

# 连云港市主体功能区实施规划

2016年6月

# 目 录

序言 .....	5
第一章 发展背景 .....	6
第一节 现实基础 .....	6
第二节 机遇与挑战 .....	8
第二章 发展目标 .....	10
第一节 指导思想 .....	10
第二节 发展定位 .....	11
第三节 空间目标 .....	12
第四节 空间发展战略 .....	12
第五节 空间格局 .....	14
第六节 主体功能区 .....	19
第七节 城镇农业生态空间 .....	23
第三章 空间发展引导与管制 .....	25
第一节 中心城区 .....	25
第二节 赣榆片区 .....	31
第三节 徐圩（板桥）片区 .....	33
第四节 灌河口片区 .....	34
第五节 柘汪片区 .....	34
第六节 东海片区 .....	35
第七节 灌云-灌南片区 .....	36
第四章 港口发展与港产城一体化 .....	38

第一节 岸线开发利用 .....	38
第二节 港口布局与建设 .....	38
第三节 临港产业发展 .....	40
第四节 城市支撑能力提升.....	41
<b>第五章 实施保障</b> .....	<b>42</b>
第一节 差异化主体功能区政策.....	42
第二节 重点产业区发展引导.....	45
第三节 绩效评价与考核 .....	50
第四节 规划实施.....	50

# 序 言

连云港地处长江三角洲北翼，是全国首批沿海开放城市，“一带一路”战略的海陆交汇枢纽，国家重点开发区域，辖海州、连云、赣榆 3 区，东海、灌云、灌南 3 县，总面积 7615 平方公里。

为贯彻落实全国及江苏省主体功能区规划，科学谋划发展空间，推进新型工业化和城镇化进程，不断提升城市发展水平和可持续发展能力，特编制《连云港市主体功能区实施规划》（以下简称《规划》），作为指导连云港空间有序开发和管制的依据。

《规划》以确定空间开发重点、规范空间开发秩序为核心，基于空间适宜性分析，结合发展现状和趋势，明确空间总体格局以及城镇、农业、生态三类空间格局。按照总体空间格局要求，结合产业布局，明确空间分工与组织，并提出空间发展指引与管制要求。以乡镇为单元，进行主体功能分区及人口和建设用地配置。

规划范围为连云港市域，以陆地国土空间为主，兼顾海洋国土空间。《规划》推进实现主体功能区主要目标时间是 2020 年，规划任务是长期的。

## 第一章 发展背景

连云港位于我国丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的

海陆交汇枢纽，是连接南北、沟通东西的国际化海港中心城市，是国家规划的工业化和城镇化的重点地区，以重化工为主的临港产业基地、国际性物流商贸中心，滨海地区重要的旅游度假中心，江苏沿海开发的龙头。

## 第一节 发展基础

战略地位日益突出，发展条件相对优越。国家“一带一路”、江苏沿海开发和东中西区域合作示范区等国家战略叠加，连云港作为新亚欧大陆桥经济走廊东方起点和海陆中转枢纽的战略地位得以强化，影响范围向“一带一路”地区拓展。作为国家主体功能区规划确定的重点开发区域，资源环境承载力较高，可利用土地资源丰富，适宜大规模开发建设。自然资源类型多样且具有独特性，山海川岛相拥，历史文化悠久，气候条件优越，水气环境质量好，是江苏宜居潜力较高的城市。

经济快速增长，重化工业和服务业比重上升较快。2000-2015年，地区生产总值增长4.4倍，达到2160.6亿元，人均GDP超过4.8万元。临港产业迅速发展，工业重化特征明显，冶金、石化、建材、电力等占规模以上工业总产值的比重稳步增加，装备制造、石化产业、冶金产业产值达千亿规模。服务经济加快发展，批发零售、房地产、物流仓储等服务业领域发展迅速，服务业增加值占地区生产总值的比重从2000年的34.1%上升到2015年的42.5%。

常住人口总量止降回升，城镇化进程快速推进。2015年，全市常住人口达到447.4万，较2010年增加8.1万。城镇产业发展和就业增长带动乡村人口转移，市区、县城区和重点镇成为主要的人口流入区域。城镇化水平快速提升，2010-2015年年均增长约1.4个百分点，达到58.7%。

港口建设框架全面拉开，吞吐量快速上升。大陆标准海岸线长204.85公里，连云港港是全国25个主要港口之一，是上海与青岛之间最具潜力的资源配置港、江苏唯一的大型深水良港。航道与港口基础设施建设逐步加快，已完成30万吨级航道一期工程，“一体两翼”港区布局基本形成。沿海万吨级以上泊位60个，吞吐能力达到1.4亿吨。港口吞吐量快速增长，2015年达到2.1亿吨，集装箱吞吐量达到501万标箱。

城市现代化建设加快，城市面貌有较大改观。国际性海港城市建设稳步推进，中心城市迅速成长，2015年，市区建成区面积达到204平方公里。旧城更新改造加快进行，规划和新建了赣榆新城区、连云新城、连云国际商务中心等一批载体，改造升级了花果山大道、海连路、港城大道等主干道路。县城特色化发展，形成了东海县“现代湖滨城”、灌云县“山水生态”和灌南县“亲水融绿”个性。

港口、产业和城市互动不断加强。结合“一体两翼”港口总体格局，布局建设了徐圩新区、连云经济开发区、赣榆海洋经济开发区、连云港化工产业园区、灌云临港产业区等临港开发区和

连云新城、燕尾新城等滨海新城，临港开发区工业总产值占全部开发区的比重达到 55%，初步形成以港口为引领、开发园区为支撑、城镇为配套的港产城联动开发模式。

## 第二节 机遇与挑战

**重要机遇。**经济全球化和区域一体化不断深入，国家“一带一路”战略在全球区域战略中的地位日益凸显，长三角转型和区域一体化发展稳步实施，江苏省区域均衡发展战略进一步落实，有利于连云港更好地发挥自身区位和资源优势，打造宜居宜业宜游的现代化滨海城市。我国经济发展进入“新常态”，将促使连云港加快推进转型发展。“一带一路”战略深入实施，将强化连云港的战略门户地位。国家推进生态文明体制改革，完善主体功能区制度，连云港要按照资源环境承载要求优化国土空间开发格局。海洋经济成为经济发展的有力引擎，将释放连云港开发海洋资源、发展海洋经济的潜力。江苏省深入实施区域均衡发展战略，为连云港加快发展提供了更坚实的政策保障。

**主要挑战。**连云港正处于经济社会发展转型的关键时期，面临更加多变的国际产业和贸易环境、更加复杂的国内经济发展环境和日趋激烈的区域竞争，顺利推进现代化建设，迫切需要转变经济发展方式，优化国土空间开发格局。在此过程中，面临一些亟待解决的问题，主要是：经济综合实力不强，诸多经济指标相对滞后；产业特色不突出，转型升级动力不足，临港产业发展缓慢；城镇化水平不高，人口集聚能力不强；空间开发方式较为粗

放，开发区低效蔓延，空间潜力有待进一步发挥；城市建设重点不明确，缺乏时序安排，新城新区人气不足；港口和广域交通体系建设任务艰巨；生态空间趋于破碎，生态环境建设压力增大。



## 第二章 发展目标

推进形成主体功能区，合理开发国土空间，优化工业化和城镇化的布局及形态，必须以人为本，尊重自然，树立正确的开发理念、开发原则，设定科学合理的开发目标。

### 第一节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，牢牢把握发展的宏观背景和阶段性特征，坚定不移地实施主体功能区制度，以资源环境承载能力为依据，以人口、经济、资源环境空间均衡、协调发展为要求，以空间转型和资源优化配置为手段，以人口、用地和产业配置为基础，前瞻性、全局性谋划好区域总体发展格局和城镇、农业和生态空间格局，科学划定功能分区，明确开发导向，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，构建高效、集约、均衡、永续的国土开发模式，为促进经济社会发展、人与自然和谐、现代化滨海宜居城市建设提供空间支撑。

坚持以人为本。突出以人为本的发展理念，以服务人的全面发展为目标，合理布局人生存和发展所需的生活、生态、生产空间，努力推动形成不同区域居民享有均等化的基本公共服务的局面。

坚持优化结构。以城镇、农业、生态空间合理配置为要求，扩大绿色生态空间和城市居住、服务空间，稳定农业生产空间，

合理减少农村居住空间，优化制造业空间，形成经济集中和生态开敞的国土空间格局。

坚持统筹协调。统筹全市生产力布局与形成各类功能区的关系，合理配置生产要素。统筹城镇、农业和生态三类空间，促进空间均衡发展。统筹城乡空间，防止工业化和城市化对农村地区的过度侵蚀。协调人口、经济、资源环境的空间配置，依据资源环境承载能力配置人口和产业。

坚持集聚集约。以现有城镇建成区为主要城市化开发空间，采取组团发展的方式，促进人口和服务业集聚。以国家级和省级各类开发区为产业发展的主要空间，采取联动开发的方式，优化整合乡镇“板块经济”。以中心镇、一般镇和中心村为农村居民生活、生产的主要空间，促进农村居民相对集中居住。

坚持可持续开发。以保护自然生态为前提，以环境容量为基础，人口和经济集聚的规模严格控制在资源环境可承载能力范围内。依据开发强度，合理分布生活、生产和生态空间，确保优质耕地和生态空间不被占用，稳步提高建设用地利用效率。

## 第二节 发展定位

丝绸之路经济带与 21 世纪海上丝绸之路的海陆交汇枢纽。发挥国家“一带一路”交汇节点优势，整体推进海港、空港、信息港建设，打造面向太平洋、辐射东陇海、带动沿海开放的国际性门户，实现从重视东方桥头堡到强化东西双向开放的转变。

联结“一带一路”综合交通枢纽和物流中心。依托沿海和新

亚欧大陆桥综合运输大通道，加强港口和公、铁、水、空、管综合集疏运体系建设，强化区域港航服务能力，提升资源集散和配置功能，形成陆海统筹开放新格局，实现从优越交通区位到交通物流枢纽的转变。

我国重要临港产业基地及海洋经济新增长极。依托海洋综合性资源优势，强化港口、产业和城镇功能的相互支撑，推进产业转型升级，培育形成装备、石油化工、材料、新医药及海洋生物、食品、旅游及航运物流等产业集群，实现从聚焦临港重化工业向全面推进海洋经济发展的转变。

山川海相拥的现代化滨海宜居城市。充分利用山、川、海、岛优越生态资源，加大空间资源整合和片区功能结构优化，营造优良生态环境，提升综合城市功能，推进城市现代化建设，建设坐拥山川、面向大海的滨海宜居都市，实现从依托山海到重视山川海协调的转变。

### 第三节 空间目标

到 2020 年，全市形成主体功能定位清晰的国土空间格局，经济布局更加集中，资源利用更加高效，生态系统更加健康，开发秩序更加规范，区域间基本公共服务更加均等，基本实现人口分布与经济布局、资源环境相协调。

空间结构得到优化。到 2020 年，全市建设用地规模 1775 平方公里，占国土面积的比重控制在 23.3%。“一区一带两轴”的总体发展格局进一步确立，城镇、农业、生态空间格局日渐清晰，

