# 淮安市人民政府文件

淮政发〔2017〕67号

## 市政府关于印发<br>淮安市生态文明建设规划（2016–2020）的通知

各县区人民政府，市各委办局，市各直属单位：

《淮安市生态文明建设规划（2016–2020）》已经市委七届第三十一次常委会和市政府八届4次常务会审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。

淮安市人民政府

2017年6月22日

# 淮安市生态文明建设规划（2016–2020）

## 第一章　形势分析

淮安是全国历史文化名城，秦时置县，至今已有2200多年的历史。明清时期是“南船北马”交汇之地，有“九省通衢、七省咽喉”之称，京杭大运河与淮河在此交汇，是漕运枢纽、盐运要冲，曾与杭州、苏州、扬州并称运河沿线的“四大都市”。境内河湖众多，水网密布，“五湖”镶嵌，“八河”汇聚，1/5的国土面积是水面，被称为“漂浮在水面上的城市”。

京沪、宁淮、宁宿徐、淮盐、宿淮等五条高速公路在境内交汇；新长铁路纵贯全境，已经开工建设的宿淮铁路直通安徽皖北的能源基地；京杭大运河贯穿南北，苏北灌溉总渠、盐河航道、淮河入海水道、入江水道等航道使水运网络通江达海，是我国南下北上的交通要道、江苏北部重要的中心枢纽城市、长三角北部区域的交通枢纽。

淮安全市土地总面积10030平方公里，约占江苏省总面积的9.8%。下辖清江浦、淮安、淮阴、洪泽4个区和涟水、金湖、盱眙3个县。

### 第一节　优势条件

**经济实力快速提升。**近年来，淮安综合实力快速提升、城乡面貌焕然一新，进入了发展的黄金期。全市经济保持稳定增长，GDP 从 2007 年的 765.23 亿元增长到 2015 年的 2745.09 亿元，

年均增长14.7%；人均地区生产总值（按常住人口计算）从2007年的15600元增长到2015年的56460元，增长262%。结构调整取得积极成效，三次产业比例由2007年的17.1：48.1：34.8调整为2015年的11.2：42.9：45.9，实现产业结构“二三一”到“三二一”历史性转变。转型升级加速推进，2015年优势特色产业实现产值3902.80亿元，同比增长24.8%，占规模以上工业比重达58%。2015年实现高新技术产业产值1750亿元，比上年增长18.7%，占规模以上工业产值的比重达到26.0%。

**自然资源条件优越。**淮安地处中国南北地理分界、大运河的关键节点、淮河流域下游，境内河流纵横，湖泊众多，被誉为“运河之都”。境内南有淮河入江水道，中有苏北灌溉总渠、淮河入海水道，北有古淮河、盐河，西有淮河干流；二河和淮沭河贯穿南北，京杭大运河将苏北灌溉总渠、古淮河、二河和淮沭河联系在一起，沟通了江、淮、沂三大水系，共同形成了京杭大运河、里运河、古淮河、盐河“四水穿城”和二河、苏北灌溉总渠“二河绕城”的水系格局。位于境内西南部的全国五大淡水湖之一的洪泽湖与宿迁市共享，还有高邮湖、宝应湖、白马湖等镶嵌其间。全市湿地资源丰富，共有各类湿地20.14万$hm^2$，占全市国土面积20.25%，其中洪泽湖湿地是江苏省乃至全国范围的湿地生态系统重点保护区域。

**产业发展特色鲜明。**具有淮安特色的现代产业体系初步形成。工业特色产业集聚转型发展，全市逐步形成盐化新材料、特钢及装备制造、电子信息、食品产业四大主导产业和新能源汽车

及零部件、生物技术及新医药两大战略性新兴产业的“4+2”新型工业化体系，其中电子信息产业产值率先突破千亿元，获批盐化工特色产业基地和盱眙凹土特色产业基地、省新型工业化电子信息产业示范基地和新能源汽车先进制造业基地。物流、金融、旅游、商贸四大基础服务业，以及电子商务、健康养生、文化创意三大新兴服务业的“4+3”特色服务业产业体系加快培育，获批国家级、省级电子商务示范基地，全球贸易通等区域运营中心落户淮安。加快培育优质稻米、高效园艺、规模畜禽、特色水产和休闲农业等“4+1”现代农业产业体系。高效设施农业稳步发展，累计面积120.82万亩，占耕地面积比重17.04%。现代农业园区提质增效，先后建成市级以上现代农业园区40余个。农业现代化工程发展指数苏北领先。

**区域发展条件优势明显。**淮安是江、淮、沂三大水系的交汇点，也是南水北调东线工程和江苏省江水北调工程重要分水点。随着国家重大发展战略深入实施，“一带一路”、长江经济带、沿海开发等国家重大战略在江苏交汇叠加、密集实施，淮安抢抓区域发展格局重大调整和立体交通基础设施极大改善的机遇，在主动融入中增创新优势，加快“东融西拓，南联北接”，主动融入国家和省重大战略，进一步更新发展理念、创新发展模式。近年来省委、省政府更大力度推动苏北振兴，在促进区域协调发展中进一步加大对苏北的支持力度，延续、完善和创新“一市一策”政策措施，在全省城镇化“三圈一极”空间布局中，明确了淮安新兴增长极的城市定位。淮安在江苏区域发展新格局中的地位更为突

出，为扩大对外开放、壮大经济实力、推进产业转型发展带来重大机遇。

**生态文明建设成效显著。**始终遵循生态文明建设的理念，在低碳、循环、绿色交通、节水型社会、可再生能源建筑应用示范等方面大胆尝试、先行先试，在全省率先编制实施主体功能区规划，先后获得全国第二批低碳示范试点城市、全国第二批低碳交通运输体系城市、全国可再生能源建筑应用示范区以及国家绿色建筑示范创建区、生态文明先行示范区、国家级水生态文明城市试点市等，为淮安生态文明建设打下坚实的基础。全市生态建设取得显著成绩，在苏北地区率先通过国家生态市考核验收。

生态保护和环境污染防治持续推进，大力实施污染防治设施提标改造，2016年市区$PM_{2.5}$浓度均值与2013年相比下降32.5%，降幅位居全省前列，地表水国控断面优于III类水质的比例达81.5%。加大水生态修复力度，对市域内河、湖、库、湿地等水生态系统实施科学保护与修复，白马湖、洪泽湖、高邮湖等主要湖泊水质逐步改善，古淮河、白马湖等湿地建设成效显著，黑臭河流得到有效治理。

## 第二节　面临挑战

**产业结构亟待优化升级。**经济发展方式尚未根本转变，结构性矛盾依然突出，产业结构仍然偏重，高污染、高能耗行业仍占有较大比重。第一、三产业对经济增长的贡献率较低，过高依赖第二产业的发展。基础产业、资源消耗型产业仍占较大份额，工

业主导产业特钢、盐化工新材料和食品加工等整体发展水平不高，高新技术、战略性新兴产业比重亟待提升，产业集群化发展水平有待提升。服务业增加值占比低于全国、全省平均水平。城市快速扩张、产业迅猛发展与资源环境的矛盾冲突加剧，土地利用、环境治理和节能减排面临更多的考验。传统的经济发展模式已无法满足当前快速发展的要求，必须优化产业结构，转变发展方式。

**资源能源利用水平有待提高。**产业结构和节能减排工作虽取得了一定成效，但由于污染物排放基数大，随着工业经济快速发展，新增能耗和污染物排放增量快、后续污染减排空间小和节能减排投入不足等问题仍较为突出。全社会能源消耗总量与规模以上工业企业能源消耗总量偏大，全市万元 GDP 能耗仍高出江苏平均水平，全市规模以上工业企业中黑色金属冶炼和压延加工业、化学原料和化学制品占制造业能源消耗总量的 71.0%。全市以一次能源煤炭为主，能源自给率低，低碳新能源开发利用量占总能耗的比例为 5.11%，其余均为传统能源，新能源近年来虽然发展较快，但总体规模还很小。全市主导行业特钢、盐化工新材料和食品加工能源消耗总量大，利用效率较低，随着工业化、城市化加速推进，资源能源约束将不断加剧。

**生态环境质量亟需改善。**随着工业化、城镇化进程不断加快，经济增速发展带来的空间布局调整、污染物排放总量增加等对良好的生态基础造成冲击，环境质量改善的程度与群众的期盼仍有差距。2016 年淮安空气质量同比改善，$PM_{2.5}$ 平均浓度为 53.2 微

克/立方米，与省平均水平持平，但与目标差距较大。水污染问题尚未根本解决，部分水体不能稳定达到功能区要求，个别中小河流水质不容乐观。重金属、持久性有机物和土壤污染等环境问题集中显现，环境风险防范的压力不断增大。环境基础设施有待完善，污水、垃圾及危险废物处理处置能力相对不足。实现环境质量改善的目标，需要在更广泛的领域和更深入的层面，推进污染治理和生态修复。

**农村环保设施建设有待加强。**受农村工业基础薄弱、产业结构及分布不合理，环境基础设施配套不均衡，以及自然环境条件的限制、环境容量弹性小、上游污染物下泄等主客观制约因素的影响，废水、废气、废渣等造成的环境问题时有发生。虽然农村环境综合整治取得积极成效，但农村环保工作还相对薄弱，部分农村地区尚未实现区域供水，环境基础设施得不到有效的运转，生活垃圾清运处置体系仍需进一步完善，生活污水的处理率较低，污水随意排放、垃圾乱堆的现象还时有发生，农村环境长效管理机制尚未完全建立。

**生态制度体系有待完善。**生态文明建设的法律法规体系不够健全，循环经济、生态修复、生态补偿、环境公益诉讼等领域的地方法规尚未建立。生态文明建设考核奖惩机制、绿色考评体系不够完善，环保责任追究和环境损害赔偿制度有待进一步建立健全。资源有偿使用和生态补偿机制没有全面建立，排污权交易、绿色信贷和环境责任保险等仍处于探索与试点阶段。基层环境监管能力严重不足，农村环保投入缺口较大。生态文明建设投入与

实际需求存在较大差距，环境保护与生态建设的多元化投入机制还需进一步完善。全社会生态文明理念尚需进一步提高，生态文明建设依然任重道远。

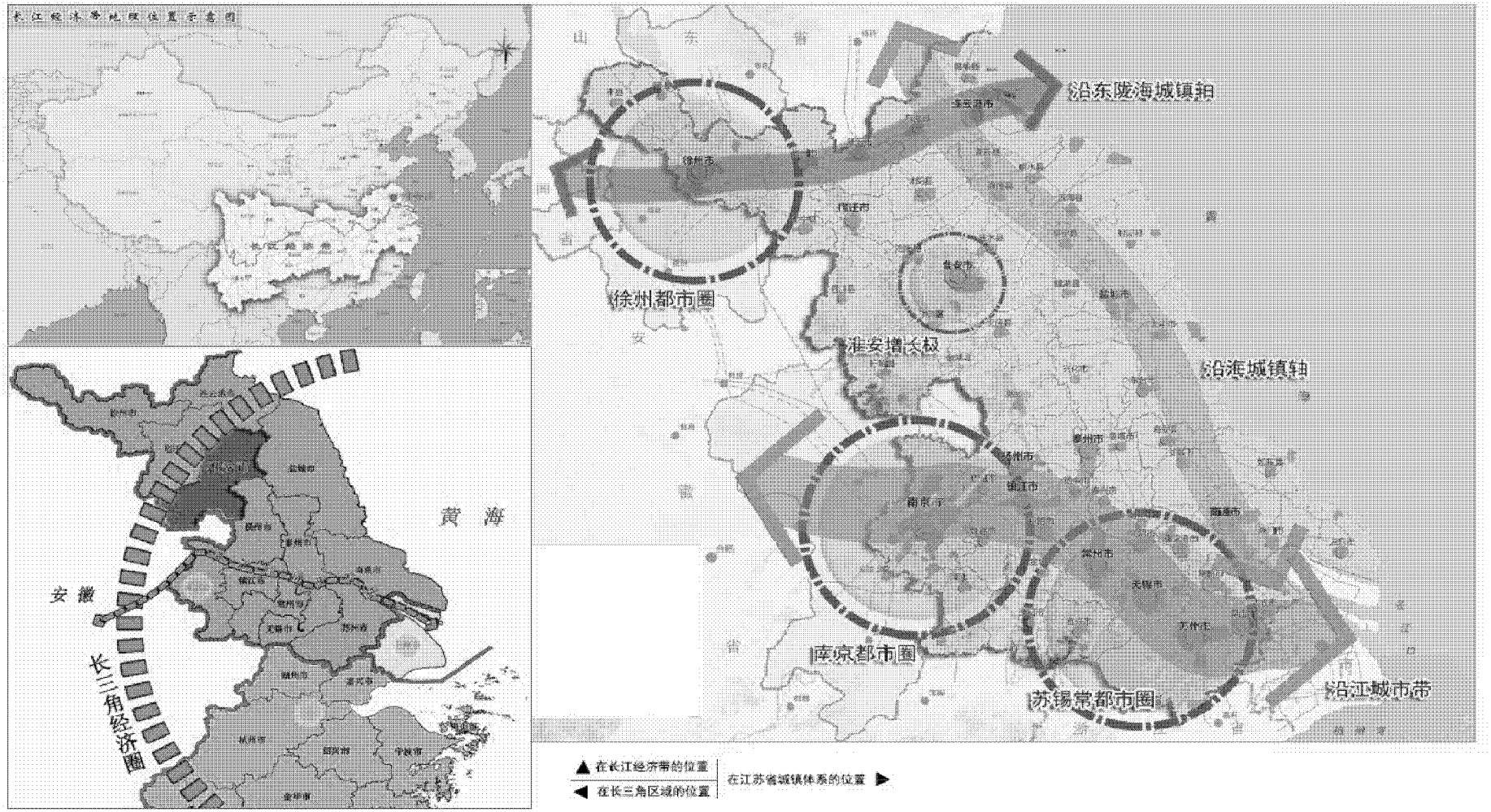
长江经济带地理位置示意图
沿东陇海城镇轴
徐州都市圈
淮安增长极
沿海城镇轴
南京都市圈
苏锡常都市圈
沿江城市带
黄 海
安 徽
长三角经济圈
▲在长江经济带的位置
◀在长三角区域的位置
在江苏省城镇体系的位置 ▶

图 1-1 地理位置图

## 第二章 规划总则

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和习总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“四个全面”战略布局，秉持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，以“牢记总书记嘱托，建好周总理家乡”为引领，以“打造增长极、共筑崛起梦”为统揽，把生态文明放在突出的战略位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，坚持生态优先、绿色发展，着力发展绿色生产力，打通绿色青山转化为金山银山的通道，加快建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的美丽新淮安，与全省同步率先全面建成小康社会，奋力谱写好“迈上新台阶、建设新江苏”的淮安篇章。

### 第二节 规划原则

**生态优先，协调发展。**正确处理经济发展、社会进步与生态环境保护的关系，毫不动摇地坚持环保优先方针，在保护中促进发展，在发展中落实保护，推进经济社会生态相统一，实现人与自然和谐。以生态为底色，以发展为根本，以产业选择为关键，突出发展最能体现资源禀赋优势的产业和绿色高端产业。

**统筹城乡，公平发展。**坚持城乡平等，统筹兼顾，合理布局，妥善处理区域保护与发展的关系，促进城乡间、区域间公平协调发展；处理好当代和后代的关系，经济社会发展既要满足当代人

的基本发展需求，又要高度重视后代人的发展利益。

**标本兼治，综合施策。**把转变发展方式作为生态文明建设的核心，从源头上解决生态文明建设深层次矛盾和问题。综合运用行政、法律、经济、技术等手段，以解决当前面临的化工园区整治、大气及水环境污染治理等突出环境问题为抓手，突出重点，全面推进，带动生态文明建设水平整体提升。

**因地制宜、发挥特色。**充分发挥淮安得天独厚的区位条件、历史悠久的旅游资源以及良好的交通条件，突出水韵特色，发挥区位优势和生态特色，全面提升城市综合竞争力，走上可持续发展的轨道。

**党政主导，社会参与。**把生态文明建设示范市创建摆上各级党委、政府的重要议事日程，放到更加突出的位置，在组织领导、规划引领、资金投入、制度创新等方面发挥主导作用。进一步强化企业生态意识和责任，努力降低资源消耗，减少污染排放。强化公众参与，引导全民共建共享，形成建设生态文明的强大合力。

## 第三节　规划范围

本次规划范围为淮安全市域，包括清江浦、淮安、淮阴、洪泽4个区和涟水、金湖、盱眙3个县，总面积10030平方公里。

## 第四节　规划期限

基准年：2015 年；

规划期：2016-2020 年。

## 第五节　规划目标

到2020年，全社会生态文明理念进一步增强，绿色发展水平进一步提升，污染排放总量进一步下降，生态环境质量进一步改善。努力建设“资源持续利用、生态环境良好、政府廉洁高效、人民幸福安康、城乡安全整洁、群众满意度高”的美丽淮安。基本确立苏北重要中心城市地位，为打造重要增长极提供坚实支撑。

**——空间开发格局进一步优化。**城市空间规模得到有效控制，生产空间、生活空间、生态空间布局明显优化，生态红线区域占国土面积不低于21%，形成符合主体功能区定位的开发格局。

**——资源能源利用效率不断提高。**单位地区生产总值能耗低于0.52吨标煤/万元。

**——生态环境质量持续改善。**空气环境质量优良天数不断增加，地表水水质优良（达到或优于Ⅲ类）的比例达到80%以上，县级以上集中式饮用水水源水质优良比例达到100%，耕地土壤环境质量总体保持稳定，环境风险得到有效控制。自然湿地保护率达到50%，生物多样性得到有效保护，生态系统稳定性明显增强。

**——生态文明制度体系基本建立。**自然资源资产产权和用途管制、损害赔偿、责任追究等制度初步形成，煤炭及能源消费制度基本确立，初步完成碳交易市场建设，生态空间管控、资源环境区域补偿等制度更加完善，绿色政绩考核、资源环境审计等制度建设取得较大进展。

**——生态文明系列创建取得积极成效。**全市80%的县（区）

建成国家生态县（区），生态文明建设示范区创建取得重大进展。

## 第六节　规划指标

规划指标体系包括生态空间、生态经济、生态环境、生态生活、生态制度、生态文化共6大类35项指标，见表2-1。

表 2-1　淮安市生态文明建设示范市指标

| 领域 | 任务 | 序号 | 指标名称 | 单位 | 现状值（2015 年） | 目标值（2017 年） | 目标值（2020 年） | 指标属性 | 牵头部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 生态空间 | （一）空间格局优化 | 1 | 生态保护红线 | — | 执行 | 执行 | 执行 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 2 | 耕地红线 | — | 执行 | 执行 | 执行 | 约束性指标 | 国土局 |
| | | 3 | 受保护地区占国土面积比例 | % | 21.14 | 21 | 21 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 4 | 规划环评执行率 | % | 100 | 100 | 100 | 约束性指标 | 环保局 |
| 生态经济 | （二）资源节约与清洁生产 | 5 | 单位地区生产总值能耗 | 吨标煤/万元 | 0.57 | 0.548 | 0.52 | 约束性指标 | 经信委 |
| | | 6 | 单位地区生产总值用水量 | 立方米/万元 | 107 | 96.5 | 80 | 参考性指标 | 水利局 |
| | | 7 | 单位工业用地工业增加值 | 万元/亩 | — | 90 | 100 | 参考性指标 | 国土局 |
| | | 8 | 应当实施强制性清洁生产企业通过审核的比例 | % | 100 | 100 | 100 | 参考性指标 | 环保局 |
| 生态环境 | （三）环境质量改善 | 9 | 空气环境质量<br>质量改善目标<br>优良天数比例<br>重度污染天数比例 | % | <br>完成<br>75.9<br>— | <br>完成<br>80<br>20 | <br>完成<br>85<br>基本消除 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 10 | 地表水环境质量<br>质量改善目标<br>水质达到或优于 III 类比例<br>劣 V 类水体比例 | % | <br>完成<br>81.6<br>— | <br>完成<br>80<br>0 | <br>完成<br>80<br>0 | 约束性指标 | 环保局<br>水利局 |
| | | 11 | 土壤环境质量<br>质量改善目标 | — | <br>— | <br>完成 | <br>完成 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 12 | 主要污染物总量减排 | — | 完成 | 完成 | 完成 | 约束性指标 | 环保局 |

| 领域 | 任务 | 序号 | 指标名称 | 单位 | 现状值（2015年） | 目标值（2017年） | 目标值（2020年） | 指标属性 | 牵头部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 13 | 生态环境状况指数（EI） | — | 68.7 | 70 | 70 | 约束性指标 | 环保局 |
| | （四）生态系统保护 | 14 | 森林覆盖率 | % | 19.8 | 19.9 | 20 | 参考性指标 | 农委 |
| | | 15 | 生物物种资源保护<br>国家重点保护物种受到严格保护<br>外来物种入侵 | — | 执行<br>不明显 | 执行<br>不明显 | 执行<br>不明显 | 参考性指标 | 农委 |
| | （五）环境风险防范 | 16 | 危险废物安全处置率 | % | 100 | 100 | 100 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 17 | 污染场地环境监管体系 | — | — | 建立 | 建立 | 参考性指标 | 环保局 |
| | | 18 | 重、特大突发环境事件 | — | 未发生 | 未发生 | 未发生 | 约束性指标 | 环保局 |
| 生态生活 | （六）人居环境改善 | 19 | 集中式饮用水源地水质优良比例 | % | 100 | 100 | 100 | 约束性指标 | 水利局 |
| | | 20 | 城镇污水处理率 | % | 86.85 | 90 | 95 | 约束性指标 | 住建局 |
| | | 21 | 城镇生活垃圾无害化处理率 | % | 100 | 100 | 100 | 约束性指标 | 城管局 |
| | | 22 | 城镇人均公园绿地面积 | 平方米/人 | 12.89 | 13 | 14 | 参考性指标 | 住建局 |
| | （七）生活方式绿色化 | 23 | 城镇新建绿色建筑比例 | % | — | 50 | 70 | 参考性指标 | 住建局 |
| | | 24 | 公众绿色出行率 | % | — | 50 | 60 | 参考性指标 | 交通局 |
| | | 25 | 节能、节水器具普及率 | % | — | 80 | 90 | 参考性指标 | 经信委 |

| 领域 | 任务 | 序号 | 指标名称 | 单位 | 现状值（2015年） | 目标值（2017年） | 目标值（2020年） | 指标属性 | 牵头部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 26 | 政府绿色采购比例 | % | — | 80 | 85 | 参考性指标 | 财政局 |
| 生态制度 | （八）制度与保障机制完善 | 27 | 生态文明建设规划 | — | 编制 | 实施 | 实施 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 28 | 生态文明建设工作占党政实绩考核的比例 | % | — | 20 | 20 | 约束性指标 | 考核办<br>环保局 |
| | | 29 | 生态环境损害责任追究制度 | — | — | 建立 | 建立 | 参考性指标 | 监察局<br>环保局 |
| | | 30 | 固定源排污许可证覆盖率 | % | — | 100 | 100 | 约束性指标 | 环保局 |
| | | 31 | 国家生态文明建设示范县占比 | % | 0 | - | 80 | 约束性指标 | 环保局 |
| 生态文化 | （九）观念意识普及 | 32 | 党政领导干部参加生态文明培训的人数比例 | % | — | 100 | 100 | 参考性指标 | 组织部<br>环保局 |
| | | 33 | 公众对生态文明知识知晓度 | % | — | 80 | 85 | 参考性指标 | 统计局 |
| | | 34 | 环境信息公开率 | % | — | 80 | 85 | 参考性指标 | 环保局 |
| | | 35 | 公众对生态文明建设的满意度 | % | — | 80 | 85 | 参考性指标 | 统计局 |

