



北京市人民政府公报

2022

第 37 期 (总第 769 期)

GAZETTE OF THE PEOPLE'S
GOVERNMENT OF BEIJING MUNICIPALITY

北京市人民政府公报

BEIJINGSHI RENMIN ZHENGFU GONGBAO

2022 年 9 月 26 日

第 37 期

北京市人民政府办公厅主办

目 录

【市政府文件】

北京市人民政府关于印发《北京市城市更新专项规划

(北京市“十四五”时期城市更新规划)》的通知

(京政发〔2022〕20 号) (4)

北京市人民政府关于印发《北京市生态安全格局专项

规划(2021 年—2035 年)》和《北京市国土空间

生态修复规划(2021 年—2035 年)》的通知

(京政发〔2022〕21 号) (89)

北京市人民政府关于印发《北京市“十四五”

时期土地资源保护利用规划》的通知

(京政发〔2022〕26 号) (221)

GAZETTE OF THE PEOPLES GOVERNMENT OF BEIJING MUNICIPALITY

September 26, 2022

Issue No. 37

Sponsored by the General Office of the People's Government of Beijing Municipality

CONTENTS

【Documents of Beijing Municipal Government】

Circular of Beijing Municipal Government on Issuing

“Special Plan for Urban Renewal of Beijing

(Plan for Urban Renewal of Beijing in

the 14th Five—Year Plan Period)”

(Jingzhengfa[2022]No. 20) (4)

Circular of Beijing Municipal Government on Issuing

“Special Plan for Advancing Ecological Security

in Beijing (2021—2035)” and “Plan for the

Restoration of Ecosystems in the Territorial

Space of Beijing (2021—2035)”

(Jingzhengfa〔2022〕No. 21) (89)

Circular of Beijing Municipal Government on Issuing

“Plan for the Conservation and Utilization of

Land Resources in Beijing in the 14th

Five—Year Plan Period”

(Jingzhengfa〔2022〕No. 26) (221)

(The Table of Contents is prepared in both Chinese and English, with the Chinese version being official.)

北京市人民政府
关于印发《北京市城市更新专项规划(北京市
“十四五”时期城市更新规划)》的通知

京政发〔2022〕20 号

各区人民政府,市政府各委、办、局,各市属机构:

现将《北京市城市更新专项规划(北京市“十四五”时期城市更新规划)》印发给你们,请认真抓好落实。

北京市人民政府

2022 年 5 月 10 日

北京市城市更新专项规划
(北京市“十四五”时期城市更新规划)

目 录

总则

- (一) 指导思想
- (二) 规划依据
- (三) 规划定位
- (四) 规划原则
- (五) 更新方式
- (六) 规划范围
- (七) 规划期限

第一章 总结回顾“十三五”时期城市更新成就与问题

一、回顾“十三五”时期城市更新成效

- (一) 内涵丰富的更新实践行动逐渐展开
- (二) 灵活多样的更新实施模式不断创新
- (三) 面向实施的更新政策体系逐步构建
- (四) 良性互动的社会治理格局不断完善

二、总结“十三五”时期城市更新问题

- (一) 更新工作缺乏统筹,规划引领有待加强
- (二) 实施层面痛点突出,政策支撑有待完善
- (三) 社会资本积极性弱,激励机制有待探索

(四)共治格局尚未形成,协同机制有待构建

三、贯彻新发展理念的城市更新要求

(一)机遇前所未有,助推城市转型发展

(二)挑战依然艰巨,指明创新重点难点

第二章 坚持规划引领,明确更新目标方向

一、推动高质量发展,确立更新目标

(一)保障首都功能,服务“四个中心”建设

(二)着力扩大内需,激发城市经济活力

(三)聚焦“七有”“五性”,切实改善民生福祉

(四)加强生态保护,实现绿色低碳发展

(五)弘扬历史文化,推进文化传承复兴

(六)提升治理能力,促进社会共享发展

二、着眼可持续提升,谋划更新策略

(一)塑造大国首都风范,提升政务环境品质

(二)科学配置资源要素,引领城市功能优化

(三)盘活提升存量资源,促进产业转型升级

(四)精准补足街区短板,提升人居环境品质

(五)倡导智慧低碳更新,实现绿色生态发展

(六)加强遗产保护利用,引领文化传承复兴

(七)强化城市风貌管控,凸显首都城市特色

(八)建立城市安全体系,提高城市运行韧性

(九)完善市场参与机制,实现多方利益共赢

(十)创新城市治理模式,促进智慧精细发展

三、强化分圈层引导,明确更新方向

(一)“一核”强调保护更新,实现人居环境和谐共融

(二)“一主”突出减量提质,推进功能完善品质提升

(三)“一副”承接功能疏解,塑造城市建设特色标杆

(四)“两轴”优化首都功能,提升国际城市文化形象

(五)“多点”全面承接疏解,推动平原新城发展建设

(六)“一区”探索绿色发展,优化涵养地区生态环境

第三章 以人民为中心,确定更新空间体系

一、强化系统承载,全面提升保障能力

(一)提高住房供给能力,满足多层次住房需求

(二)丰富设施服务供给,提高设施配置适应性

(三)提升交通治理水平,打造高品质出行环境

(四)完善市政供给体系,提升可持续支撑能力

(五)增强安全保障能力,实现平战灾功能统筹

二、立足民生保障,缔造宜居生活空间

(一)坚持文化传承,多渠道推动老城平房区改善

(二)共建幸福家园,全面推进老旧小区更新改造

(三)保障基本条件,全方位推动城镇棚户区攻坚

三、助力经济发展,创造高效生产空间

(一)产业提级、数字拓展,推进老旧楼宇升级转型

(二)国际视野、消费引领,推进商圈商场提质增效

(三)“两区”引领、创新探索,推动产业园区更新提质

(四)创新赋能、活力复兴,推动老旧厂房改造利用

四、聚焦环境治理,塑造活力公共空间

(一)线轴统领、块点激活,提升城市公共空间品质

(二)优化设计、协调风貌,改善城市特色景观环境

(三)改善环境、提升品质,优化城市蓝绿空间格局

第四章 突出街区统筹,建立更新方法体系

一、探索创新更新方法和路径

(一)体检评估找问题,存量梳理寻资源

(二)多元协商问需求,调查访谈明愿景

(三)整体策划配政策,精准优化定策略

(四)制定计划推行动,有序保障促实施

二、探索提出更新体系和要求

(一)按需编制更新街区控规,提出规划引导要求

(二)加快厘清更新建设方式,推进审批项目落地

第五章 加强多元共治,强化更新组织体系

一、政府引导,构建以点带面撬动模式

(一)以空间环境整治为触媒,撬动社会资本参与更新

(二)以轨道站城融合为抓手,带动存量资源提质增效

(三)以重大项目建设为龙头,统筹周边地区城市更新

二、市场主体,畅通企业多方参与渠道

(一)多种形式盘活国有资产,发挥国企带动作用

(二)畅通多种渠道更新路径,激活市场主体活力

三、居民参与,培育基层共同缔造精神

(一)党建引领基层治理,政府引导社会共建

(二)居民自愿有序推进,群众工作贯穿始终

四、社会支持,搭建专家组织智库平台

(一)搭建专家组织平台共谋发展

(二)培育社会机构增强社会韧性

第六章 创新政策机制,构建更新动力体系

一、聚焦瓶颈痛点,构建更新动力机制

(一)构建城市更新政策体系,完善配套规范

(二)强化规划土地政策供给,指导更新方向

(三)推进建设管理政策优化,推动项目实施

(四)加强金融财税政策创新,激活多方力量

二、明确职责分工,建立部门协调机制

(一)加强党的领导,建立更新工作机制

(二)加强部门协同联动,保障项目推进

(三)发挥基层组织作用,统筹专业力量

三、立足实施评价,完善动态评估机制

(一)构建实施评价体系,定期监测评估

(二)重视社会效益评估,拓展评价维度

(三)健全准入退出机制,加强动态监管

(四)建立数据监测平台,夯实工作基础

第七章 推进规划实施,明确近期工作重点

(一)落实总规要求,聚焦更新重点区域

(二)对接行动计划,推进更新项目实施

(三)立足改革创新,明确更新具体任务

附图

总则

(一) 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历次全会精神,深入贯彻习近平总书记对北京一系列重要讲话精神,坚持以人民为中心,完整、准确、全面贯彻新发展理念,以《北京城市总体规划(2016年—2035年)》为统领,落实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的建议,通过城市更新推动城市高质量发展、融入新发展格局、转变城市开发建设方式和经济增长方式,满足人民群众对美好生活的需要。

北京的城市更新是千年古都的城市更新,是落实新时代首都城市战略定位的城市更新,是减量背景下的城市更新,是满足人民群众对美好生活需要的城市更新。立足北京特色,统筹推进城市更新行动,进一步完善城市功能、激发城市活力、改善人居环境、推进绿色低碳、传承历史文化,促进经济社会可持续发展,努力建设国际一流的和谐宜居之都。

(二) 规划依据

《中华人民共和国城乡规划法》

《中华人民共和国土地管理法》

《北京市城乡规划条例》

《北京城市总体规划(2016年—2035年)》

《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018年—2035年)》

《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》

北京市各分区规划(国土空间规划)(2017年—2035年)

《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》

《北京市人民政府关于印发〈关于“十四五”时期深化推进“疏解整治促提升”专项行动的实施意见〉的通知》

《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》

(三)规划定位

《北京市城市更新专项规划(北京市“十四五”时期城市更新规划)》是北京市国土空间规划体系、“十四五”发展规划体系中的重要规划,是北京市深化改革、落实中央巡视整改的重要任务。在“总体规划—专项规划—街区控规—行动计划”的工作体系中,专项规划向上是落实《总体规划》的重要手段,向下是指导街区控规编制和城市更新行动计划的重要依据。城市更新的目标与策略应立足首都城市战略定位,着眼新的历史时期发展的新要求、新期待,有序引导各区开展城市更新工作,增强可持续发展能力。

(四)规划原则

规划遵循“规划引领，街区统筹；总量管控，建筑为主；功能完善，提质增效；民生改善，品质提升；政府引导，多元参与”的原则。

（五）更新方式

城市更新主要是指对城市建成区（规划基本实现地区）城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整，严控大拆大建，严守安全底线，严格生态保护，是小规模、渐进式、可持续的更新。

规划聚焦基础设施类系统保障，强调承载力提升与系统支撑；聚焦危旧楼房和简易楼，强调解危排险与民生保障。通过街区统筹，以块统条，以条带块，一是实现公共服务、交通、市政、安全等设施更新改造，提升城市承载力，破解“大城市病”；二是实现平房院落、老旧小区、危旧楼房和简易楼等居住类更新改造，保障居住安全、改善环境品质；三是实现老旧楼宇与传统商圈、低效产业园区与老旧厂房“腾笼换鸟”等产业类更新改造，推动产业升级、激发经济活力。

（六）规划范围

本次规划范围为北京市行政区域，以首都功能核心区、中心城区、北京城市副中心、平原新城及地区、生态涵养区新城为主。

（七）规划期限

本次规划期限为 2021 年至 2025 年，远景展望到 2035 年。

第一章 总结回顾“十三五”时期城市更新成就与问题

“十三五”时期，党中央、国务院相继批复了《北京城市总体规划(2016年—2035年)》(以下简称《总体规划》)、《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》(以下简称《副中心控规》)与《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018年—2035年)》(以下简称《核心区控规》)，构建了北京规划的“四梁八柱”，确立了“控增量、促减量、优存量”的城市更新方向，为高质量发展、高水平治理作出了高位指引。北京的城市发展从集聚资源求增长向疏解功能谋发展转变，城市更新工作迈向聚焦基层、聚焦政策、聚焦实施的新阶段，不断取得新成就、开拓新局面。

一、回顾“十三五”时期城市更新成效

(一)内涵丰富的更新实践行动逐渐展开

“十三五”时期，北京着力促进要素优化配置，推进供给侧结构性改革，盘活存量建设用地，推动城市发展方式向质量型、内涵型转变，城市更新在促进历史文化名城保护、推动经济发展方式转型、保障“七有”“五性”、促进社会和谐发展等方面的重要作用不断凸显。

1. 立足老城保护，推动“保护性更新”

落实老城不能再拆了的要求，创新保护性修缮、恢复性修建、

申请式退租等实施方式,探索历史文化街区和成片传统平房区的有机更新。坚持“一院一策”和“一户一设计”,在南锣鼓巷、砖塔胡同等地区开展改造试点。探索东城区雨儿胡同的“共生院”模式,通过建筑共生、居民共生、文化共生,留住胡同四合院的格局肌理,留住原住民、老街坊,延续老城的生活方式、社区网络和历史文脉。推广西城区菜西片区的“公房经营管理权”模式,为平房院落的改造提供新思路,为中轴线申遗、历史文化街区保护、重点文物腾退、街巷环境整治注入新活力和新动能。创新大栅栏杨梅竹斜街保护性修缮模式,按照“政府引导、市场运作、公众参与”的运作机制和“小范围、渐进式、分类分片推进”的实施策略,促进多元主体共建、共生的社区建设与可持续发展,促进历史街区系统性有机更新。

2. 立足城市发展,推动“功能性更新”

坚持疏解非首都功能,拆除违法建设,促进产业新旧动能转换和城市空间布局结构调整,全市积极开展传统商圈改造提升、老旧厂房转型文化空间等更新改造。以新首钢园区为代表,充分挖掘工业遗存的历史文化和时代价值,引导高端要素落地,实现功能重组和结构优化的同时,植入冬奥元素和文化功能,为市民创造新的城市活力空间,以重大赛会带动区域的整体更新。

3. 立足以民为本,推动“保障性更新”

围绕存量资源,见缝插针补齐民生设施短板,实施城市生态修复和功能完善工程,提升人居环境质量。全面推进老旧小区改造,加快建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区。“十三五”时

期以“六治七补三规范”为重点,实施 2000 万平方米老旧小区综合整治,完成城镇棚户区改造约 21 万户,惠及群众约 80 万人。

4. 立足城市治理,推动“社会性更新”

各区和属地街道充分发挥责任规划师桥梁纽带作用,深入社区开展需求调查,形成居民急需的服务“菜单”,引入社会资本等市场力量参与城市更新,打通规划、设计、施工、物业管理全流程路径,改造闲置低效空间。开展“小空间大生活”活动,聚焦影响居民生活的“急难愁盼”问题,通过居民、属地政府、责任规划师、责任建筑师、社会团体等各方力量共同参与更新改造,将社区闲置空间打造成为环境品质佳、无障碍设施完善、使用功能合理的公共空间,改造后的百子湾“井点”、双清路街区工作站等小微空间深受百姓欢迎。京张铁路遗址公园改造连通原 9 公里铁路沿线畸零边角地,把割裂城市的“灰色地带”转变为市民喜爱的“绿色空间”。

(二)灵活多样的更新实施模式不断创新

“十三五”时期,聚焦历史遗产与风貌保护、非首都功能疏解、治理“大城市病”和规划实施中的问题,以减量提质增效为核心,各区因地制宜积极探索各具特色的更新实施模式。

探索形成一系列历史文化街区的保护更新模式。坚持保护与发展并重,以民生改善为根本目标,以风貌保护为直接目标,以中轴线申遗保护综合整治、长安街沿线环境改善为统领,开展历史文化街区及成片传统平房区、老旧小区、简易楼、老旧楼宇等方面的更新探索,通过申请式退租改善居民居住条件,通过多主体共建提

升社会治理水平,通过“共生院”模式融合提升城市活力,促进历史文化街区保护、活化与复兴。

积极探索老旧小区改造微利可持续模式,积累了“投资—建设—运营—物业”全生命周期的经验。朝阳区劲松北社区引入社会力量推进老旧小区综合改造的有机更新模式,通过居民付费、政府补贴、存量空间盘活利用等多种渠道,实现一定期限内投资回报平衡,总结形成了“劲松模式”。石景山区老山东里北社区探索“先尝后买”和“持续更新”的更新模式,将老旧小区改造与物业精细化管理紧密结合,总结形成了“首开经验”。

坚持保护与利用并重,创新工业遗存更新的多种模式。西城区天宁1号通过高效活动运营激活园区活力。朝阳区798园区积极探索艺术家自发聚集与政府管理服务等多种业态复合的更新。751园区通过产权方与专业机构合作打造国际文化交流平台。张家湾镇工业厂区通过区级平台公司以股权合作的方式实现多主体共同开发运营存量资产。

形成以功能业态升级和公共空间改造提升等方式带动楼宇商圈区域整体更新的模式。王府井商业区更新提升着力推进“一店一策”精细化改造。西城区新动力金融科技中心创新服务营造智慧场景,导入优质产业形成自我造血机制。新街高和老旧楼宇以产业发展基金方式引入社会资本参与城市更新,优化服务内容,打造新型办公空间,完善社区配套。望京小街和丽都商圈改造创新街区统筹政企协同的实施方式,通过政府前期投入改善公共空间

环境,逐步吸引社会资本参与带动周边地区自主更新。

(三)面向实施的更新政策体系逐步构建

“十三五”时期,通过一系列城市更新政策文件,初步构建了城市更新政策体系,明确了更新的方向、目标和实施路径。在棚户区改造、老旧厂房保护利用、街区商业生态配置指标、老旧小区综合整治、地下空间利用等方面出台了相关指导意见,在设施配套、加装电梯、管线改造、物业管理、优化审批等方面出台了相关配套政策。

(四)良性互动的社会治理格局不断完善

北京城市更新从物质空间领域不断向社会治理纵深拓展,紧密结合街道乡镇工作,整合社会各界力量,积极践行群众路线,通过文化引领逐步建构广泛参与的更新治理新格局。例如,白塔寺街区会客厅探索多主体共建途径,统筹政府、市场、社会多主体结合疏解腾退补充公共服务设施短板。

通过建立责任规划师深度参与街区更新制度,发挥一线作战、一手信息、一流平台作用,加强基层专业技术力量,探索出以东四南、新清河实验为代表的基层治理创新实践,助力提升精细化城市治理水平。

依托北京国际设计周将城市更新与文化相结合,通过设计力量引入新业态,更新活化老街区,补足老城区公共设施短板,提升环境品质,搭建城市创新的活化平台,吸引公众广泛参与城市治理。

借助媒体平台,推出国内首档城市复兴题材大型季播节目《我是规划师》,通过城市更新精品工程解读、大师专家讲解、百姓关注问题解答等形式,生动展现了《总体规划》实施中多方共建共治的故事,广泛宣传规划理念、培育公众规划意识,形成了城市规划引领社会共治的典范。

二、总结“十三五”时期城市更新问题

(一)更新工作缺乏统筹,规划引领有待加强

全市城市更新缺乏顶层设计与统筹,总体目标、更新要求、更新方式、实施路径尚不明确,政府部门、企业、社会、居民等各方对城市更新的认识不一致。街区整体更新的模式机制有待破题,既有城市更新项目多为零星“盆景”,类型多样、情况复杂,所在街区实施统筹不强,功能完善提升有限,难以形成连片“风景”。

(二)实施层面痛点突出,政策支撑有待完善

城市更新的政策体系尚不完整,缺乏纲领性、主干性的更新政策法规,配套支持政策不足。已有政策对产权、规模、用途、配套等关键问题支持不力,缺乏有效政策供给,政策之间相互支撑衔接不充分,难以形成合力,体现在建筑功能转变、用地功能兼容、地上地下空间统筹利用、地价和土地利用方式等方面。支持城市更新的建筑规模微增量精准投放等激励政策有待创新。支撑资产更新的权属分割、主体变更、权益认定等政策缺失。适用于城市更新的标准与技术规范尚不完善,更新项目的审批流程与实施路径尚不明晰。工业用地功能兼容的支持政策仍有待完善。例如,北京亦创

智能机器人创新园通过传统制造业向科技服务业转型实现了规划M1用地兼容科研创新、会议会展功能,但成功经验依托特殊政策,推广复制的局限性大。

(三)社会资本积极性弱,激励机制有待探索

城市更新项目以财政资金为主的投资特征突出,社会资本参与积极性不强,金融财税的配套政策较为缺失。老旧小区综合整治、危旧楼房改建的社会资本参与渠道不畅通,居民出资意识不强。老旧楼宇、老旧厂房和低效产业园区的产权主体自主更新能力弱、意愿低,激励社会资本参与和利益分配机制缺乏政策保障。赛特购物中心等老旧楼宇改造前期硬件一次性投入压力大,经营半年后方能贷款,短期还款能力较弱,缺少金融政策支持,导致社会资本参与更新改造的积极性较低。

(四)共治格局尚未形成,协同机制有待构建

城市更新权益主体众多,矛盾交错复杂,多元主体参与城市更新的协同机制不完善。更新实施流程不畅,跨部门、跨主体协调难度大、周期长,基层工作统筹困难。平房院落更新、老旧小区综合整治、城镇棚户区改造等以政府推动为主,居民自主参与更新意愿弱。责任规划师、社会组织等第三方参与城市更新的制度需完善。

三、贯彻新发展理念的城市更新要求

(一)机遇前所未有,助推城市转型发展

城市更新是积极落实党中央、国务院及北京市重要文件精神,适应首都新形势、推动城市高质量发展的必然要求。党的十九届

五中全会通过的《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》首次提出实施城市更新行动,提出以高质量发展为目标、以满足人民宜居宜业需要为出发点和落脚点、以功能性改造为重点的城市更新工作要求。《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》深化了北京市实施城市更新行动的内涵。2021年8月31日住房和城乡建设部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,明确了城市更新的重要底线,控制大规模拆除和大规模增建。

城市更新应坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主,原则上城市更新单元(片区)或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%。提倡分类审慎处置既有建筑,推行小规模、渐进式有机更新和微改造。

城市更新是坚定实施扩大内需战略、构建新发展格局的重要路径。2020年中央经济工作会议将“实施城市更新行动”列为扩大内需的重要举措,提出推进城镇老旧小区改造、建设现代物流体系、探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房等重要措施。

城市更新是推动城市开发建设方式转型、促进经济发展方式转变的重要手段。城市由粗放式发展转向高质量发展,需促进要素根据市场规律与首都发展需求进行优化配置,从源头上促进存量提质改造与增量结构调整。

城市更新是推动解决城市发展突出问题和短板、提升人民群众获得感幸福感安全感的重大举措。应及时回应群众关切,着力解决人口过多、交通拥堵、房价高涨、大气污染等“大城市病”,补齐配套设施短板,优化城市结构,提升城市品质,提高管理服务水平,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

城市更新是践行绿色发展理念和生态文明思想、推动城市、人与山水林田湖草生态系统和谐共生的重要行动。在“双碳”目标指引下,探索功能复合、职住平衡、健康宜居、安全韧性的城市更新路径,构建绿色基础设施网络,推广绿色建筑节能技术,依托蓝绿空间布局公共服务设施,完善休闲游憩体系,提供优质绿色公共产品和服务。

(二)挑战依然艰巨,指明创新重点难点

北京的城市更新首先应立足首都城市战略定位,处理好“都”与“城”的关系,重点针对落实“四个中心”要求加强创新探索。央产、军产用地占比高,服务保障难度大,要统筹央产、军产用地的疏解腾退、供给利用、投资储备等,结合重点文物腾退和街区保护更新,建立有效的空间资源置换利用方式和金融财税支持政策机制,促进“四个中心”建设。

作为全国首个减量发展的超大城市,北京必须打破传统增量发展思维惯性,探索新的城市更新路径。存量用地与建筑空间资源使用效率不高,资源盘活与转型利用困难,与重大项目、轨道交通建设结合不紧密,政策创新难度大,全面盘活存量资源是实施总

体规划的主要路径。

北京作为超大城市,各圈层发展阶段不同,发展诉求与面临的问题不同,需因地制宜提出差异化更新引导。处理好各圈层人口、功能疏解承接与内外联动关系,加强规模指标、功能结构等方面的统筹。

北京城市更新应立足高起点,通过借鉴法、德、日等国际经验和上海、广州、深圳等国内相关城市经验,结合北京实际,建立新时期科学发展、适度超前的城市更新体系,探索与超大城市现代化治理相契合的高质量发展路径。

第二章 坚持规划引领,明确更新目标方向

城市更新应以人民为中心,立足北京实际,突出中国特色,按照国际一流标准,通过构建多元主体共建、共治、共享的新发展格局,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,实现空间品质整体提升、人居环境全面改善、市场活力充分激发、产业经济稳步发展、社会治理日趋完善、土地效率显著提升,推动城市的可持续发展。

一、推动高质量发展,确立更新目标

坚持问题导向、需求导向、目标导向,以《总体规划》为引领,以街区为单元,统筹平房院落、老旧小区、危旧楼房、老旧厂房、老旧楼宇等各类存量建筑,综合考虑区域功能、布局结构、空间环境和三大设施支撑条件,从服务“四个中心”建设为导向的功能性更新、民生保障和环境改善为导向的社会性更新两条线索出发,提出保障首都功能、激发经济活力、改善民生福祉、加强生态保护、传承历史文化、提升治理能力六方面更新目标,促进城市高质量发展。

(一)保障首都功能,服务“四个中心”建设

科学统筹存量地区资源配置和服务供给,全面落实“四个中心”功能定位,全力做好政治中心服务保障,扎实推进全国文化中心建设,持续强化国际交往中心能力,加快推进国际科技创新中心

建设,以更优越的空间、更优良的环境和更优质的服务,提升首都功能,保障首都安全、高效、有序运行。

(二)着力扩大内需,激发城市经济活力

以扩大内需战略为基点,以国际科技创新中心建设、“两区”建设、数字经济、国际消费中心城市建设、京津冀协同发展“五子”联动为目标,培育发展新动能,畅通国内大循环,激发经济活力,带动建成区持续发展。充分释放市场推进城市更新的巨大潜力,增投资促消费,推动经济持续发展。

(三)聚焦“七有”“五性”,切实改善民生福祉

坚持发展为民、更新惠民,以解决危旧楼房和简易楼的安全隐患为着力点,全面推进老旧小区综合整治,坚守安全底线、改善居住条件、补齐设施短板、优化交通条件、平衡职住关系、提升环境品质,创建完整社区,推进一刻钟便民生活圈建设,提高居民生活便利性和舒适度。

(四)加强生态保护,实现绿色低碳发展

加强城市生态环境保护和恢复,以绿色发展为引领,以碳中和为目标,以转变能源利用方式为抓手,通过城市更新统筹人口资源环境,建设绿色基础设施,促进交通和建筑用能电气化、居民生活方式低碳化。推动存量建筑能用尽用,以获得绿色能源与环境设计先锋奖(LEED)认证的万科时代中心为样板,将绿色低碳融入到空间利用、能耗、节水、选材等各方面,支撑首都生态文明建设。建设适度超前的韧性城市与安全城市,以现有自然生态资源要素

为基础建设绿色生态网络,持续提升生态环境空间容量,打好污染防治攻坚战,促进经济社会绿色低碳循环发展。

(五)弘扬历史文化,推进文化传承复兴

以核心区老城整体保护与复兴为重点,充分利用北京文脉底蕴深厚和文化资源集聚的优势,发挥文化在彰显历史底蕴、提升城市品味、展现传统风貌、优化空间品质、激发消费活力等方面的重要作用,带动存量地区的活化更新。加强历史文化遗产保护利用,挖掘文化内涵营造特色公共空间,促进文化创意与消费业态产业发展,探索适合时代发展的创新文化,为区域的发展提供新鲜活力。

(六)提升治理能力,促进社会共享发展

更新改造中加入智慧元素,完善信息基础设施服务,以智慧赋能城市管理、支撑社会治理。充分运用前沿技术,推动城市管理理念、管理手段、管理模式创新,推进智慧化管理。构建多元共治的城市更新格局,多途径吸引社会资本参与,充分激发市场活力,提升超大城市社会治理水平,促进共建共治共享。

二、着眼持续提升,谋划更新策略

立足更新目标谋划更新策略,保障首都安全、高效、有序运行,加强生产生活有机衔接,推动更富创新活力的经济发展,提供更加公平均衡的公共服务,营造更具健康安全的生态环境,提高城市科学化、精细化、智能化治理水平。

(一)塑造大国首都风范,提升政务环境品质

以建筑高度、城市风貌、街道空间为重点,构建科学完备、智慧

高效的政务环境风貌管控治理体系，塑造舒朗庄重的中央政务空间形象。点面结合、条块融合实施重点地区集中综合整治与分散点位特色化治理提升，营造安全、整洁、有序的政务环境，展现新时代大国气概、民族精神、首都形象。

（二）科学配置资源要素，引领城市功能优化

优化生产、生活、生态资源的空间结构布局，充分发挥市场对资源配置的决定性作用，夯实民生保障、基础设施、生态环境等底线管控要求，调整优化居住用地布局，完善公共服务设施，拓展绿地空间，改善人居环境，促进职住平衡，实现城市功能优化和可持续发展。

（三）盘活提升存量资源，促进产业转型升级

充分发挥超大规模市场优势，扩大投资、生产、消费需求，推动存量产业资源盘活和高效利用。形成需求带动供给、供给创造需求的循环。鼓励老旧楼宇、传统商圈、老旧厂房、低效产业园区等存量资源升级改造，加快“腾笼换鸟”，着力提高经济密度和投入产出效率，推动产业高质量发展。建立以提质增效为核心的资源配置制度，积极稳妥腾退化解旧产能，释放存量资源形成新空间供给，为新动能新产业发展创造条件、留足空间。

（四）精准补足街区短板，提升人居环境品质

以街区为单元，以设施完善和环境品质提升为重点，鼓励用地功能混合、建筑功能复合、空间环境融合，有序推动街区更新整体实施。利用存量资源，补足公共设施短板，注重留白增绿，加强公

共空间精细化管控。建立公共服务的共建共享机制,激发存量地区活力,实现街区价值提升。积极应对全市老龄化问题,探索通过城市更新空间置换推进异地养老,优化养老服务资源空间布局。探索新城普惠养老、京郊小镇养老模式,以街区和社区为单元,建设一批交通便利、生活舒缓、宜居宜养、医养结合的养老设施,支持发展康养小镇,更好承接中心城区养老功能外溢,腾退出中心城区居住空间,探索通过租赁置换、养老置换等模式,促进职住平衡发展。

(五)倡导智慧低碳更新,实现绿色生态发展

以低碳技术带动城市基础设施体系的转型升级与存量建筑的更新改造,优化产业空间布局,提升蓝绿碳汇能力,推行微降解、微能源、微渗透、微交通、微绿地、微调控等新理念。优化绿色交通体系,控制交通碳排放,倡导低碳、智慧出行,实现交通建设、运营、服务、管理全链条信息化和智慧化。建立智慧、绿色、低碳的市政设施体系,推动电力脱碳与智慧能源供给,优化水资源结构与供给策略,实现废弃物资源化再利用。全面推进存量建筑的低碳节能改造,按照全生命周期视角科学合理建立存量建筑留改拆低碳评价机制,运用智慧数字基础设施建设智能多源感知体系。划定生态管控范围,最大限度避让古树名木、大树,禁止随意移伐树木,积极采用有效管护措施,促进原有绿化树种与城市基础设施和谐共存。

(六)加强遗产保护利用,引领文化传承复兴

围绕古都文化、红色文化、京味文化、创新文化精心保护历史

文化金名片，统筹做好历史文化资源的保护、腾退开放和综合利用。不断拓展和丰富历史文化名城保护内容，挖掘历史文化内涵，在保护中发展，在发展中保护，探索文物、历史建筑腾退与保护利用新模式。突出文化在高质量发展中的支点作用，发挥历史文化遗产价值，推动优秀传统文化在更新中传承发展。

（七）强化城市风貌管控，凸显首都城市特色

统筹存量地区城市建筑布局、协调城市景观风貌，加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的系统管控，对城市公共空间和建筑形态提出精细化更新指引，形成承载传统风貌的城市眺望体系、城市色彩基调与第五立面景观格局，展现千年古都菁华、东方人居画卷。

（八）建立城市安全体系，提高城市运行韧性

立足防范在先，开展前瞻治理，提升源头防范能力，适度提高建构筑物抗灾能力标准，提升城市运行安全综合管理能力。利用公园绿地、体育场馆、地下空间等场所，建设就地避难、就近避难、步行避难等分级分类疏散通道和避灾场所。加强人防设施与城市基础设施相结合，实现军民兼用。

（九）完善市场参与机制，实现多方利益共赢

创新政策体系，释放政策红利，开放参与渠道，激发市场活力，充分调动市场、居民参与城市更新的积极性，畅通诉求表达渠道，完善多元协同共治机制。精准把握各方需求，平衡多元主体利益，实现多方共赢。

(十)创新城市治理模式,促进智慧精细发展

积极探索适应新技术的城市管理与现代化治理体系,加强城市精细化管理,建设智慧城市。加强党建引领,强化基层治理,凝聚各方共识,提出城市更新的创新治理方案,构建简约高效的基层管理体制,有序推动社会治理和服务重心向基层下移,推进现代化社会治理向基层延伸。

三、强化分圈层引导,明确更新方向

全市集中建设区内共有可更新建筑约 2.45 亿平方米。依托《总体规划》确定的“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构,分圈层差异化明确更新方向,将首都功能核心区和城市副中心作为更新重点,强调历史文化保护与城市修补。

(一)“一核”强调保护更新,实现人居环境和谐共融

首都功能核心区存量可更新建筑约 0.42 亿平方米。核心区作为城市更新的重点地区,强调保护更新,更新用地优先用于保障政务中心建设和做好“四个服务”,提升中央政务环境,促进重点地区环境品质优化。改善人居环境,保障职住平衡,推进平房区申请式退租及保护性修缮,危旧楼房和简易楼要优先解危排险,推进老旧小区综合整治,补充社区公共服务设施。提升老城区文化活力,推进老旧厂房、老旧楼宇转型提质增效,促进传统商业区转型升级,实现历史文化保护与更新的和谐共融。

(二)“一主”突出减量提质,推进功能完善品质提升

中心城区存量可更新建筑约 1.24 亿平方米。中心城区突出

减量提质,立足“减量双控”,将更新空间优先用于改善民生与科技创新,统筹好生产、生活和生态空间。加大配套设施和服务供给,完善学前教育、医疗、养老、社区便民服务、菜市场、便利店等公共服务功能,提升生活性服务业品质,着力解决停车、绿化、道路微循环和职住平衡等问题,推进楼宇商圈升级,打造活力消费高地,聚集高端要素,支撑科创发源地。

(三)“一副”承接功能疏解,塑造城市建设特色标杆

城市副中心存量可更新建筑约 0.13 亿平方米。副中心应利用更新空间发挥对疏解非首都功能的示范带动作用,加强对首都功能的服务保障能力,率先探索出高标准、高质量推进城市更新的实施路径,形成“北京经验”。聚焦行政办公、商务服务、文化旅游三大主导功能,强化“腾笼换鸟”,构建高精尖经济结构。深入开展副中心老城区城市“双修”工作,补充公共服务设施短板,建立完善公平普惠的民生服务体系。增加绿色空间,突出水城共融、蓝绿交织、文化传承的城市特色。

(四)“两轴”优化首都功能,提升国际城市文化形象

以长安街为依托,优化中央政务功能布局。加大非首都功能疏解力度,有序推进中央政务功能合理布局,使中央党政机关办公功能相对集中,凸显政务集群优势。提升长安街沿线平房区及重要公共空间环境品质,推动长安街沿线单位改造建筑前区空间,提升长安街两侧(除红墙段)绿地开放率,逐步形成连续开放的长安绿带。

推动中轴线申遗保护综合整治,彰显古都风韵。中轴线及其延长线的有机更新应以文化功能为主,研究腾退空间合理利用方式,体现大国首都文化自信,延续历史文脉,展示传统文化精髓,体现现代文明魅力。

着力推进“两轴”沿线功能调整和景观提升优化,强化国家礼仪形象,系统优化沿线周边建筑形态轮廓、色彩材质、天际线、建筑风格、第五立面和夜景照明。

(五)“多点”全面承接疏解,推动平原新城发展建设

平原新城及地区存量可更新建筑约 0.54 亿平方米。平原新城及地区更新空间聚焦老旧厂房与老旧园区、老旧楼宇与传统商圈,重点发展高新技术和战略性新兴产业等高精尖产业,以及金融、科技、信息、文化创意、商务服务等现代服务业及其配套服务功能,优先用于承接中心城区疏解的科研办公、商务商贸、公共医疗、教育培训等功能,推进老旧小区和老旧楼宇更新改造,补充公共服务设施、增加绿色空间、改善人居环境。

(六)“一区”探索绿色发展,优化涵养地区生态环境

生态涵养区存量可更新建筑约 0.12 亿平方米。生态涵养区结合城市更新适度承接与绿色生态发展相适应的城市功能。以生态保育为前提,积极探索利用老旧厂房、产业园区等存量空间,结合功能定位、自然禀赋和资源环境承载能力,带动用地减量复绿,推进生态修复与功能完善,优化生态安全格局,因地制宜构建绿色发展产业体系。