占国土面积的比重分别为 10%、75%和 15%。

人口布局更加均衡。基本实现与主体功能区相适应的人口分布格局，人口与资源环境承载能力协调程度明显提高，人口吸引力进一步增强。2020 年全市总人口达到 465 万，其中市区总人口达到 250 万。

空间利用效率提高。单位建设空间的经济产出明显提高，达到 2 亿元/平方公里。中心城区新增常住人口占全市总增量的 67%，人均建设用地规模逐步减少。规模农业和高效农业面积大幅提高，粮食产量稳定增长。生态空间林木蓄积量和水源涵养能力大幅提升。

基本公共服务差距缩小。不同主体功能区以及同类主体功能区不同群体之间，居民人均可支配收入和生活条件的差距缩小，人均公共财政支出大体相当，实现基本公共服务均等化。

可持续发展能力增强。生态系统稳定性明显增强，生物多样性得到切实保护，环境质量明显改善，排污总量严格控制在省下达调控目标之内。自然灾害防御水平进一步提升，应对气候变化能力显著提高。。

#### 第四节 空间发展战略

港产城融合发展。创新产业发展策略和港口、城市建设路径，强化功能融合，推进港口航道及疏港交通建设，加快发展海洋产业，推进临港工业集聚，着力提升城市综合服务功能，促进资本、技术、管理、人才等各类资源和生产要素集聚，形成以港促产、

以产兴城、以城支撑的良好发展态势，构建功能完善、具有较强竞争力的区域经济体系。

**陆海统筹发展。**全面推进陆海规划衔接、环境协同保护、项目审批制度衔接和产业统筹发展，将产业发展的着力点从临港产业拓展为海洋经济，在充分利用港口岸线资源发展临港产业，做大石油化工、装备制造、港口物流，做强新医药、新材料、新能源，做优冶金、船舶修造、传统化工的基础上，着眼于海洋资源和海洋空间，大力培育发展海洋生物医药、海洋食品以及滨海旅游、涉海金融、商贸、信息与科技等海洋服务业，形成腹地产业、临港产业与海洋产业互促发展的良好态势，构建可持续发展的产业集群。

**城乡空间优化。**完善主体功能区制度，依托空间适宜性分区和主体功能区划分，划定城镇、农业和生态三类空间，引导城镇合理开发和农业、生态空间有效保护，推动新城新区与产业功能板块资源整合，结合经济、人口发展趋势，科学确定用地需求与载体规模，明确空间开发时序，促进板块协调发展和土地集约节约利用，构建功能明晰、开发有序的空间格局。

**务实开放改革。**结合国家全面深化改革的部署，加快转变政府职能，推进依法治市，进一步争取在行政管理体制、资源要素市场化配置、金融和财税体制、港口岸线管理等领域先行先试、深化改革；充分把握“一带一路”等建设契机，积极创新外贸发展方式，提升外资利用水平和质量，加快开放型载体建设，申报

建设自由贸易港区，全方位塑造对外开放新优势构建良性互动的发展氛围。

## 第五节 空间格局

从空间开发现状、现代化建设全局和国际性海港枢纽城市的战略需要出发，构建开发区域空间开发格局，明确城镇、农业和生态空间格局。

构建“一区一带两轴”的总体发展格局。根据国土空间的综合评价，按照尊重现状、空间融合、集中集聚、分工有序的原则，形成“一区一带两轴”的总体发展格局，作为全市乃至全省工业化和城市化发展的重要空间（图1）。

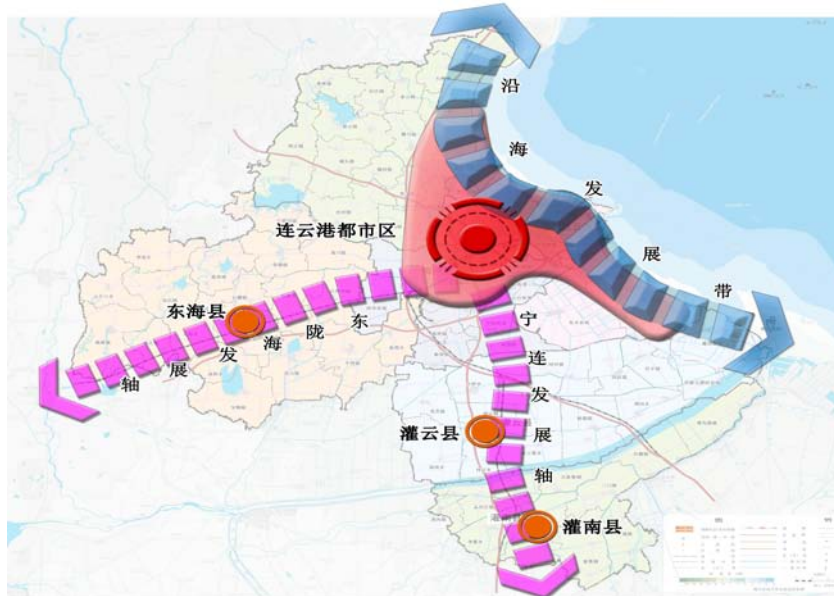


图1 “一区一带两轴”总体发展格局

——“一区”指连云港都市区，包括中心城区、赣榆片区和徐圩片区。统筹推进区域开发，推动沿海地区资源整合和协调发展。强化中心功能和发展密度，大力发展高新技术产业和服务经

济，积极发展先进制造业和临港工业，提升要素集聚、管控和辐射带动能力。优化市区空间格局，明确功能分工。中心城区包括海州城区、连云城区和连云港经济技术开发区、连云港高新技术产业开发区，重点发展商贸商务、行政办公、居住、旅游休闲、科技研发、港口服务、先进制造等综合功能；赣榆片区是连云港市区的重要组成部分，承担商务办公、商业居住、科技研发、滨海旅游、都市工业等综合功能；徐圩片区是以临港工业和航运物流为主导功能的片区。充分依托区域交通区位、自然人文、产业发展等优势，建设古今辉映、生态宜居、产业集聚的现代化城市，支撑和引领江苏沿海地区、东陇海地区发展。

——“一带”指沿海发展带。以市区沿海区域为核心，整合北翼沿海和南翼沿海地区的岸线及后方城镇、产业资源，坚持港产城融合发展和组团开发，建设临港重化工业基地和区域航运物流中心。以生产、生活、生态岸线合理配置为重点，优化利用沿海岸线资源，连云城区岸线充分展示海港城市的景观风貌。其中连云港区重点提升航运物流和综合服务功能；北翼和南翼沿海板块积极推进港产联动，完善城市配套。加强近海生态保护，依托龙王河、临洪河、烧香河、古泊善后河、新沂河、灌河等河流入海口建设生态隔离带。

——“两轴”指东陇海发展轴和宁连发展轴。东陇海发展轴依托连徐客专、东陇海线、连霍高速等交通通道建设，串联中心

城区、东海县城和东陇海线上的白塔埠、桃林等重点中心镇，加强与徐州等中西部地区的联系，辐射带动中西部。宁连发展轴依托连淮扬镇铁路、宁连高速等交通通道建设，串联南部的灌云、灌南县城，南向对接苏中、苏南，融入长三角。

打造“一主一副，三辅五重点”的城镇空间格局。落实“一区一带两轴”总体发展格局的要求，顺应赣榆撤县设区、加快与中心城区对接和融入、增强城市辐射带动能力的趋势，打造“一主一副，三辅五重点”的城镇空间格局（图2）。

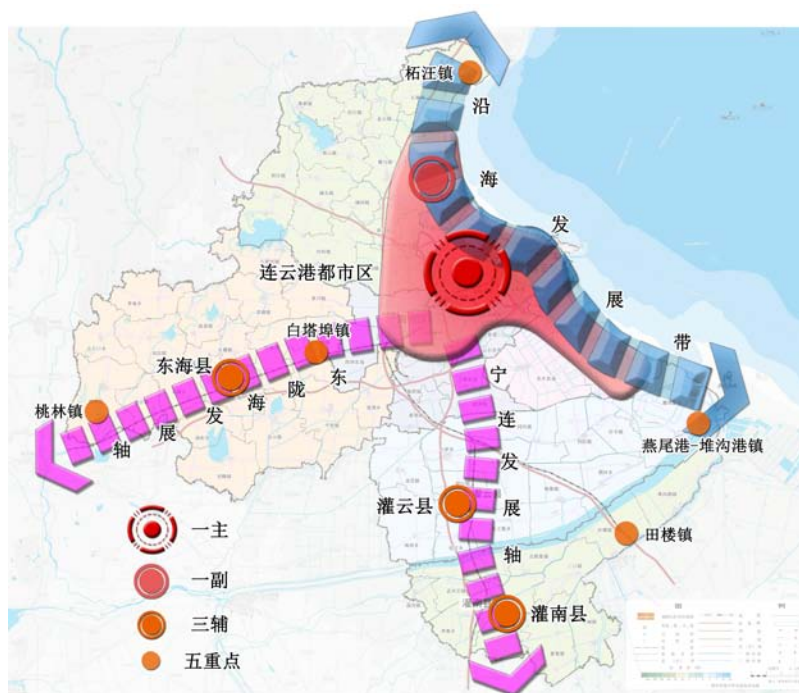


图2 城镇空间格局

——“一主”指中心城区，主要包括海州城区、连云城区、连云港经济技术开发区、连云港高新技术开发区，是连云港人口



最为密集、高端要素最为集聚、服务能力最强的区域，是山海川相拥的国际性海港枢纽城市的核心载体。

——“一副”指赣榆城区，是连云港的城市副中心，也是连云港都市区的重要组成部分，主要承担服务北部滨海区域、发展海洋高新技术产业的功能，强化与中心城区的设施联通、功能整合、产业对接，推进协调开发，加快融入中心城区。

——“三辅”指东海、灌云、灌南县城，是区域性行政、经济、文化、商贸中心，县域范围内主要的产业和人口集聚载体。积极拓宽县城发展空间，引导人口、产业集聚和功能提升，支持东海撤县设市。

——“五重点”指全市5个重点中心镇，是仅次于县城的人口和产业集聚载体。综合考虑各乡镇主体功能定位、经济发展水平、人口规模和未来发展潜力，重点打造赣榆区柘汪镇、东海县白塔埠镇和桃林镇、灌南县田楼镇、灌云县和灌南县的燕尾港-堆沟港镇等5个重点中心镇，培育为小城市。

塑造“四大片区”为主体的农业空间格局。围绕空间功能分区和农业发展方向，以基本农田保护区、滩涂养殖区为基础，结合特色农业基地分布状况，构建“四大片区”为主体的农业空间格局。中部平原农业区，包括赣榆南部、东海中东部平原地区，重点发展优质稻麦产业，稳定发展规模化畜禽养殖业，积极发展都市型休闲、观光农业。南部平原农业区，包括市区南部和灌云、灌南两县的平原地区，重点发展粮食生产，发展规模养殖业、设施农业，依托灌河发展农业体验和观光产业。西部丘陵农业区，位于赣榆西部、东海北部和西部、灌云西部的丘陵岗地地区，重

