力，促进交通出行绿色化转型和走廊沿线地区高强度开发。

规划 2 条市域轨道线路，总里程 110.8 公里，与城市轨道交通线网衔接，分别至洪泽组团、工业组团、白马湖旅游度假区、空港产业园和涟水城区，实现与中心城区外围节点 45 分钟内通达目标。

规划 3 条城市轨道线路，总里程 91.6 公里，与各组团中心、对外交通枢纽相衔接，实现组团、高铁站 30 分钟通达目标，线网密度 0.41 公里/平方公里。保留已建有轨电车 1 号线。

结合城市集中建设区用地布局，构建“快—干—支”多层次常规公交网络。

3、货运交通

规划形成“环+放射”的货运交通骨架网络，衔接城市工业集聚区、港口、铁路货站，实现 20 分钟抵达高速出入口及主要货运枢纽。其中，环线由 G343、S235、S237、G205 构成，放射线包括：宁连路、黄河路、迎宾大道、铁云路、南苑路、淮河路等。在城市工业区内部形成网格化的货运集散道路。

九、历史文化名城保护

（一）保护目标

保护历史真实载体、历史环境、合理利用、永续利用，通过对城市历史文化遗产的系统性和完整性保护，充分彰显淮安历史文化名城运河文化、古城文化、名人文化有机融合的地域文化内涵，传承淮安独特的历史文化价值，推动淮安城市文化建设和社会综合发展，把淮安建设成为古代文化和现代文明交相辉映的名城。

（二）保护层次与总体保护框架

构建“两个部分、四个层次——物质文化遗产和非物质文化遗产，市域、历史城区、历史文化街区与历史地段、历史遗存”的保护框架。

（三）保护主要内容

1、市域历史文化保护

保护码头镇省级历史文化名镇，保护镇域“三河六堆、沟塘齐布”的整体地形地貌结构、“洼地蓄田”的大地景观特征和“高堤结屋”的聚落空间格局和传统风貌。维育镇域水网体系，控制沿湖开发，保护古黄河河滩湿地和“蓄清冲黄”的清口水利工程体系。保护甘罗城、淮阴故城、清口旧县遗址形成的“三城迭替”的历史城址，以及镇区三面环水的“锐角湾”聚落环境格局。强化展示码头镇各项与大运河遗产紧密相关的物质遗产和非物质文化遗产的价值和特征。

保护古镇古村传统街巷格局，保护传统风貌，维护承载传统习俗公共空间，修缮更新历史建筑，维持原有风貌，新建建筑必须与整体风貌、尺度相协调。

保护市域范围内与大运河遗产紧密相关的河湖水系：黄河故道淮安段、龟山运河、淮安区文渠、张福河、老涧河（淮安区段）、盐河（淮阴区段）、洪泽湖，保持和恢复河道湖泊原有的自然堤岸风貌，恢复古盐河（永济河）水系，沟通古盐河与老泗河，贯通清江浦内、外城河，彰显淮安漕运历史文化景观。

2、历史城区保护

整体保护“三城联立”的城池格局，重点保护老城、夹城、新城三城联立的平面轮廓，开展城墙、城门、水关节点空间环境景观整治，建设城墙遗址公园。控制历史城区中轴线及其对称布局和景观效果。保护里运河、文渠和“四湖一垠”（萧湖、勺湖、月湖、荷湖和桃花垠），保护石堤、码头、桥梁、驳岸及其相关历史遗迹。保护以镇淮楼为中心的棋盘式道路街巷格局，保持新城、联城各城门、水关之间主要道路相互联通，保持 50 条历史街巷的走向、名称和历史环境要素。整体控制历史城区的空间形态，古城原则上控制新建建筑高度在 24 米以下，控制文通塔、镇淮楼和周恩来纪念馆周围一定范围内新建建筑高度在 10 米以下，保持南北中轴线两侧 30 米范围内新建建筑高度在 10 米以下。重点控制