第三章 以人民为中心,确定更新空间体系

城市更新是建设国际一流和谐宜居之都的重要手段,应坚持首善标准,以人民为中心,从人民群众的根本利益出发,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。构建更新空间体系,聚焦存量空间,加强街区统筹,以块统条、以条促块,做好基础设施类系统保障、居住类保护更新、产业类“腾笼换鸟”、公共空间类品质提升,通过系统强化公共服务、市政和安全设施的支撑能力,推动城市环境品质、空间结构和功能效益的整体优化提升,为构建高质量发展新格局提供有效的空间载体。

一、强化系统承载,全面提升保障能力

(一)提高住房供给能力,满足多层次住房需求

健全完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度和住房体系,保障住房困难的中低收入户籍家庭居住需求,增加保障性住房与共有产权住房供给,帮助新市民、青年人解决住房问题,逐步满足多层次住房需求,推动实现全体市民住有所居、宜居宜业。着眼住房建设从增量发展进入存量更新实际,积极推进城市更新、存量盘活和用途转化,优化存量资源配置,借鉴广州规范复建安置住房建设模式,探索通过城中村、城边村有机更新提供“一间房、一张床”,推动剩余安置住房房源纳入保障性租赁住房体系,增加本

地居民资产性收入,降低公共财政负担,保障住房有效供给。通过政府引导、市场参与、居民共治的方式,依托存量更新提供保障性租赁住房。鼓励利用集体土地建设租赁住房。

(二)丰富设施服务供给,提高设施配置适应性

聚焦“七有”要求和“五性”需求,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,丰富多层次供给,推进城市一刻钟便民生活圈建设。加强存量空间资源挖潜,鼓励利用存量资源改造为公共服务设施和便民服务设施,结合在地居民及单位的实际需求进行统筹利用。创新公共事务用地设置,提高公共服务设施配置的适应性,结合需求动态优化。在满足设施服务半径且不相互干扰的前提下,鼓励使用性质相容的各类公共服务设施复合设置,推动公共服务设施效能提升。统筹郊区新城、京郊小镇养老设施建设,通过租赁置换、养老置换等模式,腾挪出核心区及中心城区居住空间,促进职住平衡。加强流通基础设施建设升级,推进新发地农产品批发市场转型升级,推进通州马驹桥、顺义空港、大兴京南、平谷马坊4个物流基地转型升级。

首都功能核心区以全龄人口为服务对象,以共建共享、内外联动为基本手段,社区级公共服务为规划重点,深入挖掘存量资源、优化资源配置模式,形成适合传统平房区空间特征与功能需求的公共服务设施配置标准。全面推进首都功能核心区内公共服务设施短板补充。

中心城区通过利用疏解腾退空间、城镇棚户区改造、违法建设

治理、利用国企原有商业网点资源及闲置空间等多种方式补齐居住公共服务设施短板。重点提升城乡结合部地区公共服务水平。

城市副中心强化组团、家园中心一体化管控和统筹实施,实现商业、文化、教育、体育、医疗、养老等各项公共服务的有机衔接和充分共享,提供高品质的公共服务。重点加强老城区公共设施补充。

新城地区因地制宜加强基本民生服务保障,满足人民丰富多彩的公共服务需求,构建兼容复合、优质均等的公共服务体系。重点推进回天地区公共服务和基础设施短板补充。

(三)提升交通治理水平,打造高品质出行环境

1. 畅通道路网络,提升绿色出行服务水平

完善低等级道路系统,促进次支路等低等级道路微循环建设。加大次干路、支路等低等级道路建设和移交力度,完善地区道路网络,增加路网密度,畅通道路微循环系统。加强道路林荫化设计,提高道路绿化覆盖率水平,提高慢行系统连通性,提升出行便利性、安全性和舒适性。推进地面公交场站的规划建设,适时增容外电设施,提高电动公交车辆和线路组织的整体保障能力。实时优化区域公交线网,与轨道交通形成错位服务,全市层面加强轨道交通与地面公交的衔接配合,提升大公共交通可达性和整体服务水平。

2. 强化轨道交通一体化建设,围绕轨道站点布局功能中心

提升既有线网的运营水平,结合北京城市空间结构优化和客

流特征,明确中心城区以地铁服务为主,注重优化织补、挖潜提升,外围建立以市域快线(含市郊铁路)服务为主,中低运量轨道交通系统为补充的多元化轨道交通服务体系,弥补线网层级结构短板,提升轨道网络的运营效率和经济效益。优化各类功能区布局,与轨道线网和枢纽站点更加紧密地结合起来,系统梳理和调整轨道交通廊道上的职住功能关系,最大限度发挥轨道交通促进职住平衡的优势。推广平安里站一体化改造经验,通过规划引导一体化建设,统筹地上地下空间,加强基础设施建设与老城更新的紧密衔接,弥补老城公共服务设施及市政设施的不足。以轨道交通站点为核心组织城市生活,丰富轨道站点周边业态,在站点周边构建以人为本,步行、自行车优先的交通系统,实现“轨道+慢行”的低碳生活方式。探索轨道站点周边土地开发的市场化运作模式,通过区域规划指标平衡与动态调整,最大限度发挥高价值存量空间的发展优势。

3. 补足交通设施短板,鼓励场站复合利用

开展基于智慧交通的基础设施建设,统筹城市土地、电网等城市基础设施与资源,实现传统加油站和充电桩(站)、加氢站等新能源补给基础设施的有序衔接、合理布局和协调发展。推进停车位错时共享,倡导居住小区利用内部闲置用地建设立体停车设施。将电动汽车设施作为城市更新改造的标配,利用闲置用地增加电动汽车充换电设施,对配套市政电力设施进行适当增容,提高城市更新地区的整体交通基础设施韧性。结合城市更新地区的交通场

站设施建设,将交通场站与社会停车场、小型市政设施、公共服务设施及小型商业等进行融合,率先在青年路、和平里北街和菜市口三个地铁车站开展试点,通过持续优化地铁站点内部空间,在保证运营安全的前提下,结合乘客需求增加设置站内便民服务设施,落实“七有”“五性”,提高轨道交通综合服务水平。

4. 提高治理水平,推动智慧交通先试先行

全面推进学校、医院、景点和商场等大型公共服务设施周边智慧停车系统建设,促进绿色交通设施改造,提升智慧交通建设水平,提高出行效率和绿色交通出行比例,缓解城市拥堵。推广双井社区体检经验,结合智能传感和计算机识别等新技术,整合大数据和出行服务平台,针对城市更新地区的交通问题,提出精准的解决方案。

(四)完善市政供给体系,提升可持续支撑能力

1. 打破瓶颈、填平补齐,加强市政系统承载能力

依托中心城区供水厂扩能和主干管网完善,提升首都功能核心区供水安全性。逐步建立社区或楼宇的污水微循环设施,充分收集利用雨水。打造世界领先的智能配电网,提高电力设施装备水平和管理水平。完善天然气管网系统,推进非居民液化石油气用户替代工作。完善城市热网连通工程,整合老旧低效锅炉房,提高供热安全保障度。更新改造老旧隐患管线,建立老旧隐患管线台账,制定更新改造计划,提升市政管网运行的安全性。结合小微绿地、社区商业便民综合体的实施建设,解决局部区域公厕不足问

题。以垃圾分类管理为核心,以减量化、资源化、无害化、清洁化为目标,进一步完善垃圾收运设施,打造垃圾分类示范区。

2. 实施市政管线更新改造和隐患排查治理,提升市政系统安全水平

一是进行基础信息普查。普查各类地下管线的基本状况,重点关注腐蚀、锈蚀、变形、老化等可能影响管线安全运行、导致管线事故发生的自身结构性隐患,以及长输油气管道、危险化学品管道与城市燃气管道等地下管线的交叉、相邻或重叠区域和违法违规建设占压、土体病害等周边环境的影响隐患。二是实施管线更新改造和隐患排查治理。制定老旧管网更新改造和隐患治理计划并组织实施。三是加快信息化建设,完善管理长效机制。深化数据共享,结合普查排查和数据汇交入库,实现全市地下管线基础信息共建共治共享;加紧构建感知监测体系,以管线企业为主体,结合老旧管网更新改造和隐患治理,统筹推进管线运行状态监测、隐患感知预警等信息手段建设,提升地下管线管理信息化智能化水平。

3. 推进基础设施高质量发展和功能融合

采取低影响开发、分流、截流和调蓄等综合措施改进老城现状合流排水系统。采用下凹绿地、透水铺装、雨水花坛等综合措施对小区、公共建筑、平房院落、公园、绿地及市政道路进行海绵化改造,在源头控制雨水径流外排量,减少入河污染物,改善水环境质量。按照“增量控制、存量整治、分步实施、突出重点”的原则,综合利用各类新技术新手段,引导市政设施在安全前提下复合利用。

以阜内大街多杆合一改造净化街道环境为示范,积极推进市政箱体隐形化、小型化、景观化改造,整治架空线,净化城市空间。

4. 迈向碳中和,推进绿色低碳能源转型

根据城市更新特征与碳中和需求,实现城市电、热系统的结构性优化。逐步推进老旧建筑节能改造,降低建筑能耗,提高可再生能源利用水平,将传统建筑转变为产能建筑,老旧小区改造结合电动车峰谷储电,实现“微能源”社区创建。鼓励因地制宜发展分布式光伏发电,推动建筑光伏一体化改造设计。积极推进热泵系统供热,重点推广地源热泵、再生水源热泵系统应用,结合资源条件有序发展中深层地热能。稳步推进风电、垃圾焚烧发电,大量调入绿电。实施维护结构节能改造、老旧供热管网改造及供热系统智慧化改造。存量用地更新充分考虑市政基础设施用地需求,为碳中和发展预留能源新技术的建设条件。

(五)增强安全保障能力,实现平战灾功能统筹

1. 严格落实“双控”管理,强化空间韧性

坚持疏控并举推动非首都功能疏解,拆除违法建设,消除安全隐患,严格执行并适时修订新增产业的禁止和限制目录,有序推进高风险涉危企业有序退出。结合城市更新实现城市空间“留白增绿”,降低由于人口、产业和功能集聚造成的风险和压力。

2. 加大脆弱地区和薄弱环节的治理

加大城市活动断层探测和地质灾害治理工作力度。不断推进老旧小区、危旧楼房、城镇棚户区改造,增加历史街区的防灾抗灾

能力,切实把地下空间整治工作抓实抓好,使城市易损性不断降低、承灾能力不断增强。借鉴朝阳八里庄“地瓜社区”经验,打造地下室里的共享客厅,将社区闲置的地下空间改造成为居民文化、娱乐等活动场所,用“共享+产消一体”的全新模式来提升社区品质,完善社区服务。

3. 加强风险防控,提升工程韧性

加强生命线系统抵御灾害风险能力。着眼管线隐患“及时发现、及时消除”,加强供水供电供气供热等生命线系统监测评估工作。建立重要目标、重要设施、重要区域安全状况和风险防控能力评估机制。

二、立足民生保障,缔造宜居生活空间

保障居住安全底线,改善人民居住条件,提升人居环境品质,优化公共服务体系,促进职住平衡发展,提升社区治理水平。

(一)坚持文化传承,多渠道推动老城平房区改善

老城保护要加强统筹,加大力度,积极推进老城整体有机更新,深入分析成功经验并加以推广,多渠道推进历史文化街区民生改善与活力复兴。探索多元社会主体共同参与的历史文化街区有机更新模式,推进直管公房经营权授权,探索房屋产权划转重组路径,细化申请式退租和恢复性修建类项目经营授权与金融财税支持政策,构建微利可持续模式。合理高效利用腾退房屋,更新后的房屋优先用于服务保障首都功能、补齐地区公共服务设施、传承展示传统文化和发展租赁住房。结合老城更新改造,分区域、分片区

完善道路微循环、解决停车问题、连通慢行系统,提高出行便利性和安全性,改善交通环境品质。完善街巷物业,恢复性修建工作完成后,鼓励引导通过购买服务的方式委托物业服务企业或组织其他力量,建立平房区物业管理机制。

以平房区住房与社会更新为基础,坚持保障对保障,持续推进平房区申请式退租、换租和保护性修缮、恢复性修建,完善“共生院”模式,逐步拆除院内违法建筑,恢复传统四合院基本格局。改善留驻居民住房和基础设施条件,逐步推进平房住宅成套化改造,引导功能有机更替、居民和谐共处。保持老城格局尺度,延续城市特色风貌,恢复具有老北京味的生活场景。

(二) 共建幸福家园,全面推进老旧小区更新改造

聚焦老旧小区更新改造工作,统筹推进老旧小区分类改造,提升居住品质,促进职住平衡。支持配合央产、军产老旧小区综合整治,全面有序推进市属老旧小区综合整治。重点关注央产、军产及各类混合产小区的落地实施,建立完善央地、军地协调调度机制,深入研究探索混合产小区资金拨付、审批渠道等路径问题。

把握改造重点,聚焦人民群众切身利益与迫切需求,重点推进基础类改造,着力保障房屋安全,持续推动住宅节能改造,提升建筑性能,降低既有建筑能耗,打造宜居住房,推进碳达峰、碳中和工作进程。按照尽力而为、量力而行原则,推进完善类和提升类改造,注重适老化和无障碍改造,加强适老化改造设计管理,突出加装电梯、公共环境适老化改造和无障碍环境建设等重点任务,统筹

养老、助残等相关政策,鼓励“物业服务+养老服务”。构建完善的社区居家养老服务体系,支持社区嵌入式、小微型、功能复合型养老服务设施建设。补充停车与上下楼设施,完善社区配套服务体系。细化改造内容引导要求,强化存量资源统筹利用,支持物业服务企业开展养老等专业化服务。老旧小区改造同步统筹小区内、建筑内外市政管线改造,破解老旧小区加装电梯管线拆改移难题,实现系统全面高效更新。在中心城区高密度就业区及轨道站点周边,探索老旧小区改造与租赁置换相统筹的模式,实现居住空间更新与职住空间优化调整相结合。

简化审批程序和要求,在一体化招标、经营证照办理、市政设施接入等方面提供细则支持。加强老旧小区改造资金整体统筹,加大老旧小区引入社会资本的力度,完善政府支持下的产权单位、居民、社会机构等多主体改建资金筹集模式,发挥财政资金精准补贴作用,优化老旧小区加装电梯等补充方式。

危旧楼房和简易楼要优先解危排险,保障安全底线,做好危旧楼房翻建和简易楼有序外迁腾退。改建和扩建符合规划的危旧楼房和简易楼,保障住宅安全,配齐厨卫空间,合理利用地下空间、腾退空间和限制空间补建配套设施。对于不符合规划要求、位于重点地区 and 历史文化街区内的简易楼,鼓励居民腾退外迁,改善居住条件。在防止大拆大建的前提下,优先对存在重大安全隐患、改造需求强烈的危险房屋和简易住宅楼开展试点,积极总结推广东城区光明楼 17 号等典型案例经验做法,合理确定改造时序、改造方

式和适度改善标准,通过产权单位出资、居民自筹等方式多渠道筹集资金,探索可行性措施,结合实际情况适当扩大改造范围。

(三)保障基本条件,全方位推动城镇棚户区攻坚

严控范围、标准和成本,做好城镇棚户区改造工作攻坚。加强政策和工作机制创新,进行全过程管理,全力推进征收拆迁,尽快实现项目“拔点”收尾和逐步“销账”。坚持资金统筹思路,充分利用棚改专项债,建立项目滚动开发分期供地机制,研究区域内资金统筹和“预收储”机制。坚持棚改安置房建设先行,做好供水、供电、供气等市政基础设施与城镇棚户区改造同步规划、同步施工、同步交付使用工作。

三、助力经济发展,创造高效生产空间

充分挖潜存量资源,创造高效生产空间,引导优化产业布局,助力构建特色与活力兼备的现代化经济体系。发挥“两区”政策叠加优势,抓住国际消费中心城市建设机遇,聚焦高精尖产业构建和文化产业转型发展,推动低效用地转型升级,促进产业高质量发展。鼓励老旧楼宇低碳节能、智慧数字改造,助力推进碳中和。促进存量产业空间和消费空间活力复兴,推动城市资产价值提升。支持非居住建筑改建宿舍型租赁住房,促进职住平衡。

(一)产业提级、数字拓展,推进老旧楼宇升级转型

推进老旧楼宇升级转型,提升楼宇商业品质和发展效益。推动产业功能提质增效,满足科技创新、数字经济、金融管理、商务服务等现代服务业发展需求,为产业高端转型、高能级企业落位提供

载体。加强现代服务业融合,探索分散业权楼宇升级改造的实施路径并推进实施。鼓励通过空间疏解、腾挪、置换等方式,整合闲置空间,补充人才公寓、职工宿舍及公共配套设施,促进职住平衡。加强既有建筑节能低碳改造,推动先进高性能节能技术与产品应用,打造现代智慧、绿色低碳的高品质楼宇。以福成服装大厦更新经验为示范,鼓励将传统的服务空间打造为开放的城市客厅,为周边群众提供休闲文化空间,实现功能叠加。优化创新创业环境,提供多样化办公空间,鼓励楼宇利用开放公共区域及附属空间引入咖啡厅等第三空间,提升商务空间多元活力。鼓励楼宇更新带动周边公共空间一体化设计,营造动静有序、具有艺术氛围的景观环境。研究制定老旧楼宇认定标准、楼宇改造效果评估标准,纳入楼宇税收、企业入住率、综合节能率、引入企业能级等指标,形成评估后奖励机制。

核心区老旧楼宇更新应坚持服务中央保障需求,构建高精尖经济结构,改善民生补齐设施缺口,加强现代化治理和专业化运营,提升城市公共空间品质和形象。促进金融街、东长安街、东二环提升金融业核心竞争力,增强服务国家金融管理中心功能,拓展数字金融应用场景,加速传统产业数字化赋能。中心城区老旧楼宇更新应匹配功能区产业定位,提升楼宇品质和发展效益。推进中关村分散业权楼宇升级改造,优化创新环境,完善配套设施,支持有条件的老旧楼宇转型为国际人才公寓。推进 CBD 数字贸易、国际金融、高端商务服务产业发展,增强高品质楼宇集聚程度,完

善 5G 设施布局,合理补充创意办公空间、人才公寓、文旅商配套等设施。推进望京、酒仙桥、奥体中心区信息技术、新媒体、专业服务产业发展,提升国际化服务水平,推动生活服务设施品质化、便利化发展。平原新城及地区和生态涵养区的老旧楼宇更新应优先发展符合“十四五”规划、《总体规划》、各区分区规划、功能区规划定位的产业功能,促进产业功能提质增效。

(二) 国际视野、消费引领,推进商圈商场提质增效

推进传统商圈、商场以体验化、数字化、特色化、社区化为导向,围绕业态品牌调整、空间品质提升、营销模式创新、交通组织优化等内容进行升级改造。发展新场景、新消费,结合个性化需求丰富体验类业态,将商圈、商场打造成为品牌集聚、供给丰富、功能完善的重要消费承载地,激发消费增长潜力,确保商业设施规模基本稳定。鼓励功能混合,合理引导文化、旅游、体育、教育、健康、养老等功能与商业兼容,创新供给方式,补齐服务短板。发展首店经济、夜间经济,承办国际消费节事,扩大入境消费,提升国际化服务水平。鼓励商业向周边纵深空间延伸,通过合理设置外摆、策划分时步行街、精细设计广告牌匾、灯光照明、艺术雕塑等形式,提升街区活力。鼓励利用疏解腾退空间、地下空间补充社区商业短板,提升社区商业的均好性和服务水平。优化商圈步行环境,合理组织 SKP、三里屯等商圈的通道和人流动线。

落实《北京市商业服务业设施空间布局规划》要求,提取全市 52 个主要商圈并明确更新实施重点。核心区传统商圈更新应充

分利用商业文脉底蕴深厚和文化资源聚集的优势,展示首都形象、体现古都特色。注重对社区商业设施短板的补充,充分利用疏解腾退空间补充便民商业。中心城区传统商圈更新应以满足居民生活服务需求为基础,摸清短板和薄弱地区,有针对性地补充完善欠缺设施,提升城市品质,顺应消费发展新趋势,形成一批定位明确、布局合理、对首都消费市场贡献卓越、消费者满意度高、为市民服务的成熟商业中心。副中心传统商圈更新应在“组团中心—家园中心”模式框架下,满足居民高品质和便利性购物需求。平原新城及地区传统商圈更新应持续提升基本便民商业网点数量和密度,满足群众多层次、多样化、城乡均等的生活性服务业需求。强化地区级商业中心的能效,增强商业设施对周边居民的吸引力。

(三)“两区”引领、创新探索,推动产业园区更新提质

推进低效产业园区更新提效,促进传统产业转型升级。以国家服务业扩大开放综合示范区和中国(北京)自由贸易试验区建设要求为引领,以园区自身功能定位和核心产业为依托,充分挖掘低效存量资源,聚集创新要素,为新兴产业及配套服务设施预留空间。鼓励产业园区形成完善的产业链,上下游产业集聚发展,提高基础设施和配套服务水平。推动产业绿色化发展,实现资源高效集约利用。支持产业园区非居住建筑改建宿舍型租赁住房,创新面向各类人群的住房保障模式,促进产居融合。统筹兼顾“两区”建设需要与区域规划功能实现,借鉴日本东京及中国河北雄安新区合理确定租赁时间缩短土地资源开发的“空窗期”,提升城市开

发的节奏和质量的经验,通过将土地从城市“资源”变为“资产”,达成服务产业及土地预热目标,提高土地开发效率。“三城一区”坚持“科学+城”打造高技术产业集中承载地,中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城打造高质量科技创新中心主阵地,推动产业与空间高效匹配,促进人才、技术、资金等创新要素优化配置。北京经济技术开发区聚焦高端汽车和新能源智能汽车、生物技术和大健康、新一代信息技术、机器人和智能制造四大主导产业,推动传统制造业转型升级。首都国际机场临空经济示范区聚焦临空经济、商务会展和数字贸易,推动港产城融合发展。城市副中心围绕金融创新、高端商务集聚高端功能。城南地区推进高端制造、医药健康、新材料等产业基地建设。

(四)创新赋能、活力复兴,推动老旧厂房改造利用

推进老旧厂房更新改造,促进创新引领、功能调整 and 高效利用。分级分类确定工业遗存的历史文化和时代价值,引导老旧厂房引入新基建、科技创新和高精尖产业、文化产业、现代服务业新业态。根据园区内各宗地的投资、地价、产出等情况,开展各类型园区的综合效益评估,分级分类推动产业园区“腾笼换鸟”和提质增效。

五环路以内和北京城市副中心的老旧厂房根据规划和实际需要,引入产业创新项目,完善城市功能、补齐配套短板;五环路以外其他区域的老旧厂房聚焦打造高精尖科技创新空间,发展高端制造业。特色文化商业区内的老旧厂房,鼓励发展文化、旅游等新型

服务消费载体,形成富有活力与特色的文化地标,打造新型文化消费与体验空间。合理利用老旧厂房适当补充教育、医疗、文体、停车、便民商业等公共服务设施,增加广场、绿地等公共空间,改建宿舍型租赁住房等配套居住设施。制定政策明确老旧厂房内部加层改造的管理细则、面积认定标准及手续办理流程。提升园区运营服务水平与产出效益,探索园区改造与产业更替相结合的微利可持续模式,积极探索创新规划、土地和金融财税支持政策,盘活市属、区属国企存量工业用地,积极吸引社会资本参与老旧厂房更新改造。

四、聚焦环境治理,塑造活力公共空间

凸显“首都风范、古都风韵、时代风貌”的城市特色,以公共空间的系统性精细化治理、建筑风貌的改善提升、蓝绿空间的活力激发为抓手,推动城市环境品质提升,塑造鲜明的城市风貌特色,打造丰富的城市开放空间,激发街区活力,实现高品质宜居城市。

(一)线轴统领、块点激活,提升城市公共空间品质

通过“线轴统领—块点激活”的实施框架,贯彻精细要素统筹下的一体化更新改造方式,完善与丰富城市整体景观体系,细化公共空间与风貌管控重点地区城市设计要求,提升公共空间品质与服务效能,建设具有地域特色、符合市民使用需求的高品质场所。

线轴统领,强化城市格局性轴线和大尺度线性空间的景观品质。塑造长安街、中轴线等城市重要轴线沿线的公共空间,开展街道环境整治和沿街界面风貌提升。提升温榆河、清河、通惠河、坝

河、亮马河等河流沿线环境,形成空间连续、功能丰富的城市公共景观带,融合蓝线两侧的城市空间,打造可达、舒适的慢行体系。改善京张铁路、京秦铁路、京广铁路等铁路沿线的城市空间,缝合铁路两侧的公共空间,加强铁路两侧空间的联通性。改善城市环路和重要干线两侧的交通组织环境,协调好道路交通空间与两侧道路广场等用地空间,提升沿线公共空间品质,形成安全有序的慢行空间和清晰简洁的街道界面,合理设置非机动车停放区域。

块点激活,提升城市历史文化遗存、活力节点和小微空间的场所品质。围绕历史文化遗存的活化利用打造具有历史底蕴和特色风貌的公共场所。围绕重点景区和商圈的改造升级打造具有时尚气息的活力场所。围绕轨道微中心塑造周边空间及地上地下一体的整体环境。利用腾退空间、闲置空间等零散空间,打造广场绿地、休闲公园等小型便民开放空间。利用桥下等未被充分利用的消极空间,打造有一定实效的公共空间。

精细统筹,推动公共空间的一体化治理,鼓励多元市场化主体提供第三空间及多样化的共享空间。鼓励整合建筑实体与公共空间、相邻的公共空间,推动多主体管理权属空间的融合设计与改造实施。强化街道空间的统筹一体化设计,优化道路横断面设计,加强道路与建筑退线空间的一体化设计,完善慢行交通网络,改善慢行出行环境,对缺少行道树的街道进行补种,替换冠幅稀疏的行道树,保证慢行系统的连续性。强化滨水空间蓝线内外空间的一体化设计,形成水体、岸线、绿地、道路及滨水地块良好衔接、融合的

开放宜游宜赏空间。鼓励建筑项目实施主体对项目周边的道路空间、绿地空间、滨水空间、闲置边角空间等进行一体化更新设计和统筹实施。鼓励利用开放公共区域及附属空间等形式引入公共书店、共享大堂等第三空间,提升社区文化设施多样性。

(二)优化设计、协调风貌,改善城市特色景观环境

建筑更新应把握首都城市的基调与多元化,融入城市整体环境。在适用、经济、绿色、美观的基础上,通过建筑更新形成适宜的风貌,做到形式符合功能、形制符合身份、形象符合角色、形态融入环境。通过建筑界面优化,促进形成丰富多样的城市街景,围合出亲切宜人的公共空间。对于历史文化街区应开展环境整治,对重要节点空间或传统街巷沿街立面和路面进行整治改造。对于具有历史文化价值和风貌特色的老旧建筑,应保护建筑风貌、挖掘建筑文化价值,打造建筑精品。对于建筑风貌影响整体环境、品质较差的老旧建筑,可通过更新改造使其建筑空间体现当代设计水准,打造新时代的建筑精品。

加强城市家具、广告牌匾、市政设施等的更新引导,与城市风貌协调融合。结合城市环境特色,设计形象得体、排布有序的城市家具。王府井地区按“一楼一策”要求精准提升建筑风貌,精心设计和排布建筑立面上的广告牌匾,塑造整体形象简洁、秩序明朗的建筑第二轮廓线。对街道空间范围内的电力、通信、交通、监控等各类箱体及线杆进行整合和布局,推动设施的集中化、小型化、隐蔽化设置,鼓励多箱并集、多杆合一、架空线入地,提高街道空间利

用的效率和秩序。

(三)改善环境、提升品质,优化城市蓝绿空间格局

着眼市域蓝绿空间体系,从环境品质、服务供给和管理运营等多方面加强更新和治理,提升城市绿地、滨水地区的景观环境,优化周边区域城市功能,激发城市空间活力和价值。

依托市域“风景自然公园体系—城市公园体系—绿道体系”三级绿地游憩体系,重点面向一道绿隔城市公园环、城市公园集群和城市绿道,强化城市绿色空间的体系性、连通性、开放性和功能性,丰富绿色空间的公共服务供给和公共活动内容,塑造功能复合、品质优越的绿色区域。

面向市民日常游憩需求,提高各级公园绿地、小微绿地、附属绿地的品质和功能。在现有公园绿地中适当增补景观化、智能化、节能环保以及适老适幼的休闲设施,考虑公共活动使用,增补活动场地。整合利用城市零散闲地、边角碎地、街道胡同转角空间与建筑退线空间,见缝插绿建设口袋公园。鼓励公共建筑前空间、商业建筑前附属绿地、适宜的道路附属绿地开放,配置游憩设施。

塑造林荫路、林荫景观街、林荫漫步道等林荫街巷。结合道路横断面改造方案,增加林荫路两侧行道树和中央绿化带上连续绿荫,补植林荫景观街行道树断点、替换树冠稀疏的行道树,提高林荫漫步道的连续性与舒适性。

全面提升三维绿化效果。拓展增绿方向,合理设置垂直绿化与屋顶绿化,通过优化植物配置,提高绿色空间心理舒适度。以校

尉胡同整合拆违空间打造口袋公园为示范,重点鼓励平房区合理设置垂直绿化、门前绿化、院落绿化,鼓励大型公共建筑和商业商务楼宇设置复合式屋顶花园和立面绿化。

重点面向历史风貌型河道和公共活力型河道,改善河道生态环境,提升滨水空间的可达性、连通性,优化滨水空间及周边区域的品质和功能。

重点提升河湖滨水空间景观环境。加强水系互联互通,促进水系水体流动、水生植被恢复和局部水体循环,保证河湖水质。提高滨水空间开放度和亲水性,处理好蓝线、常水位线和亲水空间的关系,加强亲水空间和周边街道等空间的连通性。构建便捷完善的滨水设施,提供多元化的活动场地,丰富滨水空间功能。塑造协调有序的滨水建筑风貌和尺度宜人的滨水街区环境。

面向历史河道,塑造历史水系人文环境。结合历史水系保护与恢复,强化水系周边生态缓冲带保护、公共空间建设与滨水建筑管控,着力打通滨水步道断点与堵点,建设连续贯通的亲水岸线,形成连续开放、绿荫环绕、人水和谐的文化魅力场所。

第四章 突出街区统筹,建立更新方法体系

坚持规划引领,以街区为单元,聚焦产业发展滞后、民生短板突出、环境品质低下、安全隐患风险大的街区,依托街区控规和更新项目实施方案,建立城市更新方法体系,探索研究以块统条的街区更新方式,整体统筹各类资源,统筹疏解整治促提升和公共空间的改善,统筹政府投资和社会投资方式,形成“规划加策划、策划转行动、行动推项目”的城市更新实施框架,实现“块统条专”有序推进。

一、探索创新更新方法和路径

存量更新地区是以规划保留建筑为主的地区,应完善城市更新规划编审体系,坚持自下而上找问题、街区统筹理资源、多元协商明需求、整体策划定方案、搭建平台统实施、注重基层强治理的规划方法,构建清单化管理的工作模式。

(一)体检评估找问题,存量梳理寻资源

以街道乡镇为依托,以街区为平台,以现状评估为基础,梳理更新改造的潜力资源,围绕促进产业发展、改善居住条件、补充设施配套、提升公共空间、推动社会治理等目标,深入社区,以问诊方式开展实地调研、问卷调查、部门访谈和大数据分析,就城市功能、生活品质、职住关系、市政交通、公共环境、城市管理等方面进行街

区体检评估,形成街区问题清单。

综合考虑规划实施情况、建设年代、建筑质量等因素,系统梳理街区内的空间资源和建筑资源,形成资源清单。空间资源包括零星地、插花地、边角地等闲置空间和街角空间,以及具有改造提升潜力的低品质空间等。建筑资源包括废弃锅炉房、闲置自行车棚等闲置配套用房,低效运行的商业办公楼宇、闲置的屋顶空间,以及部分可利用的社区地下空间等。借鉴王府井商业区更新与治理规划中的街区精细化诊断经验,开展全要素资源摸底和全样本调查,有针对性地开展功能转型、交通治理、民生改善等工作。

(二)多元协商问需求,调查访谈明愿景

发挥街道乡镇和社区的作用,组织居民、实施主体、管理部门等多方共同参与,推广学院路街道做法,借助责任规划师“陪伴式”服务,充分盘点在地文化、人口、空间、设施资源,形成地区画像,摸底居民、辖区单位等各主体的核心需求和愿景,形成需求清单和愿景清单。

(三)整体策划配政策,精准优化定策略

针对街区的问题清单、需求清单、愿景清单,按照补短板、强弱项、优功能、提质量的原则,与更新区域内的更新统筹主体、居民、单位等物业权利人充分协商,征询市、区相关部门和责任规划师、建筑师等专家的意见,整体策划街区空间结构、功能引导、公共服务配套、基础设施、公共空间等多方面的实施策略,用微增量带动存量资源,破解突出问题,推动城市功能完善和品质提升,持续改

善人居环境,形成策略清单。

自下而上推动政府部门制度创新、政策创新。按照“市级主策,区级主责”的思路,推动各有关部门形成共识,建立市级部门间协同联动机制,步调一致,共同发力,有效衔接相关工作程序,完善配套政策、管理制度、技术规范。建立区政府(含北京经济技术开发区管委会,下同)工作负责制和协同机制,针对城市更新重点、难点问题,研究具体政策措施和管理办法。重大疑难问题应通过区政府专题会议研究,区有关部门按照会议决定落实。

坚持优化营商环境,下放审批权限,精简审批流程。从规划土地、财税金融、建设管理运营等方面细化完善功能复合、规模优化、土地利用方式、经营许可、抵押融资等政策,形成政策清单,打通瓶颈堵点。

(四)制定计划推行动,有序保障促实施

根据街区问题和资源清单、需求和愿景清单、策略和政策清单,综合考虑居民需求紧迫度、产权主体意愿、实施难易程度等,合理安排时序,统筹生成街区更新任务清单、项目清单。市、区相关部门应当指导更新统筹主体及实施主体,整体策划编制更新规划综合实施方案,确定实施主体、实施模式、实施路径、实施时序,明确指标投放方式和项目捆绑方式,以项目为抓手推动规划实施。推广回天地区存量街区规划经验,因地制宜提炼形成“六大策略”“三十六要点”的策略清单,统筹生成近期实施的项目清单,纳入行动计划。

加强实施机制保障,鼓励各区、街道和社区深化党建引领、报到服务的治理机制,构建街道、社区、居民、企业协商共治的格局,搭建多元主体全流程管理平台,发挥好联动平台的统筹协调功能。落实责任规划师和建筑师制度,依托社区智慧服务平台建立多元协商工作机制,打通居民参与、多元共治路径。

加强动态保障,市区两级要监测评估规划实施情况,依托基层社区长效治理和多元协商共治,滚动更新街区八个清单,动态纳入城市更新行动计划,统筹算好历史账、规划账和时间账,精准有序释放空间资源。各区应建立部门联动机制和项目准入退出机制,与更新实施主体长期动态跟踪推进,推动存量更新地区结构优化、功能完善和品质提升。

二、探索提出更新体系和要求

(一)按需编制更新街区控规,提出规划引导要求

加强规划引领,借鉴上海、广州、深圳的城市更新规划体系,立足北京实际,在全市 1371 个街区(3562.5 平方公里)管控范围内,聚焦街区实施率 $\geq 80\%$ 及更新资源任务分布比较集中的地区,结合城市更新行动计划 600 余个近期拟实施项目,划定近期 178 个城市更新重点街区。

对于城市更新类街区控规,要统筹评估多元价值,按照“一控三导”(管控图则、规划设计导则、规划实施导则、存量更新导则)进行规划管控。管控图则是控规的控制性内容,体现控规的刚性要求,保障系统性、底线性、公益性内容,作为控规的法定性文件,主

要包括功能定位、规模管控、三大设施、生态要素、重点区域、总体管控要求等相关内容。规划设计导则和规划实施导则是控规的技术性内容,体现控规的弹性引导,应对复杂的更新需求,主要包括街区引导、街道空间、蓝绿空间、慢行系统、建筑空间、地下空间等内容,作为技术管理文件,重点体现对城市高质量发展、高品质生活、高水平治理的实施引导。存量更新导则应按类型梳理街区范围内闲置低效建筑和空间等存量资源的分布、功能、规模、权属等信息,提出更新利用的引导方向和实施要求等。

(二)加快厘清更新建设方式,推进审批项目落地

聚焦平房区、老旧小区、老旧厂房、老旧楼宇、危旧楼房和简易楼等存量建筑资源,区政府可通过正负面清单引导,统筹各方意见,深化研究包括物业权利人与实施主体、实施范围、边界与规模、投资额与资金来源、进度安排等要素在内的更新项目实施方案。更新项目的审查流程可下放至各区级部门办理,进一步简化审批流程,压缩审批时间,实行并联审批、限时办结,提高审批效率,也可依托“多规合一”平台有序推进存量地区有机更新。区政府应建立项目准入退出机制和部门联动机制,与实施主体签订履约协议书,实施项目动态监管。借鉴王府井商业区保护更新综合实施方案编制经验,通过资源梳理、需求调查、精细管控、统筹主体,保障更新实施。