注：“—”表示现状年无相关统计数据。

# 第三章　科学优化生态空间

落实国家和江苏省主体功能区规划，全面实施淮安市主体功能区规划，科学划定生态红线，明确重点生态功能区的保护边界，构筑区域生态屏障。严格国土空间管控，科学布局生产力，合理控制区域开发强度，划定城市边界红线，构建新型绿色低碳城镇化体系，形成区域生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的格局。

## 第一节　实施主体功能区发展战略

依照国家和省主体功能区规划，综合考虑各县区发展基础和资源状况，将全市划分为四类开发区域，实施动态调控、总量平衡。一是优化开发区域。主要包括中心城区和淮安经济技术开发区开发强度较高的街道，重点转变经济发展方式，推动产业结构升级，优化空间开发结构，合理控制开发强度，提高存量空间再开发质量和效率。二是重点（适度）开发区域。主要包括中心城区的新城区、淮安经济技术开发区开发强度较低的街道、各县城区以及省主体功能区规划确定的点状重点乡镇和限制开发区域中的部分乡镇，重点加快人口、产业集聚，完善城镇服务功能，建设成为新型城镇化和工业化的主要载体。三是限制开发区域。主要包括淮安区东部和南部、淮阴区西南部、洪泽区南部、涟水县西部和东部、盱眙县西部以及金湖县南部区域，适度控制制造业规模，重点发展现代农业和特色旅游，禁止污染项目进入。四是禁止开发区域。主要包括市域西南部和东南部的洪泽湖、二河、

三河、高邮湖和白马湖等重要生态功能承载区域，禁止工业开发，加快生态保护和自然修复，增强生态产品供给。

## 第二节　严格空间管控

### 一、实施空间分区管控

各类空间规划以城镇、农业、生态三类空间为衔接基础平台，划定管制分区和水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线及永久基本农田和生态保护红线。

**城镇空间管制。**主要分布在优化和重点开发区域，城镇空间控制在1000平方公里以内。

推动城乡规划与土地利用总体规划对城镇空间内的规划建设用地规模与边界深度衔接。引导城镇有序扩张，在开发容积率和用地类型比例等强制性指标控制下，合理安排近期规划建设用地功能分区，鼓励空间功能混合和土地复合利用，提高土地投资强度和产出效率。加快城镇空间内的基本农田布局调整。严格控制城镇空间内农村居民点扩张，禁止对人居环境有重大影响的项目布局，限制在城镇空间以外地区开展大规模城镇建设活动。

**农业空间管制。**主要分布在适度开发区域、限制开发区域，部分分布在重点开发区域内。农业空间面积6218平方公里，约占全市国土面积的62%。

以耕地和基本农田保护为核心，优先划定永久基本农田保护红线。严格控制建设用地规模，推动分散工业企业向工业园区或重点乡镇工业集中区集中，严格控制村镇用地无序扩张，逐步推

进农村建设用地减量化。合理划分各类农业生产区域，明确平原、湖区、丘陵等不同类型地域村镇布点和建设要求，逐步引导村庄合理布局。科学推动土地综合整治，促进耕地规模化、标准化建设，加强农业生态系统健康维护、农田生态安全及土壤污染治理，加强乡村污水生态化处理。

**生态空间管制。**集中分布在禁止开发区域，优化、重点、适度和限制开发区域内也有零星分布。面积 2811 平方公里，占市域总面积的 28%。

加快调整完善生态保护红线，明确近期保护重点和分类分级管控要求，切实提升生态服务功能。实行最严格的产业、环境及用地准入制度。加强古村落保护，推进分散的自然村落适度撤并，严格限制在生态红线区域内从事基础设施建设和旅游开发活动，逐步退出与生态保护无关的建设用地，实施退耕还林、退渔还湖工程，推行生活污水和垃圾集中收集与生态化处理。

## 二、严守生态红线

淮安市生态红线区域划分为 56 个重点保护区域，涵盖风景名胜区、洪水调蓄区、清水通道维护区、森林公园、生态公益林、饮用水源保护区、湿地公园、重要湿地、重要水源涵养区、重要渔业水域、自然保护区等 11 个重要生态功能区类型，总面积 2120.74$km^2$，占国土面积比例 21.14%，其中一级管控区面积 377.79 $km^2$，占国土面积比例为 3.75%；二级管控区面积 1742.95 $km^2$，占国土面积比例为 17.29%。在划定的省级生态红线基础上，进一步优化调整省级生态红线区域，明确生态红线区域边界范

围，严禁在生态红线区域内违规开发建设等行为。

制定生态红线区域管理办法，一级管控区是生态红线的核心，实行最严格的管控措施，严禁一切形式的开发建设活动；二级管控区以生态保护为重点，实行差别化的管控措施，严禁有损主导生态功能的开发建设活动。明确各生态红线区域的类型及主导生态服务功能，提出具有针对性的主要保护方向和管控措施，建立生态红线区域保护的管理体系、考核制度以及生态补偿机制，探索建立生态红线退出机制。实施生态恢复修复工程，确保划定的生态红线得到有效保护，实现全市生态红线区域保护从量到质的提升，充分发挥其生态服务功能。

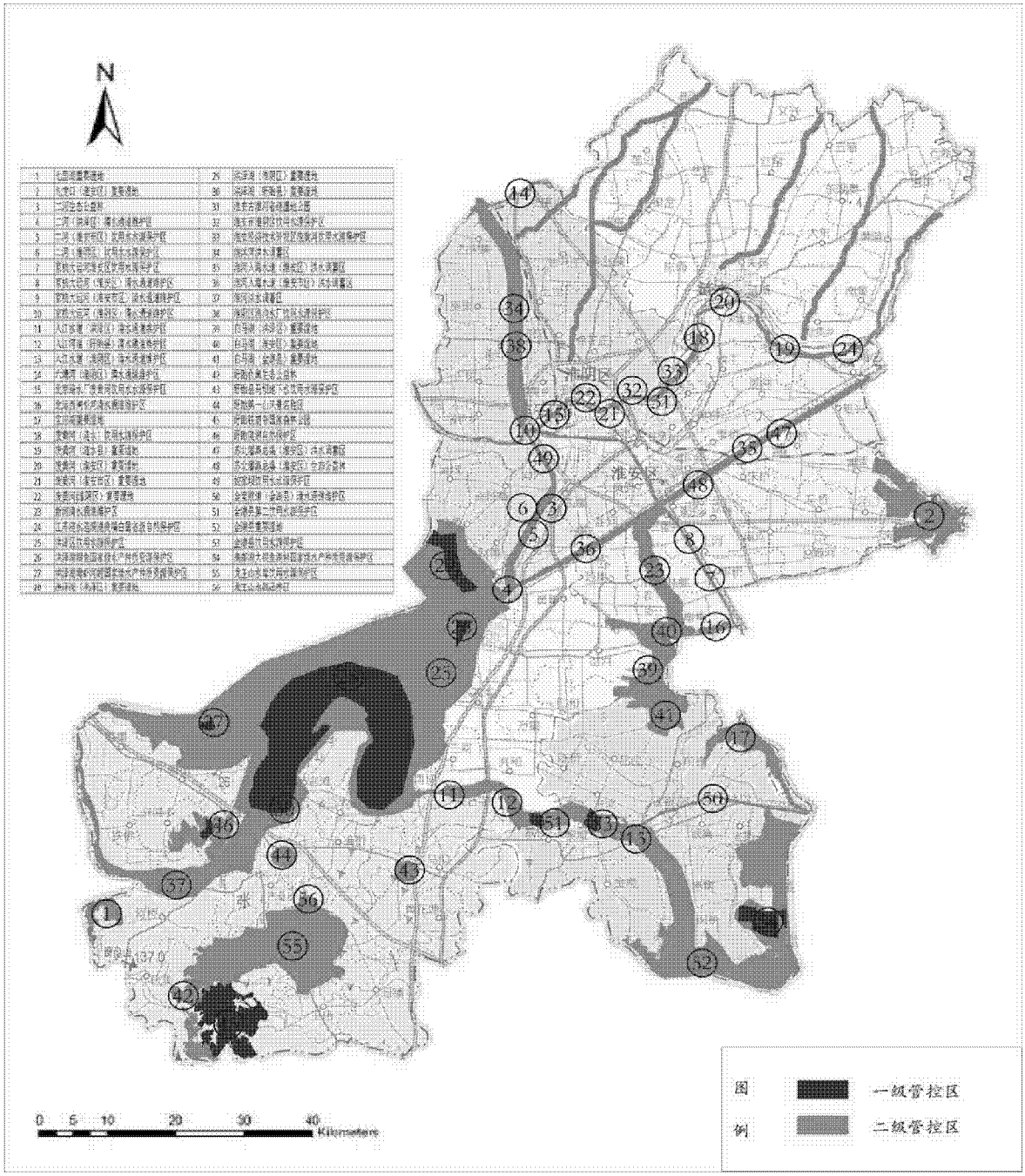


**图 3-1　淮安市生态红线区划分**

## 三、建设生态保护网

以南水北调输水通道（以京杭大运河、里运河为主线，二河—淮沭河、苏北灌溉总渠、金宝航道、入江水道四线为重点）为“一脉”，以洪泽湖、白马湖为“两湖”，以山丘区小流域综合治

理区、平原水网生态水系连通区、淮北现代农业节水示范区为“三区”，以县城、重点镇的水美乡村、小流域治理、节水示范点为“多点”，建设形成“一脉两湖三区多点”的生态保护网络，转变环湖沿河地区发展模式，推进污染治理，加强生态修复，打造清水廊道，保护良好湖泊，改善生态环境，放大生态优势，提升城市综合竞争力。

## 第三节　优化城乡空间布局

### 一、优化绿色城镇化发展格局

科学确立城市各功能定位和形态，优化城市空间结构，加强城市空间开发利用管制，合理确定城市规模、开发强度和保护空间，划定城市边界红线。统筹人口和城镇化进程，引导人口、产业布局与资源环境承载能力相适应，严格控制重点地区新增城市建设用地，集约节约利用土地。

按照淮安市“1-3-10-47”市域城镇空间结构，作为新型城镇化和新型工业化的多层次空间载体。

“1”即1个市域中心城市。突出中心城市的向内集聚要素、向外引领带动的重要功能，加快全省城镇化“三圈一极”中淮安增长极的优化提升，推进“东融西拓，南联北接”，融入国家和省重大战略。

“3”即3个市域副中心城市。遵循“一县一特”原则，将涟水县城建成苏北地区新兴工业基地、重要空港城市、平原地区生态宜居城市；将盱眙县城建成长三角北部地区山水文化名城、

南京都市圈北部门户城市、丘陵湖滨地区新型城镇化和城乡统筹示范区；将金湖县城建成长三角和南京都市圈北部产业高端、绿色引领、特色旅游、统筹发展的示范城市。

“10、47”分别指10个重点中心镇和47个一般镇。集中力量打造10个重点镇，加快推进产城融合、强镇扩权，支持马坝、高沟、车桥建设现代新型小城市；47个一般镇作为农村地区综合服务中心，完善综合服务职能，建成苏北地区具有一定特色、集约节约、精致宜居的新型小城镇。

尊重自然格局，严格保护城市及周边自然山水资源，突出沿湖、沿河、沿山、沿路、沿公园等区域绿地建设，形成绿满水城的城市绿地景观特色。加强沿运河、环湖等重点区域的生态环境保护，合理布局城镇各类空间，尽量减少对自然的干扰和损害。传承历史文化，保持特色风貌。

## 二、完善空间规划体系

深入实施“多规合一”试点建设，完善空间规划体系，加快各类规划整合，形成以发展总体规划为引领、相关空间规划和专项规划为支撑的定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。进一步明确城乡、土地、环保等规划的定位、性质、内容等。重点解决多项规划之间内容交叉重复、相互矛盾冲突问题，大幅度精减市场在资源配置中起决定性作用的专项规划与内容。按照“一个市县一本规划”的要求，描绘好全市及各县区长期遵循的空间发展蓝图。

建立“多规合一”推进机制。完善规划组织和领导机制，明确

“多规合一”部门工作任务。以三类空间为基础，联合规划、国土、环保部门推进城市开发边界、永久基本农田红线和生态红线划定。区域规划编制、重大项目布局必须符合主体功能定位，重点生态功能区实行产业负面清单。加大对农产品主产区等功能区的均衡性转移支付力度，强化激励性补偿，逐步建立横向补偿机制。

搭建“多规合一”信息共享平台。以数字淮安地理空间框架为基础，整合发改、规划、国土、交通、住建、环保、农业、水利等部门规划信息，推动淮安各类规划相融合和衔接，搭建“多规合一”的空间信息管理平台，实现多个规划基础数据共享。

## 第四章　加强资源能源高效利用

### 第一节　推进资源集约利用

#### 一、促进水资源节约利用

实施最严格的水资源管理制度，全面落实水资源开发利用、用水效率、水功能区限制纳污“三条红线”；强化用水定额管理和总量控制，严格取水许可、水资源有偿使用、水资源论证、入河排污口管理和水（环境）功能区分类管理等制度。

**1、落实水资源开发利用控制红线**

**严格规划管理和水资源论证。**开展全市水资源管理专项规划编制，在区域用水总量控制指标下，严格落实建设项目水资源论证制度。强化水资源利用监督和管理，推进规划水资源论证。实行水资源统一调度，制定水资源调度方案、应急调度预案和调度计划，统筹区域水资源利用。

**严格控制区域取水用水总量。**建立市、县区、重点取水户三级用水总量控制体系。各县区根据淮安市下达的用水总量控制指标，依法对本区域年度用水实现总量管理，制定年度用水计划。到2020年末，全市用水总量控制在33.33亿$m^3$内。

**严格控制新增取水许可。**建立全市联网的取水许可登记库，规范申请、审批和监督管理。对取用水总量已达到或超过控制指标的地区，暂停新增取水建设项目审批；对取用水总量接近控制指标的地区，限制审批建设项目新增取水；对不符合国家产业政策的、单位产品用水不符合行业用水定额标准或者工业用水重复利用率等用水效率指标达不到规定标准的、公共供水管网能够满足用水需要却通过自备取水设施取用地下水的，不得批准取水。凡是具备非常规水源开发利用条件的地区，新增取水项目优先考虑非常规水源。

**严格水资源有偿使用。**严格按照规定的征收范围、对象、标准和程序征收水资源费，确保应收尽收。严格执行自来水厂取水按取水量扣除15%管网漏损率征收水资源费政策。研究制定再生水价格政策，鼓励工业、洗车、市政及城市绿化用水等使用再生水。超计划用水的，按规定征收超计划用水水费，并纳入统一管理。积极推进水资源费改革，不断扩大征收范围，逐步提高征收标准，不断加强征收力度。推行“差别水价”和“阶梯式水价”为重点的水价改革，实施超计划（定额）加价收费制度，建立多层次的供水价格体系。

**加强地下水资源管理和保护。**全面开展地下水资源普查和污

染状况调查，复核地下水超采区，划定地下水禁采、限采范围和地下水位控制红线。严格控制地下水开采量，建设地面沉降监测预警网络，组织开展南水北调受水区地下水压采工作。强化地下水动态监测，在控制取水总量基础上，全面实施地下水位控制。高于限采水位的区域，按照规划实行科学有序开采；对于已经接近或者达到限采水位的区域，严格控制新凿井和地下水开采量；对于已经低于禁采水位的区域，禁止新凿井，并由当地政府组织实施综合治理，压缩地下水开采量，直至地下水位恢复。强化地下水源补给区污染防治，开展地下水污染修复试点，强化地下饮用水取水区的污染防控。

**2、落实用水效率控制红线**

**强化用水定额管理。**充分应用水资源配置和水循环技术，定期发布用水定额指标，进一步落实用水定额管理，开展合同节水和用水审计；制定区域用水计划，全面严格落实计划用水管理制度；积极开展先进计量设施建设，重点开展大中型灌区计量设施建设。

**实施农业节水改造。**在现有灌区水利工程的基础上，继续加快灌区建筑物的续建配套与节水改造，建设高效节水灌溉工程和高标准农田，重点实施涟东、涟西、淮涟灌区的续建配套和节水改造等工程。推广农业田间节水技术，在国家级或省级灌区内应用喷灌、滴灌工程技术，并选择部分有条件的区域应用低压管道输水管道灌溉技术，实施节水释放工程项目。进一步推广建立农民用水户协会制度，加强农业节水管理，建设节水防污型、生态

型农业示范基地。到2020年，全市中型以上灌区全面创建节水型灌区，实施节水改造实际灌溉面积超过320万亩，灌区灌溉保证率超过80%，农业灌溉水利用系数达到0.60以上。

**加大工业节水力度。**大力推广先进的节水型或无水型工艺和技术，以节水型企业、节水型园区建设为重点，不断完善节水型载体建设。推进重点行业节水管理，加强以清洁生产为主要内容的节水技术改造。继续实施火电、石化、冶金、纺织、造纸、建材、食品、机械、制药等九大重点行业节水减排示范工程建设，结合《淮安市工业与城市生活用水等额》，推进重点企业的用水定额管理，抓好用水大户的节水技术改造工作，到2020年九大重点行业节水示范企业占比达到95%以上；在工业园区试点开展企业用水水平衡测试工作。大力推广应用分质供水、多级用水、废水处理后回用和“零排放”等工业用水重复利用新技术。到2020年，年取水量100万$m^3$以上的企业均创成省级以上节水型企业。

**积极利用非常规水源。**鼓励城市雨水、污水处理厂尾水等非传统水源的开发利用，并纳入水资源的统一管理和调配。重点推进淮安市第二污水处理厂中水回用示范项目建设。出台推广雨水收集利用工程的政策和计划，完善城市雨水收集及防涝体系建设，建设低冲压雨水综合利用示范工程。到2020年，建成一批中水回用示范项目以及3个10万$m^2$以上雨水收集利用工程，建成区雨污分流排水管道覆盖率达到60%，全市非常规水资源利用率达到25%。

**3、严格水功能区限制纳污红线管理**

**强化水功能区监督管理。**将市属范围内的骨干调水河道、重点湖库、水功能区、饮用水源地、主要省界控制断面、大中型灌区、地下水、工业取水大户作为重点监控对象。建立覆盖全市、县（区）年度水功能区限制纳污控制指标体系。根据经济社会发展需要、河湖功能调整及河湖生态环境等变化，增加和调整市级水功能区划。完善水功能区监测预警机制，构建水功能区预警绿色通道，在市监测中心控制室设置预警专线。每月对所有监测区域进行监测情况汇报和评价，并及时上报，为水资源保护和水污染防治工作提供决策依据，同时向社会公布监测结果，接受社会监督。

**切实加强水污染防控。**严格入河湖排污口的监督管理和新增排污口的设置审批。对排污量超出水功能区限排总量的地区，限制或禁止审批工业入河湖排污口。实施控源截污工程，排查全市河湖沿线排水口，关闭搬迁补水河湖沿线企业、养殖污染点源，综合整治沿线水环境。

**加强饮用水水源地保护。**建立饮用水水源地核准和安全评估制度，对已列入名录的重要饮用水水源地定期进行评估。组织开展饮用水水源地安全保障达标建设。禁止在饮用水水源保护区内设置排污口，对已设置的，由各县区责令限期拆除。推进农村饮用水水源地保护和建设，由各县区政府划定和公布农村饮用水水源保护区，并落实相关管理措施。强化应急管理，按照“一地一策”要求，完善突发性事件应急处置预案，加快应急与备用水源地建设。

**着力提升河湖水质。**强化黑臭河道和污染严重河道治理，推进生态脆弱河流和地区水生态修复，定期开展重要河湖健康评估，建立健全水生态补偿机制。从严控制河湖水域占用，建设和生产应当优先保护河湖水域，明确开发利用控制条件和保护措施，确保合理的水面率。

**建设清水廊道。**重点整治京杭大运河（里运河）、二河、淮沭河、苏北灌溉总渠、金宝航道、入江水道，南水北调东线工程调水水质稳定达Ⅲ类标准。明确全市清水廊道管护要求，将河道两侧100m作为二级管控区。2020年底前，完成污染水环境的围网养殖等项目搬迁。

