

南京市“十四五”国土空间和自然资源保护 利用规划

前言

“十四五”时期，是南京开启全面建设社会主义现代化国家新征程的首个五年，是高质量建设“强富美高”新南京的关键时期。立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，践行“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命，提升南京在国家战略中的地位，实现新一轮城市发展中的争先进位，需要国土空间和自然资源给予坚实承载。优化国土空间开发保护格局，健全自然资源资产管理，进一步加强自然资源整体保护、系统整治、科学配置、节约利用，有利于构建山清水秀、韧性宜居、集约高效的美丽国土，为推进“创新名城、美丽古都”创造性实践，为全面建设人民满意的社会主义现代化典范城市提供有力支撑和要素保障。

《南京市“十四五”国土空间和自然资源保护利用规划》，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，依据《江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划》、《南京市国民经济和社会发

第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》编制。本规划主要阐明“十四五”时期南京市国土空间和自然资源工作的指导思想、基本原则、主要目标和重点任务，是全市规划和自然资源系统履行“两统一”核心职责的重要依据，是指导未来五年南京国土空间和自然资源保护利用的行动纲领。

第一章 发展基础与面临形势

第一节 发展基础

“十三五”时期，深入学习贯彻习近平生态文明思想，以及习近平总书记关于国土空间规划和自然资源管理方面的重要论述，全面落实市委、市政府决策部署，全市规划资源事业取得长足进步，迎接机构重整、职能重构的重大变革，围绕“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”核心职责，加强国土空间规划引领管控，探索健全自然资源资产管理，开启国土空间和自然资源保护利用工作新格局，为全市高质量发展提供了有力的服务保障。

国土空间格局持续优化。《南京市城市总体规划（2011—2020）》得到国务院批复，城市总体规划和土地利用规划有序实施。深入推进国土空间规划体系改革，确立了“创新名城、美丽古都”的城市发展愿景和“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡融合”的国土空间开发保护格局；完成城镇开发边界、生态保护红线划定，首版南京市国土空间总体规划总报告（含图集）已基本形成。积极探索全域空间治理路径，“战略引领、刚性管控、全域覆盖、多规合一”的规划传导实施机制逐步构建，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总体要求得到落实。加强南京都市圈、宁镇扬同城化以及一批跨界示范区、合作区的国土空间规划协作，优化北沿江高铁、宁马城际、宁宣铁路、上元门过江通道等一批对外交通项目规划布局，为南京融入长三角一体化发展大局提供空间引导。加强空间资源要素统筹，搭建“多规合一”空间信息和业务协同平台。2018年以来共完成市域内规划空间调剂 1.44 万亩，缓解资源空间不平衡矛盾。

资源保护修复成效显著。积极构建“三位一体”耕地保护体系。出台《关于进一步加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》（宁委发〔2018〕27号），实施管控性、建设性、激励性保

护措施，开展耕地土壤污染防治，加强耕地质量、数量、生态保护。“十三五”期间，全市实有耕地面积 352 万亩，永久基本农田面积 292.82 万亩，完成省下达目标任务；划定 5.03 万亩永久基本农田储备区，发放耕地保护补贴资金约 38.5 亿元。坚持市域生态系统，严守基本生态控制线，推进市域绿地系统规划保护建设，全市林木覆盖率 31.61%、森林覆盖率 25.86%，居全省第一。省级以上（含省级）湿地公园总数增加至 9 个，自然湿地保护率达 68.6%，居全省第一。推进长江大保护，紧紧围绕“绿色生态带、转型发展带、人文景观带和严管示范带”要求，划定蓝绿空间，推进治理修复，长江沿线 343.53 万平方米国土空间生态修复工程项目基本完工，同步完善滨江地区城市功能，提升长江两岸城市空间品质。实施《南京市矿山地质环境恢复和综合治理规划（2017—2025 年）》，累计完成总治理面积约 740 万平方米、投入资金 5.55 亿元。全市建成绿色矿山 6 个。构建自然资源智能执法监管体系，统筹开展卫片执法、“住宅式”墓地、“大棚房”等专项整治行动，严格违法用地查处，加强自然资源保护。

资源要素保障更加得力。落实建设用地总量和强度“双控”要求，坚持优化增量、盘活存量，保障重大项目，提升用地效

益；改进供应方式，鼓励工业用地优先采取长期租赁、先租后让、弹性出让方式供应；优化供给体系，指导高淳、溧水两区试点集体经营性建设用地入市，组织实施集体建设用地建设租赁住房试点，国有建设用地二级市场建设试点成果受到自然资源部充分肯定。“十三五”期间，全市统筹安排建设用地计划 15.98 万亩，其中增量计划 10.98 万亩、流量计划 5 万亩；共获批用地 26.93 万亩，落实耕地占补平衡 10.67 万亩；完成供地 21.51 万亩；累计处置批而未供、闲置土地 11.88 万亩，完成低效用地再开发项目供地 3.58 万亩；2020 年全市单位 GDP 建设用地占用 13.23 公顷/亿元，较 2015 年下降 32.9%，先后两次获评省国土资源节约集约利用模范市。

城乡功能品质不断提升。推进南京都市圈一体化发展，加强空间要素配置和重大基础设施衔接。河西新城、燕子矶等主城片区整体功能持续提升，江北新区及仙林、东山副城综合功能不断完善，紫东地区规划建设启动，“多心开敞、轴向组团、拥江发展”的都市区空间布局逐步形成。规划完善城市综合交通体系、轨道交通线网体系，南京跻身国际性综合交通枢纽城市。推进市政基础设施规划，供水管网、电网结构持续优化，通信基础设施演进升级，天然气城乡统筹建设力度加大。坚持

“老城做减法、新城做加法”，推进城市结构优化，出台公共设施配套指引，发布主城公共空间规划，出台居住类地段城市更新指导意见，促进城市功能品质提升。完成“城市双修”、城市设计试点，开展“以人民为中心，为城市而设计”系列活动。落实总体城市设计要求，关注城市公共空间塑造、城市特色风貌协调，着力打造沿长江、沿城墙、沿秦淮河、沿历史街巷的城市特色空间。编制历史文化名城、名镇、名村保护规划，发布工业遗产、红色文化资源保护规划，开展历史建筑保护利用省级试点工作，按照“找、保、亮、用、串”系统性思路，加强历史资源和文化内涵的保护挖掘，彰显历史风貌与现代都市融合共生的城市之美。

管理服务水平稳步提高。服务民生改善，加强基础教育、医疗卫生、文化、公共体育、社会福利等专项规划与国土空间规划衔接，进一步完善城乡公共设施布局，实施一次性、全要素规划条件出具，推进基本公共服务均等化，构建体系完整、类型丰富的公共服务空间系统；加强资源权益维护，完成农村不动产权籍调查，省内率先全面实行征地留用地安置，积极拓宽征地补偿途径和提高征地补偿标准。服务城市本质安全，加强规划资源业务全链条安全要素执行和审查，地质灾害、非煤

矿山、地下管线等领域安全生产要求全面落实，全市连续 17 年实现地质灾害零死亡。加强测绘地理信息管理和服务，发布 2008 南京地方坐标系，实施首级高程网复测、GPS 框架网复测、大地水准面精化工作，完成全市大比例尺地形图全覆盖工作，出版发行《南京城市地图集》，智慧南京时空大数据与云平台建设有序推进。完成全市公共空间、非公共空间管线数据普查，并实现动态更新，全市管线地理空间信息系统数据库在库数据总长度达 17 余万千米；市城市建设档案馆馆藏案卷 43.5 万卷，长度达 15 千米。

改革创新取得重要进展。落实党和国家机构改革重大部署，着眼履行“两统一”职责，推进规划和自然资源管理体制机

制改革，组建市、区两级规划和自然资源管理机构。推进国土空间规划体系改革，科学编制《南京市国土空间总体规划

（2020—2035 年）》，市区联动编制“11+1”个区级国土空间总体规划（分区规划），5 个街镇国土空间总体规划、4 个实用性村庄规划试点有序推进，“三级三类”国土空间规划成果体系初步建立。深化自然资源资产改革，按时完成全市国土三调工作，启动全市全民所有自然资源资产清查试点工作，健全向人大报告国有

自然资源（资产）管理情况机制，组织实施《南京市自然资源统一确权登记总体工作方案》。推进“放管服”改革，深化推进工程建设领域审批制度改革，持续优化营商环境。实现规划用地审批“多审合一、多证合一”，出让用地规划条件“四合一”办理，办理时间缩短 60%；探索“多测合一、多验合一”，招拍挂出让用地规划许可证即时领取，区域评估改革经验在全国推广应用，日照分析市场全面放开。在全国首创不动产登记一体化办理、商品房交易登记全程网办“不见面服务”、线上联动办理水电有线电视、“不动产登记+金融”不见面服务体系等特色服务，全国营商环境评价登记财产领域获评“标杆城市”。推进法治建设，出台《南京市管线管理条例》，修正《南京市城乡规划条例》《南京市国土空间规划条例》列入立法调研项目，制定规范性文件 38 件，积极稳妥化解行政争议。加强标准化工作，发布城乡规划、国土资源、基础测绘等领域系列地方标准准则，并积极参与国际标准、部标、团体标准的建设。发挥信息化创新驱动作用，智慧规划资源 1.0 工程有序推进，BIM/CIM 试点系统平台建设基本完成。

表 1 “十三五”期间重要指标完成情况

序号	指标	“十三五”规划目标值	“十三五”完成情况	属性
----	----	------------	-----------	----

1	耕地保有量（万亩）	342.62	352	约束性
2	永久基本农田面积（万亩）	292.20	292.82	约束性
3	建设用地总量（万亩）	290.41	290.43	预期性
4	建设用地地均 GDP（万元/亩）	45.8	50.39	预期性
序号	指标	“十三五”规划目标值	“十三五”完成情况	属性
5	单位 GDP 建设用地下降率（%）	32	32.9	预期性
6	存量建设用地供应比例（%）	35	65.1	预期性
7	人均城镇工矿用地（平方米/人）	120	118.48	约束性
8	土地供应率（%）	75	71.79	预期性
9	违法用地查处整改率（%）	95	95 以上	预期性
10	土地整治补充耕地面积（万亩）	7.34	9.04	预期性
11	城乡建设用地增减挂钩面积（万亩）	9.06	9.67	预期性
12	矿产开采总量（万吨/年）	2300	2077.09	预期性
13	大中型矿山“三率”水平达标率（%）	98	100	预期性
14	矿山地质环境治理面积（公顷）	500	720	预期性

第二节 面临形势

“十四五”时期，是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，面对百年未有之大变局，面对中华民族伟大复兴战略全局，我市规划资源事业面临着全新的机遇和挑战，需要进一步认清形势任务，为“创新名

城、美丽古都”创造性实践，提供战略规划引领和空间要素保障。

践行生态文明要求，对国土空间和自然资源保护利用提出新的要求。生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计。国土空间和自然资源是发展之基、生态之源、民生之本，必须深入贯彻习近平生态文明思想，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，充分考虑国土空间条件和资源环境承载能力，统筹资源高效利用和生态有效恢复，科学划定各类开发与保护空间，引领构建人与自然和谐发展的现代化建设新格局。在“十四五”新征程中，要坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，坚持“山水林田湖草是生命共同体”的整体系统观，科学制定国土空间规划、实施空间用途管制，牢牢守住生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线“三条红线”，在保护中发展、在发展中保护。

履行两个统一职责，对国土空间和自然资源保护利用提出新的要求。机构改革后，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，对规划资源部门提出了新的要求，特别是随着国家生态文

明体制改革的深入推进和自然资源领域“四梁八柱”制度体系的基本建立，巩固和深化自然资源领域改革、全面提升自然资源治理体系和治理能力现代化水平成为紧要任务。“十四五”时期，我市要加强国土空间和自然资源保护利用，需要全面贯彻中央要求，结合地方实际，加快推进思想认识、体制机制、政策制度、法律法规、标准规范等方面的全面改革和深入融合，全面提升我市国土空间和自然资源治理体系和治理能力现代化水平。

应对三大发展形势，对国土空间和自然资源保护利用提出新的要求。立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，需要加快找准规划资源领域的出发点和切入点，需要深刻认清，我市规划资源工作仍存在不少困难和问题：空间布局 and 结构尚未完全形成，国土空间规划引领作用发挥不够充分；土地和空间的集约集聚效益仍需提升，通过成片开发推进科学有序发展的观念和措施需要加强；基础设施体系和基本公共服务体系有待持续完善，城市功能品质与群众美好期盼仍有一定差距；自然资源保护修复任务艰巨，耕地与永久基本农田保护压力持续增大，耕地“非粮化”与“非农化”问题亟待破解；自然资源供给不充分与高质量发展需求之间的矛盾长期存在，资源利用

效率有待提高；自然资源统一调查监测评价、确权登记、全民所有自然资源资产产权制度改革等工作有待加快推进；以系统思维、全局观念推动改革创新的能力有待进一步提升。需要积极应对新变化和新挑战，持续加大新时期的规划和自然资源管理机制改革创新。

服务“四高城市”建设，对国土空间和自然资源保护利用提出新的要求。“十四五”期间，南京将坚持创新驱动，加快建设“高质量发展的全球创新城市、高能级辐射的国家中心城市、高品质生活的幸福宜居城市、高效能治理的安全韧性城市”，构建“双循环”发展新格局，国土空间和自然资源要素保障的责任更加重大。必须聚焦南京发展目标任务，把握构建新发展格局的关键举措，立足资源环境紧约束的市情实际，统筹发展需求和要素供给，进一步加强国土空间战略引领和全域管控，严控总量、优化布局、增存并举、科学配置，全面提升国土空间和自然资源节约集约利用水平，扛起“争当表率、争做示范、走在前列”的省会担当，为全面建设社会主义现代化典范城市提供有力支撑和要素保障。

第二章 发展目标

第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以“争当表率、争做示范、走在前列”为遵循，围绕“强富美高”的总体目标，高举生态文明旗帜，树立节约集约循环利用的资源观，优化国土空间开发保护格局，加强自然资源保护修复与高效利用，提升城乡功能品质，全面推进我市规划资源治理体系和治理能力提升，为全面建设人民满意的社会主义现代化典范城市提供有力支撑和要素保障。

第二节 基本原则

坚持生态优先、绿色发展。自觉践行“绿水青山就是金山银山”理念，在国土空间规划编制实施和自然资源保护利用中，全面系统贯彻习近平生态文明思想，将生态保护放在优先位置，坚持最严格的耕地保护制度，严格落实国家下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务，加强国土空间和土地、矿产等自然

资源的整体保护、系统修复、综合治理，推进节约集约利用，促进绿色低碳发展。

坚持规划引领、市场配置。加快建立并完善权责清晰、科学高效的国土空间规划体系，加快推动“蓝图型”规划向“治理型”规划转变。充分发挥国土空间规划的战略引领和刚性管控作用，科学有序统筹布局生态、农业、城镇空间，优化国土空间结构布局。强化规划实施传导，为自然资源保护和合理开发利用提供指引。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，完善自然资源产权权能，激发自然资源要素活力，推动自然资源开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

坚持人民至上、服务民生。坚持以人民为中心的理念，把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为规划资源事业的出发点和落脚点。围绕人与自然和谐共生，构建安全韧性的生态空间格局，加强地质灾害防治和生态环境修复。围绕高品质生活的幸福宜居城市建设，完善基础设施，加强公共服务，延续历史文脉，彰显地域特色，提升人民生活品质，保护人民合法权益。推动共建共享改革发展成果，坚定不移增进民生福祉，助力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，不断增加获得感、幸福感和安全感。

坚持深化改革、创新驱动。坚持全面深化改革，围绕履行“两统一”职责，落实行业发展要求，结合城市发展需求，在调查、权属、规划、管制、利用、修复、执法等方面，加强地方探索实践，推进规划资源领域改革，促进政策创新、制度创新、技术创新，持续深化国土空间规划、全域综合整治、土地要素市场化配置、行政审批等领域重点改革，研究制定更多管用实用好用的政策措施，不断推进规划资源治理体系和治理能力现代化。

坚持系统观念、整体推进。以系统最优为原则，坚持目标导向和问题导向相结合，全系统、全方位的审视“两统一”赋予规划资源部门的职责，树牢系统观念、大局意识，增强统筹思考和协同推进能力，打破部门业务界限、打通条线之间关联，妥善处理好远期和近期、整体和局部等方面关系，实现全市规划资源事业全方位、全领域、全过程的整体协调推进。

第三节 主要目标

“十四五”时期，是开启社会主义现代化建设新征程、推动高质量发展取得新突破的关键阶段，是推动“强富美高”新南京建设再出发的重要时期，围绕全面建设人民满意的社会主义现

代化典范城市的目标，需要进一步强化国土空间规划引领和管控，统筹推进全市自然资源的整体保护、科学配置、高效利用，在规划资源领域实现“五个全面提升”：

全面提升国土空间规划引领水平。衔接落实国土空间总体规划成果，结合“十四五”期间国土空间用途管制的阶段性需求，聚焦城乡区域协调发展的空间治理，将 2035 国土空间总体规划确定的目标、指标、项目，分解至 2025 年形成具体任务计划，分阶段推进规划实施，强化总体规划的传导落实和实施管理。建立健全全市国土空间规划成果体系和实施监督体系，形成国土空间开发保护“一张图”和全域全要素用途管制制度。2025 年末土地开发强度控制在国家和省下达指标之内，融入长三角高质量一体化发展，“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡融合”的总体空间格局初步建立，形成中部“田园都市”与南北“都市田园”融合发展格局。

全面提升自然资源系统保护水平。严格保护耕地资源，筑牢粮食安全基石，2025 年末耕地保有量、永久基本农田保护面积不低于规划期末确定的目标任务。生态保护修复力度持续加强，生态保护红线面积不低于批复面积，林木覆盖率不低于

31%，自然保护地占比不低于批复面积占比。探索“矿地融合”新模式，推进绿色矿山建设，至 2025 年，划定 5 个省级重要矿产保护矿区，在采固体矿山的绿色矿山建成率达到 90%以上，新建矿山全部落实绿色矿山建设要求，完成全市废弃露天矿山治理。探索实践国土空间全域综合整治，力争至 2025 年建成国家级试点项目 1 个、省级试点项目 5 个。新增国土整治与生态修复面积 0.6 万公顷。

