

# 北京市“十四五”时期绿化隔离地区建设发展规划

# 序 言

“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，是北京落实“四个中心”战略定位、建设国际一流和谐宜居之都的关键时期，也是绿化隔离地区（以下简称“绿隔地区”）承上启下、攻坚克难、提质增效，迈入生态文明建设新阶段的关键时期。按照《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称“总体规划”）总目标，全面实现绿隔地区减量提质增效和集体产业、基础设施、民生保障、社会管理的城乡一体化发展，“十四五”时期绿隔地区将继续坚持疏解与整治并举，深入落实总体规划目标任务，推进第一道绿化隔离地区（以下简称“一绿地区”）城市化建设，推动第二道绿化隔离地区（以下简称“二绿地区”）城乡融合发展，强化对首都核心功能的战略服务保障作用，提升居民幸福感和满意度。

《北京市“十四五”时期绿隔地区建设发展规划》以党的十九届五中全会精神和习近平总书记对北京重要讲话为根本遵循，依据《中共中央关于制定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》《中共北京市委关于制定北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》和《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二

○《三五年远景目标纲要》编制，与总体规划紧密衔接，与市级相关部门及相关区的“十四五”规划充分对接，明确绿隔地区建设发展的总体目标、主要任务及重点区域等，是绿隔地区近期建设发展的行动纲领。

# 目 录

一、“十三五”期间主要成就.....	1
二、新时期建设发展要求 .....	4
三、“十四五”时期总体目标.....	7
四、“十四五”时期主要任务.....	11
五、“十四五”时期重点区域发展指引.....	24
六、实施保障 .....	29
附图.....	32
01 绿隔地区规划范围示意图	
02 重点区域示意图	

## 一、“十三五”期间主要成就

### （一）践行习近平生态文明思想，生态空间建设取得进展

深入贯彻习近平生态文明思想，积极做好首都绿隔生态建设的大文章。“十三五”时期一绿地区绿色空间规模不断扩大，绿化质量持续提升，建成公园 102 个，规划公园实施率达到 93.5%，“一环百园”的城市公园环初具规模。落实以人民为中心的思想，不断提高公园现代化服务水平，满足人民群众对优美环境、优质生态产品、优秀生态文化的新需求、新期待。二绿地区加强大尺度绿化建设，完善郊野公园环体系，完成绿化 8.7 万亩，建成郊野公园 40 处，初步形成了环绕城市的绿色生态景观带。积极探索首都大尺度绿化空间建设新模式，以温榆河公园为示范，打造“生态、生活、生机”相结合的游憩空间，进一步推动实现环绕首都的绿色景观带、生态服务带、休闲游憩带。

### （二）落实总体规划目标任务，减量增绿工作成效显著

紧紧围绕“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”的时代课题，多措并举，完成总体规划第一阶段任务。总体规划实施以来，一绿地区城乡建设用地减量约 20 平方公里。二绿地区城乡建设用地减量约 42 平方公里，超额完成总体规划到 2020 年的阶段任务。减量增绿工作为构建平原地区生态安全格局、遏制无序发展，提高首都核心功能的生态安全韧性奠定了坚实

基础。

### （三）推广王四营乡减量发展试点经验，城乡治理水平持续提升

以朝阳区王四营乡为试点，创新低成本高效率的实施模式，形成可复制、可推广的样板。聚焦将试点经验上升为政策支撑，按照区域统筹、过程管理、精准施策要求，编制印发《关于推进一绿地区城市化建设全面加强过程管理的实施意见（试行）》《关于加强一绿地区农民回迁安置住房项目过程管理措施的意见（试行）》和《关于加强一绿地区集体产业项目过程管理措施的意见（试行）》。积极推广试点经验，编制朝阳区十八里店乡、管庄乡、平房乡，丰台区花乡中部组团等规划综合实施方案，印发《关于王四营乡宅基地管理经验及管控措施的通知》，进一步加强了宅基地的规范管理。朝阳区一绿地区第一批 6 个试点乡基本完成城市化任务，第二批 5 个试点乡拆迁腾退有序推进，乡、村两级产权制度改革全面深化，常营乡级产权制度改革全面完成。丰台区一绿地区城市化统筹试点建设取得显著成效，5 个村已实现整建制农转居，13 个村实现撤村。

### （四）推进城乡一体化建设，稳步提升农村农业现代化水平

二绿地区持续提升乡镇空间治理能力，推广通州区马驹桥镇统筹治理全域全类型土地的实践经验，探索减量要求下乡镇现代化治理新路径。按全市乡村振兴工作部署，以美丽乡村建

设为抓手，统筹开展农村垃圾治理、厕所革命、绿化美化、给排水设施建设、“四好”农村路建设等，农村人居环境得到全面改善。落实“十百千万”畅游行动，发挥绿隔地区生态供给的区位优势，不断推进休闲农业、乡村旅游转型提质，拓展农村产业新业态、新模式，提高绿隔地区的发展活力。

#### （五）不断完善基础设施建设，保障城市运行安全高效

持续推进新城与中心城区交通联系。推进轨道交通建设，新增3条市郊铁路线路，轨道交通里程由“十三五”初554公里增至“十三五”末727公里。新建在建广渠路二期、西外大街西延、丽泽路等6条快速路和多条跨区域主干路。助力推动京津冀区域交通一体化，为交通骨架建设完善提供承载空间。京张高铁、京雄城际相继开通运营。大兴机场北线中段及东延段、大兴机场北线中段及东延段、京礼、京台、首都环线、京秦等8条高速公路建成通车，市域内国家高速公路网断头路清零，推动形成京津冀核心区1小时交通圈和相邻城市1.5小时交通圈。提升地区水安全保障能力，洪涝灾害抵御能力得到加强。持续推进河道综合治理，逐步提升骨干河道防洪标准，实施温榆河、北运河（通州段）综合治理工程，稳步推进永定河综合治理与生态修复。加强蓄洪区建设，建成宋庄蓄洪区、西郊雨洪调蓄工程等，扩大了雨洪调蓄空间，提升了区域防洪防涝能力。建成大灰厂门站、沙子营高压A调压站、罗奇营220千伏变电站、大灰厂110千伏变电站等场站设施，为城市的发

展提供了有力支撑。同时，实施“煤改清洁能源”和“减煤换煤”工作，以电网改造为重点，多能联动，加快推进农村地区能源结构调整。建成良乡地表水厂（一期）等供水厂，稳步推进城镇供水管网工程、自备井置换、农村饮水安全巩固提升工程，加大集约化供水设施及村级供水设施更新改造力度，推动农村供水站净化消毒设备安装，强化农村饮用水卫生监测，农村地区供水条件得到进一步改善。建成上庄再生水厂（一期）、高安屯再生水厂、青龙湖再生水厂（一期）、西红门再生水厂（一期）等再生水厂，进一步完善污水收集管网，污水收集效能明显提升，城镇地区基本实现污水处理设施全覆盖，农村地区污水治理得到有效推进，水平大幅提升。