研究实施主体:城市更新项目产权清晰的,产权单位可作为实施主体,也可以协议、作价出资(入股)等方式委托专业机构作为实

施主体;产权关系复杂的,由区政府依法确定实施主体。确定实施主体应充分征询相关权利人或居民意见,做到公开、公平、公正。涉及国有产权的,按照国有资产管理。要充分发挥各类主体优势,鼓励政府平台公司与专业化企业开展合作,加大资源整合力度,实现高水平策划、专业化设计、市场化招商、企业化运营。

编制更新项目实施方案:实施主体应进行意向摸底调查,编制更新项目实施方案,包括更新范围、对象、内容、方式、建筑规模及使用功能、土地利用方式、投融资方案、运营管理及项目建设计划等内容。方案应在征求相关权利人或居民意见基础上,由责任规划师提供专业指导与技术服务并出具书面意见。产业类的更新改造方案应重点围绕城市功能完善、业态优化、经济发展的需求,推进“四个中心”建设;居住类的更新改造方案应重点围绕“一刻钟便民生活圈”,满足“七有”“五性”需求,提高居民生活便利性和舒适度,提升公共空间品质。

推动统筹实施:城市更新项目中的“边角地”“夹心地”“插花地”等零星土地,以及不具备单独建设条件的土地,可与周边用地统筹实施,重点用于完善片区公共服务设施;涉及经营性用途的以协议出让方式办理供地手续。鼓励国有企事业单位以多种土地方式,将其闲置的零星土地或建构筑物,纳入城市更新项目统筹实施。

项目审批依据参考:为打通城市更新瓶颈堵点,区政府可参照《北京市既有建筑改造工程消防设计指南(试行)》开展消防设计审

批工作,参照《关于实施城市更新行动的指导意见》,以及《关于老旧小区更新改造工作的意见》《关于开展老旧厂房更新改造工作的意见》《关于开展老旧楼宇更新改造工作的意见》《关于首都功能核心区平房(院落)保护性修缮和恢复性修建工作的意见》《关于危旧楼房改建项目审批工作有关问题的通知》等政策文件,进行更新项目审批。

第五章 加强多元共治,强化更新组织体系

依托基层治理,搭建多元协商平台,协同政府、市场、公众,构建城市更新组织体系。坚持政府引导,发挥政府的引领和带动作用;坚持市场主体,发挥市场对资源配置的决定性作用;坚持公众参与,形成多元共治的城市更新格局;加强技术支撑,发挥专家智库和社会机构的作用。

一、政府引导,构建以点带面撬动模式

完善政府统筹引领和平台搭建的职能,发挥政府投资项目对城市更新的撬动模式,为各方力量参与城市更新指明方向。重点从保障民生安全底线出发,以政府投入公共空间整治、轨道建设、重大项目建设等多种方式撬动多元资本参与,以点带面,统筹推进地区更新。

(一)以空间环境整治为触媒,撬动社会资本参与更新

通过疏解整治促提升行动提升空间环境品质,带动区域整体性城市更新同步实施。拓展公共活动空间,增加公共服务设施。提升街道环境品质,因地制宜打造口袋公园、滨水空间,优化慢行系统,提高公共空间的可达性和利用率。推广望京小街改造经验,将街区建设和两侧商业提升有机整合,更新市政设施、增加共享公共空间,推动业态优化带动下的沿街界面品质提升,推动“商业办

公”与“街道空间”的融合,变背街小巷为活力街巷,实现街区整体环境提档升级增值。挖掘文化内涵,让公共空间成为传承历史文脉、彰显文化特征、提升文化品位的城市橱窗。

(二)以轨道站城融合为抓手,带动存量资源提质增效

结合轨道交通在建线路、市郊铁路重点项目,聚焦轨道微中心建设,促进站点与周边存量商业、办公、居住等功能融合,补充公共服务设施,创造优质的城市公共空间,增加地区活力,提升城市品质。通过“轨道+土地利用”“轨道+服务设施”“轨道+地下空间”“轨道+公共空间”“轨道+建筑设计”等模式整合公共资源。以西单更新场站城一体化更新改造为示范,从交通流线组织、站城融合功能完善、城市品质提升等方面对存量资源进行盘活,提升轨道站效能,对站点及其周边场地进行一体化设计、运营及管理,实现区域功能的整体提升和环境品质改善。借鉴东京轨道交通站点带动周边城市更新经验,重视站点更新带动周边地区的开放空间营造,强调土地复合利用和高强度开发,围绕轨道交通站点开展城市更新工作。

(三)以重大项目建设为龙头,统筹周边地区城市更新

结合大型公共文体设施、公共活动中心、公共空间等重大项目建设,推动周边地区老旧楼宇与传统商圈、老旧厂房与低效产业园区提质增效,促进区域整体功能和环境品质提升。以京张铁路遗址公园利用京张铁路入地后释放的地上空间建设带状城市公园为样板,通过绿色公共空间建设带动区域城市更新。梳理重大项目

周边地区城市发展需求,摸清周边地区配套设施短板,研判存量资源更新改造的可能性,提出更新改造的范围和内容,借助城市重大项目建设的机遇统筹推进周边地区城市更新。

二、市场主体,畅通企业多方参与渠道

充分发挥市场机制作用,切实算好城市更新资金账、讲清城市更新收益账,特别是给群众带来的收益,充分调动各方参与积极性,畅通社会资本参与路径,鼓励资信实力强的企业和主体积极参与城市更新,深化微利可持续和成本分担机制,形成多元化更新模式。以市场为主体,发挥国企引领作用,联合市属国企、央企和社会机构等共同成立城市更新联盟,通过举办城市更新论坛和召开项目推介会推进社会主体共商共议,参与城市更新。

(一)多种形式盘活国有资产,发挥国企带动作用

针对不同类型国有企业,鼓励多元的国有资产盘活利用。鼓励国企从市场端进入参与城市更新,多种形式盘活沉淀国有资产。鼓励国企带头构建公平公开的市场竞争机制,引入市场主体实施城市更新,探索形成国企与多元社会主体合作的实施模式。按照留白增绿一批、升级改造一批、统筹规划一批、配套服务一批分类推进土地统筹利用,推动解决历史遗留问题,提高资源利用效率,增强服务功能,提升发展质量。建立国企与属地政府自有房屋土地台账信息共享机制,有序推动闲置房产、低效用地等资源盘活利用,更好提升民生服务保障水平。例如,金隅集团将天坛家具疏解后的存量老旧厂房进行改造升级,打造以“大信息及智能制造”为

产业方向的科技创新园区,成为主动疏解非首都功能、有效利用老旧厂房、转型升级发展高精尖产业的标志性项目。鼓励国企统筹自身资产,制定跨行政区的资产统筹发展规划,主动与各区发展规划对接。加强土地资源分类管理使用,鼓励实施同区域不同企业、同企业不同区域增减挂钩、指标统筹。加强对国企土地和房屋资源的管理和使用评估,建立年度评估机制。鼓励国企将低效利用的产业用地优先用于科技创新和高精尖产业项目。规范利用国企自有土地,加强政策性住房保障和改善民生。

(二)畅通多种渠道更新路径,激活市场主体活力

鼓励市场主体以自有资产盘活、重资产收购、轻资产运营、更新资本引入等多种渠道开展城市更新,激活存量资产经济价值。加大城市更新领域的投资力度,鼓励多种市场化合作模式并存,实现低效资产提升成为运营型高效资产,实物资产升级成为金融型资产。鼓励用好资产证券化工具,打通“投资—运营—退出—再投资”的完整链条,形成良性投资循环,激发市场主体投资活力。

鼓励市场主体加强腾退空间和老旧楼宇改造利用,促进高精尖产业发展。鼓励市场主体以多种方式参与老旧小区改造,包括提供专业化物业服务、“改造+运营+物业”、作为实施主体参与等途径。

鼓励市场主体充分挖潜低效自有资产,通过腾挪、置换、整合等方式,推动自有资产升级转型,发展国家及本市支持的新产业、新业态及相关配套功能。鼓励市场主体通过存量资产的功能转型

和设计提升,提升物业价值后销售或持有运营实现资金平衡,针对项目前期资金需求量大的特点,加强长效低息金融信贷政策支持。鼓励市场主体通过合作、租赁等途径开展存量资产的轻资产运营,通过专业化运营提升资产品质和盈利能力,实现可持续增长,针对项目筹备、建设、运营各阶段的融资需求特点,加强全生命周期配套金融政策支持。鼓励市场主体积极与城市更新基金等外部资本合作,培育基金助力的城市更新模式,推进存量资产高效盘活。推广新街高和以基金为平台推动楼宇基金化更新经验,推动国企、地产方、原运营方等多方合作,形成一致利益诉求,共同推动项目发展,发挥专业资产管理企业的优势,通过提高运营质量,提高租金,减少运营支出等途径提高资产价值。

三、居民参与,培育基层共同缔造精神

加强街道乡镇党建引领基层治理,改造前问需于民、形成共识,改造中间计于民、达成共建,改造后问效于民、实现共赢,构建综合协同、良性互动的城市更新治理体系。

(一)党建引领基层治理,政府引导社会共建

充分发挥基层党组织作用,加强街道、社区党组织对物业服务企业、业主委员会的指导和引领作用。做实做强基层党支部,设立社区党员议事会或小区党支部,组织动员业主委员会、物业服务企业、小区业主和居民等不同群体中的党员积极参与居住社区更新改造,完善基层党组织负责人联系协调机制。充分发挥居民中党代表、人大代表、政协委员、党员及其他优秀分子的组织、宣传、凝

聚、服务群众带头作用,引导居民依法履行职责。借鉴石油共生大院搭建多元主体协作平台共商共议经验,以“城事设计节”为主要载体,充分调动政府、居民、市场、专家学者等力量,共商共议,持续提升地区单位和居民的参与度和治理水平。

(二)居民自愿有序推进,群众工作贯穿始终

坚持居民主体地位,广泛开展“美好幸福生活共同缔造”活动。培育居民家园意识,调动内在积极性。以居民需求意见为导向,加强宣传动员,促进自上而下的政策传导要求与自下而上的需求主导进程有机结合,激发居民参与改造的主动性和积极性。以全市老旧小区综合整治实施进度安排为基础,优先对居民改造意愿强、参与积极性高的老旧小区实施改造,以“任务制”与“申报制”相结合的方式推进老旧小区改造。广泛征求居民意见,按照“谁受益、谁出资”原则,引导居民合理承担改造费用。可借鉴东城区光明楼17号危旧楼房改建试点项目,通过鼓励居民自主出资,实现居住条件改善和不动产价值提升。

四、社会支持,搭建专家组织智库平台

有效整合多方社会力量,推进跨专业、跨行业的沟通交流,培育在地协作力量,共同处理社区公共事务。搭建专家学者智库平台,鼓励社会团体共同参与更新,作为政府与居民间和谐沟通的纽带,整合多元利益需求,凝聚社区发展共识,提升社区治理能力。

(一)搭建专家组织平台共谋发展

汇集专家学者搭建智库平台,发挥责任规划师、建筑师专业技

术特长。邀请高校教授、设计院专家和艺术家为城市更新出谋划策,通过大师做小品、大师做更新等方式打造城市更新示范案例,探索形成高精尖智库支撑、公众全面参与的城市更新工作模式。鼓励责任规划师、建筑师等各类专家参与城市更新,发挥其对属地更新建设项目熟悉、群众基础扎实和专业技术强的优势,深入调研与收集评估社区需求,开展更新实施的前期研究,落实规划设计要求,全程跟踪服务项目实施,监督项目后期运营维护,促进资源配置和服务投入与居民迫切需求之间实现更好的匹配,统筹协调社区居民委员会、业主委员会、产权单位、物业服务企业等多主体共同推进更新改造。

(二)培育社会机构增强社会韧性

鼓励群团组织、社区志愿者团队、专业社工机构、非政府组织等社会团体和基金会共同参与城市更新改造和运营管理,给予陪伴式技术支持。结合日本大手町地区都市再生经验,通过整合周边资源,多方统筹更新时序和整体利益,依托社会组织提供专业咨询、人员培训与志愿服务,组织开展空间更新再利用、文化特色营造等社区营造活动,依托在地项目的持续推进,进行长期扎根实践,吸引公众参与运营,提升社区自治水平,增强居民归属感与凝聚力。社会机构作为链接基层政府与实施主体等更广泛社会群体之间不可或缺的社会力量,将各级政府、社区组织和公众协同起来,增强社会韧性。

第六章 创新政策机制,构建更新动力体系

积极探索政策创新突破,充分释放政策红利赋予更新动力,有力推动城市更新。推动更新立法顶层设计,提供法律保障,完善配套政策体系,破解难题瓶颈,设置更新管理机构,明确职责分工,构建实施评价体系,加强动态监管。

一、聚焦瓶颈痛点,构建更新动力机制

(一)构建城市更新政策体系,完善配套规范

健全城市更新政策体系,细化管理机制,借鉴法、德、日、英、美等国际城市的更新政策体系构建经验,构建适用于北京城市更新的“1+N+X”政策体系。结合实践过程中的各类问题,及时深化细化,以典型案例的全流程跟踪为抓手,以小切口、微改革破解项目推进中的难点、堵点问题,采取小快灵的形式落实落细“1+N+X”政策体系,推动政策不断完善,加强政策实施的弹性、可操作性和适应性。

“1”是指推动《北京市城市更新条例》立法,细化完善城市更新指导意见。通过积极推进城市更新立法工作,调研实际需求,针对更新实践中普遍涉及的重点、难点、痛点,充分总结北京地方实践经验并将其规范化、制度化,出台适应北京实际的地方性法规,为城市更新实施提供法律保障。“N”是指针对各类更新对象的管控

政策,根据核心区平房(院落)、老旧小区、老旧厂房、老旧楼宇等更新对象的差异性、更新阶段的多元性,深化城市更新配套政策研究,细化操作路径,加强政策实施的可操作性和适应性。“X”是指各类政策文件和标准规范,制定城市更新激励政策,统筹推进规划、土地、金融、财税、建设、经营、管理等方面的配套政策及标准规范,研究制定城市更新相关标准、规程、指引、导则等内容,打通政策机制、标准规范、审批流程的瓶颈堵点。

(二)强化规划土地政策供给,指导更新方向

创新规划政策工具,加强城市更新规划管理支持政策供给。鼓励城市更新中的用地混合利用和功能合理转换,结合规划管理要求出台北京市建设用地功能混合使用管理办法,通过综合利用轨道交通设施用地、集约设置公共服务设施、挖潜使用闲置空间等,持续提升片区功能活力。探索建立市区两级建筑规模统筹机制,研究建筑规模跨区域转移、微增量定向投放规则,制定支持建成区“补短板”建筑规模使用、轨道交通一体化建设、公共空间连通开放品质提升的政策。

创新土地配置方式,加强土地和产权管理的政策供给。完善存量土地盘活利用政策,针对存量土地开发利用主体的多元性、开发利用方式的灵活性、增值收益分配的共享性,规范土地开发行为。完善基准地价动态调控机制,合理评估确定存量土地资源再利用的成本与价值。深入实践土地年租金制,支持存量土地转让、出租、抵押盘活利用,重点结合土地产权确认、产权出让和变更等

需求,研究土地合并、置换、拆分、使用年限延长或重置等政策。制定存量建设用地改变用途支持政策,为实施存量土地协议出让、补缴土地差价提供政策依据和技术支撑。加强土地增值收益分配机制研究,探索创新“使用权收回—储备开发—公开出让”土地增值收益分配机制,鼓励引导多方力量参与城市更新。

2021年6月10日,我市已研究出台《关于实施城市更新行动的指导意见》(“1+4”系列文件),其中针对土地利用方式,创新提出以租赁方式用地的,土地租金实行年租制,租赁期满后可续租或以协议方式办理用地手续,同时年租金可结合收益进行动态调整,缓解改造前期资金压力。

(三)推进建设管理政策优化,推动项目实施

改进优化审批流程,提高审批效率。建立更新管理全流程,明确更新工作路径,分类型确定更新项目申请、立项、规划编制、报批、实施、验收等全过程管理规定。研究出台适用于存量更新的规划审批制度和流程,精简审批环节、明确审批标准和时限。研究制定适用于存量更新的日照、绿化、配套、消防、节能、抗震、人防等设计标准规范。

(四)加强金融财税政策创新,激活多方力量

创新财税激励机制,制定多元化的金融政策和产品,健全政府、社会、居民多方资金共担模式,拓展城市更新资金供给端口,研究与存量更新项目特征相匹配的投融资机制,明确政府、产权单位和居民三方出资边界和比例。

充分发挥财政资金的撬动作用,加强前期政府对城市更新的财政投入,通过在公共预算、土地收入、政府债券三个方面统筹调度和安排资金,推动城市更新工作启动,加大政府专项债券、投资补助和贷款贴息对城市更新的支持。整合利用平房(院落)申请式退租、老旧小区改造、保障性租赁住房、排水防涝等专项补贴用于城市更新,管线更新改造成本考虑纳入市政公用成本,通过价格机制顺出,严控实施成本实现统筹平衡。在必要的基础设施改造、危旧楼房排危解困等领域,确保政府投入不减少。合理引导居民出资参与更新改造,完善住宅专项维修资金提取流程,充分了解居民意愿,提高政府公共资金使用与居民意愿的实际匹配度。引导落实税费优惠,细化不同类型更新项目实施主体的税费减免政策,降低资产持有运营成本。探索推动产业结构优化升级的资金支持政策,分析评估改造后的租金收入和税收增长情况,通过以奖代补促进低效楼宇、老旧厂房改造。

大规模吸引社会资本和社会力量参与城市更新。积极探索项目市场化融资方式和资金平衡方式,探索设立市区级城市更新专项基金,为相对成熟但前期融资困难的项目提供资本金支持。加强与国家政策性银行、商业银行等金融机构合作,推出利率、期限、担保适用于城市更新的金融产品,降低融资成本。明晰实施主体的权益边界,深化经营权质押等金融手段,以更灵活的方式拓展实施主体融资渠道。

畅通社会主体参与机制与路径,引入社会力量共同参与城市

更新,加大社会资本吸引力度。鼓励市属、区属国企搭建与社会资本的合作平台,通过设立基金、委托经营、参股投资等市场化运作方式,参与城市更新项目。发挥社会资本专业运营管理优势,鼓励资信实力强的民营企业全过程参与更新项目,形成投资、融资、改造、运营、退出与再投资的良性循环,对于坚持低利润、长周期商业模式的社会资本,通过政府支持评级、增信等途径加大力度,让社会资本能够“有心”“有力”参与城市更新。有效发挥市场机制作用,通过创新特许经营等多种途径,加快建立微利可持续回报的利益平衡和成本分担机制,以张家湾设计小镇“三统筹”实施模式为示范,积极引入社会资本实现整体收益平衡,探索主体、项目与还款来源三统筹,形成整体打包、项目统筹、综合平衡的城市更新运作模式。

二、明确职责分工,建立部门协调机制

完善北京城市更新的管理机构设置,建立市级主策、区级主责的协调联动推进机制,明确各项更新管理任务的政府管理部门及其责权关系,为城市更新实施推进提供有力保障。

(一)加强党的领导,建立更新工作机制

加强党的领导,统筹改革破题,推动城市更新重点工作。充分发挥市委城工委城市更新专项小组的统筹协调作用,健全实施推进专班、规划政策专班以及资金支持专班的整体推进和督促落实职能,建立职能清晰、分工明确、权责一致的全市城市更新工作机制。

（二）加强部门协同联动，保障项目推进

建立市区两级多部门联合的更新项目推动协调机制，针对存量更新工作中的新问题、新需求，市级部门应主动“向前一步”，从管理监督方向服务推动方转变，区政府加快推进城市更新管理机构的建设，制定部门协同框架。各区、各相关部门和单位进一步统一思想、深化认识，切实找准自身职责定位，厘清政府、国企产权单位及个人等各方的责任边界，在广泛征求意见、充分凝聚共识的基础上做好城市更新顺利推进的统筹协调和组织实施工作。借鉴隆福大厦经验，市区成立联营公司对街区统一规划、统一建设、统一运营，实现高位统筹、统一调度，重点打通存量更新实施路径，优化存量更新审批流程，落实“放管服”改革要求，推动市级权力下放到区级，为社会资本参与城市更新创造便捷高效的营商环境。

加强自下而上瓶颈问题反馈和自上而下政策创新探索的双向互动，探索各类历史遗留问题研究解决的专项机制。政府主管部门应定期深入基层加强服务，积极听取产权主体与实施主体等多方意见建议。区政府应提供面向企业和社区的城市更新咨询服务窗口，组建全流程跟踪城市更新项目的服务团队，及时协助企业解决实际问题。

（三）发挥基层组织作用，统筹专业力量

发挥基层组织作用，推动管理重心下移，建立街道搭台、社区协作、专业力量支持、社会公众参与的基层更新治理机制。深化责任规划师、建筑师负责制等制度建设，制定工作清单、工作手册，明

确权责与工作内容,在民用建筑工程等项目中充分发挥建筑师的主导作用,用专业力量服务城市更新,用设计创意提升城市品质和空间价值。强化责任规划师、建筑师的聘任与工作考评机制建设,加强后备力量培养,提升综合能力。

三、立足实施评价,完善动态评估机制

城市更新是城市经济、社会、环境的全面、动态提升,既要改善居住环境、基础设施和公共空间品质,还要提升经济活力、社会满意度和获得感,通过推进城市更新项目带动周边区域的整体环境改善,从而保持城市机能的可持续运行和提升,更好地服务“四个中心”建设,在激烈的全球城市竞争中不断保持和提升北京核心竞争力。基于城市更新的综合性和动态性,需要定期开展城市更新综合评估,构建城市更新综合评价指引,预先建立涵盖城市更新各维度的动态数据库,实现更新项目实施评估与更新方案动态优化、配套政策持续完善的良性互动,不断提升城市建成环境质量与居民主观幸福感。

(一)构建实施评价体系,定期监测评估

构建面向城市更新目标的多层级、可量化评价体系。明确城市更新实施评价指引体系的层级、目标、应用和监测方式。完善基于项目实施的指标监测体系与配套工作机制,结合《总体规划》体检评估工作,开展全市重点地区城市更新监测评估,聚焦服务“四个中心”建设、效率提高、民生和安全保障、文化传承、生态保育、治理能力提升等目标,开展城市、区、街区、项目四级的更新评估工

作。及时评估城市更新项目的综合效益和影响,建立激励和退出机制,政府会同金融机构、行业协会等多方探索构建城市更新市场主体黑白名单制度,提升市场主体责任感。

(二)重视社会效益评估,拓展评价维度

提供区位优越的租赁住房、保障性住房、提升住房可支付性是当前全球国际化大都市在城市更新中普遍关注的重要政策目标。这不仅有助于稳定大城市的社会秩序,提升城市的宜居性,还通过提升新市民的住房可支付性,特别是新进入城市的年轻创业者的住房可支付性,促进人力资本的积累和流动,实现大城市的持久创新动力。结合北京“四个中心”定位和“七有”“五性”民生改善需求,设置城市更新保障可支付住房供给和职住平衡的评估指标,包括服务于中央政务功能的公寓、宿舍套数比例,新增租赁型职工集体宿舍数量(套),新增保障性产权住房套数比例和轨道站点 800 米半径范围内更新供应保障性租赁住房比例。

(三)健全准入退出机制,加强动态监管

加强更新项目的动态监管,形成项目管理机制。加强城市更新调查研究、规划管理、动态监控信息系统建设,结合规划实施评估,持续动态维护更新街区问题、居民需求和空间资源,保障规划与管理对接。以上海城市更新全生命周期管理经验为参考,构建城市更新项目准入、退出标准和机制,建立滚动更新的项目清单,调节城市更新项目推进节奏,实现有序更新、动态监测、综合评价、持续推进。

(四)建立数据监测平台,夯实工作基础

城市更新的客观、全面、系统的评估需要基于准确、及时更新的数据库支持。首先,结合城市更新综合评价指引体系,建立城市更新项目基础信息的上报工作机制,细化更新项目实施前、实施中和实施后的人员结构、房屋面积、产业结构、产业效率、商户数量、租金房价等微观数据统计,准确评价城市更新项目的综合绩效。第二,整合街区、社区单元的人口结构、社会经济信息,客观反映街区在实施更新项目之后的社会经济与人口结构变化。第三,综合项目、街区的数据信息,形成反映市、区两级城市更新综合成效的指标数据,优化城市更新工作的整体布局,服务北京市全局性、战略性的城市更新决策。

第七章 推进规划实施,明确近期工作重点

按照市级抓统筹、区级抓落实原则,聚焦更新重点区域,加强项目谋划,建好动态项目库,持续滚动推进,确保取得实效。统筹全市城市更新实施进度,建立近期政策任务清单,明确更新任务推进要求。坚持清单化管理、项目化推进的实施方式,在规划指标、地下空间利用、审批手续、市区财政补贴、投融资等方面,统筹研究更新项目实施方案和配套政策,保障城市更新项目有序实施。

(一)落实总规要求,聚焦更新重点区域

规划远期目标至 2035 年完成全市 557 个更新街区的更新任务。“十四五”时期,聚焦 178 个城市更新重点街区,形成各区的主要更新资源及任务台账,发挥辖区和街镇对于存量更新的统筹作用。

(二)对接行动计划,推进更新项目实施

对接城市更新行动计划,按照首都功能核心区平房(院落)、老旧小区、危旧楼房和简易楼、老旧楼宇和传统商圈、低效产业园区和老旧厂房、城镇棚户区六大项目类型,明确“十四五”时期工作任务。在更新项目推进过程中,要坚持规划引领、分类施策,积极吸引社会资本参与,加强试点案例的宣传推广,以点带面、打造样板、形成经验,形成一批可复制可推广的更新案例指引。

根据《北京市城市更新行动计划(2021—2025 年)》，到 2025 年六大项目类型的目标任务分别是：1)首都功能核心区平房(院落)：完成首都功能核心区平房(院落)10000 户申请式退租和 6000 户修缮任务；2)老旧小区：完成全市 2000 年底前建成需改造的 1.6 亿平方米老旧小区改造任务，重点推进本市 500 万平方米抗震节能综合改造任务、3100 万平方米节能改造任务及群众改造意愿强烈的改造项目，配合做好 6000 万平方米中央单位在京老旧小区改造任务；3)危旧楼房和简易楼：实施 100 万平方米危旧楼房改建和简易楼腾退改造，以排危除险为原则，提高鉴定为危房的建筑改造优先级，力争在 1—2 年内全面启动安全隐患严重的危旧楼房改建工作；4)老旧楼宇和传统商圈：开展老旧楼宇和传统商圈效能绩效评估，依托大数据分析，充分考虑楼宇安全、性能及综合贡献率，加强与业主单位和投资主体沟通协商，建立台账，制定改造规划和年度实施计划，重点推动 500 万平方米左右低效老旧楼宇改造升级，完成 22 个传统商圈改造升级；5)低效产业园区和老旧厂房：对需要改造或有升级改造需求的产业园区，以及属于产业禁限目录、不符合安全生产和生态环境要求、闲置低效的产业园区和老旧厂房开展评估，建立台账，制定年度计划，有序推进 700 处老旧厂房更新改造、低效产业园区“腾笼换鸟”；6)城镇棚户区：基本完成 134 个在途城镇棚户区改造项目，完成 30000 户改造任务。

同时，根据市住房城乡建设委备案的示范项目清单，分圈层进行引导，推动重点项目的滚动生成与动态更新。

核心区加强整体谋划,推进核心区保护更新。促进中轴线申遗保护综合整治,持续推动钟鼓楼周边、大栅栏观音寺等平房区申请式退租。改善长安街沿线环境,促进内环路沿线功能和环境品质优化提升,推进砖塔胡同平房院落保护更新。加快实施天坛东里中区等老旧小区综合整治、光明楼 17 号等简易楼改建、百万庄和西便门外大街 10 号院等特色片区保护性复建。推进王府井传统商业区转型升级和隆福文化街区修缮更新,完成东安市场、金街新燕莎购物广场改造提升。统筹推进老旧厂房、老旧楼宇转型提质增效,完成天宁 1 号文化科技创新园二期改造、金科新区—世纪天乐市场升级改造。推动朝阳门站、崇文门站、平安里站、菜市口站等站点一体化改造。

坚持多措并举,提升中心城区空间品质。优化北中轴奥林匹克中心区环境品质,强化南中轴地区发展统筹,推进南苑—大红门地区腾退产业空间改造提升。围绕重点功能区挖潜高端要素聚集空间,通过丽都商圈二期、今鼎时代广场、三里屯太古里西区(原三里屯雅秀)等传统商圈改造激活商业活力,推进昆泰大厦、西南饭店、中苑宾馆、鼎好电子大厦、未来科技大厦(原硅谷电脑城)、蓝润大厦、万利特苇子坑 138 号老旧楼宇改造,加快新首钢高端产业综合服务区冬奥广场、城市织补创新工场及中关村电子城 IC 创新中心、二七厂 1897 科创城项目(二期)老旧厂房改造,促进上药北方北京总部大厦低效产业园区“腾笼换鸟”。优化提升二环—五环存量居住区空间品质,统筹推进长辛店古镇、宛平城地区、模式口历

历史文化街区等地区有机更新,推动安慧里和安慧北里小区、双清路14号院、六合园南小区西院、丰台街道老旧小区改造,推动光华里5、6号楼危旧楼房改建,开展五塔寺地区、北辛安棚户区更新改造,鼓励社会资本以多种方式参与。以公共空间提质促更新,带动周边中坤广场低效产业园等节点更新改造。加快轨道交通11号线西段(冬奥支线)相关站点一体化建设。

注重精雕细琢,推进副中心老城“双修”。完成一批老旧小区和城镇棚户区改造,推进古城南大街十八个半截胡同保护更新。以家园中心建设为抓手,着力实施玉桥街道等老旧小区公共空间治理提升整治的重点示范项目。加强存量工业用地转型利用,推进张家湾老旧厂房改造。

强调增存并重,增强新城综合承载能力。加强产业准入管理,承接适宜的功能和产业,推进顺义北大资源文化双创园一期、大兴国际氢能示范区、亦庄新城核心片区达涅利和安姆科城市更新、亦庄新城路东区A6M2和A12—1生物医药标准厂房用地更新、门头沟区琉璃制品厂、怀柔金隅兴发地块科研楼及附属设施、清华工研院雁栖湖创新中心、密云科技路22号厂房等老旧厂房、低效园区升级改造。发挥轨道交通带动作用,推进黄村火车站一体化改造,加强轨道交通站点周边土地利用、地上地下空间一体化开发,形成便捷高效的交通接驳,推动规划指标向轨道站点周边集聚,统筹布局生活性服务业、文化娱乐等多种功能和公共设施。改善老城区居住品质,推进裕祥花园二区、兴丰街道化纤厂小区、葡东小

区等老旧小区改造项目。加强公共服务补短板,推进大兴区林校路市场路东侧地块、亦庄新城亦城客厅、龙德商圈等项目改造。加强历史文化资源保护与利用,支持门头沟区建设京西“一线四矿”文旅康养休闲区,打造绿色生态转型发展示范区。

(三)立足改革创新,明确更新具体任务

分阶段明确城市更新的具体任务、项目构成、工作清单以及重要领域,确定近期重点任务。积极推进《北京市城市更新条例》立法相关工作,完善城市更新指导意见及配套实施细则,统筹研究规划土地、金融财税、经营管理等方面的配套政策及标准规范,重点解决更新领域广泛关注的使用权出让年限、建设用地功能混合、更新项目准入退出机制等瓶颈问题,通过持续释放政策红利,赋予更多更新动力,推动更新项目的顺利实施。