点发展特色林果、生态健康养殖、食用菌、农产品加工及休闲旅游。东部沿海渔业区，依托东部沿海地区滨海滩涂资源，大力发展设施渔业，以及旅游、观光、餐饮等产业。

保护“四横三纵”的生态网络格局。有机整合山、川、海、岛生态空间资源，以生态红线区保护、生态屏障建设、生态环境修复为手段，构建“四横三纵”的生态网络格局，达到生态山海风光秀美、生态功能完整目的（图3）。



图3 生态网络格局

——“四横”指石梁河水库-新沐河-临洪河生态廊道，安峰山-锦屏山-云台山-蔷薇河生态廊道、古泊善后河生态廊道和新沂河生态廊道。以生态廊道纽带，有机聚合山林、湖泊、水库、海洋等生态空间。加强河流沿岸防护林体系的建设，严格控制污染物排放，保护河流水质。加强安峰山、锦屏山、云台山、大伊山、伊芦山等山体保护，实施山体绿化和修复，禁止天然林采伐。

——“三纵”指马陵山-李埏林场-石梁河水库-小塔山水库-

吴山构成的西部岗岭生态涵养带、绣针河口-秦山岛-临洪河滨海湿地-连岛-埭子河口-灌河口构成的东部沿海生态屏障带和通榆运河清水廊道保护带。东部沿海生态屏障带以海陆交错带为主体，合理利用近海海域，加强生态岸线保护，修复受损滨海湿地，严格控制污染排放，加强海岛开发与保护，提升生态屏障功能。西部岗岭生态涵养带以赣榆和东海西部丘陵岗地为主体，大力推进森林公园、自然保护区建设，提高林地覆盖率，提升林地质量，发展生态产业，增强碳汇能力和水源涵养功能。通榆运河清水廊道保护带以通榆运河为主体，加强岸线资源保护和滨河空间开发管控，严控向水体排放污染物。

#### 第六节 主体功能区

以乡镇（街道）为单元，划分优化提升、重点拓展、适度发展、限制开发和禁止开发五类区域（图4）。

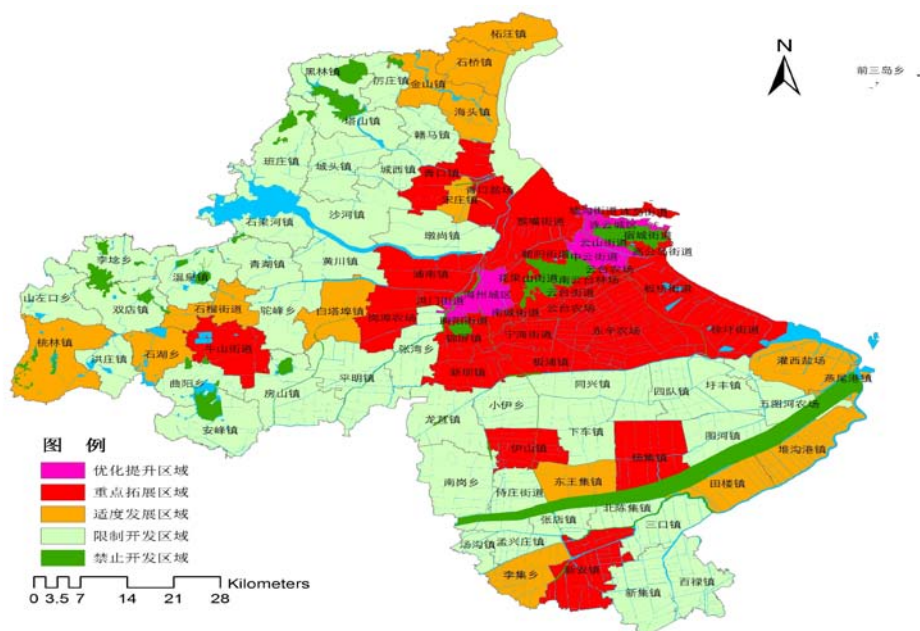


图4 主体功能区

优化提升区域。包括海州区的海州街道、幸福路街道、洪门街道、新浦街道、浦西街道、新东街道、新南街道、路南街道、新海街道，连云区的墟沟街道、连云街道、云山街道、中云街道、海州湾街道，总面积 138 平方公里，占全市国土面积的 1.8%，以城镇空间为主。

按照“空间集约、功能集中”的要求，以盘活和调整存量建设用地为主，加快产业转型升级和城市现代化，提高经济开发密度与产出效率。重点发展现代服务业和高新技术产业，推进产业结构向高端、高效、高附加值转变。加快发展现代服务业，促进服务业发展提速、比重提高、结构提升，形成以服务经济为主的产业结构。加快实施污染型企业搬迁，限制传统工业发展规模，严禁新增污染型工业。增强人口集聚功能，形成与经济规模相适应的人口规模，建设成为全市人口、经济最为密集的区域。

重点拓展区域。包括海州区的花果山街道、南城街道、宁海街道、胸阳街道、云台街道、浦南镇、新坝镇、锦屏镇、板浦镇、岗埠农场、云台农场、南云台林场，连云区的猴嘴街道、板桥街道、徐圩街道、朝阳街道、宿城街道、连岛街道、高公岛街道、前三岛乡、东辛农场、青口盐场，赣榆区的青口镇，东海县的牛山街道，灌云县伊山镇和杨集镇，灌南县的新安镇，总面积 1865 平方公里，占全市国土面积的 24.5%，城镇、农业、生态空间分别占 36%、58%和 7%。

依托港口资源和园区发展基础，重点发展先进制造业和现代

物流等生产性服务业，促进产业集群发展，引导重大制造业项目布局，壮大经济规模。推进港产城融合，完善基础设施和公共服务，增强城镇服务功能，创造更多的就业岗位。重点保障新增建设用地供给，同时整合存量用地，推进产业和人口集聚，加快工业化和城市化进程，建成成为支撑全市经济发展的重点区域。

适度发展区域。包括赣榆区的宋庄镇、柘汪镇、石桥镇、海头镇和金山镇，东海县的石榴街道、白塔埠镇、石湖乡和桃林镇，灌云县的东王集镇、燕尾港镇（含灌西盐场），灌南县的李集乡、田楼镇和堆沟港镇，面积 1277 平方公里，占全市国土面积的 16.8%，城镇、农业、生态空间分别占 14%、78%和 8%。

适度控制用地增长，加快推进传统制造业转型升级，减轻产业发展的环境负荷。在稳定农业空间基础上，适度增加并集中布局建设空间。促进现代农业、生态保护、旅游休闲的协调发展，推动农民就近就地城镇化。加快城镇服务和产业集聚功能提升，积极完善商住配套。

限制开发区域。包括赣榆区的班庄镇、城头镇、城西镇、赣马镇、黑林镇、厉庄镇、沙河镇、塔山镇、墩尚镇，东海县的安峰镇、房山镇、洪庄镇、黄川镇、平明镇、青湖镇、石梁河镇、双店镇、温泉镇、曲阳乡、山左口乡、李埝乡、张湾乡、驼峰乡，灌云县的侍庄街道、龙苴镇、四队镇、同兴镇、圩丰镇、下车镇、图河镇、南岗乡、小伊乡、五图河农场，灌南县的百禄镇、北陈集镇、孟兴庄镇、三口镇、汤沟镇、新集镇、张店镇，面积 3900

平方公里，占全市国土面积的 51.2%，农业、生态空间分别占 87% 和 13%。

重点发展特色优势农业，鼓励发展生态旅游、商贸等服务经济。严格控制新增建设空间、新建各类开发区和扩大现有工业集中区的面积，大

力推进工业集中区的优化整合。因地制宜发展资源环境可承载的加工制造业，实施点状集聚开发。加强生态环境保护和修复，保障地区生态安全。建设成为区域的重要农产品主产区和生态经济区。

禁止开发区域。具有重要生态服务功能、需要特殊保护的区域，点状分布于其他类型的主体功能区内，是禁止工业化和城市化开发，实行严格管理和维护的自然文化资源保护区域。主要指依法设立的各级各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、饮用水源保护区、清水通道维护区、重要湿地和洪水调蓄区、生态公益林等，总面积 435 平方公里，全部是生态空间（专栏一）。

加强对自然和历史文化遗产完整性、原真性以及自然与人文

专栏一：禁止开发区域	
类别	名称
自然保护区	云台山省级自然保护区
风景名胜区	云台山国家级风景名胜区
森林公园	云台山国家森林公园、锦屏山省级森林公园
饮用水源保护区	市区、赣榆、东海、灌云、灌南饮用水源保护区
清水通道维护区	通榆河、烧香河、淮沐新河
水源涵养区	高程 100 米以上的山体及石梁河水库、安峰山水库、小塔山水库、西双湖、新沂河等水体
其他	朱蓬口、埭子口、灌河口、临洪河口、羊山岛海洋地质遗迹保护区等重要河口、沿海滩涂湿地

景观的保护，实行分级管理，严禁有损主导生态功能的开发建设活动。依据相关法律法规和规划，对有代表性的自然生态系统、野生动植物物种、有特殊价值的自然遗迹和文化遗址等自然文化资源实施强制性保护。在符合主体功能定位和相关法律法规规定的前提下，可适度发展生态农业和生态旅游业。切实加强生态修复和环境保护，提高生态环境质量和生态服务功能。

### 第七节 城镇农业生态空间

落实主体功能区制度，在国土空间分析评价基础上，以行政边界和自然边界相结合，将全市划分为城镇、农业、生态三类空间，统领全市发展全局的规划蓝图、布局总图（图 5；专栏二）。城镇空间总面积 750 平方公里，分布在优化提升、重点拓展和适度发展区域，以城镇建设和发展城镇经济为主。农业空间总面积约 5715 平方公里，主要分布在限制开发区域，部分分布于重点拓展和适度发展区域，承担农产品生产和农村生活功能。生态空间总面积不低于 1150 平方公里，主要分布于限制开发和禁止开发区域，江河湖泊等主要水体面积不减少，以提供生态服务功能为主。其中，生态红线区域主要分布于农业和生态空间，总面积不低于 1672 平方公里，占国土面积的比重不低于 22%。