## 二、节约集约利用土地资源

### 1、加强耕地和基本农田保护

**严守耕地保护红线。**稳定耕地面积，确保“十三五”期间耕地保有量不低于47.6万公顷。严格落实耕地占补平衡机制，实现全市耕地总量的动态平衡。加强基本农田的保护和建设，重点保护粮油、蔬菜主产区的优质耕地，确保全市基本农田数量不减少、用途不改变、质量有提高、布局总体稳定。积极推进基本农田示范区建设，稳步扩大高标准基本农田面积，促进农业规模化经营。实施土地整理，提高连片、规模经营水平，积极探索基本农田保护新机制。

**全面提升基本农田质量。**以开展耕地质量普查、建立耕地质量监测预报预警体系、建设高产稳产基本农田为重点，全面提升基本农田质量。加强基本农田监测体系建设，建设耕地质量长期

定位监测点，定期开展基本农田质量普查与分等定级。继续大力开展中低产田改造力度，提高复垦土地利用地力建设水平，完善农田基础设施，提高地力等级和综合生产能力。

控制农用化学品的污染，合理使用化肥、农药。对于已经发现的污染土地，因地制宜地开展污染土壤修复，逐步恢复土地质量，开展耕地质量提升综合示范区建设。扩大土壤有机质提升补贴项目试点规模和范围。加快实施沃土工程，重点支持有机肥制造、有机废弃物的资源化处理和水肥一体化设施建设，鼓励农民发展绿肥、秸秆还田和施用农家肥，建立中低产土壤改良试验区。

**2、严格控制建设用地规模**

**严格实行建设用地总量和强度“双控”。**实施节约集约用地“双提升”行动，逐步实行新增建设用地总量控制和减量化管理。严格执行各类各业用地标准，充分盘活存量建设用地，统筹安排发展用地，提高土地集约利用水平。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，减少建设用地规模。到 2020 年，全市开发强度控制在 18%，单位 GDP 占用建设用地降低 28.8%，人均建设用地控制在 141.6 平方米以内。

**强化新增建设用地管理。**控制新增建设用地供应规模，对新增建设用地实施分类控制；严格新增建设用地计划管理，适时考核计划使用情况；强化用地定额和供地管理，严格按照土地使用

标准审核各类建设项目用地；优化建设用地项目选址，在符合布局要求的前提下，优先采用占地少的选址方案，优先利用现有建设用地，不占优质农用地；健全建设项目用地前期论证、预审、节地评价制度，强化土地供应政策等对建设用地的控制和引导。

**3、加强开发区及工业集中区用地管理**

各级开发区和工业园区生产和基础设施用地比例不得低于70%。工业项目用地中生活设施、后勤保障、办公服务等配套用地面积不得超过项目总用地的 7%，严禁在工业项目用地范围内建造成套住宅、专家楼、宾馆、招待所和培训中心等非生产性配套设施，鼓励和推进多层高标准厂房建设。积极推进建设用地“退二进三”，制定现有工业用地回购和转让政策；鼓励企业增资增产增容，提高土地利用效率。加强土地集约综合利用，实行建设项目用地负面清单管理，严格产业项目准入标准。加大建设用地考核评价，实行土地利用全程跟踪管理和工业用地综合考核评价制度。

**4、加大存量土地挖潜力度**

进一步挖掘存量土地潜力，采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备、协商收回并给予合理补偿等多种途径盘活利用，实现土地利用效益的最大化，重点实施西南化工区、水渡口民营工业园、西安路工业集中区等“退二进三”土地优化利用项目，改善老城区城市形象和人居环境。继续规范、有序推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作，加大农村建设用地整理，集约合理利用节余土地。加大农村土地整治力度，

实施农村土地综合整治工程，改革创新、探索盘整农村存量土地低效用地新途径。

三、强化矿产资源可持续利用

**实行严格的矿产资源开发利用管控。**科学规划全市矿产资源开发布局，明确禁止开采区、限制开采区、保护矿区及重点开采区等矿产资源开发利用区。严格行业准入条件，严格执行矿产开发“三同时”制度，新建和改建矿山须有经过审批的矿山环境保护与综合治理方案、矿山地质环境影响评价、水土保持方案等。实行矿山地质环境恢复治理保证金制度，加大矿山开采监管力度，完善矿产资源开发退出机制。

**加快推进矿山技术改造。**提高矿产资源综合利用率，争取达到国内领先水平。积极推行清洁生产，大力发展循环经济，逐步提高用于技术创新、工艺改造的资金比例，不断提高矿山“三率”。加强矿山废弃物的综合利用和治理，综合利用率达到同类矿山先进水平。到2020年，省级以上矿山开采回采率达到50%。

**加大矿山生态恢复治理力度。**对矿山废弃地因地制宜整治、复绿、复垦、工业建设用地或综合利用，对矿山废弃地进行防洪排涝渠系建设；建立全市工矿废弃地复垦项目管理利用库，利用废弃地积极发展农业和生态旅游产业开发，将复绿土地主要作为生态保护性的建设用地开发。有序推进绿色矿山建设，重点推进盱眙、洪泽、淮阴、淮安等地赵集矿区、猪咀山矿区、顺河集矿区等三级绿色矿山的建设。到2020年，全市绿色矿山建设比例达到80%。

## 第二节　加大节能减排力度

### 一、控制煤炭消费总量

到2020年，完成省定燃煤消耗总量削减任务，电力行业煤炭消费占煤炭消费总量的比重提高到65%以上。

压减燃煤发电和热电机组数量，严格控制新建燃煤发电项目。实施热电整合，2019年底前，基本完成大机组供热半径范围内的燃煤小热电和分散锅炉关停整治工作。

分类整治燃煤锅炉，禁止新建燃煤供热锅炉，2019年底前，35蒸吨/小时及以下的燃煤锅炉全部淘汰或实施清洁能源替代，65蒸吨/小时及以上的燃煤锅炉全部实现超低排放，其他燃煤锅炉全部达到特别排放限值要求。

压减非电行业生产用煤及煤制品，削减钢铁、水泥产能，取缔地条钢等非法钢铁生产企业；对未通过规范条件公告的钢铁企业，限期退出市场。到2020年，比2015年压减粗钢产能137万吨，完成省定的水泥产能、平板玻璃产能压减和船舶产能化解任务，在纺织、印染、电镀、机械等其他传统行业退出一批低端低效产能。对钢铁、水泥行业耗煤项目实行煤炭消费量2倍及以上减量替代。新建项目，禁止配套建设自备燃煤电站，原有自备燃煤电站鼓励改为公用电站或改造为公用热电联产。

实施热电联产，对现有热电企业密集地区重点开展整合替代，逐步减少热电企业和热源数量。在热负荷集中的开发区、工业园区，优先建设非煤热电联产机组和符合超低排放要求的背压

式热电机组，整合替代分散燃煤锅炉。在气源保障前提下重点在城市建成区和开发区、工业园区有序发展天然气热电联产、天然气分布式能源和天然气供热锅炉。鼓励现有大型发电机组实施供热改造。

## 二、进一步优化能源消费结构

大力发展清洁能源，扩大天然气利用，开发风能、生物质能、地热能，推广使用太阳能，全面推进绿色建筑发展。到2020年，非化石能源占一次能源比重达到8%。

**实施风力发电示范建设。**依托洪泽湖沿湖滩涂与盱眙丘陵山区资源，有序发展分散式低风速风力发电，加快实现分散的风能资源就近分散利用。建设新天绿色能源盱眙、亚洲新能源金湖闵桥等沿湖滩涂风力发电项目，以及龙源盱眙（二、三期）、南京高传涟水等低风速风力发电示范项目，到2020年内陆低风速风力发电并网规模达到300MW。

**积极推进太阳能应用。**结合洪泽湖滩涂和盱眙县丘陵资源，以及各类工业园区的大面积厂房，有序推进光伏电站建设。在政府办公建筑和大型公共建筑上采用太阳能屋顶、光伏幕墙等方式，推动分布式光伏发电项目建设。加大分布式光伏电源的应用示范，在市区与县城道路、公园、车站等公共设施照明中推广使用太阳能LED灯照明。市县范围内依托公共建筑、经济适用房、商品房建设太阳能集中供热水工程。到2020年，建成10个以上太阳能应用示范项目。

**加大生物质能利用力度。**以生物质燃气、生物质发电、固体

成型燃料为重点，加大生物质能利用力度。以省、市级规模养殖场为依托，稳步推进集中式大中型沼气工程建设；推进秸秆能源化利用，建设金湖生物质天然气、盱眙光大生物质发电等项目。在新农村集中居住点，试点建设秸秆沼气集中供气示范项目；重点推进淮安市生活垃圾焚烧发电项目（二期）、盱眙县生活垃圾焚烧发电项目、涟水县生活垃圾发电项目建设；因地制宜地布局生物质固化成型项目，推进生物质成型燃料产业化。到2020年，新建50个沼气工程，建设5个秸秆资源化利用项目，秸秆收储量达50万吨。

**加快地热能的开发利用。**推广满足环境保护和水资源保护要求的地源热泵技术，充分利用地表水、干热岩、土壤等地热能以及产业用水具有的低品位热能进行建筑空调和生活热水供应。重点对具有冷热需求的建筑，如宾馆、酒店、养老院、医院、企业以及建筑面积较大的住宅小区，建设冷热联供的新能源示范项目。

## 三、提高能源利用效率

严格落实节能评估审查制度，严格控制新建高耗能项目，新建项目单位产品（产值）能耗要达到国际先进水平，用能设备达到一级能效标准。突出冶金、化工、建材、电力等主要耗能行业和重点耗能企业，以电机系统、锅炉窑炉节能改造、余热余压利用、能量系统优化为重点，大力推进实施节能改造；以钢铁、建材、化工等为重点，推进企业能源管理中心建设，对企业能源系统的生产、输配和消耗环节实施集中扁平化动态监控和数字化管

理，改进和优化能源平衡，实现系统节能；落实相关财税优惠政策，大力推行合同能源管理机制，推进重点用能单位建立能源管理体系，构建持续节能长效机制。推进工业余热资源发电，提高工业余能资源利用效率，建设淮钢特钢高炉煤气发电、干熄焦余热发电等资源综合利用发电项目。到2020年底，单位GDP能耗低于0.52吨标煤/万元。推进节能发电调度，优先调度可再生能源和清洁能源机组发电，燃煤机组根据能耗和污染物排放水平的排序安排发电。

## 第三节　加快发展循环经济

### 一、促进资源循环利用

**完善再生资源循环网络。**完善城乡废旧物资回收利用网络，不断提高废旧物资分拣、处理与利用水平，加快培育一批规模化、专业化再生资源回收企业。建设再生资源回收市场，将其作为社会公益设施纳入城市基础设施建设进行统一规划、配置。原则上每个郊区定点整合规范设置一个再生资源回收市场。依托现有江苏苏北废旧物资交易市场和江苏盱眙再生资源交易市场两个大型交易市场，继续完善“回收网点—分拣加工中心—交易市场”的再生资源回收体系，同时建立再生资源信息平台，延伸再生资源回收体系，完成市直公共机构废旧商品回收体系建设第三阶段市直推开的全部工作。到2020年，全社会资源产出率大幅提高，城市再生资源回收利用率达到80%。

**加强再生资源综合利用。**加强工业固体废物的综合利用，以

粉煤灰、煤炭、煤渣、尾矿、冶金废渣、脱硫石膏等为重点，构建区域回收和综合利用系统。积极打造“城市矿产”示范基地，加快完善再制造旧件回收体系，推进再制造产业发展。继续推进淮安工业园区争创国家“城市矿产”示范试点基地建设，重点实施苏北废旧电器电子产品和报废汽车处理中心项目。推进大宗工业固体废物和建筑、道路废弃物以及农林废弃物资源化利用，重点实施淮安市秸秆收运体系建设项目。2020 年全市工业固废综合利用率达到 100%，农作物秸秆综合利用率达到 90%。

**提高污水处理厂污泥无害化处置水平。**对污水处理厂污泥产生、运输、处理处置的全过程实施监管，定期开展污泥处理处置情况专项检查，积极探索污泥资源化途径。市区和涟水、盱眙、金湖、洪泽 4 个县区分别建成 1 个及以上污泥无害化处置场所。新、改、扩建污水处理厂同步建设污泥处理设施并与污水处理厂同时投入运行。到 2020 年，全市污水处理厂污泥综合利用和无害化处置率达 100%。

**提高垃圾分类收集水平。**逐步建立垃圾分类收集标准，积极开展生活垃圾分类投放收集试点工作，加强对垃圾分类全过程的控制管理。到 2020 年，城乡生活垃圾收集和无害化处理率达 100%；初步建立垃圾分类收集体系和设施，垃圾分类收集率达到 20%，可回收废物纳入全市资源回收系统综合利用。新建餐厨垃圾处理中心，建立完善餐厨废弃物收运体系，对垃圾分类后餐饮业泔脚与食品加工有机物和部分有机垃圾实施资源化利用。农村地区可就近建设生活垃圾分类处理堆肥点，金属、废纸、塑料制

品等垃圾回收利用；落叶杂草、瓜皮菜叶等有机垃圾，进行堆肥沤制还田；建筑垃圾填坑填路。

**二、强化工业园区生态化改造**

全面开展园区循环化改造工作，在淮安经济技术开发区创建国家级园区循环化改造试点园区和洪泽、金湖创建省级园区循环化改造试点园区的基础上，推进全市省级以上开发区全部开展园区循环化改造工作，力争1家以上省级开发区获批成为省循环化改造试点园区。

**三、发展低碳经济**

**推进低碳企业试点建设。**重点推动企业低碳化工作，在钢铁、化工和火力发电等传统高碳行业选择典型企业，开展低碳化发展的技术创新、管理创新和模式创新试点工作，推动示范企业有效降低碳排放强度，带动全市企业低碳化改造。**推进园区产业体系低碳技术改造。**形成一批低污染、低排放、低能耗的低碳示范园。**创建低碳试点乡村。**每个县（区）各选择3-5个具有代表性的行政村，开展低碳乡村试点工作。推广沼气、太阳能等清洁能源，试点打造“功能齐全、设施完备、村容整洁、环境优美”的低碳型新农村。**推进低碳示范城区建设。**启动低碳示范区技术标准、技术规范认证与评价体系等示范应用工程。**培育发展低碳消费市场，**鼓励和补贴各类消费群体使用低碳产品和技术。

**四、大力推行清洁生产**

**推广企业全过程清洁生产。**在全市开发区（园区）内加快全过程清洁生产的推广工作。在冶金、盐化工、建材等行业的规模

以上企业中全面推行清洁生产审核工作，推广一批全过程清洁生产的关键技术。同时，培育一批资源利用率高、污染排放少、经济效益好的清洁生产示范企业。坚持自愿性清洁生产和强制性清洁生产相结合，对污染物排放超过国家和省排放标准的污染严重企业、使用有毒有害原料进行生产或者在生产中排放有毒有害物质的企业，实行强制性清洁生产审核；通过政策引导和其他鼓励手段，促使部分企业开展自愿性清洁生产。

**强化重点行业清洁生产。**选择电力、冶金、化工、纺织等行业中的大中型企业，以淮钢集团、华能电厂、安邦电化等企业为典型，突出重点行业的清洁生产工作力度，鼓励企业通过技术改造，采用国内外的先进工艺、设备，实现物料循环利用，减少物料、能量消耗和污染物的排放。

**推进农业农村清洁生产。**普及农业清洁生产，加快循环型和节水型农业建设，全面实行测土配方施肥，鼓励使用有机肥或有机无机复（混）合肥，实施农药化肥减施工程，推广可降解农膜。进一步拓展农业循环产业链，探索种养结合、生态养殖、废弃物资源化利用等生态循环农业模式。加强农业废弃物无害化处理和资源化利用能力建设，实施农业秸秆、畜禽粪便资源化利用工程。

# 第五章 推进产业转型升级

## 第一节 优化产业发展布局

### 一、完善“4+1”现代农业格局

**优质稻米。**做强优势稻米基地。依托“淮安大米”中国驰名商标优势，突出绿色、生态、优质、高效的产业定位，通过品种提升、品牌创建、龙头带动，促进优质稻米产业发展。到2020年，建成优质稻米基地300万亩，建成以白马湖、洪泽湖等湖泊周边区域为主的优质稻米核心基地100万亩，绿色大米、有机稻米基地分别达到50万亩、1万亩，使用“淮安大米”品牌标识的大米年销量突破10亿斤。

**高效园艺。**建设区域优势园艺基地。坚持以市场需求为导向、以提高效益为根本，着力构建普及年亩产纯效益5000元、扩大1万元、示范5万元、探索10万元的高效园艺发展模式，加快推进标准化园艺基地建设。重点加强省级现代农业产业园区和菜篮子工程基地建设，推进园艺设施装备升级。到2020年，高效园艺面积扩大到200万亩，年亩均纯效益1万元以上的高效园艺面积力争突破100万亩。

**规模畜禽。**打造畜禽产业发展集群。坚持以优品种、调结构为先导，以产业化经营为重点，以种养结合、生态循环为取向，加快养殖方式和资源利用方式的转变，重点培育适度规模标准化养殖主体，努力打造“淮安黑猪”等地方特色畜禽品牌。到2020年，畜牧业规模养殖比重达80%，创建农业部畜禽养殖标准化示范场15个、省级畜牧生态健康养殖示范场280个。

**特色水产。**做强特色水产，促进生态循环。全面开发地方种质资源，推进生态健康、科技高效的养殖模式，形成渔业生产、水产品加工和休闲渔业“三业”融合协调发展。到2020年，龙虾、

河蟹养殖面积达60万亩，特种鱼类养殖面积达10万亩，高效设施渔业面积占比达到26%，建成千亩以上水产养殖示范基地40个，新增农业部健康示范养殖场40个、省级现代渔业产业园2个。

**休闲观光农业。**大力推动旅游富民、特色富民农业等。围绕都市农业、乡村旅游、健康养生、农事体验、生态文明、科普教育、农耕文化等主题进行差异化布局，着力建设吃住行、游购娱一体化的休闲农业园区和新农庄。建设一批现代农业观光精品园、生态休闲度假区和升级版农家乐，策划一批休闲农业节庆和游乐活动，培育一批叫得响、传得开、留得住的休闲观光农业知名品牌。到2020年，建成休闲观光农业主体700个。

**二、推进工业集约集聚发展**

**优化工业空间布局。**依托产业基础和发展现状，合理明晰产业开发边界、开发强度和保护空间，着力构建功能定位清晰、产业特色鲜明、集聚效应明显、联动发展协调的“三园八区二十四镇”空间格局，形成以淮安经济技术开发区、工业园区、苏淮高新区为主干，市辖8个县区开发园区和24个重点乡镇工业集中区为补充的布局体系。加强化工产业发展空间管控，重点布局建设苏淮高新区和淮安（薛行）循环经济产业园两个综合性化工园区，加强管控洪泽化工集中区等化工专区发展，严格禁止其它区域布局新建化工类项目。

**推动产业集聚发展。**以构建规模大、竞争力强、成长性好、关联度高的产业集群为核心，以专业园区建设为抓手，以完善飞地政策为保障，强化政策引领、财政投入，加快完善功能设施配

套，提升产业综合承载能力。重点推动淮安经济技术开发区发展壮大电子信息、新能源汽车及零部件产业集群，淮安工业园区发展壮大集成电路、科技环保产业集群。苏淮高新区发展壮大盐化新材料、精细化工产业集群。金湖县发展壮大石油机械、仪表线缆产业集群，盱眙县发展壮大钢管轴承、凹土新材料产业集群。洪泽区发展壮大机械冶金、现代纺织产业集群，涟水县发展壮大食品、航空装备产业集群。淮安区发展壮大精密机械、教育装备产业集群。淮阴区发展壮大食品、机电产业集群，培育形成一批链条完整、竞争力强、带动力大的特色产业集群。

**三、积极培育现代服务业集聚区**

按照“产业集聚、布局集中、资源节约”的原则，科学确定集聚区分布、功能定位、发展目标、产业导向和空间布局，建设布局合理的现代服务业集聚区，到2020年，新培育省级服务业集聚区1-2家、市级服务业集聚区5-6家。

**中心商贸商务集群。**主城区重点打造辐射功能强大的中央商贸商务区；生态文旅区加快淮安智慧谷、中国移动淮安呼叫中心、中兴智慧产业园建设，集聚发展金融与商务服务。以淮海东路-翔宇大道为连接线，连片发展老城区与生态文旅区商贸商务区，共同打造具有较强影响力的商贸商务服务集聚带。加快推进淮安软件园、宁淮现代服务业集聚区等省市级服务业集聚区建设。

**综合市场集群。**重点推进淮安综合大市场、城南消费品市场集群和城东生产资料市场集群建设。在淮阴城区北部建设汽车汽配、建材家居、小商品交易等消费品市场和钢材、木材等生产资

料市场集群，加快建设辐射苏北地区的综合大市场。加快建设淮安现代商务集聚区、禧徕乐国际商贸城和宏进农副产品国际物流中心等载体，形成以食品、IT 电子消费品、家居小商品为主导的现代消费品市场集群。淮安经济技术开发区依托仕泰隆国际工业博览城布局生产资料市场集群，延伸招标采购、仓储运输、加工配送、网上交易等功能，打造服务市域及周边的生产资料市场集群。引导各县区专业市场集群发展。