在取得上述成就的同时，也应看到绿隔地区仍然存在区域发展不平衡不充分问题，民生保障和社会治理仍然存在短板，完成下一阶段减量提质增绿目标任务压力仍然很大，工作仍然艰巨。

## 二、新时期建设发展要求

“十四五”时期是北京落实首都城市战略定位、建设国际一流和谐宜居之都的关键时期，也是绿隔地区建设承上启下、砥砺前行、攻坚克难，迈入高质量发展的关键期和转型期，绿隔建设应对外部环境挑战任务艰巨。绿隔地区建设要主动对标国家、北京“十四五”发展蓝图，依托各部门各区的团结协作、共同奋斗，立足新阶段、践行新理念、回应新期待、谋划新格

局，为高质量推进近期建设发展，实现远景目标奠定坚实基础，奋力谱写新时代发展新篇章。

### （一）生态文明建设的系列要求，拓展了绿隔地区建设的维度

习近平生态文明思想强调山水林田湖草沙生命共同体的系统性建设，统筹林田资源保护与利用，系统推进生态保护和修复，综合提升整体生态效能，突出地区风貌特色成为绿隔地区发展的新重点。新一轮国土空间规划改革体系下，规划管控对象从以城乡建设用地为主拓展到全域全要素管控，对以往管控较为薄弱的非建设用地空间提出了更高的要求，需不断完善非建设用地管控体系，做好与各层级法定规划的衔接。“十四五”时期，我国生态文明建设以降碳为重点战略方向，为促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变，绿隔地区作为首都生态文明建设的重要阵地，需进一步落实绿色、低碳发展理念，把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局，为实现双碳目标做出重要贡献。

### （二）减量发展进入攻坚期，减量压力更加凸显

绿隔地区是全市城乡建设用地减量的重点地区。随着减量发展进入攻坚期，需要坚定不移地贯彻新发展理念，提高构建新发展格局的能力水平，始终胸怀两个大局，牢牢把握首都工作特殊性，增强机遇意识和风险意识，准确识变、科学应变、主动求变，以减量倒逼集约高效发展，同步研究配套实施路径

和保障措施，以首善标准不断推进绿隔地区高质量绿色发展。

### （三）满足人民群众对美好生活的新期待，对城乡治理能力提出更高要求

绿隔地区与其它区域发展不平衡不充分问题依然突出，城乡之间、区域之间差距依然明显。未城市化区域在基础设施建设、公共设施配置、生态环境改善、社会基层治理等方面还存在一系列短板和薄弱环节。地区经济发展动能亟待加强，居民生产生活水平有待提高，绿色开敞空间还需持续扩大，生态效益和整体环境品质有待进一步提升。城乡居民多元化、人员复杂化、利益诉求多样化，对新时期城市治理能力提出了更高的要求。需进一步剖析绿隔地区发展建设中的问题和瓶颈，逐步完善政策制度体系，积极探索城乡融合发展新路径，固化城市化建设新模式，加大政策创新力度，大力扭转重建设、轻治理的倾向，持续增强社会治理的总体效能。

### （四）历史遗留问题复杂多元，需要政策机制上的主动创新

一绿地区自 1986 年正式启动，其实施进程与政策制定紧密相关，针对不同历史时期面临的重点问题，经历了缓慢启动、快速发展、一村一策到全面统筹的历史演变过程，积累了丰富的实践经验，并在不断总结问题的过程中探索创新实施路径和相关政策保障。1993 年版北京城市总体规划中首次提出建设二绿地区；2003 年二绿地区规划得到市政府批复，确定了九楔五

限的绿色空间总体结构；2016年版北京城市总体规划确定二绿地区总面积约910平方公里，并进一步强调其作为城市战略性绿色空间的重要作用。然而，二绿地区长期以来缺少政策支撑与规划引导，实施动力不足，难以应对复杂多元的治理问题。

面对新阶段、新形势、新要求和新目标，绿隔地区规划实施需算好“历史账、规划账、时间账、效果账”四本账，加强区域统筹、过程管理、精准施策，健全完善规划实施的制度保障体系。完善成本审核机制，坚持做好绿隔地区涉及项目的成本审核；健全先供先摊机制，推动绿隔地区土地收益优先解决本区域问题；建立耕地保护机制，将绿隔地区耕地保护纳入国土空间规划一张图管控；加强过程监管机制，按规划实施单元理清建设任务，落实主体责任，将工作底数、建设项目、工作进度落点落图，做到全过程清单式管理。

### 三、“十四五”时期总体目标

#### （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，深入贯彻习近平生态文明思想以及党的十九届五中全会精神，落实北京城市总体规划和《北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纲要》，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，高质量建设绿隔地区。落实以人民为中心的发展思想，按照“七有”“五性”要求，以治理现代化为抓手，创新超大城市基层社会治理模式，满足首都人民对

美好生活的更高要求，为建设国际一流和谐宜居之都做好服务保障。

## （二）基本原则

坚持保障首都功能。全面落实首都发展战略和总体规划实施任务，紧紧围绕首都“四个中心”建设，加强系统谋划，提升首都核心功能生态安全韧性和战略服务保障能力，使绿隔地区建设融入首都发展大局，服务首都战略远景。

坚持提升生态功能。坚持山水林田湖草沙生命共同体系统治理，严守生态保护红线和耕地保护红线，大力推进生态保护与修复，巩固维护生态安全格局，提升生态服务功能，促进生态价值转化，强化生态产品供给，使习近平生态文明思想在首都绿隔地区落地生根。

坚持以人民为中心。按照“七有”“五性”要求，加大保障和改善民生的工作力度，把绿隔建设落实在改善人民生活品质上，积极回应人民关切，提升民生福祉，主动治理，对群众需求实施服务供给侧改革，不断满足人民对美好生活的需要。

坚持城乡统筹发展。推广王四营乡减量发展试点经验，固化一绿地区城市化建设新模式。深入实施乡村振兴战略，探索二绿地区城乡融合的发展新路径。以城乡资源要素合理配置、公共服务设施均衡优化、基础设施共建共享、集体经济转型升级为抓手，高质量构建绿隔地区发展新格局。

## （三）总体目标

对接《北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的要求，一绿地区作为环绕京城的绿色“项链”不断闭合完善，生态环境更加优美宜居，“生产、生活、生态”高度和谐统一；二绿地区作为拱卫京城的“九楔”廊道更加巩固，人民群众的获得感、幸福感、安全感明显增强。初步建成与首都城市发展相匹配的生态绿色、和谐宜居、生机活力新高地，实现绿隔地区“一减五提升”。