全面提升自然资源节约集约水平。坚持总量控制，优化土地供应，增强土地投放的计划性、针对性和有效性，新增建设用地规模控制在国家和省下达指标之内。完善产业用地全生命周期高质量利用管理机制，确保“十四五”期末约 300 平方千米工业用地和 40 平方千米科研用地规模。畅通城乡土地要素流动渠道，力争盘活各类建设用地 0.53 万公顷（8 万亩），推进以人为核心的新型城镇化建设。矿产资源综合利用水平不断提高，矿产年开采总量控制在 3390 万吨以内。

全面提升美丽古都宜居宜业水平。落实“城市是人民的城市，人民城市为人民”要求，通过规划引领和要素保障，推进建立覆盖城乡、均等化、多层次的基本公共服务体系，构建多元融合的社区生活圈，全龄友好的城市功能品质更加完备，城市

安全韧性水平大幅度提升。推动城市更新与保护融合发展，改善人居环境，营建更有魅力、更有活力、更有温度的美丽古都，全面建设人民满意的社会主义现代化典范城市。

全面提升规划资源治理能力水平。聚焦“两统一”职责和规划资源七大类核心业务，从业务体系、审批体系、制度体系、运行体系等方面，建立健全全市规划资源系统管理框架。全面落实自然资源资产产权制度改革要求，完善自然资源资产产权体系。探索生态产品价值实现机制，健全自然资源确权登记制度，促进自然资源的系统保护与高效利用。推进国土空间和自然资源调查监测、全民所有自然资源资产清查、自然资源统一确权登记、测绘地理信息等工作任务。有序推进规划资源领域简政放权改革，健全完善规划资源政策法规和标准规范体系，持续提高规划资源科技创新与信息化建设水平，实现规划资源治理能力现代化水平全面提升。

第四节 指标体系

紧紧围绕“创新名城、美丽古都”的城市发展愿景，统筹推进全市国土空间和自然资源的整体保护、科学配置、高效利

用，全面优化空间格局，强化空间引领和管控作用，推动城乡功能品质提升，构建符合南京实际的规划资源治理体系。

表 2 “十四五”规划指标体系

序号	类型	指标名称（单位）	2025 年	指标属性
1	资源保护	耕地保有量（万公顷）	完成下达任务	约束性
2		湿地保有量（万公顷）	9.72	约束性
3		林木覆盖率（%）	≥31	约束性
4		省级重要矿产保护矿区数量（个）	5	预期性
5		在采固体矿山绿色矿山建成率（%）	90%以上	约束性
6		新增国土整治与生态修复面积（万公顷）	0.6	预期性
7	资源利用	单位地区生产总值建设用地使用面积下降率（%）	22	预期性
8		存量土地供应占比（%）	≥72	预期性
9		矿产年开采总量（万吨/年）	≤3390	约束性
10		大中型矿山比例（%）	≥60	预期性
11	空间	生态保护红线面积（平方千米）	不低于批复面积	约束性
12	布局	永久基本农田保护面积（万公顷）	完成下达任务	约束性
序号	类型	指标名称（单位）	2025 年	指标属性
13		自然保护地占比（%）	不低于批复面积占比	约束性
14		土地开发强度（%）	下达指标之内	约束性
15		新增建设用地规模（万公顷）	下达指标之内	约束性
16	空间品质	中心城区 15 分钟生活圈规划覆盖率（%）	100	预期性
17		重点地区出让地块城市设计覆盖率（%）	100	预期性
18		中心城区规划道路网密度（千米/平方千米）	≥8	预期性
19		历史地段规划覆盖率（%）	100	预期性
20		公共区域地下管线竣工测量数据汇交率（%）	100	预期性
21		全市 1：2000 以上大比例尺地形图覆盖率（%）	100	预期性

22	基础支撑	完成区级地质灾害风险普查和精细调查（个）	9	预期性
----	------	----------------------	---	-----

第三章 规划引领国土空间开发保护格局

以“优布局、强功能”为核心，深入推进实施长三角高质量一体化发展、长江经济带高质量发展和“一带一路”交汇点高质量建设等多重国家区域重大战略，推进建立“区域—市域—战略空间”的高质量发展空间保障体系，落实南京“十四五”规划提出的建设国家中心城市和优化城市发展格局要求。

第一节 加强都市圈国土空间规划协同

全方位融入长三角一体化发展，推进沿沪宁产业创新带、宁杭生态经济带、宁宣黄成长带、长三角科创共同体建设，推动南京都市圈“东进”“西融”，增强区域辐射带动能力。

加强规划引领，共筑空间协同。开展都市圈国土空间规划编制，聚焦形成各类共识性底线、落实区域发展战略、关注各系统要素的空间协同。加强区域性生态走廊、重大交通走廊等空间结构性要素管控，协同划定各类控制线，提出各类自然资源保护利用要求。加强不同层次的空间协同，推进宁镇扬、宁

马滁同城化发展，有侧重地推动仙林—宝华、滨江—慈湖等城镇组团跨界地区及高淳—宣城、金牛湖—天长等郊野组团跨界地区协调发展。高质量推进顶山—汊河、浦口—南谯、江宁—博望跨界一体化发展示范区规划建设。探索建立一体化协调管理机制，实质性推动都市圈国土空间规划有效协同衔接。

提升枢纽地位，共筑交通协同。巩固“承东启西、联通南北、链接海陆”的枢纽地位，加强建设南京国际性综合交通枢纽的国土空间和自然资源保障。完成南京北站、临空经济示范区等重要枢纽地区的国土空间规划编制。以提升南京南北向辐射能力为目标，重点关注宁淮宣黄成长带规划引导，服务宁淮铁路、宁宣铁路、宁杭铁路二通道建设。以沿江、沪宁—宁合、宁蚌—宁杭、宁淮—宁宣等射线廊道为重点，加强交通规划思考研究，推进形成高铁、城际铁路、市郊铁路、城市轨道、高快速路的复合交通廊道。加强淮扬镇宣、合蚌淮盐、合芜宣杭等通道用地预控，推进形成都市圈外环，构建环形廊道，支撑都市圈区域交通融合。

加强创新整合，共筑产业协同。保障国家综合性科学中心和科技产业创新中心建设，服务共建沪宁合产业创新带，在全球创新网络中发挥重要节点作用。聚焦市域内的创新“双核”建

设，加强麒麟科学中心和江北产业科技创新中心为核心的空间要素保障，为重大科技基础设施集群化发展提供创新空间载体。推进 G312 产业创新走廊、沪宁合产业创新带、宁杭（滁）生态经济带沿线空间整合，推进实施紫东科创大走廊规划，打造科创引领、产业协同的创新共同体。

践行两山理论，共筑生态协同。推进区域生态空间一体化保护和环境协同治理，提升整体生态环境质量。坚定贯彻“共抓大保护、不搞大开发”，合力打造长江生态保护带，共建东北部水网、西部江淮丘陵、南部江南丘陵三片生态保护区域，推进“一江两岸”规划实施。服务宁杭、宁黄、宁淮生态经济发展带规划建设，探索“与风景相结合的生态人文新经济”发展模式，打造长三角中心区“绿丝带”。

第二节 构建市域国土空间总体格局

立足资源环境承载能力，落实并细化主体功能区战略，强化市域国土空间规划和用途管控，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，发挥各区的比较优势，依托基础设施支撑体系，优化空间格局和资源要素配置，优化重大基础设施、重大生产力、重要公共资源布局，逐

步形成“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡融合”的国土空间总体格局（附图 1）。

专栏 1 市域国土空间总体格局 1. 南北田园。落实主体功能区规划要求，南片东屏湖—无想山以南，除高淳副城以外的区域，北片六合绕越高速以北的区域作为城市集中连片的生态空间，加强山水空间和耕地保护，适度复合生态农业和休闲游憩功能，建设南京魅力田园乡村地区。 2. 中部都市。以新街口为中心，半径 40 千米范围的都市区域，人口高度密集，经济产业功能发达，蓝绿空间与城市有机契合，具有高品质人居环境的高度城市化地区。 3. 拥江发展。落实长江大保护要求，以长江为轴，以交通为纽带，沿江布局多级城镇组团和城市中心，形成一江两岸、联动发展的格局。 4. 城乡融合。以快速轨道、快速道路为引领，以绿色开敞空间相间隔，串珠状布局城镇组团，形成功能互补、服务一体、高度融合的城乡空间网络。

构建稳定安全的生态保护格局。以长江大保护为主线，以国土空间规划实施和生态修复为抓手，加快构建多层次、成网络、功能复合的生态网络框架。加快灵岩山—八卦洲、滁河湿地—大厂、三桥等廊道生态修复；服务省园博园—青龙山、云台山、聚宝山—象山生态郊野公园建设，适度植入文化旅游服务功能；总体形成以水为脉、生态空间与城市地区相连通、与

农业空间相融合的生态功能片区—生态廊道体系，逐步构建“一带十片、两环多廊”的市域生态安全空间结构（附图 2）。

专栏 2 南京长江经济带高质量发展

深入贯彻习近平生态文明思想，特别是关于长江经济带发展重要指示精神，共抓大保护、不搞大开发，高水平规划建设一江两岸地区，打造南京滨江“绿色生态带、转型发展带、人文景观带、严管示范带”，推动南京长江经济带高质量发展。

1. 绿色生态带。坚定不移走“生态优先、绿色发展”之路，严格落实国家级生态保护红线和江苏省生态空间管控区域制度。在全市的生态骨架构建中，重点突出长江及其洲岛、湿地和两侧带状绿带，以及老山—长江、滁河湿地—大厂隔离绿地—八卦洲、六合方山—灵岩山—八卦洲等 3 条垂直于长江的楔形绿地建设，加快推动沿江生态网架实施。加强长江江滩及通江河流、湖泊等重要湿地保护与生态修复治理。

2. 转型发展带。加快沿江重化工产业和岸线利用调整，建立沿江岸线用途管制与纠错机制，动态调整岸线功能。全面修复清退、腾退的岸线，提升岸线生态系统功能。优化沿江地区的功能布局，保障沿江生态功能。严格控制长江洲岛开发建设。

3. 人文景观带。塑造山水城市主轴和魅力人文江岸。在生态保护基础上，有序推进一江两岸功能塑造。严格控制沿江建筑高度和形态，形成滨江界面连续、景观层次丰富、连续起伏节奏与城市功能结构相契合的滨水天际线。加快推进老浦口火车站等沿江历史风貌区的保护与展示。

4. 严管示范带。配合推进沿江工业片区布局调整和转型升级，着力解决“化工围江”问题。推动沿江重化产业转型，严禁在长江干流及主要支流岸线大堤为界 1 千

米范围内布局新建重化工园区和危化品码头，严格限制在长江沿线新建石油化工、煤化工等中重度化工项目。依法划定饮用水水源地保护区，保护饮用水水源地环境。建立区域联动机制，研究建立生态修复、环境保护、绿色发展的指标体系。探索建立市场化、多元化的生态补偿机制。

构建美丽现代的农业发展格局。实施国土空间全域综合整治工程，围绕乡村振兴战略和美丽乡村建设，发挥国土空间规划引领作用，推进城乡融合发展，打造集约高效生产空间，营造宜居适度生活空间，保护山清水秀生态空间，优化乡村发展格局。以优质集中连片耕地为基础，粮食生产功能区和重要农产品保护区为依托，构建“一环、两核、两田园”的农业生产发展格局（附图3）。坚持节约集约用地，加强乡村地区建设引导与管控，积极盘活存量、推进建设用地减量。全面优化农村人居环境，改善乡村基础设施水平，加快建设全域美丽乡村。坚持绿色发展导向，加快转变农业发展方式，强化乡村生态修复与保护，加快补齐农业农村生态环境保护突出短板，着力构建人与自然和谐共生的农业农村发展新格局。

构建集约高效的城镇开发格局。围绕增强城市核心功能，以功能提升为出发点，以结构性优化调整为核心，提高土地集约利用水平和空间紧凑程度，规划形成“1个中心城区、3个副城、9个新城、29个新市镇和若干个新社区”的市域城镇体系，

实施“都心升级、副城集聚、新城支撑”的城镇发展策略，优化人口、土地等资源要素布局，科学配置交通和公共服务设施，促进市域城镇开发格局整体优化（附图4）。

专栏3 积极推动城镇开发格局优化

1. 突出都心升级，拥江发展，建设高能级中心城区。构建“一主一新”中心城区新格局，“一主”是江南主城，“一新”是江北新主城。江南主城重点提升综合服务功能和空间品质，打造世界文化名城核心区、知识创新策源地和品质宜居城区。江北新主城依托自贸区建设“两城一中心”战略性新兴产业高地，打造为江北国家新区的核心区、南京辐射带动苏皖区域的重要功能承载区。

2. 推动副城集聚，建设融入长三角、辐射都市圈的综合节点城市。溧水、六合、高淳三个副城注重培育新功能，建设产城融合的节点城市，成为南京高质量发展的增长极。践行新理念，建设功能完备的未来城市，配置高等级公共服务设施。营造新风貌，一城一特色，彰显山水田园城市品质，增强副城吸引力。

3. 强化新城支撑作用，建设专业分工职住平衡的郊区新城。坚持专业分工、职住平衡、质量提高，建设禄口、柘塘、龙潭、龙袍、桥林、滨江、板桥、汤山、淳化新城。引导全市重大功能性项目、重大基础设施优先向新城布局，发挥新城集聚人口、带动新型城镇化的重要作用。

4. 完善新市镇服务功能，促进差异化发展。中心城区周边的新市镇依托邻近城区的区位优势，积极承接中心城区的功能转移，大力发展科技创新、文化休闲产业和配套居住功能，规划较高等级的文化、教育、医疗等设施。江北新主城和副城、新城

周边的新市镇发挥各自优势，强化综合服务和特色产业功能，完善公共服务与交通设施配置。远郊镇控制镇区发展规模，完善生活居住和公共服务设施配套，满足周边农村居民的基本公共服务和就业需求。旅游资源丰富的镇街适度增加旅游服务配套功能。

5. 城镇型社区以完善公共服务功能为重点。充分考虑已拆并街镇链接城镇与乡村的重要作用，规划建设 25 个城镇型社区。

第三节 强化近期战略空间引领

“十四五”期间，按照“南北都市田园，中部田园都市”的理念，着力推进城市功能空间与生态田园空间有机融合，进一步彰显生态价值、完善城市功能、提升城市品质，增强南京对新经济要素的吸引、集聚和承载能力，支撑高品质高能级国家中心城市建设。

塑造“南北都市田园”。按照“副城、新城点状紧凑集聚，外围乡村田园开敞复合”的总体思路，将六合副城、高淳副城作为点状重点类城镇化发展区，着力完善城市服务功能，加快人口产业集聚。一是做优做特六合副城“北大门”。以南京辐射安徽和苏北地区的重要节点城市，市域北部地区的综合服务中心，区域重要先进制造业基地为目标，近期重点推进雄州中心综合服务功能区、六合经济技术开发区北部高铁站周边地区建设，

培育产业集群，提升对苏中苏北地区和安徽的辐射能力。二是做美做靓高淳副城“南大门”。以慢城为品牌的生态宜居城区，苏皖交界地区的综合服务中心为目标，近期重点推进职教园区、滨湖新区、高淳副中心综合服务功能区建设，对高淳老城进行更新改造，放大国际慢城品牌效应，推进退圩还湖、圩区整治开发等重点工程。三是开展高颜值全域美丽田园建设行动。持续推进国土空间全域综合整治，着力打造充满韧性的农业、生态实体空间，全力打造最具魅力的生态高地。六合围绕做靓茉莉文旅田园，加快实施金牛湖、冶山、竹镇等片区综合开发，补齐乡村地区设施服务短板。高淳围绕做特慢城康养田园，加快乡村田园、医疗康养等功能板块提档升级和有机融合，打造颜值高、生态优、产业强、服务全的国际慢城核心区。

打造“中部田园都市”。以“一核三极”市级重点空间布局为基础，推动主城提升服务能级和辐射功能，新城、新区加快形成功能完善、品质提升的区域增长极，打造高质量高效率的大都市区。一是打造中部主城“古都文化核”。以国际交往客厅、全域旅游目的地和创新创业活力区为目标，营建更有魅力、更有活力、更有温度的美丽古都。加强古都文化核的整体保护，推

动紫金山玄武湖中心公园、老城南历史城区等城市重要标志性景观区域空间品质提高、人文价值提升、街区活力再生。加快老城南片区整体保护展示，打造南京城市特色文化地标，系统展现南京城南历史脉络与整体风貌。打造城市硅巷创新创业活力空间，加快主城有机更新和转型升级。推进具有“美丽古都”特点的全域旅游，探索文旅融合新模式，优化中心区域新功能，积极打造夜间经济承载地和滨水开放空间场所。二是打造江北新区“主城拓展极”。以现代化新南京标志区、长三角辐射中西部的战略增长极、国家产业创新重要承载区为目标，高质量建设产城融合的现代化新主城，全面提升国家级新区的区域服务能力。加强产业创新，重点布局各类高端制造、生产服务和“研创型”产业，推动创新人才、创新项目和创新企业等产业资源集聚。落实生态保护要求，精品化构筑人民为本、生态为基、文化为魂的滨江生态活力带，加强长江岸线保护修复和整体优化，进一步拓展升级老山郊野公园。推动交通枢纽设施建设，提升地区交通运行效率，促进江北地区快速发展。三是打造紫东地区“创新引领极”。以高质量建设国家战略科技力量承载区、高效能打造宁镇扬同城化核心区为目标，重点推进紫东核心区和麒麟科技创新园核心区建设，重点面向基础研究、原