**文化旅游产业集群。**围绕“一河一湖一园一线”，重点打造里运河城市产业集群、洪泽湖休闲产业集群、温泉康养度假产业集群、铁山寺生态度假产业集群、白马湖滨湖度假产业集群、高邮湖湿地生态产业集群、今世缘工业旅游集群七大文旅产业集群。

## 第二节　调整优化产业结构

### 一、积极发展生态农业

#### 1、大力发展现代农业

**推进“4+1”现代农业提质增效。**立足淮安农业资源优势，优化农业产业结构，转变农业发展方式，做大做强优质稻米、高效园艺、规模畜禽、特色水产四大主导产业，做优做精新兴休闲观光农业，构建“4+1”现代农业产业体系。

**鼓励农业企业化经营。**以盱眙龙虾、洪泽湖大闸蟹、淮安黑猪、淮安大米、淮安红椒等知名品牌为依托，做大做强一批规模大、带动力强的加工型、流通型、外向型农业龙头企业，做优做精中小现代农业企业，鼓励发展混合所有制，推动产业、企业的

集群发展。规范发展农民专业合作社，鼓励农民兴办专业合作、股份合作等多元化的农民专业合作社，以省级、市级示范社创建活动等形式引导农民专业合作社规范化建设。加快农产品品牌建设，力争品牌价值达500亿元以上。

**推进农业规模经营。**积极培育家庭农场和专业大户，发展一批经营规模在100-300亩的集生产示范和休闲观光于一体的家庭农场和专业大户，深化省市县三级示范性家庭农场联创活动。扩大外向农业基地规模，积极争创国家级、省级农产品质量安全示范基地和示范区，鼓励和扶持外向型龙头企业到出口目标国或地区申请商标注册、卫生注册和取得产品质量专项认证、创立品牌、设立海外销售窗口或商务代表处。

**促进农业六次产业发展。**推动农业“接二连三”发展，积极发展农产品及食品加工、品牌营销、观光休闲等高附加值环节，打造农业六次产业。面向上海、苏南等大中城市，积极发展农产品和食品直供直销体系，提升发展农产品及食品冷链物流，拓展农产品电子商务等新型营销渠道。加强农产品及食品安全监管，打造从农地到餐桌的安全农产品的全产业链示范区。

**2、推进农产品生态健康种植养殖**

推进国家级畜禽标准化示范场创建和省级畜禽生态健康养殖示范创建，积极组织指导规模养殖场按照“畜禽良种化、养殖设施化、生产规模化、防疫制度化、粪污无害化”的要求进行建设和改造。加强技术创新和推广应用，改善养殖设施条件，加快良种繁育和水生动物防疫体系建设，健全质量安全监管制度，促

进现代水产养殖业持续健康协调发展。加快无公害、绿色、有机农产品生产基地建设，进一步加强无公害农产品基地生态环境质量监控和农产品质量检测工作，打造绿色生态有机农业品牌。

**3、强化现代农业发展支撑保障**

加快构建富有淮安特色的农业科技创新与推广应用体系，不断提升农业科技进步贡献率。加快引入涉农人才培养和培训机构，建立健全新型职业农民培训机制。设立现代农业产业发展引导资金，重点支持“4+1”现代农业产业和重点片区、重大项目建设。

**二、推进工业转型升级**

**1、打造“4+2”优势特色产业升级版**

坚持工业强市战略，落实《中国制造2025江苏行动纲要》，实施重大项目引领、规模企业培育、制造装备升级、品牌质量提升四大工程，推行规模化、智能化、品牌化、循环化和集约化发展，打造“4+2”优势特色产业升级版。

**盐化新材料产业。**以高端、绿色、循环、集约为发展导向，重点发展基础化工、精细化工、新材料、石油化工和生物化工。

**特钢及装备制造产业。**以高端化、智能化、绿色化、服务化、集群化、国际化六化同步发展为主线，促进特钢产业与装备制造业融合发展、联动发展，逐步形成特钢原材料-机械零部件-装备整机的产业链体系。

**电子信息产业。**以终端化、多样化、高端化为发展方向，重点发展信息终端制造、电子元器件、光电子、应用电子、软件与

信息服务五大产业链，促进信息终端制造与电子元器件产业协同发展。

**食品产业。**以服务中高端消费市场为核心，以特色食品精深加工为基础，打造农副产品加工、食品制造、饮料制造、烟草加工四大特色产业，积极培育保健功能产品和宠物食品新兴产业。

**新能源汽车及零部件产业。**按照政府引导、龙头带动、重点突破、结构优化的发展思路，加快引进和培育新能源汽车整车制造与零部件制造两大产业，构建具有核心竞争力的省级新能源汽车产业集群。

**生物技术及新医药产业。**以推动产业向规模化、集聚化、高端化发展为引领，大力推进产业链与创新链融合，重点发展生物医药、医疗器械、生物农业产业。

**2、加快淘汰落后产能**

对纺织、电池、水泥、化工等行业中能耗高、污染重、产值低的落后生产线进行更新淘汰，进一步加大落后产能淘汰力度，促进产业绿色发展。逐步扩大淘汰落后产能的范围，主动摸底盘查高能耗、高污染企业，提高标准，出台相关差异化政策，倒逼落后生产线的更新淘汰。

**三、大力发展现代服务业**

着力完善“4+3”服务业特色产业体系，全力打造产业集中、发展集约、资源共享、功能互补的现代服务业集聚群，加速构筑布局合理、规模适当、配套齐全的苏北现代服务业集聚高地，全

面打响游在淮安、购在淮安、食在淮安、学在淮安、医在淮安、居在淮安“六在淮安”品牌。

**物流。**大力发展商贸物流，配套发展产业物流，扶持发展快递物流，积极发展公路、港口、铁路、航空物流，形成“一区、十园、九中心、多节点”的现代物流业空间布局体系。

**金融。**打造苏北区域金融中心。大力发展直接融资，加快企业上市步伐，支持优质企业通过发行企业债、短期融资券和中期票据等方式融资。推进金融机构集聚，争取浙系、闽系、粤系等银行来淮设立分支机构，加快发展国有及国有控股担保机构。促进金融业服务提升，鼓励金融机构向基层延伸，发展普惠金融，加快各类产权交易中心建设。

**旅游。**建设长三角知名旅游目的地城市，叫响“游在淮安”品牌。积极发展特色主题旅游，加快里运河文化长廊、古淮河•西游记文旅区建设，构建淮安旅游服务核心功能区。强化旅游公共基础设施建设，加快环洪泽湖区域、黄河故道沿线乡村旅游开发。大力发展休闲度假旅游、乡村旅游，做强红色旅游，做大淮扬美食旅游。

**商贸。**大力发展现货与电子交易、有形与无形相结合的现代商贸流通业，构建区域商贸集散中心。实施商贸提升工程，加快淮海-水渡口广场中央商业商贸区等核心商圈的结构调整和能级提升。做大做强交易市场，推动淮安综合大市场创成国家级商贸示范功能区。加快培育总部经济。

**电子商务。**创成国家电子商务示范城市。推动电子商务向金融、会展、旅游、教育、医疗、文化、数字出版、科技、人力资源、服务贸易等领域拓展，加快电子商务进企业、进街区、进市场、进农村步伐，支持具有品牌影响力的生产企业开设网络旗舰店开展网络零售业务，建立淮安工业品网上批发分销体系，促进淮安商品市场由传统市场发展模式向“电子商务+仓储配送+实体体验”方向转型。

**健康养生。**大力发展健康养生服务，建设中国•淮安养老养生产业园，打造洪泽湖、白马湖、天泉湖、铁山寺等健康养生基地。积极发展医养一体化，全力打造“医在淮安”品牌，建设中国大健康体验区。

**文化创意。**着力挖掘特色文化品牌，加快文化淮安建设步伐。积极发展创意产业，加快创意设计、新兴媒体、动漫游戏、工业设计、广播影视、工艺美术、演艺娱乐等产业发展。加快文化与产业融合。

**四、拓展经济发展新空间**

加快建设高铁、航空、港口三大枢纽经济区，打造全市经济发展新增长点。实施“互联网+”行动计划，发展分享经济，促进互联网和经济社会融合发展。充分发挥互联网在生产要素配置中的优化和集成作用，全面提升和改造农业、工业、服务业的各个领域，积极探索智能制造、众创众设、云服务等新型生产方式和产业形态，推动传统产业转型升级。提升品牌自主化水平，实施知名商标培育计划，支持企业加强技术创新、质量管理和商标文

化建设，培育市场覆盖面广、影响力大、经济价值高的高知名度商标。引导产业跨界融合，以重点产业、重点企业、重点项目为龙头，通过产业间相互渗透、交叉重组、前后联动，形成产业链紧密承接、农工商相互衔接、产加销一条龙、贸工农一体化、线上线下良性互动的产业融合发展态势。

## 第三节　建立绿色科技支撑

### 一、加快绿色科技研究开发

深入实施创新驱动战略，不断提高科技进步对结构调整、绿色发展、环境保护和生态建设的贡献率。结合深化科技体制改革，建设符合生态文明建设领域科研活动特点的管理制度和运行机制。大力推进产学研用协同，支持骨干企业与科研机构、高等院校组建技术研发平台和产业技术创新联盟。加快推进大中型工业企业和高新技术企业普遍建立研发机构，深入实施科技企业“小升高”计划和中小企业创新工程，引导企业加大研发投入和技术改造，提升自主创新能力。积极开展基础研究、关键技术研究和管理类技术研究。重点开展资源环境、新能源、新材料、生态农业等领域的基础性研究，力求在循环经济、节能减排、污染防治等重点领域关键技术上取得突破。

### 二、推广应用绿色科技成果

发挥高校、科研机构、企业等多重主体的协同作用，促进产学研用相结合，建立集绿色科技研发、集成应用、成果产业化、产品商品化于一体的绿色科技产业链。进一步加大重大科技成果

转化扶持力度，引导社会资金参与重大科技成果产业化，重点加快绿色科技在新兴产业发展、污染治理、低碳循环、环境监测预警等领域的应用推广。

### 三、营造绿色科技创新环境

优化人才发展环境，大力培养和引进生态文明建设急需的领军型创业创新人才，以及各类高技能人才和经营管理人才。支持生态文明建设领域工程技术类研究中心、实验室和实验基地建设。加强生态文明基础研究、试验研发、工程应用和市场服务等科技人才队伍建设。加快发展节能环保产业，加强节能环保产业集聚区规划建设，促进节能环保制造业和服务业互动发展。

## 第六章 大力改善生态环境

### 第一节 全面提升水环境质量

### 一、加强饮用水源地保护

**严格保护现有饮用水水源地。**强化饮用水水源地周边环境整治，构建“城乡一体、多源供水、互联互通、备用可靠”的供水格局，开展饮用水水源地规范化建设，定期开展县级以上集中式饮用水水源地环境状况调查评估。在完成二河市区水源地、古淮河淮安水源地、古淮河淮阴水源地、古淮河开发区水源地、古淮河涟水水源地、洪泽湖洪泽周桥水源地、淮河入江水道金湖水源地、龙王山水库盱眙水源地等8个现有城市集中式饮用水水源地水质达标建设的基础上，严格、持续落实饮用水水源地及其保护区的保护措施。

**推进备用水源地建设。**加快推进白马湖淮安市区第二饮用水源地、涟水湖涟水水源地、入江水道盱眙水源地、京杭大运河淮安区水源地等备用水源地建设，实现双源供水，有效保障城镇居民饮水安全。

**加强水源地预警应急管理。**按照“一地一策”要求，从水源地保护、供水水质和供水安全等方面，进一步制定和完善各类突发性事件应急处置预案。建立饮用水水源地实时监测监控系统，及时掌握水源水质状况，提高预测、预报和预警能力。落实水源地日常巡查制度，定期和不定期开展饮用水水源地隐患排查，严厉打击各类违法行为。

**二、加强污水处理基础设施建设**

**加快城乡污水处理系统建设。**全面推进城镇污水处理设施建设。推进淮阴区东城污水处理厂及配套管网、金湖县污水处理厂扩容及配套管网工程建设。建立统一规划布局、统一实施建设、统一组织运营、统一政府监管“四统一”的建制镇污水处理工作模式，加快建制镇污水处理设施的整合进程。大力推进城镇雨污分流管网建设，新建污水处理设施的配套管网应同步设计、同步建设、同步投运，城镇新区必须全部规划、建设雨污分流管网。实施主城区控源截污及污水处理工程，包括污水处理厂提标改造、污水管道、文渠、清安等河道清淤整治等。到2020年，城镇污水处理率达到90%以上。强化污水处理设施运行监管。加快推进全市城镇污水处理监管信息平台建设，构建覆盖全市的基础信息体系、考核评估体系和监督管理体系，2018年6月底前完

成市级城镇污水处理监管平台建设，2020年前与省级平台联网。大力推进农村生活污水处理设施和收集管网建设，推广分散式小型污水处理设施，建设入户收水管网，建立长效管理机制，提高污水处理设施正常运行率。到2020年，规模较大的规划发展村庄生活污水处理设施覆盖率达到90%以上。

**推进污水处理厂提标改造。**积极推进四季青污水处理厂、市第二污水处理厂、淮阴区污水处理厂、涟水县污水处理厂、淮安区核瑞污水处理厂、洪泽区天楹污水处理厂、金湖县污水处理厂等县级以上城镇污水处理厂提标改造，尾水排放标准提升至一级A排放标准。

**加强工业废水收集处理。**实施工业污染源全面达标排放计划。加强园区废水处理设施建设。开展园区和工业企业水污染治理设施排查，摸清水污染治理现状。重点推进苏淮高新区、洪泽经济开发区化工集中区等园区企业废水输送明管化建设，2017年底前全部完成。实施淮安经济技术开发区、涟水经济开发区、盱眙经济开发区等园区清污分流、雨污分流工程，2017年底前，全部执行到位。建设淮安市第三污水处理厂二期、明通污水处理厂二期、江苏国泰盱眙污水处理厂二期、淮安青园污水处理厂、金湖县开发新区污水处理厂、涟水经济开发区西区污水处理厂扩容等污水处理设施，缓解部分污水处理厂超负荷运行压力。完善园区污水收集配套管网，重点加强苏淮高新区、淮安工业园区、淮安经济技术开发区、洪泽经济开发区、盱眙经济开发区、富士康淮安产业园等园区污水管网建设，实现工业废水全部接管进入

污水处理厂处理。重点加强淮安经济技术开发区、苏淮高新区、富士康淮安产业园及各辖区工业集中区、工业园区的截污减排工作，争取到2020年实现工业废水全部接管进入污水处理厂处理。开展行业水污染专项整治，制定并实施造纸、钢铁、印染、食品、农药、电镀等行业专项治理方案。2017年底前，重点造纸行业企业力争完成纸浆无氯漂白改造，淮钢等钢铁行业企业完成干熄焦技术改造，蓝星染织等印染行业企业完成低排水染整工艺改造，江苏诚意药业等制药行业企业实施绿色酶法生产技术改造。

**积极推进中水回用。**鼓励企业和污水处理厂对废水进行深度处理，积极开展再生水回用。结合城镇污水处理厂新建、扩建或提标改造，推进尾水再生利用设施建设。开展明通污水处理厂一期尾水提标工程。鼓励废水深度处理，推进市第二污水处理厂再生水回用示范项目建设，建设24小时连续运行、日回用5万吨的再生水回用设施，配套建设再生水回用管网，出水作为生态补水回用。实施洪泽区尾水生态处理资源化工程和盱眙县尾水处理及导流工程。开展初期雨水污染治理和资源化利用，鼓励工业生产、园林绿化、道路保洁、车辆冲洗等积极推广使用再生水和雨水。逐步推行“海绵城市”的建设理念，在建成区鼓励优先利用植草沟、雨水花园、下沉式绿地、屋顶花园等“绿色”措施，促进雨水的收集利用和生态环境保护。

**加强污泥处理处置。**2017年底前，全面完成现有城镇污水处理厂污泥处理处置设施达标改造，建成城镇污水处理厂污泥综合利用或永久性处理处置设施。2020年底前，实现永久性污泥

处理处置设施全覆盖，无害化处理处置率达100%。

**三、加强农业面源污染控制**

**加强畜禽养殖污染治理。**以畜禽养殖为重点，切实加强农业污染治理，全面清理整顿非法和不符合规范标准的养殖场（小区）、养殖专业户。到2020年规模化养殖场（小区）治理率达到90%。

**优化养殖业布局。**以生态红线区域、国考省考断面周边地区及其他环境敏感脆弱地区为重点，依法划定畜禽养殖禁养区，2017年底前全面完成禁养区内规模化养殖场（小区）、养殖专业户关闭搬迁。进一步完善畜禽养殖业发展规划，强化畜禽养殖场规范管理，合理确定禁养区外养殖区域、总量、畜种和规模。

**强化规模化畜禽养殖场粪污综合利用。**规模化畜禽养殖场全部建成粪污收集、处理利用设施。落实“种养结合、以地定畜”的要求，推广种养结合、农牧循环生产模式，加强粪污还田，减少化肥施用，实现畜地平衡、种养一体、生态循环。2017年计划新建规模养殖场沼气治理工程20处，创建15个省级畜禽生态健康养殖示范基地。到2020年全市建设6个农牧循环型产业园或生态农业示范区，规模化养殖场畜禽粪便综合利用率达到98%。

**压缩网围养殖面积。**开展洪泽湖、白马湖等湖泊网围养殖综合整治，严格控制湖泊河道网围养殖面积。按要求完成省下达的网围养殖控制指标。

**控制种植业污染。**全面推广农业清洁生产，建立连片绿色农

业污染控制区，推动无公害农产品、绿色食品、有机食品规模化发展，从源头控制种植业污染。开展化肥使用量零增长行动，实行测土配方施肥，推广精准施肥技术和机具，推进化肥使用减量化。加大有机肥产业发展支持力度，鼓励农民积造施用农家肥、购买和使用商品有机肥，逐步增加农田有机肥使用量。开展农药使用量零增长行动，推广低毒、低残留农药使用补助试点经验，开展农作物病虫害绿色防控和统防统治，实施农药减量工程，推广精准施药及减量控害技术，减少农药施用量。制定农膜使用和回收的优惠政策，推广使用高标准农膜，开展残留农膜回收试点。到2020年化肥施用量较2015年削减5%，农药施用量确保实现零增长。

**四、加强船舶港口污染控制**

**提升港口码头污染防治能力。**开展京杭大运河、里运河港口、码头、装卸站、船舶修造厂废水治理与废弃物处理设施基本情况调查，编制实施港口码头装卸站污染防治方案。港口、码头、水上服务区配备含油污水、化学品洗舱水等污水收集装置及生活垃圾收集和转运设施，对接收的污水进行无害化处理，避免造成二次污染。全市43个船舶修造厂（家）污染防治设施于2020年年底前达到建设要求。

**加强船舶污染防治。**依法强制报废超过使用年限的船舶，按照有关规定，确定超年限商用船舶、渔业船舶年度淘汰清单，按期完成淘汰工作。推进实施船舶“油改气”、“油改电”工程。建立船舶生活污水、垃圾和含油压舱水的收集处置系统，并加强监管，

确保船舶污水和垃圾得到有效处置，到2020年，无生活污水处理装置的船舶禁止通行南水北调清水通道(洪泽湖、京杭大运河、里运河、金宝航道等)。

**五、加强水质良好水体保护**

加强对淮沭河、二河、古淮河、苏北灌溉总渠、京杭大运河（里运河）、入江水道、金宝航道等良好水质河流保护，加强河道周边环境整治，严禁污水排入。到2020年，确保优于Ⅲ类水质的断面比例不低于80%。

推进白马湖区域生态环境治理，打造全国良好湖泊保护样板工程。全面拆除白马湖湖区剩余养殖围网及网箱，对养殖区域污染底泥进行生态清淤。建立河湖连通与生态调水体系，制定科学的生态流量，实施与防洪、用水安全相适应的流域水资源优化配置方案，加强白马湖水量调度管理。加强湖区及湖滨带生态修复，在白马湖南部建设湿地公园二期，在湖区北岸建设生态涵养林，提高白马湖水源涵养功能。全面清理近岸坑塘水面，建立净化型人工湿地，形成环湖生态隔离带。强化重点区域环境综合整治，制定并实施浔河唐曹断面、白马湖浔河口断面、白马湖洪金断面水质达标整治方案。

实施洪泽湖环境综合整治与生态修复，加强与宿迁市在退圩还湖、打击非法采砂、保障入湖水体水质达标、实施水生态修复等方面的合作，实施《洪泽湖生态环境保护总体规划》，实施洪泽湖环境综合整治与生态修复。

强化清水廊道管护，将河道两侧100m作为二级管控区，严

格限制污染产业布局。二级管控区内禁止排放污水、倾倒工业废渣、垃圾、粪便及其他废弃物，禁止新增网箱、网围渔业养殖，限期治理可能污染水环境的设施和项目。

**六、大力实施水环境综合整治**

**整治城市黑臭水体。**2017 年底前完成全市水体排查，建立黑臭水体档案，向社会公布黑臭水体名称、责任人及达标期限。采取截污、清淤、活水、保洁、生态修复等措施，系统治理黑臭水体。实施护坡生态化改造，建设氮磷拦截、曝气充氧等生态工程，增强河流自净能力。近期重点整治石塔湖、大寨河（珠海路—板闸干渠）等黑臭水体。到 2020 年，全市建成区内黑臭水体基本消除。

**治理未达标水体。**开展盐河袁闸（平安大桥）断面、南六塘河肖大桥断面水环境综合整治，提升跨界河流水质。开展花河、永济河等河流综合整治，改善入白马湖河流水质。推进江苏国泰盱眙污水处理厂尾水改道工程，由维桥河改排淮河，制定维桥河水环境综合整治方案，全面改善维桥河水质。到 2020 年，基本消除地表水劣Ⅴ类水质。

**确保重点考核断面稳定达标。**加快推进淮河、京杭大运河、南水北调东线、古淮河、里运河、二河、淮沭河、苏北灌溉总渠的水污染防治，确保水质考核断面稳定达标。采取沿河生态湿地保护与恢复、水源涵养区保护、清淤疏浚、引河调水等措施，提高水系自净能力和水环境容量，提升水环境质量。