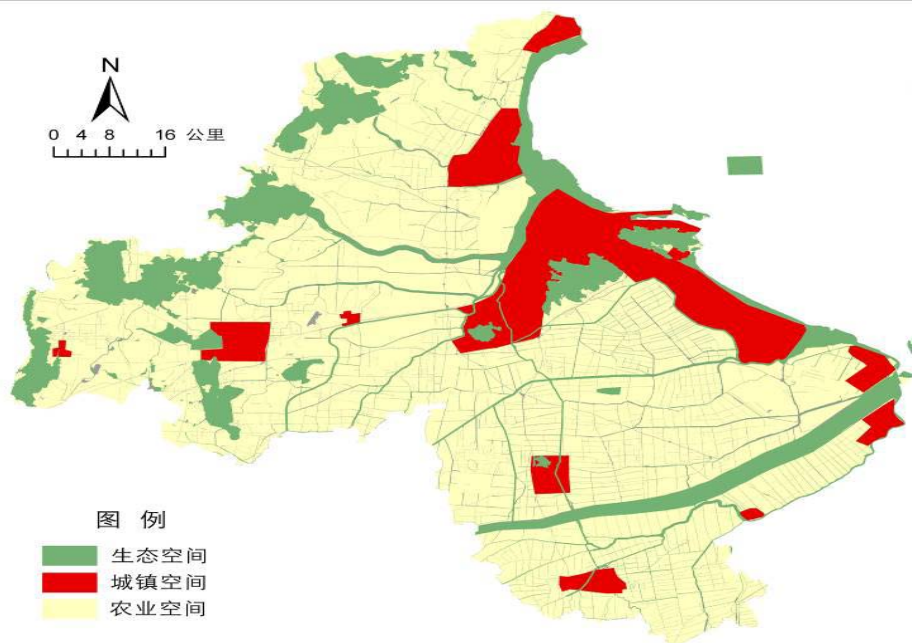


图5 城镇、生态和农业三类空间布局

### 专栏二：城镇、农业、生态空间

**城镇空间。**是重点进行城镇建设和发展城镇经济的地域，包括已经形成的城镇建成区和规划的城镇建设区以及一定规模的开发园区。

**农业空间。**是主要承担农产品生产和农村生活功能的地域，以田园风光为主，分布着一定数量的集镇和村庄。

**生态空间。**是主要承担生态服务和生态系统维护功能的地域，以自然生态为主，包含一些零散分布的村落。



## 第三章 空间发展引导与管制

按照“要素集约、功能集成、港产城融合”的原则，明确空间组织思路，提出各功能板块的发展引导，调整优化空间组织与利用方式。

### 第一节 中心城区

中心城区包括海州区的海州、幸福路、朐阳、洪门、新浦、浦西、新东、新南、路南、新海、南城、花果山街道和南云台林场的全部，云台街道、锦屏镇的部分区域；连云区的墟沟、连云、云山、连岛、海州湾、宿城、高公岛、猴嘴、朝阳、中云街道、青口盐场的全部，板桥街道的部分区域。主要承担商务商贸、行政办公、研发创意、先进制造、生活居住等功能，城市主中心位于海州城区。到 2020 年，人口规模约为 120 万，建设用地规模约为 290 平方公里。根据总体格局和开发现状，按照港产城融合发展的要求，提出各板块的主导功能、发展方向和管制策略（图 7）。

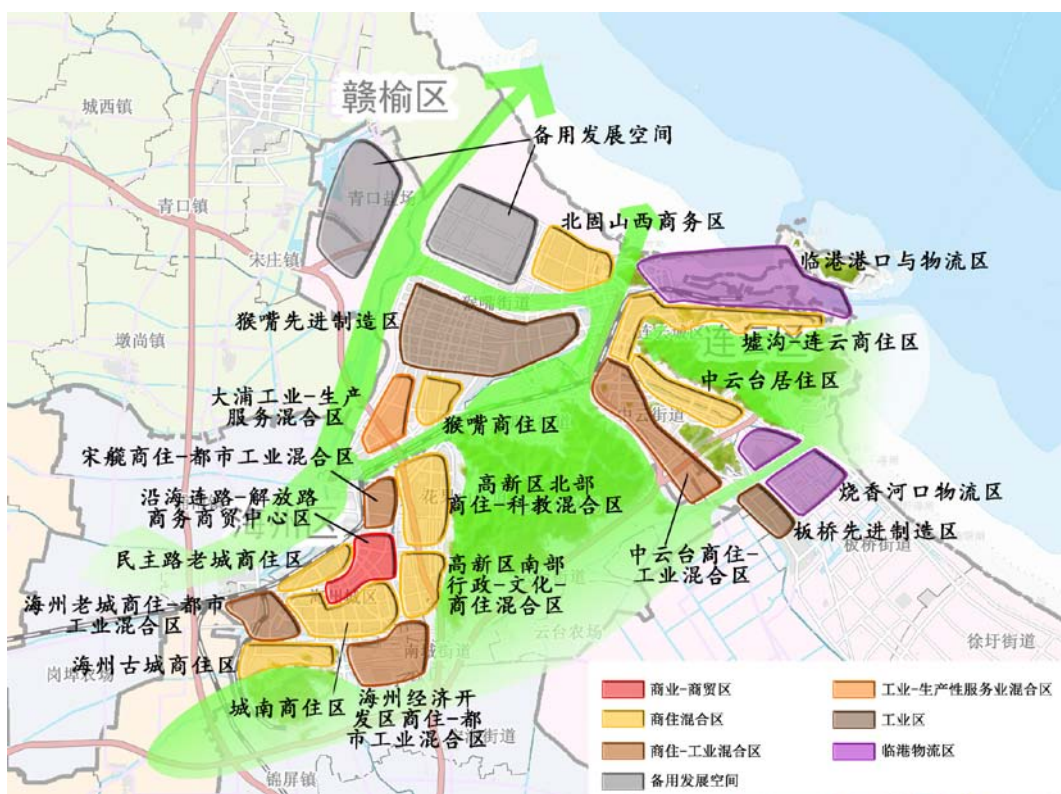


图 7 中心城区空间组织

沿海连路-解放路商务商贸中心区。解放西路-解放中路-解放东路-高新一路-东盐河-苍梧路-大庆东路-大庆西路-幸福路合围的区域，是连云港人口密度、服务经济最密集、历史文化遗存最丰富、城市建设最成熟的核心地区。通过实施区域整体提升改造，打造市级金融商务及商务商贸集中区，增强对东部地区的辐射带动能力。注重高起点规划和高标准建设，积极引进顶级商业品牌、区域金融机构和大型企业总部，控制居住用地规模，不再保留工业用地。结合盐河巷、陇海路等街区历史遗存保护修缮，发展特色步行商业街区和文化创意街区。

高新区北部商住-科教混合区。东盐河以东、花果山以西、陇海铁路以南、凌洲路以北的区域。依托连云港高新技术产业开发区，合理布局大学科技园、孵化器、加速器等创业平台，进一步培育创新功能，打造全市高端创新要素集聚载体。加快商业、居住配套设施建设，打造具有综合性城市功能的品质商住区和国家级高新区的重要载体。

高新区南部行政-文化-商住混合区。东盐河以东、花果山以西、凌洲路以南、玉带河以北的区域，是目前市级行政中心所在地。依托连云港市政府和市民中心，打造综合行政服务中心，加快完善文化体育、休闲度假和商住配套设施，集聚人气，逐步形成具有综合功能的城市新区。

民主路商住区。海连西路-幸福路-解放西路-解放中路-解放东路—凌洲路-陇海铁路合围的区域。依托紧邻商务商贸集中区的优势，以生活居住和生活服务配套为基础，加大城市更新力度，提升城市配套和现代化水平，控制商贸规模和层次，注重与商务商贸中心区的合理分工。民主西路和民主东路加快更新改造，以居住为主，商业配套为辅；民主东路加强对历史文化资源的保护，兼顾居住、商业功能。

城南商住区。海连西路-大庆西路-大庆东路-苍梧路-东盐河-玉带河-镇海路-海宁西路合围的区域，包括新海、新南、路南街道以及新东街道西部。以生活居住及生活服务配套的依据环境改善为重点，适度推进城市更新和环境改造，提升城市配套能力和

生活品质。

海州古城商住区。东起西盐河，西至蔷薇河，南至锦屏山，北至秦东门大街。依托海州古城、锦屏山、孔望山和蔷薇河，提升商住配套功能，大力发展文化旅游和生态旅游。老城地区加快改造和修复，塑造个性特色，并适当引导人口疏散；孔望山周边积极完善商业配套和居住功能，承接古城人口转移，提供旅游配套设施；加快西门工业园区搬迁和改造，建设滨水休闲空间。

海州商住-都市工业区混合区。蔷薇河-江化北路-朝阳西路-振海路-秦东门大街合围的区域。加快污染型企业搬迁和空间改造，依托原有企业载体和蔷薇河西侧四季物流园的区位优势，发展都市工业、物流商贸等产业，适度发展商住配套，积极发展劳动密集型、轻加工型、污染小的都市工业。

宋觥商住-都市工业混合区。青峰路以北，东盐河以西，陇海铁路-大浦副河以南，蔷薇河以东的区域。紧抓国家级高新区建设契机，完善服务高新产业发展的研发、创新、成果转化等功能，建设高新区核心区的重要组成部分。积极完善居住配套和其他公共服务功能，提升综合配套能力。

海州经济开发区商住-都市工业混合区。玉带河以南、连霍高速以北、西盐河以东、宁连高速以西的区域。加快开发区机械装备、新能源、新医药等产业向高新技术产业转型升级，逐步搬迁污染型工业，依托凤凰山周边区域适度配套物流、研发、商住等功能。严格控制片区规模和产业类型，禁止发展污染型产业，限

制产业板块向南突破连霍高速公路。

猴嘴商住区。港城大道、池月路、大浦路、东方大道、蔷薇河送水干渠合围的区域。依托猴嘴街道原有社区周边的土地资源，重点拓展居住空间，发展商业、生活服务等功能，为周边产业区提供商住配套。优化配置居住和商业空间布局，在大浦路东侧建设生态防护带，有机隔离商住区与大浦工业区；在商住区北侧建立生态防护带，合理利用高压走廊下的空间资源。

大浦工业-生产服务混合区。大浦河、陇海铁路、池月路、大浦路、东方大道和蔷薇河合围的区域。控制化工产业规模，加快污染企业搬迁，禁止新的化工企业项目入驻；绿色发展新医药、新材料等战略性新兴产业。适度发展化学创新药、生物医药等领域总部办公、研发设计、物流等生产性服务业。对于污染严重、靠近海州城区的地块实施生态修复，建设生态休闲空间。

猴嘴先进制造区。大港路-临洪大道-东方大道-排淡河-G30 之间的区域，是中心城区先进制造业发展的核心区，也是出口加工贸易的主要区域。依托现有基础，重点培育生命健康和先进材料等战略性新兴产业，培育大型装备、精密机械和消费电子等先进制造业，提升产业发展层次。

国际商务中心区。北固山以西、大港路以北、汇海路以东的区域。加强与临港区域功能整合，大力发展总部办公、休闲旅游、健康养老等现代服务业，打造国际商务中心区。适度发展居住，完善商业配套。完善区级行政中心功能，承接港区人口转移。严