研创新等领域，深度植入大科学装置、研发平台、产业创新中心、战略性新兴产业等功能。推动紫东地区创新资源要素流动和精准整合，建设新型创新主体集聚区、前沿科技产业集聚区、未来技术应用场景示范区。加快宁镇扬交通线路互联互通，形成市域快线网络化布局。四是打造空港地区“新兴增长极”。以高标准建设国家临空经济示范区、高水平创建长三角双循环国际开放枢纽为目标，联动打造南京南站与禄口空港“双心”联动的复合枢纽，争创国家级国际开放枢纽。发挥地区政策集成优势和产业优势，优化产业布局，提高产业集聚度和竞争力。大力推进空港枢纽设施建设，提升机场基础设施运输保障能力。整合机场地区、禄口新城、柘塘新城，加快临空示范区启动区建设，拓展形成“产城一体”的新兴产业发展空间。

强化“一核三极”功能布局对城市发展的引领作用，培育新动能、激发新活力、塑造新优势。在“一核三极”建设重点基础上，进一步明确新城、新区发展重点区域和板块，结合成片开发制度的实施，相对集中投放土地、资金和项目，注重生产生活服务功能配套，以期在短期内尽快形成区域增长极，推动完善各区城市功能，提升城乡发展品质（附图5）。

第四章 健全国土空间规划治理体系

结合南京实际，加快建立并完善权责清晰、科学高效的国土空间规划体系，不断提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，加快推动“蓝图型”规划向“治理型”规划转变。

第一节 健全国土空间规划成果体系

完善三级三类国土空间规划成果体系。强化国土空间规划作为各类开发保护建设活动的基本依据的地位，深化“多规合一”改革，健全由“市、区、街镇”三个层级、“总体规划、详细规划、专项规划”三类规划构成的全市国土空间规划成果体系，形成面向实施的全域全要素“一张蓝图”。加强规划传导落实，按照承上启下要求，完成各级总体规划及相关专项规划，总体规划体现逐级传导约束关系，相关专项规划服从总体规划。城镇开发边界内编制控制性详细规划，推动主、副城中心区域开展交通影响评价，城镇开发边界外因地制宜编制“多规合一”的实用性村庄规划，落实总体规划意图，融合各专项规划。以“三条控制线”为核心，突出指标管控、底线管控，兼顾刚性和弹性，确定自上而下、有效传导的管控体系。探索建筑规模管控策

略，完善与各层次规划衔接的城市设计管控体系，科学引导资源要素配置、空间秩序构建。

科学划定与落实“三条控制线”。运用“双评价”成果，科学评估调整生态保护红线，从严核实优化永久基本农田，合理适度确定城镇建设用地规模布局，在国土空间规划中统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，建立健全三线管控机制，并纳入国土空间规划“一张图”实施监管系统，实行统一监测监管，使其成为国土空间开发保护和用途管制的基础控制线。

专栏 4 空间底线管控

1. 生态保护红线：按照生态功能重要性科学划定生态保护红线，涉及自然保护区（自然保护区、森林公园、地质公园、湿地公园）、饮用水水源保护区、水产种质资源保护区以及其他具有潜在重要生态价值的区域。市级国土空间总体规划划定生态保护红线边界，区级、街镇级国土空间总体规划严格落实。

2. 永久基本农田：按照应保尽保、量质并重、集中成片的原则，现状集中连片的优质耕地、经验收的土地整治项目、新增优质耕地、新建成的高标准农田等优先划为永久基本农田；零星分散、不宜耕作、质量较差等不符合划定要求的土地，按照国家要求统一处理。位于生态保护红线内的原规划永久基本农田根据各类型保护区域的相关要求，采取退耕或调整为一般耕地等措施予以退出。位于城镇开发边界内的原规

划永久基本农田根据各规划分区的相关要求，优化布局。市级国土空间总体规划落实上级规划下达的永久基本农田保护任务，并划定全市永久基本农田集中保护区，区级国土空间总体规划进行深化，街镇级国土空间总体规划划定永久基本农田图斑。

3. 城镇开发边界：在确保优良生态环境和充足农业生产空间的前提下，根据城市空间结构最优、运行效率最高等原则，划定城镇开发边界。城镇开发边界内划分城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区。市级国土空间总体规划划定中心城区城镇开发边界，统筹提出中心城区以外各类城镇开发边界划定的指导方案。区级国土空间总体规划划定中心城区以外区域的城镇开发边界。城镇开发边界外空间主导用途为农业和生态，是开展农业生产、实施乡村振兴和加强生态保护的主要区域。除村庄、线性工程、重大基础设施、军事、民生、旅游设施及其它点状设施外，城镇开发边界外原则上禁止其他开发建设。

健全规划编制和调整机制。各类建设用地审批以国土空间规划“一张图”与重点项目清单为依据。将特别用途区、开发边界外绿色开敞空间的配套设施以及农村一二三产融合项目等纳入重点项目清单范围。将详细规划转译反馈至国土空间总体规划，同步更新国土空间规划“一张图”，作为用地审批依据。

第二节 完善国土空间规划实施机制

建立规划传导和协同体系。制定完成《南京市国土空间总体规划（2021—2035）》，按照“战略引领、刚性管控、总规传递、分步实施”的要求，强化总体规划的传导落实，完成“十四

五”国土空间总体规划方案制定，分解落实 2035 国土空间规划目标。统筹划定新增集中连片区域、填平补齐区域、改造更新区域以及零星完善地块等四类近期重点空间区域，指导编制成片征收、土地收储、土地供应、城市更新专项规划和年度计划，实现发展战略意图的空间全链条传导。加强与国民经济和社会发展规划、城乡建设等部门的五年发展规划及其年度计划的衔接，共同推动规划引领下的空间高质量发展。

坚定实施成片开发战略。通过成片征收、成片收储、成片开发，为城市高质量发展提供高品质资源要素保障。明确城市近期建设重点区域，衔接招商、投资项目及设施配套需求，以“建一片成一片”为目标导向，实现集中集约、集聚高效、有序发展，控制开发成本、提高开发效率、提升开发品质，维护城市功能系统性、城市空间结构完整性。统筹产业功能布局，加强空间规划和土地政策的要素保障，促进形成具有完整产业链的产业集群，实现规划引导项目有序建设。

加强规划实施评估和监督。依托“一年一体检、五年一评估”以及实时体检的常态化机制，坚持“统一底图、统一规划、统一平台、统一标准”，积极建立健全监测评估预警体系，对国土空间规划的各项量化指标进行跟踪监测。建立城市发展监督

考核机制，将国土空间规划实施情况纳入各级政府及相关部门的绩效考核，并将考核结果作为各类空间和用地指标分配、各类行动计划编制、规划方案动态调整的重要依据。对违反规划和落实规划不力的，严肃追究责任。

第三节 探索国土空间用途管制制度

制定国土空间用途管制制度。落实省国土空间用途管制制度建设的相关要求，整合现行各类自然资源用途管制制度，结合南京实际构建覆盖全域的国土空间用途管制基本框架、技术方法和运行机制，明确市域生态、农业、城镇各类空间的用途管制规则，探索构建农用地、建设用地规划条件体系，规范规划条件制定标准，完善计划管理，严格空间用途准入和转用管理。按照农用地转用、城镇建设用地、乡村建设用地、农用地内部和生态空间等五种类型，深入开展国土空间用途管制省级试点，实现“全域、全要素、全流程、全生命周期”的改革目标，形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，促进耕地和永久基本农田保护，推动资源优化配置和节约利用，为全市高质量发展提供有力支撑。

明确分区分类分级用途管制规则。突出分区主导功能，兼顾其他功能，制定分区管制目标、管制手段和准入规则，探索分区边界调整的条件、要求和程序等。严格落实主体功能区规划和长江经济带各类准入要求，明确城镇、农业和生态及各类功能区的准入条件，探索制定正（负）面清单。结合分区准入要求，探索不同规划分区中地类转换规则，以及新增建设用地、建设用地上不同功能的用途管制。探索不合理用途调整、置换、退出等纠错机制。探索生态、农业空间耕地向林地、园地、水域等非建设用地转换条件，防止耕地“非粮化”。探索建立工矿废弃地复垦为生态用地并作为流量指标归还的实施路径。完善规划非建设用地审批程序与路径，在耕地占补平衡、充分保障农民利益等前提下，探索河湖等非建设用地“只征不转”的用地审批机制。探索规划“留白”制度，为未来发展预留空间。

探索优化用途管制审批许可程序和计划管理。开展管制规则整合梳理，探索与林业、水务部门用途管制事权划分，提升治理效能。探索建设用地转为非建设用地、非建设用地内部地类转换的行政审批许可方式、程序、内容等。梳理用地审批、土地供应、规划许可等审批事项和流程，按照“精简、高效”原

则，探索深度融合改革思路。根据农业和生态空间的不同功能，探索差异化的城乡建设用地增减挂钩政策，允许建设用地空间布局优化调整，促进发挥生态涵养、休闲游憩、防护隔离、自然和历史文化保护等功能。

探索完善国土空间用途管制监管体系。明确用途管制监管对象、内容、手段等，构建“制度+技术”的用途管制监管体系。落实节约集约用地要求，按照“谁审批、谁监管”的原则，加强对审批用地开工情况的动态监管，提高利用效率。开展生态保护红线、一般生态空间等生态功能空间和林地、湿地、水域等重要生态要素监测，分析土地利用结构、碳汇能力等变化情况，评估保护效果。综合运用航测遥感、地理国情、年度变更调查等技术手段，探索对“非粮化”耕地、污染土地、设施农用地、城乡增减挂钩项目等复垦情况进行监管，加强源头管控。

第五章 加强国土空间和自然资源保护修复

落实藏粮于地、藏粮于技战略，严格落实耕地和永久基本农田保护制度，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。积极构建自然保护地体系，推进全域全要素国土空间整治修复，积极推动废弃矿山地质环境治理，切实增强生态系统的稳

定性，提升国土空间综合承载能力，维护粮食安全、生态安全等，将总体国家安全观落到实处。

第一节 落实最严格的耕地保护制度

采取长牙齿的硬措施强化耕地保护。全面落实耕地保护任务，严格落实耕地占补平衡制度，建立补充耕地项目全过程管理机制，严格新增耕地核实认定，加强补充耕地项目后期管护制度设计，确保补充耕地真实。探索浦口、六合、溧水、高淳等区即可恢复属性的其他农用地恢复为耕地的机制，加大自然灾害损毁土地的复垦力度，保证优质耕地数量稳步上升。加大农村土地综合整治力度，增加耕地、提升质量和产能。加强耕地质量监管，持续开展耕地质量年度更新与监测评价工作，建设耕地质量监测网络体系与数据平台。加强农业基础设施建设，提高耕地抗灾能力，加大退化、污染、损毁农田改良修复力度，保护和改善农田生态系统。对严格管控类的耕地划入永久基本农田实行准入管控，持续开展耕地土壤污染防治工作。

加强永久基本农田划定与管护。结合国土三调成果启用，开展永久基本农田核实整改，清理永久基本农田划定不实、违

法占用等问题，落实国家下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务。结合永久基本农田核实整改补足情况，调整划定永久基本农田储备区。建立永久基本农田储备区数据库，加强储备区补划情况动态监测和定期统计。加强永久基本农田及储备区的后续管护，倾斜投入农田建设项目，组织及时更新储备区。探索一般耕地和永久基本农田差别化管制目标和管制强度，将粮田按永久基本农田管理，强化耕地和永久基本农田保护制度创新。严格永久基本农田占用和补划管理，加强各类重大建设项目的审批与管理，因设计深化导致省级以下重大项目占用永久基本农田的，探索编制永久基本农田占用与补划方案，优化永久基本农田布局。

坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。严格按照国家有关标准认定耕地面积，准确把握耕地“非农化”数量结构。综合运用卫片检查、实地巡查等多种手段，动态监测耕地“非农化”“非粮化”情况。坚决遏制新增问题发生，逐步消化存量违法违规耕地“非农化”问题。适度提高耕地保护补贴总量和标准，探索差异化耕地保护补贴发放，鼓励农民种口粮，防止“非粮化”。完善“行政+市场”“责任+激励”耕地保护补偿激励机制，将耕地保有量、永久基本农田保护面积和高标准农田面积等作为耕地保

护先进区域激励资金的重要因素，调动耕地和永久基本农田保护积极性。立足本地开垦，减少对易地调剂的依赖。鼓励开展建设占用耕地耕作层剥离再利用，用于补充耕地的质量建设。

第二节 构建国土空间保护修复新格局

加强生态空间整体保护与管控。科学评估调整划定生态保护红线和生态空间管控区域，做到应划尽划、应保尽保。推进自然保护地整合优化，保持自然生态系统的完整性，构建以自然保护区为主体，风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等自然公园为基础的自然保护地体系。统筹优化市域生态资源，稳固网络化、系统化生态空间结构，构建清洁通风廊道，逐步划定蓝绿空间，构筑全市生态空间基底。建立健全自然生态空间准入与用途转换规则，调整完善蓝绿空间规划管控，守住自然生态安全边界，推动形成节约资源和保护环境的空间格局，服务绿色低碳高质量发展。

专栏 5 服务碳达峰碳中和目标

1. 源头替碳。优化产业用地供给和布局，落实差别化用地管理，探索构建低碳排放的产业用地体系，推进土地利用在数量结构和空间布局两方面低碳优化，引导经济发展转型。服务保障新能源产业规划建设，优化能源结构，促进能源供应向绿色低碳转型。

2. 过程减碳。优化城市功能定位和区域结构布局，科学编制国土空间规划，将低碳发展理念融入规划的编制中，打造紧凑型、集约型的空间格局，促进城乡融合、产城融合和职住平衡发展，提高生产生活碳效率。加强城市竖向规划设计，降低土方消纳难度，发展超低能耗建筑和可持续基础设施，降低碳排放。构建公交主导、步行（骑行）友好、绿色生态的交通体系，打造低碳交通线，提升公共交通出行便利度，完善城市慢行交通系统，合理布局停车设施，促进形成绿色生活方式。

3. 末端固碳。统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，优化城市化地区、农产品生产区和生态功能区三类空间格局，推动城乡空间资源有效保护、有序开发，防止建设用地破坏具有重要碳汇功能的自然生态系统。严格落实耕地保护，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，加强永久基本农田划定与管护，完善耕地保护补偿激励机制，调动保护耕地积极性，稳定耕地固碳能力。

4. 生态汇碳。以碳汇能力提升为导向，加强对于碳汇区域空间的保护。推进资源环境生态保护修复，围绕“一江、两湖、两河、多片”等生态修复重点区域，保护森林、水系、湿地等重要自然生态资源，稳固生态系统碳汇本底，探索保护保育、自然恢复、辅助再生、生态重建等多种修复方式，推动生态系统碳汇能力提升。

探索国土空间生态系统性修复。突出重点区域开展生态修复，实施“一江、两湖、两河、多片”区域整治修复（附图6），维护生态网络结构完整性，改善生态连通性。加强国土空间生

态保护和修复，以提升生态系统质量和稳定性为目标导向，统筹自然生态系统与农田、城市人工生态系统，以自然恢复为主、人工修复为辅，探索国土空间整体保护、系统修复、综合治理路径。在生态空间方面，维护生态安全格局，修复受损空间，保护生物多样性。在农业农村空间方面，增强耕地生态功能，保护乡村自然山水田林。在城镇空间方面，优化城市生态网络结构，严格工业废弃地污染风险管控和治理，促进城市有机更新，提升人居生态品质。

专栏 6 生态修复重点区域

1. 一江。长江沿江生态修复区域，推进区域内重要洲岛、江滩湿地资源修复、开展野生动物栖息地修复。
2. 两湖。石臼湖—固城湖湿地修复区域，推进石臼湖、固城湖退圩还湖与退养还湖工程，实施河湖水系沟通，开展退化湿地修复、湿地植被修复，提高自然湿地生态功能。
3. 两河。滁河—秦淮河流域水生态综合修复区域，实施两河流域河道疏浚、生态清淤、生态驳岸营造、滨岸湿地植被（带）恢复，恢复河流自然属性，改善流域水生态环境。
4. 多片。四大片区矿山生态修复重点区域，实施平山—冶山—峨眉山—白马山、老山—九峰山、青龙山—大连山、牛首山—云台山四大片区矿山地质环境治理和山体修复，加强破损山体的植被修复，减少水土流失，引导矿山治理与综合利用相结合。

实施国土空间全域综合整治。以山、水、林、田、湖、草、村全要素为整治对象，制定《南京市国土空间全域综合整治方案》，立足农村生态系统整体性和自然环境差异性，全域开展农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理，打造土地综合整治升级版，同步美化、再造农村地区大地景观，提升人居环境质量。鼓励各区以国土空间全域综合整治为抓手，建设农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一二三产深度融合的特色村镇，提升全域综合整治经济社会生态效益。至 2025 年，建成八卦洲国土空间全域综合整治国家级试点，实施一批省级试点，全市国土空间全域综合整治制度体系逐步完善。

第三节 推进矿产资源保护治理

深入推进绿色矿山建设。提高绿色矿山建设质量，建立健全环境、健康、安全和社会风险管理体系，促进矿山生产与和谐社会建设、生态文明建设相协调。完善激励政策和措施，从矿业权投放、规划规模、计划指标、财政资金等方面，支持绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设。引导国家级矿山绿色发展、精细管理，推动覆盖含地热、矿泉水等在内的所有矿种在

采矿山的绿色矿山建设。围绕节约高效利用、生态环境优良、科技创新引领、矿地和谐发展等，树立一批绿色矿山建设先进典型，推广示范经验。

实施矿山地质环境恢复治理规划。推进《南京市矿山地质环境恢复和综合治理规划（2017—2025）》实施，加大废弃矿山地质环境治理力度，修复被损毁的山体，恢复矿区植被，改善矿区环境。坚持“一矿一策、因地制宜”，采取生态工程模式、土地整治模式、景观再造模式、工程消险模式、开发利用模式、自然复绿模式及综合治理模式等，宜林则林，宜耕则耕，宜建则建，宜景则景，综合利用。至 2025 年，完成全市剩余 100 余个废弃露天矿山生态修复任务，修复面积约 1400 公顷。

表 3 矿产资源保护区表

序号	名称	所在行政区	类别	面积（平方千米）	主要矿种	资源量单位	资源量
1	江宁县安基山铜矿区	江宁区	重点矿产资源保护区	1.2109	铜矿	铜 吨	270252.46
2	南京市石膏矿周村矿段	栖霞区	重点矿产资源保护区	2.224	石膏	矿石 千吨	1285879.53
3	南京市溧水区卧龙山锶矿区	溧水区	重点矿产资源保护区	0.1934	锶矿	天青石 吨	163241.3
4	南京市栖霞山矿区平山头银金矿段	栖霞区	重点矿产资源保护区	0.0047	银矿	银 吨	341.23