附图

分圈层更新引导图

城市更新街区分布示意图

老旧小区集聚程度分布示意图

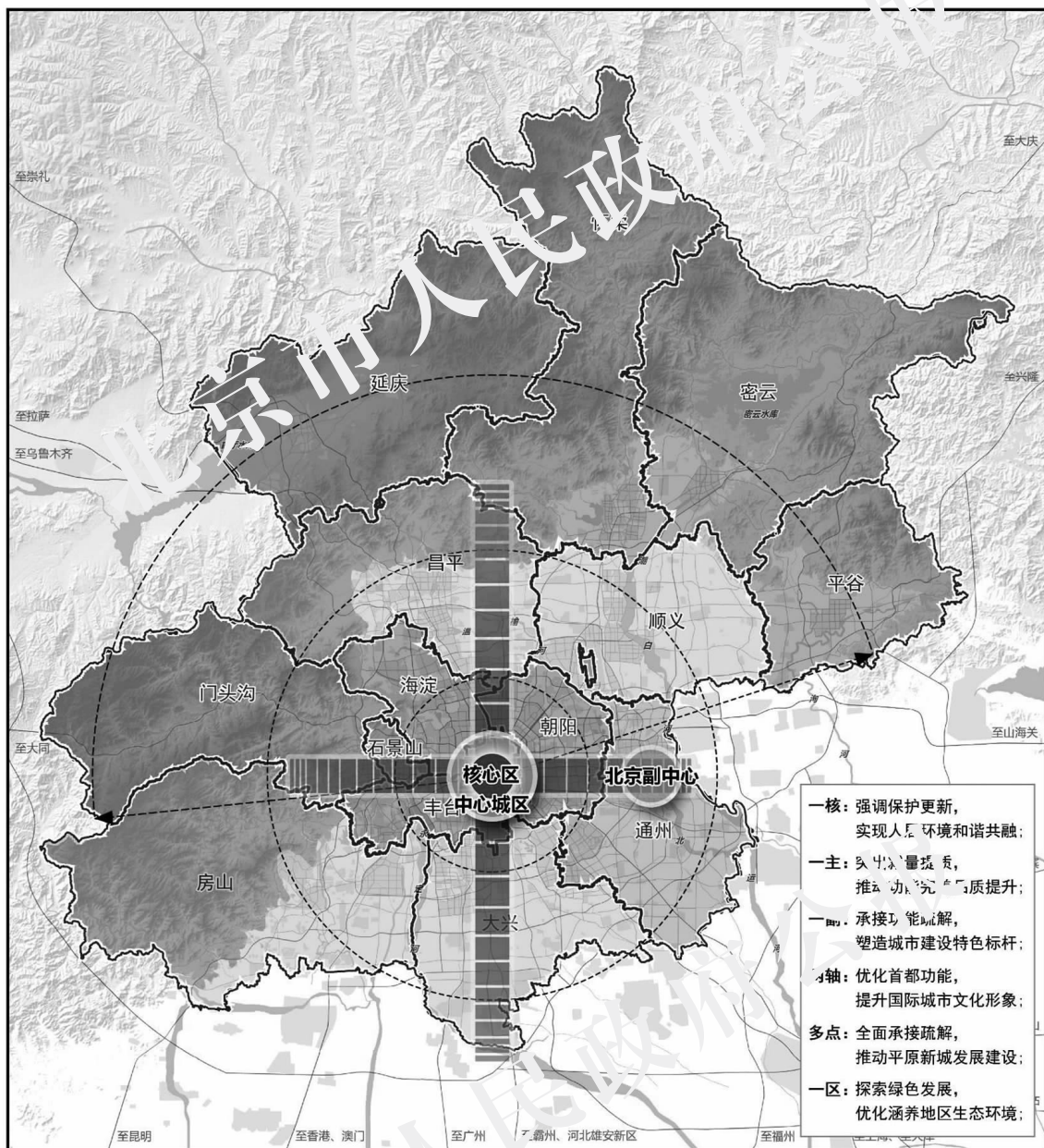
老旧楼宇集聚程度分布示意图

老旧厂房集聚程度分布示意图

主要商圈分布示意图

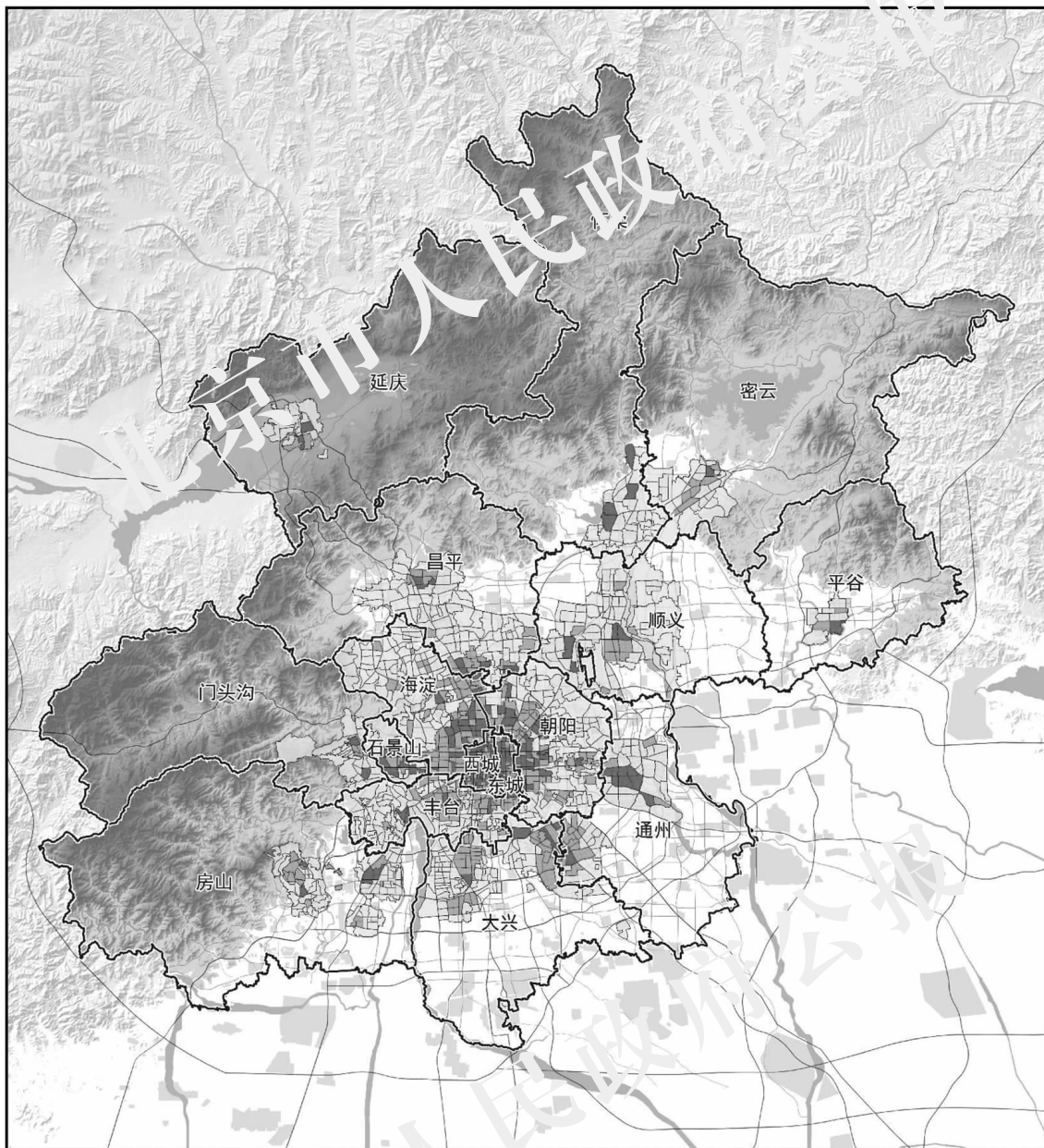
北京市城市更新专项规划

分圈层更新引导图



北京市城市更新专项规划

城市更新街区分布示意图

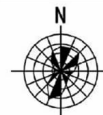


图例

- 城市更新重点街区
- 城市更新街区
- 一般街区

备注

城市更新重点街区为规划实施率较高、存量资源相对集中且近期有更新实施任务的街区，可结合各区城市更新工作计划安排动态完善。



0 5 10 20 千米

北京市城市更新专项规划

老旧小区集聚程度分布示意图

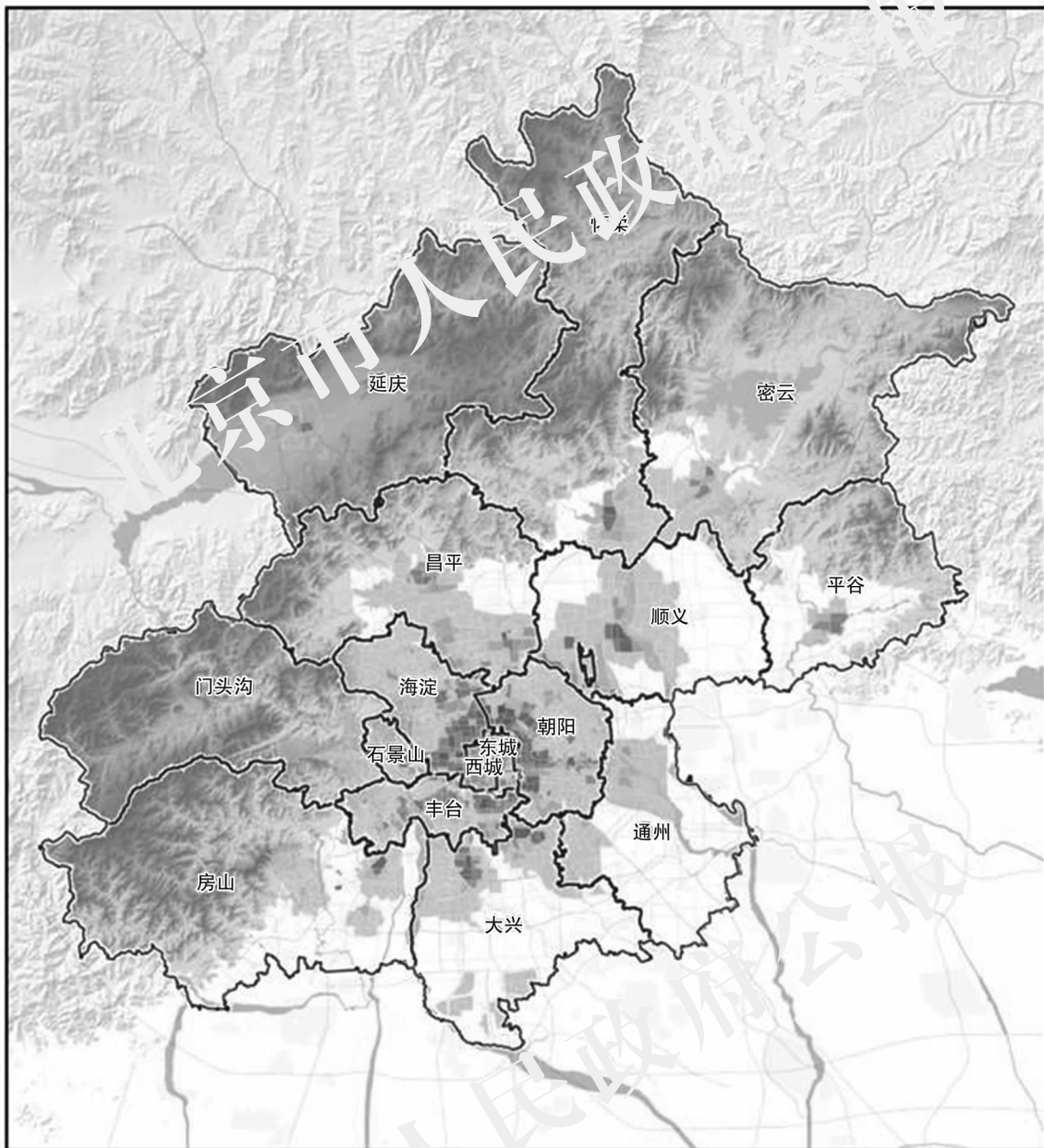
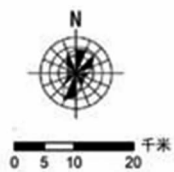


图
例

行政区界
集聚程度
低 高



北京市城市更新专项规划

老旧楼宇集聚程度分布示意图

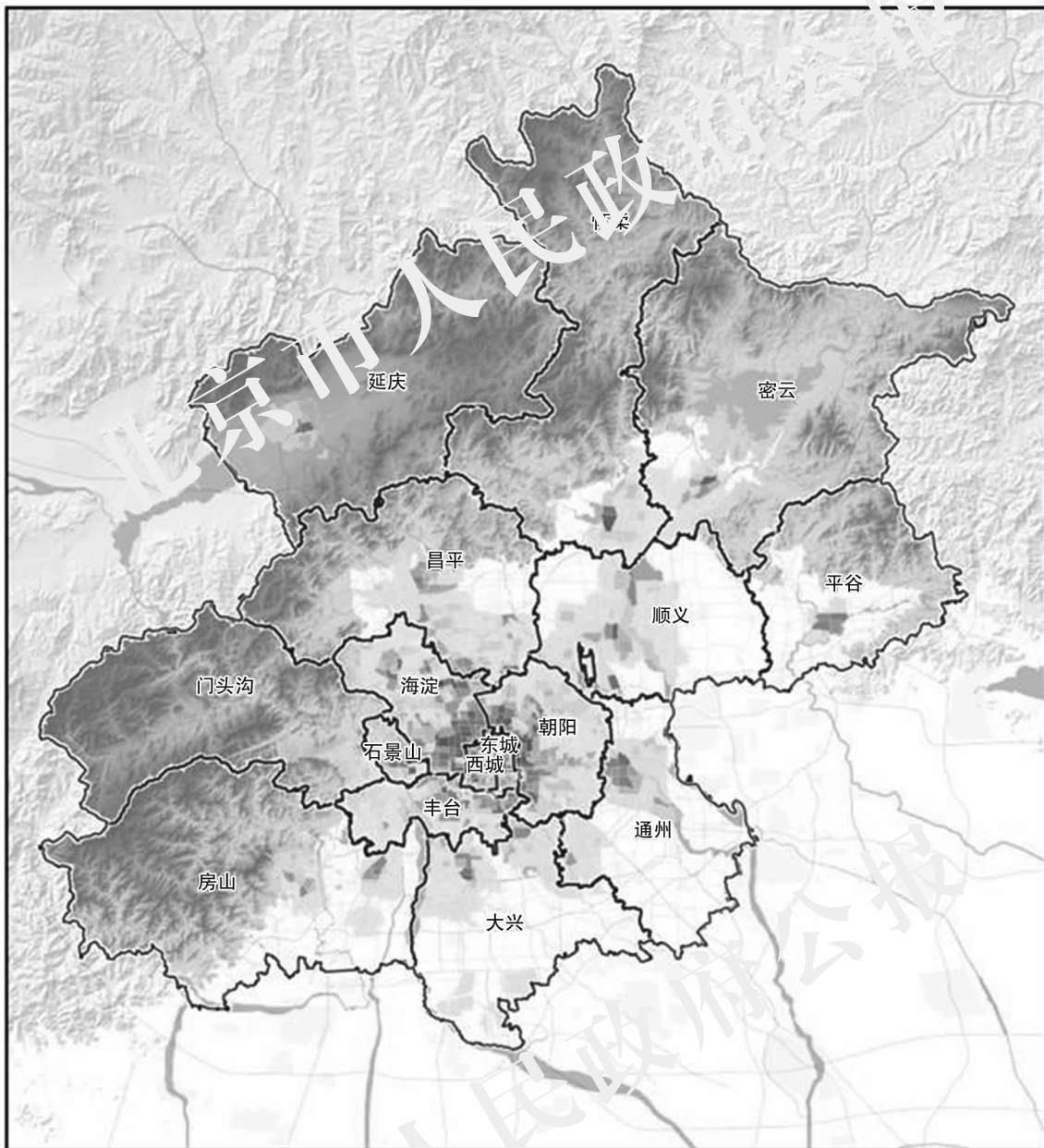


图
例

—— 行政区界
—— 集聚程度
低 高



0 5 10 20 千米

北京市城市更新专项规划

老旧厂房集聚程度分布示意图

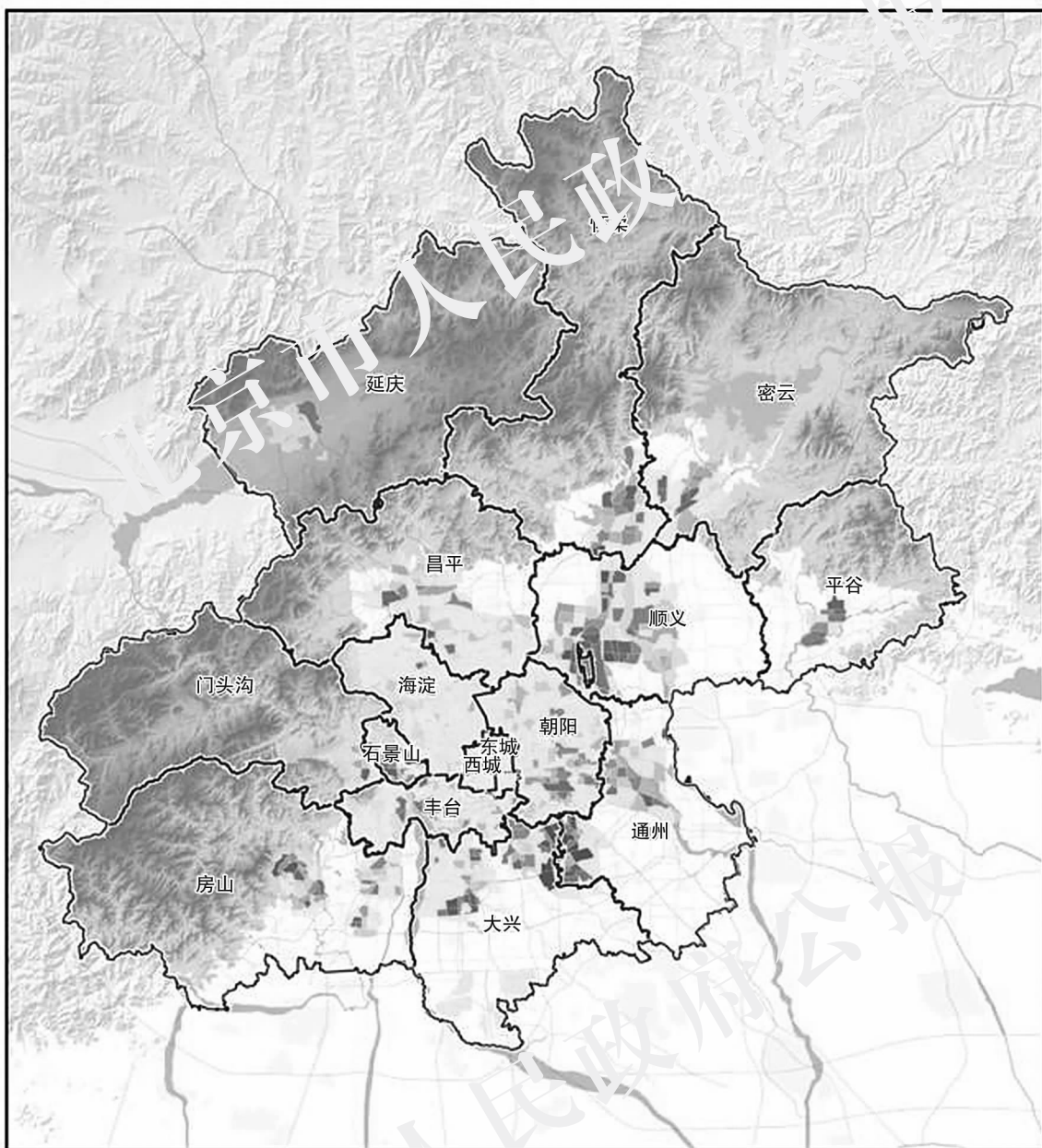
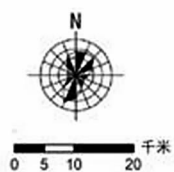


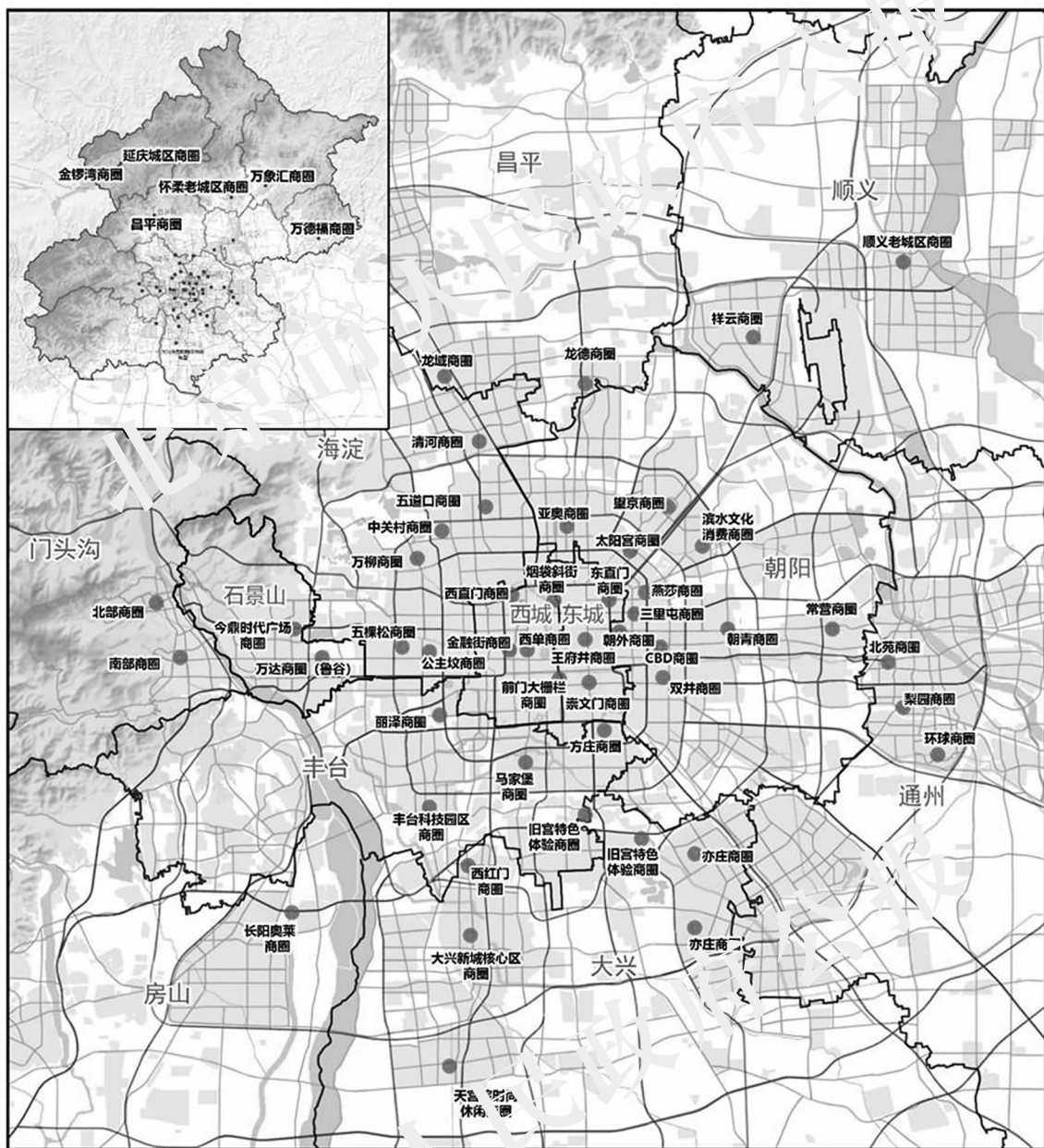
图
例

—— 行政区界
—— 集聚程度
低 高



北京市城市更新专项规划

主要商圈分布示意图

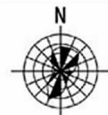


图例

- 行政区界
- 主要商圈

备注

数据来源：2021年全市主要商圈数据（市商务局提供）。



0 2.5 5 10 千米

**北京市人民政府关于印发
《北京市生态安全格局专项规划(2021 年—
2035 年)》和《北京市国土空间生态修复规划
(2021 年—2035 年)》的通知**

京政发〔2022〕21 号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

现将《北京市生态安全格局专项规划(2021 年—2035 年)》和《北京市国土空间生态修复规划(2021 年—2035 年)》印发给你们，请认真贯彻落实。

北京市人民政府

2022 年 5 月 19 日

北京市生态安全格局专项规划 (2021 年—2035 年)

目 录

前 言

总 则

第一节 指导思想

第二节 规划定位

第三节 规划原则

第四节 规划依据

第五节 规划范围

第六节 规划期限

第一章 规划目标愿景

第一节 规划愿景

第二节 规划目标

第二章 格局构建：切实筑牢首都生态安全屏障

第一节 强化生态过程调控，保障重要生态功能

第二节 防控生态环境风险，提高城市韧性水平

第三节 优化文旅格局体系，提升居民健康福祉

第四节 构建综合安全格局，引导要素合理布局

第三章 系统治理：提升生态系统的质量和功能

第一节 生态保护：推进生态系统整体保护

第二节 生态修复:强化国土空间系统修复

第三节 生态整治:加强重点地区综合整治

第四章 空间管控:建立分级分类生态管控体系

第一节 实行国土生态空间分级管控

第二节 推进多维生态要素分类引导

第五章 实施保障:推进生态空间格局落实落地

第一节 统一调查监测

第二节 创新体制机制

第三节 完善政策体系

第四节 落实规划传导

第五节 强化资金保障

第六节 加强科技支撑

第七节 严格评估监督

附 图

山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律,如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责,对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。

——习近平《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》

北京城市规划要深入思考“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”这个问题,把握好战略定位、空间格局、要素配置,坚持城乡统筹,落实“多规合一”,形成一本规划、一张蓝图,着力提升首都核心功能,做到服务保障能力同城市战略定位相适应,人口资源环境同城市战略定位相协调,城市布局同城市战略定位相一致,不断朝着建设国际一流的和谐宜居之都的目标前进。

——2017年2月24日习近平总书记视察北京工作时的讲话

前 言

推进生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计,已上升为国家重大战略。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,党中央明确将生态安全纳入国家安全体系之中。党的十九届五中全会提出“守住自然生态安全边界”“生态文明建设实现新进步,国土空间开发保护格局得到优化”“完善生态文明领域统筹协调机制”,十九届六中全会提出“坚持人与自然和谐共生,统筹发展和安全”等要求。国土是生态文明建设的重要空间载体,筑牢生态安全屏障、统筹山水林田湖草沙系统治理是新时代生态文明建设的重要内容,也是“十四五”时期绿色高质量发展的基础保障。

目前,北京正处于减量发展、提质增效的关键时期,立足新阶段,适应新形势,应对新挑战,需要构建富有时代特点和首都特色的生态空间格局,建立更为精细的生态治理机制。此外,在“碳达峰”“碳中和”目标的要求下,基于“十四五”时期首都城市发展的基本判断,生态规划的工作重点应在守住各类生态要素规模底线的基础上,向加强山水林田湖草沙系统治理转变,着力推进生态空间格局优化、质量提升及生态产品价值实现。构建科学合理的生态安全格局,是维护首都生态安全、推动首都生态文明建设和绿色高

质量发展的重要保障。

为贯彻生态文明建设的国家战略,落实《北京城市总体规划(2016年—2035年)》(以下简称《总体规划》)的生态部署,完善非建设空间规划体系,满足人民群众日益增长的优美生态环境需要,本规划基于首都现实生态问题,瞄准中长期生态空间战略布局,面向规划落地和统筹实施,坚持山水林田湖草沙生命共同体理念,将生态安全置于更加突出的位置,通过生态安全格局的系统化构建对市域生态空间布局进行整体谋划,切实筑牢首都生态安全屏障,优化国土空间开发保护格局,全面提升生态系统服务和民生福祉。

本规划作为落实《总体规划》的重要专项规划,兼顾战略性与实施性,强化生态空间规划治理的顶层设计和统筹实施,谋划首都生态空间规划新蓝图,开启自然资源管理新篇章。

总 则

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落
实党的十九大和十九届历次全会精神,坚持总体国家安全观,统筹
发展和安全,全面实施生态文明战略。立足城市战略定位,坚持绿
水青山就是金山银山理念,坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,坚
持节约优先、保护优先和自然恢复为主的方针,以满足人民群众日
益增长的优美生态环境需要为根本目的,以促进人与自然和谐共
生为核心,统筹推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复和综合治
理,不断优化生态系统结构,全面提升生态系统服务,筑牢首都生
态安全屏障,为首都高质量发展奠定坚实的生态安全保障和基础。

第二节 规划定位

本规划面向京津冀生态协同保护治理,对首都生态安全格局
进行统筹谋划,是全市国土空间规划体系中重要的专项规划以及
全市非建设空间的顶层设计和总体框架。规划立足生态文明建设
体系下的国土空间规划转型,按照“上下衔接,左右协调”的原则,
横向上强化山水林田湖草沙生态要素的统筹和重点生态空间的整
合,纵向上促进市—区—乡镇各层级规划之间的有效传导。向上

落实并深化《总体规划》“一屏、三环、五河、九楔”的市域绿色空间结构,传导刚性指标和空间管制要求;向下为乡镇域国土空间规划及村庄规划编制提供指引。以保障首都生态安全为主线,通过生态要素统筹、生态格局引领、生态空间管控和生态品质提升,构建横向到边、纵向到底、闭环协同的国土空间生态规划体系,推动首都生态空间治理体系和治理能力现代化。

规划以“双评价”“自然保护地”“生态保护红线”“生态控制线”“三线一单”等成果为基础,与韧性城市规划、海绵城市规划等充分衔接,深化细化生态空间结构,拓展生态要素类型,为国土空间生态修复规划中重点修复区域识别和修复优先序的确定提供依据,并为密云水库上游地区及第二道绿化隔离地区等重点地区生态空间规划和管控提供基础支撑和布局指引。

第三节 规划原则

生态优先,绿色发展。践行绿水青山就是金山银山理念,深入实施绿色北京战略,着力推进自然资源节约集约高效利用,以生态环境高水平保护促进首都经济社会高质量发展。

尊重规律,科学引导。尊重自然、顺应自然、保护自然,把握自然生态系统特征和演变规律,科学引导自然资源合理有序配置,完善生态空间结构,优化国土空间开发保护格局。

功能导向,系统优化。以全面提升生态系统服务与民生福祉为导向,统筹山水林田湖草沙一体化保护修复,积极提供更多优质

生态产品满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

刚弹结合,精细治理。刚性约束和弹性引导相结合,严守生态安全底线,强化国土空间用途管制,提高生态空间的精细化治理水平。

第四节 规划依据

- 1.《中华人民共和国城乡规划法》(2019 年修正)
- 2.《中华人民共和国土地管理法》(2019 年修正)
- 3.《中华人民共和国环境保护法》(2014 年修订)
- 4.《中华人民共和国森林法》(2019 年修订)
- 5.《中华人民共和国水法》(2016 年修正)
- 6.《中华人民共和国水土保持法》(2010 年修订)
- 7.《中华人民共和国防洪法》(2016 年修订)
- 8.《中华人民共和国文物保护法》(2017 年修订)
- 9.《地下水管理条例》(2021 年)
- 10.《全国主体功能区规划》(2010 年)
- 11.《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035 年)》(2020 年)
- 12.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》(2020 年)
- 13.《京津冀协同发展规划纲要》(2015 年)
- 14.《北京市城乡规划条例》(2019 年修订)

- 15.《北京市河湖保护管理条例》(2019 年修正)
- 16.《北京市湿地保护条例》(2019 年修正)
- 17.《北京市森林资源保护管理条例》(2018 年修正)
- 18.《北京市基本农田保护条例》(2016 年修正)
- 19.《北京市气象灾害防御条例》(2018 年)
- 20.《北京市生态涵养区生态保护与绿色发展条例》(2021 年)
- 21.《北京市文物保护单位保护范围及建设控制地带管理规定》(1987 年)
- 22.《北京市实施〈中华人民共和国防洪法〉办法》(2019 年修正)
- 23.《北京城市总体规划(2016 年—2035 年)》(2017 年)
- 24.《北京市限建区规划(2006 年—2020 年)》(2007 年)
- 25.《北京市水土保持规划》(2017 年)
- 26.《北京市土壤污染治理修复规划》(2018 年)
- 27.《北京市湿地保护发展规划(2021—2035 年)》(2021 年)
- 28.《北京市防洪排涝规划》(2016 年)

第五节 规划范围

本规划范围为北京市行政辖区,总面积为 16410 平方公里,研究范围拓展至京津冀区域。

本规划中生态空间指市域范围内以提供生态系统服务为主的用地类型所占空间,包括耕地、林地、园地、湿地、城市绿地、陆地水

域、未利用地等,是与建构筑物和路面铺砌物所覆盖的城市建筑空间相对的空间。

第六节 规划期限

本规划期限为 2021—2035 年,近期末 2025 年,远期展望至 2050 年。

第一章 规划目标愿景

立足保障首都生态安全,坚持山水林田湖草沙生命共同体理念,树立全局观、系统观,着眼于新时期首都生态文明建设的新形势、新要求、新期待,擘画美丽北京的生态画卷,让绿色生态成为首都高质量发展的靓丽底色。

第一节 规划愿景

建设与国际一流和谐宜居之都相得益彰的“蓝绿交织、翠山环抱、百鸟争鸣”的生态空间,打造天蓝、地绿、水清、景美的美丽北京。

夯实首都绿色生态基底,构筑结构完整、过程稳定、功能健全的生态安全体系,有效保护、修复和利用各类自然资源,维持生态系统健康,提升生态系统质量和稳定性,助力城市可持续发展。将首都建设成为国际生态城市建设典范、全国生态文明建设标杆、京津冀区域生态保护的翘首。

第二节 规划目标

保护区域战略性生态空间及重要生态资源,打通关键生态廊道,稳固生态功能节点,形成底线鲜明、蓝绿交织、功能融合的生态

空间格局。构建超大城市韧性生态系统,切实保障首都生态安全,提升城市生态品质,不断满足居民对高品质生态空间的需求。

2025年,山水林田湖草沙等生态要素有序布局,互联互通的生态廊道体系基本形成,底线生态安全格局基本建立,生态系统质量和功能明显提升,生态产品价值逐步实现。

2035年,生态空间格局进一步完善,生态系统健康稳定,自然生态系统连通性稳步提升,生态系统生产总值和固碳能力明显提升,生态惠民效益不断凸显。

2050年,逐步向理想生态安全格局靠近,全面建成更高水平的国际一流和谐宜居之都,生态系统碳汇能力和民生福祉显著提升,助力首都率先实现碳中和。

第二章 格局构建:切实筑牢首都生态安全屏障

生态安全格局是实现区域和城市生态安全的空间保障。紧扣保障首都生态安全和满足人民多层次生态福祉的目标,综合考虑自然资源保护、生态功能保障、灾害风险防范、健康福祉提升等多重维度,构建市域综合生态安全格局。以水为脉、以田为纲、以绿为底,引导生态要素合理有序布局,优化国土空间开发保护格局。

第一节 强化生态过程调控,保障重要生态功能

一、构建水生态安全格局,保障水源安全和水生态系统服务

深化落实《总体规划》相关要求,坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的治水思路,按照互联互通、集约紧凑、提高韧性、亲水宜居的原则,基于韧性视角,聚焦水源涵养、洪涝调蓄、水污染防控、湿地生境支持等重要生态过程,强化流域上下游统筹、地表地下水统筹和水陆空间统筹,构建首都水生态安全格局,促进水与城市协调发展。

(一)统筹地表地下水水源安全保护,强化地下水源补给与风险防控

严格保护密云水库、怀柔水库、京密引水渠等现状地表型饮用水水源地,按照饮用水水源地相关要求保护官厅水库和永定河山

峡段,为远期恢复官厅水库饮用水源功能预留条件。保护南水北调工程等外调水通道及相关配套工程。形成以“三库一渠一河”及南水北调工程为核心的地表饮用水水源保护格局。强化饮用水水源保护区分级管控,严格执行水源保护区内对建设、生产、娱乐活动的限制要求,加强水源保护区范围内农村点源和面源污染治理,严控入库水质,确保饮用水水源地水质达标。

在水库上游地区加强生态保育和生态修复,保护水土保持林、生态涵养林;精准提升森林质量,因地制宜,因林施策,对低质低效林、疏林地分类实施改造,促进森林生态系统正向演替;对上游主要河流和沟域范围内的废弃地、采矿地、腾退拆迁地等进行生态修复,全面提升水源涵养能力。

加强地下水饮用水水源地保护,促进地下水水源涵养与修复,构建重点保护、统筹治理、全面涵养的地下水资源保护与修复格局。加强对永定河、潮白河、洹河冲洪积扇中上部地区等重要地下水源地的整体保护,对地下水饮用水水源保护区内的建设项目、生产活动和娱乐项目实行严格管控,确保地下水饮用水水源安全。

全面加强地下水超采综合治理,采用自然恢复和人工干预相结合的方式,加强地下水涵养与回补,促进地下水位逐步回升、地下水降落漏斗逐渐缩小、地下水资源战略储备逐渐增加,并逐步控制因长期超采造成的地面沉降及其影响。科学识别适宜的地下水人工回灌区,重点利用潮白河、永定河等河道开展地表水、地下水联合调蓄,充分利用地表水补给地下水,在潮白河冲洪积扇中上部

等适宜地区建立平原区地下水库。加强山区裸露型岩溶区保护,减少人类活动对该区域的干扰。

统筹地表水与地下水空间管控,加强平原区地下水重要补给区的水污染防治,严格执行建设项目准入标准,推进地表水、地下水和土壤污染协同治理。

重点开展平原区地下水位控高预警系统建设和浅层地下水科学利用研究,预防地下水水位回升可能产生的不良影响和次生灾害,制定相应的应急预案。

(二)加强蓄滞能力建设,构建防洪排涝韧性空间格局

从降低风险胁迫、提高生态品质和民生福祉出发,结合北京市防洪排涝防灾减灾体系,划定河道、水库、蓄洪(涝)区等重要行洪蓄洪空间,形成与“上蓄、中疏、下排、有效蓄滞”总体策略相对应的防洪排涝韧性空间格局。

加强水库库区管理,充分发挥水库在中上游地区拦蓄洪水的重要作用。利用现状坑塘和洼地实现雨水调蓄功能,适当扩展城市及周边自然调蓄空间,平灾结合、综合利用,提升排水防涝能力。加强超标准洪水蓄洪区空间管控,严格限制小清河分洪区内各类非防洪工程建设,确保在永定河发生超标准洪水时能够有效分洪蓄滞,保护首都安全。

牢固树立系统思维,加快完善防洪排涝体系建设,退还河湖生态空间,打通行洪堵点,确保行洪通道的系统性和连通性。按照《总体规划》和各区分区规划的要求,保留山区河道行洪通道,有效

减少山洪灾害。确保平原区排涝河道和排水沟渠不被侵占,在流域下游地区形成有效排水体系。

(三)统筹水陆保护修复,提升河湖滨岸带综合生态效益

结合国土空间用途管制要求,在水库、河流、湖泊、沟渠、蓄洪(涝)区等湿地水域周边,坚持刚弹结合、水岸统筹、分类施策等原则,因地制宜构建生态缓冲带,保护和修复滨岸带湿地生态系统,增强滨水空间韧性。在生态缓冲带范围内,充分考虑滨水区生态环境特征,加强水域与滨水绿地的融合设计、统筹管理,结合海绵城市建设,恢复滨岸带自然植被系统,促进生物栖息地的横向连通,构建蓝绿交织的水系生态廊道,实现削减面源污染、改善水环境质量、增加雨水下渗、营造健康生境的综合生态效益。

(四)系统构建水生态安全格局,保障水网系统完整性

坚持底线约束和弹性引导相结合,根据生态功能重要性和空间管控方式,综合饮用水水源保护、洪涝蓄泄、水环境质量提升和水系连通等要求,将保障各项水生态功能和维持水生态系统完整性所需的空间进行整合分级,形成水生态安全格局。

开展流域综合治理与生态修复,保护和恢复水生态系统的完整性和连通性,恢复近自然的水文生态过程,充分保障水生态系统功能。审视北京水系统的历史、现状与未来,依托自然山水条件和水源条件,面向水生态安全格局,构建“一心、四脉、多支、多元”的水网系统,形成互联互通、调度自如、保障有力、健康稳定的水生态系统。

二、构建生物安全格局,系统优化生物多样性保护空间体系

聚焦自然景观破碎化、保护区域孤岛化、生态连通性降低等突出问题,因地制宜科学构建促进物种迁徙和基因交流的生态廊道,形成纵贯全域、连通完整的生物多样性保护网络,持续优化生物多样性保护空间格局。

(一)加强重要野生动植物资源保护

以世界自然保护联盟(IUCN)公布的受威胁物种、国家和北京市重点保护野生动植物为重点保护对象,加强珍稀、濒危、特有野生动植物及其栖息地的保护。开展极小种群野生植物拯救保育,制定和实施相应的保护扩繁方案。强化中心城区生物多样性保护,特别是鸳鸯、雨燕、长耳鸮、刺猬和黄鼬等与北京历史人文传统具有密切联系的标志性物种保护。建设国家植物园体系,完善以植物园、动物园、救助中心为主的迁地保护体系。

(二)推进重要生物栖息地保护修复

建立健全以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系,统筹推进重要生态系统保护和修复,优化生物多样性保护空间体系。

加强林地保护和有机更新。精准提升山区森林质量,提高平原区森林近自然化水平。适度开林窗,丰富林地层次,注重乡土树种、食源植物和蜜源植物的配置,加强野生动植物栖息环境的营造,形成完整的食物链,不断提升生态系统稳定性。尊重自然生态系统内在规律,促进天然灌丛正向演替。

加强水生生态系统保护修复。恢复由水生维管束植物—浮游生物—底栖动物—鱼类组成的完整水生生态系统。加强水岸滩地保护,保障滩地季节性洪泛过程,维持原生植被状态,为鸟类等野生动物提供良好的栖息环境。