**一一城乡建设用地规模稳步减量。**持续控新增、促减量、优存量，进一步促进总体规划减量指标逐层分解，夯实减量任务。开拓高质量发展空间，扩大优质生态空间，提供优美生活空间。

**一一服务首都能力明显提升。**持续推动非首都功能疏解，进一步强化服务“四个中心”，战略发展定位更加明确，全域空间功能谋划更加清晰，对中心城区和新城的交通保障能力明显提升，市政基础设施更加安全可靠、绿色高效，洪涝防治等风险抵御能力持续增强。

**一一生态建设水平明显提升。**加强山水林田湖草综合治理，融合贯通大尺度绿色空间，实现绿色开敞空间扩大化、系统化、生态化、自然化，形成“生态、生活、生机”三生融合的生态空间保护修复实践。加强耕地保护和合理利用，合理优化林田空间，水环境和水质量达到市级标准，景观和生态功能不断提升，生态修复和保护实施持续加强，生物多样性和生态服务功

能进一步提升。促进自然资源价值转化，让群众享受更优质生态服务，谋划人与自然和谐共生的新格局。

**——民生保障能力明显提升。**坚持以人民为中心，持续增进民生福祉。围绕“七有”“五性”要求，多措并举，健全全民覆盖、普惠共享、多元完善的公共服务设施体系，确保居住、就业、教育、医疗、体育等主要公共服务合理布局、补齐缺口，持续提升基础设施承载能力、保障能力，实现人居环境质量明显改善，持续增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

**——产业发展质量明显提升。**围绕“三城一区”及“两区”建设，发挥中心城区、新城的带动作用，推动绿隔地区产业与周边地区有机融合、联动发展。加快构建集体经济高质量发展体系，不断提高地均、人均产出效率，发挥好集体经济对劳动力安置、农民增收的保障作用，提升集体经济发展质量。

**——社会治理效能明显提升。**持续提高社会治理水平，打造党建引领、多方参与、居民共治的基层社会治理体系，有效引导和发挥群众参与社会治理的积极性、主动性、创造性，增强街道（乡镇）指导下的物业管理工作能力，推动治理机制日益完善。

展望 2035 年，将形成自然生态、蓝绿交融、和谐亲民、安全韧性、可持续发展的城市公园环和郊野公园环。建成城乡融合发展，人民生活更加美好，生产、生活、生态“三生”空间有机结合、协调发展的高品质区域。基本实现治理体系和治理

能力现代化，制度体系更加完善。实现一绿建成、全面实现城市化，二绿建好、加快城乡一体化的总体目标。全面实现城乡规划、资源配置、基础设施、产业、公共服务、社会治理一体化，为落实“四个中心”战略定位、建设国际一流的和谐宜居之都提供有力支撑。

#### **四、“十四五”时期主要任务**

##### **（一）严格落实减量发展任务，释放服务保障空间**

##### **1. 落实减量增绿指标任务，持续开展“疏整促”专项行动，精准拆违，疏堵结合，深入推进非首都功能疏解工作**

坚持违法建设精准拆除与城市修补、生态修复并重，疏解与治理并举，一体化推进非首都功能疏解、区域综合治理和优化升级。精准开展绿隔地区违法建设治理，逐步实现存量违法建设持续消减的目标，严禁新增违法建设。结合“疏整促”专项行动和城市更新，编制实施方案，制定拆违、减量实施行动计划，形成年度减量方案和减量腾退项目库，做到精准拆违和拆迁腾退，持续推进“两线三区”空间结构优化，完善生态安全格局。加快拆违腾退空间优化提升，推进拆违腾退土地高效集约利用。腾退空间紧密结合“留白增绿”、“腾退还绿”、公共服务设施“查漏补缺”、公共空间改造提升等内容，将疏解腾退空间优先用于绿色开敞空间、基础设施和公共服务设施建设，补齐民生短板。

##### **2. 继续推动人口调控，加强人口倒挂村疏解整治**

统筹人口调控与环境整治、违建拆除等各项工作，全面整治“群租房”“大棚房”问题，加强人口倒挂重点村集体建设用地和宅基地房屋出租管理，依法治理违规、无序出租房屋行为。完善人口统计工作机制，定期评估绿隔地区人口数量变化，加强外来人口日常管理，优化人口调控策略。

### **3. 推进市属国有企业用地统筹减量与改造提升研究，确保绿隔地区减量实施任务无遗留**

以实现总体规划、分区规划为目标，按照“统筹规划、改造升级、配套服务、留白增绿”原则，分类、分期、分批探索国有用地减量、更新改造的实施路径，研究绿隔地区市属国有企业用地统筹减量与改造提升的相关措施和办法。

#### **（二）持续提升绿色空间品质，强化生态服务能力**

### **4. 大力推进两道公园环及绿道系统建设，持续提高绿色开敞空间占比**

加强生态要素全面统筹和系统治理。研究编制一绿地区公园环系统规划，坚持整体性、系统性原则，促进非建设用地集中连片，对未实现规划绿色空间区域建立台账，织补修复、细化完善，全面提升生态服务功能，让城市回归自然、回归生态。推动一批重点公园建设，聚焦“三山五园”地区整体保护，十八里店、南苑等区域城市公园群建设，实现绿带互通、绿道贯通、生境相连的系统性城市公园环。

研究编制二绿地区郊野公园环规划，二绿地区围绕百园建

设目标，合理安排建设时序，引导绿色空间集中连片，规模化提质增效。完善郊野公园体系，重点推进沙河、温榆河、东郊、台湖四个大尺度公园建设。推广温榆河公园“生态、生活、生机”相结合的建设理念，统筹提升郊野公园生态、景观和游憩服务功能，留白、留野、留趣，丰富植物多样性，在大尺度郊野公园和平原生态林中因地制宜的建设生态保育小区，营造本杰士堆、小微湿地，为鸟类和小动物创造栖息环境，促进人与自然和谐共生。将中心城区与外围空间联系的九条楔形生态空间打造成为城市“新风”系统。

研究编制绿隔地区绿道网规划，加强公园小径和周围绿道衔接，增强公共交通与郊野公园匹配度，提高两道公园环内各公园的可达性。研究制定绿道建设相关标准和设计导则，落实一批城市绿道和森林步道建设项目，增强公园环的互联互通性，使城市绿色环境从“好看”转向“好用”。

### **5. 大力提升公园建设品质，不断塑造精品示范空间**

落实生态惠民、生态利民思想，以人民为中心提升公园建设品质，补充完善公园配套服务设施，提高人性化设计水平，织补城乡绿色游憩网络。一绿地区加快由郊野公园向城市公园的转型升级，提供更多富有活力、魅力的高品质绿色休闲活动场所，让百姓生活融入自然，享受更优质的生态服务。