5	江浦县万寿山锺矿	浦口区	重点矿产资源保护区	0.0915	锺矿	锺 吨	69
---	----------	-----	-----------	--------	----	-----	----

第六章 全面提升自然资源节约集约利用水平

落实土地要素资源市场化配置政策，优化要素资源供给管理，加快自然资源高效利用新技术与新模式应用，促进自然资源开发利用方式转型，完善自然资源全生命周期管理和循环利用机制，全面提升自然资源节约集约利用水平。

第一节 推进土地市场化配置

推进构建统一的城乡建设用地市场。推进高淳区、溧水区集体经营性建设用地入市试点，稳妥推动农村集体经营性建设用地在市场交易规则、服务监管制度、增值收益分配等方面的政策实施，加快构建“保护产权、同权同价、维护契约、平等交易”的城乡统一建设用地市场，推动城乡土地要素有序流动，加快城乡融合发展。进一步扩大国有建设用地有偿使用范围，深化完善国有建设用地二级市场建设，推动一、二级市场协调发展。强化土地市场运行情况监测，加强供后开发利用监管，促

进土地市场平稳健康发展。探索建立具有南京特色的土地增值收益金政策。

深化产业用地市场化配置改革。鼓励结合企业生命周期，采取长期租赁、先租后让、弹性年期等产业用地市场供应方式，降低企业用地成本。推行工业用地“标准地”出让，实现“地等项目”。实施“控地价、竞贡献”出让模式，提高产业用地投入产出效益。实行“出让合同+监管协议”管理模式，加强产业用地项目全生命周期管理，落实用地绩效评价，完善产业用地退出机制。细化产业用地出让流程管理和存量产业用地转让调整管理。推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。在自贸试验区南京片区实行产业链供地，对产业链关键环节、核心项目涉及的多宗土地实行整体供应。

完善土地储备运作机制。坚持规划设计先导，科学编制土地储备规划计划，落实国土空间发展战略，衔接城市建设发展需求和土地市场调控目标，统筹安排储备规模、空间布局、用地结构、开发时序、资金保障，推动形成功能系统、结构完整、效益提升、品质优化的国土空间开发格局。建立健全土地储备地块、潜力地块数据库，分区域、分用途、分时序安排土地储备项目，实现“统一规划、统一收储、统一整理、统一出

让”。优先储备低效产业用地，加强在旧城改造、农村集体经营性建设用地入市等方面的土地储备后备资源研究。

第二节 优化土地资源供给管理

以空间引导推进用地精准供给。强化建设用地总量管理，服务国家、省重大战略落地，落实高质量发展区域增长极的目标要求，加强建设用地供需统筹，保障建设用地增量规模，并优先满足重大项目用地需求。加强空间发展策略谋划，围绕“四高”城市建设任务，统筹划定要素差异化投放区域，引导新增建设用地倾斜保障城市近期重点发展区域和建成区“插花地”开发建设，支持更新改造和“零星地块”功能完善，促进城市集约集聚发展。持续实施空间要素保障创新计划，优化产业空间布局，保障产业用地规模，服务科技创新和先进制造业项目落地，推动创新资源集聚，厚植创新发展优势。加强土地利用计划管理，完善国家、省、市重大项目用地计划保障机制，提升“多规合一”协同平台功能，推动“项目选址跟着规划走，土地要素跟着项目走”，实现重大项目应保尽保。

专栏 7 持续实施空间要素保障创新计划行动

围绕全市创新名城建设，不断加强空间规划引导和资源要素保障：

1. 优化全市创新空间布局。围绕“创新名城”目标愿景，规划建设“一带、双核、三城、多园”创新空间，在国土空间总体规划中进一步落实紫东科创大走廊、江北新区“芯片之城”“基因之城”、溧水白马国家农高区等战略空间。紧扣“一室一中心”、高新园区、老城硅巷等平台载体，加强用地布局调整，引导创新要素集中集聚。

2. 保障产业发展用地需求。确保产业用地“基本盘”，统筹划定“三级四类”工业用地保护线，确保“十四五”末全市工业用地总规模不低于 300 平方千米，科研用地总规模不低于 40 平方千米。聚焦主导产业、地标产业、都市工业，优先保障创新名城项目落地，做好规划空间和用地计划保障。

3. 促进产业用地高质量利用。鼓励产业用地复合利用，开展多用途混合利用试点，增强创新服务能力。优化产业用地供应方式，推进工业用地“标准地”出让，实施产业用地项目“双合同”和全生命周期管理，实施差别化用地政策。加大存量产业用地盘活力度，引导低效工业用地“退二优二”，积极探索低效用地退出路径，加强产业用地节约集约利用。

4. 落实创新项目用地扶持政策。结合全市创新产业发展需求，面向产业链重点项目、新型研发机构、科技公共服务平台等，根据实际情况研究制定不同程度的地价优惠政策，降低创新项目的用地成本，助推市场主体加速涌现，促进创新企业规模发展壮大。

5. 提升项目审批服务质效。加强“全链条”项目服务保障。充分利用“多规合一”业务协同平台，提前介入和指导项目前期论证工作，助推项目后续顺利落地建设。充分利用营商环境改革创新举措，实现项目审批服务质效再提升。

探索完善乡村用地政策。落实乡村振兴战略，因类施策保障农村产业发展用地合理需求。探索农村建设用地规整及开发边界外存量工业用地退出机制，优化农村建设用地布局，推动农村建设用地“减量化”。研究构建农村存量用地再开发综合评定体系，推动农村存量建设用地盘活。推进“多规合一”的实用性村庄规划编制，统筹安排产业用地、宅基地等各类用地规模和布局，建立农村一二三产业融合发展项目清单，合理安排农村集体经营性建设用地指标计划，每年安排不少于5%的新增建设用地指标，探索实施点状建设用地供应，保障乡村振兴项目用地。持续推进补充耕地指标和土地综合整治建新指标市域内跨区交易，促进资源要素合理有序流动，助推乡村全面振兴。

加大存量用地再开发力度。实施计划指标分配与处置存量土地规模挂钩，强化土地开发利用动态监管，持续加大批而未供、闲置土地处置工作力度，逐步提高存量用地供应占比。深入推进城镇低效用地再开发，结合城市发展战略和产业发展规划，优化低效用地再开布局布和时序安排，加快盘活规模成片土地。推进开发园区低效用地再开发，支持企业通过追加投

资、升级改造、使用存量用地建设等方式，提高土地利用效益。全面清查城乡低效建设用地规模、结构、分布及盘活利用潜力，建立全市低效建设用地数据库，健全差别化低效用地再开发引导政策，完善土地二次开发利用机制，全面提高城乡低效用地再利用效率。

第三节 完善建设用地集约利用机制

探索推动土地混合利用。鼓励产业用地功能兼容、复合利用，开展多用途混合利用试点，灵活确定各产业用途的比例。探索 TOD 开发等节地模式，加强新建高铁、轨道交通站点“站城一体”规划设计，制定全市轨道交通场站综合开发实施办法。借鉴深圳、上海等先行地区经验，试点探索制定土地混合利用指引，明确在用地性质不改变的情况下，不同类型用地、项目可以配套开发的兼容设施，以及可以混合开发的比例上限。探索确立混合用地的地价测算规则，明确存量用地混合利用的规则和审批流程，强化土地混合利用科学论证和精细导控。

科学推动城市立体开发。统筹地上地下空间布局，推动城市建设由水平延展向立体复合转变。完成南京城市地下空间资

源综合开发利用评价，建立地下空间开发利用管控体系，加强地下空间开发利用规范化管理，科学引导城市地下空间复合利用，分层分类分期有序适度开发城市立体空间资源。分级划定地下空间开发重点地区，明确地下空间开发重点，引导地下公共服务设施合理布局，形成功能复合、通达便捷的地下公共空间。完善城市地下交通系统，鼓励市政设施合理利用地下空间，积极推进海绵城市建设，因地制宜推进地下综合管廊建设，逐步提升城市地下空间综合利用效率。

健全节约集约利用管理机制。在规划设计、用地审批、土地供应等环节中，严格执行各类土地使用标准、控制指标。严格实施建设项目节地评价，强化工业用地投入产出约束。加强节地技术、节地模式探索，开展铁路交通、轨道交通等工程建设节地技术研究，总结推广地下空间利用、农村存量用地挖潜等节地模式。落实省自然资源节约集约利用综合考评要求，围绕资源保护修复、节约集约利用、综合管理等，加大节约集约模范市、区争创力度，推动形成全社会节约集约利用资源的良好氛围。

第四节 推进矿产资源开发利用转型

加强开发利用结构调整与优化。以重点开采区和集中开采区为龙头，以资源转型和延伸矿产品链条为导向优化矿山布局。适时投放建筑用砂石资源，深化矿产品结构，鼓励建设大中型现代化矿山，采用科学合理的开采方式和先进生产工艺，开发高附加值的矿产品。依据《江苏省矿产资源总体规划（2021—2025年）》部署，结合南京市实际，将铁、水泥用灰岩、建筑石料、地热、矿泉水作为重点调控矿种，其中铁、水泥用灰岩等开采总量指标作为约束性指标，建筑石料、地热、矿泉水等开采总量指标作为预期性指标。

表 4 全市主要矿产开采总量调控指标

序号	总量调控矿种	2019 年		2025 年	
		开 采 总 量 （ 万 吨）	矿 山 数 量 （ 个）	开 采 总 量 （ 万 吨）	矿 山 数 量 （ 个）
1	铁	481.46	2	470	2
2	水泥用灰岩	1115.99	5	1200	5
3	建筑石料	0	0	1600	4
4	地热	4.05	9	50	14
5	矿泉水	0	0	5	2

加强矿产资源节约集约综合利用。提升矿产资源高效利用能力，支撑服务矿山绿色转型升级。提高选矿技术水平，优化矿产资源开采结构，加强梅山铁矿、栖霞山铅锌银矿等金属矿山的共伴生矿产综合利用，改进采选矿技术，进一步降低采矿

的资源损耗。提升共伴生矿产的综合利用率，鼓励铁、铅、锌、锑等重要矿种开采矿山企业，综合利用共伴生矿产和“三废”，鼓励充分利用矿山开采过程中产生的废土、废石、尾矿资源，实现矿山固体废弃物减量化、资源化、无害化处理。开展地热等新能源矿产的利用研究与调查，加强地热资源开采的动态监测管理与可采资源评价研究，实现地热资源的综合、高效、循环利用。

探索基于矿地融合的矿业开发。充分利用深部找矿突破成果，通过地球物理、地球化学、遥感等技术和信息的集成应用，推动铁、铅锌、锑等深部矿产资源开发利用，延长矿山服务年限。加强矿产资源开发与土地资源利用的统筹规划，实现资源转型，探索矿产资源开发与土地资源、地下空间资源的保护、利用或整治一体化协调发展，实现“开一座山，得一片地”的循环经济模式。完成苏南现代化示范区（南京）综合地质调查等工作。

第七章 加快推进高品质宜居城市建设

坚持“以人民为中心”的发展思想，落实“城市是人民的城市，人民城市为人民”的要求，顺应人民群众对美好生活的向

往，发挥好规划引领和要素保障作用。在完善城市公共设施和基础设施上补短板、强弱项，加强民生服务保障。探索推进有温度的城市更新，改善人居环境。塑造城市特色品质，保护传承历史文化。加强安全韧性城市源头治理，提升城市防灾减灾能力。

第一节 强化基础设施规划资源保障

加强交通基础设施规划资源保障。以集城市与交通功能于一体的综合交通枢纽建设为目标，加大城市规划与交通互动性研究，持续推动 TOD 模式下的交通土地利用协同发展，引导城市空间集聚发展和土地集约利用，优化城市功能结构，放大人口、产业、交通要素的叠加效益。服务“交通强国先进示范市”建设，统筹完善高速铁路、城际铁路和市域（郊）铁路的规划布局，着力提升城际铁路公交化服务水平。优化完善城市轨道交通规划，做好站点周边的城市道路交通衔接。持续深入推进南京公交示范城市建设，加快城乡公交、区域公交一体化发展，探索轨道网、公交网、慢行网三网融合，推动各类交通设施无缝衔接，提高公共交通出行分担率。优化路网和道路空间

格局，编制老旧小区周边用地增配公共停车设施详细规划，有效增加停车服务供给。

专栏 8 推进轨道网、公交网、慢行网三网融合

1. 推进轨道交通规划完善。构建南京都市圈 1 小时通勤网，规划服务 S5 宁阳线、S2 宁马线、S4 宁滁线。推进市域线网完善，加强新街口中心、江北中心等市级中心，南京北站、南京南站、禄口机场等枢纽间快速联系，规划服务市域快线 18 号线。加强江北新区、紫东、河西、南部新城等重点板块轨道交通联系，规划服务 2 号线东延、4 号线北延等。加强薄弱板块和加密主城线路，规划服务 9 号线二期、16 号线、13 号线等。

2. 推进公共交通快速通行网络体系规划完善。完善公交专用道网络，将公交专用道增设范围向主城外重要区域延伸，优先保障公交路权，提升公交线网服务水平。

3. 推进慢行交通体系规划完善。推进自行车专用道规划建设，配合人行道净化行动，推进机非分离，减轻行人、自行车和机动车相互干扰，密织城市绿道网络，方便公众绿色出行。

加强市政公用设施规划资源保障。统筹传统和新型基础设施发展，加快市政公用设施系统的短板补齐、优化完善，提升城市韧性水平。协调各类市政专项规划与国土空间规划衔接，提升科学性、系统性和落地性，构建现代化市政设施体系。畅通区域水资源、能源供应以及信息联通通道，规划完善供水、排水、供电、燃气等设施布局。推进海绵城市规划建设，修复

城市水生态、涵养水资源，提升城市排涝能力。优先在新城、新区、各类园区和成片开发区域推进地下综合管廊规划建设。加强新型数字基础设施规划研究，适度超前布局 5G、物联网、人工智能等新型基础设施。

专栏 9 推进基础设施规划实施

1. 供水。服务主城应急水源地供水设施、重点建设地区供水及配套设施等工程建设，持续推进区域水厂、增压泵站及管网规划完善，促进供水管线成网成环。
2. 防洪排涝。加强全市防洪堤、雨水系统等防洪排涝基础设施的现状调查分析，强化城市防洪排涝系统用地保障。服务未达标防洪堤整治、排涝河道整治、洪水和雨水调蓄设施、积淹水点消除等工程实施，提升流域防洪、内涝防治能力。
3. 供电。进一步提升南京电网区外受电比例，加快形成区外电力多端受入的“8”字形 500 千伏城市主干网架，构建“八大分区”的 220 千伏电网格局，强化城市 220 千伏主干网架的支撑作用。推进变电站规划建设。
4. 燃气。规划完善城镇燃气高压外环，提升城镇燃气高压输配效能。推进江宁、江北、溧水、高淳 LNG 储配站规划建设，做好南京滨江 LNG 储配站一期工程等项目的规划资源服务。
5. 综合管廊。规划推进“2 环 6 射多片”的综合管廊布局，逐步完善各片区管廊规划布局，重点服务江北新区、南部新城、紫东片区等综合管廊建设示范区。

深化交通市政规划管理。规范交通市政规划编制的预审、审批、监督工作，制定交通市政工程规划实施监督管理办法、交通市政专项规划审查工作规定、线性交通市政工程规划审批要素指引等。提高交通市政专项规划编制质量，完善交通市政基础设施规划技术和成果规范，并进一步加强成系统使用空间的交通市政专项规划与国土空间规划的衔接协同。推进专家审查会制度，加强专家智库对复杂或重大交通市政工程的技术支撑，提高设计方案审查质量。

第二节 优化城乡公共服务供给

扩大优质公共服务供给。建立部门联动的规划实施机制，加强各类公共服务设施专项规划编制，完善城市卫生、教育、文化、体育、养老等公共服务设施的规划布局，保障用地的供给。聚焦基本服务功能与公共活动空间，拓展公共设施用地供应方式，释放和高效利用社区存量空间资源，建设覆盖城乡、功能完善、服务均等、优质高效的现代化公共服务设施网络。充分发挥社区生活圈促进城乡社区发展的基础平台作用，加快建设覆盖全市域、全要素、全人员的 15 分钟生活圈，形成便利安全、宜居舒适、丰富多彩的居民日常生活空间体系，逐步构

建“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”多元功能的社区生活圈。结合国土空间规划城市体检评估，对各类公共服务设施的规划和实施情况进行定期检测、评估，建立健全公共服务设施建设现状评估、规划预控、联动实施体系。

专栏 10 推进城乡公共服务设施均等布局

1. 完善城市公共服务设施布局。开展公共服务设施各专项规划编制，加强用地预控。构建“市级—副市级—地区级—居住社区级—基层社区级”五级公共服务设施体系。补齐基础型公共设施服务缺口，实现基本公共服务均衡化布局。推动社会民生类公共利益项目的实施，重点加强教育、医疗、文体、社会福利、殡葬等空间和用地保障。

2. 推进乡村公共服务均等布局。以乡村社区生活圈合理组织公共设施分级配置，构建“新市镇—乡村社区”两级公共服务设施体系，实现具有基本功能、小规模的公共设施尽量全面覆盖乡村社区，增加品质提升型公共设施配套。新市镇公共设施按照新市镇级和基层社区级两档配置。乡村社区级公共设施根据社区规模和功能，按照一级乡村社区和二级乡村社区两档配置。

加强城乡居民住房保障。引导居住空间合理布局，老城严格控制新增居住用地，新增居住用地重点投向江北新区和东山、仙林片区，以及溧水、高淳、六合副城和重点新城。居住用地优先在轨道站点、大容量公共交通廊道节点周边布局。加强不同类型居住用地的混合布局，提高居住社区公共交通和公