**保护与修复湖泊生态系统。**按照“控制外源污染，清除内源

污染，增加环境容量”的治理思路，重点推进白马湖、洪泽湖、高邮湖、宝应湖等重点湖泊水环境保护与治理，修复湖泊生态系统，提升重点湖泊生态健康水平。全面控制入湖污染源，加强入湖河道污染治理，减少工业废水、生活污水和农业面源进入湖泊。加强湖泊退渔还湖、退圩还湖，有序推进湖泊清淤，削减湖泊内源污染。建设湖泊以及入湖河道沿岸生态涵养林，加强湖泊湿地保护。

**七、积极推进地下水污染防治**

**严格控制地下水开采。**落实《江苏省地下水超采区划分方案》，对地下水超采区淮安市区、涟水、金湖等共1149平方公里范围实施限采，严格实施地下水压采方案，压缩超采区地下水开采量，遏制地下水超采趋势。依法规范全市地下水井管理，全面推进未经批准或区域集中供水管网覆盖范围内的地下水井关闭工作（要求保留的应急水源、地下水动态观测及企业生产工艺特殊需要的除外），2020年前，永久填埋水井242口，封存备用水井492口，改建专用监测井109口，使地下水位逐步回升并趋于稳定，地下水资源得到合理开发、高效利用和有效保护。

**防治地下水污染。**完善地下水监测点位布设，开展地下水应急备用水源地监测站网构建，2017年前完成地下水资源量普查和污染状况调查。加快加油站地下油罐污染防治设施改造，2017年年底前，全部完成加油站、地下油罐防渗池建设或双层罐更新改造。

针对市区地下水漏斗中心正向淮安经济技术开发区转移以

及涟水、金湖超采区地下水位下降的问题，严格控制市区地下水开采，实施地下水压采方案，加大对开发区和各类产业园区巡查，集中整治盗取地下水的违法行为，依法取缔非法地下水井，积极回灌地下水，确保地下水水位稳定；全面开展地下水污染状况普查，做好地下水源补给区的水污染防治工作；鼓励在垃圾填埋场、污染企业搬迁后的工业场地等典型区域开展地下水污染场地修复。

## 第二节　推进大气环境质量改善

### 一、加强工业废气污染防治

**加强工业废气污染协同治理。**加快电力、钢铁、石化、盐化工等重点行业烟气治理，进一步提高脱硫、脱硝和工业烟粉尘处理效率。推进燃煤发电机组超低排放改造，对于 10 万千瓦级及以上燃煤发电机组，大气污染物排放浓度基本达到燃气轮机组排放限值；对于 10 万千瓦以下燃煤发电机组，大气污染物排放浓度达到重点区域特别排放限值。

**深入开展挥发性有机物污染防治。**2017 年年底前，全面完成石化行业 VOCs 综合整治，完成全市石化、重点化工企业设备和管阀件泄漏检测与修复（LDAR）。2019 年 1 月底前，全面完成化工企业提标改造。采取密闭生产工艺，使用无泄漏、低泄漏设备。有机废水收集系统应加盖密闭，并安装废气收集净化系统。对工艺单元排放的尾气进行回收利用，不能回收利用的应采用焚烧或其他有效方式处理。规范化工装置开停工及维检修流程，石化、化工重点企业实施开停工备案制度。2017 年底前，完成集

装箱、汽车制造、包装印刷等行业 VOCs 综合治理。2018 年底前，完成家具、船舶、工程机械、钢结构、卷材制造等行业 VOCs 综合治理。除工艺有特殊要求外禁止露天和敞开式喷涂作业，加强有机废气分类收集与处理，对喷漆、流平、烘干等环节产生的废气，采取焚烧等高效末端治理技术。基本完成包装印刷行业综合治理。无溶剂、水性胶等环境友好型复合技术替代比例高于70%。对转运、储存等环节，采取密闭措施。加强有机废气分类收集与处理，收集的废气采取回收、焚烧等末端治理措施。2019 年底前，完成电子信息、纺织、木材加工等其他行业 VOCs 综合治理。电子信息行业完成溶剂清洗、光刻、涂胶、涂装等工序 VOCs 治理，纺织印染行业完成定型机、印花废气治理，木材加工行业完成干燥、涂胶、热压过程 VOCs 治理。2017 年起，辖区内大运河段、洪泽湖等公务船、渡船、港作船使用的柴油硫含量，应不高于国Ⅳ标准车用柴油；2018 年起，船舶在排放控制区内所有港口靠岸停泊期间应使用硫含量≤5000mg/kg 的燃油或等效的替代措施；2019 年起，船舶进入排放控制区应使用硫含量≤5000mg/kg 的燃油。凡具备岸电供受电条件的，船舶在港口（码头）停靠期间应优先使用岸电；2017 年底前港口岸电系统基本建成，2019 年起，除危险货物码头外所有港口码头的港作船舶、公务船舶靠泊使用岸电。

## 二、加强机动车船尾气污染控制

将限行区域扩大到城市建成区。严格执行国家有关规定，对达到报废标准的机动车辆实施强制报废。根据国家、省统一部署，

进一步明确高污染排放车辆提前淘汰政策，在摸清相关底数的基础上，坚持倒逼与鼓励相结合，制定出台高污染车辆区域限行、淘汰补贴等政策措施。积极探索促进高污染车辆淘汰的市场化机制，加快淘汰一批高污染车辆。按照国家要求提前实施机动车国VI排放标准。加大新能源汽车推广应用力度。到2020年，清洁能源及新能源公交车占比达到55%，清洁能源及新能源出租车占比达到80%。各县区规划布局和建设车用加气站、标准化充换电站等公共设施。

推进新能源公交车以及清洁能源公交车的使用，客运出租汽车全部实现双燃料清洁能源(CNG)。落实环境保护部、工业和信息化部《关于实施第五阶段机动车排放标准的公告》，推广使用第五、第六阶段车用汽、柴油。加强机动车尾气污染防控能力建设，完善机动车排气监管信息网络系统，建设固定遥测，增加流动遥测，合理补点，增大路面实时监测和抽测能力。

加强非道路移动源废气污染防治，建立非道路移动机械环保准入制度。各县区划定禁止高排放非道路移动机械使用的区域，2018年起，区域内施工的移动机械必须达到国Ⅱ及以上标准。到2020年，城市建成区非道路移动机械使用燃油达到国Ⅲ及以上标准，加强燃油末端供应管控。大力推进内河船舶“油改气”工程LNG加气站建设工作，加快推进内河船型标准化，淘汰一批非标船型和老旧船。加快推进岸电设施建设，推动船舶受电系统改造，逐步扩大港口岸电系统的覆盖面，实现中运河沿线岸电系统全覆盖。对已经具备岸电设施的港口，鼓励靠港船舶创造条

件使用岸电设施，充分发挥岸电设施功效。

## 三、加强城市扬尘污染防治

全面推行“绿色施工”，推进落实《淮安市扬尘污染专项治理方案》，重点开展建筑（拆迁）工程、市政基础设施工程、园区建设工程、交通建设工程、水利建设工程、混凝土搅拌站、制砖厂、货运车站和港口码头物料堆场、堤防散货物料堆场、工业企业物料堆场、道路保洁、物料运输与堆放、建设区裸露地面和土堆、养护绿化等易产生粉尘的活动和场所整治。混凝土搅拌站、港口码头物料堆场、堤防散货物料堆场、工业企业物料堆场等建设防风抑尘网或密闭性厂房等防尘控尘设施。所有建筑工地必须设置冲洗设施，建立扬尘控制责任制度，建设工程施工现场设置围挡墙。严禁敞开式作业，施工现场道路进行地面硬化。渣土运输车辆采取密闭措施，安装卫星定位系统，严格执行冲洗、限速等规定，严禁带泥上路。加强城市道路清扫保洁和洒水抑尘，提高机械化作业水平，控制道路交通扬尘污染。到2020年，城市建成区主要车行道机扫率达到90%以上。

## 四、控制城镇油烟污染

加强油烟污染治理和监控力度，开展餐饮行业污染专项治理。突出解决污染严重、群众反映强烈的饮食单位和有关环境敏感区区域的餐饮企业。餐饮经营者和单位食堂都必须安装高效油烟净化设施，营业面积在500平方米以上或者就餐座位数在250座以上的餐饮企业，应当安装油烟在线监控设施，油烟净化设施以及在线监控设施应当定期进行维护保养，保证正常使用。禁止

在居住区新建、扩建产生油烟污染的餐饮服务经营场所，改建餐饮场所必须提高油烟净化效率，降低油烟排放量。到2020年油烟污染治理率达95%以上。开展餐饮行业油烟污染专项治理，重点监管污染严重、群众反映强烈的餐饮单位，重点治理学校、居民区和旅游风景区等环境敏感区域的餐饮企业。非商用建筑内禁止建设排放油烟的餐饮经营项目。城市主次干道两侧、居民居住区禁止露天烧烤。

### 五、加强秸秆综合利用

大力推进秸秆机械化还田及能源化、饲料化、基料化、工业原料化等多种形式利用。推广秸秆机械化还田，鼓励秸秆综合利用，推进各地区出台秸秆综合利用奖励政策，积极开展秸秆还田示范工程、秸秆综合循环利用示范园工程、秸秆生物反应堆技术、秸秆能源化利用示范工程等试点。加强对特定区域秸秆禁烧的巡查，继续实行秸秆禁烧目标责任制，建立部门联动工作机制。到2020年，秸秆综合利用率达90%以上。

## 第三节　积极开展土壤污染防治

### 一、摸清土壤环境现状

开展土壤污染普查，建成土壤环境质量监测网，定期对排放重金属、有机污染物的工矿企业以及污水、垃圾、危险废物集中处理设施周边土壤进行监测。摸清农产品主产区土壤环境质量状况，完成耕地土壤环境安全性评估和等级划分。划定土壤环境功能保护区，确界立标，明确保护区范围，建设和完善相关保护设

施，建立保护区档案。到2020年，完成7个涉农县区农产品产地土壤重金属污染调查。

### 二、推进污染场地修复

加强土壤污染防治技术和修复技术研发，加强典型高风险污染场地修复，积极开展新港片区化工企业搬迁后污染场地修复和农田土壤修复与综合治理试点工作。禁止未经评估和无害化治理的污染场地进行土地流转及二次开发；严禁污染场地经修复后用作居住用地或农产品基地，确保转换用途后的土地安全利用。

### 三、强化土壤环境监管

强化农田土壤环境监管，强化农田污染管控，推进化肥、农药等减量化利用。严格控制新增土壤污染，强化土壤环境影响评价在规划环评和工矿企业项目环评中的地位，新增工业用地必须开展土壤环境调查评估。加强对服役期满工业用地、污染搬迁企业旧址等土地的风险管理，建立申报、建档和风险评估制度。强化土壤环境监测能力，以农田、农产品基地特别是“菜篮子”基地作为监管重点。到2020年，土壤环境质量总体保持稳定。

## 第四节　强化环境风险防控

### 一、加强环境风险综合管控

**进一步完善环境风险防控体系建设。**健全环境风险预测预警体系，实施环境风险源全过程管理，定期开展风险评估和隐患排查，组织开展环境风险源安全达标建设。环保、安监、海事、交通、水利、农业、气象等部门建立环境风险联防联控机制，共同

加强环境风险源风险防控管理与应急处置。各类工业园区建立和完善集污染源监控、环境质量监控、重点生产区域图像监控于一体的园区数字化在线监控中心，制定生产安全事故专项应急预案。在已开展化工园区环境风险评估的基础上，加快落实化工园区的整改措施，强化区域应急物资储备，有针对性地组织突发环境事件应急演练，有效提高应急反应能力。

**切实加强企业环境风险管理。**完善企事业单位环境风险排查、评估、预警、应急及责任追究等配套制度，摸底调查环境风险企业类型、风险水平及防范措施，2017 年底前实现“一源一档”动态管理。实施环境风险分类、分级管理，严格高风险企业监管，提高管控措施的针对性、有效性。到 2020 年，每年完成 3 家企业环境应急能力标准化建设，全市重大环境风险企业环境安全标准化率达 80%以上。

## 二、加强化学品及持久性有机物风险管控

加强化学品生产、使用、储运等风险监管与防范，完善并落实危险化学品环境管理和企业环境风险分级管理制度，开展重点环境管理类化工有毒污染物污染排放控制工程示范，推广绿色化学工艺及产品。持续推进化工集聚园区的规范化管理，降低化工行业集聚区域化学品环境风险。加强重点行业危险化学品全过程环境监管。推进持久性有机污染物重点排放源管理，开展再生有色金属生产、炼钢生产、废弃物焚烧和铁矿石烧结等四大行业持久性有机物污染治理。

## 三、强化重金属污染防治

严格落实国家和省关于重金属污染防治的要求，重点对汞、铬、镉、铅和砷进行监控和总量控制，同时加强其它类重金属污染物排放的监管。加强金属表面热处理、铅蓄电池、化工、电子元器件等涉及重金属行业的环境监管，完善涉重企业动态管理清单，实现“一企一档”，纳入市生态环境监控平台。实施涉重金属产业准入公告制度，禁止在重要生态功能保护区、环境敏感区和已无环境容量的河流、湖泊流域新建排放主要重金属污染物项目。在污染产业密集、历史遗留问题突出、风险隐患较大、社会关注度高的重金属重点防控区域开展专项整治，淘汰落后产能和工艺设备，实施同类整合、园区化集中管理。严格落实《淮安市产业结构调整指导目录（2016 年版）》，除优势特色产业链项目外，未进入涉重园区的涉重项目一律不批；专业生产片区外的新改扩建电镀项目一律不批。对产生和排放重金属的企业全部实行在线自动监控，动态管理，含重金属废水车间排口须稳定达标。实施资源化利用工程，含重金属废气应收集处理达标后排放。全面排查现有涉重企业，督促企业健全废水、废气治理措施，实施强制性清洁生产审核。加大对涉重企业的环保监督检查力度，实施全指标监督性监测，对不能稳定达标的企业限期整改。开展电镀行业专项整治，有序引导所有电镀加工企业入园进区。加强重金属污染防治体系、事故应急体系、环境与健康风险评估体系建设，提升重金属环境监管能力。

## 四、加强危险废物安全处置

加强危险废物产生和经营单位规范化管理，严格落实危险废

物申报登记、经营许可证和转运转移联单制度，实施危险废物收集、贮存、运输转移、利用、处理处置全过程管理，严厉打击危险废物非法转移、处置和倾倒行为。定期开展危险废物申报登记工作专项检查，加强对危险废物厂内暂存环节的监督管理。建设完善危险废物利用处置设施，按照全市危险废物利用处置规划，优化调整全市危险废物利用处置设施布局，到2020年，形成集中焚烧总能力6.6万吨/年，危险废物安全填埋总能力2.4万吨/年，提高危险废物利用处置能力。鼓励建设水泥窑协同处置危险废物和污水处理厂污泥项目。建设市级危险废物信息化监控平台。

强化医疗废物全过程管理，健全医疗废物收运体系，建立全封闭的收集、运输、处置系统，推进医疗废物收集系统向乡镇、村级医疗单位延伸，确保医疗废物按规范处理处置，到2020年，医疗废物处置设施全部达到规范化建设要求，收运体系覆盖整个辖区。

**五、开展化工园区环保专项整治**

着力去库存、控增量、优总量，加快化工行业结构调整。到2020年，全市化工企业数量大幅减少，化工行业主要污染物排放总量大幅减少，化工园区内化工企业数量占全市化工企业总数的50%以上。

加大低端落后化工企业（化工监测点）淘汰力度，严格做到“三个一律”，即超标排放的企业一律限期整改，限期整改不达标的企业一律停产整治，低于准入“门槛”的项目一律不得引进。对全市化工企业摸底排查，梳理“关停一批、搬迁一批、升级一

批、重组一批”清单，明确整改标准和要求。制定低端落后化工产能淘汰的地方标准，编制全市化工行业整治方案，实施“一企一策”，明确淘汰关闭、搬迁入园、整治提升等要求。2018年底前，对生产工艺和技术装备落后、达不到安全和环保要求的化工企业，坚决予以淘汰。

实施重点区域的化工企业关停并转迁，2018年底前，基本完成京杭大运河（南水北调东线）沿岸两侧（西南化工区和淮安区）1公里范围内化工企业的关停并转迁任务。

推动化工企业入园进区，禁止园区外（除重点监测点化工企业外）一切新建、扩建化工项目。一律不批化工园区内环境基础设施不完善或长期不能稳定运行企业的新改扩建化工项目。新建（含搬迁）化工项目必须进入已经依法完成规划环评审查的化工园区。园区外化工企业（除重点监测点化工企业外）只允许在原有生产产品种类不变、产能规模不变、排放总量不增加的前提下，进行安全隐患改造和节能环保设施改造。禁止限制类项目产能（搬迁改造升级项目除外）入园进区。

强化危化品生产、经营和储运企业监管，企业要建立危化品贮存品种、数量动态管理清单，对违法违规和不符合安全生产条件的危化品生产、经营和储运企业一律予以关停。

清理并规范化工园区，禁止新增化工园区。强化化工园区环境保护体系规范化建设，完善现有化工园区环保基础设施，全面实施“产业发展、安全环保、公用设施、物流输送、管理服务”五个一体化建设，开展智慧化工园区试点，建成一批智慧园区和

智能工厂，落实环境防护距离。2018 年底前，对企业数量少、规模小、基础设施差、环境防护距离拆迁不到位、老百姓投诉多的化工园区，取消化工园区定位。

### 六、保障核与辐射环境安全

健全全市辐射安全监管和应急体系，完善辐射环境监测网络，确保废弃放射源安全处置率达到 100%，保障辐射环境安全。加强电磁辐射安全监管，合理安排电视发射塔、广播台（站）等大型电磁辐射设施建设布局，对主城区影响居民和环境安全的大型电磁辐射设施逐步实施改造或搬迁。

## 第五节　加强生态保护与修复

### 一、深入开展绿色淮安建设

大力实施城乡绿化美化、森林资源保护、林业产业提升工程，进一步加大植树造林力度，扩大森林面积，不断提升城乡绿色宜居品位。实施生态文明建设林业行动，着力完善淮河入海水道、入江水道、苏北灌溉总渠、京杭大运河、二河-淮沭河、张福河、浔河沿线以及洪泽湖、高邮湖、白马湖沿岸的防护林体系，加强盱眙南部丘陵和黄河故道沿线地区生态公益林建设，推进高标准农田林网建设，推广乡土树种造林，营造绿色生态屏障。加快速生丰产林和优质经济林基地建设，提高林业综合效益。推动森林抚育和低效林改造，提高森林资源质量，增加森林碳汇。到 2020 年，完成造林 5 万亩，全市林木覆盖率达到 24%。

加快推进城乡园林绿化，不断提升公园绿地、道路绿化、居

住区附属绿地、生产防护绿地、自然生态绿地等城乡绿化建设品质。完善城市生态网络，加强盐河、古淮河、京杭大运河、里运河沿岸的生态廊道建设，建设交通干线沿线绿化带，串联楚秀园、阳光湖公园、钵池山公园、盐河公园等斑块景观，将自然风景融入城市生态格局当中，打造由生态廊道、生态绿楔、生态斑点组成的系统性生态网架，构建城市绿道系统。

## 二、加强生态系统修复

开展山水林田湖自然生态系统保护和修复。实施地质环境综合调查，开展地质灾害防治，重点推进盱眙西南部矿山环境整治，实施封山育林、护林行动，修复丘陵山地生态系统。实施湿地生态修复工程，加强洪泽湖、高邮湖湿地保护与修复，推进古淮河、白马湖国家级湿地公园试点、天泉湖省级湿地公园建设，建设湿地保护小区。开展小流域综合整治，加快推进黄河故道地区水土流失治理，实施京杭大运河水土保持工程。

实施自然生态系统休养生息。推广土壤改良、保护性耕作等技术，通过增施有机肥料、秸秆还田等措施，提升土壤有机质含量和养分水分保蓄能力，鼓励有条件的地区实施农田轮作制，引导农民适度恢复绿肥种植。科学开展封山育林和退耕还林，加强石质山地、荒山荒滩、重要水源地等生态环境敏感区域的生态公益林建设。加强速生丰产及珍贵用材中幼龄林抚育，提高单位面积产量，对退化林地进行生态修复，开展天然次生林、重点生态公益林保护。实施古淮河水生生态养护，严格执行湖泊休渔制度。

## 三、加大生物多样性保护力度

开展生物多样性本底调查、评估与监测，建立生物多样性监测、评估与预警体系，提高生物多样性监测预警和管理水平。加强自然保护区规范化建设与管理，提升洪泽湖东部湿地和涟漪湖黄嘴白鹭等省级自然保护区建设水平，推进盱眙铁山寺和第一山国家级森林公园以及洪泽湖古堰省级森林公园建设，加强白马湖湿地、九龙口湿地、古淮河湿地和盱眙南部丘陵岗地等其它特殊生境保护，确保重点区域生物多样性稳步提升。加快建立外来入侵物种监管体系，积极防治外来物种入侵。建立病源和疫源微生物监测预警体系，提高应急处置能力。

## 第七章 着力打造生态人居

### 第一节 打造生态宜居城乡环境

#### 一、完善城乡绿地系统建设

**提高城市绿化水平。**完善城市绿地布局的均衡性，提升园林绿化品质，提高公园绿地服务半径覆盖率，提高城市绿地系统综合效益。充分利用自然水文条件，结合自然和历史文化资源保护和旧城改造，因地制宜建设完善公园绿地系统。老城区以便民添绿的原则建设小、多、匀的休闲小游园，因地制宜增补街头绿地，建设完善公园绿地系统，达到出行500米就有一处5000平方米以上公园绿地的要求。新城区以路网、水网为依托，突出居住社区级以上公园绿地及沿河带状公园的建设，将绿地与水系紧密结合，加强滨水绿化建设。完善林荫路系统，科学选择道路绿化品种，增加各类适生大乔木用量，提高道路绿化覆盖率。到2020