加强重要草地保护。保护和恢复东灵山、百花山、海坨山等区域高山草甸,加强重要水库、河道、湖泊周边高覆盖度草地保护。

加强耕地保护。强化耕地生态功能,保护土壤生物多样性,在保障粮食生产的同时,兼顾鹤类、大鸨等重要物种的保护,为越冬鸟类提供重要觅食地和栖息地。

科学营建绿地生境。推进科学绿化、科学修复,优化城区现有绿地植物配置,营造近自然植物群落。探索实施保育小区、生态保育核、留野区等自然带营建和荒野化管理,提高城市绿地的生境支撑功能。新增公园绿地在规划设计和建设时应考虑代表性物种对食物、栖息地的要求,采用本地乡土物种构建结构完整、功能完善的生境群落,形成生物多样性丰富、同时能为人民群众提供优质游憩空间的高质量绿地系统。

(三)构建顺畅完整的生物廊道体系

强化自然生态系统的原真性、完整性、系统性保护,构建多尺度顺畅、连续的生物廊道网络。加强山区山林廊道、河谷廊道及平原廊道的保护、修复和管控。开展退化受损或破坏生物栖息地修复,打通关键生物廊道和功能节点,因地制宜建设上跨式或下穿式生物通道,保障生物觅食、活动和迁徙廊道畅通。

(四)健全生物多样性监测评估系统

充分利用信息化手段,统筹衔接各类生物资源调查工作,系统、全面、规范地开展本市生物多样性调查工作。综合应用卫星遥感、无人机、地面监测等技术手段,开展天空地一体化生物多样性监测。完善定期评估机制,推动生物多样性智慧管理。完善外来物种入侵防控体系,加强野生动物疫源疫病与生物安全的监测、预警和应急处置,着力提升生物安全管理水平。

三、构建城区通风廊道,提升城市适应气候变化能力

依托山水脉络,根据地形地貌和气象条件等因素,构建中心城区三级通风廊道系统,提升城市的空气流动性,改善局地小气候,降低热岛效应。

(一)构建中心城区通风廊道

构建五条宽度 500 米以上的一级通风廊道,引导风速较大、风频较高的西北风进入中心城区。根据中心城区不同方位软微风走向,基于通风潜力分析,并结合控制性详细规划,在中心城区东北部、西南部、中部东西向横贯地区以及规划一级通风廊道与建设区的联络通道等区域,引导建设多条宽度 80 米以上的二级通风廊道。连接小型生态冷源与建设区形成三级通风廊道,与一、二级通风廊道共同连接,形成通风廊道网络。

(二)畅通通风廊道“堵点”

划入通风廊道的区域,严格控制建设规模,并在有条件情况下打通阻碍廊道连通的关键节点。在通风廊道区域内及其上游地

区,开展环境综合整治,禁止新建、改建、扩建排放大气污染物的工业项目。

第二节 防控生态环境风险,提高城市韧性水平

一、推进水土流失综合防治,强化水土保持能力

基于水土保持功能重要性和水土流失敏感性评估,构建市域水土保持安全格局。坚持“用生态的办法解决生态问题”理念,加强植树造林、流域治理、环境整治和废弃裸露地生态修复等,提升山区水土保持功能。

(一)降低水土流失敏感区土壤侵蚀强度

树立底线思维,严格防控水土流失,降低全市水土流失面积和土壤侵蚀强度。在人类活动较少的深山区,通过封山育林等方式保护和恢复森林植被,有效控制土壤侵蚀。在山区坡耕地与河湖沿线等水土流失敏感性高的区域,逐步退耕还林、还草、还湿。以保护自然生态系统、提升生态系统质量和稳定性为重点,加快宜林荒山地造林,对气候适应能力弱、水源涵养能力低的林地进行林相改良,并严格控制生产建设活动造成的人为水土流失。

(二)提升生态涵养区水土保持生态功能

坚持保水保土并重、人与自然和谐共生的原则,合理保护和利用水土资源。加强生态保护红线及自然保护地、饮用水水源地等重点生态功能区及水土保持功能极重要区域水土资源保护。在其他水土保持重要地区,采用低扰动措施对林木过密、树种单一的低

效林分进行经营抚育,优化林分结构和树种组成,强化水土保持功能。在水土保持一般区,因地制宜营建水土保持林,提高林地水源涵养和水土保持能力。

(三)多措并举推进系统保护与综合治理

将预防保护、综合治理、生态修复与监测评价相结合,构建科学完善的水土流失防治体系,实现水土流失面积强度双下降,水土保持质量效益双提升。坚持“预防为主,保护优先”,严格保护林草植被、水域生态空间及治理成果,从源头上有效控制水土流失和面源污染。坚持科学布局、分区防治,结合区域水土流失特点和水源保护的要求,因地制宜、精准施策。合理推进生态清洁小流域建设,统筹山水林田湖草沙一体化保护修复。完善水土流失与水生态监测站网体系,强化动态监测与预警,全面提升水土保持综合监管能力。

二、加强地质灾害风险防范,保障首都地质安全

评估崩塌、滑坡、泥石流、不稳定斜坡、地面塌陷等突发性地质灾害以及活动断裂、地面沉降、地裂缝等渐变性地地质灾害风险,将其危害强度等级与空间影响范围纳入地质环境安全评估体系,形成地质环境安全格局。

(一)健全地质灾害的风险防控体系

开展地质灾害详细调查评价工作,全面查明全市地质灾害的分布、成因、发展趋势和危害,定期开展重点防治地质灾害隐患点勘查工作,健全群测群防体系。将易发性较高、危害性较严重的崩

塌、滑坡、泥石流作为全市地质灾害防治的重点,根据发育密度、易发程度、人口分布密度及人类活动强度等因素,区分轻重缓急,优先对房山区西北部、门头沟区南部、延庆区东部、怀柔区中部、密云区西北部及东南部、平谷区东北部等高易发区的灾害隐患点分期实施风险防控和灾害治理,降低地质灾害危害性。按照“防、避、治”的总体要求,建设集调查评价、监测预警、综合治理、应急防治于一体的系统性地质灾害防控体系。

(二)及时避让地质灾害潜在高风险区

对活动断裂和地裂缝以避让为主,及时开展潜在灾害高风险区内的村庄搬迁工作,最大限度降低活动断裂和地裂缝分布区灾害发生造成的影响。活动断裂周边的限建区范围内,新建、扩建工程须进行抗震设防,必要时开展地质勘查和地震安全评价,确定活动断裂、地裂缝的具体位置、影响范围、活动性和对建设工程的影响。

(三)推进地下水超采地区综合治理

以“节、引、调、补、蓄、管”为抓手,系统推进地下水超采地区综合治理。根据地下水资源调查评价成果,综合考虑地下水开采利用情况和地质环境条件等因素,组织划定地下水禁止开采区、限制开采区,实行严格管控。在地下水禁止开采区内禁止取用地下水,在地下水限制开采区内禁止新增取用地下水,并逐步削减地下水取水量。编制地下水超采综合治理方案,2025 年底前完成禁止开采区内的取水井置换,远期逐步实现地下水采补平衡。

第三节 优化文旅格局体系,提升居民健康福祉

一、加强历史文化遗产保护,提高景观完整性和连续性

系统保护、利用、传承好历史文化遗产,以生态廊道串联沿线各类自然和文化遗产资源,构建历史文化遗产格局,提高景观完整性和连续性。

(一)梳理历史文化遗产资源,优化完善遗产保护廊道

传承首都历史文脉,为市民构建有内涵、有活力的城市公共空间。以历史文化遗产资源及其所处环境为基础,充分利用长城、西山永定河和大运河文化带等线性文化遗产要素,构建以线性遗产为主要脉络、以面状和点状遗产为重要节点、覆盖全市的遗产廊道网络。完善保护和管控机制,构建历史文脉与生态环境交融的整体空间,打造北京作为世界文化名城的金名片。

以文保单位、传统村落作为市民开展历史遗产体验活动的主要节点,以历史河湖水系、历史游览线路、三大文化带、历史文化探访路等线性要素为连廊,构建市域历史文化遗产休闲网络。根据廊道本身价值、周边历史文化遗产点保护级别及空间关系,划定底线、一般、理想三级历史文化遗产格局。

底线历史文化遗产格局为历史文化遗产廊道的核心范围,通过遗产保护、生态保护与景观整治,保护历史文化遗产及其所依托空间的真实性和完整性,同时提升历史文化遗产及其周围廊道的文化魅力,打造清新怡人的绿色开敞空间。

一般历史文化遗产格局为历史文化遗产廊道的服务范围,其

主要功能是为历史文化遗产廊道的使用提供服务。适度引入游憩项目,发展户外游憩,在满足文化遗产保护的前提下,在核心保护区之外为市民提供更为丰富的户外活动空间。

理想历史文化遗产格局在满足文化遗产外围空间保护的前提下,通过适当引入休闲产业,丰富遗产廊道活动类型,为市民提供集文化和生态保护、休闲游憩为一体的城市开放空间。

(二)自然与人文景观相融合,构建全市文化遗产网络

以历史文化遗产资源为重要节点,以山水走向为主要脉络,实现绿水青山与历史文化遗产的交织融合。在平原地区构建以老城历史文化街区为核心、以东南部历史文化资源点为支撑、以东部京杭大运河廊道(北京段)为纽带的平原历史文化廊道网络;在山区构建以传统村落、古墓葬、古遗址等遗产资源点为支撑、以长城文化带为北部廊道、以西山永定河文化带为西南部廊道的山区历史文化廊道网络。

构建历史文化遗产体验与游憩休闲相结合的多功能绿道系统,建立连续的滨水、沿山步行和自行车游道系统。在历史文化遗产廊道核心范围内,保护遗产体验的连续性和完整性,优先发展步行交通,避免机动交通对步行道系统的干扰,设计合理的交通换乘线路,增加廊道的连通性和可达性。

整合资源、充分保护、适度利用。塑造历史文化特色景观,将不同等级的历史文化遗产廊道与中心城区游览线有机整合,实现全域旅游和文化遗产保护双赢。建立健全生态修复与历史文化遗产

产保护协调机制,避免修复工程对历史文化遗产造成负面影响。

二、优化完善游憩空间格局,建设人人共享的健康城市

兼顾生态功能和民生福祉,优化公园和绿道等休闲游憩空间格局,完善相关配套设施,为居民提供优质的公园游憩服务。

(一)完善公园游憩服务体系,构建分级休闲游憩格局

整合公园绿地、绿道、水域等各类游憩资源,依据其类别、区位、规模、属性等条件,构建“城乡公园—自然公园—城市绿道”休闲游憩体系。综合考虑游憩资源可达性、均衡性及供给潜力等方面,构建底线、一般和理想三级休闲游憩格局。

底线休闲游憩格局是以现状城乡公园、绿道、水域为基础,识别现状休闲游憩资源供需矛盾突出点和关键性廊道缺失区域,通过资源整合补充和连通主要游憩廊道,打通游憩服务廊道断点,实现 15 分钟生活圈休闲游憩场所便捷可达,形成保障居民日常休闲游憩需求的基础性休闲游憩格局。

一般休闲游憩格局在底线休闲游憩格局的基础上,纳入自然公园,为居民提供更贴近自然、景观层次更丰富和多元化的休闲游憩场所,满足居民拓展型游憩需求。优化绿色廊道,拓展绿色空间,补充具有潜在游憩价值的非建设用地作为游憩资源,消除绿地服务盲区,破解绿地供需矛盾。

理想休闲游憩格局在一般休闲游憩格局的基础上,进一步优化城市公园环和郊野公园环的建设,通过各类绿道的建设,完善提升绿道网络,推动绿道与生态基底共生、与民生福祉共联、与文化

传承共融、与城乡发展共赢。推进乡镇地区休闲游憩空间体系建设,结合广袤的水林田自然空间,打造高品质的乡村田园游览路线,开展沉浸式农事体验活动,逐渐形成覆盖全域城乡居住用地的休闲游憩格局。通过生态环境的改善和功能品质的提升,提高休闲游憩体验全路径、全过程的安全性、舒适性和便捷性,充分满足居民多样化、高品质的游憩服务需求。

加强对休闲游憩空间的管理。位于自然保护区和生态保护红线内的自然保护区、湿地公园、森林公园、地质公园和风景名胜区等,根据生态环境承载力,合理控制游客规模,降低人为活动的干扰和影响。

(二)推进公园环建设和实施,优化休闲绿道网络体系

促进城市公园环的整体品质提升和廊道连通。在现状公园的基础上,结合疏解建绿和拆违还绿等措施增加绿地规模。推进环绕中心城区的城市公园环建设,带动中心城区环境品质的大幅提升,强化与其他地区绿地的空间联系。

完善郊野公园环建设。在现有公园分布的基础上,结合减量腾退用地和绿地服务盲区的空间分布,合理确定新建郊野公园选址,完善第二道绿化隔离带郊野公园环。

在九条楔形绿地战略性绿色空间范围内,建设温榆河公园群、沙河湿地公园群、翠湖湿地公园群、东郊森林公园群、台湖森林湿地公园群、南中轴森林公园群、永定河森林湿地公园群、千灵山森林公园群、西山森林公园群等九大公园群,形成以公园绿地为主

体、绿色廊道交错相接的休闲游憩网络。

推动多层次、多功能绿道建设,构建全域休闲绿道网络体系。依托绿色空间、河湖水系、风景名胜等自然和人文资源,构建层次丰富、特色鲜明、便捷可达的绿道系统。通过公园环绿道、滨水绿道、城市林荫路绿道、森林徒步绿道、文化探访绿道等形成丰富多样的绿道类型,与各类公园形成环一线一面交织的多层次生态游憩网络,塑造蓝绿交织、城绿共生、人绿交融、诗意栖居的城市风貌。

(三)科学合理配置绿地资源,破解生态服务供需矛盾

针对生态系统服务供需矛盾突出区域及集中建设区内的公园绿地服务盲区,加强资源整合,破解区域资源供需错位和不均衡等难题。充分利用城市拆迁腾退地、边角地、废弃地、闲置地以及道路两旁等空间,因地制宜增加公园绿地和小微绿地,补齐绿化短板,为人民群众提供更多优质游憩场所。到 2035 年,建成区人均公园绿地面积提高到 17 平方米,公园绿地 500 米服务半径覆盖率达到 95%。

(四)提升游憩体系服务质量,发挥游憩空间惠民效益

构建特色鲜明的公园游憩体系,为居民提供多层次、多样化的游憩服务体验,实现全民共享、全龄友好。考虑居民年龄、作息時間、活动类型的差异性,提高公园管理水平,形成刚弹结合的公园管理制度。

提高休闲游憩资源的步行和自行车出行可达性,完善公共交

通配套,将交通沿线自然景观纳入城市游憩服务的评价体系,形成完整、顺畅、高品质的游憩线路,实现移步易景的良好游憩体验。

制定公园绿地的植物配置导则和标准,充分发挥乡土植物的优势,合理配置乔、灌、草、藤、花的比例,丰富林下植物,形成疏密有度、通障有序、高低错落、层次丰富的群落结构。通过设置一定规模的保护小区,适度留野,创造人工植被天然化条件,促进养分循环,提高绿地的质量和稳定性。

第四节 构建综合安全格局,引导要素合理布局

一、系统整合,强化引领,构建生态安全格局

统筹考虑重要自然资源保护、生态功能保障、灾害风险防控、健康福祉提升等多重维度,突出粮食安全、水安全、生物安全、地质安全等多项生态安全目标,以单要素生态安全格局为基础,与现状重要自然资源和法定管控边界充分衔接,构建市域综合生态安全格局,形成基质—斑块—廊道镶嵌格局和生态基础设施网络,为提升生态系统服务、保障首都生态安全提供重要保障。

底线安全格局是保障生态安全的最基本空间格局,是城市发展建设中不可逾越的生态底线,实行最严格保护,主要包括生态保护红线、永久基本农田、自然保护地、重要河湖湿地、饮用水水源一级保护区等。

一般安全格局是提升生态系统功能和健康水平的关键空间格局,实行限制开发,采取一体化生态保护修复措施,提升生态系统

服务和民生福祉。

理想安全格局是维护区域生态系统服务的理想空间格局,可以根据具体情况允许有条件开发建设,执行相关生态环境保护基本要求,促进蓝绿空间交织融合、多元生态功能发挥、生态品质提升及生态产品价值实现。

二、落实总规,优化布局,强化生态空间结构

以《总体规划》“一屏、三环、五河、九楔”的绿色空间结构为基础,强化西北部山区重要生态源地和生态屏障功能,以三类环型公园、九条放射状楔形绿地和九大永久基本农田集中分布区为主体,通过河流水系、道路廊道、城市绿道等绿廊绿带相连接,形成“一屏、三环、五河、九楔、九田、多廊”的市域生态空间结构。

“一屏”:山区生态屏障

充分发挥山区整体生态屏障作用,加强生态保育和生态修复,提高生态资源的数量和质量,严格控制浅山区开发规模和强度,充分发挥山区水源涵养、水土保持、生物多样性保护等重要生态服务功能。

“三环”:一道绿隔城市公园环、二道绿隔郊野公园环、环首都森林湿地公园环

推进第一道绿化隔离地区公园建设,力争实现全部公园化;提高第二道绿化隔离地区生态空间比重,推进郊野公园建设,形成以郊野公园和生态农业为主的环状绿化带;合力推进以西北山区自然保护地体系发展带、东南平原大尺度森林湿地发展带为主体的

环首都森林湿地公园环建设。

“五河”：永定河、潮白河、北运河、拒马河、洳河为主构成的河湖水系

以五河为主线，形成河湖水系绿色生态走廊，逐步改善河湖水质，保障生态基流，保护和修复水生态系统，加强滨水地区生态化改造，营造水清、岸绿、安全、宜人的滨水空间。

“九楔”：九条楔形绿色廊道

打通九条连接中心城区、新城及跨界城市组团的楔形生态空间，形成联系西北部山区和东南部平原地区的多条大型生态廊道。加强植树造林，提高森林覆盖率，构建生态廊道和城镇建设相互交融的空间格局。

“九田”：九大永久基本农田集中分布区

以大兴区、通州区、顺义区、房山区、延庆区等区的九片永久基本农田集中分布区为重点，保障耕地规模，优化空间格局，提升耕地质量。

“多廊”：多条生态廊道

以水系廊道、游憩廊道、文化廊道、城市绿道、生物廊道、通风廊道及交通绿廊等串联重要生态斑块，强化城市内外连通，构建完整的生态网络体系。

三、蓝绿交织，林田融合，优化自然资源配置

以水为脉，强化北京市域“两山聚水、五河贯都、三环营城、多枝成网”的水空间格局，串联全市生态空间。通过加强流域上下

游、地表地下水和水陆空间统筹,保护自然和重要人工水域、坑塘、滩地等湿地系统,构建韧性水生态空间。在满足防洪排涝安全的前提下,恢复纵向、横向和垂向的近自然水文过程,推进水生态环境整体改善,形成全域生态安全格局的健康蓝色基底。

在五大流域中上游地区,加强水源涵养、洪水拦蓄、栖息地保护和修复。在五大流域中下游地区,重点提升防洪排涝能力,加强水环境综合治理,营造水清岸绿、安全舒适、开敞宜人的滨水空间。加强水陆统筹,合理划定滨水生态缓冲带,因地制宜开展河道与滨水绿地的融合设计。对于河湖生态空间与耕地保护空间存在重叠的区域,加强时间和空间双重维度引导,促进永久基本农田集中连片布局。位于规划蓄洪(涝)区范围内的耕地,可根据具体情况探索蓄洪空间与耕地保护空间复合利用。

以田为纲,坚决实行最严格的耕地保护制度,严格划定并严守永久基本农田保护红线。坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,坚决制止各类耕地“非农化”“非粮化”行为,有序推进复垦复耕,编制区级林田空间引导实施专项规划,进一步优化耕地空间布局。

科学引导生态空间减量增绿,促进高标准农田集中连片、高质量森林成带连网、林田空间和谐交融。以减量腾退为契机,通过复耕、复绿和林田空间优化,打通阻碍廊道连通的关键节点,增加平原地区大型绿色斑块,促进生态网络建设。将留白增绿与百万亩造林精准挂钩,科学引导造林空间优先向市域战略性绿色空间布

局。在永久基本农田集中连片区域,适度营造“田间岛屿”,改善农田生态系统结构,恢复田间生物群落和生态链,建设健康稳定的田园生态系统,实现田成方、林成网、林田交融的景象。

第三章 系统治理:提升生态系统的质量和功能

以生态安全格局为基底,面向生态系统质量和功能的全面提升,统筹推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复和综合治理,强化在数据、政策、资金、目标、项目、时序等多方面的统筹,形成生态治理合力,促进首都生态空间规划一张蓝图干到底。

第一节 生态保护:推进生态系统整体保护

一、强化非建设空间的底线管控

落实最严格的生态环境保护制度,坚持底线思维,划管结合、破立并重,综合考虑全市自然资源本底、资源环境承载力以及保护与发展的关系,统筹建设空间与非建设空间,强化“两线三区”全域空间管控,到2025年,全市生态控制区占市域面积比例进一步提升,远期逐步引导“两线三区”向“一线两区”的规划目标稳步迈进。

强化生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线对于国土空间开发保护的刚性管控及战略引领,引导形成科学适度有序的国土空间格局。开展自然保护地整合优化工作,并与生态保护红线充分衔接。统筹推进三条控制线评估调整工作,确保三条控制线不交叉、不重叠、不冲突。建立健全自然保护地、生态保护红线、生态控制线三级生态空间管控体系,推进首都生态空间

治理体系和治理能力现代化。

二、推进自然生态系统整体保护

加强京津冀区域整体保护和协同发展,推动区域水资源、水环境、水生态协同治理,强化燕山—太行山生态安全屏障、京津保湿地生态过渡带建设,统筹推进区域重点生态保护修复工程,推动国家公园和环首都森林湿地公园环的建设,完善区域生态网络。

准确把握自然生态系统的整体性、系统性和内在关联性,坚持山水林田湖草沙生命共同体理念,完善就地保护与迁地保护相结合的生物多样性保护体系。强化重要湿地、天然林和古树名木保护。统筹推动长城文化带、大运河文化带、西山永定河文化带建设,加强文化遗产的整体保护和活化利用,凸显首都悠久的历史文化底蕴和整体价值。

第二节 生态修复:强化国土空间系统修复

一、点线面相结合,多层次推进系统修复

推进北京市国土空间生态修复规划实施,加强修复生态质量退损、生态功能衰减、生态过程受阻的重要生态斑块、廊道和节点,推进多层次、立体式国土空间系统修复。自然保护区核心区,除发生不可逆的生态破坏外,采取封禁为主的自然恢复;其余自然保护区、生态保护红线区域以自然修复为主,对于确需进行人工修复的,在严格评估后开展修复。杜绝生态修复的形式主义,防止生态修复工程对生态系统的负面影响。

面上强化水源涵养、水土保持、生物多样性维护等重要生态系统服务保障,聚焦密云水库、官厅水库、怀柔水库以及浅山区、平原东南部地区等生态保护修复的重点区域,着力推进饮用水水源地保护、森林质量的精准提升、重要物种栖息地保护修复、生态林断带修复及农田修复等,不断提升生态系统质量和功能。

线上通过以永定河、潮白河、北运河、拒马河、洹河五条大河为重点的河流水系修复,滨水绿道、交通绿廊、文化廊道、通风廊道等重要生态廊道的修复,构建生态网络体系。加强中心城区内部绿地与外围绿色开敞空间的联系,提高生态系统的完整性和连通性,保障各类生物之间正常交流、繁殖和活动。

点上聚焦影响生态安全格局的功能节点,优先推进重要功能节点上的关停及废弃矿山修复、拆违腾退用地生态修复、重要湿地修复和林草地修复,增强生态网络的通达度,提升市域生态安全格局的整体效能。

二、多措并举,持续提升生态系统碳汇能力

推进生态保护修复与应对气候变化协同增效,通过保存量、促增量、提质量等措施,全面提升森林、湿地等重要生态系统碳汇能力。

实施湿地保护修复工程,到 2035 年,全市湿地面积总量不减少,湿地保护率不低于 80%,湿地生态功能和储碳能力显著增强。

坚持多元增绿、精准建绿的发展思路,大幅度提升城市绿量。恢复关停、废弃矿区的表土、植被和生态景观,促进矿山修复区植

被碳汇功能的提升。推进低效林、中幼林、低盖度林地的修复,形成多层次、多功能的稳定群落结构,增加森林固碳能力。到2035年,天然林单位面积蓄积量增长15%,森林蓄积量、森林碳密度、总碳储量全面增长。

通过采用保护性耕作措施、增加秸秆还田和有机肥施用、采用轮作制度等方式,提高土壤有机质含量,增加农田土壤碳汇。

第三节 生态整治:加强重点地区综合整治

一、以疏解还绿为抓手,促进市域绿色空间综合整治

以非首都功能疏解和违法建设拆除腾退为契机,以第一道绿化隔离地区、第二道绿化隔离地区、九条楔形绿色廊道等结构性绿色空间为重点区域,结合城市更新、疏解整治促提升专项行动等,科学引导疏解建绿、拆违还绿、留白增绿、见缝插绿。

将减量腾退与百万亩造林、公园绿地建设等工作精准挂钩。重点实施全市重要结构性绿色空间内减量腾退,科学引导造林空间优先向市域绿色空间布局;通过减量增绿,推进绿化隔离地区建设,提高公园绿地的可达性,提升生态品质。

二、以全域土地综合整治为平台,优化乡镇地区生态空间格局

结合美丽乡村建设,统筹全域土地综合整治、建设用地增减挂钩、高标准农田建设、小流域治理等工作,引导生态、生产、生活“三生”空间有序布局。

充分挖掘现有工矿用地潜力,盘活存量建设用地,减少土地闲

置、低效和不合理利用,以“空心村”和“危旧房”整治为重点,促进农村居住集中化、产业发展集聚化和土地利用集约化。将建设用地减量与生态空间格局优化充分衔接,促进自然资源合理有序配置。

严守耕地保护红线,挖潜耕地后备资源,优化耕地保护空间。加快推进高标准农田建设,提高耕地质量,改善农业生态环境。针对农村水环境污染问题,以小流域为单元,按照“源头控制—过程阻控—受体保护和净化”的方式,加强面源污染防治,提升水环境质量。通过保护性耕作、河溪自然形态恢复、水体缓冲带建设、坑塘湿地修复、植物篱笆保护和建设、蜜源植物种植等多种措施,保持生态系统健康,保护生物多样性,提升生态系统服务。

第四章 空间管控:建立分级分类生态管控体系

以山水林田湖草沙生命共同体为基本理念,以要素融合和格局调控为抓手,以功能提升为目标,建立分级分类的首都生态空间管控体系,制定差异化管控策略和准入要求,分类解决建设空间与非建设空间冲突,协调引导水林田生态要素合理布局,逐步优化国土空间开发保护格局,提高生态空间精细化治理水平。

第一节 实行国土生态空间分级管控

将全市生态安全格局划分为一级管控区、二级管控区和三级管控区,分别与底线安全格局、一般安全格局和理想安全格局相对应,制定分级差异化管制政策和规则。坚持主导功能下的刚柔并济,在空间刚性中融入功能弹性,在规模刚性中显化结构弹性。

一级管控区作为可持续发展不可逾越的生态底线,实行刚性管控,开展最严格保护,严控开发建设,严守生态底线,强化生态保护红线、永久基本农田、自然保护地、重要河湖湿地、饮用水水源一级保护区等重点区域保护。

二级管控区是提升生态系统功能和健康水平的关键区,实行刚弹结合的空间管制,严控影响主导生态功能的开发建设活动,明确兼容性建设准入条件,增强优质生态产品供给能力。

三级管控区体现适度弹性引导优化,建立项目准入负面清单,落实相关生态环境保护要求,促进蓝绿空间交织融合和多元生态功能发挥,推动生态产品价值实现。

第二节 推进多维生态要素分类引导

强化全域全要素国土生态空间管控,推进多维生态要素分类引导。按照市域三级管控区相关要求,面向城镇开发边界内用地和城镇开发边界外复合生境单元,在空间和时间两个维度上,针对水、林、田、生物、地质、文化等不同类别要素,通过宏观准入政策、中观正负清单、微观项目和名录管控,形成面向多维度要素的生态空间分类管控体系。明确各类用地兼容性及冲突处理原则,逐步解决建设用地与生态安全格局的冲突问题。按照“宜田则田、宜林则林、宜水则水”的原则,制定生态要素保护优先序级和水林田空间协调规则,引导水林田等自然要素科学合理有序布局。

在空间维度上,着力推动要素合理配置。充分利用耕地保护空间优化、拆违腾退用地生态修复等契机,开展水林田空间引导。在时间维度上,明确中长期引导的政策路径。强化水林田重叠区的复合功能和多样生境的营造,形成促进生境复合利用的相关政策,逐步引导各类要素空间落位和合理布局。

一、“水”:加强水生生态系统保护修复

以流域为单元推进水生生态系统整体保护和系统修复,落实重要江河湖泊水功能区水质达标率、水体岸线自然化率、蓄洪(涝)区

规模、降雨就地消纳利用率等约束性和引导性指标要求,形成具有韧性的蓝色生态基底。

加强饮用水水源地保护和污染防治。地表水饮用水水源一级保护区内禁止新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目,二级保护区内禁止新建、改建、扩建排放污染物的建设项目,同时应拆除或关闭已建成但不符合要求的建设项目。加强地下水饮用水水源保护区内面源污染治理,建设、使用垃圾填埋场或者地下工程设施的单位,应当对地下工程采取有效的防渗措施,防止污染地下水。

保障落实以行洪、排涝和调蓄洪水为主导功能的水域空间和复合功能空间,协调好土地资源开发、岸线利用、滩涂围垦与防洪安全的关系。

基于河湖滩地并向陆域延伸一定距离构建宽度适宜的生态缓冲带,充分发挥过滤和屏障作用。湖滨带和洲滩湿地区域,应优先选择净化能力强的本土水生植物。

加强受损河湖水系生态修复。在满足防洪排涝安全的前提下,避免对河湖进行硬质化、渠化、横向拦挡等非生态化改造,保护水体自然岸线。对出现连通性受损、生境退化、生物多样性下降等现象的河湖水体,应采取适宜的措施逐步恢复河湖生态系统纵向、横向和垂向的连通性,重塑健康自然的水域岸线,营造滩、洲、潭等多样化生态空间,推动生境和生物多样性保护与恢复。

二、“林”:强化森林生态系统保护修复

以营造大尺度绿色空间和提升重要生态廊道完整性、连通性为主要目标,构建物种丰富、结构稳定的植物群落,合理配置乔灌草结构,持续提升山区森林生态系统稳定性和健康度,提升平原森林近自然化水平。

优先引导林地空间向第一道绿化隔离地区、第二道绿化隔离地区、九条楔形绿地等市域绿色空间结构范围内布局,明确林地空间优化引导的重点区域。探索自然资源要素空间复合利用,促进功能融合,提高综合生态效益。

三、“田”:落实最严格的耕地保护制度

采取“长牙齿”的硬措施,落实最严格的耕地保护制度。通过严守耕地和永久基本农田保护红线、优化耕地空间布局、持续改善土壤环境质量,强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,发挥耕地多元生态功能。

强化高标准农田建设,改造中低产田,以有利于规模化机械作业、有利于农作物生长、有利于水土保持、有利于田间灌溉为原则,整治和确定耕地地块单元,优化灌排沟渠、道路、林带等田间工程配置,加强耕地土壤环境保护。

四、“生物”:强化生物多样性保护与生境修复

以重要物种及其栖息地保护为核心,聚焦自然保护地占国土面积比例、国家重点保护野生动植物保护率、本地物种受保护程度、乡土植物比例、天然林木种质资源保护率等指标,对生态空间进行整体保护和适应性管理。对于不同区位、不同类型的生物栖

息地和廊道,实施差异化管控。

山区森林生境主要结合森林抚育更新,增加单一人工林中的地带性植被成分,逐步恢复山区河流、溪流自然水文和生态过程;合理优化平原生态林的林分结构,构建混交、复层、异龄、多功能森林群落,营造近自然森林生态系统。加强重要湿地生态保护与修复,保证湿地面积不减少,构建健康的食物链和食物网,维护湿地生态功能及生物多样性。

五、“地质”:推进地质灾害综合治理

大力推进地质灾害高风险区的风险规避和灾害治理,采取工程治理与搬迁避让并重的综合治理策略,宜治则治、宜搬则搬。特别是位于山区灾害高风险区范围内的村庄,应以灾害评估、水土流失风险评估、环境影响评价等为依据,科学论证防灾和搬迁工作,可依据相关行业主管部门确定的保护范围或避让距离,结合各区具体情况详细制定管控要求和工程措施。对于确需搬迁拆除的,应及时制定有计划、有步骤的搬迁避让方案,明确拆除后生态修复方式。

六、“文化”:加强历史文化遗产保护与活化利用

全面加强世界文化遗产、老城、三山五园地区、历史文化街区、名镇、名村和传统村落保护。提升历史文化遗产品质和活力,通过合理的城市设计,利用历史文化遗产资源打造特色景观节点和文化探访线路。

禁止破坏老城各类保护对象和成片传统平房区,促进有机更

新,严控建设规模和建筑高度,保护传统风貌,强化老城文物保护以及周边环境整治。整体保护三山五园地区山水田园的自然历史风貌,保护景观视廊,恢复大尺度绿色空间。保护三大文化带沿线世界遗产和文物,深挖历史文化和景观价值。保持历史文化街区、名镇、名村和传统村落的历史格局、街巷肌理、传统风貌、空间尺度以及历史环境要素的完整性。

七、“游憩”:构建全民共享的游憩空间体系

围绕打造国际一流和谐宜居之都的发展目标,建设生态化、人文化、品质化的首都游憩空间体系。整合郊野公园、城市公园、口袋公园以及小微绿地等各类游憩资源,优化游憩空间格局。对于空间重叠、管理交叉的区域,应协调好保护管理要求,实行分级分区分类管控。在此基础上,优化分级配置的游憩空间布局,提升游憩资源可达性,提高公园绿地 500 米服务半径覆盖率、人均公园绿地面积等指标。

八、“廊道”:完善生态廊道网络体系

加强廊道体系建设,融合多元功能,形成体系健全、功能复合的线性廊道空间体系。

生物廊道:山区重点对山林廊道和河谷廊道开展保护、修复和建设。平原区以水系、绿道及连片农田等为依托建设生态廊道,加强内外廊道连通性,打通廊道断点。

通风廊道:原则上一级通风廊道宽度宜为 500 米以上,二级通风廊道宽度宜为 80—500 米,三级通风廊道宽度宜保持 80 米。通

风廊道范围内严控新增高密度开发建设,保持空间开阔度,科学设置建筑布局,减少对通风效果的不良影响。

城市绿道:城市绿道建设应充分考虑现实条件,不盲目求宽求大,从绿道类型、用地条件和使用需求等方面综合考虑,结合实际条件因地制宜规划建设,在空间上形成连续贯通的市级、区级、社区级三级绿道体系,提高绿道可达性和连通性。根据《北京市级绿道系统规划》,合理确定绿道宽度。

第五章 实施保障:推进生态空间格局落实落地

建立区域协调、部门协同、上下联动的生态空间规划实施机制,探索刚弹相济、统筹协调的规划传导路径,充分调动各部门、各主体参与和监督规划实施的积极性、主动性和创造性,在统一调查、体制机制、政策体系、规划传导、资金保障、科技支撑、评估监督等各方面加强实施保障体系建设,强化从规划编制、规划实施到评估监督的全过程闭环管理,有效推进生态安全格局落实落地。

第一节 统一调查监测

加快构建自然资源统一调查监测体系。制定本市自然资源调查监测地方标准和技术规范,系统布局和统一组织实施自然资源调查监测。以第三次全国国土调查和年度变更调查为基础,结合森林资源调查、湿地资源调查、水务普查、矿产资源调查、土壤普查、生物多样性调查、地理国情普查等自然资源专项调查,充分利用卫星遥感等技术手段,建立全域全覆盖的自然资源三维立体监测体系。

按照本市自然资源统一确权登记工作方案,重点推进对森林、山岭、河流、湿地、矿产等重要自然资源确权登记全覆盖。构建涵盖自然资源数据管理、自然资源资产登记管理、自然资源数据共享

等功能板块的全市自然资源信息统一管理平台,实现自然资源信息化、系统化、智能化管理。

第二节 创新体制机制

建立北京市域生态空间统筹实施协调机制和监管机制,加强区域间、部门间以及行业间的协调合作,建立健全公众参与机制,引导公众了解、支持、参与规划全过程,推动政府、社会、公众同心向力,共同推动规划的有效传导与实施。

加强北京市域和环首都地区之间的区域统筹,在京津冀协同发展领导小组的领导下,建立规划实施协商制度,通过政府间协商和对话,形成协同推进、共同构建人与自然生命共同体的长效机制。

在北京市域范围内,加强山区与平原区、中心城区与外围郊区、上游与下游地区之间的协调统筹。充分发挥政府的调控作用,建立市级抓统筹、区级抓落实的工作机制,打破区域界线,以保障首都生态安全、提升生态系统服务为目标,协调推进规划在市域范围内的统筹实施。加强生态空间管控相关管理部门间的协调配合,改变自然要素分头管理、生态空间条块分割的局面,强化资金和项目统筹,形成生态治理合力。