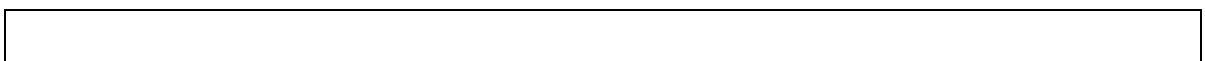
共服务设施配套水平，推进职住平衡、产城融合。合理调控城镇居住用地规模，增加城镇居住用地特别是租赁性住房、保障性住房和普通商品房的用地规模。推进出让地块项目人才安居住房配建工作，在高新区、省级以上经济技术开发区、轨道交通场站综合开发特定规划区范围以内的居住用地，配建一定比例租赁住房，满足人才居住需求。扩大租赁住房用地供给，支持国有平台在地铁沿线建设租赁住房。鼓励高校、园区和企事业单位在自有土地上建设租赁住房，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房。

第三节 塑造城市特色景观风貌

彰显美丽古都特色风貌。强化南京“绿、文、城”的特色要素，打造“自然山水韵、古都文化魂、国际现代貌”的总体风貌特色。突出南京作为国家历史文化名城的传统风貌特点，依托南京厚重的历史文化内涵，拓展山、水、城、林融汇一体的特色，展现古今交融、独具特色的城市风貌，形成“古都为核、江河融汇、城丘绿间、多心辉映”的城市整体风貌格局。加强长江、秦淮河、滁河两岸的生态环境保护，展示城市核心生态魅力；保护城镇组团间山水绿楔，形成城市与山水间隔分布、有

机融合的城市形态；塑造城市活力节点与活力网络，体现活力宜居的城市特色形态。

加强城市空间秩序和功能组织。坚持“五位一体”的城市设计工作体系，完善“四个层次”的城市设计成果体系。强化街道设计导则、色彩控制导则等技术文件的应用，高标准抓好重点地区城市设计，注重建筑风貌、城市色彩、城市地标、第五立面、城市天际线、地下空间的设计和管控，塑造有特色、有观赏性的城市景观。以扬子江为轴，推进南京形成一江两岸的城市风貌，加强长江及两岸的景观塑造，高水平建成充满创新活力、富有人文魅力的“南京外滩、城市客厅”。依托秦淮河丰富的人文和自然资源，加强城市滨水风光、千年运河特色塑造，形成文化多元、景观丰富、功能复合的文化展示带、旅游休闲带和生态景观带。深入挖掘南京文化精髓，充分发掘核心景观资源，打造传承历史文脉、体现时代特征的重点景观区域。提升紫金山、老山、滨江两岸、玄武湖等标志性景观区域的空间品质，创造宜居美好的公共空间。在一江两岸、交通枢纽门户、视线廊道焦点等地区规划建设一批富有创意、造型美观、符合南京文化与地域特色的标志性建筑。



专栏 11 “五位一体、四个层次”城市设计体系

1. “五位一体”的工作体系。加强城市功能发展策划研究；强化土地利用科学规划；关注空间形态塑造；优化地区交通组织；加强城市街道空间、环境景观的设计。

2. “四个层次”的成果体系。总体城市设计、片区城市设计、地段城市设计、地块城市设计。

完善城市风貌管控制度化路径。将城市设计作为提高国土空间美学与艺术品质的重要手段，持续推进城市风貌塑造。加大城市空间品质塑造研究力度，加强城市风貌规划管理制度的制定和实施，修订完善城市设计和建筑管理标准规范和相关技术指导文件。以中心城区为重点，建立强度、高度管控体系，凸显城市特色。加强城市公共空间品质提升，坚持开展“以人民为中心，为城市而设计”系列活动，选取全市重要公共空间和特色地段，开展方案征集，推进多元主体参与城市空间塑造，实现城市共谋共建共享。加强城市雕塑的布局研究和规划管理，体现城市文化，提升城市景观水平。持续更新多层次设计师联系库，鼓励高水平设计团队参与南京规划设计，提升设计项目的整体水平与质量。

第四节 加强历史文化保护传承完善历史文化名城保护体系。

积极保护南京历史文化资源，拓展和丰富历史文化保护内容，

健全历史文化保护传承体系，完善保护传承实施机制，以“中华文明薪火相传的历史见证、东西方文化交融的重要枢纽、世界古都的杰出代表”为保护目标，保护和彰显南京“襟江带湖、龙蟠虎踞”的环境风貌、“依山就水、环套并置”的城市格局、“沧桑久远、精品荟萃”的文物古迹、“南北交融、承古启今”的建筑风格、“继往开来、多元包容”的历史文化，通过全面保护好古代、近现代历史文化遗产和当代重要建设成果，全方位展现以南京为缩影的中华民族悠久连续的文明历史、中国近现代历史进程、中国共产党带领人民不懈奋斗的光辉历史、中华人民共和国成立与发展历程、改革开放和社会主义现代化建设的伟大征程，进一步坚定文化自信。

持续加强保护规划引领作用。加强与国土空间规划衔接，深入挖掘南京历史文化资源，编制完成新一轮各级各类历史文化保护规划，构建多层级、全要素的历史文化保护传承规划体系，历史文化遗产基本实现应保尽保。突出规划引导，完成历史文化名城、名镇、名村（传统村落）保护规划修编和报批工作，加强古镇古村的保护研究，推进历史地段的保护更新，开展南京地方特色的保护要素专项规划。配合完成省级历史文化保护传承体系规划及实施衔接工作。配合推进省级以上文物保

护单位保护规划的编制工作和区级文物保护单位的两线划定工作。配合推进南京大运河历史文化遗产保护规划成果的报审工作。

专栏 12 推进历史文化保护规划编制

1. 历史文化名城、名镇、名村保护规划。完成《南京历史文化名城保护规划（2020—2035）》、淳溪镇历史文化名镇、漆桥历史文化名村和江宁区杨柳历史文化名村保护规划修编及报批工作。
2. 传统村落保护发展规划。开展 26 座江苏省传统村落保护发展规划的编制和报批工作。加强古镇古村的保护研究及发展振兴。
3. 历史地段保护更新规划。完成 11 片历史文化街区、28 片历史风貌区保护规划和 38 片一般历史地段保护图则的修编工作。
4. 其他专项保护规划。编制反映南京地方特色的专项保护规划，继续挖掘工业遗产、红色文化资源等系统独具南京地方特色的保护要素。

持续推进历史文化保护传承。持续推进落实各类历史文化保护传承重点任务，落实保护传承工作属地责任，加快认定公布保护对象，继续做好对各类保护对象设立标志牌、开展数字化信息采集和测绘建档、编制专项保护方案等工作，制定保护传承管理办法。严格历史建筑拆除管理，切实保护能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件、凝聚社会公众情感记忆

的既有建筑，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居。开展历史建筑活化利用竞赛活动，加强历史文化资源的展示与彰显。加快老城南片区整体保护展示，做好颐和路、总统府、夫子庙、三条营、荷花塘等历史文化街区和小西湖、百子亭、西白菜园、滨江下关等历史风貌区保护更新和展示利用工作。推进金陵机器制造局、南京第二机床厂、南京印染厂、南京第一棉纺厂等一批工业遗产和历史建筑的保护更新、活化利用。在城市更新中结合各历史资源片区（点）周边空间和文化资源特色进行策划和利用，引进文化、休闲、旅游新功能，组织多样化的文化展示与体验，为各片区（点）及周边城市地区注入新活力。让历史文化遗产在有效利用中成为城市和乡村的特色标识和公众的时代记忆，让历史文化和现代生活融为一体，实现永续传承。

第五节 探索推进城市有机更新

探索完善城市更新工作体系。针对南京市人口密度大、功能承载多、市域面积小、文保要求高等特点，向“存量空间”要“增量价值”。贯彻新发展理念，坚持绿色低碳发展、公共利益

优先、多元包容发展、共享共建共治，增强城市更新实施的整体性、系统性。构建“城市更新专项规划—城市更新单元规划—城市更新工作计划—城市更新分类政策”的规划用地政策体系，推动城市更新从单纯追求经济效益向兼顾社会、环境和文化等综合效益转变，从单纯拆除重建向“留改拆”有机更新改造转变，从自上而下统一实施向多元主体参与的协商共治转变。加快探索完善符合新发展阶段要求的城市更新政策法规、标准规范，适度放宽用地性质、建筑高度、建筑容量、退让间距等规划控制指标的管控，探索通过土地、财政金融、不动产登记等方面的政策支持，围绕存量更新改造需要和空间供给要求，采取差别化的更新方式和规划引导，促进城市更新有序推进和相关更新项目有效实施。

积极推进有温度的城市更新。对已建成的老旧小区，通过整治修缮、完善功能、补齐配套，提升居住品质。探索通过自主申请、留改拆结合的改造方式，采取拆除重建、改建加装、维修整治等差异化手段，改善居民居住条件。推动既有老旧小区住宅增设电梯、适老化公共空间改造、儿童友好空间建设、无障碍设施建设维护，完善社区便民服务设施和功能配套，实现有温度的城市更新。

积极推进有活力的城市更新。针对效益提升类老工业区，淘汰高污染、高能耗、低绩效产业，鼓励企业向价值链高端升级。针对转性升级类老工业区，盘活存量低效用地，让低质量的旧产业有渠道自愿退出，置换出足够的存量空间让高质量的新产业进入，推动产业结构升级。结合高校、科研单位的功能调整和转型需求，推进创新空间与城市空间深度融合，支持调整盘活高校、科研单位等存量空间资源用于打造城市硅巷。鼓励高校院所、事业单位、工业企业等改造利用存量用房，建设创新载体。通过非居住类地段的有机更新和转型升级，加快形成创新创业空间新格局，为打造有活力的“创新名城”提供坚实的承载空间。

积极推进有魅力的城市更新。在历史地段的城市更新中，落实不急功近利、不大拆大建的要求，坚持“整体保护、局部完善、适度利用”理念，实施小规模、渐进式、常态化的有机微更新，通过“绣花”式微改造，保护历史文化，保护传统格局、肌理、尺度和风貌特色。同步改善基础设施和人居环境，加强历史遗产的保护传承和合理利用，更好地延续历史文脉，展现城市风貌，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。

第六节 提升城市本质安全水平

提升规划资源领域本质安全。认真贯彻习近平总书记关于城市安全发展和安全生产的系列论述和重要批示指示精神，把“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”以及“管行业必须管安全，管业务必须管安全，管生产必须管安全”的要求落到实处。科学编制国土空间规划，充分考虑各类安全风险因素，合理安排各类用地的空间布局。加强重点行业领域的国土空间用途管制，严格落实化工园区、危险化学品等项目准入要求。认真执行法律法规和技术标准，严格重点高危领域建设项目的规划选址。严格规划条件出具和建设工程设计方案审查，提升城市本质安全水平。认真组织实施规划资源领域安全生产专项整治三年行动。

专栏 13 提升规划资源领域本质安全

1. 国土空间规划安全。科学合理布局各类工业园区，严格控制化工园区（化工集中区）用地规模；落实易燃易爆和危险化学品生产、储存、供应场所和设施等规划选址涉及的安全生产要求；严格规划条件出具，落实安全防护距离、用地和防控标准，配合做好新改扩建化工项目准入以及化工企业退出或搬迁等工作。

2. 方案审查设计安全。科学合理确定 M2、M3 工业地块和 W2、W3 物流仓储地块布置，规范预留安全防护距离，指导、实施具体项目的建设工程设计方案审查。对既有建筑违法违规改建的行为，配合相关部门坚决进行查处，做好规划认定工作。
3. 消防专项规划安全。围绕“5 分钟灭火救援圈”的目标，配合做好消防专项总体规划编制、消防站用地控制专项规划修编，明确消防站点规模和空间布局，对消防设施用地进行控制和预留。
4. 管线信息管理安全。持续开展全市地下管线空间信息数据的收集、整理、更新和利用，提升管线信息动态维护效率与质量。建立以管线工程竣工测量成果汇交为代表的市政管线工程规划实施监督机制。不断扩大管线数据分析利用范围，持续推进多源信息融合、新增地下管线间距分析、管线系统性提升、管线全要素完善、管线承载力等专项分析与研究，为城市规划建设、地下管线安全运行、安全生产提供决策支持。
5. 矿产资源利用安全。严格审查矿产资源开发利用方案，科学划定矿区范围，严格采矿权审批登记；加强矿产资源合理利用和保护监督，做好新建、改建、扩建矿山建设项目安全设施设计审查工作。开展“打非治违”行动，依法查处无证勘查开采、持勘查许可证采矿、超越批准的矿区范围采矿等行为，严防违法违规开采矿产资源引发安全事故。

完善城市综合防灾规划体系。落实城市综合防灾减灾与公共安全的要求，组织编制防灾减灾专项规划。统筹考虑应对各类灾害的避难场所和疏散通道的规划用地需求，合理布局防灾减灾及应急服务的配套公共设施，形成全面覆盖、布局合理、

重点突出的综合防灾空间结构体系，提升城市抵御灾害的综合防范能力。严格控制涉水空间要素，充分利用自然山体、河湖水系有效控制雨水径流，切实提高城市排水、防涝、防洪和防灾减灾能力。完善以地铁为骨干、防空地下室为主体、专业配套工程为重点、地下空间为补充的防护工程体系。加强公共卫生基础设施用地保障，服务各类防灾减灾项目规划建设。

持续开展地质灾害防治。开展地质灾害风险普查和精细调查，摸清全市地质灾害隐患底数，加强监测预警，组织协调、指导、监督相关责任主体做好山体滑坡等地质灾害的防治工作。进一步完善市、区、街道、村四级突发性地质灾害群测群防体系。逐步推进重点地质灾害隐患点实施自动化、专业化监测，提升险情处置能力，确保全市地质灾害“零死亡”。

第八章 大力推进自然资源资产产权制度改革

全面落实自然资源资产产权制度改革要求，完善产权体系，维护所有者权益，健全自然资源有偿使用制度，探索生态补偿和生态产品价值实现机制，推进自然资源统一确权登记，促进自然资源系统保护与高效利用。

第一节 建立健全自然资源资产产权管理制度

开展自然资源资产清查。落实全民所有自然资源资产清查试点工作，查清全市土地、矿产、森林、湿地等自然资源资产实物属性和价值属性，为全省建立自然资源资产清查制度提供“南京经验”。结合全市建设用地基准地价体系、农用地基准地价等成果，建立全市自然资源资产清查价格体系，服务自然资源资产价值的保值增值。开展全民所有自然资源资产平衡表编制试点工作，建立各类自然资源资产账户，实现数据年度更新。开展空间资源专项清查，查清科研、教育、医疗卫生等各类用地空间范围和面积，掌握行政机关、事业单位以及高新园区等各类国有土地资源属性及利用情况，服务重大事项决策、空间规划编制、国有资产管理等工作需要。

维护全民所有自然资源资产所有者权益。健全全民所有自然资源资产所有权委托代理机制，在本市代理行使所有权的自然资源资产范围内，明确市、区分级行使所有权自然资源资产清单。衔接领导干部自然资源资产离任审计和生态文明建设考核等工作要求，探索建立自然资源资产监督考核与评价体系。完善国有自然资源资产报告制度，定期向本级人大常委会报告全

民所有自然资源资产管理情况。推动自然资源资产信息公开，接受社会监督。

探索完善自然资源资产产权体系。落实国家加快构建分类科学的自然资源资产产权体系的要求，探索创新自然资源资产所有权实现形式。探索建设用地地上、地表和地下使用权分设，构建地上地下协同的地下空间资源利用管控体系，完善地下空间建设用地使用权审批、不动产登记管理机制。衔接农村宅基地、承包地“三权分置”改革，完成全市农村不动产登记发证，落实农村土地承包经营权登记成果资料和业务接收工作要求。落实矿业权与土地使用权的衔接要求，破解矿业权和依法用地之间的矛盾。合理调整矿产资源开发收益分配政策，探索提高开发收益区留成比例，支持地方发展。

第二节 探索生态产品价值实现路径

推进全民所有自然资源有偿使用改革。依法依规组织矿业权有偿出让，加强矿业权交易活动的监管，促进矿业权交易公开公平公正。健全自然资源资产有偿使用制度，推进自然资源使用权交易平台和服务体系建设，建立自然资源资产市场信用

体系，建立守信激励和失信惩戒机制，促进自然资源资产流转顺畅、交易安全、利用高效。

完善生态保护补偿机制。把握自然资源生态保护要素，完善纵向、横向和市场化、多元化生态保护补偿机制。健全纵向生态补偿机制，加大对耕地等自然资源保护的财政转移支付力度。健全依法建设占用耕地、林地等资源占用补偿制度，引导生态受益者对生态保护者给予补偿，实现“谁开发、谁保护，谁破坏、谁恢复，谁受益、谁补偿，谁污染、谁付费”。按照“宜耕则耕、宜林则林”的原则，健全建设用地复垦机制，完善市场化交易机制，并实施奖励。激励各区因地制宜开展“还耕还林”，在重要饮用水水源保护区、生态保护红线区等不适宜复垦为耕地的重点生态功能区，主要引导复垦为林地等具有生态功能的农用地，促进生态修复，增加生态空间。

创新生态产品价值实现机制。支持溧水区、高淳区开展自然资源领域生态产品价值实现机制试点，探索开展生态产品调查，编制生态产品目录，加强生态产品开发利用产业发展引导，建立生态产品价值核算指标体系、核算方法和技术规范，探索多元化的生态产品价值实现路径。鼓励结合区域自然资源禀赋，围绕生态产业化、生态产品价值提升等目标，统筹运用规划、

市场手段，探索复合利用、流转运营、征转分离等举措，形成本市生态价值实现实践经验，推动建立政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制。

第三节 推进自然资源统一确权登记

推动自然资源确权登记全覆盖。组织实施《南京市自然资源统一确权登记总体工作方案》，配合推进自然资源部、省自然资源厅直接开展的涉及我市辖区的自然资源确权登记项目，开展本市代理行使所有权的自然资源统一确权登记工作。对重新优化的自然保护地组织开展确权登记或变更登记。开展探明储量的矿产资源等自然资源和林业部门、水务部门等新确定（划定）的自然保护地、水流等自然资源统一确权登记工作。基本完成全市重点区域自然资源统一确权登记，逐步推动自然资源确权登记实现全覆盖，清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体，划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界。健全完善自然资源确权登记制度机制。落实国家、省自然资源统一确权登记制度要求，突出自然资源分类、登记单元划定、权利主体确定、数据库建设、信息共享等重点，健全完善我市自然资源确权登记工作流程、技术方法和标准规范，逐步