明确绿隔地区公园分类、建设要求、相关配套设施的规范标准，优化审批路径。完善相关配套政策，加大绿隔地区公园

建设、管理、养护的资金投入，推动长效管护机制落地见效。

## **6. 统筹林田资源保护与利用，推进生态系统治理，提升整体生态效能和碳汇能力**

加强全要素资源统筹，坚持生态优先和山水林田湖草系统治理，加大对非建设用地治理和土地腾退力度。优化提升绿色开敞空间整体生态效能，实现公园环布局合理、四季景观优美、地域特点浓郁、生物多样性丰富等多重目标。坚持增绿固碳，通过生态保护修复，提高生态碳汇能力。

坚守耕地规模底线，确保耕地和永久基本农田规模总量、空间布局达到上位规划要求，促进适度集中连片。强化耕地生态效益，稳步提升其调节气候、净化空气、涵养水分、分解有害物质、维持生物多样性和景观异质性功能。积极探索耕地保护空间与一绿城市公园环有机融合新路径，不断提高耕地的绿地、景观等功能。研究二绿地区农业种植结构引导及调整政策，制定都市农业发展指导意见，加强耕地生态管控引导与动态监测监管，防止耕地“非农化”“非粮化”。

加强森林养护和生物源地保护，按照林木生长健康、林分结构合理、林相景观优美、林间步道完整、附属设施齐备的管护目标进行生态林养护，保护重要生物源地。

主动应对林田空间矛盾，研究提出解决策略，逐步开展林农复合、林田空间调整补划工作，引导林田资源结构优化，研究制定规划实施配套政策。

## 7. 推动水系河网的生态修复，推进海绵城市建设，稳步提升区域防洪防涝能力和水生态环境品质，促进蓝绿空间有机融合

优先进行河道整治和蓄洪（涝）区建设，重点疏挖治理承担建设区排水下游出路的河道，提升防洪防涝能力。统筹修复绿隔地区水生态环境。采取多种控源截污措施，通过开展城镇及农村污水收集处理设施建设减少污水直排，通过海绵城市建设、清管行动、雨污混接错接治理提高城市面源污染控制水平，通过化肥农药减量增效降低农业面源污染影响，综合减少污染物入河。综合采用植被恢复、岸线修复、水系连通、生态廊道建设等措施，积极推进河道生态修复。通过河道缓冲带建设、生态清洁小流域建设、湿地以及自然保护地建设等措施，提升水生态涵养功能，丰富生物多样性，改善滨水空间环境品质。在满足蓄洪（涝）区功能和保证实施的基础上，结合湿地、公园绿地、森林、农田等绿色空间，共同形成良好生态效应与景观价值，促进生态空间的复合利用，保障区域生态功能的实现和生态品质的提升。

（三）不断完善基础设施支撑，保障城市稳定安全运行

## 8. 加强市政生命线廊道空间保障与管控，推动市政场站设施建设，保障城市稳定安全运行

加强规划市政廊道空间的用地管控，严格落实防护要求；推动规划水厂、电力、燃气等市政场站设施建设，落实防护要求，

合理安排建设时序，保障城市安全、稳定、高效运行。

## **9. 保障绿隔地区重要交通网络建设，推动实现交通廊道的生态化、低影响化**

保障轨道交通发展，让“城市跟着轨道走”，以提升可持续发展效益和质量、系统化破解近期发展重点问题、服务重点区域为核心，推进轨道交通线路建设。加快推进干线道路网建设，引导城市功能区优化布局，保障中心城区和新城之间的快速交通联系。

发展生态化、绿色化交通，优化交通与生态空间布局，引导生态拉链、生态廊桥等生态技术应用，探索交通廊道生态化管控建设方式，促进交通和生态协同发展。提供多样化交通模式，有效应对生态旅游带来的交通需求。

按照相关建筑停车配建标准，结合绿隔地区公园建设以及用地功能及其交通出行特征，设置园区停车场等交通设施。加强绿隔地区慢行交通网络的建设，加强与城市绿道、蓝网的三网融合，提高可达性和系统性。

**（四）多措并举补齐民生短板，健全城乡一体公共服务体系**

## **10. 推动区域教育高质量发展**

全面落实教育优先发展战略，继续挖掘和利用教育设施用地，持续扩大基础教育供给，进一步优化结构布局，补齐绿隔地区教育设施短板，促进教育资源均衡配置，保证教育设施与

回迁安置等新建居住小区同步建设。

### **11. 增强医疗卫生服务能力**

精准补齐绿隔地区医疗服务设施的结构性缺口，高标准建设基层卫生服务机构，提升薄弱地区医疗服务水平。做实社区（村庄）公共卫生委员会，加大街乡镇对社区（村庄）的专业技术支持力度，推动建设健康社区（村庄）。通过建设村级医疗卫生机构、巡诊、政府购买服务等多种形式，实现村级医疗卫生机构全覆盖，常态化做好疫情防控。

### **12. 丰富公共文化服务供给**

深入推进全国文化中心建设，稳步提升绿隔地区群众文化获得感，加快文化旅游项目建设，推动产业蓬勃发展，提供高效优质的公共文化服务，不断满足群众基本文化需求。繁荣生态文化，结合大运河文化带、西山永定河文化带，丰富南北中轴线文化、东西长安街延长线文化，保护挖掘农业文化、苑囿文化，开展绿色名片行动，打造绿隔地区生态文化亮点。

### **13. 提升公共体育服务水平**

建设群众身边的体育设施，结合不同空间圈层的现状特征，完善体育设施层级配置，推动城乡均衡发展。结合重点功能区和新市镇、特色小镇，规划建设一批高品质的体育设施。加强体育场地与绿色开敞空间、公共服务设施、商业文化设施等共建共享。补齐回天地区、城市南部地区等公共体育设施短板。鼓励各主体利用工业厂房、商业楼宇等存量建筑空间更新改造

建设体育设施。结合大运河、温榆河、永定河等生态水系资源及郊野公园、城市公园等生态空间，承接市区级体育赛事。

#### **14. 完善养老服务体系**

推动就近精准养老服务体系基本形成和覆盖失能老年人、重度残疾老年人的长期照护服务体系基本建立，推动实现街乡镇养老照料中心和社区（村庄）养老服务驿站全覆盖。以“政府兜底、市场主体、社会参与、家庭基础”养老责任模式，加快构建完善的医疗服务体系，全面推进医养结合，鼓励养老服务事业与产业协同推进、居家养老与机构养老统筹发展。

##### **（五）全面加强城乡空间治理，提升生产生活水平**

#### **15. 强化全域统筹与管控能力，不断优化国土空间开发保护格局，合理配置土地资源**

一绿地区坚持推广王四营乡减量发展试点，继续坚持以乡镇为统筹实施单元，全面承接落实上位规划，强化全域空间管控，对标对表控制性详细规划和规划综合实施方案编制要求，衔接各专项规划，深化实施单元方案。加强区级层面的统筹力度，按照区域统筹、过程管理、精准施策的要求，在规划方案编制、征地手续办理、土地收储等方面进一步形成合力，完成其余试点的规划方案深化工作，加快推动试点乡安置房项目审批建设。

