

江苏省人民政府办公厅文件

苏政办发〔2021〕35号

省政府办公厅转发省商务厅等部门 关于完善商业网点规划管理指导意见的通知

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

省商务厅、省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省国资委、省市场监管局、省统计局、省税务局、人民银行南京分行《关于完善商业网点规划管理的指导意见》已经省人民政府同意，现转发给你们，请认真组织实施。

（此页无正文）



（此件公开发布）

关于完善商业网点规划管理的指导意见

省商务厅 省发展改革委 省民政厅 省财政厅
省自然资源厅 省生态环境厅 省住房城乡建设厅
省交通运输厅 省农业农村厅 省国资委 省市场监管局
省统计局 省税务局 人民银行南京分行

商业网点规划是国土空间规划的专项规划，是指导城乡商业网点空间布局 and 各类商业开发建设活动的重要依据。为深入贯彻《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》和《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》精神，认真落实《国务院办公厅关于加快发展流通促进商业消费的意见》《商务部等17部门关于加强县域商业体系建设促进农村消费的意见》要求，指导全省各地修（续）编商业网点规划，加强规划实施管理，完善商业网点布局，促进现代流通体系建设，更好满足人民群众美好生活需要，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平总书记对江苏工作的重要指示要求，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，充分发挥市

场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，加快构建布局合理、结构优化、重点突出、功能完善的商业网点体系，促进统一开放、竞争有序的现代商贸流通体系建设。

（二）基本原则。

——统筹协调，民生优先。坚持问题导向、目标导向和结果导向，综合考虑人口分布、消费需求、商业布局、国土利用、生态环境和文化保护等因素，建立完善覆盖城乡、点线面、大中小、新建和改造设施协调发展的现代商业网点体系。坚持以人民为中心，将保障改善民生作为商业网点规划的立足点，重点布局公益性和民生性商业项目，提升商业网点的应急保供能力。

——优化提升，结构合理。坚持总量适度、结构合理、相对集中、适度超前的原则，注重新建与改造、集中与分散、综合与专业相结合，优化提升现有商业网点，避免大拆大建和低水平重复建设，着力提升商业品质，丰富商业业态，营造良好消费环境，更好满足消费升级需求。

——创新引领，绿色发展。适应数字经济发展的新趋势，加快推动现代商贸流通体系创新发展，鼓励发展新业态新模式，引领新消费。坚持集约、环保、可持续的发展导向，践行绿色商业理念，推动商业设施与生态环境和谐互促。

（三）发展目标。到2023年，全省城乡商业网点布局更趋合理，城市社区商业服务功能更加完善，城市商业中心核心功能更加突出，商业街、乡镇商贸集聚区发展特色进一步增强，农村消

费环境进一步改善，商品交易市场和流通基础设施建设进一步提升。到2025年，全省各地基本形成布局优化、结构合理、功能完备、配套完善、城乡互动、高效顺畅的商业网点体系，南京、苏锡常和徐州等重点商圈集聚效应更加凸显。

二、规范编制程序，明确规划导向

（一）规范商业网点规划编制程序。市、县（市、区）商务部门牵头，会同自然资源部门编制商业网点布局专项规划，在编制过程中应遵循国土空间总体规划，加强与“一张图”的核对，经论证报本级人民政府批复后，叠加到国土空间规划“一张图”上。经批准的商业网点规划不得随意变更，确需变更的，按规划修编程序进行修编。编制或修编商业网点规划要开展可行性研究，并向社会公开征求意见。

（二）明确商业网点发展目标。商业网点规划要立足实际，明确城乡商业的定位、布局、规模、结构以及对当地经济的贡献度等，可以量化的指标应提出具体目标。商业网点规划目标期限要与市县国土空间总体规划目标期限一致。

（三）细化商业网点规划内容。商业网点规划要明确各级商业中心的名称、区位、功能、数量、规模、业态、服务定位和特色等；对大中型商业基础设施、商贸流通项目、公益性商贸设施的空间布局、建设目标、建设规模、功能结构做出合理规划，加强规划的指导性、针对性和可操作性。

三、优化网点布局，突出建设重点

（一）城市商业中心。城市商业中心以国土空间规划确定的公共活动中心和综合性商业街区为主要空间载体，主要服务国内外消费群体，商业设施高度集聚。规划建设城市商业中心要结合城市功能定位，注重布局优质商业服务资源，拓展高端商务、现代商贸、信息服务、创意创新等功能，提升城市商业中心的辐射能力，优化商业广场、百货商场、购物中心规划布局，引导行业适度集中，支持现有大型商业设施转型升级。合理规划和建设商业综合体，从严控制大型商业综合体的规模和数量，避免出现商业过剩和同质化竞争。不得以商业综合体作为房地产开发的卖点，进行虚假宣传；建设单位不得采取返本销售或变相返本销售的方式销售商业综合体，不得采取售后包租或者变相售后包租的方式销售未竣工的商业综合体。