建立契合本市实际的自然资源统一确权登记制度体系和运行顺畅的工作机制。加强自然资源三维立体确权登记、全周期自然资源确权登记数据管理平台建设等方面的探索，形成确权登记数据管理机制创新的经验示范。

第九章 夯实规划资源治理基础支撑体系

加强测绘地理信息、自然资源调查监测等基础支撑体系建设，为实现高水平治理、高质量发展打下坚实基础。

第一节 构建新型基础测绘体系

提升基础测绘和地理信息供给能力。升级维护全市测绘基准框架，优化多模 NJCORS，提供统一、可靠、及时、无缝、高精度的三维定位服务。复测全市首级大地控制网（B 级和 C 级网）以及一、二等水准网，新增基岩点和基本点，保持我市基准框架网的现势性、稳定性和可靠性。强化遥感数据保障机制，推进建立南京市遥感应用中心，提升航空航天遥感影像数据获取能力和处理能力。建设以地理实体和实景三维数据为核心的新型基础测绘数据框架，推进大比例尺地形图、地名地

址、电子地图等基础时空实体数据库统一建设与联动更新，提高地理要素变化响应效率，提升保障全市经济社会发展的测绘地理信息服务能力，特别是应对各类应急事件处置的能力。持续更新专题地图数据库，编制南京全图、主城区地图、各区行政区域系列地图、南京红色文化资源分布地图、南京市规划资源图册，提供多种地图产品服务，助力提升南京文化软实力。

提升基础测绘和地理信息服务水平。建设智慧南京时空大数据平台，持续维护升级，搭建好全市统一的基础地理信息“智慧底板”，为全市各部门、各行业基于统一地理信息平台的各项应用提供服务。提高服务效能，提升数据可视化水平和时空大数据挖掘分析能力。以“天地图·南京”为品牌，完善共享服务政策与运行管理机制，探索保障平台和应用的良性互动与可持续发展。统筹推进全市时空大数据平台市、区节点全覆盖，增强与区级平台的协同能力。加强与市大数据共享交换平台的协同合作，完善地理信息资源集成目录服务，加强地理信息获取、更新的统筹协调，实现跨地域、跨层级、跨系统、跨部门、跨业务共建共享。以测绘地理信息为纽带促进产学研深度融合，优化地理信息供给结构，拓展典型示范应用，赋能“智慧城市”建设。

推进基础测绘和地理信息转型升级。加强新型基础测绘技术创新和装备建设，推进基础测绘软硬件国产化应用，推动高水平科技自立自强，实现创新驱动发展。搭建与新型基础测绘体系建设相配套、可操作性强、科学高效的技术体系，重点研究应用综合导航定位服务、移动测绘、全空间采集、实体化处理、多维化表达、信息安全、大数据管理与挖掘等技术，加强地理信息智能识别、自动提取、自动处理等技术装备应用。开展新型基础测绘数据体系研究，推出一批与新型基础测绘体系相匹配、与自然资源监管需要相适应的高质量测绘地理信息地方标准，完善从采集到服务的全生命周期测绘地理信息数据标准体系。

第二节 构建自然资源调查监测评价体系

加强调查监测顶层设计。制定全市自然资源调查监测体系建设方案。开展自然资源调查监测标准体系建设，推进全市自然资源基础调查、专项调查技术体系设计，逐步建立覆盖数据获取、信息提取、存储管理与评价分析的一体化自然资源调查监测技术体系。建设自然资源统一调查监测工作机制，按照标

准统一、数据衔接、成果共享、运行顺畅的要求，形成上下联动、部门协同、多方协作的组织推进机制。建立自然资源调查监测质量管理体系，加强监督奖惩，确保自然资源调查监测成果的科学性、权威性、准确性。

实施自然资源调查监测。开展自然资源基础调查，实施耕地、森林、湿地等自然资源及地下空间、城乡建设用地、城镇设施用地等专项调查，查清全市各类资源家底。统筹开展自然资源基础监测及专题监测工作，掌握各类资源变化情况。落实全省自然资源动态监测网络建设要求，对相关区域、要素实施动态监测，满足规划和自然资源管理不同业务需求。加强自然资源调查监测成果统计分析，评价全市自然资源保护和开发利用情况，预测变化趋势，加强以精细化调查为基础的动态性反馈机制建设，为全面高效利用资源提供数据支撑。

打造自然资源现状“一套图”。按照全市统一的用地分类，以基础测绘、国土三调及其年度变更调查成果为基础，采取先试点先行、再全市推广的工作方式，于 2022 年底前建立可集成应用规划、审批、供应、利用、登记、执法等规划和自然资源管理全过程、全要素数据的用地现状“一套图”，全面、准确、动态反映全市土地利用状况，保障规划用地精细化管理要求。

建设自然资源三维立体时空数据库和管理系统，对全市各类自然资源调查监测现状及历史数据进行集成建库，建立调查监测数据成果更新入库机制，实现全市各类自然资源调查监测成果的集中存储、管理、更新、分发和服务，形成最权威的全市自然资源现状“一套图”，服务规划和自然资源管理、生态文明建设需要。

第三节 构建科技信息支撑体系深化规划资源数据治理。坚持以数据治理驱动规划资源工作质效提升，围绕数据的全面性、准确性、及时性、易用性和安全性五大维度，实施规划资源数据的清理、补录、转换、关联、分析等，建设一批实用、好用的应用场景。创新推动“宁资码”“宁资谱”建设，实现“一码管地、一码共享、一码融合”，以及业务和数据的谱系化展示、管理与追踪。覆盖数据采集汇聚、共享开放、开发利用、更新维护全过程的数据管理制度基本建成，用数据说话、用数据管理、用数据决策、用数据创新的机制基本建立。

打造“智慧规划资源”。围绕态势感知、智慧办公、辅助决策、数据开放的要求，坚持数据技术驱动、行政业务驱动，坚持全业务网上运行、全链条数据关联、全数据共享交换、全方

位决策支持、全系统信息安全，推动实施“一张网、一张图、一平台、三应用”工程，基本实现“一网聚服务、一图知资源、一码办成事、一谱慧管理、一屏观全局”，信息化全面融入日常办公和业务管理，成为高水平服务的重要支撑。

专栏 14 规划和自然资源信息化建设

1. 一张网。全面整合网络资源，建立包括涉密网、规划资源业务网、互联网共同组成的规划资源“一张网”。建设私有云，适度融合政务云，为各类应用提供计算资源和存储资源。

2. 一张图。立足业务需求，集成整合包括基础地理、遥感影像以及土地、矿产、林业、湿地等自然资源数据，通过数据治理，形成完整、准确、三维立体的规划资源“一张图”成果库，支撑行业内外数据应用。3. 一平台。建立国土空间基础信息平台，推进国土空间基础信息平台与 CIM 平台、时空大数据与云平台的集成融合，建设统一的数据中台和应用中台，构建形成

“创新、协调、绿色、开放、共享”的规划资源“一平台”。

4. 三应用。建设调查监测评价应用体系，实现对各类自然资源实时、快速的感知、采集，动态监测与智能分析能力得到全面加强。建设政务服务应用体系，实现智能化审批，深化数据开放服务与政务信息公开，业务协同能力得到显著提升。建设监管决策应用体系，实现自然资源全时全域监管和科学决策的信息化支撑，监管决策能力得到全面提升。

加强科技创新应用。围绕调查监测、规划管控、修复治理、节约利用、权属登记、执法监管等业务需求，加强科研项目和成果储备，提高科技供给质量。探索人工智能、区块链、云计算、物联网、大数据等新一代高新技术的深度应用，为规划资源治理现代化提供信息化、智能化技术支撑。建设高水平科技创新智库体系，探索建管用统筹、产学研联动、科研与应用相结合的科技创新发展新机制，持续提升规划资源领域科技创新和应用能力。

第四节 构建法治和标准化体系

健全规划资源法规制度体系。按照立法工作程序，推进《南京市国土空间规划条例》《南京市不动产登记条例》的制定工作，开展《南京市土地管理条例》立法论证，争取《南京市测绘地理信息管理办法》由政府规章上升为地方性法规；根据上位法修改和实际需要，推进《南京市土地储备办法》《南京市矿产资源管理办法》《南京市城市绿线管理暂行办法》的修订工作。加强规范性文件制定年度计划管理，定期开展规范性文件

清理，适时开展规范性文件后评估，提高规范性文件质量，促进科学决策、民主决策。

深入推进依法行政。建立重大行政决策事项公开制度，完善公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的决策机制。根据修正后的《土地管理法》及其配套法规规章，规范土地征收管理，完善历史遗留问题处理办法。探索自然资源民事公益诉讼，拓展公益诉讼新领域。健全政府信息公开制度，减少因答复不当造成的行政纠纷。提高行政争议案件办理质量，实现案件总量与被纠错（败诉）数量“双下降”。开展规划资源“八五”普法，结合法治实践，创新普法方式，提升普法实效。

加强规划资源领域标准体系建设。强化标准体系建设顶层设计，构建适应管理体制改革的规划资源地方标准体系，提高标准的协调性、配套性和可操作性。根据国家、行业、南京地方标准发展情况，以及“十四五”时期规划资源领域工作需要，按照急用先编的原则，有序推进符合南京实际的地方标准、规范、规程的制定。积极在国家层面组织的国土空间规划技术标准 and 自然资源统一调查、登记、评价、评估、监测等系列标准制定中承担更多任务。加强规划资源标准领域的国际交流合作。

第五节 深入推进“放管服”改革深化行政审批制度改革。规范承接省委委托用地审批权，提高用地审批质效。落实矿业权审批制度改革要求，健全“净矿”出让机制。优化提升规划用地“多审合一、多证合一”改革效能，探索工程建设项目“多测合一”及规划核实、土地核验“多验合一”。拓展区域评估成果应用，增强企业“无感应用”体验。完成 BIM/CIM 试点，推进智能化审批服务。深化“多规合一”业务协同，改进规划设计方案审查机制。推进告知承诺制审批方式应用，加快工程建设项目审批无纸化流转，持续提升规划资源政务服务水平。

推进不动产登记服务改革。拓展不动产登记“网上通办”事项，做强“线上苏小登·南京 E 办证”品牌。深化“不动产登记+”不见面服务体系建设，优化不动产登记信息共享服务。扩大即时办结服务覆盖面，推行“一证（居民身份证）通办”，提升不动产登记自动服务水平。深化不动产登记“一件事”改革，实现不动产登记与公安户籍业务等关联事项的联动办理。实施不动产历史遗留问题处置三年行动计划，解决工业企业、高新园区、高校等各类不动产历史遗留问题。加强不动产登记信息管理基础平台建设，加强数据管理，提升公共服务能力。

加强新型监管能力建设。按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，探索规划资源领域新型监管机制建设。落实“双随机、一公开”，建立“双随机抽查”常态化管理机制。完善以信用为基础的新型监管机制，在规划资源领域推进分级分类信用监管全覆盖，落实信用承诺制改革，加强对土地市场、中介服务、安全生产以及相关工程建设项目等的诚信监督，促进营商环境优化。健全规划资源系统内部审计监督制度，加强规划资源行政审批行为规范性检查，加强内部审计和监督结果应用，促进制度完善，推动改革深化。

专栏 15 完善以信用为基础的新型监管机制

立足规划资源工作重点，推进规划资源领域社会信用体系建设，建立完善以信用信息记录、应用为基础，以信用评价与分级分类为支撑，事前、事中、事后监管全流程联动，贯穿市场主体全生命周期的信用监管机制，着力提升监管效率。

1. 夯实信用信息基础建设。以国家、省公共信用信息基础目录和市公共信用信息补充目录为基础，在行政审批、办理不动产登记、日常监管等过程中，及时、准确、全面记录相关市场主体的信用行为，确保失信记录建档留痕，可查可核可溯，建立贯穿规划资源领域全流程的信用档案。在事前、事中、事后全监管环节推动市场主体信用信息和信用报告的应用，将信用状况作为实施监管措施的重要依据。

2. 推进事前环节信用承诺。健全信用承诺制度，梳理配套清单，有序开展多类型信用承诺。扩大规划资源领域证明事项和行政许可事项告知承诺制实施范围，完善

信用承诺在“容缺受理”中的应用，制定各类信用承诺书标准模板。支持行业协会、学会建立健全行业内信用承诺制度，加强行业自律。将市场主体信用承诺和践诺情况纳入信用记录，形成信用承诺的闭环管理，通过市公共信用信息平台等建立信用承诺书公开、查询渠道，加强社会监督。

3. 加强事中环节信用监管。推进规划资源领域分级分类监管，依法依规整合监管对象的各类信用信息，建立公共信用综合评价模型，开展标准化的公共信用综合评价。在充分掌握信用信息、综合研判信用状况的基础上，以公共信用综合评价结果为依据，对监管对象进行分级分类，并根据信用等级在监管方式、“双随机、一公开”抽查比例和频次等方面采取差异化措施，依托市公共信用信息平台，按需共享。

4. 规范事后环节信用奖惩。健全守信激励和失信惩戒机制，根据国家相关部委出台的有关合作备忘录要求等，规范开展联合奖惩工作。依法依规健全失信惩戒对象的认定、惩戒和退出机制，在把握好惩戒界限、保障失信主体合法权益的前提下，充分发挥失信惩戒机制的约束作用。建立轻微偶发失信行为信用惩戒豁免制度，落实包容审慎监管。建立信用修复机制，规范信用修复条件、方式和程序，支持失信主体主动纠正失信行为。依法依规完善守信激励机制，加强守信激励应用场景的探索，实现信用正向激励和引导。

第六节 加强规划资源执法监督

转变执法监督方式。围绕遏制新增自然资源违法行为的目标，加快推动执法监督智能信息系统建设应用，完善“天、地、空、网”执法动态监测体系，健全查管分流、分类处置协同处置

机制，以多源、立体、实时、智能、协同的执法监督方式，实现“早识别、早预警、早发现、早处置”，有效防范、及时处置新增自然资源违法行为。落实存量违法用地“清零”行动，实施挂账监管、对账销号，按时序、有步骤消除违法状态，降低全市违法用地总量。

推进重大专项整治行动。贯彻中央决策部署，推动专项整治工作深入开展。推进农村乱占耕地建房问题专项整治，查清问题底数，落实分类处置要求，以“零容忍”的态度坚决遏制新增问题。跟踪推进违建别墅清查整治挂账监管问题处置，确保按要求处置到位，实施常态化监管措施。扎实开展“大棚房”问题专项清理整治“回头看”，巩固专项清理整治成果，建立长效机制，严防问题反弹。落实卫片执法检查、土地例行督察、耕地保护督察等专项工作，推动相关违法违规问题整改，规范自然资源管理秩序。

完善规划资源执法机制。突出永久基本农田保护区、集中连片的一般耕地以及村庄周边、工矿区周边等重点区域监管，建立健全“预警走访+举报监管”的监测监管机制。探索与法院建立“裁执分离”机制，着力解决“执行难”等问题。注重违法用地成因分析，反馈矛盾解决路径，提高规划用地管理的科学性，做

到标本兼治。建立健全综合考评机制，加强规划资源系统履职监管考核，探索开展自然资源违法行为整改目标评价考核，进一步构建全市域大执法格局。

第十章 推进实施规划资源领域重大工程

从全市规划资源工作需求出发，“十四五”期间推进实施保护与修复、自然资源高效利用、基础支撑、规划管理和综合管理等重大工程。

第一节 实施保护与修复类重大工程

实施耕地利用状况动态监测与质量提升工程。开展耕地利用动态监测，加强耕地“非农化”执法，探索耕地“非粮化”监管；坚持优进劣出、增减平衡，通过全域土地综合整治、高标准农田建设、耕地质量提升建设等手段，推进优质耕地集中连片布局。实施国土空间全域综合整治工程。全面推进山、水、林、田、湖、村全要素整治，推动实施一批土地综合整治，积极探索占补平衡新举措，充分挖掘资源、保障发展，促进乡村振兴。实施国土空间生态监测评估工程。加强常规监测和专题

监测，开展区域生态质量监测评估，积极探索生态修复新机制。实施废弃矿山地质环境治理工程。大力推进《南京市矿山地质环境恢复和综合治理规划（2017—2025）》实施。

第二节 实施自然资源高效利用类重大工程

实施城乡建设用地节地提效工程。鼓励旧工业区及低效工业用地有机更新，加速盘活规模成片土地，健全节约集约利用管理机制；推进村庄整治，推进农村宅基地复垦和低效用地整理，释放农村存量土地潜力，实现建设用地减量化。实施城乡建设用地增减挂钩工程。加强增减挂钩实施方案批前、批中、批后综合动态监管，编制增减挂钩专项规划，明确结余指标使用方向和时序，开展增减挂钩年度拆旧复垦项目建库工作，探索建立工矿废弃地复垦为生态用地并作为流量指标归还的实施路径。实施矿地融合创新示范工程。运用矿业权投放和出让、开采总量指标控制等调控手段，引导推进绿色矿山建设及矿地融合整治，推动矿业产业转型升级，构建绿色矿业发展长效机制。

第三节 实施基础支撑类重大工程实施地理信息服务提质工程。以“天地图·南京”为品牌，完善共享服务政策与运行管理机制，统筹推进全市时空大数据平台市、区节点全覆盖。实施国土空间基础信息云平台（智慧规划资源平台）建设工程。为自然资源调查监测评价、国土空间规划实施监督、行政审批、政务服务、监管决策等各类应用提供规划资源数据服务和通用功能支撑。实施自然资源统一确权登记工程。推进全市自然资源数据库建设、数据整合、数据统一汇交、信息互通共享等工作，建立完善各项工作制度。实施自然资源调查监测工程。建立自然资源三维立体时空数据库和管理系统，建成自然资源日常管理所需的“一张底版、一套数据、一个平台”。推进实施BIM/CIM平台建设工程。完成建筑信息模型（BIM）和城市信息模型（CIM）平台建设国家试点，健全涵盖地上、地表、地下的空间数据资源体系。推进实施自然灾害监测和预警预报工程。建立健全地质灾害防治体系，进一步完善地质灾害防治法规体系和监督管理体系、防御地质灾害监测预警预报体系、群专结合体系和地质灾害应急体系，强化和完善地质灾害气象风险预警机制，提高突发地质灾害专业化监测覆盖率。