高质量编制二绿地区减量提质规划，明确二绿地区减量提质发展总体框架，统筹山水林田湖草等生态要素，优化全域生

态功能布局，塑造农为底、水为脉、园镶嵌、景交融的全域景观格局，做好减量增绿任务分解，研究规划指标体系，加大建设管控力度，制定二绿地区规划建设管控的指导意见，指导开展规划实施和综合治理。

## **16. 加快推进产业升级和业态重塑，促进产业发展与地区特色和城乡功能深度融合**

以疏解腾退促空间优化提升，加快推动产业转型升级。以乡镇为单元积极开展疏解腾退空间的改造提升工作，对接所在区域的发展定位和要求，集约高效利用生产空间，科学调控、细化明确产业准入门槛。健全产业用地全生命周期管理机制，提高地均产出。优先安排集体产业用地建设租赁住房、配置高精尖产业项目、提供高品质城乡公共服务，利用腾退用地留白增绿、拓展绿色空间。

进一步强化“村地区管”，加大区级统筹力度，落实区级管规划、管用途、管合同、管程序、管监督、管查处的权责。条件比较成熟的区可成立区级统筹的集体产业建设运营平台，探索研究集体产业用地指标跨区域统筹实施路径，提升土地利用效率。

## **17. 抓好美丽乡村建设，提升城乡一体化发展水平，研究低成本就地城镇化的实施路径**

继续推进美丽乡村建设，因村施策深化农村人居环境整治提升，持续开展供水排水、电网、公厕户厕、街坊路、垃圾收

集处理、农宅抗震节能等基础设施建设与改造，健全农村基础设施长效管护机制。落实“七有”“五性”要求，补齐农村地区公共服务设施短板，推动新城资源向镇村下沉，促进教育、养老和生活性服务业共建共享，加强城乡服务一体化。完善镇村交通基础设施服务，提高农村道路可达性和连通性，提升交通设施服务品质和效率，加强城乡交通一体化。

针对部分地区村庄集并的发展需求，在充分尊重农民意愿的基础上，研究减量目标下就地城镇化的实施路径，在土地转用、社会保障、资金支持等方面研究配套政策。

### **18. 加快农民安居建设，提升居住品质，增强群众幸福感和满意度**

优先安排农民安置房建设，借鉴王四营乡减量发展试点“新四合”理念（用地整合、功能组合、空间围合、高低结合），高质量进行规划设计，严格控制建设规模与开发强度，塑造与城市整体风貌更加融合的空间环境，提供更加宜居的生活场所。

加快平衡资金地块上市，依托土地储备、棚户区改造、环境整治、试点建设、重点项目带动等路径，积极争取疏解专项资金以及各类基金贷款支持，降低城市化建设的时间、资金等综合成本。

### **19. 聚焦社区村庄管理，推动社会治理创新**

推进一绿地区“撤村建居”工作。细化社区规模标准和社区工作者配备比例，稳妥推动撤村建居和街道、社区规模调整。

妥善解决城市化进程中的遗留问题，按照“撤村不撤社”的原则，实行社区居委会建制，确保村民的财产权利得到有效维护和保障。

坚持因地制宜、分类施策，推动小区组建业委会（物管会），选择合适的物业服务模式，明确物业服务标准、收费标准，逐步实现常态化物业管理服务。运用物联网、大数据、人工智能等现代信息技术，推动社区建设数字化、智能化。

开展智慧平安小区（村庄）建设行动，开展社区、楼宇安防系统智慧化改造。针对平房区、老旧小区等重点区域，进一步优化物理封闭措施，加强技防设施建设，将科技手段与“北京健康宝”等防疫成果融合应用，巩固疫情防控效果。

#### （六）扎实推进绿色低碳发展，践行生态文明理念

### 20. 以绿色发展为引领，推动绿色低碳的用能方式，降低能耗水平，为全市“碳减排碳中和”做出积极贡献

提高再生水用于绿化灌溉的利用水平，引导公园绿化用水使用再生水替代清水资源，完善干线管网建设，力争具备条件的公园绿化用水全部使用再生水。

巩固清洁能源改造成果，加强可再生能源发展力度，按照采暖清洁化、热水光热化等理念，积极推进空气源热泵、地源热泵以及分布式光伏技术应用。

以垃圾分类和废弃资源化利用为重点，坚持减量化、资源化、无害化处理原则，提高垃圾分类收集、固体废弃物资源化

和集中处理处置能力，实现生活垃圾无害化处理率 100%。充分利用公园生态优势，探索有机垃圾综合处理模式，采用“落叶化土、还肥于林”的生态循环方式，通过园林覆盖、堆肥等形式，推广园林废弃物就地处理。

**（七）全面落实推动改革创新，以实际行动促减量发展**

### **21. 制定实施全市城乡结合部减量发展三年行动计划**

按照“五年计划、三年部署、两年扫尾”的要求，市区联动、任务分解、明确时限，推动绿隔地区至 2025 年的规划目标分阶段落实，有序推进绿隔地区减量提质增绿。

### **22. 研究制定绿隔地区建设项目土地开发成本控制专项核查实施细则**

充分借鉴王四营乡减量发展试点经验，强化拆迁过程管理，严格把控土地开发成本，以绿隔地区建设项目减量和土地开发成本控制为重点，推动多部门协同开展专项核查工作，制定各自领域市级层面成本管理政策标准。

### **23. 研究修订高质量推进一绿地区全面城市化的指导意见**

部门联动、协同完善一绿地区政策机制，破除体制机制障碍，高水平构筑首都功能核心区战略屏障，实现绿色低碳发展，推动基层治理现代化，保障全面城市化进程。

### **24. 研究制定促进绿隔地区集体产业高质量发展相关措施**

以产业减量提质、绿色转型、高质量发展为抓手，健全集体产业用地全生命周期管理机制，探索绿隔地区产业发展提质、

切实保障农民利益的有效路径，完善集体产业发展扶持等方面相关政策措施，指导各区、街乡镇通过盘活集体资源、量化资产收益等方式增强集体产业与周边功能的融合。

### **25. 研究创新绿隔地区超转人员保障方式的意见**

推广王四营乡减量发展试点经验，细化“趸缴变分期”“年度汇缴”等重要举措，健全整建制转居政策，用改革的办法降低超转人员资金筹集额度，加强超转人员资金管理，实现既保障超转人员待遇不降低，又保障土地开发降成本的目标。