（二）区域商业中心。一般在大城市的次级中心和新城区，以及中小城市中心设立。区域商业中心与所在地区中心广场、公共活动中心相结合，服务本区域及周边区域的消费人群，依托交通枢纽、旅游景点、大型居住区和商务区建立，为城市内区域商业设施集聚区。规划建设区域商业中心要结合本区域内商业环境和消费特点，注重与市县国土空间总体规划相衔接，与所在区域总体布局、功能定位、产业结构、文化景观相协调，与所在区域社会经济发展水平、人口分布、购买力水平相适应，与城市商业中心形成错位和互补，形成不同的发展模式和特色。

（三）特色商业街区。特色商业街一般位于各类商业中心、

商务区、旅游景区等交通便利处，以带状街道建筑形态为主。规划布局特色商业街、步行街等，要注重结合当地实际情况，突出商旅文结合，以特色商品专业店、专卖店或特色餐饮服务、文化休闲服务为主，合理设置相关配套服务设施。把特色商业街区打造成为景观提升、业态优化、特色鲜明、场景智能的消费集聚区和城市文化名片。

（四）社区便民生活圈。社区便民生活圈是围绕城市社区设置，主要服务于所在及周边居民小区的居民，以满足居民基本消费为目标的属地型商业集聚区。社区商业设施以块状为主、条状为辅，采取相对集中或集中与适当分散结合的布局方式。规划建设社区商业中心要注重以人为本，鼓励发展多元化和生活化的商业业态，在提档升级中融合更多社会化功能、公益功能。打造一刻钟便民生活圈，完善基本保障类业态，发展品质提升类业态。推广南京、徐州、苏州等地邻里中心模式，建设集商业、休闲、文化等功能于一体的便民生活中心。鼓励品牌连锁企业进社区，农贸市场标准化改造，推动线上线下融合、店配宅配融合，科学布局智能快件箱、无人便利店、社区商品前置仓、智能菜柜等数字化智能化流通终端，形成便利化、智慧化、特色化的社区商业生活圈。

（五）县域商业中心。县域商业中心以本县城中心商贸区为基础，主要服务县城及周边地区居民，以满足县城百姓日常综合消费需求为目标，商业设施向心聚集。规划建设县域商业中心要

因地制宜，强化县域商业体系建设，引导大中型商贸企业渠道下沉，改善县域商业消费环境，鼓励发展新业态、新模式，提升县域居民消费体验。推进县城综合商业服务中心和物流配送中心提档升级，培育有本地文化特色的商业业态，优化提升县域辐射能力。支持有条件的地区县城商业服务设施高端化发展，打造全国县域商业服务业高质量发展新高地。

（六）乡镇商贸集聚区。乡镇商贸集聚区以乡镇集贸市场、大中型商超、便民店等为基础，主要服务本地乡镇村居民，以满足农村居民日常综合消费为目标。规划建设乡镇商贸集聚区要结合乡村振兴战略，完善提升乡镇商贸流通基础设施，满足农村居民消费升级需求。鼓励企业通过自建、合作等方式，建设改造一批乡镇商贸中心，注重丰富购物、休闲、娱乐、金融网点、农资商店、连锁超市等业态，提升农村商贸流通服务质量和水平，改善乡村消费环境。引导乡镇商贸中心向周边农村拓展服务，满足农民消费升级需求。鼓励改造农村传统商业网点，发展新型乡村便利店。完善县、镇、村三级物流配送体系，解决“最后一公里”问题。经济发达镇可根据人口规模、消费水平、区域特色等，参照县域商业中心标准和模式规划布局商业网点。

（七）商品交易市场。根据区位、交通和产业优势，按照因地制宜、准确定位、突出特色的思路，合理布局商品交易市场。结合国土空间规划、环境综合整治、产业布局调整、城区建设改造，依法关闭、搬迁、整合现有不符合规划、影响交通、有重大

安全隐患的商品交易市场。优先布局经营环境良好，服务设施完善，具备电子商务、研发设计、展览展示、品牌孵化、电商直播、物流配送等创新功能的市场，培育商产融合的产业集群和平台经济龙头企业。

（八）农产品市场。农产品市场主要包括农批市场和农贸市场。综合考虑人口布局、交通和用地条件，按照体现公益性、扩大覆盖面、促进农产品流通的原则，优化农产品批发市场结构和布局。建设完善冷藏保鲜、物流配送、分拣包装、检验检测、电子结算、废弃物处理等基础设施，提升农批市场电子化、信息化、智慧化水平。农贸市场要按照明确分级设置、方便群众生活的原则，同规划建设、土地供应相衔接，优化在城乡居住集中区的布局，新建居住社区必须配备至少一处农贸市场。鼓励农贸市场改善经营环境，拓展和集成各类生活服务，促进线上线下融合发展，为居民日常生活提供便利。