第四节 实施规划管理类重大工程

构建国土空间规划“一张图”与实施监督系统。着力推进国土空间规划成果体系编制，构建符合空间规划改革要求，兼顾南京实际的国土空间规划成果体系；根据国土空间管控需要，整合

国土空间规划编制所需的各类数据，形成坐标一致，边界吻合，上下贯通、覆盖全市、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”，为统一国土空间用途管制、强化规划实施监督提供法定依据。实施“多规合一”的实用性村庄规划工程。在村域内形成“一张蓝图、一本规划”。实施全域全要素用途管制改革试点工程。深入开展国土空间用途管制省级试点，结合南京实际，健全全域全要素的用途管制制度，形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，为全市高质量发展提供有力支撑。综合运用现代地质调查手段，完成苏南现代化建设示范区综合地质调查，推进实施《南京市矿产资源总体规划（2021—2025 年）》。

第五节 实施综合管理类重大工程

实施全民所有自然资源资产清查工程。以国土三调成果为基础，结合各类自然资源专项调查（清查）成果，编制全民所有自然资源资产清查报告，构建全民所有自然资源资产一张图，建立全民所有自然资源资产清查和管理资产数据库，实施动态监测监管。实施全民所有自然资源资产所有权委托代理试点工程。针对全民所有的土地、矿产、湿地、水等自然资源资产，开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制省级试点，推进自然资源资产清查核算和统一确权登记，深化自然资源资产产权制度改革。

第十一章 加强规划实施保障

第一节 强化组织领导

加强党对规划资源工作的全面领导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”。在“十四五”规划组织实施中，始终将党的建设作为有效抓手，充分发挥各级党组织作用，充分发挥党员先锋模范作用，高标准完成各项重点、难点工作。针对全市规划资源系统工作条线多、业务复杂的实际，

建立上下联动、业务互动、左右促动的工作协调机制，形成工作合力，切实推动规划实施。落实主体责任，明确责任分工，加强规划实施的监督考核，确保规划目标实现。规划实施中的重大事项和重大调整应及时向市委、市政府报告。

第二节 完善实施机制

围绕规划既定目标，加强配套政策和制度建设，强化各类政策规定对规划实施的保障支撑作用。加强财政预算与规划实施的衔接，规划确定的主要目标、工作内容、重大项目要列入政府预算管理，优先安排财政资金，确保各级财政对规划实施的保障作用。坚持和完善规委会制度，充分发挥规委会作用，统筹协调各方意见，进一步提升规划资源决策事项的科学化、民主化、法制化水平。前瞻性、系统性组织开展规划资源领域各项基础理论、重大事项的政策研究。加强与省、市、区各类“十四五”规划的实施衔接。尊重基层群众首创精神，鼓励探索创新、先行先试，对于先进经验要积极总结、复制推广。

第三节 加强人才保障

围绕南京高质量发展走在前列的现实要求，着眼规划和自然资源管理改革发展方向，进一步优化干部队伍结构，加强干部队伍建设。突出专业化人才队伍培育，坚持业务学习、工作交流、定期考核等制度，推动建立与高校合作的长效人才培养机制，为我市规划资源事业发展提供有力的人才保障。充分发挥协会学会作用，推进行业人才培养，促进行业发展进步。

第四节 开展评估监督

坚持政府自我评估和社会第三方评估相结合，建立健全“动态监测—年度分析—中期评估—总结评估”的全过程规划评估体系，确保主要目标和重点任务顺利实施。细化分解规划目标任务，将本规划确定的主要指标分解纳入年度计划指标体系，合理确定年度目标和工作重点。结合国土空间规划和城市体检评估，以及年度报告编制等手段，建立健全规划实施统计监督体系，推动规划确定的各类指标和任务目标落地实施。

第五节 推动广泛参与

健全规划资源主管部门与其他部门、地区、企业、行业、社会组织、个人的沟通和信息交流机制，广泛听取社会各界的意见和建议，鼓励市场主体、社会力量和人民群众积极参与、合力推进规划实施。充分发挥各类新闻媒体和网络作用，广泛宣传“十四五”期间国土空间和自然资源保护利用的政策措施，积极报道规划实施中的经验典型，营造规划实施的良好社会氛围。

附表

附表 1 全市自然保护地一览表

单位：平方千米

序号	自然保护地名称	类型	面积
1	江苏南京长江江豚省级自然保护区	自然保护区	80.39
2	江苏南京老山国家森林公园	森林自然公园	49.73
3	江苏南京紫金山国家森林公园	森林自然公园	15.69
4	江苏南京栖霞山国家森林公园	森林自然公园	5.90
5	江苏南京游子山国家森林公园	森林自然公园	15.19
6	江苏溧水无想山国家森林公园	森林自然公园	19.88
7	江苏南京江宁牛首山省级森林公园	森林自然公园	4.34
8	江苏南京江宁横山省级森林公园	森林自然公园	4.86
9	江苏南京幕燕省级森林公园	森林自然公园	2.62
10	江苏南京六合平山省级森林公园	森林自然公园	10.09
11	江苏南京六合止马岭省级森林公园	森林自然公园	3.80

12	江苏南京龙袍长江省级湿地公园	湿地自然公园	24.19
13	江苏南京八卦洲省级湿地公园	湿地自然公园	11.48
14	江苏南京绿水湾省级湿地公园	湿地自然公园	12.92
15	江苏南京上秦淮省级湿地公园	湿地自然公园	5.49
16	江苏南京石臼湖省级湿地公园	湿地自然公园	111.76
17	江苏南京溧水东屏湖省级湿地公园	湿地自然公园	5.72
18	江苏南京六合池杉湖省级湿地公园	湿地自然公园	1.00
19	江苏南京长江新济洲国家湿地公园	湿地自然公园	26.65
20	江苏南京固城湖省级湿地公园	湿地自然公园	40.82
21	江苏江宁汤山方山国家地质公园	地质自然公园	14.52
22	江苏六合国家地质公园	地质自然公园	22.74
23	钟山风景名胜区	风景名胜区	34.92
24	夫子庙—秦淮风光带风景名胜区	风景名胜区	3.37
25	雨花台风景区	风景名胜区	1.29
	合计		529.36

附表2 南京市“十四五”国土空间和自然资源保护利用规划重大工程项目表

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
保护与修复类	1	耕地利用状况动态监测与质量提升工程	开展耕地利用动态监测，定期统计储备区补划情况，并结合新一轮国土空间总体规划中永久基本农田划定情况，督促指导有关区及时对储备区进行补充更新，确保全市储备区总规模不低于市永久基本农田保护面积的1%。创新耕地资源保护机制，通过全域土地综合整治、高标准农田建设、耕地质量提升建设等手段，推进优质耕地集中连片布局。借力智能信息系统，实施“四化”执法，落实年度常规动作，落细各种专项行动，主要面向耕地的“非农化”，实施全链条“严起来”式执法，并协助农业农村部门，开展“非粮化”监管。	《省政府办公厅关于印发江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划的通知》（苏政发〔2021〕41号）《中共南京市委关于制定南京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》
	2	国土空间全域综合整治工程	全面推进山、水、林、田、湖、村各要素的整治，进一步加强国土空间全域综合整治研究。汲取各方经验，结合南京市实际，出台南京市全域综合整治目标、思路与管理办法，推动实施一批土地综合整治，并逐步积累经验，形成南京特色。	《市政府办公厅关于印发南京市国土空间全域综合整治方案的通知》（宁政办发〔2021〕11号）
	3	国土空间生态监测评估工程	结合年度变更调查、城市体检评估等工作，开展常规监测和专题监测，开展区域生态质量监测评估。设立跨界生态环境污染信息交流与实时通报平台，建立行政交界断面水质动态监测机制。开展常规监测和专题监测，加强调查监测成果的分析评价和应用管理，逐步形成健全的调查监测制度体系和运行顺畅的调查监测工作机制。	《省政府办公厅关于印发江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划的通知》（苏政发〔2021〕41号）《南京市自然资源调查监测体系建设方案》

	4	废弃矿山地质环境治理工程	大力推进《南京市矿山地质环境恢复和综合治理规划（2017—2025）》实施。以全市关闭矿山为基础，系统研究其区位特点和功能定位，提出综合利用或系统修复意见。以矿山生态修复为路径，区分时序与进度，借鉴兄弟城市的成功经验和南京园博园全域综合整治模式，争取上级支持并开展生态修复，出台相应整治机制，一矿一策，因地制宜编制开展整治，以生态修复形成的流量空间指标筹措资金。	《南京市矿山地质环境恢复和综合治理规划（2017—2025）》
自然资源高效利用类	5	城乡建设用地节地提效工程	鼓励旧工业区及低效工业用地有机更新，深入开展土地收益统筹，加速盘活规模成片土地。健全节约集约利用管理机制，从区域、开发区、项目等不同层面推广节约集约用地导向和机制，提升园区、产业、项目空间准入的节地门槛，强化跟踪管理和节地模式创新。推进村庄整治，以城乡建设用地增减挂钩为抓手，推进农村宅基地复垦和低效用地整理，释放农村存量土地潜力，实现建设用地减量化。	《省政府办公厅关于印发江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划的通知》（苏政发〔2021〕41号）《南京市国土空间总体规划（2020—2035年）》

类别	序号	名称	建设内容	建设依据
自然资源高效利用类	6	城乡建设用地增减挂钩工程	加强增减挂钩实施方案批前、批中、批后综合动态监管，编制增减挂钩专项规划，明确结余指标使用方向和时序，开展增减挂钩年度拆旧复垦项目建库工作。建立特别用途区内城乡建设用地增减挂钩机制，允许区内建设用地空间布局优化调整，探索建立工矿废弃地复垦为生态用地并作为流量指标归还的实施路径。	《省政府办公厅关于印发江苏省“十四五”自然资源保护和利用规划的通知》（苏政发〔2021〕41号）
	7	矿地融合创新示范工程	完善激励政策，运用矿业权投放和出让、开采总量指标控制等调控手段，促进矿地融合发展，支撑自然资源统一管理。推动矿业产业转型升级，构建绿色矿业发	《省政府办公厅关于印发江苏省“十四五”自然资源保护和利用

			展长效机制。开展地下空间综合开发利用评价试点工作，探索矿产资源开发与土地资源、采矿空间资源的保护、利用或整治一体化协调发展的矿业开发模式。	规划的通知》（苏政发〔2021〕41号）
基础支撑类	8	地理信息服务提质工程	以“天地图·南京”为品牌，完善共享服务政策与运行管理机制，探索保障平台和应用的良性互动与可持续发展。统筹推进全市时空大数据平台市、区节点全覆盖，增强与区级平台的协同能力。加强与市大数据共享交换平台的协同合作，完善地理信息资源集成目录服务，加强地理信息获取、更新的统筹协调，实现跨地域、跨层级、跨系统、跨部门、跨业务共建共享。	《南京市“十四五”基础测绘规划》
	9	自然资源调查监测工程	建设自然资源三维立体时空数据库和管理系统，建成自然资源日常管理所需的“一张底版、一套数据、一个平台”。推动自然资源调查监测系列标准规范编制，开展年度国土变更调查、国土空间规划城市体检评估、已有森林资源清查、湿地资源调查、水资源调查等数据成果整理整合、分析评价，推进调查监测成果数据库建设及更新。	《江苏省自然资源厅关于印发〈江苏省自然资源调查监测体系构建实施方案〉的通知》（苏自然资发〔2020〕205号）
	10	自然资源统一确权登记工程	充分利用第三次国土调查和自然资源专项调查成果，以不动产登记信息平台为基础，按照自然资源分级与属地相结合确权登记的原则，开展全市自然资源确权登记工作，协调会同各有关职能部门开展自然资源登记单元划定、权籍调查、登记审核发证等工作，开展全市自然资源数据库建设、数据整合、数据统一汇交、信息互通共享等工作，建立完善各项工作制度。	《市政府办公厅关于印发南京市自然资源统一确权登记总体工作方案的通知》（宁政办发〔2020〕21号）

	11	国土空间基础信息云平台（智慧规划资源平台）建设工程	基于规划资源“一张网”“一张图”，建立国土空间基础信息平台，为各类应用提供规划资源数据服务和通用功能支撑。与上级自然资源部门的空间平台实现数据汇交、下载与集成服务，建立统一的数据共享交换系统，实现与市大数据中心、横向部门的业务协同、信息共享和能力集成，向企事业单位、社会公众提供信息依法查询、数据共享和开放服务。	《南京市“十四五”基础测绘规划》
--	----	---------------------------	--	------------------

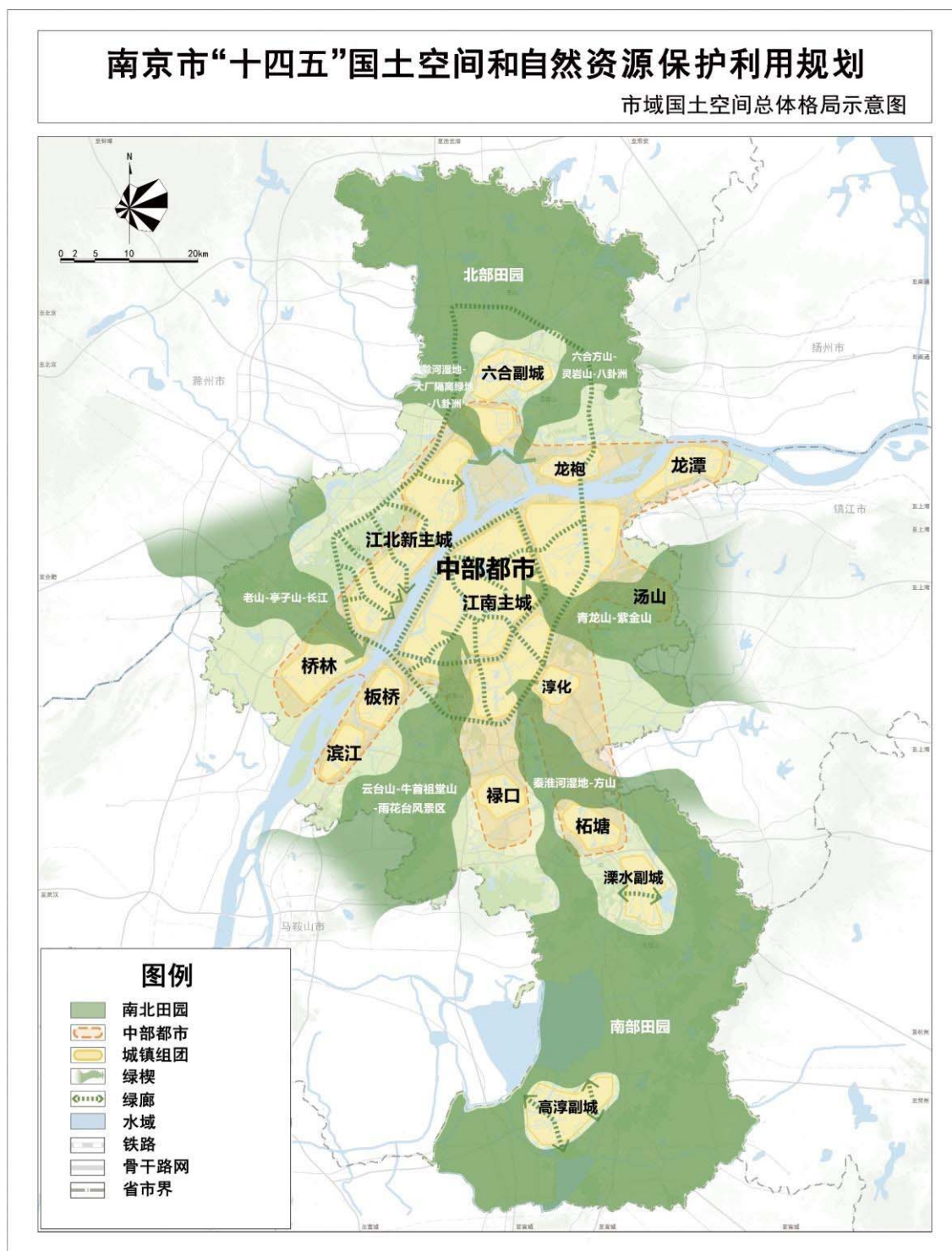
类别	序号	名称	建设内容	建设依据
基础支撑类	12	BIM/CIM 平台建设工程	深入开展建筑信息模型（BIM）和城市信息模型（CIM）平台建设国家试点，健全涵盖地上、地表、地下的空间数据资源体系，拓展应用基于 BIM 技术的工程建设项目规划报建智能审查审批系统，不断加大空间数据采集汇聚、治理融合和场景应用的广度和深度，提升 BIM/CIM 数字孪生应用能力。	《南京市规划和自然资源信息化建设总体方案暨“十四五”建设规划》
	13	自然灾害监测和预警预报工程	加强生态修复，强化地质灾害源治理。完善地质灾害防治法规体系和监督管理体系、防御地质灾害监测预警预报体系、群专结合体系和地质灾害应急体系，强化和完善地质灾害气象风险预警机制。加强应急测绘能力建设，规范地质灾害隐患点日常管理工作。优化地质灾害管理制度体系和群测群防体系作用，开展以区级行政区为单元的地质灾害风险普查，推进地质灾害风险普查和重点区 1:1 万详细调查。持续开展长江漫滩地区地面沉降监测，及时、准确地掌握沉降演化特征，联合多源观测数据分析沉降成因。	《地质灾害防治条例》《江苏省地质环境保护条例》《江苏省地质灾害防治“十四五”规划》《南京市地质灾害防治规划（2017—2025）》