### **26. 配套完善相关机制，保障城乡建设用地减量有效推进**

建立标准明晰、动态完善的减量空间数据台账，进一步夯实减量任务，合理分解、制定减量目标。加强与土地变更调查的衔接机制，促进拆违、腾退用地实现减量后的及时验收认定和变更。

完善减量与还绿实施的衔接机制，尽量做到边减量边复绿，统筹开展还林、复耕、治水等生态修复保护，同步加强审查、验收和认定，提高减量成效。

按照多拆少占、多拆少建原则，完善城乡建设用地“拆旧”与“建新”规模挂钩的机制，实现城乡建设用地负增长。

## **五、“十四五”时期重点区域发展指引**

绿隔地区是首都生态文明建设的重要阵地，是实现城乡结合部减量提质增绿的关键区域。“十四五”时期，绿隔地区建设应紧紧围绕北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划的

目标，落实生态文明建设理念和国土空间全域全要素管控思路，统筹配置空间资源要素，严格落实“双减双控”“两线三区”，进一步扩大生态空间容量，持续改善环境质量，让青山绿水蓝天成为大国首都底色，开启首都生态安全、绿色发展的新格局。

环绕首都核心区聚焦五大重点区域。在东部，紧扣大运河文化带建设，拓宽中心城区与城市副中心之间的绿色生态廊道。在南部，有序推进南苑森林湿地公园建设，完善公园文化博览和特色服务功能，加强中轴线南延风貌管控和服务保障。在西部，围绕“三山五园”地区整体保护，巩固完善生态屏障，提升历史文化底蕴和整体生态效能。在北部，紧密结合中关村科技园区和未来科学城的建设，提升周边绿色空间的智慧服务。在东北部，有序推进温榆河公园、温榆河绿色生态走廊的建设，在第四使馆区与首都机场之间的国际交往功能区域中，打造更加靓丽的生态文明金名片。在东南部，加快实现十八里店乡等区域的规划实施，完善楔形通风廊道。

### （一）朝阳区

完成一绿第一批试点乡来广营乡、常营乡、太阳宫乡、将台乡、豆各庄乡、南磨房乡试点任务收尾，完成剩余劳动力安置产业项目建设，完成剩余绿化任务实施，推动豆各庄、南磨房原资金平衡集体产业用地入市或留白增绿。推动一绿管庄乡、平房乡、三间房乡、东坝乡、东风乡城市化进程，实现安置房项目全部开工，管庄乡、三间房乡剩余腾退任务全部完成，平

房乡、东风乡有序实施剩余拆迁腾退任务，以及管庄、东坝、三间房、平房棚改项目上市，按要求完成绿化实施。完成王四营乡试点任务收尾，实现拆迁全完成、安置房全开工、产业项目全落地、转居转工全落实、绿化全实施。推进小红门乡、十八里店乡规划实施，从土地入市着手，实现项目滚动开发。结合规自领域巡视整改工作，推动高碑店乡算好“四本账”，落实减量实施任务要求。同时，提升“一绿”地区城市公园环建设品质，形成朝南万亩森林公园等具有朝阳特色的大尺度城市森林公园景观。

完成二绿地区在途棚改项目收尾，完成在施安置房项目建设。促进孙河乡、金盏乡、崔各庄乡统筹规划实施方案落地，在更大空间加强资源协调统筹，更好地保障大尺度绿色开敞空间实施，通过资源互补，加强发展协同，提高综合效益。推动金盏乡、崔各庄乡、黑庄户乡剩余村庄城市化建设。

## （二）海淀区

加快推进一绿地区城市化建设收尾工作，进一步优化四季青镇、东升镇、海淀镇的规划综合实施方案。以一绿地区最后的城乡结合部地区腾退为重要节点和抓手，实现全面城市化；鼓励和促进集体产业空间建设，持续推动科技园区建设，实现集体产业业态升级和高质量发展；保护和修复西山生态本底，突出生态景观特色，恢复重要文化景观，形成生态文化交织融合的西山画屏。巩固完善“三山五园”生态屏障，加大留白增

绿、见缝插绿力度，利用“三山五园”、京张绿廊等自然生态本底，继续推进造林绿化工程，着力打造连片成规模、连通成体系的高品质绿色生态空间。

在二绿地区围绕海淀区北部整体开发建设第二个五年计划（2021-2025），紧紧把握北京市服务业扩大开放和自贸试验区建设的历史机遇，推动集体产业融入中关村科学城北区发展，有效提升北部地区集体经济组织创收盈利能力；加大力度补充和完善北部地区市政基础设施和公共服务设施，全面提升北部地区城市能力，塑造与国家自主创新示范区核心区相匹配的新型城市形态；推进保留村的整治工作，基本实现保留村与市政的连接，改善保留村居民生活品质。

### （三）丰台区

加快推进一绿地区在施单元城市化改造项目收尾工作。结合首都商务新区规划、南中轴森林湿地公园建设，进一步优化原南苑乡统筹实施方案。持续推进五里店京周路沿线等项目规划实施落地。持续推进永定河生态功能修复与景观提升。以南苑森林湿地公园为核心，构建无界自然的生态公园体系。启动中轴路沿线环境品质提升建设，打造凉水河休闲绿带，分段设计主题滨河空间和亲水岸线，增设博物馆等展示空间，点亮南中轴文化活力绿心。

二绿地区深入推进在途城市化建设项目。深入推进原长辛店镇统筹利用集体产业用地试点工作实施，完善市政配套设施，

通过与中关村管委会合作促进高精尖产业企业在新区建设落地。

#### （四）石景山区

一绿地区加快推进剩余平房区改造工作，编制石景山区一绿地区规划综合实施方案。聚焦中东部地区现状，整体谋划用地资源，推进区域内重点片区和重点项目的统筹实施。落实减量任务，破解城市发展与绿化建设的矛盾问题。完善绿色开敞空间，进一步提升绿化的规模和品质，促进区域发展和集体产业转型升级，更好的实现“一半山水一半城”的区域形象。

二绿地区加强潜山区生态保育和水源涵养功能建设，以八大处风景名胜区、模式口文物集中分布区为文化中心，深入挖掘历史文化资源，推进石景山区文化旅游建设。优化连接历史文化景点景区的内外交通联系，织布慢行交通网络，提升道路联通性和景观品质。

#### （五）通州区

加强宋庄小堡艺术区建设，围绕“国际水平、中国特色”的原创艺术资源，以艺术创作为基础，以发展大视觉产业为核心，以艺术体验、文化交流、旅游休闲功能为补充，提升原创艺术体验区保留项目，完善基础设施建设，建设“艺术产业核心承载区”。

#### （六）大兴区

协同推进一绿地区南郊农场的腾退、绿化实施等工作。

在二绿地区推进北京中日创新合作示范区规划建设，努力打造集体经营性建设用地集中高效利用的典范和低效产业改造升级的样板，为发展医药健康产业、培育先进智造产业、创新发展数字经济产业做好资源配置和空间保障。