格控制连云港碱厂规模，在适当时机实施整体搬迁和生态修复。

**临港港口与物流区。**北固山以东、中山路以北的区域，在推进港口与疏港基础设施建设同时，大力发展集装箱运输与港航服务业，提升港口枢纽功能。北固山东侧发展以服务港口物流为主的金融、信息、展览、交易、办公等功能，建设区域性国际商务区。

**墟沟-连云商住区。**北固山以南、平山路以东、沿后云台山串珠状分布的居住社区。以生活居住及生活服务配套为核心，加大城市更新力度，完善商住配套及特色水平。依托连云古镇建设滨海风情小镇，发展滨海旅游业。

**中云台居住区。**中云台山和后云台山之间，南至 S37、北至 G310 的带状区域。依托靠近港区、依山傍水的优势，严格控制工业用地规模，逐渐搬迁已有工业企业，打造滨海、依山、傍河的高端居住区，西部靠近墟沟城区的区域积极发展商业功能。

**中云台商住-工业混合区。**港城大道以南、烧香河以北、前云台山和中云台山之间的带状区域。依托新医药产业园、江宁工业园等载体和产业基础，以发展新医药、机械制造产业、物流产业为主；依托前云台山山麓的部分社区和板桥街道，适度发展商住配套。

**烧香河口物流区。**指靠近烧香口两侧、北至 S37、南至刘圩港河的区域。打造临港港口与物流空间拓展区，以发展仓储物流、国际商务、出口加工、港务办公等为主。

板桥先进制造区。指烧香河、烧香支河、刘圩港河之间的区域，东与烧香河口物流区交界。加快连云经济开发区功能调整，优化提升精细化工产业，重点发展金属材料、核电装备等先进制造业，积极延长产业链。

发展备用空间。指临洪河湿地以东、连云新城商务核心区以西、大港路以北的区域，以及青口盐场所在区域。综合考虑中心城区建设用地规模大、连云新城商务核心区空间充裕、新增开发空间的需求不强烈，以及河口地区生态环境较为敏感，将该区域作为未来发展的备用空间，在其余地区开发空间紧张的情况下启动整体规划和建设。

开敞生态空间。在功能板块之间，依托锦屏山、云台山、蔷薇河、临洪河、烧香河以及陇海铁路线、大港路等建设开敞生态空间。云台山、锦屏山等积极推进 5A 级景区建设，加强山体保护与修复，打造城市“绿肺”；蔷薇河、临洪河沿岸加强湿地保护，保障城市饮用水源安全，提升滨河休闲功能；连岛强化海洋资源特色，重点发展滨海旅游；陇海铁路、大港路、烧香河沿线建设生态绿化带，有机隔离城镇和产业空间。

## 第二节 赣榆片区

赣榆片区包括青口镇和海头镇的部分区域，向西不突破 G15，南至朱稽河，北至海头镇，是中心城区之外相对独立的综合功能片区和连云港大市区的重要组成部分，主要承担发展海洋经济、服务北翼滨海发展的职能。到 2020 年，人口规模约为 30 万，建

设用地规模约为 40 平方公里。

赣榆商住混合区。北至 S242、西至 G204、南至环城南路、东至海州湾的区域。以老城华中路-黄海路商贸区为核心，推动老城商务商贸功能沿黄海路向东部新城延伸，整体打造服务赣榆城区及周边区域的区域性商务商贸中心。加快老城改造提升与新城基础设施建设，提升商业与生活配套服务水平，优化人居环境。商务商贸中心北部的商住混合区重点完善居住服务功能，提升对北部海洋经济开发区的配套服务能力；南部商住混合区重点提升对赣榆经济开发区的服务配套能力，根据开发区产业发展需求在青口河南岸地区配套居住空间，完善教育、文化、医疗等基础设施。

赣榆城南先进制造区。环城南路、G204、通榆河、朱稽河合围区域。考虑水生态环境敏感因素，严格控制污染型产业规模，加强对通榆河、青口河、朱稽河两岸生态保护区的避让，积极拓展新能源、金属深加工、绿色食品、生物医药等产业。

赣榆城北海洋产业区。北至兴庄河，西至 G204，南至 S242 一线，东至大海。整合原赣榆海洋经济开发区、海州湾生物科技园，突出海洋产业特色，发展以海洋医药、科技研发、海产品加工等为主的特色产业。

海头居住区。引导海州湾生物科技园南迁，向城北海洋产业区转移。依托海州湾旅游度假区、国家中心渔港等，重点发展休闲旅游产业，以海头镇区为支撑，完善商业、居住等基本配套功能。



### 第三节 徐圩（板桥）片区

包括徐圩街道的全部和板桥街道的南部区域，是连云港临港经济、尤其是重化工业的主要载体。到 2020 年，人口规模约为 3~5 万，建设用地规模约为 160 平方公里。

临港物流区。指徐圩港区及其后方直接为港口物流服务的区域。以大宗散货、散杂货、液化品储运为主体功能，服务于后方临港产业发展以及广大腹地物资集散，依托临港物流发展相关制造加工产业。

临港制造区。主要发展装备、化工及冶金新材料，按照产业链分工进行空间组织，分时序开发建设。将徐圩新区南侧、埭子口北侧划为重化大项目发展空间，主要服务于大型炼化一体化与冶金项目的发展，适度推进相关配套项目建设。强化制造业区内部以及制造区与居住配套区的防护带、隔离带建设，防止污染协同产业紧邻分布。

居住配套区。依托临近烧香支河的优越生态环境和盐场居住区、云湖商务区等空间，重点服务本地产业发展，配套居住生活、商业和办公功能，完善公共服务设施。控制人口规模，适度安置拆迁人口，以及新增的外来就业人员及其家属。

预留发展空间。张圩水库以北、刘圩港河以南、烧香支河外侧的区域。在功能定位不清晰的情况下，作为预留发展空间，依据周边产业发展情况、人口集聚程度等进行功能调整，适时启动开发建设。

#### 第四节 灌河口片区

包括灌云的灌西盐场、燕尾港镇和灌南的堆沟港镇的部分区域，以发展石化下游产业为主导功能，推动与徐圩新区产业链整合与联动发展。到 2020 年，人口规模约为 8 万，建设用地规模约为 30 平方公里。

居住区。严格控制规模，避免大规模建设，加强生态防护带建设，重点为本地产业工人及园区内转移人口提供居住和基本商业配套；灌云临港产业区、连云港化学产业园区依托燕尾新城、堆沟港镇区、田楼镇区等为商住配套空间。

临港产业区。灌云临港产业区重点发展精细化工、装备制造、港口物流、化工新材料产业，范围严格控制在 S324 以东、五灌河以北；连云港化学工业园区重点发展生物化工产业，改造提升医药、农药和染料中间体产业，适当发展船舶、金属加工产业，范围控制在堆沟港镇以西。

#### 第五节 柘汪片区

主要指柘汪临港产业区和柘汪镇区，以适度发展石化冶金下游产业为主导功能。到 2020 年，人口规模约为 3 万，建设用地规模约为 16 平方公里。

——柘汪临港产业区。北至绣针河，南至柘汪河，向西控制在 G204 以内。引导园区规模适度扩张，推进现有企业升级改造，控制基础石化和钢铁冶炼规模，适度发展石化、冶金下游产业。

——柘汪镇居住区。依托柘汪镇区，完善商业、居住及基本

公共服务功能，提升对临港产业区的配套服务能力。

## 第六节 东海片区

包括东海县城和东海开发区、东海高新区，是东陇海沿线重要的城镇、产业节点。到 2020 年，人口规模约为 28 万，建设用地规模约为 35 平方公里。

东海商住混合区。南至陇海铁路，西至西双湖，东至环城东路，北至石安河的区域。以中华路为中心，承接老城区商贸功能转移，建设商务商贸集聚区，其中老城商业区重点发展金融、商业、文化娱乐、居住等功能，商务新区重点发展展览展示、交易和流通、商务办公、旅游体验、文化创意等功能，滨河新区重点发展科教、文化创意、商务、现代居住等功能。加快老城改造，完善居住和必要的公共服务功能。商务新区依托新水晶城，加快西双湖岸线开发，提升片区功能和品位，建设现代化湖滨新区。滨河新区依托行政中心等载体，加快基础设施建设，着力打造石安河两岸滨水景观带，拓展滨水生活、体育建设、文化休闲等综合功能。

城东商住-都市工业区。指陇海铁路以北、245 省道以东的区域。以开发区东区为主要载体，优化产业发展条件，突出产业结构调整，以硅资源深加工等新材料、新能源等为主导，提升研发、产业孵化、检测等服务功能。加强居住、商贸、物流等配套建设，进一步完善综合服务功能。

城南先进制造区。陇海铁路以南，振兴路以东的区域。以连

徐客运专线、连徐高速房山互通口片区等建设为契机，重点发展硅材料深加工为主的新材料与新技术制造业，积极发展商贸、物流、居住和公共服务业，打造县域经济新增长点。承接生态敏感的西双湖南岸制造业有序转移，配套发展机械加工、物流产业。

### 第七节 灌云-灌南片区

包括灌云、灌南县城及临近的经济开发区，是宁连发展轴上的产城融合型空间。到 2020 年，灌云、灌南片区人口规模分别约为 25 万，建设用地规模均为 35 平方公里左右。

灌云商住混合区。西至宁连高速，南至开发区，北至北环路，东至连淮扬镇铁路的区域。以人民路和盐河为主轴，串联老城区，连接新城区、经济开发区等商务商贸资源，打造灌云商务商贸集聚区。老城商业区以沿河商业中心为载体，重点发展商业、滨河休闲功能；城西商业区依托行政中心，发展行政办公、酒店服务、体育会展等功能，带动城南发展；城东商贸区承担老城疏解的商务功能，重点发展商务、办公、总部及配套商业、酒店等功能，带动老城东部更新改造和东部新城建设。商务商贸集聚区外围以商住功能为主，加快居住区配套商业及生活服务业发展，提升居住品质。

灌云城南先进制造区。北至长安大道，南至徒沟河，西至伊西大道，东至连淮扬镇铁路的区域。依托灌云经济开发区，以调高、调精、调新为导向，引导产业集聚，重点发展装备制造、农业机械制造、电子电器、农副产品加工、纺织服装鞋帽制造等产

业，严禁发展化工产业；围绕盐河港口作业区，积极发展港口物流等生产性服务业。

灌南商住混合区。指盐河两侧，北至 001 县道，南至项硕湖的区域。以人民南路为主轴，推动老城商务商贸功能向新城延伸，整体打造服务灌南县域的商务商贸中心。其中老城沿河商业区加快滨河区域的城市更新和改造，重点发展金融、商业、市场、旅游等产业；城市新区核心区重点承担老城疏解的行政办公、大型商务、科技服务、宾馆住宿等功能。商务商贸集聚区周围布局商住混合区，重点完善居住服务功能，配套发展社区商业和休闲服务，饮用水水源地保护影响，适当控制规模，加强硕项湖滨湖空间保护。

灌南城西先进制造区。宁连高速、南六塘河、老六塘河合围区域。依托发展基础和交通优势，加快推进金属加工、机械制造、纺织服装、食品加工产业转型升级，积极发展现代物流、科技服务等生产性服务业；严格控制产业区范围，引导高速路口以西的产业向本区域集聚。

## 第四章 港口发展与港产城一体化

按照港产城融合提升要求，以建设现代港口体系、打造临港产业基地、提升城市发展水平为目标，优化港口、产业与城市布局，持续推动港口开发、产业扩张与升级、城市建设联动的发展路径，扩大港产城一体化综合效应。