规划管理类	14	国土空间规划 “一张图”与实施监督系统工程	编制南京市各级各类国土空间规划，整合国土空间规划编制所需的各类数据，形成坐标一致，边界吻合，上下贯通的一张底图，建成国土空间基础信息平台，并实现与国家级、省级平台对接。同时，实现各类空间管控要素精准落地，形成覆盖全市、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”。	《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）《关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发〔2019〕38号）
	15	“多规合一”的实用性村庄规划及实施工程	对近期亟需建设的村庄，可按照急用先编的原则，整合原村庄规划、村庄建设规划、村土地利用规划等乡村地区规划，编制“多规合一”的实用性村庄规划，在村域内最终形成“一张蓝图、一本规划”。对于不进行开发建设或只进行简单的人居环境整治的村庄，可只规定国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求，作为村庄规划。对于紧邻城镇开发边界的村庄，可与城镇开发边界内的城镇建设用地统一编制详细规划。	《江苏省自然资源厅关于做好“多规合一”实用性村庄规划编制工作的通知》（苏自然资发〔2019〕233号）
类别	序号	名称	建设内容	建设依据
规划管理类	16	全域全要素用途管制改革试点工程	健全全域全要素的用途管制制度。按照农用地转用、城镇建设用地、乡村建设用地、农用地内部和生态空间等五种类型，深入开展国土空间用途管制省级试点，形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。	《江苏省“十四五”自然资源保护与利用规划》

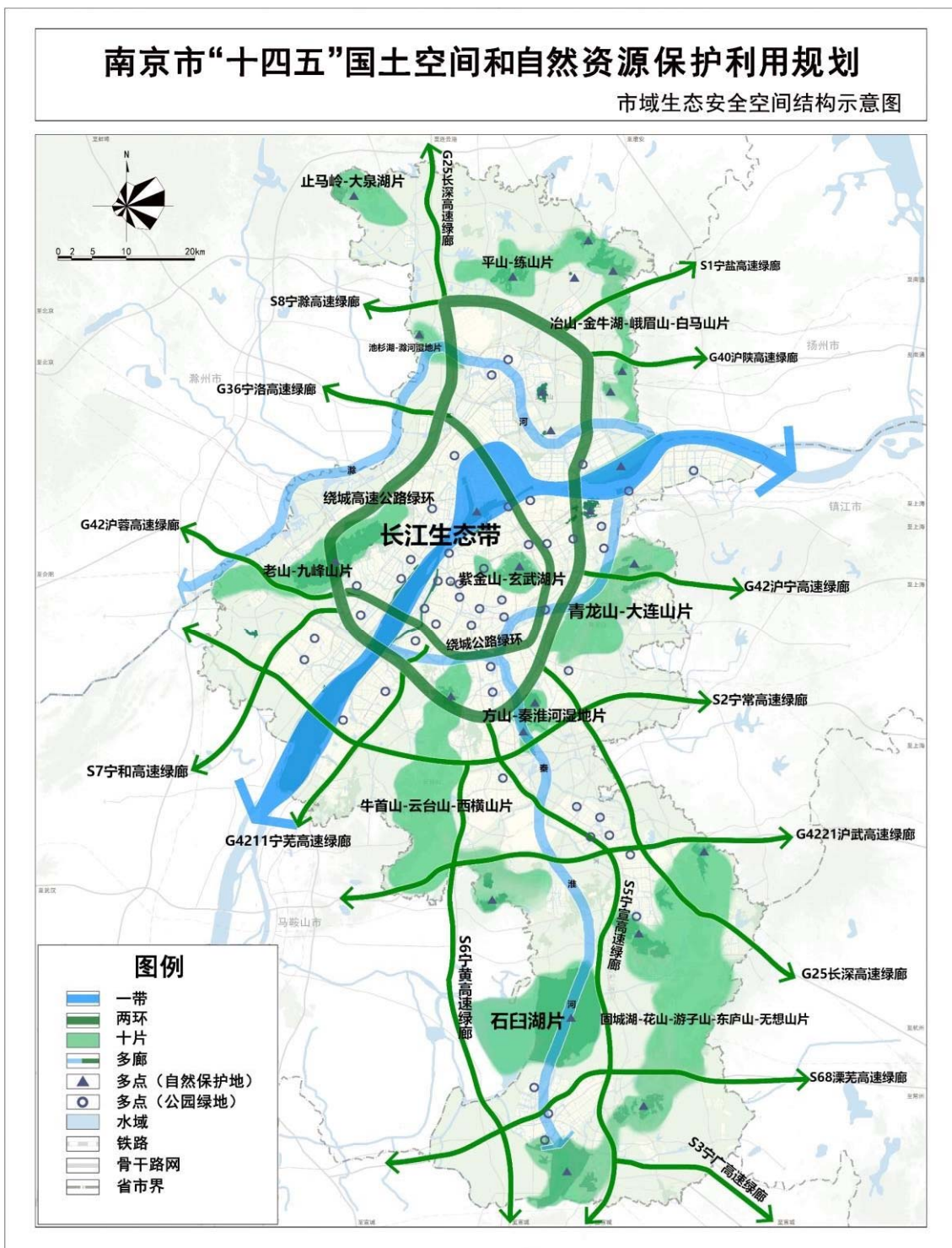
综合管理类	17	海洋经济发展规划及实施工程	在全面深入调查我市海洋经济发展现状、认真分析目前的新形势和新挑战的基础上，准确把握“十四五”时期全市海洋经济发展的新态势、新特征，明确提出“十四五”时期全市海洋经济发展的指导思想、主要目标、重点任务和保障措施，并推进实施。	《关于开展南京市规划和自然资源“十四五”规划编制工作的通知》（宁规划资源〔2020〕872号）《南京市海洋经济“十四五”规划》
	18	南京市矿产资源总体规划（2021—2025年）及实施工程	围绕矿产资源开发利用、矿山生态修复、矿地融合、地质灾害防治等内容，研究提出“十四五”时期矿产资源保护和开发保护的基本思路、重点指标、重点任务及重大工程项目等，并推进实施。	《关于开展南京市规划和自然资源“十四五”规划编制工作的通知》（宁规划资源〔2020〕872号）
	19	全民所有自然资源资产清查工程	以国土三调成果为基础，结合各类自然资源专项调查（清查）成果，开展全民所有自然资源资产清查，构建全民所有自然资源资产一张图，建立全民所有自然资源资产清查和管理资产数据库，实施动态监测监管。明确不同类型所有权形式模式，编制自然资源清单并明确委托人和代理人的权责，依据委托和代理权责依法行使履职，完善委托代理配套制度。	《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》
	20	全民所有自然资源资产所有权委托代理试点工程	深化自然资源资产产权制度改革，针对全民所有的土地、矿产、湿地、水等自然资源资产，开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制省级试点，推进自然资源资产清查核算和统一确权登记，编制自然资源清单，摸清自然资源资产家底，明确委托人和代理人职责，依法行使所有者权利，落实资产管护。	《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》（中办发〔2019〕25号），以及自然资源部、江苏省自然资源厅工作部署

附图

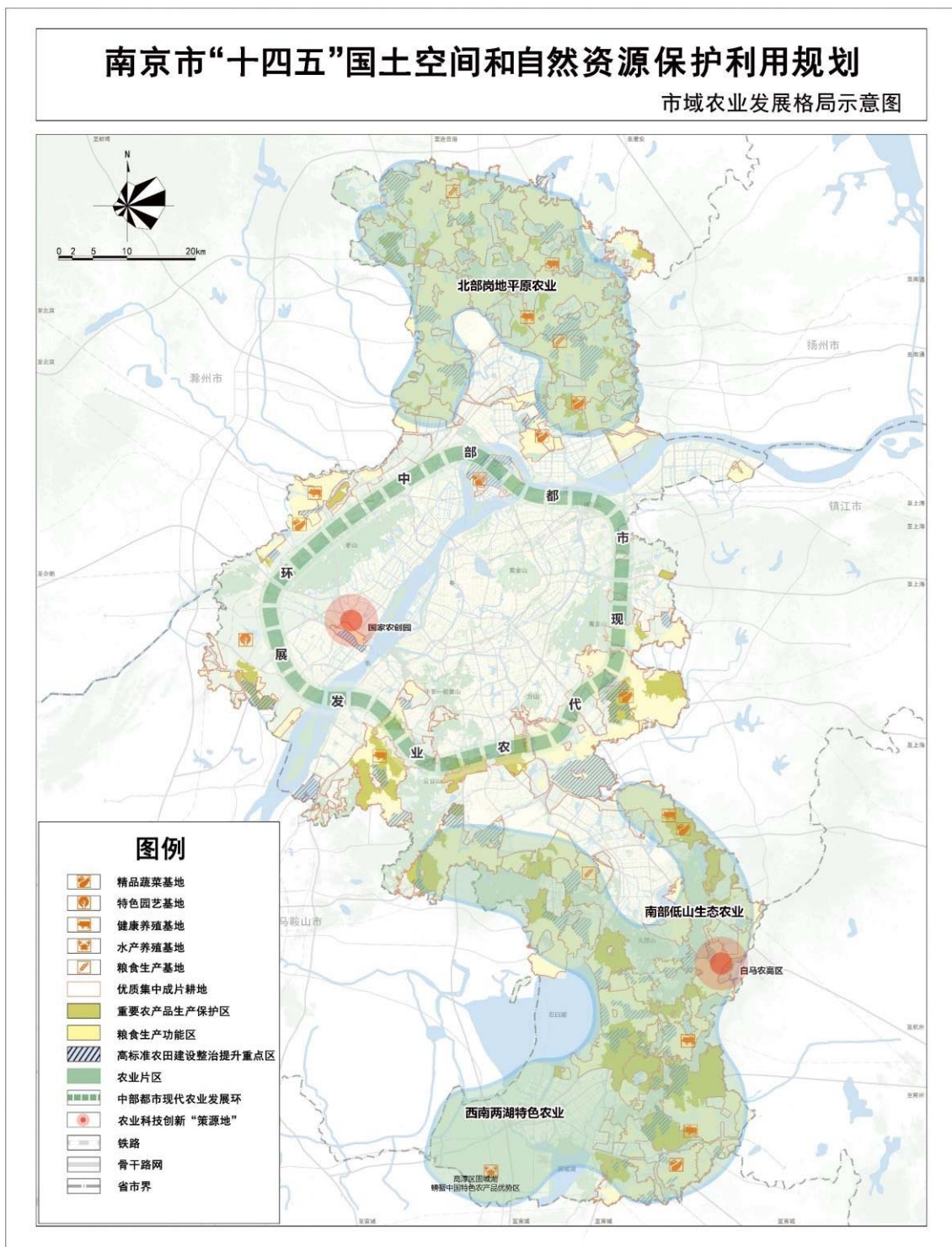
附图 1 市域国土空间总体格局示意图



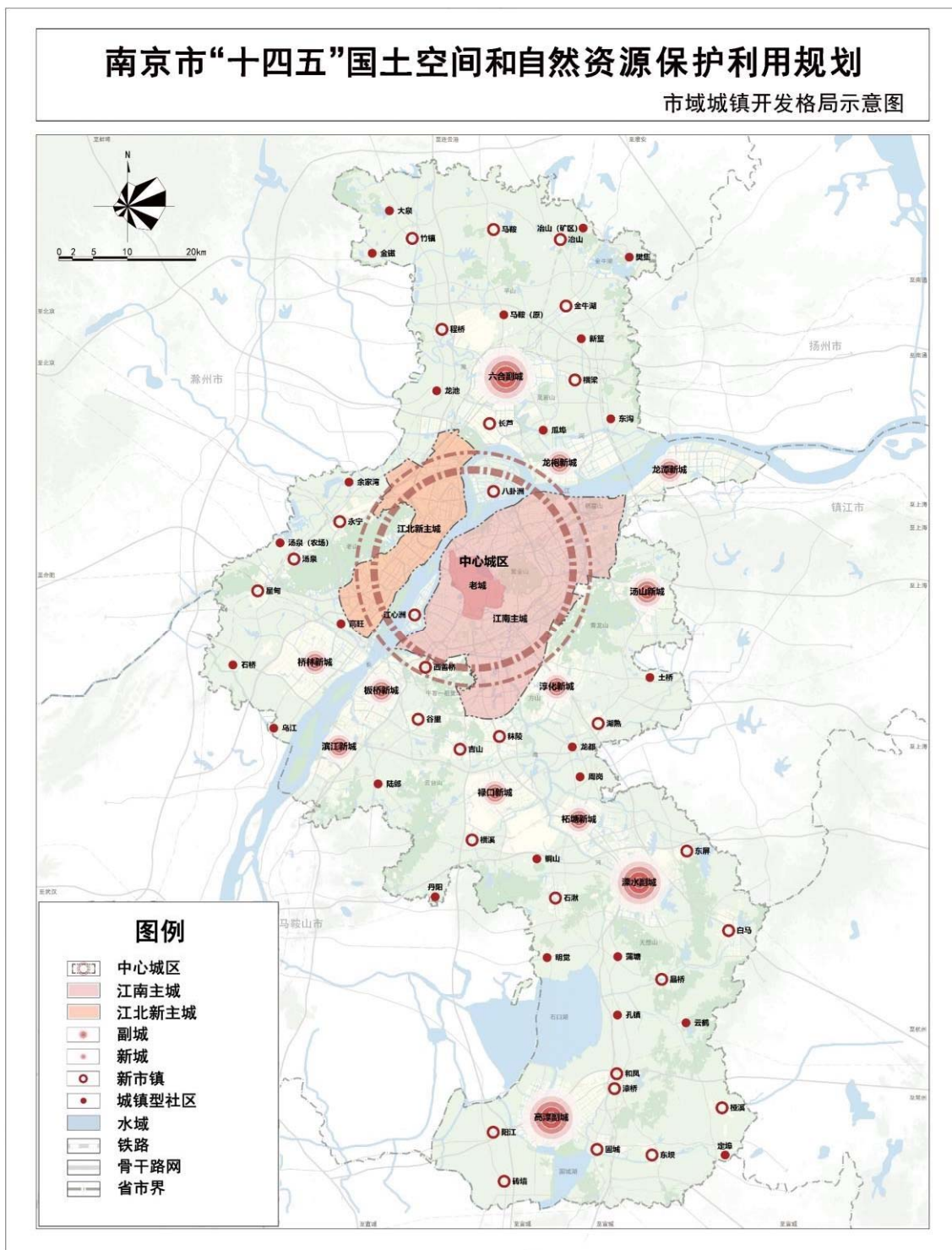
附图 2 市域生态安全空间结构示意图



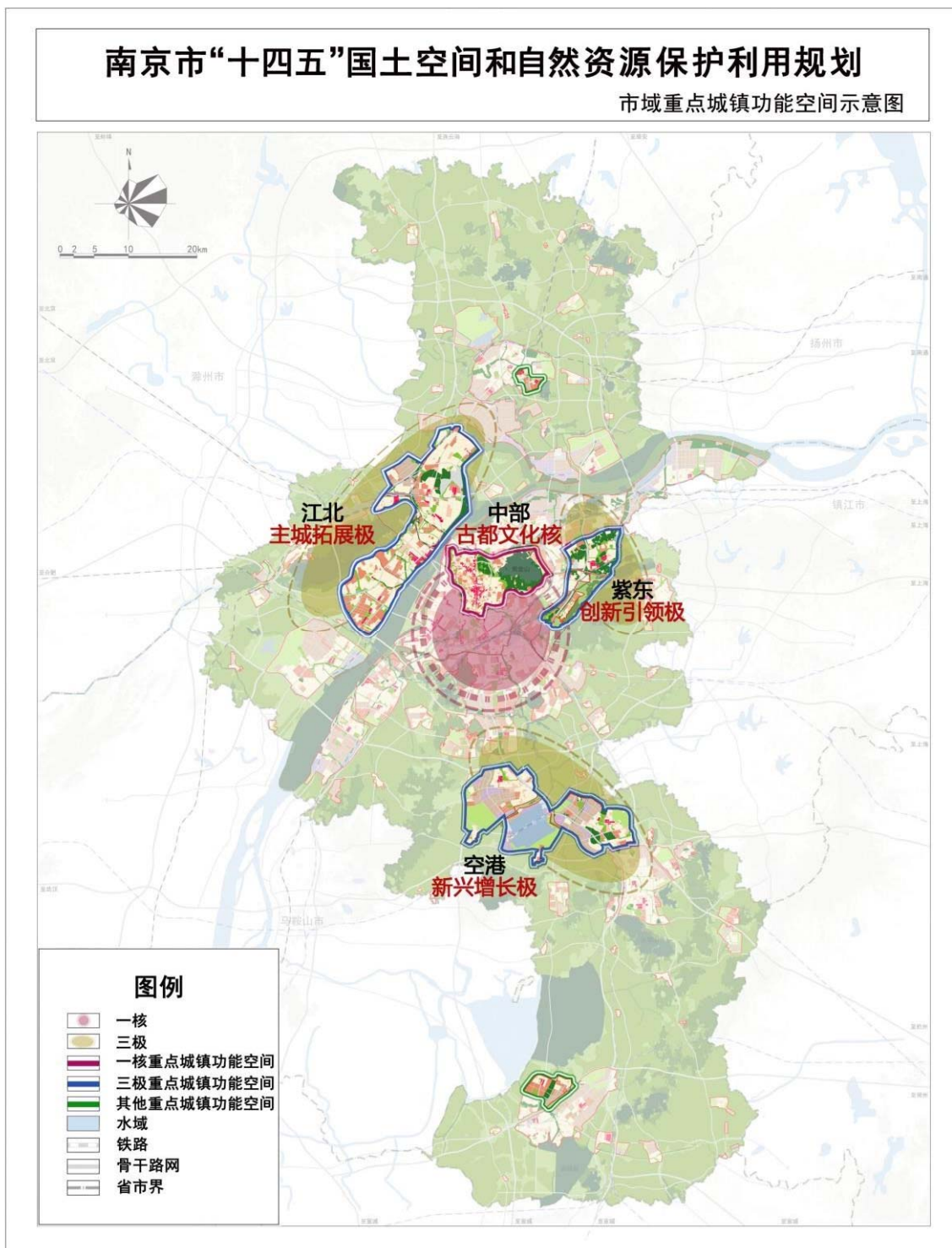
附图 3 市域农业发展格局示意图



附图 4 市域城镇开发格局示意图



附图 5 市域重点城镇功能空间示意图



附图 6 市域国土空间整治修复格局示意图