第三节 完善政策体系

研究建立分层级、全覆盖的生态产品价值核算体系,为促进生

态产品价值实现奠定基础。建立和完善生态补偿机制,以生态环境质量状况评价为重要依据,采用多元化的生态补偿手段和机制,为重点生态区域可持续发展提供保障,促进受益区与重点生态区之间的效益均衡和协调发展。落实生态环境损害赔偿制度,对造成生态环境损害的,以损害程度等因素依法确定赔偿额度;对造成严重后果的,依法追究刑事责任。

第四节 落实规划传导

按照“上下衔接、左右协调”的原则,切实推动规划传导落实。各区在本规划指引下编制区级非建设空间规划,按照全市水林田保护和布局协调优先序原则,统筹优化生态空间布局,促进形成复合型生境。相关生态要素专项规划要充分与本规划进行衔接,规划编制和修订过程应充分征求市规划自然资源委意见,原则上相关生态专项规划报批时应与市规划自然资源委进行联合会签。依据规划实施方案,细化分解任务,明确责任主体和职责分工,有效指导各类空间要素的精准落地。

第五节 强化资金保障

建立多元化投入机制,加大财政投入力度,设立相关专项资金,加强多部门协作、多地区统筹,为规划实施提供灵活的资金保障。充分调动和发挥市场的作用,以自主投资、与政府合作、公益参与等模式,鼓励和支持社会资本参与生态保护、修复和建设。

第六节 加强科技支撑

基于天空地立体动态监测网络,融合多种数据信息成果,建立生态空间基础数据库,支撑田长、林长、河长“三长联动”。以生态空间数据库为基础,推进调查、监测、规划、管控等相关业务的信息化、集成化和网络化,为各级政府、相关部门和社会组织之间协同工作提供一体化信息平台。

第七节 严格评估监督

建立监测—评估—管控—反馈全生命周期的适应性闭环管理体系。利用动态监测网络和智能化信息化平台,定期对生态安全格局规划实施情况进行专项评估,并纳入北京城市体检评估体系,形成反馈机制。建立健全科学的绩效考核评价机制,结合区域特点实行差异化的评价考核。

附 图

附图 1 北京市综合生态安全格局示意图

附图 2 北京市域生态空间结构示意图

北京市生态安全格局专项规划（2021年-2035年）

附图1 北京市综合生态安全格局示意图

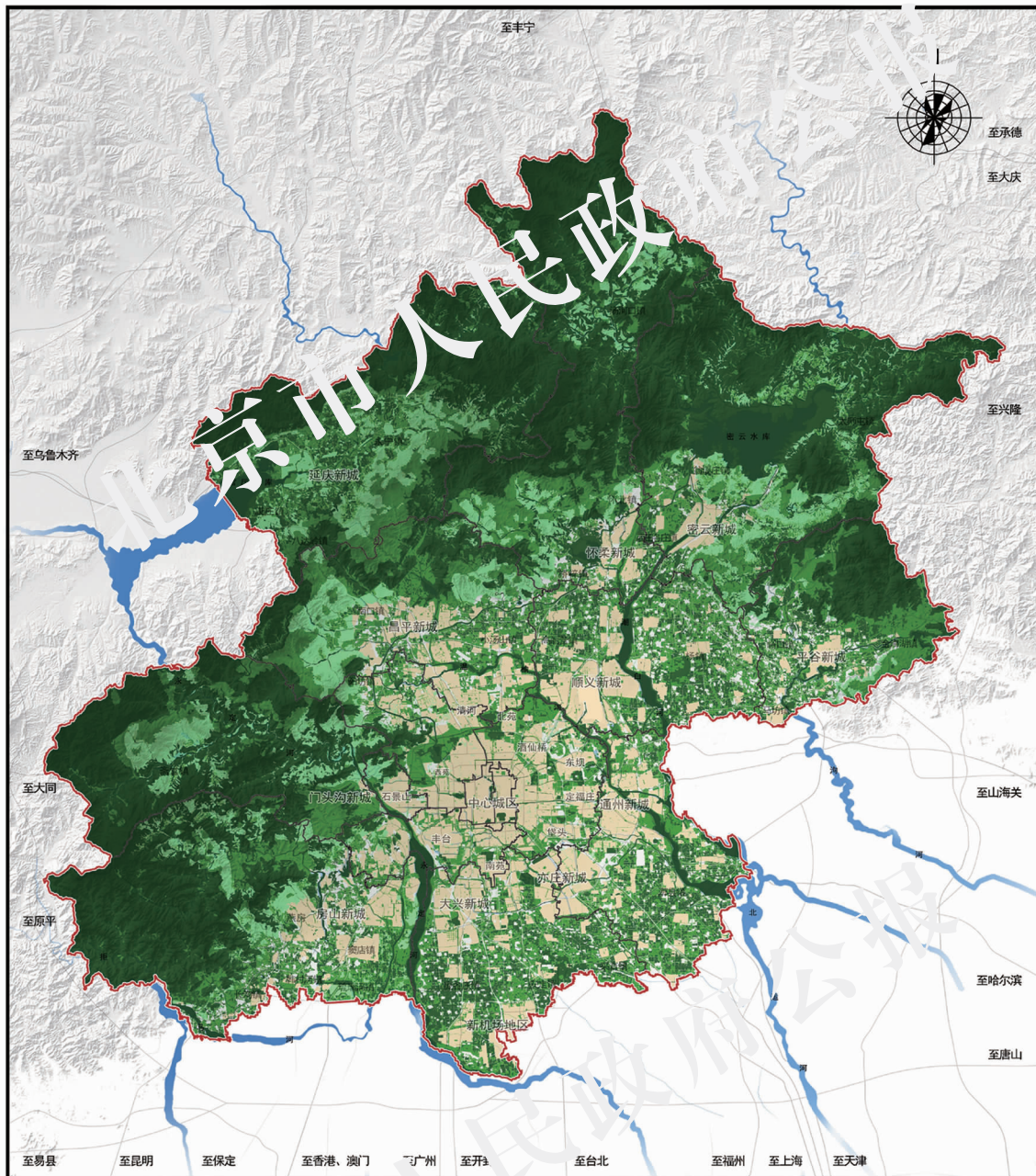


图
例

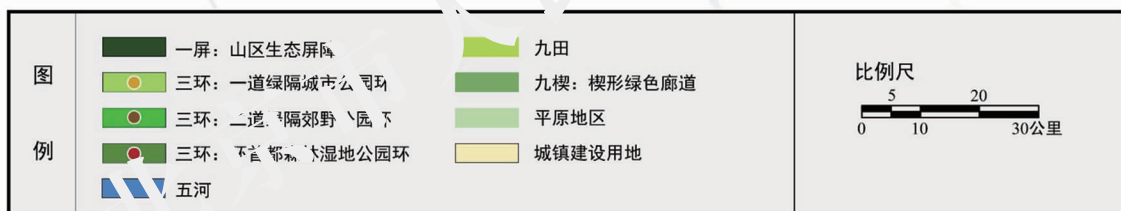
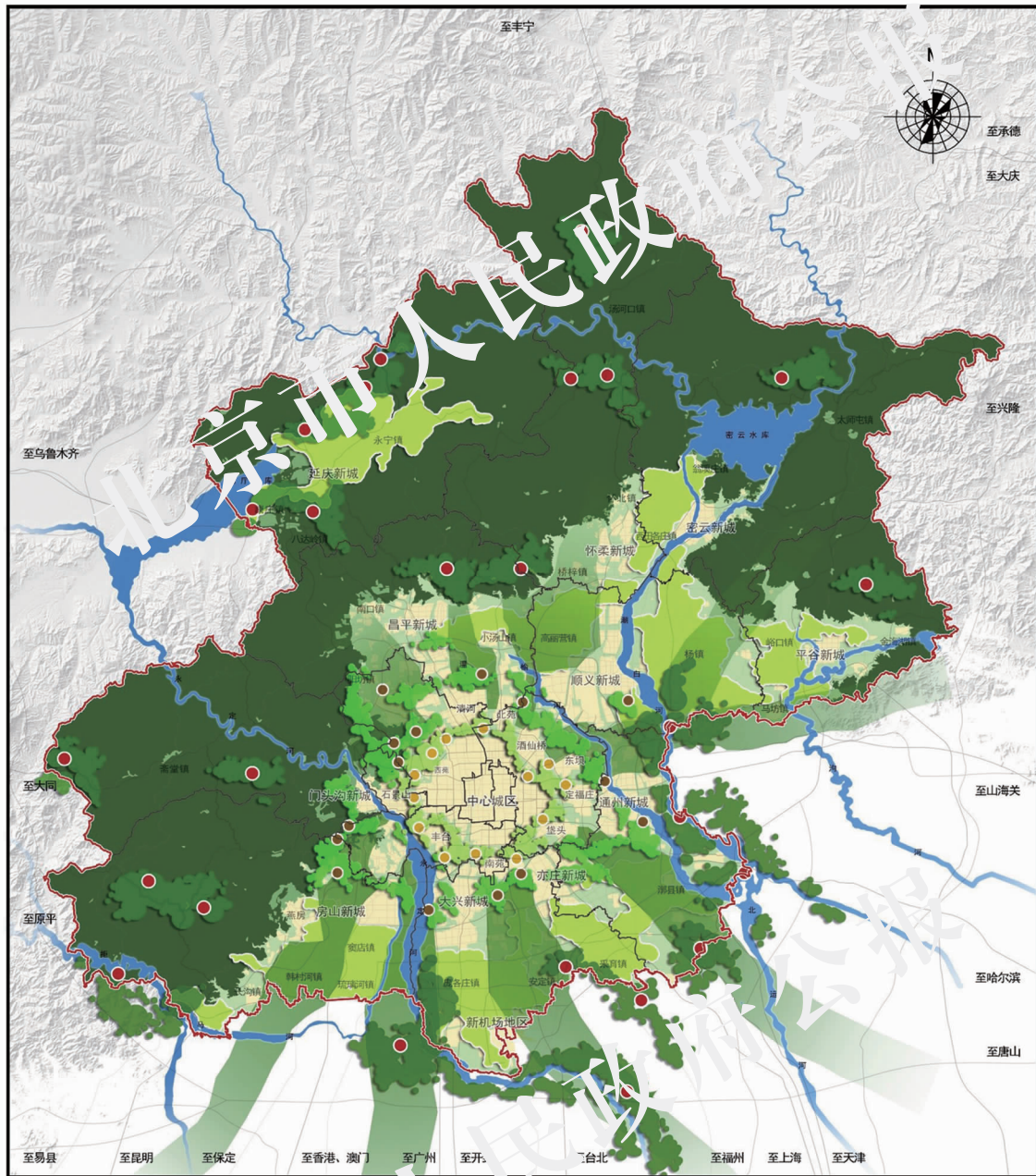
- 底线安全格局
- 一般安全格局
- 理想安全格局
- 城镇开发边界

比例尺



北京市生态安全格局专项规划（2021年-2035年）

附图2 北京市域生态空间结构示意图



北京市国土空间生态修复规划 (2021 年—2035 年)

目 录

前 言

总 则

第一节 指导思想

第二节 规划原则

第三节 规划依据

第四节 规划范围

第五节 规划期限

第一章 新发展阶段的新形势新要求

第一节 成效与问题

第二节 形势与要求

第三节 机遇与挑战

第二章 规划愿景与修复目标

第一节 谋划首都生态文明建设蓝图

第二节 明确首都生态修复目标方向

第三章 国土空间生态修复分区及类型

第一节 市域生态空间结构

第二节 国土空间生态修复分区

第三节 国土空间生态修复重点地区

第四节 生态修复类型、方式及优先序

第四章 强化国土空间的整体统筹,优化开发保护格局

第一节 强化顶层设计,筑牢首都生态安全屏障

第二节 树立底线思维,建立健全生态保护体系

第三节 强化区域协同,完善多级生态网络体系

第四节 缝合城市肌理,促进“三生”空间有机融合

第五章 推进生态空间生态修复,增强生态效能

第一节 精准提升森林质量和功能

第二节 推进水源涵养与水土保持

第三节 强化生物多样性保护恢复

第四节 实施矿山生态修复与治理

第五节 加强未利用地保护与修复

第六节 生态空间修复分区的主攻方向

第六章 统筹农业空间生态修复,保障粮食安全

第一节 坚守耕地保护底线,优化空间布局

第二节 着力提高耕地质量,挖掘产能潜力

第三节 推进多元功能利用,发挥综合效益

第四节 农业空间修复分区的主攻方向

第七章 强化城镇空间生态修复,提升城市韧性

第一节 加强城市绿地修复与提质增效

第二节 推进蓝网系统修复与功能提升

第三节 统筹拆违腾退用地的生态修复

第四节 城镇空间修复分区的主攻方向

第八章 探索多元化生态修复路径,推进首都绿色发展

第一节 生态价值转化,促进生态资产的保值增值

第二节 生态赋能驱动,助力首都绿色高质量发展

第九章 国土空间生态修复重大工程

第一节 重点地区一体化保护修复重大工程

第二节 森林湿地生态系统保护修复重大工程

第三节 流域水生态系统保护修复重大工程

第四节 农田修复与高标准农田建设重大工程

第五节 矿山生态修复与转型利用重大工程

第六节 拆违腾退及污染土地修复重大工程

第七节 生物多样性保护与网络修复重大工程

第八节 生态保护与修复支撑体系重大工程

第十章 规划传导与实施保障

第一节 加强组织领导

第二节 落实规划传导

第三节 创新政策体系

第四节 加强科技支撑

第五节 严格评估监管

第六节 鼓励公众参与

附 图

生态环境没有替代品,用之不觉,失之难存。在生态环境保护建设上,一定要树立大局观、长远观、整体观,坚持保护优先,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,推动形成绿色发展方式和生活方式。

——2016年3月10日习近平总书记在参加青海代表团审议时强调

首都规划务必坚持以人为本,坚持可持续发展,坚持一切从实际出发,贯通历史现状未来,统筹人口资源环境,让历史文化与自然生态永续利用、与现代化建设交相辉映。

——2014年2月26日习近平总书记视察北京工作时的重要讲话

前 言

实施国土空间生态修复是加快生态文明建设的重要任务,是守住自然生态安全边界、促进自然生态系统质量整体改善的重要保障,是满足人民群众对良好生态环境殷切期盼的重要途径,也是践行绿水青山就是金山银山理念、实现人与自然和谐共生的重要举措。2020年6月3日,国家发展改革委和自然资源部联合印发了《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》,从国家层面对今后一段时期重要生态系统保护和修复工作作出了系统谋划。2020年8月26日,自然资源部办公厅、财政部办公厅、生态环境部办公厅联合印发《山水林田湖草生态保护修复工程指南(试行)》,强调遵循自然生态系统演替规律和内在机理,对受损、退化、服务功能下降的生态系统进行整体保护、系统修复、综合治理。2020年9月22日,自然资源部办公厅发布《关于开展省级国土空间生态修复规划编制工作的通知》,要求各省、自治区、直辖市自然资源主管部门等认真组织编制省级国土空间生态修复规划。

北京作为超大城市,密集的人口和社会经济活动对生态环境造成的现实扰动和潜在压力较大,局部环境污染、生态系统退化和潜在风险突出等问题重叠交织。《北京城市总体规划(2016年—

2035 年)》(以下简称《总体规划》)实施之后,北京已进入减量发展和城市更新阶段,但维护首都生态安全格局、破解“大城市病”仍然面临挑战。开展国土空间生态修复是破解首都资源环境约束、提高生态系统服务的现实需求,是促进城市及区域高质量、可持续发展的必然选择,也是全面落实、深入实施《总体规划》的重要内容。

为全面贯彻落实习近平生态文明思想,按照党中央、国务院的决策部署和《总体规划》的战略要求,我市组织编制了《北京市国土空间生态修复规划(2021 年—2035 年)》。本规划是本市国土空间生态修复活动的统筹谋划和总体设计,是当前及今后一定时期本市开展国土空间生态修复工作的指导性文件。

总 则

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神,深入贯彻习近平生态文明思想,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,完整、准确、全面贯彻新发展理念,全面落实党中央、国务院关于统筹推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复和综合治理的部署,深化、细化《总体规划》中关于生态修复的目标要求,坚持人与自然和谐共生,坚持以人民为中心,牢牢把握城市战略定位,统筹发展与安全,以系统解决核心生态问题、筑牢首都生态安全屏障、促进生态系统良性循环和永续利用为目标,按照保证生态安全、突出生态功能、兼顾生态景观的次序,统筹山水林田湖草沙一体化保护修复,用生态的方法解决生态的问题,提升生态系统质量和稳定性,助力首都生态文明建设及绿色、高质量发展。

第二节 规划原则

生态优先,绿色发展。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念,促进人与自然和谐共生。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,统筹全域全

要素系统修复,推动生态产品价值实现和转化,不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

规划引领,统筹协调。贯彻党中央、国务院决策部署,落实国家和区域重大战略,充分发挥《总体规划》、分区规划的战略引领作用,与全市“十四五”规划及各部门相关工作等进行充分衔接。综合考虑自然生态系统各要素与人工生态系统之间的协同性,注重地上地下、山上山下、岸上岸下、上游下游的系统性和关联性,全方位、全地域、全要素、全过程统筹推进生态保护修复工作。

问题导向、科学修复。立足我市自然地理格局和生态系统状况,准确识别突出生态问题,科学预判主要生态风险,合理确定规划目标。聚焦重点流域、重点区域、重点生态功能区,明确需要解决的重大问题,坚持宜林则林、宜田则田、宜水则水、宜草则草的原则,因地制宜开展生态保护修复工作,提高修复的科学性和施策的有效性。

创新机制、多元参与。创新国土空间生态修复的组织、实施、考核、激励等机制和适应性生态管理模式。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的生态修复体系,探索多渠道、多元化的投融资模式,形成实施保障的长效机制。

第三节 规划依据

- 1.《中华人民共和国城乡规划法》(2019年修正)
- 2.《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正)

- 3.《中华人民共和国森林法》(2019 年修订)
- 4.《中华人民共和国水法》(2016 年修正)
- 5.《中华人民共和国环境保护法》(2014 年修订)
- 6.《中华人民共和国水土保持法》(2010 年修订)
- 7.《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021 年修订)
- 8.《城市绿化条例》(2017 年修订)
- 9.《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035 年)》(2020 年)
- 10.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》(2021 年)
- 11.《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》(2021 年)
- 12.《山水林田湖草生态保护修复工程指南(试行)》(2020 年)
- 13.《自然资源部关于开展省级国土空间生态修复规划编制工作的通知》(2020 年)
- 14.《省级国土空间生态修复规划编制技术规程(试行)》(2021 年)
- 15.《京津冀协同发展规划纲要》(2015 年)
- 16.《北京市城乡规划条例》(2019 年修订)
- 17.《北京市气象灾害防御条例》(2019 年)
- 18.《北京市野生动物保护管理条例》(2020 年)
- 19.《北京市生态涵养区生态保护与绿色发展条例》(2021 年)

- 20.《北京城市总体规划(2016年—2035年)》(2017年)
- 21.《北京市水土保持规划》(2017年)
- 22.《北京市土壤污染治理修复规划》(2018年)
- 23.《北京市湿地保护发展规划(2021—2035年)》(2021年)
- 24.《北京市浅山区保护规划(2017年—2035年)》(2021年)
- 25.《北京市生态控制线 and 城市开发边界管理办法》(2019年)

第四节 规划范围

本规划范围为北京市行政辖区,总面积为 16410 平方公里。考虑到生态系统的完整性和连续性,将研究范围拓展到环首都地区及京津冀区域。

第五节 规划期限

本次规划期限为 2021 年至 2035 年,近期明确至 2025 年的规划建设重点任务和计划,远期明确到 2035 年的全市生态保护修复总体布局及框架。

第一章 新发展阶段的新形势新要求

城市是以人的行为为主导、自然环境为依托、资源流动为命脉、社会文化为经络的社会—经济—自然复合生态系统。推进人地系统正向演替和人与自然和谐共生是国土空间生态修复的核心要义。在生态文明和美丽中国建设的大背景及统筹山水林田湖草沙一体化保护修复的新要求下,立足首都城市战略定位,全面审视现实生态问题及其产生的根源,基于问题、瞄准目标、面向实施,从“共轭生态”视角出发探索高密度城市化地区生态修复的新模式和新路径。

第一节 成效与问题

一、生态修复工作成效

北京高度重视生态保护修复工作,特别是党的十八大以来,生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性的变化,在全面加强生态保护的基础上,不断加大生态修复力度,持续推进大规模国土绿化、湿地生态修复、河道综合治理、防风固沙、水土保持、土地综合整治、矿山环境恢复治理等重点生态修复工程,在生态环境治理方面取得了显著成效。全市生态退化的趋势得到遏制,自然生态环境状况持续向好,生态服务功能逐步增强。

(一)绿色生态空间大幅拓展

深入推动实施京津风沙源治理工程和百万亩造林绿化工程,2020年全市和平原地区森林覆盖率分别达到44.4%和30.4%,超额完成了《总体规划》目标。全面推进第一道和第二道绿化隔离地区建设、美丽乡村绿化建设及城市副中心、永定河、温榆河等重点地区和重要节点绿化,通过建设大尺度城市森林、“填空造林”等方式,加强原有绿地的连通性,“一屏、三环、五河、九楔”的市域绿色空间结构进一步强化。持续推进流域水生态系统保护修复和矿山环境恢复治理,不断加大浅山区拆违控违和造林绿化力度,推进平原、浅山、深山联动发展,绿色生态屏障不断夯实。《总体规划》实施以来,以疏解非首都功能为牛鼻子,持续开展疏解整治促提升专项行动,加大违法建设拆除和综合整治管控力度,治理“大城市病”,通过拆违还绿、腾退增绿、留白增绿、见缝插绿等方式不断拓展绿色空间。

(二)生态环境质量持续改善

贯彻落实国家“大气十条”“水十条”和“土十条”,扎实推进蓝天、碧水、净土三大保卫战,取得重要成效。2020年全市PM_{2.5}年均浓度比2015年下降53%,空气质量显著提升;黑臭水体整治全部完成,水环境质量明显改善;土壤污染风险得到有效管控,受污染耕地和污染地块安全利用率提前达到要求。构筑“生态修复、生态治理、生态保护”三道防线,建成466条生态清洁小流域,山区生态清洁小流域建成率达到80%。南水进京后,显著增加了

首都水资源战略储备,地下水位明显回升,促进了水源地的涵养修复。持续开展永定河生态补水,永定河北京段 25 年来首次全线通水。

(三)生态惠民效应不断凸显

“十三五”时期,全市新建城市休闲公园 190 处、小微绿地口袋公园 460 处、城市森林 52 处。截至 2020 年,全市共建成绿道 1218 公里,其中市级绿道 800 公里、区级绿道 418 公里,人均公园绿地面积达 16.5 平方米,公园绿地 500 米服务半径覆盖率达 86.8%,形成多层次、多结构、多功能、网络化的城市绿化体系,进一步丰富了市民休闲游憩的活动空间,人居环境持续改善,群众获得感和幸福感不断增强。

(四)生态保护格局基本建立

建立“两线三区”的全域空间管控体系,划管结合、破立并重,印发并实施《北京市生态控制线和城市开发边界管理办法》,推进法规文件完善和政策机制创新,保障规划有效实施。统筹推进生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线评估调整工作,引导形成科学适度有序的国土空间开发保护格局。开展自然保护地整合优化工作,建立自然保护地、生态保护红线和生态控制线三个层级的首都生态空间管控体系,强化生态空间的底线约束和刚性管控。

(五)生态治理体系逐步完善

生态环境调查、监测、评估和考核等监管制度和标准规范逐步

完善。完成全国土地资源调查、森林资源二类调查、水务普查、生物多样性本底调查等工作,摸清全市山水林田湖草沙自然资源底数。推进“田长制”“河长制”“林长制”的落实,制定“三线一单”生态环境分区管控实施意见,落实责任、强化监管。基本建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度,为统筹推进自然资源统一调查监测评价和确权登记、强化自然资源整体保护和系统修复提供了制度保障。颁布实施《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》,通过立法凝聚共识,强化制度统筹。京津冀三地在完善协作机制、统一规划、统一立法、统一标准、联合执法等多方面深入合作、不断突破,协同治理成效明显。

二、生态系统面临问题挑战

北京是全国首个减量发展的超大型城市。自《总体规划》实施以来,生态环境质量持续改善,但人地矛盾依然突出,且在全球气候变化和城市化背景下,社会—经济—自然复合生态系统的复杂性愈发凸显,维护首都生态安全格局仍然面临挑战。

(一)人口资源环境之间矛盾依然突出

《总体规划》实施以来,北京以资源环境承载能力为硬约束,实施人口规模、建设规模双控,推进城市减量提质发展。但资源紧缺、环境污染与生态退化等问题依然严峻,资源环境承载与城市发展之间的矛盾依然突出。其中,水资源是北京城市发展的重要瓶颈要素。

（二）生态保护和修复系统性相对不足

目前,一些修复工程仍存在项目化、碎片化的问题,影响生态修复的整体效益。生态修复与产业培育结合不够,多元化、市场化的投入机制尚未建立。此外,各类自然资源要素专项规划和法律制度统筹相对不足,山水林田湖草沙系统治理机制还需进一步完善。

（三）生态系统的质量和功能有待提升

受建设用地扩张和人类活动胁迫影响,部分自然生态系统存在受损、退化或破坏现象,生态用地呈现破碎化趋势,生态系统的质量和功能有待进一步提升,布局有待进一步优化。此外,由于目前新增造林空间有限,在碳中和的目标要求下,生态保护修复成为挖掘碳汇潜力的重要途径。

（四）耕地资源保护面临形势日趋严峻

由于快速的城镇化进程,耕地规模明显减少,田园景观风貌受损,耕地占补平衡面临较大压力。耕地和永久基本农田的空间分布较为零散,耕地质量、多元功能和价值有待进一步提升。

（五）城市韧性和人居生态品质有待提高

气候变化对可持续发展影响的多样性和严峻性愈发凸显,高温热浪、暴雨洪涝等极端天气气候事件发生的频率和强度呈增加趋势,将对生态系统带来潜在影响,城市韧性有待提升。此外,城市生态环境质量与国际一流和谐宜居之都的目标、与人民群众日益增长的优美生态环境需要仍存在较大差距。

第二节 形势与要求

一、生态文明建设要求转变生态修复理念与思路

国土空间生态修复是新时期深入贯彻落实生态文明建设的重大战略举措,相较于传统意义上的生态修复,更强调整体性、系统性和综合性,注重多要素综合、多目标耦合、多尺度协同、多技术集成和多主体参与。在生态文明建设的新理念和新要求下,应以一体化的思路和举措打破行政壁垒和条块分割,形成生态保护修复合力,协同推进生态修复工程从“项目牵引”向“规划引导”转变、修复模式从分散无序向系统整合转变、修复目标从消灾治病向人地和谐转变、修复效果从生态环境改善向综合效益提升转变。

二、城市总体规划要求构建全域保护修复新格局

《总体规划》以改善生态环境质量为核心,以保障城市生态功能和维护首都生态安全为主线,明确提出“强化生态底线思维,加强生态保育和生态修复,提高生态空间品质”等具体要求。国土空间生态修复规划应全面贯彻落实《总体规划》要求,以解决突出生态问题和提升全域生态品质为导向,科学部署和系统实施国土空间生态修复重大工程,着力提高生态系统质量、功能及优质生态产品供给能力,推进形成首都国土空间保护修复的新格局。

三、首都城市战略定位要求提升生态修复的整体效能

“四个中心”的首都城市战略定位和建设国际一流和谐宜居之都的战略目标,要求首都生态环境质量不断改善,生态系统结构不断完善,生态系统服务不断提升,生态惠民效益不断凸显。良好生

态环境是最普惠的民生福祉,随着社会发展从“生存性需求”向“发展性需求”的升级,人们对国土空间生态品质有了更多的需求和更高的期望。为落实首都城市战略定位,应坚持生态惠民、生态利民、生态为民,通过实施国土空间生态修复优化生态格局、调控生态过程、提升生态功能,推动人地系统的耦合协调发展,不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

第三节 机遇与挑战

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将生态文明纳入“五位一体”总体布局、新时代基本方略、新发展理念和三大攻坚战中,提出一系列新理念、新思想、新战略,成为新时代推进生态文明建设的重要遵循。从国土资源到自然资源管理的划时代转变,自然资源开发利用和保护监管体系的建立、国土空间规划体系的建立与监督实施,标志着我国自然资源治理由分散走向统一、由资源管理走向五位一体的生态文明系统治理的变革,是国土空间生态修复工作的大机遇、大环境。

新形势和新要求对国土空间生态修复规划的编制工作提出了新的挑战。作为高密度超大型城市,北京人口、资源、环境的矛盾较为突出,“大城市病”凸显,生态修复历史欠账多、问题积累多、现实矛盾多,生态保护修复的任务仍然十分艰巨,既是攻坚战、也是持久战。

在生态文明建设大背景下,亟需从山水林田湖草沙生命共同

体的整体视角出发,强化顶层设计、突出规划引领,积极探索首都国土空间生态修复和转型发展的新模式和新路径,切实筑牢首都生态安全屏障,全面提升生态系统服务和人类福祉。

第二章 规划愿景与修复目标

“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”是北京城市规划不变的主题。规划立足超大城市的现实生态问题和首都城市战略定位,着眼于新时期生态文明建设及生态保护修复的新形势、新要求和新期待,明确国土空间生态修复的目标和方向,助力首都生态文明建设,促进城市绿色、高质量、可持续发展。

第一节 谋划首都生态文明建设蓝图

以山为骨、以水为脉、以绿为肌、以文为魂、以生物多样性为核心,统筹山水林田湖草沙一体化保护修复,构建全要素统筹、全空间覆盖、全过程治理、全周期监管的国土空间生态修复规划体系。对标国际前沿、对接国家战略、对准社会需求、对照现实问题,立足北京自身特点和发展定位,坚持生态保护、生态修复与生态建设并重,将首都建设成为全球顶级生物多样性之都、全国生态文明建设的窗口城市、人与自然和谐共生的首善之区。

第二节 明确首都生态修复目标方向

一、总体目标

全面降低城市发展对自然生态系统的干扰,提高生态系统自

我修复能力,提升生态系统质量和稳定性,保障山水林田湖草沙生命共同体的竞生、自生、共生的正向演进。保护重要的、关键的、影响城市生态安全的自然生态系统,保障多样的生态系统服务持续稳定发挥。恢复受损、退化自然生态系统的健康和活力,着力提升生态功能,增强优质生态产品的供给能力,强化生态利导因子的积极作用,保证城乡环境的净化、美化、活化和文化层面的进化。

积极培育和孵化生态友好型产业,以产业发展反哺生态修复,激发市场活力、增强内生动力。加快推动绿色低碳发展,多措并举促进生态产品价值实现、转化与外溢,实现生态资源的保值增值和可持续开发,促进人与自然的和谐共生。

二、阶段性目标

到 2025 年,重点生态功能区、生态保护红线内生态修复和治理工程成效显著;全市森林覆盖率达到 45% 以上,建成区人均公园绿地面积达到 16.7 平方米;水生态系统持续好转,水土保持率达到 89%,重要河流湖泊水功能区水质达标率达到国家考核要求;持续推进农村人居环境整治和美丽乡村建设;受污染耕地、污染地块安全利用率不低于 92%;全面实施关停及生产矿山、废弃矿山的生态修复,废弃矿山治理率达到 100%;全面实施拆违腾退用地生态修复,指导各区科学实施复耕复绿;强化未利用地的生态保护与修复,有复垦条件的优先复垦为耕地,保障首都生态安全和粮食安全。

到 2035 年,国土空间内自然生态系统稳定并充满活力,山水

林田湖草沙生命共同体持续正向发育演替,抗自然风险能力大大提高,形成牢固的生态安全格局;森林生态系统质量、功能和惠民效益持续提升;水生态系统质量明显改善、功能显著提高,水土保持率达到 93%;受污染耕地、污染地块安全利用率不低于 95%;耕地保护空间布局进一步优化;濒危野生动植物及其栖息地得到全面保护;全面构建安全、健康、美丽的国土空间格局,基本形成人与自然和谐共生的新格局。

表 2—1 北京市国土空间生态修复指标表

一级指标	二级指标	三级指标	2020 年	2025 年	2035 年	备注
城乡生态安全	生态安全水平	生态保护红线面积占比(%)	26.1	不减少	不减少	约束性
		生态控制区面积占比(%)	73	75	75	约束性
		永久基本农田面积(万亩)	150	150	150	约束性
生态系统健康	水生态系统	重要江河流域水功能区水质达标率(%)	87.5	达到国家考核要求	>95	约束性
		水土保持率(%)	87	89	93	约束性
		自然岸线保有率(%)	—	不降低	不降低	引导性
		森林覆盖率(%)	44	45	45	约束性
	森林生态系统	森林蓄积量(万立方米)	2520	3450	保持稳定	引导性
		建成区人均公园绿地面积(平方米)	16.5	16.7	17	约束性
		受污染耕地安全利用率(%)	90	≥92	≥95	约束性
	土壤	受污染地块安全利用率(%)	90	≥92	≥95	约束性
		历史遗留废弃矿山综合治理率(%)	87.8	100	—	约束性
	矿山	自然保护地占比(%)	—	18	≥18	引导性
		国家重点野生动植物保护率(%)	90	95	100	引导性

第三章 国土空间生态修复分区及类型

基于自然生态系统演变规律和内在机理,将历史演化、现状分析和未来风险研判相结合,单一要素评价和综合生态评价相结合,统筹考虑生态系统质量、生态系统服务、经济社会发展等多个方面,对生态系统受损、退化和破坏的程度及生态修复的价值和潜力进行综合评估。依据自然地理格局、主导生态功能和保护修复目标等,划定覆盖全域的国土空间生态修复分区。进一步识别全市生态保护、修复和整治的重点区域,明确生态修复类型、方式与优先序,支撑精准靶向修复。

第一节 市域生态空间结构

以《总体规划》“一屏、三环、五河、九楔”的绿色空间结构为基础,强化西北部山区重要生态源地和生态屏障功能,以三类环型公园、九条放射状楔形绿地和九大永久基本农田集中分布区为主体,通过河流水系、道路廊道、城市绿道等绿廊绿带相连接,形成“一屏、三环、五河、九楔、九田、多廊”的市域生态空间结构。

“一屏”:山区生态屏障

充分发挥山区整体生态屏障作用,加强生态保育和生态修复,提高生态资源的数量和质量,严格控制浅山区开发规模和强度,充分发挥山区水源涵养、水土保持、生物多样性保护等重要生态服务

功能。

“三环”：一道绿隔城市公园环、二道绿隔郊野公园环、环首都森林湿地公园环

推进第一道绿化隔离地区公园建设，力争实现全部公园化；提高第二道绿化隔离地区生态空间比重，推进郊野公园建设，形成以郊野公园和生态农业为主的环状绿化带；合力推进以西北山区自然保护地体系发展带、东南平原大尺度森林湿地发展带为主体的环首都森林湿地公园环建设。

“五河”：永定河、潮白河、北运河、拒马河、洳河为主构成的河湖水系

以五河为主线，形成河湖水系绿色生态走廊，逐步改善河湖水质，保障生态基流，保护和修复水生态系统，加强滨水地区生态化改造，营造水清、岸绿、安全、宜人的滨水空间。

“九楔”：九条楔形绿色廊道

打通九条连接中心城区、新城及跨界城市组团的楔形生态空间，形成联系西北部山区和东南部平原地区的多条大型生态廊道。加强植树造林，提高森林覆盖率，构建生态廊道和城镇建设相互交融的空间格局。

“九田”：九大永久基本农田集中分布区

以大兴区、通州区、顺义区、房山区、延庆区等区的九片永久基本农田集中分布区为重点，保障耕地规模，优化空间格局，提升耕地质量。

“多廊”:多条生态廊道

以水系廊道、游憩廊道、文化廊道、城市绿道、生物廊道、通风廊道及交通绿廊等串联重要生态斑块,强化内外连通,构建完整的生态网络体系。

第二节 国土空间生态修复分区

依据全市3大空间(生态空间、农业空间、城镇空间)自然本底和生态问题差异,以5类主导功能类型(水源涵养、水土保持、生物多样性维护、农业生产与人居环境建设)为基础,划定5个一级生态修复分区。进一步结合自然资源类型、生态系统受损退化程度及生态保护修复目标的差异等,细化为18个二级生态修复分区。通过区块为主、条块结合的方式,统筹生态修复分区内山水林田湖草沙等各类生态要素的整体保护、系统修复和综合治理。

表 3—1 北京市国土空间生态修复区划表

三大空间	一级分区	二级分区
生态空间	I—1 北部山区 水源涵养功能 提升区	I—1—1 密云水库上游水源涵养区
		I—1—2 密云水库南部水生态修复区
		I—1—3 延庆水源涵养与复合功能修复区
		I—1—4 怀柔—昌平水源涵养与水土保持修复区
	I—2 西北部山区 水土保持综合 防治区	I—2—1 西山水土保持修复区
		I—2—2 门头沟水土保持与森林恢复区
		I—2—3 房山北部水土保持修复区
	I—3 山区生物 多样性保护修 复区	I—3—1 百花山—灵山生物多样性保护区
		I—3—2 房山南部生物多样性保护与森林恢复区
		I—3—3 平谷—密云生物多样性保护与森林恢复区