年城镇人均公园绿地面积达14平方米以上。

**加强村庄绿化建设。**深入开展“百村示范、千村行动”绿色村庄建设活动，提升现有村庄绿化水平，逐步形成布局合理、覆盖城乡、林种多样、景观优美的绿色生态屏障。充分利用现有自然条件，做到见缝插绿、应栽尽栽。把村旁、宅旁、路旁、水旁作为绿化重点，形成点线面相结合的村庄绿化格局。到2020年全市规划布点村庄绿化覆盖率达到45%，全市新建省级绿化示范村50个以上。

**全面推进交通路网绿廊建设。**按照通道两侧景观林带10m、经济林带5-10m、乔灌花草配置合理、林相整齐美观的要求，重点实施327、237省道等新建高等级公路绿色通道建设，加强宁淮、宿淮盐、京沪、宁宿徐、淮金路、机场路以及主城区高速环等高速公路绿色通道养护。到2020年建成乡级以上绿色通道5000km，省级以上道路和县乡道路每侧林网宽分别在15m和10m以上。

**打造沿河湖滨水景观廊道。**构造“以水为脉，以绿为衣，滨河绿化为背景，精品绿地为点缀”的水绿交融的城市滨水带。在主城区与淮安区城区之间、里运河与京杭大运河之间、九龙口风景区、城东南面的运南闸地区规划生态林带和外围生态保护区；以盐河、古淮河、里运河、京杭大运河为“四脉”形成贯穿整个城市的四条绿水纽带，营造城区内兼具生态过渡与休闲游赏功能的绿水廊道，形成淮安市水景观结构的主体骨架；以樱花园、文庙—慈云寺、楚秀园、清晏园、钵池山公园、萧湖公园、月湖公园、

勺湖公园等滨水园林景观为主体，将城区的沿河景观节点和河道、文物古迹有机结合，形成城水相依、韵律有致的城市水系景观空间。

**突出景观植被多样性。**注重植被配置的多样性，根据不同绿化地点合理控制乔、灌、草比例。对缺乏林木的广场、绿地、绿岛等限期改造，乔木树种每100平方米大于3株。绿化养护根据不同植物的种类、生长期和季节变化合理灌溉施肥。构筑适地适生植物体系，突破现在的园林植物（园林树木、观赏植物）的范围，重视当地本乡本土的植物资源，注重当地野生植物的引种驯化和开发利用，形成良性循环的自然与人工群落系统。

## 二、大力开展海绵城市建设

按照系统治理、源头减排、过程控制、统筹建设、生态安全的原则，组织开展海绵城市建设，推进海海绵型公园绿地、海绵型道路广场、海绵型小城镇等示范建设。加强推广和应用低影响开发建设模式，充分发挥城市绿地、道路、水系等对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用。推进城市地下综合管廊建设，推广先进雨水综合利用技术，合理规划城市绿地系统。新建城区硬化地面，可渗透面积要达到40%以上，有效发挥城市绿地补充自然积存、自然渗透、自然净化的自然生态效应。构建健康的城市水生态系统，实现城市排水防涝能力综合提升、径流污染有效削减、雨水资源高效利用。

## 三、推广绿色建筑

**新建低碳节能建筑。**以建设节能、节水、节地、节材和可再生能源利用集成的综合示范为重点，新建居住建筑和甲类公建全

面执行65%节能设计标准。全市城镇新建建筑全面按一星及以上绿色建筑标准设计建造。建立健全绿色建筑标识评价和认证机制。加强可再生能源在城镇建筑中规范化、规模化应用。积极鼓励在农村集中居住点统一设计、安装太阳能热水系统，大力推进新型建筑节能结构体系和新技术在城乡建筑中的应用。新建、改建、扩建建筑全面推行节水型器具。到2020年，每年新增可再生能源建筑应用面积不少于150万平方米，获得绿色建筑标识项目不少于50万平方米。结合村庄环境整治和样板村庄打造，加强试点示范，探索建设适合农村特点的绿色农房。

**推进既有建筑节能改造。**完成30万平方米既有建筑节能改造任务。机关办公建筑和大型公共建筑在进行装修、扩建、加层等改造以及抗震加固时，应综合采取节能、节水等改造措施。老旧小区充分利用出新和环境整治、既有建筑抗震加固等有利时机，同步推动屋面、外墙、门窗等部位进行节能改造。

**四、优化城镇居住环境**

**加强城市河道整治。**建立城市河道水环境综合治理工作体系，以市、县两级城市河道为重点，对天然河流及人工河道开展全面调查，制定整治规划和年度实施方案。重点做好河道沿岸生活污水、生活垃圾的收集和处理、河岸与河道保洁，扩大污水管网覆盖范围，提高废水集中处理率。实施河道清水工程，沟通水系，加大河流生态补水量。开展清淤疏浚，实施硬质护坡生态化改造，建设氮磷拦截吸收、曝气充氧等生态工程，增强河流自净能力。近期，实施主城区水系连通工程和城区河道综合治理，完

善主城区“四水穿城、二河绕城、城在水中，水在城中”的城市水系格局。

**加强噪声污染治理。**全面实施区域噪声管理，根据淮安市城市总体规划，完成城市区域声环境功能区的划定和调整。积极开展“宁静城市”、“宁静社区”等示范建设，加强社会生活、交通运输、建筑施工和工业企业等各类噪声源监管，努力降低夜间噪声，限期治理噪声超标企业，大力推进高速公路、高架桥、铁路等两侧噪声敏感点的隔声设施建设。到2017年底，城区环境噪声功能区达标率达100%。

**积极推进生活垃圾分类收集处置。**健全生活垃圾收集、转运及无害化处置系统，逐步提高垃圾分类收集水平，重点推进生活垃圾无害化处置能力建设。积极配套完善垃圾转运站、垃圾房、垃圾箱等收集设施设备，以及“组保洁、村收集、镇转运、县处理”四级收集系统，进一步健全垃圾收运网络体系，实现全覆盖。逐步建立垃圾分类收集标准，积极开展生活垃圾分类投放收集试点工作，加强对垃圾分类收集处理全过程的控制管理。深入街道、社区、村庄普及生活垃圾分类知识，从源头做好分类工作，强化运输过程管理，杜绝分类垃圾混装运输。

**加快城市住宅小区整治。**加快实施“城中村”、“棚户区”改造，加大老住宅小区整治力度，改善城市“第五立面”的形象，提升城市居民的居住质量。重点结合保障性住房建设、新型城镇化建设和新型农村社区建设，开展低碳社区试点工作。建设高效低碳的基础设施，强化社区生态环境用水节约、集约、循环利用，完善

垃圾分类收集、分选回收、预处理和处理系统。加强社区公园、广场、文体娱乐场所等公共服务场所建设。推进全市城镇低碳化建设，控制居民生活领域碳排放水平。

**开展城市环境综合整治。**深入实施以“九整治三规范一提升”行动为主的全市城市环境综合整治工作，对城郊结合部、背街小巷、城市河道、低洼易淹易涝片区、建设工地、农贸市场等进行综合整治，对占道经营、交通秩序、户外广告等进行规范，不断提升城市长效管理水平。严格控制居民密集区高大玻璃幕墙的使用，路灯、交通信号、城市亮化等工程建设要最大程度减少光污染对居民生活的影响。到2017年底，全市城市环境薄弱区段脏乱差等群众反映强烈的突出问题得到有效解决，市容面貌明显改善，城市长效管理机制基本建立。

## 第二节　统筹城乡基础设施

### 一、完善医疗卫生服务体系

**优化配置全市卫生医疗资源。**编制全市区域卫生规划和医疗机构设置规划，统筹配置城乡医疗卫生资源。加快建成县乡两级、乡村一体、防治结合、分工合理、运转高效的新型农村卫生服务体系。县级综合医院全部达到二级甲等标准。建立以社区卫生服务为基础的新型城市基层医疗卫生服务体系，每个街道至少设置1个社区卫生服务中心，加强医疗卫生机构标准化建设，积极推行镇村一体化管理。

**完善多层次医疗保障体系。**巩固完善以城镇职工医保、居民

医保、新农合为主体，其他医疗保险和商业健康保险为补充、医疗救助为补助的覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系，不断提高筹资水平和统筹层次，缩小保障差距，实现基本医疗保障制度全覆盖。

## 二、加强公共交通设施建设

**加大城市交通设施建设。**统筹安排公共交通线路、站点、换乘枢纽、停车场等设施；建立以公共交通为导向的城市发展模式，推进轨道交通建设，加快构建“以轨道交通为骨干、城市公交为主体、公共自行车为延伸”的“三位一体”的绿色便捷的出行体系。推进不同公共交通体系之间以及市内公交系统与铁路、高速公路等之间无缝衔接。推进智慧淮安建设，构建智慧化交通管理系统，提升城市交通管控效率和能力。

**对城区道路进行提升整治。**有条件的进行拓宽改造、设置公交专用道路，有计划地逐步打通市区“断头路”、“丁字路”、“瓶颈路”，进一步优化路网结构，减轻中心城区交通压力。完善城市公交基础设施，将公交中心枢纽站、停车场、首末站、停靠站等配套设施纳入城市建设、道路改造计划，纳入新建居住小区、开发区、大型公共活动场所等工程项目。打破城乡区域之间界限和行政区的垄断，城市公交向乡镇延伸，发挥城区对农村、集镇的辐射和带动作用，扩大公交覆盖面。加强自行车专用道和行人步道等城市慢行系统建设，营造人性化的慢行交通环境，清理非法占用人行道的行为，大力发展城市公共自行车网络，鼓励采用“自行车+步行+公交车”的出行模式。

## 第三节　加快建设美丽乡村

### 一、优化村庄规划布局

优化镇村规划布局，合理确定“重点村”、“特色村”和“一般村”。优化重点村，选择1000个左右重点村庄，按照新型社区标准，加快道路、绿化、水电气和公共服务设施配套，引导康居村庄建设，推动空心村整治。培育特色村，选择300个左右特色村庄，突出江淮水乡的风格风貌，编制修建性详规，加大村庄自然与文化资源保护力度，维护农村居住、生产、生态、文化等多种功能，因地制宜建设彰显自然生态、富有地域特色的美丽乡村。保障“一般村”居民基本生产生活条件，达到“整洁村庄”标准。

注重历史文化传承，保持村庄的自然田园风貌和历史文化遗迹，尊重和保护传统民俗习惯，延续自然环境特色。新建建筑应注重与原有村庄格局和周边环境相协调，保护原有的历史文化遗存和特色空间风貌。积极完善基础设施和公共服务设施，增强新社区人口的集聚能力。到2020年，每个新型社区都建有“六个一”公共服务设施，即一所卫生室、一所幼儿园、一所文化大院、一个公共体育健身场地、一个居家养老中心、一个农贸市场，全市1/3以上的自然村居民进入城镇和新型社区。

### 二、加强村庄环境综合整治

**结合村庄环境整治和覆盖拉网式整治的要求，加快农村环保基础设施的建设。**城镇和工业园区附近的农村污水统一纳入城镇污水集中处理系统进行集中处理。规划的农村集中居住点建设集

中式污水处理设施，分散或偏远农村地区因地制宜建设集中式、分散式农村污水处理设施，处理农村生活污水。制定农村生活污水处理长效管理办法，落实投入来源，确保建成的污水处理设施正常运行。基本完成农村无害化卫生户厕改造，有条件地区实施无害化户厕和农村生活污水处理设施一体化建设。清理整顿农村地区废旧物资回收拆解点，严格控制拆解过程中的二次环境污染。

**加强农村工业污染防治。**全面调查散落在村庄的工业企业，调整优化农村工业布局，引导企业向工业小区适当集中，对污染实行集中控制，防止农村工业企业扰民。严格执行国家产业政策和环保标准，淘汰污染严重的生产项目、工艺和设备，严防城市污染严重的企业向农村地区转移。

**三、完善农村环境管理长效机制**

加快完善落实设施维护、河道管护、绿化养护、卫生保洁等一体化的村庄环境长效管理机制，并与淮河流域、南水北调区域污染防治工作以及统筹城乡综合配套改革等工作有机结合起来，进一步完善农村环保工作机制。健全村规民约规范村民行为，营造讲文明、爱清洁、保生态的风气，形成“人改造环境、环境改造人”的良性循环，巩固提升整治成果。发挥农民群众的主体作用，进一步做好农村环境保护宣传工作，调动群众的积极性，引导农民群众自觉主动参与环境卫生管理，制定相应的“环境保护和卫生保洁制度”。认真落实环保资金，加强经常性检查监督，实现农村环境常态化和制度化管理，确保村容村貌更加整洁、生态环境更加优良、乡村特色更加鲜明、公共服务更加配套。

# 第八章 积极倡导绿色生活

## 第一节　提高全民生态文明意识

### 一、培育地域特色文化

**传承红色文化。**市区联动建设好恩来干部学院，充分发挥红色教育基地作用，深入挖掘周恩来纪念地、新四军军部、苏皖边区政府、刘老庄连、中共中央华中分局、涟水保卫战等红色资源内涵，广泛传播红色基因，以周恩来故里5A级旅游景区为重点，实施革命遗址环境提升和本体保护，加快推进重大红色旅游项目建设，打造红色经典景区组团，形成红色主题游线。

**保护特色文化。**抓好区域文化传承发展，推进青莲岗、大运河、洪泽湖、泗洲城、大云山汉王陵等大遗址保护；加强高沟镇、码头镇、河下古镇、老子山龟山村等古镇古村保护；推进漕船博物馆、世界运河博物馆、盐文化博物馆、博里农民画博物馆等城市博物馆群建设。依托县区、镇村文化活动场所等原生土壤及生活氛围，传承创新传统民间舞蹈、民间曲艺等传统文化。建设淮剧、十番锣鼓、南闸民歌、金湖秧歌、淮海琴书等一批传承基地。建成洪泽湖渔文化和白马湖民间歌舞等一批省市文化生态保护区。

### 二、完善公共文化服务

**推进公共文化设施建设。**加快推进淮安文学馆、非物质文化遗产展示中心、市青少年活动中心、重点中心镇数字影院、县区综合文化场馆建设与提升工程等项目建设，建成一批标志性文化设施。增加公共文化投入，加大对农村文化建设帮扶力度，改造

和重建超期服役的广播电视塔，推进基层公共服务中心建设。继续实施和推进文化信息资源共享、广播电视村村通、乡镇和社区文化（站）室达标提升、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程项目建设。到2020年，全市万人拥有公共文化设施面积达1600平方米以上，基本建成设施达标、布局合理、功能完善的现代公共文化服务网络。

**创建公共文化服务示范区。**加大国家级公共文化服务示范区创建力度。确定市县镇不同层级创建标准，培育一批带动性、导向性强的公共文化服务创新典型，重点打造淮安国家级公共文化服务平台，推动全市公共数字文化服务共享。力争到2020年，创成涟水、盱眙、洪泽、金湖四个省级公共文化服务体系示范区，加快推进创建国家公共文化服务体系示范项目。

**提升公共文化服务能力。**推进更多优质文化资源为基层服务、向社会开放，提升公共文化服务标准化、均等化水平。深入推进书香淮安建设，构建公共阅读服务体系。继续推进全市公共文化场馆和乡镇文化站向社会免费开放，加强藏书藏品建设，实施中华典籍整理工程。完成二轮修志，筹备建设市方志馆。拓展公共文化服务领域，加强对老年人、未成年人、残疾人等群体的公共文化服务，努力实现城乡居民基本公共文化服务均等化。

三、全面开展生态教育

**开展党政机关生态文明教育。**将生态文明教育纳入各级党校、行政学院教学计划和党政干部培训体系中，在事业单位人员招考及任职培训中安排生态文明理念、知识、环保法律法规等方

面的教育内容。对各级领导干部进行日常性、普及性的生态文明教育。持续开展“绿色机关”建设活动，继续参与“中国城市无车日”活动，大力提高机关、事业单位人员生态文明意识，并为全社会作出“珍爱自然、保护生态”的表率。部门联动协同推进“节约淮安全民生态行动”。

**广泛开展学校生态教育。**加强对教师的生态文明培训，开展“生态文明理念与常识”专题辅导。重视生态文明课堂教育，加大生态文明知识在校本课程、班会教育及课外兴趣活动中的比重，深入开展生态文明实践与主题教育活动。加强环保教育校本课程的研发，不断提高生态文明教育的质量和效果，力争走在全省前列。深入开展“绿色学校”、“生态学校”创建活动，提高大中小学生生态文明意识，提高学校绿色管理水平。

**加强企业生态文明教育。**强化企业生态文明建设社会责任，营造企业的生态文化。对企业负责人开展生态环境法律和知识培训，切实落实企业环境保护的主体责任，提高企业生态意识、责任意识和自律意识。全市环境重点监控企业负责人每年必须接受环境教育培训。邀请企业负责人参加各类环保活动，定期召开企业生态文明社会责任研讨会。实施企业员工环境教育，加强企业环保从业人员业务培训，探索建立企业环保从业人员资格化管理制度。企业开展生态知识讲座，生态责任教育，生态知识的讨论或辩论会，生态知识有奖竞答或生态知识演讲，增强企业的生态责任理念和企业价值观念。支持企业开设生态责任信息平台，吸引和鼓励员工为生态责任建言献策，定期组织员工积极参与植树

等环保绿色公益活动。加强企业的清洁生产技术培训，重点培训与企业节能减排、清洁生产有关的绿色环保技术和管理方法，使企业管理人员、技术人员能够及时了解到最新的环保技术，鼓励企业进行技术改造和创新，定期组织员工参与环保绿色公益活动，推动企业积极向“环境友好型企业”的目标努力。

**推进社区生态文明教育。**推进更高水平和层次的“绿色社区”创建；开展“生态文明社区”建设工作；开展以更多的社区居民参与、更生动活泼的形式和内容、更具时代感和形象直观的教育内容为基本要求的生态文明教育；尝试具有本社区鲜明特色的生态文明宣教项目、小型工程；因地制宜建设一批社区生态教育课堂、教育馆、宣传栏；开发和编写一批满足居民学习需求、居民乐意接受的社区环境教育读本；加大对社区生态文明宣教活动的投入，对社区生态文明宣传教育提供技术、智力、资金支持，让生态文明理念通过广大社区走进千家万户。在社区内积极开展学习型家庭、生态型家庭的评选活动，组织社区内部和社区之间的生态文明知识竞赛，提高社区居民的学习热情。

**加强农村生态文明教育。**把生态文明教育纳入科技、文化、卫生“三下乡”活动内容，促进生态文明理念向农村传播；重视农村中小学生态文明教育，促进生态文明理念进入农村家庭；以村为单位开展生态培训，重点普及生态农业生产、生态乡村生活等主题，提高农村居民生产生活活动中的生态文明意识。

**四、广泛开展生态宣传**

**加强舆论宣传引导。**充分利用政府行政推动能力，明确各部

门在建设生态文明城市中的分工和职责，大力推广生态文明建设中的先进经验和典型做法。各部门各负其责，及时公开政府生态文明建设相关信息，接受公众的监督，并通过留言、网络信箱等形式征求公众建议和意见，及时解决公众反映的问题。结合每年“3·22”世界水日、“4·22”世界地球日、“6·5”世界环境日、“9·16”国际臭氧层保护日、科普宣传周等重要纪念活动，开展相关宣传、进行主题文化表演、派发宣传材料等。

**完善公共传媒宣传方式。**在市主流媒体和政府部门门户网站上开辟生态文明建设宣传专栏。加大以《淮安日报》《淮安新闻联播》和《941早新闻》为主力的生态文明新闻稿件刊播频率和次数。鼓励公众参与生态文明建设讨论，提出建议和意见，形成“生态文明，人人有责”的氛围。重视户外公益广告的宣传作用，在汽车站、公交车站、市民广场等公共场合，设置一定比例的生态文明公益广告。充分发挥各类宣传栏的作用，特别是在农村和社区，利用已有和设置新宣传栏，张贴生态文明建设有关措施及成果介绍、市民行为规范、生态文明建设先进事迹、节水节电小常识等稿件和简报。开设市民大讲堂，免费向群众开放，定期邀请国内知名生态、环保等方面专家、学者前来讲课，并在电视台、广播电台播出。

**五、建设一批生态文明教育基地**

进一步推动社区、乡村、公园、企业和农业基地的绿色生态化，建设5个以上生态文明教育基地。建成10个以上特色鲜明的生态公园（建筑）、生态文化长廊等生态文化设施。建成博物

馆、图书馆等一批文化设施，实施文化站标准化建设工程，推进村级生态文化活动中心和“农家书屋”建设。到 2020 年建成城市特色鲜明、能接收较多公众、理念技术先进、公众参与性强的市级环境教育馆。基本形成文化广场、图书馆、教育馆、生态景观、生态社区、生态村落、污染防治等各类生态教育示范基地。

## 第二节　大力倡导绿色生活方式

### 一、大力引导绿色消费和简约生活

**推行绿色采购制度。**使用财政性资金进行采购时优先采购再生材料生产的产品、通过环境标志认证的产品、通过清洁生产审核或 ISO14000 认证的企业产品，禁止采购能源效率低的产品和国家明令淘汰的产品和设备。制定可操作性的政府部门节能、节水的目标要求和实施办法，政府办公设备和用材采购优先使用可回收、再生材料、再利用的绿色办公用品。推行绿色采购制度，建立并完善激励购买无公害、绿色和有机产品的政策措施和服务体系，有关产品政府绿色采购比例保持 100%。

**提倡节约绿色的生活习惯。**制定市民节能环保指南小手册，引导市民在转变消费模式、消费行为中更加注重节约、节能和环保。强化资源回收意识，做好生活废弃物的合理处置。广泛开展生活垃圾分类的宣传活动。按照“先试点、后推开”的步骤，在现有两个小区垃圾分类试点基础上不断扩大试点区域，优先选择绿色社区开展试点，陆续在城区主要小区和人口密集地段设立标示明显的垃圾分类回收设施。大力宣传和引导市民在消费行为中注