### 第一节 岸线开发利用

坚持做大做强港口航运物流功能的主导方向，为落实“一带一路”战略，推动产业发展提供物流支撑，全力保障港口物流及相关功能的岸线使用。根据徐圩、赣榆港区及集疏运体系建设进度，推动货运岸线有计划地向两翼港区转移。坚持港口岸线优先布局，强化庙岭作业区、旗台作业区、马腰作业区等物流主导功能。城市功能岸线主要布局在北固山西侧的连云新城和赣榆滨海新城区域，适时调整墟沟作业区西区岸线为客运或城市功能岸线。徐圩地区岸线坚持以港口物流为主，发展临港重化工业。赣榆港区、灌河港区等以港口物流为主，支撑后方产业发展。

### 第二节 港口布局与建设

从港口布局与功能分工、码头及基础设施建设、港航服务功能提升出发，提升港口建设水平，服务产业发展。

港区布局。推进“一体两翼”组合港建设，加快形成以连云港区为主体，徐圩、灌河港区为南翼，赣榆、前三岛港区为北翼的港口群。一体指连云港区，为连云港港核心港区，重点发展集

装箱运输以及旅游客运，兼顾部分洁净散杂货运输功能，是集装箱干线港的承载载体以及综合运输枢纽的核心组成部分。南翼包括徐圩港区和灌河港区，徐圩港区以干散货、液体散货和散、杂货运输为核心业务，突出港口与大型临港产业的港产联动，服务于大型临港产业发展；灌河港区大力发展散杂货及化工品运输，加快发展海河联运，拓展腹地范围，兼顾集装箱作业功能。北翼包括赣榆港区和前三岛港区，赣榆港区主要发展干散货、液体散货和散、杂货运输，兼顾集装箱作业功能，前三岛港区为预留港区。

**航道码头及集疏运设施建设。**加快码头基础设施建设，加快集装箱泊位和集装箱堆场建设，积极推进邮轮码头建设。重点推进连云港区 30 万吨航道建设，建设连霍高速墟沟互通工程，改造大港路，形成连岛度假区、西大堤、连云新城和墟沟城区两条快速通道。加快徐圩港区 30 万吨级航道和 30 万吨级散户码头、原油码头建设，做好徐圩港区 40 万吨级航道、40 万吨级码头建设的远期规划，建成连盐铁路徐圩支线、徐新公路和一批港区铁路专用线。积极推进赣榆和灌河港区航道、码头建设，赣榆港区完成 10 万、15 万吨级航道建设，建成连盐铁路赣榆港区铁路专用线、临港产业区铁路专用线等对外联系通道。构建海河联运航道网络，加快推进灌河航道整治、连云港区皮带运输廊道建设、徐圩港区疏港航道建设等，科学规划布局市县内河码头，扩大水运中转能力。进一步整合公路、铁路、内河等运输资源，加快提升内河航道等级，强化多式联运，打造高效便捷的集疏运体系。

港航服务能力提升。构建布局合理的物流体系，加快港口信息化建设，打造集仓储、配送、中转等功能于一体的综合性大型国际物流基地。大力发展港口物流增值产业，拓展货物分拆、分拣、分拨和增值加工、配送等业务。依托国家东中西合作示范区以及连云港国际航运商务中心建设，优化提升金融、商务、信息、咨询、交易、检测等综合配套服务，建成面向国际的航运服务业集聚区，积极申报创建自由贸易港区。加强与“一带一路”地区互动，创新合作方式，完善口岸大通关体系。

### 第三节 临港产业发展

按照“以深水航道带动港口建设，以深水码头引领临港产业优化布局”的思路，依托“一体两翼”港口布局，拓展临港产业发展空间。

推进临港产业园区建设。依托港区后方用地优势，积极推进徐圩（板桥）、柘汪以及灌河口临港产业园区建设。加大基础设施投入，完善园区配套服务，为园区发展提供良好的硬件平台。积极向国家和省争取更大的政策支持力度，制定包括奖励、土地使用、投融资等方面的优惠政策。营造良好的发展环境，加快吸引一批优势明显、竞争力强的产业项目落户。

做强临港产业和推进海洋经济发展。发挥港口航运物流优势，重点发展具有临港指向性和关联性的重化工业和先进制造业，大力拓展现代服务业。以徐圩新区为重点，大力发展石油化工产业，推动冶金向特钢等高端领域拓展，积极向金属制品产业延伸。推动灌河口以及柘汪产业园区传统化工、冶金等重化产业转型升级，



适度控制发展规模。积极发展临港先进制造业及配套产业，提升生物医药、装备制造、新材料、海洋食品、节能环保等产业发展水平。拓展物流增值服务，大力培育发展航运服务、贸易服务、金融服务等生产性服务业。

#### 第四节 城市支撑能力提升

强化城市综合服务功能。以增强金融、商务、商贸、信息、法律等综合服务功能为目标，强化城市高端服务能力建设。着力打造具有强辐射带动力的商务商贸中心区，依托沿海连路—解放路商务商贸中心区、连云港国际商务中心建设综合服务中心，提升商务服务能级和辐射能力。加快城市综合体和商业设施建设，提升中华路、陇海路、民主路、盐河巷、连云港老街等发展水平，强化城市核心商圈。结合综合交通枢纽、大型物流项目等建设，放大城市商贸集聚效应，建设区域性商贸物流中心。推动大学科技园等创新载体加快发展，鼓励新型众创空间发展，完善创业创新环境，吸引创业创新人才集聚。推进城区空间整合，加强港区与中心城区之间的交通通道建设，强化港城联系和功能整合。强化文化遗产遗迹开发与保护，营造海港城市开放包容的城市特质，打造宜商、宜业、宜居的城市环境。

完善港区与园区城市配套功能。适度加强港区和园区的城市配套功能建设，推进墟沟、连云等片区老城更新改造，积极打造包括连云新城商务核心区在内的北固山西侧板块。适时推动主港区墟沟作业区散杂货运输功能向南北两翼港区转移，改善滨海地区城市环境。结合徐圩港区和其他产业园区建设，适度建设满足基本生活需求的商住配套设施，依托周边镇区完善赣榆港和灌河港的生活配套。

# 第五章 实施保障

## 第一节 差别化主体功能区政策

按照主体功能区规划的要求，实行分类管理的区域政策，细化财政、投资、产业、土地、环境等领域的政策措施，加强空间管控能力，形成市场主体行为符合各区域主导功能定位、有利于规划目标实现的利益导向机制。

财政转移支付和生态补偿政策。按照推进形成主体功能区的要求和基本公共服务均等化的原则，深化财政体制改革，完善公共财政体系。适度调整一般性转移支付机制，结合各地区财政收支的实际情况，按照优先转移支付、适度转移支付和适当补助等方式，确保各区域特别是农业和生态空间内乡镇、尤其是西部岗岭地区乡镇的基本支出需求，实现基本公共服务均等化(专栏三)。对禁止开发区域增设生态保护及生态环境修复专项支出，对粮食发展、农产品生产和生态保护贡献突出的地区，实施奖励补贴。

### 专栏三：基于主体功能的财政转移支付对象（限制开发区域）

位置	名录
赣榆区	班庄镇、城头镇、城西镇、赣马镇、黑林镇、厉庄镇、沙河镇、墩尚镇、塔山镇
东海县	安峰镇、房山镇、洪庄镇、黄川镇、李埝乡、平明镇、青湖镇、曲阳乡、山左口乡、石梁河镇、驼峰乡、双店镇、温泉镇、张湾乡
灌云县	侍庄街道、龙苴镇、南岗乡、四队镇、同兴镇、图河镇、圩丰镇、五图河农场、下车镇、小伊乡
灌南县	百禄镇、北陈集镇、孟兴庄镇、三口镇、汤沟镇、新集镇、张店镇

建设用地供给政策。对优化提升区域，按照“盘活存量、集约高效”的要求，严格控制建设用地增长，以调整存量、提高效率为主，适度扩大城市居住及配套服务空间。重点拓展区域，适度增加建设用地供给，扩大制造业空间规模，优先保障就业带动强、附加值高的项目用地，尤其是率先保障经济技术开发区等产业空间内的产业用地需求，严格控制房地产项目的分布和规模。适度发展区域，以存量用地调整为主，稳定用地供给规模和节奏，严格控制建设用地过快增长。限制开发区域，要保持农业生产空间稳定，促进基本农田集中连片布局，积极推进分散工业用地的整合撤并和搬迁，控制新增建设空间，适度保障集镇和特色村庄建设的用地。禁止开发区域，逐步调减与功能定位不符的建设用地，严禁改变生态用途或与管制要求不符的土地供应。至 2020 年，优化提升、重点拓展、适度发展区域新增建设用地分别为 2 平方公里、17 平方公里和 6 平方公里，限制开发区域建设用地减少约 4 平方公里。

人口布局引导政策。实施差别化的人口政策，优化提升、重点拓展和适度发展区域要实施积极的人口迁入政策，引导人口向中心城区的新城、各县城区和重点中心镇区集中，着力扩大中心城市人口规模，至 2020 年，优化提升、重点拓展和适度发展区域人口分别增加 14 万、29 万和 6 万。限制开发区域和禁止开发区域要引导人口平稳有序外迁，农村地区要稳步推进人口适度集中居住政策，通过增强劳动力转移就业的能力，鼓励人口到城镇化

地区就业定居。完善城乡户籍管理制度，按照“属地化管理，市民化服务”的原则，鼓励形成全市统一的人口管理体制。稳步推进人口市民化，城镇化地区将外来常住人口纳入居住地教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等体系，保障外来人口与本地人口享有均等的基本公共服务和同等的权益。

**产业发展与布局引导政策。**按主体功能确定不同地区禁止发展产业，制定差别化的产业结构调整指导目录，探索在现有产业发展目录基础上制定各类型区产业负面清单，明确不同功能区鼓励、限制和禁止的产业。优化提升区域内限制劳动密集型或环境影响较大的产业，禁止高污染、高能耗产业，对“两高一低”产业实施调整或搬迁。重点拓展区域内，要根据区域所处位置和环境容量确定产业类型，城市周边区域重点发展先进制造业和高新技术产业，重化工业以及污染负荷较大、占地面积较大的产业向沿海地区集中布局。适度发展区域内禁止布局大型重化工业项目，引导现有污染产业转型升级。限制开发区域内仅保留对本区域生态功能和农产品生产不产生不良影响的鼓励类条目，限制占地大、产出低、污染明显的产业门类。禁止开发区域内可以适度发展生态产业。严格市场准入制度和退出机制，对不同功能区的项目实行不同的占地、耗能、耗水、资源综合利用和回收、工艺装备、“三废”排放和生态保护等强制性标准。对不符合主体功能定位的现有产业，通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段，促进产业关闭或跨区域转移。