古城传统建筑风貌，使重要景观轴线和历史街巷沿线地区的新建建筑形式、体量、色彩、风格等与传统风貌相协调。

3、历史文化街区与历史地段

保护河下古镇、上坂街-驸马巷-龙窝巷 2 处省级历史文化街区，严格执行《历史文化名城名镇名村保护条例》的保护要求。保护老西门大街历史地段、双刀刘巷历史地段、太清观街历史地段、东岳庙历史地段、县东街历史地段、都天庙历史地段、大闸口历史地段、河北街-光明街历史地段 8 片历史地段，具体保护办法根据《历史文化名城名镇名村保护条例》执行。

4、历史遗存

保护淮安市大运河遗产尤其是清口枢纽和总督漕运公署 2 处世界文化遗产区，严格执行《中华人民共和国文物保护法》、《大运河遗产保护管理办法》。依据《中华人民共和国文物保护法》保护各级文物保护单位。加快推进市内首批历史建筑认定，优先开展城市更新区的历史建筑普查公布工作。经公布的历史建筑的保护和利用及管理严格按照《历史文化名城名镇名村保护条例》和《城市紫线管理办法》的相关条款进行。严格保护淮安市 27 片地下文物埋藏区，严格执行《江苏省文物保护条例》的规定，其中韩信城遗址、甘罗城遗址、泗州城遗址保护还需符合《大运河遗产（淮安段）保护规划》的保护和管理要求。保护 545 株登记古树名木，严

格执行《城市古树名木保护管理办法》（2000年）和《江苏省城市古树名木养护管理暂行规定》（2004年），持续推动古树名木普查和名录公布。

5、非物质文化遗产保护

按照“保护为主、抢救第一、合理利用、传承发展”的原则，保护淮安市202项非物质文化遗产。

十、城乡特色风貌塑造

（一）市域城乡特色风貌

形成“二廊三片十九区”特色风貌结构。其中，“二廊”是指依托重要河流形成的里运河-京杭大运河特色景观廊道、古淮河-盐河特色景观廊道；“三片”是指通过整合自然山水资源和特色镇村人居空间形成的淮河-洪泽湖特色风貌片、黄淮生态特色风貌片、白马湖-高邮湖特色风貌片；“十九区”是指十九个美丽城乡特色培育区，具体包括码头文化名镇美丽城乡特色培育区、岔河渔文化美丽城乡特色培育区、老子山美丽城乡特色培育区、铁山寺美丽城乡特色培育区、高沟酒文化美丽城乡特色培育区、金湖荷花荡美丽城乡特色培育区、涟水水城文化美丽城乡特色培育区、西游文化美丽城乡特色培育区、淮安红色文化美丽城乡特色培育区、南闸生态休闲美丽城乡特色培育区、前锋湿地美丽城乡特色培育区、洪泽渔人湾美丽城乡特色培育区、蒋坝古镇美丽城乡特色培育区、盱眙美食美丽城乡特色培育区、八仙台美丽城乡特色

培育区、玉皇山美丽城乡特色培育区、锦绣沃野美丽城乡特色培育区、繁花漫港美丽城乡特色培育区、果园飘香美丽城乡特色培育区。

(二) 城区特色风貌塑造

规划形成以淮安主城区为基础的古城特色风貌区、以清江浦旧城区为基础的旧城特色风貌区、以生态文旅组团、运河南组团、中心组团里运河东侧地区等为基础的新城特色风貌区、以洪泽组团为基础的滨湖特色风貌区以及以淮安市经济技术开发区、淮安市高新技术产业开发区、淮安工业园区、盐化新材料产业园、淮安经济开发区、清浦工业园等产业园区为基础的工业特色风貌区等 5 个特色风貌区，以此整体协调新旧城区空间关系，彰显城水相宜、新古相融的整体风貌。

重点打造周恩来纪念地、恩来干部学院、清江浦、河下三湖、山阳湖、运河苑、九龙口、古淮河生态公园、桃花坞、水渡口、行政文体中心、智慧谷、高铁新区、运河工业遗址公园、滨湖休闲区等 15 个特色地段，作为展示淮安城市魅力的名片地区。