三大空间	一级分区	二级分区
农业空间	Ⅱ—1 平原田林生态修复与优化引导区	Ⅱ—1—1 大兴—房山农林生态整治与水生态修复区
		Ⅱ—1—2 通州农林生态整治与水生态修复区
		Ⅱ—1—3 昌平南部农田修复与田园景观建设区
		Ⅱ—1—4 顺义农田修复与田园景观建设区
城镇空间	Ⅲ—1 平原生态修复与人居环境品质提升区	Ⅲ—1—1 首都功能核心区生态修复区
		Ⅲ—1—2 中心城区生态修复区
		Ⅲ—1—3 城市副中心生态修复区
		Ⅲ—1—4 新城综合整治与生态修复区

第三节 国土空间生态修复重点地区

统筹考虑生态系统类型、生态功能重要性、生态环境敏感性以及山水林田湖草沙各要素的空间关联性、系统性和耦合性,基于生态系统受损、退化和破坏程度及生态修复价值和潜力的综合评价,明确北京市国土空间生态保护、生态修复和生态整治的重点区域。

生态保护重点地区主要包括生态保护红线、自然保护地及其它生态系统质量高值区,强化底线管控和保护保育。

生态修复重点地区主要包括浅山区、平原区东南部地区等生态系统受损、退化及破坏的区域,强化山水林田湖草沙系统修复。

生态整治重点地区主要包括第一道绿化隔离地区、第二道绿化隔离地区及九大楔形绿地等结构性绿地中疏解腾退用地,强化土地综合整治,以拆违建绿、疏解还绿为抓手,优化市域绿色空间结构。

第四节 生态修复类型、方式及优先序

一、生态修复类型

根据生态问题、生态功能及生态修复要素和目标的差异,将全市生态修复重点地区进一步细分为矿山修复、农田修复、城市绿地修复、水源涵养修复、水土流失修复、复合功能修复、洪涝高风险区修复、热岛高风险区修复、生态系统质量提升九种生态修复类型。

二、生态修复方式

按照生态系统退化程度及其与生态空间、农业空间和城镇空间的关系,将生态修复方式细分为自然恢复、辅助修复和生态重塑三种方式。

三、生态修复优先序

依据生态安全格局三级管控要求的差异,结合生态系统退损程度及修复潜力,明确生态修复的优先序,区分轻重缓急、坚持远近结合,合理部署各项生态修复任务。

2025年前,对生态保护红线等底线生态安全格局以及浅山区、重要生态廊道等生态安全关键区域进行优先修复,重点推进矿山生态修复、农田生态修复、重要河湖湿地修复治理和拆违腾退用地生态修复等。2035年前,全面实施全域国土空间退损区域生态修复。

第四章 强化国土空间的整体统筹,优化 开发保护格局

非建设空间与建设空间互为图底,相互交织、相互影响,共同构成城市复合生态系统有机体。厘清国土空间的底数、底图、底线和底盘,优化国土空间开发保护格局是生态修复的重要基础。通过建立和完善生态保护体系,有序统筹非建设空间与建设空间之间的共轭关系,实现“绿韵”和“红脉”有机融合。构建环首都—市域—平原区—中心城区多尺度镶嵌融合的生态网络体系,实现点、线、面、网立体式修复的叠加效益。

第一节 强化顶层设计,筑牢首都生态安全屏障

构建横向到边、纵向到底、闭环协同的国土空间生态规划与管控体系,强化规划统筹和顶层设计。横向上强化山水林田湖草沙“条”线要素的串接和重点生态空间“块”状工作的整合,纵向上促进市—区—乡镇各层级规划之间的有效传导。统筹协调不同主管部门的工作管理职责、用地分类标准、规划管控目标等,探索多规合一规划机制、多部门协同治理机制,着力推进首都生态空间治理体系和治理能力现代化。

以市域生态安全格局为指引,修复生态功能衰减、生态过程受

阻的重要生态斑块、廊道和节点,实现点、线、面、网的系统修复,强化生态空间的有效传导、立体管控,切实消除生态胁迫影响、优化景观格局、畅通生态网络,提升生态系统质量和健康水平。

第二节 树立底线思维,建立健全生态保护体系

树立底线思维,在《总体规划》明确的“两线三区”全域空间管控思路下,严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,推进自然保护地整合优化和生态保护红线评估调整,建立健全自然保护地、生态保护红线、生态控制线三级生态空间管控体系。构建具有北京特色的自然保护地体系,强化生态保护红线的刚性约束,严格管理生态控制区内建设行为,加强对限制建设区的规划引导,优化国土空间开发保护格局。

自然保护地核心保护区内,除发生不可逆的生态破坏外,采取封禁为主的自然恢复。其中,因防治有害生物和外来物种入侵、建设护林防火设施及防火隔离带、清理自然残积物、维护或优化主要保护对象生态环境等特殊情况下,经批准,可以开展必要的生态修复、栖息地和林分改造、物种重引入、增殖放流、病害动植物和林木清理等人工干预措施。其余自然保护地、生态保护红线范围以自然恢复为主,经评估难以自然恢复的,科学辅以人工引导。

第三节 强化区域协同,完善多级生态网络体系

通过河流水系、城市绿廊、重要动物栖息和迁徙通道等生态廊

道串联重要生态斑块,构建多尺度镶嵌融合的生态网络体系,形成点线面结合、生态功能互为支撑的生态空间格局。强化“流”的疏通和“链”的修复,促进各要素有机整合和基因流、信息流的流动,实现自然山林与田野乡村、城市的有机连通,提升生态系统整体效能,增进民生福祉。

一、构建环首都生态网络,推进区域整体保护

在环首都区域,建立连通各类大型生态斑块的景观生态廊道,形成区域一体化的生态网络,保障各类生物之间正常交流、繁殖和活动。重点修复位于京冀交界地区的门头沟山区—涿鹿、延庆山区—怀来、通州潮白河下游—香河与大厂之间的景观生态廊道,降低高等级道路建设对重要自然生境的阻隔和生物多样性的影响。依托北京平原东南部地区现有森林和湿地,与天津、廊坊、保定三市的森林湿地有机连接,形成京津冀地区大尺度绿色板块和森林湿地群。推动建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系,确保环首都地区重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护。

二、完善市域生态网络,强化城市内外联通

在北京市域,以首都生态安全格局为指引,推进影响生态安全的重要斑块、生态廊道和功能节点的修复。通过绿道、水网、通风廊道、重要交通廊道等生态廊道串联山区与平原之间的重要湿地、森林、农田、公园绿地等生态空间,构建蓝绿交织、亲近自然的市域生态网络。加强城区内部蓝绿空间与外围大尺度开敞空间的联

系,将自然引入城市。

以永定河生态廊道、官厅水库—清河—温榆河—北运河生态廊道、四座楼—丫髻山—洵河生态廊道、密云水库—潮白河生态廊道、京密引水渠—永定河引水渠生态廊道、燕山生态廊道(松山—玉渡山—喇叭沟门—大滩—密云水库—雾灵山)以及城区绿化隔离带等重要生态廊道为支撑,修复市域生态安全格局中潜在的重要生态斑块以及断裂、堵滞的生态廊道和节点。

重点强化山前及浅山区的保护和修复,推进永定河、温榆河、北运河等重要河流滨岸带的生态修复,全面推动京礼高速、大兴国际机场高速绿色通道及雁栖河等重点生态廊道建设。在重要生态节点打造大规模、高品质的园林绿化标杆工程。建设“环带成心、三翼延展”的市级绿道系统,打通山区、平原和城区之间重要生态廊道,提升生态系统的完整性和连通性。

三、建立平原区生态网络,加强生物源地连接

在平原区,以鸟类、小型哺乳动物、两栖爬行类等生物多样性保护为重点,构建平原地区基于生物多样性保护的生态网络体系。集中建设区的生态廊道建设以城市绿道和蓝网体系为主体,道路两侧绿化隔离带内的植物群落种植结构、种类除满足景观美化与隔离功能外,还应满足营建生物小生境的要求;郊野地区重点推进大型农田、河流水网、片林绿网的生态修复,并将生物廊道的修复与水网、交通网、绿化隔离带的建设充分衔接,高等级道路穿越生物栖息地时,按照生物保护要求,合理建设生物通道,以确保动物

取食、栖息、繁殖和迁徙等活动的连续性。

四、形成中心城区生态网络,提高生态惠民效应

在中心城区,依据道路条件建设乔、灌、草、花结合的多层次林荫大道,形成以林荫道为主体的、连接各类公园绿地等生态系统服务热点和居民休闲娱乐需求点的生态网络,保障城市居民获得更多接近自然、享受自然的机会。

推进“两道一网”修复和建设,提升人居环境品质,增进民生福祉。明确二级通风廊道边界,在一、二级通风廊道基础上,进一步研究三级通风廊道,构建中心城区通风廊道系统。严格控制通风廊道内建筑高度和密度,建立严格的管控办法,明确具体控制指标。加强城市生态冷源保护和连通,结合拆违腾退、旧村改造、城市更新等,推进通风廊道堵点地区的生态修复,提升城区整体空气流通性。依托绿色空间、河湖水系、风景名胜等自然和人文资源,构建多尺度、多功能、多层次、系统化的绿道系统。实施水环境整治、硬质驳岸的生态化改造和滨水空间优化,修复城区蓝网系统,提升滨水空间品质。

第四节 缝合城市肌理,促进“三生”空间有机融合

实施建设用地总量和强度双控,通过对符合条件的零散、低效及废弃建设用地进行整治还绿,修复城市微空间和微生境,织补城市受损生态肌理,拓展城市绿色空间,优化城市生态空间格局,实现非建设空间与建设空间的有机融合。

一、严控建设总量,优化开发保护格局

从严控制建设用地总规模,实施控增量、优存量、调流量,提升自然资源节约集约利用水平,因地制宜调整各类用地布局,逐渐形成结构合理、功能互补的空间格局。坚持需求引导与供给调节,合理确定新增建设用地规模、结构和时序,防止建设空间无序蔓延占用重要生态空间。

以资源环境承载能力为硬约束,优化用地布局,严控山脚线以上山区开发强度,逐步降低浅山区整体开发建设强度,严控浅山区建筑规模,推进违法建设拆除,提升生态空间比例,构建和谐的人地关系。开展侵占重要生态空间的违法违规建设的排查整治,妥善处理好保护与开发关系。

二、强化风险防控,确保土壤环境安全

实施土壤污染详查,健全土壤环境监测网络,探索建立污染地块土壤治理修复全过程监管机制。开展农用地土壤分类管理,保障食用农产品安全。实施污染地块筛查,建立污染地块名录,加强污染地块再开发风险管控。到 2025 年,建设用地和农用地土壤环境安全得到合理保障,土壤环境风险得到合理管控,再开发利用的污染地块安全利用率、受污染耕地安全利用率均达到 92% 以上;到 2035 年,建设用地和农用地土壤环境安全得到全面保障,土壤生态系统实现良性循环。

三、挖潜存量空间,缝合受损生态肌理

以疏解非首都功能为契机,从空间被动割裂转向主动缝合,结

合城市更新、留白增绿、疏解建绿、拆违还绿,推动低效建设用地整治提升,探索基础设施生态化改造的路径,有效拓展城市绿色空间,缝合织补城市公共空间。

充分利用城市边角地、闲置地等小区域见缝插绿、精准建绿,建设口袋公园和绿色开敞空间,疏通和修复城市的绿脉、文脉和水脉。通过对废弃矿山等存量空间的盘活、优化、挖潜和提升,使其与周围生态系统有机融合,强化对城市功能的修补和设施的完善,优化生产、生活、生态空间布局,提高城市人居环境品质。

四、促进有机融合,优化三生空间布局

科学引导水林田空间布局,逐步实现“田成方、林成网、水相通,田林交融”的美好愿景。在城镇、农业与生态空间的相邻区域,发挥生态廊道的过渡或隔离作用,建设边缘地带过渡带或生态隔离带,营造多层次、多样化、多功能的景观环境,避免对重要生态空间的干扰和影响。利用生态基础设施整合、全域土地综合整治等方式,打造生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的“三生空间”。

建成区内通过展肢瘦身、舒经活络、切红缀绿、外楔内插、改灰复蓝等方式,嵌入具有一定复合效益的蓝绿空间,减缓和破解城市热岛效应和灰霾效应,构建人与自然和谐共生的新格局。

第五章 推进生态空间生态修复,增强生态效能

坚持生态保护和自然恢复为主,统筹山水林田湖草沙系统修复,全面提高生态系统质量和功能,促进生态产品价值实现与转化,推动生态涵养区生态保护和绿色发展,保障首都生态安全。以浅山区、密云水库、怀柔水库和官厅水库及其上游水源涵养区作为生态修复的重点区域,聚焦护林、保水和生物多样性提升等方面部署生态保护修复的重点任务。

第一节 精准提升森林质量和功能

一、加强天然林保护修复

全面落实天然林保护责任,合理划定天然林保护重点区域和基础区域,对纳入重点保护区域的天然林,以封育管理和自然恢复为主、人工促进修复为辅,或者采取复合生态修复措施。加强天然林用途管制,对重点区域的天然林,除森林防火、有害生物防治和必要的森林抚育作业措施外,禁止其他一切生产经营活动,促进天然林休养生息。

根据天然林立地条件、林分类型、经营目标、发育阶段、退化程度及演替规律等,分区分类实施保护修复措施。对稀疏退化的天然林,适当采取补植补造、定株抚育等人工辅助措施,推动森林正

向演替、天然更新,逐步修复退化天然林生态功能;对密度过高的天然林,强化中幼林抚育,调整林分密度,优化森林结构,促进形成地带性顶级群落。对重点通道两侧、农田防护林等重点区域的退化林分,实施更新、替换和修复。

二、精准提升森林质量

优化全市森林资源结构与分布格局,形成水平结构针阔混交、垂直结构乔灌草结合、林龄组成上多元化的复层异龄林结构,建立可持续的森林经营与管理模式,全面提升森林质量、功能及效益。基于自然演替规律,坚持因地制宜、适地适树的原则,推进灌木林地自然演替以及宜林荒山、疏林地、无立木林地和未成林地的绿化建设。增加混交林、复层林、异龄林比重,优化林分结构和树种组成,科学有序推进退化林修复。对于立地条件较差、生态极度脆弱、不具备修复和改造条件的退化林,加强封育保护。对于立地条件较好、具备修复和改造条件的低质低效林,科学采取补植、抚育等综合措施,提高森林生态系统的完整性和稳定性。

山区密度过高的林分,采取开林窗等方式,促进林下天然更新,为野生动物提供多样生境;对过熟林、生长不良或退化的森林进行采伐更新、择伐补造、抚育改造,提高森林质量。

推进浅山区生态林断带修复、大尺度“块状”绿化、荒山造林等,持续增强浅山区森林的水源涵养和水土保持功能,构建与原有植被自然衔接、功能完备的森林生态系统。对浅山区山坡台地、坡耕地实施退耕还林还湿,结合违法占地违法建设专项治理、环境整

治等任务,对清理出来的拆迁腾退地实施生态修复。

强化平原林地的管护和经营,推进补植补造、修枝整形、移植间伐以及林业有害生物防治等基础养护工作。推进平原生态林林下补株专项行动,逐步优化现有植被结构,营建结构稳定、层次丰富、功能多样的近自然植物群落。全面提高村庄居民点周边林木覆盖率,实现村庄周围森林化、村内道路林荫化、村民庭院花果化,营造绿荫掩映、花果飘香、田园野趣的森林人居景观。

第二节 推进水源涵养与水土保持

一、全面提升水源涵养能力

严格保护山区河流、沟道,优化水域空间和城镇发展空间结构,有效提升水生态系统服务。持续加大对北部和西部山区的保护保育力度,有效控制人类活动对生态过程和生态功能的不利影响,防范水土流失、水体污染等风险,运用基于自然的解决方案提升区域水源涵养功能。

不断优化全市水资源配置和利用格局,坚持“节水优先、采补有序、循环利用”的整体策略,实施本地地表水、地下水、再生水、雨洪水和外调水的联合调度,保障河湖生态流量。加大农业面源污染治理力度,通过构建农业缓冲带等生态措施,减少农业生产活动对水体质量的影响。促进密云水库、怀柔水库等重要水源地水质长期保持地表水Ⅱ类。加强官厅水库上下游水生态系统修复,促进区域协作治理,逐步恢复官厅水库水源地功能。

以“控、管、节、调、换、补”为抓手，系统推进地下水超采地区综合治理，有效压减地下水超采量，实现地下水采补平衡。因地制宜加强浅山带和山前地区的水生态空间管控，科学利用渗透性、回补水源等条件较好区位，加大对密怀顺、西郊等地下水蓄水区人工回补，加速推进重要地下水水源地的涵养，有效增加首都地下水资源的战略储备。根据地下水可恢复适宜水位阈值，依托北京市地下水监测网，监测地下水位动态，与控高水位进行对比和分析研判，科学开展地下水回补方式、回补地点、回补水量、回补时间等优化调度方案研究。加强地下水超采综合治理和污染防控。定期开展重要泉水复涌及泉水监测，明确保护范围、保护措施。对已经干涸但具有重要历史文化和生态价值的泉域，具备水源涵养条件时可研究采取措施予以恢复。

2025 年前，努力实现平水年平原区地下水水位总体稳步回升；到 2035 年，五大河干流和中心城区、城市副中心、新城周边河道湖泊保持常年有水，地下水实现采补平衡。

二、持续加强水土流失治理

科学评估论证生态清洁小流域工程建设对饮用水源水质改善和保护的作用，合理推进生态清洁小流域建设，健全完善水土保持监督管理机制，最大限度控制水土流失。到 2025 年，密云水库上游全部建成生态清洁小流域，实现清水下山、净水入库，水库水质稳定达标并持续改善，全市水土保持率达到 89%；到 2035 年，全市水土保持率达到 93%，基本建成与全市经济社会发展相适应的

水土流失和面源污染综合防治体系,水土流失面积进一步下降。

第三节 强化生物多样性保护恢复

一、加强生物多样性调查监测

推进生物多样性本底调查,逐步建立多渠道、覆盖全域的生物多样性长期监测网络,探索建立生物多样性数据库,提升生物多样性保护、监测和信息化、精细化管理水平。加强生物安全治理,健全野生动物疫源疫病、外来入侵物种监测预警及风险防控体系。推动和促进各级管理部门、专业机构和民间公益团体积极开展生物多样性的本底调查、保护和监督工作,逐步形成全民参与生物多样性保护的良好局面。

二、加强重要生物及其栖息地保护修复

推进国家公园划建工作,加快建立分类科学、布局合理、保护有力、管理高效的自然保护地体系,与以国家植物园为引领的迁地保护体系有机衔接、相互补充,优化全市生物多样性保护体系。

开展古树名木的保护修复,完善生物遗传资源保存体系。开展极小种群野生植物拯救保育,加强珍稀濒危特有野生动植物和长耳鸮、北京雨燕等城市标志性野生动物及其栖息地的保护和修复。优化森林生态系统结构,维持永久基本农田规模和粮食种植模式,严格保护湿地及其周边的高覆盖度草地,确保生态功能不降低。重点推进延庆野鸭湖、顺义汉石桥、房山拒马河、怀柔怀沙河一怀九河等湿地自然保护区,以及温榆河、南海子、南苑森林湿地、

雁翅九河等公园的湿地保护修复,有效恢复湿地生态系统、野生动植物及其栖息地。

山区构建地域性自然植被的物种基因库,逐步恢复到由高大的油松和栎树为主体混交而成的针阔混交林,使林下有足够的空间供动物活动,有足够的灌草丛以便动物躲藏。优化自然保护地体系,科学开展自然保护地功能分区。摸清受保护生物分布底数,结合森林营造、林草地抚育、流域水土流失治理、湿地修复、矿山生态修复等工程,以百花山—东灵山—龙门涧—黄草梁、松山—玉渡山—太安山—龙庆峡、喇叭沟门—帽山、十渡—上方山—石花洞、雾灵山—古北口、八达岭—黑坨山—云蒙山、黄松峪—锥峰山等七处生物多样性集中分布区域为核心,促进自然保护地及其周边区域栖息地质量逐渐提升。对高保护级别生物的生境划定优先保护范围,减少人类活动干扰。对因自然灾害或人类活动造成的自然生境破坏地区,在开展水土流失治理和地质灾害治理时,注意生物栖息地的保护修复,逐步促进生境自然恢复。对穿越重要栖息地的高等级道路工程进行评估论证,避免切断重要生态廊道,造成生境的破碎化。

对平原区现有阔叶林、混交林进行核查,选择乡土植物种类,对植被结构单一、种类较少的林地进行适当原生植被恢复,形成完整的食物链,提高生态系统的稳定性。开展城市和郊野公园生境保育和生态修复,坚持精野结合,探索荒野式管理模式,有条件的区域实行自然带管理和营建。到2025年,平原区森林覆盖率达到

32%，建设生物多样性保育小区 500 处。

开展重要河流湖泊近自然修复，推进河流逐步恢复生态流量，因地(水)制宜修复和提升水生生物栖息地，科学开展增殖放流，促进水生生物多样性恢复。落实北京市禁渔区、禁渔期相关制度和管理规定。推进开展细鳞鱼、多鳞白甲鱼、瓦氏雅罗鱼、中华多刺鱼等濒危珍稀鱼类恢复，加强外来物种管理，增加水生物种多样性，有效修复水域生态功能。强化水陆交错带的保护与修复，不搞整齐划一，不搞过度修复。在重要水生物种和珍稀水禽等栖息环境限制人类活动强度，降低对水生物种和伴生物种的干扰。建立流域生态修复工程实施过程对繁殖期水生生物和栖息鸟类影响的评估机制，降低建设项目对生物多样性保护的不利影响。

三、建立生物多样性保护廊道网络

通过绿环、绿带、绿廊与大尺度开敞空间相连通，增强生境斑块的连通性，保障生物觅食、活动和迁徙廊道畅通。加强西北部山区与平原地区生态廊道保护修复和建设，构建全域连通的生物多样性保护空间网络。在自然保护地外珍稀濒危野生植物集中分布、面积较小且破碎的区域，通过设立自然保护小区、保护点等多种形式，加强重要珍稀濒危物种原生境保护，补充完善生物多样性保护空间网络。健全建成区生物保护体系，加强重要栖息地的廊道连接，注重公园绿地、街旁绿地等小型“踏脚石”绿地系统的保护和修复。因地制宜建设上跨式或下穿式生物通道，构建生物多样性友好的城市生态系统。

第四节 实施矿山生态修复与治理

一、推进矿山环境治理与生态修复

尊重自然生态格局和矿业特色文化,以现有山体、绿廊为基础,整合碎片化、分散化的废弃矿山空间,通过地貌重塑、土壤重构、植被重建、景观再现、生物多样性重组与保护等方式,统筹矿区山水林田湖草沙系统修复和综合治理。

全面推进历史遗留矿山修复,以所属矿山企业为主体,全方位、高质量实施关停及生产矿山生态修复。对自然恢复类废弃矿山采取封育搁置、保护保育等方式,逐渐恢复生态功能。其余废弃矿山根据“宜田则田、宜水则水、宜林则林”的原则,充分考虑各类场地生态修复的地质安全性、技术经济可行性、生态环境协调性,科学确定矿山生态修复方式。

二、促进矿山转型升级与综合利用

将矿山环境恢复治理与现代农业、文化旅游、养老疗养、地产开发等相结合,探索矿山废弃地再开发、再利用的途径,盘活矿山资产。深度拓展与矿山环境修复关联度高、经济发展带动力强的文旅农产业,统筹好矿区生态修复、工业遗存保护和开发建设的关系,实施系统性生态修复工程,探索生态优先、绿色转型发展的新路径,加快新旧动能转换,释放传统矿业资源的生命力,激发矿区转型升级的新动能。

到 2025 年底,全市生产矿山全部关停并全面实施生态修复,未治理废弃矿山全部实现“销账归零”。基本建成制度完善、责任

明确、措施得当、管理到位的矿山生态修复工作体系,推进形成政府主导、多元主体参与的矿山生态修复长效机制。

第五节 加强未利用地保护与修复

充分发挥未利用地在土地调控中的作用,挖潜增效,作为三生空间格局优化的有效缓冲空间和后备资源。按照“严格保护、优先复垦和适度开发”的原则确定未利用地保护、开发和利用的优先序,实行差别化、全闭合管理。加强未利用地执法和监督,严禁在未利用地上擅自倾倒、抛撒、堆放建筑垃圾,严禁违法占用未利用地。

除合理建设利用外,剩余未利用地全部实施生态保护和修复,提升生态系统的质量和稳定性。纳入生态保护红线的未利用地,实施严格保护,优先修复。对于现状本底条件较好、规划为生态用地的现状河流、湖泊水面,采取自然恢复、保护保育的措施,强化生态监管,维护并提升现有生态系统的质量及综合效益。

第六节 生态空间修复分区的主攻方向

一、密云水库上游水源涵养区

本区面积约 3800 平方公里,是北京重要的水源涵养区域,主要包括密云区、怀柔区和延庆区部分区域。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复和生态整治为辅。

主攻方向:1. 构建多水源的水资源保障体系,强化京津冀区域协

同合作,形成“保水共同体”,推进上游保水、库区保水、护林保水、依法保水、政策保水,确保首都水安全。2. 科学建设和管理生态清洁小流域,实施生态空间管控、库滨带和入库口湿地恢复,不断提升区域水源涵养能力。3. 加强湿地生境保育和营建,强化怀沙河、怀九河和怀柔水库水生野生动物保护和白河流域湿地生物多样性保护。4. 严格执行对密云水库水源保护区范围的保护和管控要求,确保饮用水安全;加强密云水库上游农村生活污水处理,持续推进垃圾分类、减量,有序引导河流两侧紧邻区域内耕地、园地进行绿色生态种植,科学引导化肥农药的减量使用,降低面源污染。5. 推进关停及生产矿山的生态修复与转型利用,全面实施废弃矿山生态修复,防止对水源的不利影响。6. 推进中幼林抚育、低质低效林分改造,精准提升森林质量,提高森林水源涵养功能。7. 强化自然保护地和生态保护红线的刚性管控,加强天然林和原生地带性植被保护,以及喇叭沟门—帽山、黑坨山—云蒙山、雾灵山—古北口生物多样性集中分布区保护,对过密林或疏林进行人工抚育,促使形成多样生境,加强珍稀、濒危和特有物种保护。8. 严守耕地保护红线,提高农田的生态功能。

二、密云水库南部水生态修复区

本区面积约 329 平方公里,以水源涵养为主导生态功能,主要包括密云区密云水库南部的区域。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复和生态整治为辅。

主攻方向:1. 加强水系保护、建设用地管控和农业面源污染防

治。2. 推进生态清洁小流域治理和水源涵养林建设。3. 加强森林抚育和恢复,精准提升森林质量。4. 全面实施矿山生态修复,促进转型发展和综合利用。

三、延庆水源涵养与复合功能修复区

该区面积约 1127 平方公里,包含水源涵养、农业生产和人居环境建设多种复合功能,主要包括延庆区的西部区域。该区以保护保育为主,自然恢复、辅助修复和生态整治为辅。

主攻方向:1. 建设生态清洁小流域,强化水源涵养和水土保持功能,逐步提高官厅水库的蓄水量和水体水质,2035 年京津冀协同恢复官厅水库水源地功能。2. 加强松山—玉渡山—太安山—龙庆峡生物多样性集中分布区的保护,强化城市内妫水河公园等城市公园与山区森林的廊道建设,保障山区—川区生物交流。3. 严守永久基本农田保护红线,推进农田生态修复,防止耕地“非农化”,减少农药化肥的施用量,发展有机农业,防治农业面源污染;加强野鸭湖及官厅水库等重要湿地周边的农田保护,营造多样的农田景观,提高生境质量。4. 大力实施京津风沙源治理、推进实施延庆冬奥赛区及外围地区大尺度绿化和生态修复。

四、怀柔—昌平水源涵养与水土保持修复区

本区面积约 934 平方公里,以水源涵养和水土保持为主导生态功能,主要包括怀柔区南部和昌平区东部区域。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复和生态整治为辅。

主攻方向:1. 开展退化林分修复,推进森林抚育和低效林改

造,提高森林质量和水源涵养功能;加强建设管控和整治腾退,实现重要生态斑块的有效连通。2.建设生态清洁小流域,针对水土流失重点预防和重点治理对象进行差异化治理,增强水土资源涵养。3.强化自然保护地和生态保护红线的管控,保护琉璃庙—云蒙山区域生物多样性。4.全面实施矿山生态修复,推进结构性绿地生态修复,提升生态系统质量。

五、西山水土保持修复区

本区面积约 831 平方公里,以水土保持为主导生态功能,主要包括海淀区山后及昌平区的山区部分。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复和生态整治为辅。

主攻方向:1.水土流失重点区域对未成林地、裸地和坡地进行林灌草绿化后适度封育,加强宜林荒山、疏林地和未成林地的绿化建设,优化森林结构。2.开展生态清洁小流域及水源涵养林建设。3.强化自然保护地体系建设,推进西山整体保护。4.推进矿山和农田生态修复,提升生态系统服务。5.严禁新增违法占地建设,加大存量违法建设综合治理力度。

六、门头沟水土保持与森林修复区

本区面积约 747 平方公里,以水土保持为主导生态功能,主要包括门头沟区中部区域。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复为辅。

主攻方向:1.实施低质低效及退化林地的生态修复,建设生态清洁小流域,加强水土流失治理。2.强化永定河山峡段湿地生境

的保护和营建,建设永定河生态廊道。3.推进多功能、多层级的绿道网络和森林生态网络建设。4.开展废弃矿山的生态修复和转型利用,推进工矿用地整治,提升综合生态效能。

七、房山北部水土保持修复区

本区面积约 717 平方公里,以水土保持为主导生态功能,主要包括房山区北部区域。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复为辅。

主攻方向:1.开展生态清洁小流域及水源涵养林建设,强化大石河流域湿地生物多样性保护与生境营建。2.推进废弃矿山的生态修复和转型利用,推进结构性绿色空间中拆除腾退用地生态修复。3.保护和合理利用耕地,强化农田的多元功能和价值。

八、百花山—灵山生物多样性保护区

本区面积约 522 平方公里,是生物多样性保护的重点区域,主要包括房山区和门头沟区西部交界区域。该区以保护保育为主,自然恢复为辅。

主攻方向:1.保护褐马鸡、金雕、豹猫等一二级保护动物栖息地,加强百花山葡萄、大花杓兰等特有或受保护植物的保护以及百花山—东灵山—龙门涧—黄草梁生物多样性集中分布区整体保护。2.对区域水土流失进行重点预防,强化生态清洁小流域和水源涵养林的建设和管理。

九、房山南部生物多样性保护与森林恢复区

本区面积约 662 平方公里,是生物多样性保护的重点区域,主

要包括房山区西南部分区域。该区以保护保育为主,自然恢复和辅助修复为辅。

主攻方向:1. 积极保护和恢复拒马河上游地区湿地生境,与河北联合建立跨区域的水生生物多样性保护区,加强十渡—上方山—石花洞生物多样性集中分布区的保护。2. 加强森林抚育和林相改造,提高森林的质量和功能。3. 加强农用地管理,建设高标准农田,促进耕地布局优化。4. 推进矿山生态修复与转型利用。

十、平谷—密云生物多样性保护与森林修复区

本区面积约 1077 平方公里,是生物多样性保护的重点区域,主要包括平谷区东部区域。该区以保护保育和自然恢复为主,辅助修复为辅。

主攻方向:1. 强化黄松峪—锥峰山生物多样性集中分布区的保护,加强森林抚育与更新,促进植被多样化、生境多样化。2. 森林退化区划定限制干扰区域,定期封育并辅以人工更新、疏林补种和强化抚育及其他人工促进措施。3. 加强永久基本农田保护力度,优化耕地空间布局。

第六章 统筹农业空间生态修复,保障粮食安全

加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,保障首都粮食安全。推进耕地保护与修复,实现首都耕地质量不断提高、功能不断提升、格局不断优化,并充分挖掘大都市区耕地在城市应急保障、生态屏障、动物栖息等方面的多元功能。以大兴区、通州区、顺义区、昌平区、房山区等区永久基本农田集中连片区作为生态修复的重点区域,围绕保田、提质、转型等方面部署生态保护修复的重点任务。

第一节 坚守耕地保护底线,优化空间布局

一、严守耕地保护红线

采取“长牙齿”的硬措施,落实耕地保护和国家粮食安全要求,严守耕地保护红线,坚决制止各类耕地“非农化”,加强政策引导,避免农民“私种”调整用地现象。全面实施农业空间内矿山生态修复,对于被占用耕地及未利用地中其它草地和裸土地,有条件复垦的地块优先进行土地复垦,保障耕地规模。保障鲜活和地域农产品供应,提高蔬菜应急保供能力。

二、优化耕地空间布局

以“调、补、复”结合的方式对耕地保护空间布局进行调整优

化,并与区级林田空间引导及千亩级与万亩级永久基本农田连片区划定等工作充分衔接。积极推进耕地复耕复垦工作,统筹空间和时间双重维度,逐步优化耕地空间布局,促进耕地集中连片。

第二节 着力提高耕地质量,挖掘产能潜力

继续深入贯彻“藏粮于地、藏粮于技”战略,建设形成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的永久基本农田集中区。积极推进高标准农田建设,确保“高标准建设、高标准管护、高标准利用”。探索将北京市农业产业园、蔬菜设施等设施农业纳入高标准农田建设,提升园区农业产出潜力,确保战略储备与应急供给保障。

第三节 推进多元功能利用,发挥综合效益

一、建设现代都市农业

高水平建设绿色高效的现代化农业,推进产业融合、产村融合,强化农村一二三产业融合用地保障,培育和发展农业新产业、新业态和新模式。充分发挥耕地优质的农产品生产、科普教育、休闲体验、文化创意及景观等多元功能和多重价值,构建多功能复合的现代都市农业。

二、加强田园景观建设

推进京西稻、平谷四座楼麻核桃等农业文化遗产保护与修复,打造田园综合体。在房山区、顺义区、延庆区、密云区、大兴区、怀

柔区等区建立农田生态景观示范点和集聚连片的休闲农业示范区,打造特色田园景观。深度挖掘乡村特色资源,发展京郊农业生态休闲旅游业。

三、维护农田生物栖息环境

通过对田埂、灌木丛等管护,维持较高比例的自然、半自然生境。充分利用农田边缘地带、各类景观边界、干石墙等本地天然动植物的庇护所,保护生物多样性,恢复田间生物群落和食物链,提升农业生产所需田间气候调节、传粉服务、害虫生物控制、污染物吸附等生态系统服务。保护土壤生物多样性,激发土壤生物的潜能,保障耕地土壤肥力和生态健康,促进耕地可持续利用。

四、强化农田生态屏障作用

加强农田对维护城市生态空间结构、控制城市蔓延的作用。基于水林田等生态用地,在中心城区与组团之间、组团与新城之间共同构筑城市生态屏障,促进城市串联式、组团式发展,为应急防灾提供战略储备空间。

第四节 农业空间修复分区的主攻方向

一、大兴—房山农林生态整治与水生态修复区

本区面积约 1071 平方公里,以农田和林地为基底,是耕地保护的重要区域,主要包括大兴区除新城以外区域和房山区部分区域。该区以生态整治和辅助修复为主,保护保育和自然恢复为辅。

主攻方向:1. 严守耕地规模底线,强化永久基本农田对城市扩

展的刚性约束,严格建设占用耕地审批。2.建设高标准农田,发展有机农业,为生物提供健康食源,建设农田林网,形成多样生境。3.加强未利用地保护修复和拆违腾退用地生态修复,有复垦条件的优先复垦为耕地。4.深入挖掘优秀传统文化农耕文化,推进农业文化遗产保护与修复。5.深度挖掘乡村特色资源,拓展农业生态观光、休闲体验功能,培育田园综合体,打造首都生态田园。6.加强永定河平原南段综合整治与生态修复,强化河道水域空间用途管控,清退河道内各种违法建设,提高水生态系统服务;加快推进重点河道综合治理和蓄滞洪区建设,提高雨洪调蓄功能。7.实施中轴线及其延长线沿线、重要交通联络线沿线等重点区域和生态廊道的森林营建,完善生态网络体系。

二、通州农林生态整治与水生态修复区

本区面积约 751 平方公里,以农田和林地为基底,是耕地保护的重要区域,包括通州区除城市副中心以外区域。该区以生态整治和辅助修复为主,保护保育和自然恢复为辅。

主攻方向:1.严守永久基本农田保护红线,建设高标准农田,不断提高耕地质量;强化农业面源污染防治,以现代种业和蔬菜产业为主导产业,依托科技优势,服务周边乡村特色产业发展。2.推进农田林网建设,与北三县携手共建潮白河国家森林公园,着重实现大尺度森林湿地片区,构建完整的区域生态空间格局。3.推进潮白河和北运河的水生态系统修复,通过水—陆生境营造、滨水空间构建、水系连通、水环境治理等措施,恢复水生态系统的功能;综