## 第二节 重点产业区发展引导

以合理引导开发区和工业集中区合理有序、集聚集约发展为目标，提升产业区空间利用效率，推动产业融合、集群发展，提升产业整体竞争力。

临港开发区发展引导。包含徐圩新区、连云经济开发区、灌云临港产业区、连云港化工园区、赣榆柘汪临港产业区、赣榆海洋经济开发区。

——徐圩新区和连云经济开发区。统筹推进徐圩新区与连云经济开发区、国际物流园区等协调发展，优化产业用地结构，结合实际需求适量预留石油化工、冶金用地，增加装备制造、新材料等产业用地，调整商业、居住用地布局。推动产业组团式布局，连云经济开发区作为上合组织（连云港）国际物流园区的重要拓展空间，积极发展现代物流及核电装备制造业，做强做优金属制造、精细化工等现有主导产业。徐圩新区重点打造石油化工、冶金、装备制造、新材料、综合物流等产业，预留石油炼化一体化、大型钢铁项目用地。

——连云港化学工业园和灌云临港产业区。合理引导园区发展规模，稳步推动产业升级，加快改造传统化工、冶金和船舶制造等产业，整合提升精细化工产业，加快培育和推进港口物流、先进装备、新能源、新材料、新医药等产业。加强与徐圩新区功能协调，推动形成分工合理、资源整合的上下游产业链。

——赣榆柘汪临港产业区。控制园区空间规模扩张，限制基

础石化和钢铁冶炼规模低水平扩张，适度向精细化工、化工新材料及新型金属材料、金属深加工领域延伸。

——赣榆海洋经济开发区。围绕打造海洋经济特色园区，与海州湾生物科技园统筹考虑，重点发展海洋医药、科技研发、海产品加工等海洋经济特色产业，控制污染型企业布局。近期控制海州湾生物科技园发展规模，远期推动园区企业向赣榆海洋经济开发区搬迁。

腹地开发区发展引导。包括连云港经济技术开发区、高新技术产业开发区和赣榆、海州、东海、灌云、灌南等经济开发区，是未来连云港战略性新兴产业、高新技术产业、一般加工制造业的主要发展区域。

——连云港经济技术开发区。是全市战略性新兴产业发展的主要载体，坚持以制造业为主导发展方向，适度发展生产性服务业和配套商住功能。大浦地区近期控制化工产业规模，禁止新的化工企业项目入驻，针对污染严重地块开展土壤修复工作；低于污染较轻或无污染地块，绿色发展化学创新药、生物医药、新材料等产业，适度发展总部办公、研发设计、物流等生产性服务业。沿花果山大道两侧，加速集聚各类创新服务平台、创业孵化机构、总部基地、科技金融机构和文化创意功能，进一步提升生命健康、装备制造、新能源、电子信息等高新技术产业，优化商住用地比例。中云片区重点推动现有产业转型升级，并结合金港湾国际物流园发展加工制造和物流产业。

——连云港高新技术产业开发区。打造全市科研创新、成果产业化和高新技术产业发展的核心载体。围绕“一区多园”功能布局，突出重点板块、重点园区建设，宋 板块打造核心产业区，按照“专业化、特色化、高新化”要求，推动产业向都市工业和高新技术产业转型。高新区核心区打造城市综合功能区，突出科技、文化、教育功能，大力发展科教研发、网络信息、创业创新孵化、总部办公、金融商务、旅游休闲、生活居住等产业。新医药、新材料、清洁能源、装备制造等专业园区实现差异化、特色化发展。

——海州经济开发区。加快开发区机械装备、新能源、新医药等产业向高新技术产业和都市型工业转型升级，逐步搬迁污染型工业，提升产业发展和城市配套功能。

——赣榆经济开发区。适度控制经济开发区发展规模，重点推进现有开发范围产业的转型升级，结合现有发展基础重点向新能源、金属深加工、绿色食品、生物医药等领域拓展，逐渐转移污染企业。

——东海经济开发区。优化园区开布局，重点发展农副产品精深加工、硅材料、新能源、先进制造业、新医药、五金等产业，形成农副产品精深加工业、农业生产性服务业和农机装备制造三大主导产业，打造集加工、贸易、科研、示范为一体的外向型国家级农业经济技术开发区，建设国家级农业经济转型发展先行区。

——东海高新区。重点发展硅材料、先进制造、新型建材、新医药等产业，推动产业集中集聚发展，提高用地效率，建设省级新材料高新技术开发区和集生产、技术研发、检测认证于一体的科技创新服务园区。

——灌云经济开发区。适度向南、向东拓展发展空间，推动现有产业向装备制造、农业机械制造、电子电器等领域拓展，改造提升农副产品加工、纺织服装鞋帽制造等产业。

——灌南经济开发区。结合未来发展需要，适度扩大规模，重点发展装备制造、金属深加工等产业。

重点乡镇工业集中区。根据发展基础和条件，结合所在乡镇主体功能定位，按照制造业改造提升区、开发区产业配套区、都市工业发展区、农产品生产销售服务区等类型进行引导。

——制造业改造提升区。包括金山、白塔埠、桃林、田楼等位于重点开发或适度发展区域、现状产业基础较好的乡镇工业集中区。依托现有发展基础，进一步改造提升机械加工、建材、食品加工、纺织服装等优势产业，推动生物医药、化工等项目升级改造或搬迁，引导产业向下游领域延伸，进一步提高产品附加值和竞争力。结合产业发展需要，可适度扩大工业集中区发展规模。

——开发区产业配套区。包括石桥、锦屏、杨集等临近国家和省级开发区的乡镇工业集中区，未来重点为周边国家和省级开发区进行产业链配套，有条件的乡镇工业集中区可与临近的开发区整合发展。结合临近开发区的产业需求，重点发展相关零部件、配件和原材料加工配套。

——都市工业发展区。包括赣马、墩尚等靠近中心城区或县



城区的乡镇工业集中区，不适宜大规模的进行工业开发。以产业提档升级、提高就业容纳能力为重点，积极发展中高档服装、食品饮料、印刷复制、工艺美术品等低污染、低能耗、低物耗的资源节约型和环境友好型都市工业，以及依托城区的科教研发资源，发展精密仪器、电子信息等高新技术产业，转移有污染、高消耗、大用地的工业企业。

农产品生产销售服务区。包括沙河、班庄、城头、平明、安峰、山左口、石梁河、下车、百禄等位于限制开发区域范围内的乡镇工业集中区，不适宜大规模的工业开发。重点依托周边农产品、生态产品优势，积极发展农产品深加工、销售、物流服务，积极扶持和培育一批小而美的农产品生产销售企业，不断提高农业和农产品附加值。

### 第三节 绩效评价与考核

按照主体功能区定位，完善区域绩效评价体系，推进不同区域按照主体功能的要求进行建设和发展。

优化提升区域。实行转变经济发展方式优先的绩效评价，强化对工业化和城镇化发展质量和效益的评价，重点开展经济结构、质量效益、资源消耗、环境保护、自主创新以及外来人口公共服务覆盖面等的评价，弱化对经济增长速度、招商引资、出口等的评价。主要考核服务业增加值比重、高新技术产业比重、研发投入经费比重、单位地区生产总值能耗和用水量、单位土地面积产出率、主要污染物和碳排放总量削减、吸纳外来人口规模等指标。

重点拓展区域。实行工业化和城镇化水平优先的绩效评价，综合评价经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、资源消耗、

环境保护以及外来人口公共服务覆盖面等指标，突出承接产业和人口转移方面的考核。主要考核地区生产总值、非农产业增加值和就业比重、财政收入占地区生产总值比重、单位地区生产总值能耗、单位工业增加值取水量、主要污染物和碳排放总量削减、大气和水体质量、吸纳外来人口规模等指标。

**适度发展区域。**参照重点开发区域实行工业化和城镇化水平优先的绩效评价，评价标准低于重点开发区域。主要考核地区生产总值、非农产业增加值和就业比重、财政收入占地区生产总值比重、单位地区生产总值能耗、单位工业增加值取水量、主要污染物排放总量削减、大气和水体质量、吸纳外来人口规模等指标。

**限制开发区域。**实行农业发展优先的绩效评价，强化对农产品生产规模和效率的评价，弱化对工业化、城镇化相关经济指标的评价。主要考核农业综合生产能力、农民收入、面源污染控制水平、农村劳动力转移水平、大气和水体质量、耕地和基本农田保护、公共服务发展、公共设施建设等指标，弱化地区生产总值、非农产业比例、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。

**禁止开发区域。**要根据法律法规和规划要求，按照保护对象确定评价内容，强化对自然文化资源的原真性和完整性保护情况的评价，主要考核依法管理情况、污染“零排放”情况、大气和水环境质量、保护目标实现程度、碳汇增加量、保护对象完好程度等，不考核旅游收入等经济指标。

#### **第四节 规划实施**

**加强组织领导和部门分工。**加强规划实施的组织领导和部门协调，成立由市政府主要领导任组长，相关部门负责人任成员的

规划推进领导小组，全面负责规划实施工作。建立发改、规划、国土、环保、商务、交通、旅游、市政、科技、教育、文化以及各开发区等重点部门协同工作机制，明确各部门职责，积极做好各专项规划，完善规划体系，保证空间发展总体规划在各部门的落实。

——发展改革部门，负责本规划实施的组织协调；负责制定并组织实施适应主体功能区要求的投资政策和产业政策，并加强对重大项目的指导和监管；负责规划实施的监督检查、中期评估和修订，负责组织提出规划体制改革方案并组织实施。

——其他部门要积极保证规划的顺利实施。经济和信息化部门，负责编制适应主体功能区要求的工业发展、信息化发展规划，按主体功能区要求分解节能降耗指标，参与制定和组织实施投资政策、产业政策；财政部门，负责按照本规划明确的财政政策方向和原则改革财政体制，负责制定并落实适应主体功能区要求的各项财政政策；国土部门，负责制定适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标；住房城乡建设部门，负责在编制市域城镇体系规划、城乡建设规划中落实主体功能区的相关要求，指导全市城市建设和村镇建设；交通运输部门，负责按主体功能区要求调整、编制区域交通运输规划和专项交通规划，引导、督促交通运输规划实施；海洋主管部门，负责编制全市海洋主体功能区规划，加强与本规划的衔接，并制定适应主体功能区要求海域、海岛、海岸线开发、利用、保护与管理政策；水利部门，负责制定适应主体功能区要求的水资源开发、利用、节约、保护及管理政策；农业部门，负责制定农业空间合理发展与基地建设规划及其