十一、生态建设与环境保护

(一) 生态建设

1、市域生态格局

构建“三湖拥山田，六带通江淮”的自然生态格局。南部丘陵、北部农田及中部平原水乡构成淮安市域的生态本底，

洪泽湖、高邮湖、白马湖为生态源，淮沭河-二河、苏北灌溉总渠-淮河入海水道、京杭大运河、古淮河、淮河入江水道、白马湖引河构成各生态空间有机联系的生态廊道，二河、盐河、新河、九龙口湿地等各生态廊道的交汇处形成重要的生态节点。

2、生态资源利用

合理利用水域湿地、湖泊岸线、丘陵山地等生态资源，符合相关湖泊保护规划、防洪规划以及生态保护规划的要求。依托洪泽湖东部湿地自然保护区、古堰省级森林公园、第一山森林公园、明祖陵、泗州城遗址、老子山、蒋坝古镇、龟山村、三河闸水利风景区、象山矿山公园等景区景点，试点建设洪泽湖国家公园。

3、生态空间修复

积极推进山地生态修复、湿地生态修复以及水土流失治理等生态空间修复工作，保障市域生态安全水平不断提升。

(二) 环境保护

1、环境功能区划

环境空气功能区一类区包括涟漪湖黄嘴白鹭自然保护区、洪泽湖东部湿地自然保护区、金湖县湿地自然保护区、盱眙县陡湖自然保护区、盱眙县铁山寺自然保护区、第一山风景名胜区、铁山寺国家森林公园、洪泽古堰省级森林公园以及洪泽湖、白马湖湿地，执行环境空气质量一级标准；其

他地区为环境空气功能区二类区，执行环境空气质量二级标准。

淮安市河流地表水环境功能以饮用、工业、农业、景观为主，湖泊的地表水功能以渔业、农业为主。洪泽湖、高邮湖、白马湖、宝应湖、淮河、淮河入江水道三河段、花河、二河、里运河、入海水道、灌溉总渠、中运河、淮沭河、南六塘河、盐河、一帆河、古淮河、张福河、维桥河、高桥河、清安河、草泽河等河道水质达到Ⅲ类水标准，利农河与浚河等河道水质达到Ⅳ类水标准。

综合居住区为1类声环境功能区；行政、商业、工业混合区为2类声环境功能区；工业区为3类声环境功能区；交通干线道路两侧及穿越城镇的内河航道两侧为4a类声环境功能区，铁路干线两侧为4b类声环境功能区，各功能区均达到相应标准。

2、污染防治措施

重点推进大气污染、水系污染、噪声污染、固废污染、土壤污染等各项污染防治措施。

十二、多规融合

（一）实施“一张蓝图”全域空间管控

以城市总体规划修编为契机，融合发改、国土、环保、交通、住建、农委、文广新局等部门规划成果，建立以城市总体规划为核心、多部门规划协调的空间规划体系。通过市

域“三类空间”引导、规划区“两线三区”管控以及中心城区“两图合一”，实现从市域到中心城区管控逐层落实。

（二）统一多规融合标准规范

建立包括数据标准、数据库标准、应用服务标准、安全标准在内的多规合一标准规范体系，形成制图与建库、应用与机制 2 类 9 个标准规范，构建多规合一标准规范体系。

以淮安独立坐标系为基准，将各类空间规划数据统一转换；建立城乡规划部门和国土部门相协调的用地分类标准，协调建设用地分类标准矛盾，夯实用地一张图数据基础；明确多规合一编制成果主要内容与要素编码，规范多规合一编制成果 CAD 制图和符号样式要求，建立多规合一编制成果数据库建设标准；强化多规合一数据保障机制建设。

（三）搭建多规合一空间信息平台

构建汇集规划、发改、国土、住建、环保、交通、经信、商务、教育、农委、文广新局等十余个部门规划空间数据，实现规划数据统一口径。通过统一标准服务管理，解决与多规平台的服务应用对接。

完善多规合一空间信息平台功能，包括冲突检测、数据汇展、协同预审、辅助决策、数据动态更新、运维管理等六大功能模块，强化信息平台多部门协同互动。