#### （七）北京经济技术开发区

在一绿地区持续推进绿化实施等工作，推进农村集体经营性建设用地入市试点项目。加快榴乡桥、京台高速两侧以及凉水河周边地区的绿化实施。

在二绿地区加强南海子公园周边的公园和生态廊道建设，衔接南中轴文化功能，努力恢复南苑历史格局，完善公共服务体系，为经济技术开发区提供体育、文化、农业等服务。

#### （八）顺义区

推进温榆河公园顺义园一期建设，以“故城记忆”为主题，提炼安乐故城历史文化精粹，打造历史文化与郊野风光共融的生态文化公园。

#### （九）昌平区

推进一绿地区城市化建设，进一步优化东小口镇统筹实施方案，加快落实绿化实施等建设任务。

在二绿地区推进沙河湿地公园建设工程，在沙河水库保护和水质净化的基础上，完成周边环境整治和岸边湿地修复，形成兼具生态涵养、运动休闲、科普展示功能的京郊湿地公园。统筹推进温榆河河道治理和周边环境整治。

## （十）房山区

以西潞街道北三村项目为试点，探索二绿地区减量发展实施路径，保障村民生活水平不降低，做好生活服务设施和产业配套。

## （十一）门头沟区

加强军庄镇东四村及周边地区的生态景观塑造和特色农业发展，丰富体育、文化等休闲旅游功能。推进京白梨文化旅游，建设山地休闲体育公园，丰富周边市民生活。拓展并优化提升军庄镇山地徒步穿越路线，实施香山古道旅游综合开发。

# 六、实施保障

## （一）坚持区域统筹

坚持以规划实施单元为平台的市、区、乡镇三级统筹机制。全面加强区域空间统筹、资源统筹、产业统筹、治理统筹。针对实施任务较重的地区，探索跨区域平衡机制。落实“村地区管”，以集体产业用地为突破口，探索统筹实施的保障机制。

推动绿隔地区平衡资金用地先供先摊机制，绿隔地区的土地收益优先用于解决绿隔地区的发展问题。统筹新城和绿隔地区的资源任务，研究加大土地出让收益反哺绿隔地区建设发展的政策。

研究绿色空间占补平衡政策，形成“建新”与“增绿”联动的实施机制，确保绿色开敞空间规模不减少，促进城乡建设与生态建设协同实施。

## （二）坚持规划引领

加强规划的引导和约束功能，继续完善绿隔地区“规划、管理、实施”的上下联动机制，由相关区、乡政府负责，相关部门共同参与编制完善实施单元方案，经区政府审议、市级审核同意后，作为分步释放指标、滚动实施的依据。

## （三）加强组织保障

相关区政府切实承担本行政区绿隔地区建设发展的主体责任，落实牵头部门和主管领导责任，将绿隔地区纳入本地区经济社会发展规划，负责组织实施。相关职能部门按照各自职责做好绿隔地区内的规划、建设、保护、利用和管理等相关工作。建立市级统筹推进绿隔地区建设发展的工作机制，统筹解决跨部门、跨领域重大问题，协调制定重要政策，部署年度工作任务。

## （四）开展实施评估

结合总体规划体检评估，开展绿隔地区规划实施专项评估与督查。建设规划实施的数据库平台，对绿隔地区建设情况实行动态跟踪，支撑体检评估监测，辅助建设和管理决策。加强社会监督，突出问题导向，将群众满意度作为工作标尺，健全察访核验、第三方评估、督察考核机制，对问题加强督促整改。

## （五）扩大资金保障

落实各区属地职责，完善财政投入保障机制，加强公共财政对绿隔地区的倾斜力度。拓宽多元化投融资渠道，采用多种

方式、多种模式，积极吸引社会资金、民间资本投入，发挥基金、信贷等多渠道金融措施的支持作用。建立资金整合长效机制，注重资金监管，探索构建共建、共享、共担的绿隔建设资金保障机制。

## 附 图

### 01 绿隔地区规划范围示意图

### 02 重点区域示意图

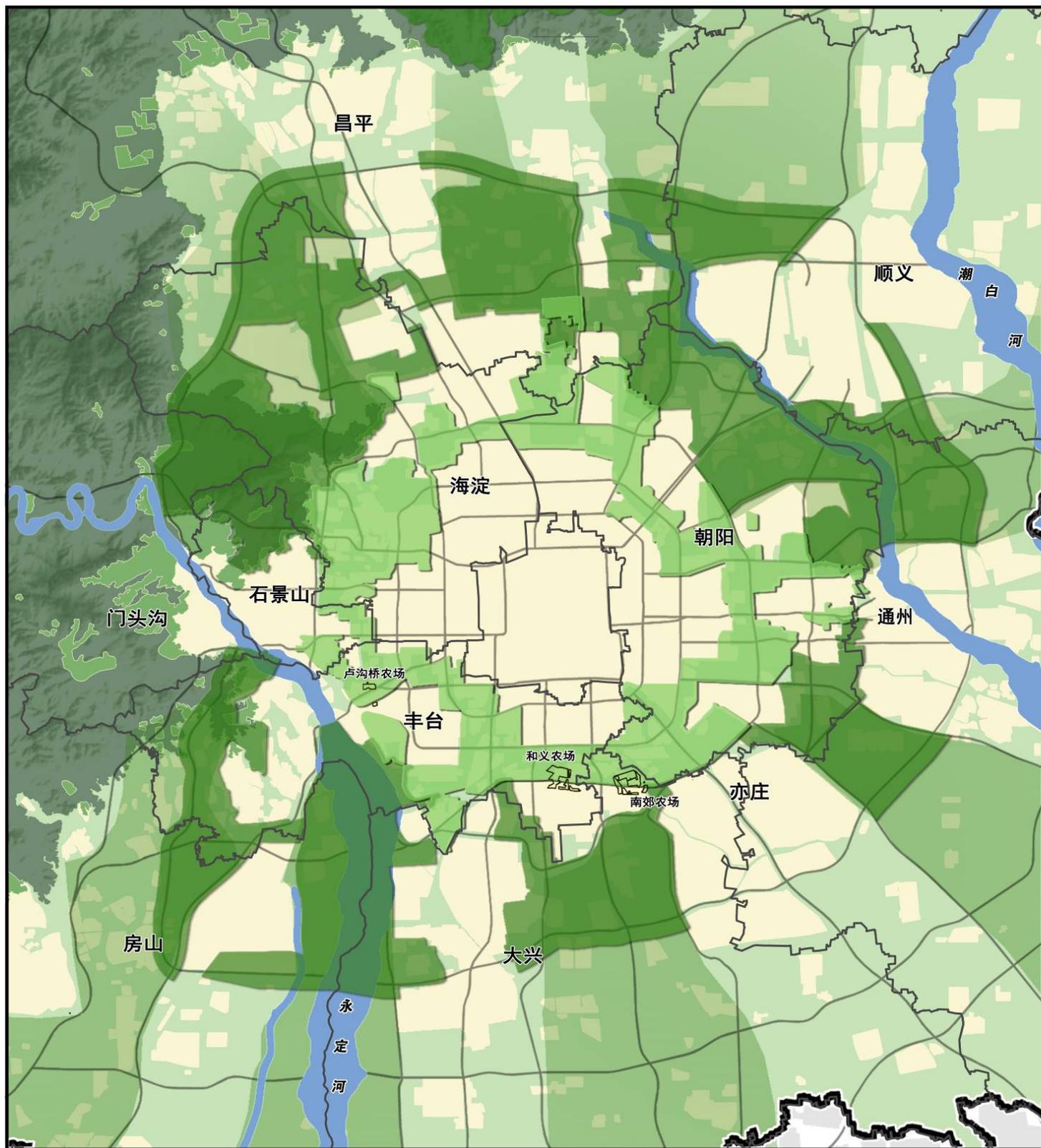
一绿地区政策范围约 310 平方公里，涉及朝阳、海淀、丰台、石景山、大兴、昌平和首农食品集团的 27 个实施单元；一绿地区是实现中心城区空间格局的重要组成部分，是服务保障中心城区生态安全格局的关键区域。