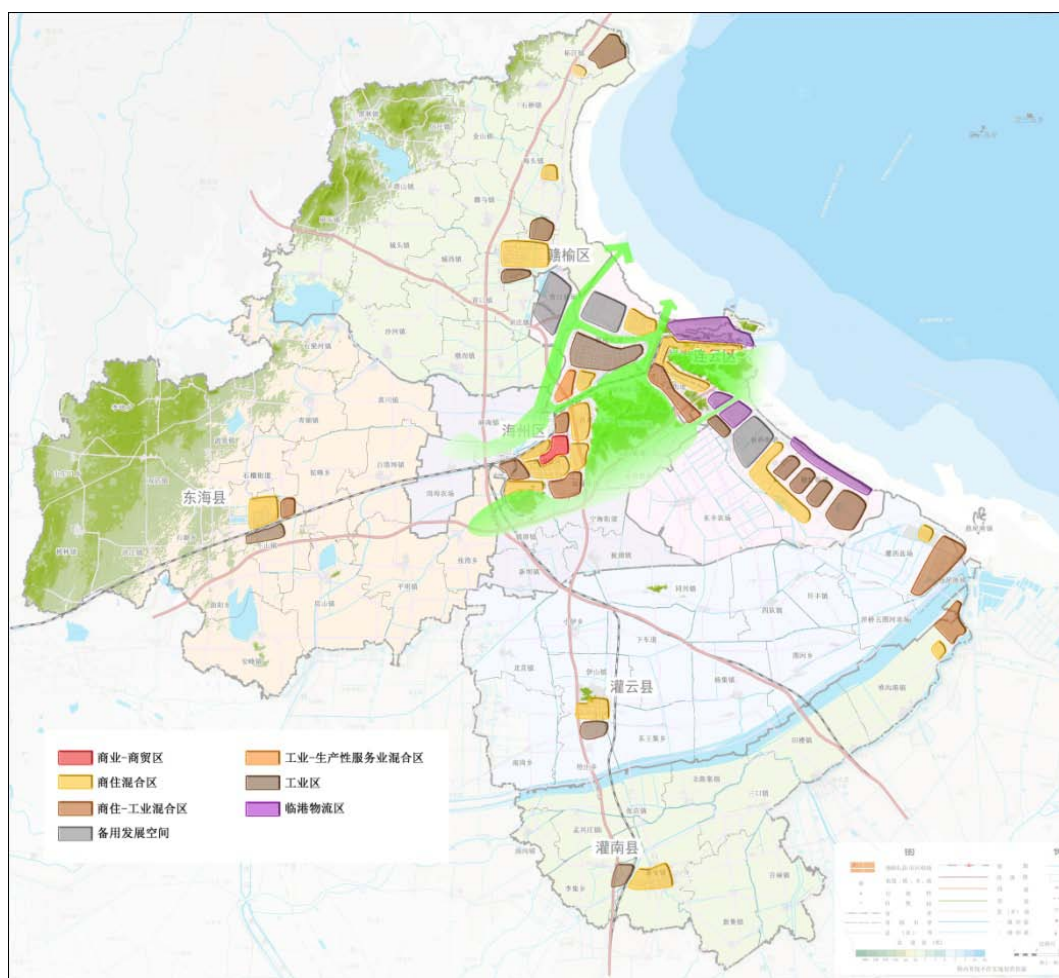
相关政策；环保部门，负责制定生态空间的保护政策以及适应主体功能区要求的环境政策；卫计和公安部门，负责提出引导人口转移的政策；人力资源和社会保障部门，负责制定适应主体功能区要求的人才引进与培养、劳动力培训的规划；其他各有关部门，要依据本规划，组织修订相关专项规划。

强化规划实施与评估考核。发展改革部门负责监督检查本规划在所辖区域的落实情况，建立规划实施评估与动态修订机制，定期组织对规划实施情况进行评估，找出存在问题，提出需要调整的规划内容或对规划进行修订的建议，保证规划在各部门、各区的切实落实。各县区各部门要对规划实施情况进行跟踪分析，强化规划的指导作用，发现并解决规划实施中出现的各种问题。建立有效的社会公众监督机制，打造开放的规划实施监督平台，进一步推动公众参与，鼓励专业机构、行业协会、民间组织等各种社会团体和民众对规划实施过程提出监督意见。制定考核指标体系，加强规划实施考核。

加强与其它规划协调配合。以主体功能区实施规划为契机，以城镇、农业、生态三类空间作为规划衔接的平台，为城市总体规划、土地利用规划、生态环境规划、海洋功能区划等的编制提供依据和接口，推动“多规合一”和陆海统筹。

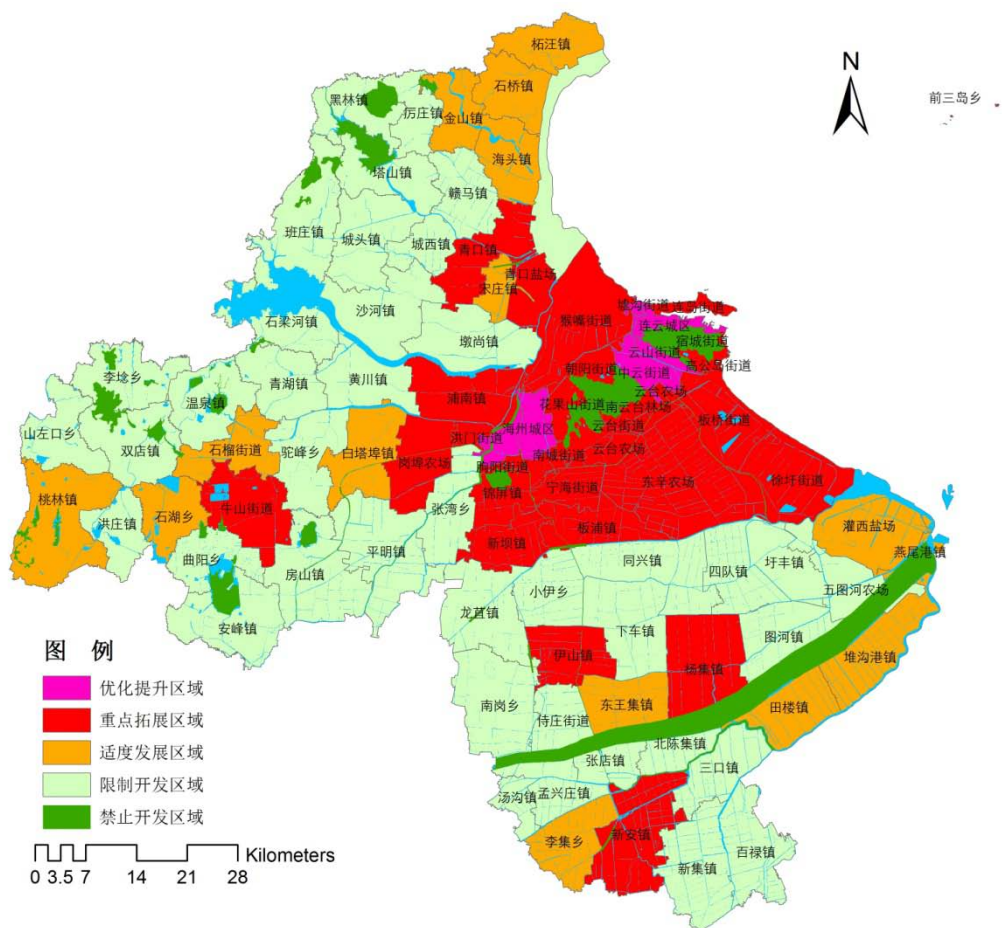
附件 1

# 连云港市域空间组织总图



附件2

# 主体功能分区图



## 附件 3

## 2020 年增量建设用地规模预测与空间配置表

单位：平方公里、%

地区	乡镇（街道）	2013-2020 增量	增量占比
中心城区	海州区	3.9	18.6
	连云区	6.3	30.0
	小计	10.2	48.6
市区其它地区	海州区其他区域	1.6	7.7
	连云区其他区域	-0.8	-3.8
	赣榆城区（青口镇）	2.1	10
	柘汪镇	0.9	4.3
	赣榆其他乡镇	0.0	0.0
	小计	3.8	18.2
东海县	东海县城（牛山街道、石榴街道）	3.6	17.1
	白塔埠镇	0.9	4.3
	桃林镇	0.3	1.4
	东海其他乡镇	-2.8	-13.3
	小计	2.0	9.5
灌云县	灌云县城（伊山镇、侍庄街道）	3.1	14.8
	杨集镇	0.9	4.3
	燕尾港镇	0.8	3.8
	灌云其他乡镇	-2.0	-9.6
	小计	2.8	13.3
灌南县	灌南县城（新安镇）	2.2	10.5
	堆沟港镇	0.6	2.9
	田楼镇	0.3	1.4
	灌南其他乡镇	-0.9	-4.4
	小计	2.2	10.4
合计		21.0	100.0

## 附件 4

## 乡镇工业集中区发展引导

类型	名称	所处乡镇（街道） 主体功能区类型	产业方向引导
制造业改造提升区	金山工业集中区	适度发展区域	食品、医药、轻工等
	罗阳工业集中区	适度发展区域	机械、建材等
	白塔埠工业集中区	适度发展区域	机械制造、硅材料、新型建材等等
	桃林工业集中区	适度发展区域	机械汽配、硅产业等
	田楼工业集中区	适度发展区域	化工配套产业等
	新坝工业集中区	重点开发区域	电力辅机等
开发区产业配套区	石桥工业集中区	适度发展区域	海洋食品、轻工等
	锦屏工业集中区	重点开发区域	照明灯具、新型材料等
	东王集工业集中区	适度发展区域	食品、机械、建材等
	圩丰工业集中区	限制开发区域	精细化工、纺织服装等
	杨集工业集中区	重点开发区域	商贸物流、农副产品加工销售等
都市工业发展区	赣马工业集中区	限制开发区域	包装、模具、食品等
	墩尚工业集中区	限制开发区域	汽车配件等
农产品生产销售服务区	沙河工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	欢墩工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	城头工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	平明工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	安峰工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	山左口工业集中区	限制开发区域	新型建材、农副产品加工销售
	南辰工业集中区	限制开发区域	机械五金、农副产品加工销售
	下车工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	百禄工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	龙苴工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售
	四队工业集中区	限制开发区域	农副产品加工销售



## 附件 5

## 连云港市主体功能区制度 乡镇（街道）考核评价体系

类型	指 标	计量单位	责任单位
优化提升区域	1、服务业增加值增幅和占 GDP 比重	%	市发改委、市统计局
	2、高新技术产业产值占规模以上工业产值比重	%	市科技局、市统计局
	3、新增规模以上服务业企业个数	个	市发改委、市商务局、市统计局
	4、服务业固定资产投资	万元	市发改委、市商务局、市统计局
	5、公共财政预算收入	万元	市财政局
重点拓展区域	1、工业总产值和增加值	万元	市经信委、市统计局
	2、高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重	%	市科技局、市统计局
	3、新增规模以上工业企业个数	个	市经信委、市统计局
	4、工业固定资产投资额	万元	市发改委、市经信委、市统计局
	5、公共财政预算收入	万元	市财政局
适度开发区域	1、工业总产值和增加值	万元	市经信委、市统计局
	2、非农产业占地区生产总值比重	%	市经信委、市统计局
	3、新增规模以上工业企业个数	个	市经信委、市统计局
	4、工业固定资产投资	万元	市发改委、市经信委、市统计局
	5、公共财政预算收入	万元	市财政局
限制开发区域	1、高效设施农业（渔业）面积比重	%	市农委、市委农工办
	2、现代农业设施装备水平	%	市农委、市委农工办
	3、新型农业经营主体规模经营比重	%	市农委、市委农工办
	4、农业及农村基础设施建设投资	万元	市发改委、市农委、市统计局
	5、主要农产品生产能力	万元	市农委、市统计局

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，  
市检察院，连云港警备区。

---

连云港市人民政府办公室

2016年6月27日印发

---