重节约、节能和环保，提倡使用节能节水器具、养成节能节水的生活习惯、减少洗涤剂使用、减少一次性产品使用、外出就餐的“光盘”行动等。

**推进绿色创建。**大力推动绿色学校、绿色医院、绿色社区系列创建工程，形成人人自觉投身生态文明建设的社会氛围。发挥淮阴师院附小新区实验幼儿园、老坝口小学、开明中学等绿色学校及清江浦区兴隆社区、洪门社区、淮阴区西坝社区等绿色社区“以点带线、以线促面”的作用，在全市范围内进一步倡导绿色消费方式和绿色生活方式，创造全民关心生态、参与环保的良好氛围，深入推进国家级、省级、市级的绿色创建活动，创造绿色生产与生活环境，促进全社会消费方式的逐步转变。

## 二、推进生态办公，实现绿色节能

**推进绿色节能办公方式。**政府机关率先推动办公建筑节能监管体系建设，实行能耗统计与能源审计制度，提倡办公人员日常办公方式“绿色化”。减少使用一次性纸杯、烘手机、电梯、饮水机等耗能产品，营造节能办公环境。严格控制文件印刷数量，选择双面打印；使用节能型双面打印机、低电压高速扫描仪等环保节能产品；重视信封、复印纸的再利用以及废纸等资源的回收。加强相关信息平台建设，完善数据库、操作系统、网络等基础设施以及日常维护管理工作。

**提倡无纸化办公。**加强相关信息平台建设，完善数据库、操作系统、网络等基础设施以及日常维护管理工作，到2020年，政府无纸办公率达70%以上。

### 三、实施公交优先，推行低碳出行

**加快配套设施建设。**配套建设完善、便捷、安全和换乘方便的自行车及人行道系统，宣传鼓励市民多使用自行车，多步行；在客流集中地区增设自行车停车场，依托轨道交通站点和公交枢纽，设置公共自行车租赁点；在重点商业街区和历史文化保护区，规划建设一批步行、自行车交通示范街区，在景区设置自行车租赁，鼓励生态旅游；建设全天候步行商业街。

**推行城市公交优先。**升级现有公交车 GPS 调度管理系统，推进主干道周边智能化公交站台和智能化报站系统建设，逐步提升公交行业信息化建设水平。加快推进出租汽车信息化系统建设，优化现有出租汽车电召服务平台，进一步优化公共交通出行条件。到 2020 年，市区公交出行分担率达到 26%。进一步推进慢行系统建设，加快实施环山阳湖慢行工程，促进慢行系统与公交系统的无缝对接，稳步推进公共自行车租赁系统，再购置并投入公共自行车 1000 套。

## 第九章 加快建设生态制度

## 第一节 创新环境管理体制机制

### 一、完善生态源头环境保护制度

加强国土空间管制，严守生态红线，制定实施《淮安市生态红线区域监督管理考核办法》等监管考核制度，研究制定生态红线区域生态补偿政策，对实施生态红线区域保护而形成贡献的地区给予生态补偿，释放“生态红利”，构建区域生态安全格局。严

格落实主体功能区规划。建立以主体功能区规划为主体的“多规合一”制度；建立和完善重大规划和建设项目环境影响评价制度；制定区域环境保护负面准入清单；建立资源环境承载力监测预警机制，对水土资源、环境容量超载区域实行限制性措施。

## 二、建立健全生态环境执法监管机制

建立环境综合预警体系，实行环境数据采集、数据分析与发布、预警响应、应急处置四位一体综合预警，建立完善生态环境预警公共信息平台和群体性环保纠纷预警机制。强化基础能力建设，着力完善生态环境统计制度，加强信息网络平台、大数据平台建设，推进建立政府统一的实时环境信息监管平台。实现能评、环评、碳评、安评、稳评“多评合一”。加大生态文明建设司法保障力度，严格执法，严厉打击生态环境违法犯罪行为。

## 三、建立和完善重大环境风险化解防范机制

完善并落实危险化学品环境管理制度和企业环境风险分级管理制度。加强危险废物产生和经营单位的规范化管理。加强涉重金属排放行业管理，强化重金属污染防治、事故应急、环境与健康风险评估制度。加强放射源全过程管理，建立电磁辐射和核辐射安全监管制度。

## 四、建立生态环境资源总量控制机制

严格执行主要污染物排放总量控制制度，继续实施结构减排、工程减排、管理减排，确保完成国家和省下达的污染物减排任务。围绕最严格水资源管理制度要求，建立用水总量、用水效率和水功能区污染物限制排放总量控制体系。严格遵循国家供地

政策，优化全市建设用地结构，落实建设用地空间管制要求，完善节约集约用地制度体系。按主体功能区配置建设用地，农用地转用计划、新增建设用地计划重点向优化开发、重点开发区域倾斜。探索建立碳排放总量和强度“双控”考核体系，严格控制各地区特别是园区碳排放总量。

### 五、建立健全生态文明建设组织推进机制

建立和完善生态文明建设领导机制，各级党委政府按照“对本辖区环境质量负总责”的要求，把生态文明建设和环境保障各项工作摆在更加突出的位置，大力实施生态文明建设工程，不断提升生态文明建设水平。进一步建立和完善环境管理体制机制，完善“党委政府强化领导、人大政协统一监督、环保部门牵头抓总、职能部门协同作战、社会公众广泛参与”的大环保机制，建立高规格的环保联席会议制度，完善主方位、多层次的环保协作机制，建立健全“清水活水”管理体制机制，认真落实大气污染联防联控机制，形成生态文明建设的强大合力。

## 第二节　建立资源有偿使用和生态补偿机制

### 一、推进资源有偿使用

加快建立环境资源有偿使用机制，将化学需氧量、二氧化硫排污权有偿使用和交易覆盖到全市，研究氮氧化物、重金属排污权等稀缺环境资源有偿使用的途径，分行业、污染程度推行差别化污水处理收费政策。

### 二、加强生态补偿制度建设

建立全市范围内的集中饮用水源地的生态补偿机制，加大财政对不同主体功能区之间生态损益的补偿与协调，通过生态农业产业扶持、协议补偿等方式，对集中水源地上游生态保护地区提供经济补偿。探索建立淮河、京杭大运河等流域性河流上下游生态补偿机制。大力推进区域内农业发展和城镇发展过程中水循环利用生态补偿，加快推进区域内污水处理厂和污水管网建设。

### 三、健全最严格水资源管理考核制度

建设国家级水生态文明城市，在苏北地区率先制定“三条红线”的统计、监测、监督、评估、考核等管理办法，建立“三条红线”控制管理责任制，把主要控制指标纳入对县区年度综合评价和绩效考核指标体系，加强水资源监测、监督、评估和考核，建立与“三条红线”控制管理相适应的监控考核体系。将最严格水资源管理考核结果作为核定区域年度用水量、评价县（区）人民政府执政能力及发展实绩的重要依据。

## 第三节　创新市场化机制

### 一、探索碳排放交易的初始分配和监督机制

按照国家和省里的统一部署，结合国家低碳试点城市建设和温室气体清单编制工作，加快推进碳交易市场建设，积极开展碳排放权交易，探索建立符合淮安实际的碳配额分配和监督机制。

### 二、尝试构建区域内水权市场化交易机制

尝试构建区域内的水权交易机制，通过市场的杠杆作用实现区域用水平衡。一是在市域范围内建立水资源的统一管理体制，地表水资源和地下水资源、农村地区的水资源和城市地区的水资

源都要由统一的部门进行管理；二是对全市用水结构进行系统性评估，评价得出用水大户以及对水资源需求较为强烈的用户；三是在苏北地区率先建立水权交易市场，以市场调节和政府干预共同作用为原则，发挥市场的经济杠杆效用，制定合理的水价，使交易双方各得其所，实现水资源合理配置。

**三、全面推开排污权有偿使用和交易**

开展新、改、扩建项目排污权有偿取得，逐步开展现有排污单位排污权有偿取得，进一步完善排污权有偿使用和交易管理体系。

**四、建立生态文明建设投融资机制**

建立和完善政府、企业和社会共同参与、多元投入的生态文明建设投融资机制，充分发挥财政资金的引导和撬动作用，拓宽投融资渠道，吸引银行、保险、信托等金融机构和民间资本支持环保项目，重点解决大气、水、土壤污染等环境保护突出问题。大力发展绿色金融，提高绿色信贷占比，鼓励金融机构支持环境友好型、资源节约型产业、企业和项目建设。通过招商引资、政策引导等方式，积极引导社会资本投向环境治理和生态建设项目。支持生态环保类重点企业通过资本市场募集发展资金。积极争取国家和省专项资金支持。

**五、探索建立环保公共服务和环境治理市场化机制**

扩大政府购买环保公共服务。对公益属性明显的生态环保项目，实行“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”。严格政府购买环保服务资金管理。建立健全环保服务购买监督评价机

制，监督评价环保服务效果，并向社会公布结果，让居民享受到优质高效的环保服务。推动环境污染第三方治理取得突破。把推行污染第三方治理与转变政府职能、加速简政放权结合起来，充分用好市场这只“无形的手”，探索“谁污染、谁付费、第三方治理、政府监管”的治污新模式。大力拓展污染治理设施特许经营、环境检测社会化、环境监理、企业清洁生产审计等环境污染治理监管的第三方服务。

## 第四节　建立和完善政绩考核和责任追究制度

### 一、建设生态保护引领区

力争洪泽区、金湖县、盱眙县纳入全省生态保护引领区建设试点进行整体保护，建立具有地方特色的绿色产业体系，重点突出生态环境、特色发展，实行生态优先的差异化考核。

### 二、推动绿色发展评估取得突破

探索开展绿色发展评估研究，完善评估模型，提高评估结果的科学性、客观性和适用性。拓展评估领域，将评估范围扩展到县区，建立覆盖全市、系统全面的绿色发展水平评估体系。加强成果运用，形成定期报告制度，引导各地加快转型升级步伐，提高绿色发展水平。

### 三、建立健全绿色政绩考核制度

**建立生态文明考核评价指标体系。**加大对生态文明的考核力度，提高生态文明建设考核的权重。探索生态文明领域考核的体

制机制创新，建立健全生态文明考评指标体系，重点突出生态产业文明、生态制度文明、生态环境文明和生态行为文明等主要指标。

**加大生态文明建设问责力度。**坚持把资源消耗、环境损害、生态效益、节能减排纳入考核评价范畴，加大对领导干部生态文明建设的问责力度。通过融入绿色绩效元素，将生态文明建设考核结果与干部使用、“评优树模”挂钩，切实把干部实绩与干部奖惩、教育管理、提拔使用有机结合起来，树立鲜明导向，激发领导干部抓生态文明建设的活力。

**尝试建立透明化生态文明考核机制。**衡量干部“绿色政绩”，必须坚持群众路线，请群众参与、受群众监督、由群众评判、让群众认可，确保人民群众在生态文明建设考核评价中的知情权、参与权。在全市开展生态文明建设大讨论，通过公开栏、报纸、电视等多种途径和方式向全社会集中“亮”政绩，将政绩指标体系、评价标准等向广大群众公示，坚持上级评价、部门评价、内部评价、群众评价相结合，通过公开评议、个别访谈、问卷调查等方式，充分了解群众对领导干部政绩的“认可度”和“满意度”。