二绿地区是从一绿地区政策区以外延伸至六环路外的空间，以九个楔形战略性绿色空间为主，总面积约 910 平方公里，涉及朝阳、海淀、丰台、大兴、昌平、通州、顺义、门头沟、房山、石景山和北京经济技术开发区的 61 个乡镇（地区）；二绿地区是服务保障首都核心功能、维护城市生态安全韧性、巩固平原区生态安全格局的大尺度绿色空间和战略空间。

建好绿隔地区对实现北京城市总体规划，维护城市空间结构，落实减量提质增绿要求，推进首都生态文明建设、维护社会和谐稳定，推动城乡融合发展具有重要意义。

# 北京市十四五时期绿隔地区建设发展规划

图01 绿隔地区规划范围示意图



图

例

- |   |        |   |        |
|---|--------|---|--------|
|  | 山区生态屏障 |  | 楔形绿色廊道 |
|  | 一道绿隔地区 |  | 平原地区   |
|  | 二道绿隔地区 |  | 城镇建设用地 |
|  | 主要河道   |   |        |

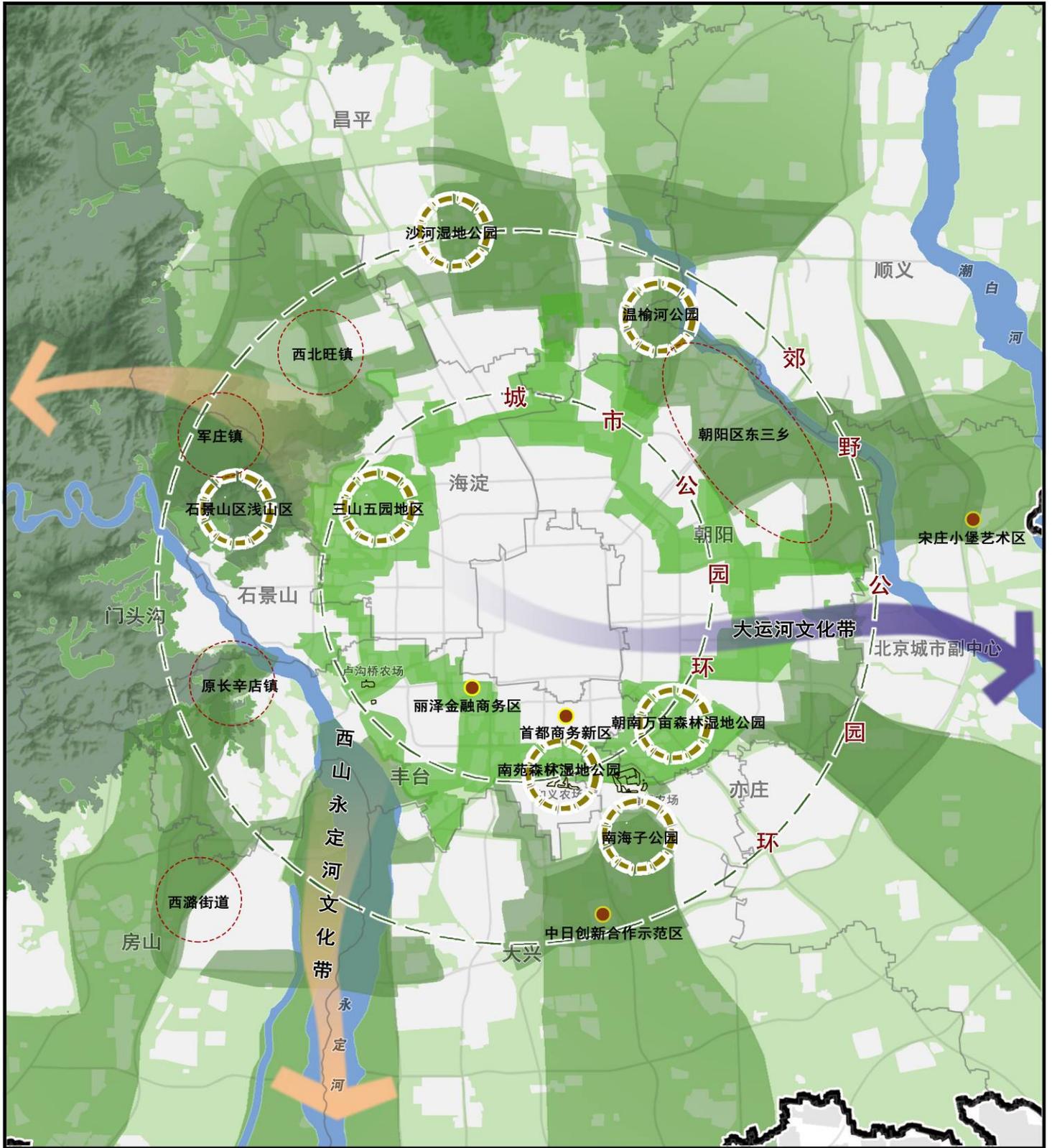


比例尺

0 5 10公里

# 北京市十四五时期绿隔地区建设发展规划

图02 重点区域示意图



图

例

山区生态屏障  
一道绿隔地区  
二道绿隔地区  
主要河道

楔形绿色廊道  
平原地区  
城镇建设用地  
重点绿色空间

重点乡镇(街道)  
重点功能区



比例尺

0 5 10公里