（九）商贸物流园区。依托商贸物流节点和消费中心城市，结合国家物流枢纽、综合立体交通网，围绕商贸集聚区、大型批发市场、口岸等载体规划建设商贸物流园区。布局完善园区内仓储、运输、配送、信息、商品展示、电子商务、融资保险等相关配套设施。重点发展冷链物流园区基地，培育一批智慧物流平台。引入数字经济新资源、新模式，打造集科技创新、数字经济、产业升级为一体的产城融合示范园。

四、加强规划管理，强化制度保障

(一)加强规划实施管理。各地要强化规划的指导约束作用,在遵循国土空间总体规划的基础上,将商业网点规划主要内容纳入详细规划中,制定有利于保障商业网点规划实施的政策。鼓励以项目化方式实施推进商业网点规划,倡导各地采取多种形式创新规划管理方式,加强规划实施的约束性和可操作性。各地国土空间规划管理委员会要将商务部门列为成员单位,各地商务部门要与有关部门加强协调沟通,切实做好本区域商业网点布局的指导、协调、监督和管理。

(二)加强信息监测共享。各级商务部门要会同发展改革、自然资源、住房城乡建设、农业农村、统计等部门,建立商贸流通建设项目信息共享机制。各级商务部门会同统计等部门开展商业网点统计调查,探索建立商业网点建设信息平台 and 监测预警制度,有效引导商贸流通领域投资。

(三)加强大型商业项目管理。严格落实大中型商业网点布局规划融入国土空间规划的“多规合一”,大型商业项目在立项和规划审批时,应征求商务部门意见,落实用途管控,保障商业网点规划有效实施。对当地商业环境影响较大的商贸流通项目,商务等部门要组织相关单位、行业专家、公众代表召开听证会或论证会,并向属地政府提出消除不利影响的建议。

(四)强化部门协同配合。各级商务部门要加强与发展改革、财政、自然资源、住房城乡建设、农业农村、统计等相关部门的沟通协作,建立商业网点规划、建设和管理的责任清单。合理安

排经费保障商业网点规划编制实施,健全事中事后监管与评估机制,规范商业网点管理,促进商业网点健康有序发展。

附件：城乡各级商业中心建设参考标准

附件

城乡各级商业中心建设参考标准

一、城市商业中心。服务中心城市及其辐射范围区域，可结合轨道交通站点建设，形成立体商业空间。鼓励布局大型购物中心、精品百货店、国际品牌旗舰店、高端特色主题商场、连锁品牌专卖店、高端酒店、大型专业店和专卖店、文化娱乐和餐饮等多元化、体验式业态，促进国际奢侈品品牌、快时尚品牌、老字号品牌和本地特色品牌集聚发展。限制发展大型超市、仓储式超市、商品交易市场、旧货市场、专业街、农贸市场等业态。

二、区域商业中心。服务城市区域中心及其辐射范围区域，适度布局规模适中的购物中心、百货店、仓储式商店、大型综合超市、专业店、品牌专卖店、餐饮网点、商务酒店和文化娱乐网点等。控制发展商业综合体、商品交易市场和旧货市场，积极引导专业市场升级改造和外迁，结合城市文化特色和消费升级，推动传统百货、专卖店等业态提档升级，改造提升小饭店、小商铺等业态。

三、特色商业街区。一般位于各类商业中心、商务区、旅游景区等周边交通便利处，以带状街道建筑形态为主，长度一般在500米以上为宜，主营行业特色店数量占50%以上。突出商旅文

结合，以体现特色商品的专业店、专卖店或特色餐饮服务、文化休闲服务为主。鼓励提升体验式消费业态配比，加快发展电商线下体验、亲子体验、文化创意等新兴业态。

四、社区便民生活圈。服务所在城市社区，服务常住人口规模5—10万人左右，服务半径800米左右，支持利用存量商业网点升级改造，鼓励布局社区型购物中心、邻里中心、社区综合服务平台、生鲜超市、便利店、专业店、农贸市场、餐饮网点、美容美发、家政服务、维修、药店、物流配送、电影院、咖啡馆、饮品店、旅馆、医疗保健、中介服务、宠物服务、教育培训、书店、健身房、托幼养老、汽车美容、酒吧等业态。

五、县域商业中心。服务所在县域及周边乡镇区域，结合县域经济发展和消费群体特征，突出购物、休闲娱乐、生活体验等功能，实现更优的商住平衡，鼓励布局购物中心、综合超市、农贸市场、便利店、专业店、餐饮网点、电影院、健身房、咖啡馆、面包店、健身房、教育培训、医疗保健等业态。

六、乡镇商贸集聚区。服务所在乡镇及周边农村地区，服务人口不低于2万人，辐射半径一般在5公里以内，注重提升商业基础设施，以信息化手段联通城市商业资源，鼓励布局超市、便利店、餐饮网点、生活服务网点、小商品市场、专业店（农资）、农贸市场、文化休闲服务等业态。

各级商业中心建设规模，具体可根据当地城市和农村服务人

口数量因地制宜、合理确定。

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，
省法院，省检察院，省军区。

江苏省人民政府办公厅

2021年7月27日印发