# 第十章　重点建设项目及投资效益分析

## 第一节　重点建设项目

本规划设置重点项目62项，各项目具体建设内容见表10-1。

# 表 10-1　淮安市生态文明建设重点工程一览表

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 生态空间体系 | 1 | 生态红线区域保护工程 | 加强对生态红线区域的保护，启动生态资源现状调查，逐步制定规划保护方案。制定生态红线区管理办法，实行分级分类管理，实施生态恢复修复工程，维持区域生物多样性 | 保护自然生态系统和生物多样性 | 2016-2020 | 环保局<br>国土局<br>发改委<br>农委<br>水利局<br>住建局<br>各县区 |
| | 2 | 生态安全格局的构建 | 以水体及其沿岸防护林、农业区为主体，采用主骨架、副骨架、连接线的生态空间结构，把各个生态斑块形成有机生态整体，构建淮安市“两主、四副、多线”的生态安全防护格局 | 沟通重要生态功能区和绿色斑块，形成整体生态网络，保障生态安全 | 2016-2020 | 水利局<br>发改委<br>住建局<br>国土局<br>环保局<br>各县区 |
| | 3 | 湿地保护与恢复工程 | 加强全市湿地保护与恢复工程，建设金湖县高邮湖横桥湿地保护小区、金湖县淮河入江水道湖口湿地保护小区、淮安区古淮河湿地保护小区等3个保护小区，设置界桩、标牌，明确湿地保护小区范围；采取生态工程措施加快湿地的修复；对湿地周围的基础设施进行保护性建设。到2017年，自然湿地保护率达45%；2018年古淮河湿地公园争取创成国家级湿地公园。到2020年力争洪泽湖东部湿地保护区创成国家级湿地保护区 | 恢复河流生态系统，提高水体自净能力 | 2016-2020 | 农委<br>水利局<br>旅游局<br>环保局<br>各县区 |
| | 4 | 矿山生态恢复及保护性开采 | 加快绿色矿山建设，重点推进盱眙、洪泽、淮阴、淮安等地赵集矿区、猪咀山矿区、顺河集矿区等三级绿色矿山的建设。要求矿山企业严格执行矿山开发利用方案和矿山地质环境恢复与治理方案。到2020年，全市绿色矿山建设比例达80% | 恢复山体植被，有效利用矿产资源 | 2016-2020 | 国土局<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 生态经济体系 | 5 | 战略性新兴产业发展工程 | 以增强技术创新能力为主线，以实现制度创新为保障，以重大发展需求和技术突破为动力，以培育企业主体和实施重大工程为抓手，积极发展新能源汽车及零部件、生物技术及新医药、新一代信息技术、高端装备制造、新材料、新能源及节能产业等，到2020年，全市战略性新兴产业产值占规模以上工业比重达到30% | 大力发展新兴产业，优化提升产业结构 | 2016-2020 | 发改委<br>经信委<br>各县区 |
| | 6 | 淘汰落后产能 | 加快运用高新技术和先进适用技术改造提升钢铁、盐化工等高耗能行业。按照国家产业政策和环保标准的要求，加快淘汰落后的生产工艺装备和产品；重点开展钢铁、石化、建材、纺织等行业的专项整治，实施企业搬迁或关停，并开展土地生态修复工程。重点推进铅蓄电池、纺织、光伏制造等几个行业中相关企业的淘汰落后设备和工艺。近期继续实施西南化工片区企业搬迁推进项目和清江浦区“退二进三”工业企业关闭拆除项目 | 淘汰落后产能，推进产业转型 | 2016-2020 | 发改委<br>经信委<br>各县区<br>相关企业 |
| | 7 | 现代服务业提升 | 优先发展绿色现代服务业，提升传统服务业生态化水平，积极培育新兴绿色服务业，培育现代服务业载体。到2020年，新培育省级服务业集聚区1-2家、市级服务业集聚区5-6家 | 优化产业结构，大力发展服务业 | 2016-2020 | 发改委<br>经信委<br>相关企业 |
| | 8 | 生态高效农业带建设 | 加快转变农业增长方式，推进农业结构战略性调整，全面推进全市农业标准化、清洁生产，近期实施黄河古道生态农业示范带基础设施建设项目。开展池塘循环水养殖试验示范，至2017年，建成池塘循环水养殖小区4个；大力推广水产健康养殖技术，培育水产健康养殖示范区、示范场，至2017年累计创建农业部水产健康养殖示范场20个。大力建设淮安现代渔业产业园区和今世缘（中国）粮食循环产业园 | 提升农业生产现代化水平，推动农业产业的转型升级 | 2016-2020 | 农委<br>白马湖公司<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 9 | 生态休闲旅游工程 | 构建“两核一圈两组团五大功能区”的水生态旅游空间布局。重视环保意识的宣传教育，推动清洁能源和环保材料的使用；着重打好文化旅游品牌、做大做强生态休闲观光旅游产品；推进生态旅游示范区建设。积极推进淮安府衙、古城墙遗址公园、里运河文化长廊、河下古镇、码头古镇、中国漕运博物馆、古淮河西游记文化旅游区和淮安市生态化红色旅游基地等重点景区景点建设，构造合理的水生态旅游布局 | 发展生态农业休闲观光旅游，提高经济效益 | 2016-2017 | 旅游局<br>发改委<br>商务局<br>相关企业 |
| | 10 | 生态工业园区建设 | 引进上下游产业链，实施集中供热和污水集中处理，建设成为循环型的产业链。推进淮安经济技术开发区召开创建国家生态工业示范园。到2020年，全市所有省级以上开发区建成生态工业园区 | 提高资源能源利用效率和污染防治水平，实现绿色发展 | 2016-2020 | 商务局<br>环保局<br>科技局<br>各县区 |
| | 11 | 工业节能工程 | 推进工业、建筑、交通运输等重点领域，以及钢铁、电力等重点行业和年耗能3000吨标准煤以上的重点用能单位节能工作，淘汰落后产能。到2017年，化工、电力、冶金等主要耗能行业实现节能量6万吨标煤左右 | 提高能源利用效率，节约能源使用 | 2016-2017 | 经信委<br>发改委<br>相关企业 |
| | 12 | 工业节水工程 | 重点实施化工、印染、造纸、电力等高耗水行业节水减排行动。至2017年，年取水量100万$m^3$以上的企业均创成省级以上节水型企业，万元工业增加值取水量降至17$m^3$ | 提高资源利用效率，减少污染物排放 | 2016-2020 | 水利局<br>发改委<br>相关企业 |
| | 13 | 清洁能源利用工程 | 积极推进全市光伏发电、风力发电和生物质发电等项目，结合淮安市域内的地形地貌及大型公共建筑屋顶分布情况，淮安市重点在洪泽湖、高邮湖等沿湖滩涂区域以及丘陵荒山地区建设规模化光伏电站，在经济开发区、工业园区以及大型公共建筑屋顶建设分布式光伏项目，在滩涂养殖水面布局渔光互补发电项目。其中光伏发电新建400MW光伏发电项目，风力发电新建300WM风力发电装机 | 推广清洁能源使用，减少污染物排放 | 2016-2020 | 发改委<br>经信委<br>各县区<br>相关企业 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 14 | 物质循环利用工程 | 推进废弃贵金属、余热利用和工业固废综合利用的物质循环利用；推进再生资源规模化利用，实施再生资源回收体系规范建设项目。到2017年，全市主要再生资源回收利用率达到80%；继续推进淮安工业园区争创国家“城市矿产”示范试点基地建设，重点实施苏北废旧电器电子产品和报废汽车处理中心项目。推进大宗工业固体废物和建筑、道路废弃物，2017年工业固废综合利用率达到100% | 实现资源节约集约利用，提升利用效率 | 2016-2020 | 商务局<br>发改委<br>经信委<br>相关企业 |
| | 15 | 清洁生产示范工程 | 全面推进清洁生产，对超标或超总量排污企业、使用和排放有毒物质企业全面实施强制性清洁生产审核。到2017年，应实施清洁生产审核企业通过清洁生产验收的比例达到100%，在主要污染行业建立清洁生产示范工程2个 | 提高资源能源利用效率，减少污染物排放量 | 2016-2017 | 经信委<br>环保局 |
| | 16 | 无公害、绿色、有机食品基地建设工程 | 建设无公害、绿色食品、有机食品等农产品基地，到2017年，无公害、绿色、有机农业总产量占农业总产量的30%以上，2020年产量占比达到55%以上 | 减少农药化肥使用和环境污染，实现农产品增效 | 2016-2020 | 农委<br>各县区 |
| | 17 | 秸秆综合利用工程 | 推进农作物秸秆综合利用，鼓励秸秆生物气化（沼气）、热解气化、固化成型及炭化等技术，重点实施淮安市秸秆收运体系建设项目和生物质发电项目。到2020年全市秸秆综合利用率达90%以上 | 秸秆资源化利用，改善农村大气环境质量 | 2016-2020 | 农委<br>各县区 |
| | 18 | 化肥农药减施工程 | 推行测土配方施肥，推广生物防治技术，推广低毒、低残留的化学农药和生物农药，建立健全农业重大病虫害预防监控体系。到2020年化肥施用量较2015年削减5%，农药施用量确保实现零增长 | 减少化肥和农药施用量，改善农村地区生态环境质量 | 2016-2020 | 农委<br>各县区 |
| | 19 | 畜禽养殖场污染防治 | 加强畜禽养殖业污染控制，推进畜禽养殖粪便收集系统和粪便集中处理点建设，到2020年，规模畜禽养殖粪便无害化处理及利用率达98%。建设沼气项目50个，试点建设有机肥处理中心 | 减少畜禽养殖业污染 | 2016-2020 | 农委<br>环保局<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 20 | 节水型社会建设 | 继续大力开展节水型社会建设，建设8个大型农田灌区续建配套与节水改造工程，总面积为603.37万亩，主要涉及洪泽区、金湖县、涟水县、盱眙县以及淮安区和淮阴区。全市范围内每年创建各类节水型示范试点单位30家，包括节水型学校3家、节水型医院2家、节水型社区10个、节水型宾馆5家、节水型企事业单位10家 | 提高水资源利用效率 | 2016-2017 | 水利局<br>规划局<br>住建局 |
| | 21 | 水资源综合利用工程 | 加快建设海绵城市，提高全市雨水资源利用，配套城区雨水利用系统。实施污水再生利用工程，近期建设淮安市主城区污水处理及再生利用设施建设工程和淮安经济技术开发区中水回用项目以及洪泽尾水收集处理利用工程 | 促进水资源高效利用 | 2016-2017 | 住建局<br>水利局<br>淮安经济技术开发区 |
| 生态环境体系 | 22 | 城市污水厂建设工程 | 推进城乡污水处理一体化工程，加快建设洪泽区清涧污水处理厂一期改造及二期扩建工程、淮安区城区污水处理厂提标改造工程、淮阴区污水处理厂二期扩建工程、淮阴区东城污水处理厂一期、金湖县城市污水处理厂扩建工程及提标改造工程、江苏国泰盱眙污水处理有限公司污水处理厂二期工程、淮安第二污水处理厂提标改造工程、淮安四季青污水处理厂提标改造工程 | 提高污水处理能力 | 2016-2020 | 住建局<br>水利局<br>各县区 |
| | 23 | 污水管网完善工程 | 实施主城区及各县污水管网完善工程，推进现有管网改造。其中淮安区城区约40公里；淮阴区建设污水管网约28.1公里；洪泽区新建、改造、控源截流污水管网72km；淮安市区开展控源截污工程，建设污水管网约70公里，河道截污约30公里 | 提高污水处理能力 | 2016-2020 | 住建局<br>水利局<br>各县区 |
| | 24 | 乡镇污水处理完善工程 | 淮安区乡镇建设污水管网约111公里；金湖县乡镇新建污水管网60公里 | 提高污水处理能力 | 2016-2020 | 各县区 |
| | 25 | 村庄生活污水处理工程 | 加大城镇污水管网延伸覆盖，因地制宜推进农村污水处理工程建设，探索适合农村的污水处理模式，每年新建分散式农村生活污水处理设施50座 | 减少农村生活污染 | 2016-2020 | 住建局<br>环保局<br>水利局 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 26 | 污水污泥处置工程 | 建设淮安区城区污水处理厂污泥处理处置中心项目100吨/日，洪泽区污泥处理处置一二期各50吨/天，金湖县污泥干化厂新增建设规模50吨/日 | 减少废弃物排放 | 2016-2020 | 各县区 |
| | 27 | 生活垃圾收运体系完善工程 | 完善城乡垃圾收集转运体系，完善垃圾处理设施建设。到2017年，各县区建设中小型垃圾中转站205个，购买垃圾运输车辆31辆 | 提高垃圾收集转运效率 | 2016-2020 | 城管局<br>各县区 |
| | 28 | 生活废物处置建设工程 | 推进生活垃圾综合利用，建设淮阴区光大生活垃圾焚烧发电项目、仁和卫生填埋场二期工程建设（BOT）、涟水县生活垃圾发电项目、盱眙县生活垃圾焚烧发电二期及飞灰固废填埋场项目 | 提高垃圾无害化处置能力 | 2016-2020 | 城管局<br>各县区 |
| | 29 | 脱硫脱硝工程 | 重点对电力、钢铁行业实施废气脱硫脱硝，减少二氧化硫与氮氧化物的排放量 | 减少废气排放量，改善区域大气环境质量 | 2016-2017 | 环保局<br>经信委<br>各县区<br>相关企业 |
| | 30 | 机动车尾气污染控制 | 积极探索促进高污染车辆淘汰的市场化机制，加快淘汰一批高污染车辆。按照国家要求提前实施机动车国VI排放标准 | 减少机动车尾气污染 | 2016-2017 | 公安局<br>环保局<br>交通局<br>各县区 |
| | 31 | 城市扬尘污染控制工程 | 在全市开展生活、生产扬尘污染治理，全面整治工地、道路、堆场、裸地扬尘。继续推进城市施工工地扬尘排污收费试点工作，加强建筑工地、道路运输、裸地、堆场扬尘防治管理 | 控制扬尘污染，改善大气环境质量 | 2016-2020 | 住建局<br>城管局<br>经信委<br>国土局<br>交通局<br>环保局<br>各县区 |
| | 32 | 城镇油烟治理 | 对城镇重点整治饮食单位和重点区域饮食业的油烟污染进行治理，安装净化设施。开展餐饮业环境整治示范街建设，每年建成示范街1条。对城市主次干道两侧、居民居住区的露天烧烤油烟污染进行治理 | 有效控制城镇油烟污染，改善城区大气环境 | 2016-2017 | 商务局<br>城管局<br>环保局<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 33 | 有机废气治理 | 2017底完成石化、化工企业LDAR管理系统，纳入园区预警应急体系，与环保部门联网。2020年，在现有排放总量基础上减少挥发性有机物排放20% | 减少有机废气的污染，改善区域环境质量 | 2016-2020 | 环保局<br>各园区<br>相关企业 |
| | 34 | 清洁交通工程 | 推进清洁能源、新能源运输工具在交通运输行业应用，近期建设一批节能减排示范项目。继续推进内河船型标准化工作 | 减少交通污染，改善区域环境质量 | 2016-2020 | 交通局<br>相关企业 |
| | 35 | 农村河道轮浚工程 | 开展农村河道水源净化工程，建立河道疏浚轮浚机制，明显改善域内河道环境和水质，区域水环境安全和治理能力全面提高 | 恢复农村河道功能，改善农村环境 | 2016-2020 | 水利局<br>住建局<br>各县区 |
| | 36 | 白马湖环境治理与生态修复工程 | 继续实施白马湖生态环境保护，近期实施白马湖退渔环湖二期工程、白马湖退圩还湖和清淤二期工程、白马湖沿岸生态涵养林建设一期工程、白马湖沿湖及入湖河道河口生态修复一期工程、白马湖上游12条中小河道整治及生态修复工程，逐步改善白马湖生态环境 | 恢复白马湖生态环境 | 2016-2020 | 白马湖办<br>住建局<br>农委<br>水利局<br>各县区 |
| | 37 | 清水廊道建设工程 | 重点整治浔河2个排污口和城东大沟排污口，实施里运河、大运河的水土保持工程。对运河、苏北灌溉总渠等航道沿线两岸的码头进行整合和规范化整治，构筑清水廊道生态屏障 | 改善区域水环境质量 | 2016-2020 | 水利局<br>环保局<br>各县区 |
| | 38 | 生态环境监控能力提升工程 | 在江苏省“1831”生态环境监控系统建设工程的基础上，建立健全全市的生态环境监控体系，分别实施环境信息化综合平台建设、水质自动监测工程、大气污染全因子监测工程和环境监察执法与应急能力建设。到2017年基本建成先进的环境监测预警体系、良好的环境监测技术支撑体系、健全的环境质量监督管理体系，实现环境监测、监察、宣教、信息标准化建设 | 增强对生态环境的监控与预警能力 | 2016-2017 | 环保局<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 生态生活体系 | 39 | 绿色城乡建设工程 | 实施生态文明建设林业行动计划，“十三五”期间，完成造林5万亩，全市林木覆盖率稳定在24%以上。<br>深入开展“百村示范、千村行动”绿色村庄建设活动；<br>全面推进交通路网绿廊建设。到2017年建成乡级以上绿色通道5000km，省级以上道路和县乡道路每侧林网宽分别在15m和10m以上<br>打造沿河湖水文化景观廊道。构造“以水为脉，以绿为衣，滨河绿化为背景，精品绿地为点缀”的水绿交融的城市滨水带；以盐河、古淮河、里运河、京杭大运河为“四脉”形成贯穿整个城市的四条绿水纽带，营造城区内兼具生态过渡与休闲游赏功能的绿水廊道，形成淮安市水景观结构的主体骨架 | 改善区域生态环境与视觉景观，美化环境 | 2016-2020 | 住建局<br>农委<br>经信委<br>规划局<br>国土局<br>各县区 |
| | 40 | 城市环境综合整治 | 整治城中村、城郊结合部和棚户区、老旧小区和背街小巷，大幅改善人居环境 | 改善城市居住环境，提升人居生活水平 | 2016-2017 | 住建局<br>城管局 |
| | 41 | 城市河道综合整治工程 | 加强城区河道环境综合整治，开展实施金湖县城区内河水污染综合整治工程、文渠中线南线整治工程、淮安区老涧河上中段、老泗河、新泗河、老渔滨河、新涧河、新一支大沟中段以及淮河入海水道南泓生态护坡 | 消除黑臭河道，改善水环境和居民生产生活环境 | 2016-2020 | 水利局<br>住建局<br>环保局<br>各县区 |
| | 42 | 农村环境综合整治工程 | 以农村生活污水、畜禽养殖、垃圾收集转运、面源污染防治为重点，开展农村环境整治。2017年，实施覆盖拉网式农村环境综合整治，规划整治的村庄生活污水处理率不低于60%，生活垃圾处理率不低于70% | 提高农村生活污染防治水平，减少农业面源污染 | 2016-2017 | 环保局<br>住建局<br>各县区 |
| | 43 | 饮用水保障工程 | 完善全市饮用水水源地保护规划，合理调整、全面划定保护区范围，全市县城基本建成备用水源。实施地表水源地建设工程，建设白马湖、里运河应急备用水源地，完善全市供水保障体系 | 保护水源水质，保障饮用用水安全 | 2016-2020 | 水利局<br>环保局<br>农委<br>住建局<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 44 | 绿色建筑推广工程 | 大力推广绿色建筑，扩大可再生能源建筑应用规模，城镇新建建筑全面按一星及以上绿色建筑标准设计建造，到2020年，50%的城镇新建建筑按二星及以上绿色建筑标准设计建造。积极推进既有居住建筑和公共建筑节能改造。到2017年，全市达到绿色建筑标准的项目总面积不少于500万$m^2$，新建民用建筑中绿色建筑比例达到100%。 | 推广绿色建筑，实现建筑节能环保 | 2016-2017 | 住建局<br>发改委<br>各县区 |
| | 45 | 绿色交通建设 | 完善交通网络，大力发展公共交通，加强交通污染控制，鼓励使用清洁能源的交通工具，推广使用纯电动汽车，推进多能互补的电动汽车充换站建设。 | 减少交通污染，美化城乡环境 | 2016-2017 | 交通局<br>住建局<br>发改委 |
| | 46 | 绿色照明工程 | 重点在工厂、办公楼、市政景观照明、公用设施照明、交通信号灯等场所，推广稀土三基色荧光灯、高效大功率自镇流紧凑型荧光灯、LED灯、高压钠灯、金属卤化物灯等高效照明光源 | 减少能源使用量 | 2016-2017 | 住建局<br>交通局 |
| | 47 | 生活节能工程 | 推广使用节能灯、节能电器等，促进居民日常生活节能 | 日常生活节约用能 | 2016-2017 | 市节能减排领导小组成员单位 |
| | 48 | 生活节水工程 | 推广使用节水马桶、节水水龙头等节水器具 | 节约日常生活用水。 | 2016-2017 | 水利局 |
| | 49 | 生活垃圾分类收集处理工程 | 试点实施条件相对较好的15个小区（平均每年3个）开展垃圾分类试点建设。本项目共需建设分类式垃圾亭90处、购置分类式垃圾箱540个、垃圾运输车辆30辆，配备引导员75人 | 提高生活垃圾资源化利用水平 | 2016-2020 | 城管局<br>各县区 |
| | 50 | 餐厨废弃物收运处理工程 | 在王元垃圾场内实施淮安市餐厨废弃物收运处理项目一期工程，资源化处理市区、洪泽区和涟水县产生的餐厨废物。 | 减少废物排放，提高资源利用率 | 2016-2017 | 城管局<br>清江浦区 |
| | 51 | 农村改厕工程 | 深入推进农村改厕，到2020年无害化卫生厕所普及率达到95%，在此基础上逐步推行建设生态型厕所 | 改善农村生态环境质量 | 2016-2020 | 卫计委<br>各县区 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 生态文化体系 | 52 | 绿色学校建设 | 每年创建1所省级绿色学校，到2020年，省级绿色学校比例达到20% | 树立广大青少年学生热爱大自然、保护地球家园的责任意识 | 2016-2020 | 教育局<br>环保局<br>宣传部 |
| | 53 | 里运河文化长廊工程 | 重点对里运河区域水体水系进行水系整理、污水整治、水体净化，提升水域环境，形成“一廊、四片”的水生态、水文化景观格局。“一廊”即古运河水生态长廊，“四片”即清江浦、中国漕运城、山阳湖、河下萧湖特色文化片区 | 改善区域环境，打造运河文化 | 2016-2020 | 里运河办<br>清江浦区<br>生态文旅区<br>淮安区 |
| | 54 | 中小学生态基础教育 | 在全市中小学中，至2017年每年开展的生态环境教育开课率达全覆盖；到2020年每年开展的生态环境教育开课率有所提升 | 培养青少年学生生态环境保护意识 | 2016-2020 | 教育局 |
| | 55 | 生态文明宣传工程 | 广泛开展生态文明宣传教育，建立区、镇、村（社区）三级宣传网络，积极倡导绿色消费理念，提高公众生态文明意识，推进节约型、环保型机关建设，强化企业节约资源、保护生态社会责任。结合4.22地球日和6.5世界环境日每年开展环保宣传、进行主题文化表演、派发宣传材料等 | 提高公众的生态环境意识 | 2016-2020 | 宣传部<br>环保局 |
| | 56 | 生态文明教育基地建设 | 以自然保护区、湿地公园、自然博物馆、污水处理厂、文化场馆（设施）等为依托建设生态文明教育基地，到2017年全市生态文明教育基地数量达到5-7个，到2020年达到10个以上 | 提高公众的生态环境保护意识 | 2016-2020 | 环保局<br>教育局 |
| | 57 | 生态文明知识培训 | 对政府工作人员和企业管理人员定期进行生态文明知识培训，增强生态文明意识 | 提高政府工作人员和企业管理者的生态文明意识 | 2016-2020 | 组织部<br>环保局 |
| | 58 | 生态环保教育网 | 构建生态环保教育网络平台 | 普及生态文明知识 | 2016-2017 | 宣传部<br>环保局 |

| 体系 | 序号 | 工程名称 | 主要建设内容 | 效益分析 | 建设期限 | 组织实施部门 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 生态制度体系 | 59 | 企业生态文明建设考核指标体系和责任报告制度建设 | 建立基于企业的生态文明考核指标体系和责任报告制度 | 督促企业积极参与生态文明建设 | 2016-2018 | 环保局 |
| | 60 | 符合生态文明建设要求的考核制度建设 | 开展经济发展与环境保护并重的考核体制研究，制定建立符合生态文明建设要求的评价体系、考核机制和激励办法 | 督促政府部门重视生态文明建设 | 2016-2018 | 发改委<br>环保局<br>组织部<br>统计局 |
| | 61 | 生态补偿机制完善工程 | 建立生态补偿机制，不断完善生态文明建设的财政、金融、价格等保障体系，加大对生态补偿的财政投入力度，建立着眼于保护与发展公平的生态补偿机制 | 提高保护生态的积极性，保障受保护地区的利益 | 2016-2017 | 财政局<br>环保局 |
| | 62 | 生态文明单位创建工程 | 组织生态文明建设单位评选活动，并给予奖励。将生态文明建设列入群众性基础文明创建内容中 | 培养职工生态文明意识，在全社会形成建设生态文明新风尚 | 2016-2020 | 宣传部<br>环保局 |

## 第二节　资金来源与融资渠道

生态文明建设重点项目，应优先纳入国民经济和社会发展计划，统筹安排，认真组织实施；要建立健全多元化的投融资机制，运用市场化机制，鼓励和支持社会资金投入生态文明建设，完善政府引导、市场推进、公众参与的多元化投入机制。资金主要来源包括政府财政投入、社会化投入、以奖代补、国债、试点示范专项资金等。

## 第三节　效益分析

**经济效益。**建设生态文明，在加快人的思维方式、行为方式、生活方式根本转变的同时，推动发展方式的转变，即从重增长轻保护、重开发轻治理转变为在保护中求得加快发展、在发展中实行科学保护，做到以最少的资源消耗、最小的环境代价实现最大的经济产出。生态文明建设将大大提高淮安市的经济运行环境，提高经济发展的绿色含量，奠定经济持续健康发展的基础。

**社会效益。**建设生态文明，将生态文明思想渗透到全社会，使城乡居民传统的生产、生活方式和价值观向环境友好、资源节约的生态化方向转变，形成文明、健康、科学、环保的生产和生活方式，养成节约资源和保护环境的生产生活习惯。通过生态产业发展、生态环境建设和生态人居工程的实施，不断提高社会公众生活质量，增强广大群众对党和政府的信任，有利于促进社会和谐稳定。

**生态效益。**建设生态文明，通过实施产业结构优化调整、生

态环境建设和环境污染综合整治等措施，资源能源利用效率明显提高，生态功能显著加强，生态安全得到可靠保障，人居环境得到明显改善，资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题得到解决，全市环境质量得到全面改善。

## 第十一章 保障措施

### 第一节 组织保障

**领导组织保障。**强化生态文明建设组织领导，制定全市生态文明建设规划、计划，决策生态文明建设的重大事项，跟踪监督生态文明建设的各项工作进展，指导、协调和监督检查生态文明重点建设项目。

**组织机构建设。**在市政府统一领导下，明确市发改委、财政局、国土局、住建局、水利局、农委、经信委、公安局、城管局、卫计委、环保局、统计局等职能部门以及各县区人民政府（管委会）的分工及责任，形成国家生态文明建设示范市建设的部门联动机制。各县区、园区和各有关部门成立或指定相应机构，配合全市推进和落实生态文明建设示范市的创建工作。

### 第二节 机制保障

**目标责任制。**建立完善生态文明建设示范市的目标责任和激励约束机制，确保责任到位、措施到位、投入到位。将生态文明建设工作纳入各级领导干部政绩考核的重要内容，建立责任追究制度。把生态文明建设规划纳入国民经济和社会发展的长远规划和政府年度计划，各地、各部门要严格按照规划要求制定本辖区

和本部门的具体实施计划，各司其职，精心组织实施。

**综合决策机制。**生态文明建设规划与国民经济和社会发展规划、区域总体规划、产业发展规划、区域开发规划相互衔接，互为补充。建立完善专家咨询、部门联合会审等各项制度，提高决策的民主化和科学化水平。

**公众参与机制。**生态文明建设需要全社会的广泛参与，要加大生态环境相关信息的宣传和公开。积极拓宽和畅通公众参与的渠道，充分发挥公民和社会组织的作用，通过电视、网络、报刊、听证会或座谈会等多种形式，用通俗的语言加强公众对生态文明的传播和理解，逐步提高公众的参与意识和积极性。

## 第三节　资金保障

建立以市场化运作为主，政府公共财政投入为辅的生态文明建设多元化投入机制，确保生态文明建设示范市重点工程项目的实施。

**财政资金。**各级财政进一步加大对生态文明建设支持力度，支持生态文明建设重点工程。进一步加大向上争取力度，将淮安市生态文明建设示范市重点工程列入省级生态文明建设重点工程计划，争取省级专项资金支持。进一步完善环境设施使用和服务收费制度，依法征收城镇污水、垃圾等收集和处置费，实行统一收集、专项使用。

**市场资金。**按照“政府引导、社会参与、市场运作”的要求，鼓励不同经济成份和各类投资主体，以多种形式参与生态文明建

设示范市工程。探索经营性生态项目的特许经营权制度。按照保本微利的公益事业市场化规则，确定生活污水处理、危险废物和垃圾处理的收费标准，实现投资主体多元化、经营主体企业化、运营过程市场化。

**资金监管。**建立有效的资金专款专用监管制度，严格执行投资问效、追踪管理。对资金的来源、申请、使用进行严格审核，对资金使用全过程进行监督，对资金使用发生重大失误进行责任追究。

## 第四节　政策保障

**财政支持政策。**各级政府是生态文明建设的投资主体，要将生态文明建设示范市列为公共财政支出重点，切实加大投入，确保公共财政每年用于环境保护和生态建设支出的增幅高于经济增长速度。

**投融资政策。**尽快制定环保融资政策，用改革的思路、市场运作的办法，多途径筹集建设资金。降低门槛，鼓励民间资金投资生态保护、生态农业、生态旅游、基础设施建设。鼓励企业和个人在污染防治、环境综合治理、生态保护等环保产业上进行投资。大胆借鉴外地经验，积极开展环保投资市场化运作试点。

**税收调节政策。**通过税收调节政策，支持有利于环保和循环经济建设的产业发展。对有机生物肥、生物农药生产以及秸秆综合利用、废旧物资回收再生产业等实行税收优惠，对化肥农药采取提高地方税的形式限制买卖及使用数量。

## 第五节　人才技术保障

加强对科学技术研究的资金扶持，制定优惠政策，吸引江苏省内及国内高等院校、科研院所等研究机构在淮安建立研究基地，加强科研创新能力建设，重点支持新能源、新材料等低碳产业技术研发，积极推进科技成果转化。

加大对企业技术改造的扶持力度，在信贷、税收、财政等方面对高新技术企业予以倾斜，鼓励企业加大自主研发力度，不断改进生产工艺，淘汰落后生产工艺。

完善社会技术服务体系建设，积极为企业开展技术服务，引导企业采用新技术、新工艺。建立高新技术转化和转让的服务基地，发挥政府的行政指导和行政服务职能，促进高新技术得以合理转化及运用。

建立和完善低碳城市建设技术支撑体系，广泛吸纳国内外低碳产业发展和低碳城市建设方面的先进技术和成果，通过引进、消化吸收、再创新，不断提高低碳产业自主创新能力。

## 第六节　能力建设保障

**完善环境质量自动在线监测网络。**合理规划和调整环境监测点位，加强集中式饮用水源地、重点流域省控断面地表水自动监测系统建设，开展主要河流交界断面“全监测”。开展灰霾污染监测，建立灰霾复合型污染预警系统，在二氧化硫、二氧化氮、可吸入颗粒物（$PM_{10}$）三项常规指标监测的基础上，增加细颗粒物（$PM_{2.5}$）、臭氧、挥发性有机物等指标。加强农业面源污染区域

中心站、野外监测站和监测点能力建设，提高农村地区环境监测覆盖率，加快完善农业面源污染监测体系。逐步开展生态、土壤、重金属、持久性有机污染物等方面的环境监测工作。加强对重点污染源的在线监测和监督性监测工作，实现全市国控、省控重点污染源“全监控”。

**推进环境监管能力标准化建设。**继续加大环境监测和环境监察、环境应急、环境信息、环境宣传教育、核与辐射安全等环境监管标准化建设，将环境监察队伍向乡镇、街道延伸，加强农村环境监察执法能力建设。

抄送：市委各部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，淮安军分区。

淮安市人民政府办公室　　2017年6月22日印发