合开展地下水超采区和地面沉降区涵养,对潮白河等重要地下水源地进行战略回补。4.加强河道两侧1公里范围内高覆盖度草地保护,维护现有重要物种栖息地。5.推进拆违腾退用地生态修复,加强未利用地保护和修复,有条件复垦的优先复垦为耕地。

三、昌平南部农田修复与田园景观建设区

本区面积约398平方公里,是耕地保护的重要区域,包括昌平区南部区域。该区以生态整治为主,自然恢复和辅助修复为辅。

主攻方向:1.强化永久基本农田的刚性约束,推进高标准农田建设,加强农业面源污染防治。2.将农业与休闲旅游、科普教育等相结合,大力推进现代农业功能拓展和产业转型升级,发展多功能复合的都市型现代农业。3.推进拆违腾退用地生态修复,科学实施复绿复垦;推进农田林网建设,提高生态系统的质量和功能,优化生态空间布局。

四、顺义农田修复与田园景观建设区

本区面积约396平方公里,是耕地保护的重要区域,包括顺义区东部区域。该区以辅助修复和生态整治为主,保护保育和自然恢复为辅。

主攻方向:1.严守永久基本农田保护红线,提高耕地的质量和功能。2.减少农药化肥施用,减少土壤环境污染,防止地力退化。3.实施“一村一品+休闲农业”试点工程,打造国家现代农业示范区。4.生态系统服务退化区通过疏林补种、强化抚育及其他人工促进措施,形成农田林网,并与顺义新城内城市公园、第二道绿化

隔离地区等生态空间充分融合。5. 推进废弃矿山生态修复与转型利用。

第七章 强化城镇空间生态修复,提升城市韧性

以非首都功能疏解为契机,强化蓝绿空间的保护和修复,疏浚畅通活化水脉,提高城市绿地的质量和功能,优化生态空间格局,有效缓解城市内涝和热岛效应,提高城市韧性和人居生态品质,推进自然与城市融合共生。以结构性绿色空间、河湖水系、重要廊道、热岛和内涝高风险区作为生态修复的重点区域,聚焦理水、融绿、通廊、治病等方面部署生态保护修复的重点任务。

第一节 加强城市绿地修复与提质增效

一、拓展城市绿色空间

结合城市更新、非首都功能疏解和百万亩造林绿化工程,建设大尺度森林,打通重要生态廊道。充分利用城市拆迁腾退地、边角地、废弃地、闲置地以及道路两旁、第五立面等绿化空间,实施见缝插绿,开展垂直绿化,优化街区生态,增加城市森林、公园绿地、口袋公园和小微绿地。整合破碎绿地斑块,形成大尺度集中连片的生态绿地,建设温榆河公园、东郊森林公园、朝南万亩森林公园、南苑森林湿地公园、南中轴森林公园等大尺度公园绿地,拓展城市绿色开敞空间。

继续拓展二环路外侧的绿地建设,建成城墙遗址公园环。强

化第一道绿化隔离地区对周边城市组团的渗透与融合,将自然引入城市,充分发挥绿地的生态效益。结合新一轮百万亩造林绿化工程,增加第二道绿化隔离地区的绿色空间面积,打通九条连接中心城区、新城及跨界城市组团的楔形生态廊道,促进减量提质增绿。

二、优化绿色空间格局

推进第一道、第二道绿化隔离地区及九条楔形绿地(简称两环九楔)等结构性绿色空间减量提质,逐步优化生态空间格局。通过优化格局、梳理廊道、扩园增绿、森林补植等措施,完善中心城区绿地结构网络,实现“生态空间相互渗透、零散斑块尽量集聚、迁徙廊道高度连通”,提高城市森林空间的生物多样性支持功能。

优化绿地空间结构,均衡绿地布局,逐步消除公园绿地 500 米服务半径覆盖盲区。提升完善林荫路、林荫景观街与林荫漫步道三级林荫街巷,串联各级公园绿地、小微绿地和附属绿地。依托绿色空间、河湖水系、风景名胜等自然和人文资源,推动多功能、多层次绿道系统建设。

三、提升绿地质量功能

优化城市绿地的树种结构、垂直结构、植被群落结构,建立异质性时空镶嵌、具有地带性植被特征的城市绿地景观。坚持适地适树原则,以乡土植物资源为主导,结合绿化主导功能的差异化,选择适宜的植物种类,增强城市森林生态系统的稳定性。合理配置乔、灌、草、藤,丰富林下植物,增加群落物种种类,形成疏密有

度、通障有序、高低错落、层次丰富的群落结构。

推进科学绿化、科学修复,通过适度留野、构建本杰士堆、营建小微湿地、搭建人工鸟巢、适地补植食源蜜源植物等方式,改善微生境,构建完整的食物链,提高生物多样性。科学制定低维护管理措施,适当保留枯枝落叶和倒木,为动物提供庇护和栖息地。推进“黑天空”行动,减轻光污染,避免过度照明对生物多样性的扰动。促进养分循环,改善土壤微生物小生境,提高绿地自身的稳定性和抗逆性,促进森林群落正向良性演替。

第二节 推进蓝网系统修复与功能提升

一、强化水生态空间管控

统筹划定全市河道蓝线、河湖库水域管理和保护范围,构建完整的水生态空间管控体系。因地制宜开展河流连通性修复,有序拆除非法和没有实际功能的拦蓄水构筑物,合理改造硬质护岸和衬砌,提高河湖水系纵向、横向和垂向连通性。建成区逐步完成河道空间腾退工作,加强现有坑塘、滩地和蓄滞洪区保护;新建区域在河道两侧修复或新建河漫滩湿地、河口净化湿地,为洪涝排蓄、生境营造预留空间。加大自然岸线和生态岸线的保护力度,在确保城市防洪的前提下,增加自然岸线比重。对河湖水生态空间实施分区域管控,适当扩展河湖滨缓冲空间。确保湿地总量不减少,在保护好自然湿地的基础上,充分利用雨洪水和再生水,量水而行,宜林则林、宜湿则湿、宜草则草,科学保护修复湿地,进一步改

善湿地生态质量,完善提升湿地生态功能。

二、保障河湖生态流量

根据水生态系统的生态功能和水资源条件,加快区域河湖水系连通工程建设,通过再生水、外调水、本地水多水源联合调度,对永定河、潮白河以及重要城市河湖进行水文过程调节,保障河湖生态流量,复苏河湖生态环境。

三、改善河湖水环境质量

建立“源”(产生)—“流”(迁移)—“汇”(汇集)全过程的城乡统筹水环境治理体系,推进点源、面源、内源污染的综合治理,扩大水环境容量。到2025年,水环境质量持续向好,地表水国控断面达到或好于Ⅲ类水体比例稳步提升,消除劣Ⅴ类水体,重要江河湖泊水功能区水质达标率达到国家“十四五”目标要求;到2035年,重要江河湖泊水功能区水质达标率达到95%以上。

四、强化滨水空间服务

深入探索京城文化的水脉留痕,推进历史水系修复,结合城市修补和水系修复,推进大运河文化带和西山永定河文化带的保护利用,加强老城和三山五园地区水文化的整体保护。在保障安全的前提下,为首都提供有历史感和文化魅力的滨水开敞服务空间。利用水岸地带为市民提供更多休闲娱乐空间,适度引入公共场地和设施,减少交通阻隔,融合亲水、休闲、运动、商业、文化等多重功能,营造形式多样且富有活力的滨水空间,促进蓝绿交织、水城共融。

第三节 统筹拆违腾退用地的生态修复

强化规划引领,加大重点地区的疏解建绿、拆违还绿和见缝插绿,科学引导拆违腾退工作与百万亩造林、耕地复垦等工作精准挂钩,进一步拓展城市绿色开敞空间,通过针灸式“微更新”,打通重要生态廊道和节点,填补公园绿地服务盲区。树立底线思维,优先腾退并重点修复位于生态保护红线、永久基本农田、重要河道蓝线及两环九楔等重要生态空间范围内的用地,系统优化全市国土空间开发保护格局。

位于耕地保护空间或耕地集中连片区附近、规模较大且具备复垦复耕条件的拆违腾退土地,因地制宜实施复垦复耕,优化耕地空间布局。

位于河湖蓝线范围内的拆违腾退用地,结合河流综合治理与生态修复、湿地修复等,将腾退土地修复为湿地水域,打通水系廊道,保障防洪排涝安全,促进水陆统筹。位于规划蓄洪(涝)区范围内的拆违腾退用地,随蓄洪(涝)区建设进行生态修复,建设具有雨洪调蓄功能的湿地生态系统,确保蓄洪(涝)区规模和功能的实现,提高城市水生态空间韧性。

结合百万亩造林绿化工程、宜林地造林工程、地表水饮用水水源地保护区水源涵养林和防护林建设、城市森林建设等工作,因地制宜开展拆违腾退用地复绿还绿,建设具有特色的城市公园、郊野公园和城市绿道,开展多种形式的小微绿地和口袋公园建设,完善公园绿地体系,填补公园绿地服务盲区,提高自然生态空间承载力

和生态系统碳汇能力,提高生态惠民效益。

第四节 城镇空间修复分区的主攻方向

一、首都功能核心区生态修复区

本区面积约 93 平方公里,是全国政治中心、文化中心和国际交往中心的核心承载区,是历史文化名城保护的重点地区,是展示国家首都形象的重要窗口地区,包括西城区和东城区两个行政辖区。该区以生态重塑和辅助修复为主,自然恢复为辅。

主攻方向:1. 保护和恢复重要的历史水系。分段恢复前三门护城河、鱼藻池、金水河(南海—金水桥段)、玉河中下段等历史水系,形成六海映日月、八水绕京华的宜人景观,为市民提供有历史感和文化魅力的滨水开敞空间,完整勾勒清晰可辨的四重城廓。推进六海八水的污染治理与生态补水,实施龙潭湖、柳荫湖、青年湖、陶然亭湖等水体的水质净化、水系连通循环,延续历史文脉,提升街区活力。2. 提升老城的绿地质量和功能。定期组织开展古树名木普查,加强古树名木及大树保护。提升城市森林群落多样性,优化树种结构,为野生动物提供多层次的栖息环境。将本土生物物种保护纳入到老城保护与更新规划中,切实提升核心区生态品质和生物多样性。3. 推进存量空间的更新。充分利用边角地、畸零地和拆违腾退资源,建设城市森林、口袋公园和小微绿地,因地制宜增加绿化空间。结合城市更新,实施生态修复,打通重要生态廊道和节点,以水网、绿网串联生态斑块,缓解城市热岛效应,开展

棋盘路网林荫化建设,提升生态功能和惠民效益,推进老城更新与复兴。4. 推进海绵城市建设,系统开展内涝风险区治理和生态修复。

二、中心城区生态修复区

本区面积约 1285 平方公里,是北京主要的人口集聚区,以疏解非首都功能、治理“大城市病”为切入点,包括朝阳区、海淀区、丰台区和石景山区四个行政辖区。该区以生态整治和生态重塑为主,自然恢复和辅助修复为辅。

主攻方向:1. 推进“两道一网”的修复,通过生态修复打通阻碍廊道连通的关键节点,疏通城市通风廊道、绿道和蓝网体系。2. 加强水生态保护与修复,强化城区河湖空间管控与修复,提升水体自净能力和生物多样性。推进滨水空间整治及生态化改造,促进水网连通、循环、活化,平衡城市安全运行保障与滨水空间品质提升的需求。严控地下水超采,防控地下水污染,保护地下水资源。3. 推进生态整治和绿地格局优化。充分利用疏解腾退用地还绿增蓝,优化两环九楔等结构性绿色空间格局。以水系防护绿地为纽带联系公园绿地,形成片、带、网的森林和湿地镶嵌格局,建设多层次、多功能的城市绿道体系。4. 营造多样生境,提升城区生物多样性。适度“留野”、补植食源蜜源植物,营造近自然的城市森林和湿地景观,保护和恢复生物多样性。5. 整合绿色和灰色基础设施,聚焦通风廊道堵点、热岛及内涝高风险区进行系统性风险管控和生态修复,提高城市韧性。6. 强化拆违腾退用地的生态修复,结合重

要功能区及重点地区建设,推进休闲公园、口袋公园和小微绿地建设,填补公园绿地服务盲区,提升公共空间品质。

三、城市副中心生态修复区

该区面积约 155 平方公里,以行政办公、商务服务、文化旅游为主导功能,包括城市副中心区域。该区以生态重塑和生态整治为主,保护保育和辅助修复为辅。

主攻方向:1. 强化河网综合治理与生态修复,到 2025 年,城市副中心水生态环境得到有效改善。2. 修复完善绿色空间结构,推进环城绿色休闲游憩环建设,统筹实施北运河—潮白河流域生态绿带建设,协同打造潮白河森林公园。3. 加强地下水超采综合治理。加快老旧自备井置换、小区管网改造,强化节水技术推广与应用。4. 加大土壤污染防治,以城市绿心为重点,开展城市棕地治理与修复示范工作。

四、新城综合整治与生态修复区

本区面积约 1515 平方公里,属于北京的平原新城及地区,是北京承接中心城区适宜功能和人口疏解的重点地区,也是推进京津冀协同发展的重要区域,主要包括顺义区、大兴区、昌平区、房山区的新城及亦庄新城部分区域。该区以生态重塑和生态整治为主,保护保育和辅助修复为辅。

主攻方向:1. 强化未利用地保护修复,加强拆违腾退用地生态修复与留白增绿的建设力度。2. 推进第二道绿化隔离地区郊野公园环和九条楔形绿色廊道建设,提高生态廊道内外连通性,构建布

局均衡、林水相融的新城公园绿地系统；加强森林抚育和低效林改造，提高林分质量。3. 开展水生态系统修复，推进顺义区、大兴区等地下水严重超采区治理。4. 推进全域土地综合整治，优化用地结构布局。5. 全面实施矿山生态修复，推进城市热岛及内涝高风险区生态修复。

第八章 探索多元化生态修复路径,推进首都绿色发展

将生态修复与绿色发展相结合,通过“生态+治理”“利用型修复”等方式,推动生态产业化、产业生态化,以产业发展反哺生态修复,探索多元化、可持续的修复路径,激发市场活力、增强内生动力,促进从生态资产保值增值到生态产业赋能驱动的转型升级,实现生态修复与绿色发展互促共融。

第一节 生态价值转化,促进生态资产的保值增值

探索多元化修复实施路径与资金保障渠道,建立健全生态产品价值实现机制,促进生态产品的保值与增值,推动生态资源资本化、生态资产资本化、生态资本产业化。

一、探索多元化、市场化修复路径

发挥政府规划管控、政策扶持、监管服务、风险防范等作用,统一市场准入,规范市场秩序,建立公开透明的市场规则,为社会资本营造公平公正公开的投资环境,构建持续回报和合理退出机制,实现社会资本进得去、退得出、有收益。严禁借生态保护修复之名行开发之实,严禁突破耕地保护和生态保护等红线,严禁各类违法违规行。

拓宽多元化、市场化修复路径,根据《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》(国办发〔2021〕40号),研究制定本市贯彻落实的具体意见,畅通社会资本参与和获益渠道,创新激励机制、支持政策和投融资模式,激发社会资本投资潜力、创新动力和市场活力,建立生态修复的长效机制。

二、推进生态产品价值实现与转化

加快构建分类科学的自然资源资产产权体系,进一步明确自然资源资产产权主体和权责,建立健全自然资源调查监测评价制度,加快自然资源统一确权登记,摸清北京市生态“家底”。逐步建立自然资源资产价值核算技术体系,探索开展生态产品价值核算。

探索首都生态产品价值实现、转化和外溢路径,发挥政府和市场的双重作用,显著增强生态产品价值转化的内生动力,加快推进绿水青山向金山银山的转化。通过网络联通、空间整合、功能集聚、特色培育等方式推动生态空间与生态产品的价值提升。研究制定生态系统碳汇项目参与全国碳排放权交易相关规则,逐步提高生态系统碳汇交易量。通过生态修复,改善当地生态环境质量,带动周边其他功能的综合开发,推动生态修复区域土地增值和生态产品的价值外溢,实现生态效益、社会效益和经济效益的有机统一。

第二节 生态赋能驱动,助力首都绿色高质量发展

逐步构建以生态产业化、产业生态化为主的绿色可持续发展模式,将生态保护修复与新型城镇化、乡村振兴、文旅产业、交通设

施改善等紧密结合,协同推进生态高水平保护与经济高质量发展。

一、推进生态修复产业化,培育新经济增长点

探索生态修复的产业化路径,培育生态修复及相关产业,建立生态修复全产业链。结合地方资源本底、产业发展、市场特征及其他有关因素,从土地指标、废弃资源、生态服务、综合开发等方面探索生态修复全产业链的建立。结合生态修复工程优先孵化一批生态企业,通过重点生态企业拓展市场,找准市场定位,进而带动整个生态产业的发展。

促进生态修复技术产业化。在相关技术体系及服务平台建立完善的基础上,逐步建立起相关技术的交流、咨询、培训、合作、转让、出售等制度,并结合具体项目的规划设计,最终实现生态修复技术的落地与产业化。期间,政府相关部门提供必要的服务保障,通过品牌机构的建立与运行,逐步激发市场活力。

二、挖掘生态化产业潜力,释放生态修复红利

充分挖掘京韵文化积淀、三条文化带等生态文化资源,统筹山水林田湖草沙修复与当地生态产业发展,将系统修复的要求作为生态产业发展的前提,将当地特色的生态产业发展需求融入生态修复项目,同步规划、设计和实施,实现经济效益、社会效益与生态效益的共赢。

以“生态+治理”“利用型修复”等模式推进国土空间生态修复。利用区域互补、产业互补、供给互补、辐射范围的互补,推动生态修复与农业、文旅、康养等产业深度融合。

探索“生态+产业”模式,将生态修复与产业发展有机结合,通过生态修复手段促进产业园区内资源的循环利用、能源的高效利用、信息的综合利用,实现生态治理与产业发展的双赢。

探索“生态+旅游”模式,利用生态涵养区等地区的生态环境优势,释放生态红利,发挥辐射效应,形成生态修复与旅游发展相结合的保护修复模式。

探索“生态+农业”模式,通过实施山水林田湖草沙生态修复项目,推进灾毁土地复垦修复,实施减肥增效,推行“水肥一体化”,打造特色小镇,发展现代农业产业园,加快发展生态农业、品质农业,促进农业的生态化、标准化、规模化发展,有效推动都市农业发展及转型升级。

探索“生态+文化教育”发展模式,结合历史文化名城保护体系,促进文化传承与生态修复的融合发展,实现文化教育产业与生态修复的有机结合。

探索“生态+乡村振兴”发展模式,开展全域土地综合整治和生态修复,改善农村生态环境,助力美丽乡村建设和乡村振兴。

第九章 国土空间生态修复重大工程

依据北京市资源环境特点及生态系统特征,针对主要生态环境问题及生态安全格局构建的要求,坚持山水林田湖草沙生命共同体理念,按照“保护重要生态空间、整治失序低效空间、修复损毁退化空间”的原则,注重自然地理单元的连续性、完整性等要求,聚焦生态修复的重点区域,部署八大重大生态修复工程。

第一节 重点地区一体化保护修复重大工程

充分把握山水林田湖草沙各类生态要素之间的有机联系,针对浅山区、两环九楔等重点地区部署一体化生态保护修复工程,由各部门分工协作组织实施,落实具体项目。通过清单化管理、一体化推进、项目化落实的方式,推进生态修复工程落地见效。

第二节 森林湿地生态系统保护修复重大工程

以森林质量精准提升、绿化惠民效益提升、湿地生态功能改善为目标,重点从天然林保护、困难立地及退化林分修复、森林质量精准提升、太行山—燕山水源涵养林建设、林地绿地碳汇提升、重点地区大尺度绿化和生态修复、湿地保护与修复、小微绿地和口袋公园建设等方面部署重大工程。

第三节 流域水生态系统保护修复重大工程

结合全市水生态安全格局,针对五大流域的特点及存在的主要生态环境问题,从水源保护、污染防治、河流生态修复、蓄洪(涝)区建设、水系连通与景观提升五个方面部署重大工程,以提升流域水生态系统服务,保证首都水生态安全。

第四节 农田修复与高标准农田建设重大工程

结合耕地保护空间优化调整工作,引导优先在耕地集中连片区内开展农田生态修复和高标准农田建设工程,统筹时间和空间两个维度,促进零散耕地向永久基本农田连片区集中。同时,部署农业文化遗产保护、田园景观建设等工程,推进都市农业发展。

第五节 矿山生态修复与转型利用重大工程

全面实施关停及生产矿山生态修复,加快推进历史遗留矿山生态修复。根据相关区关停及生产矿山、未治理废弃矿山的情况,部署矿山生态修复与转型利用工程,细化分解年度任务。

第六节 拆违腾退及污染土地修复重大工程

结合城市更新和美丽乡村建设,推进拆违腾退用地生态修复工作。以大兴区和平谷区重点乡镇的土地综合整治试点工作为契机,开展农村散乱、闲置、低效建设用地的整理。同时,针对建设用地及农业土壤污染风险防控,部署土壤污染风险防控及治理工程。

第七节 生物多样性保护与网络修复重大工程

建立以国家公园为主体的自然保护地体系,构建首都生物多样性保护网络,与北京市生态安全格局专项规划充分衔接,推进生物多样性保护网络重要生物栖息地、生态廊道和关键节点修复,全面实施环首都—市域—平原区—中心城区生态网络体系修复,提高生态系统的完整性和连通性。

第八节 生态保护与修复支撑体系重大工程

加强生态修复的基础研究和科技创新,开展生态修复技术攻关,研发受损自然生态系统修复的关键技术,强化技术集成示范和推广应用。建成全要素覆盖的生态环境监测网络,定期开展生态状况监测评价,建设生物多样性保护管理信息平台,提高监测评价的综合分析能力。深入推进生态环境信息资源的共享和利用,提高工程实施、动态监管等信息化管理能力和水平。大力支持生态修复技术团队建设、修复标准体系建立、生态监测平台建设、绩效评估方法以及监管平台的建设。实施生态气象保障重点工程,增强气象监测预测能力及对生态保护修复的服务能力。

第十章 规划传导与实施保障

强化工作组织和部门协调,从组织领导、政策体系、科技支撑、评估监管、公众参与等方面制定规划实施保障措施,建立多元化、多渠道、市场化的投融资渠道,创新适应性生态管理、生态绩效考核、生态保护补偿等政策机制。建立规程统一、目标衔接、要素融合、政策协同的山水林田湖草沙生态保护修复长效机制,切实推动规划的实施落地,促进社会—经济—自然复合生态系统的良性循环。

第一节 加强组织领导

强化跨区域、跨部门、跨行业间的协调配合,建立国土空间生态修复工作协调机制,形成党委领导、各有关部门及区政府共建共治共管、社会资本主体积极参与、社会组织和公众有效监督的工作合力,共同推进山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理。

健全生态修复组织机制,发挥政府调控作用、企业主体作用、社会组织和公众监督作用。认真落实市级抓统筹、区级抓落实的国土空间生态修复工作机制。国土空间生态修复规划实施的相关管理部门和各区政府是国土空间生态修复规划实施的责任主体,要明确责任分工和时序安排,确保规划实施落地。

建立山水林田湖草沙生态保护修复相关管理部门的协调机制

和统一监管机制,建立部门间生态修复工程相关信息的共享机制。强化京津冀区域生态保护修复协同推进的顶层设计,建立跨区域生态修复协调机制。

第二节 落实规划传导

建立区域协调、部门协同、上下联动的生态修复规划实施和传导机制,探索刚弹相济、统筹协调的规划传导路径,促进规划逐级细化和实施落地。

落实《总体规划》及生态安全格局专项规划等规划确定的生态保护修复要求。横向上指导山水林田湖草沙等各类生态要素和浅山区、密云水库等重点地区的生态修复,纵向上推进生态修复指标和要求在乡镇域规划及村庄规划等各层级之间的有效传导。

将国土空间生态修复与自然保护地建设、京津风沙源治理、造林绿化、湿地恢复建设、生态清洁小流域治理、海绵城市建设、土地综合整治、重点河湖水系综合治理、环境污染防治、美丽乡村建设、高标准农田建设等各部门生态保护修复相关工作充分协调衔接,强化数据统筹、政策统筹、项目统筹、资金统筹、时序统筹,形成工作合力,共同推进规划实施落地,切实提高生态系统的质量和功能。

第三节 创新政策体系

制定国土空间生态修复规划实施方案,建立健全相关法规体系,完善相关政策机制,确保国土空间生态修复规划落地实施,并

为修复后的可持续发展提供必要保障。

建立上下联动的资金保障体系,加强地方财政投入保障,确保财政资金投入与国土空间生态保护修复目标任务相适应。释放政策红利、激发市场活力,探索多元化、市场化生态修复路径。

加快建立完备的北京市生态保护补偿标准体系。建立健全森林、耕地、湿地等重点领域和生态保护红线、饮用水水源保护区等重点区域的生态补偿机制。依据自然资源调查监测评价、生态环境质量状况评价,结合生态服务价值评估成果,逐步建立纵横结合的综合性补偿制度,促进生态受益地区和保护地区利益共享。发挥市场机制作用,加快推进多元化生态保护补偿机制,激发全社会参与生态保护的积极性。建立占用补偿、损害赔偿与保护补偿协同推进的生态环境保护机制。完善生态涵养区补偿机制,建立健全生态涵养区绩效考评机制,强化生态补偿资金的监管力度。

第四节 加强科技支撑

加强理论方法体系与相关标准的建立,推进国土空间生态修复技术研发与示范,建设产学研相结合的服务平台,积极推广先进理念与适用技术,增强科技成果转化能力。

构建一套兼具科学性和体系性的国土空间生态修复基础理论体系,加快先进技术的更迭与应用。注重新技术的研发和引入,加快国土空间生态修复相关理论与技术方法的创新。

研究各类跨学科、跨专业、跨区域工程对技术的需求,构建技

术创新体系,形成国土空间生态修复技术体系与相关标准。加强整体技术标准、各行业标准、各类别标准之间的衔接,保证国土空间生态修复的科学性、高效性与可持续性。

融合天空地立体动态监测网络,按照“一个系统、一套标准、一个数据库、一张图”的建设思路,将矿山地质环境监测、治理恢复、土地复垦、拆违腾退用地生态修复、山水林田湖草沙系统修复等综合信息统一平台、统一门户、统一管理,建立国土空间生态修复数据库,形成生态修复“一张图”。将各部门生态修复相关的项目纳入数据库平台,推进修复工程“立项—实施—验收”全生命周期管理。

第五节 严格评估监管

建立调查、监测、评估、管控、考核等全流程的适应性监管体系。推进调查、监测、治理及相关业务的信息化、集成化、网络化和智能化,实施动态监测和实时预警,强化信息化平台支撑。

建立和完善全覆盖、全要素、全指标国土空间生态修复动态监测网络体系,与矿山地质环境监测系统等现有监测体系进行充分衔接。开展国土空间生态修复规划实施评估,并纳入北京城市体检评估体系。根据监测评估结果,对照修复目标,监测评估修复工程措施、技术手段的效果,及时发现修复过程中新产生的生态问题和潜在生态风险,按规定程序报批后及时进行相应调整修正。搭建部门联合、数据共享、监管统一的工作机制,全方位提升生态监

管能力。

第六节 鼓励公众参与

健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制。发挥好政府、企业、公众等多主体在山水林田湖草沙生态修复中的作用。

加强宣传教育,提升全社会生态保护意识。创新公众参与模式,采用线上、线下相结合的形式开展宣传,探索“生态环境保护和修复进校园”,引导人们树立生态文明观念、提高保护意识。

适当向公众开放生态修复重大工程区域,提升公众对生态修复的认知,提高生态修复工程的社会认可度。探索举办线上云活动,促进公众“云参与”。构建全民监督机制,促进生态保护和修复工作有序开展,营造全民保护生态环境的良好社会氛围。

附 图

附图 1 北京市山水林田湖草自然资源图

附图 2 北京市国土空间生态修复分区图

北京市国土空间生态修复规划

图1 北京市山水林田湖草自然资源图

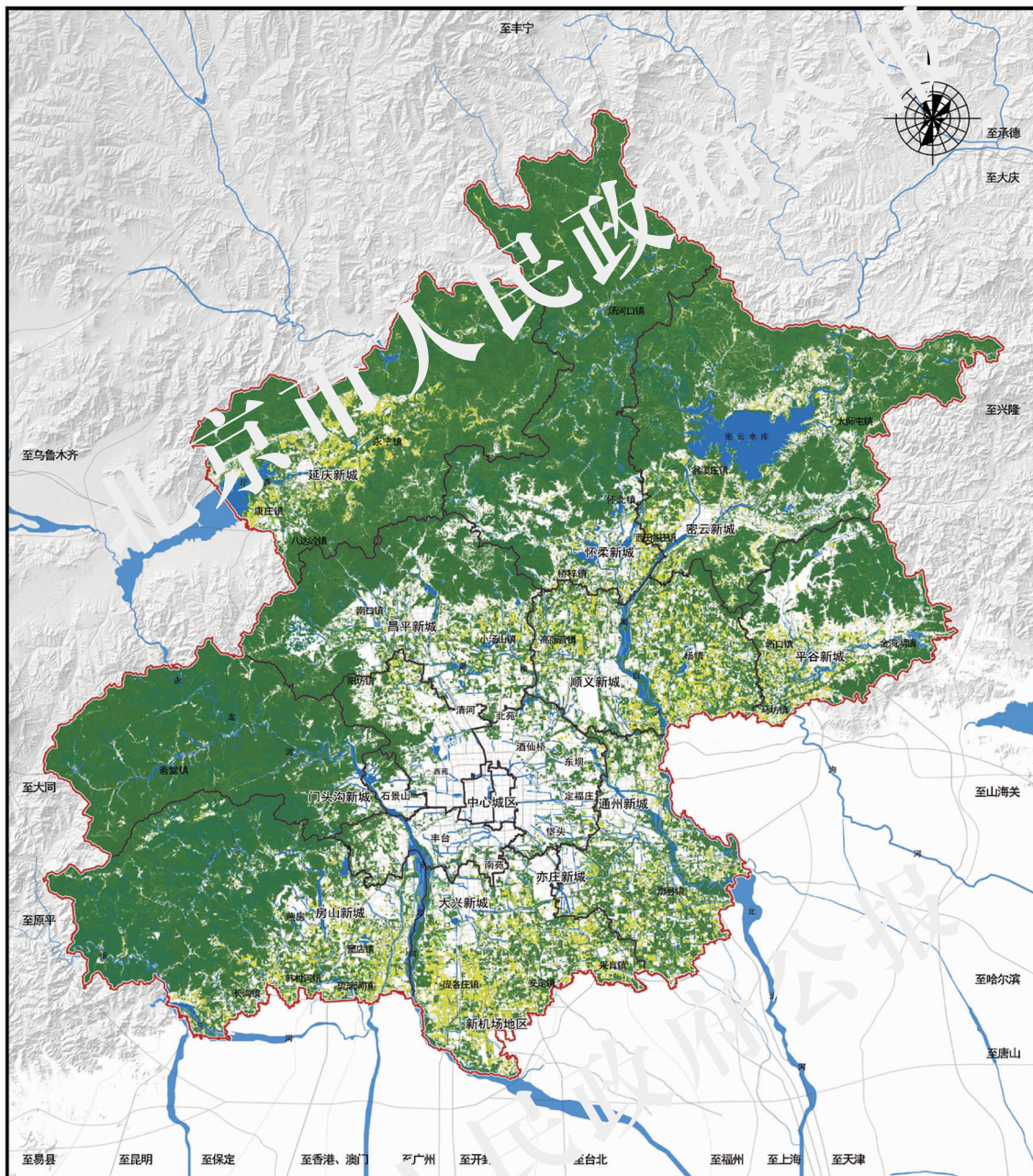


图
例

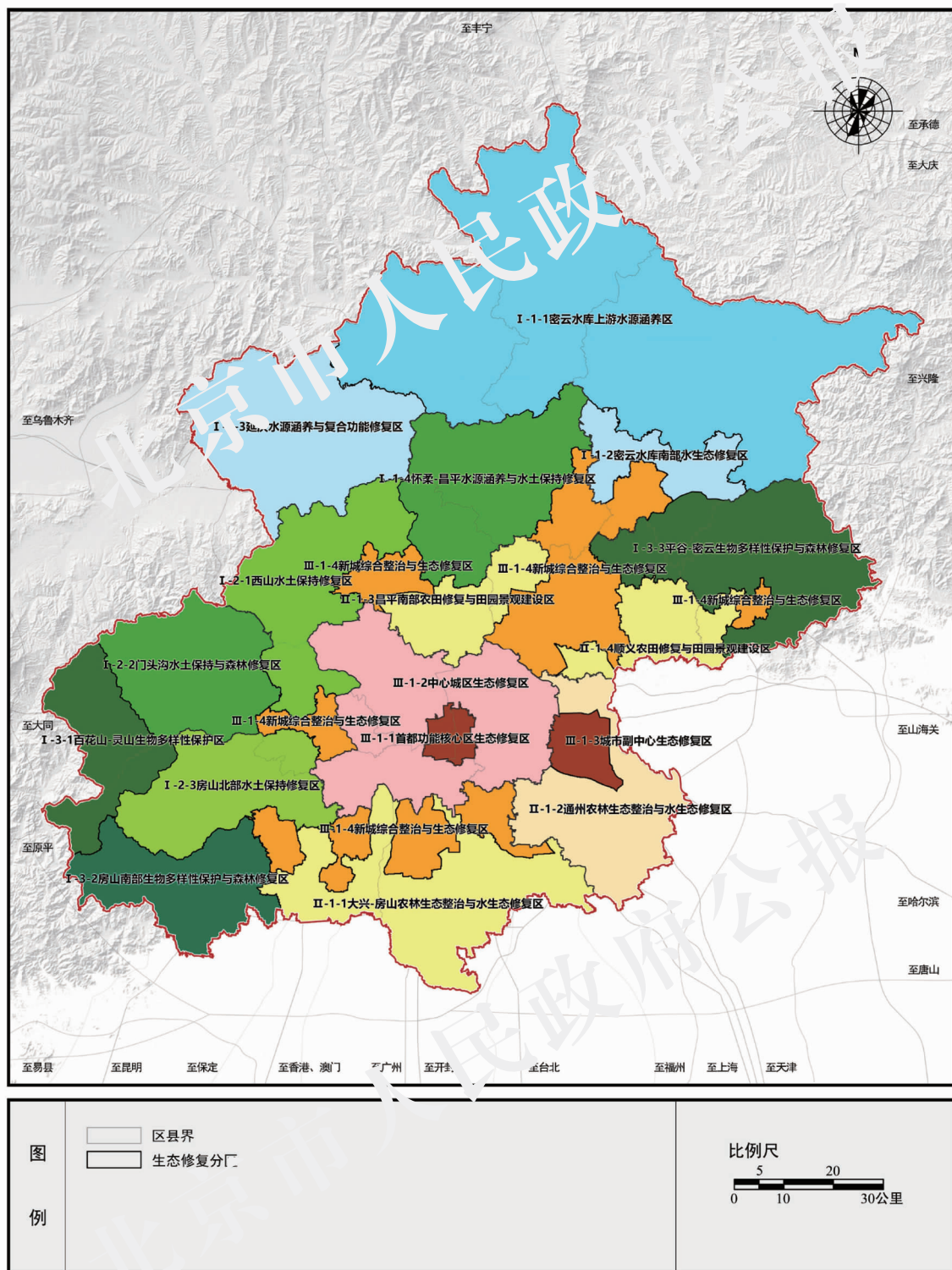
- 山地 (大于25° 坡)
- 河流湖泊
- 林地
- 耕地
- 草地

比例尺

0 5 10 20 30公里

北京市国土空间生态修复规划

图2 北京市国土空间生态修复分区



北京市人民政府关于 印发《北京市“十四五”时期土地资源保护 利用规划》的通知

京政发〔2022〕26 号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

现将《北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

北京市人民政府

2022 年 6 月 16 日

北京市“十四五”时期土地资源 保护利用规划

目 录

序言

第一章 发展基础与形势要求

- 一、“十三五”时期主要成效
- 二、“十四五”时期面临的形势与挑战

第二章 指导思想和规划目标

- 一、指导思想
- 二、基本原则
- 三、规划目标

第三章 贯彻生态文明思想,科学配置土地资源总量规模

- 一、统筹建设用地与农用地、未利用地的规模关系
- 二、稳步推进农用地结构调整,实行耕地进出平衡
- 三、整治修复未利用地,提升生态规模与质量

第四章 重塑耕地保护空间,引领国土空间格局重组优化

- 一、坚持资源环境刚性约束,严格三条控制线管控
- 二、统筹山水林田湖草沙,构建城市生态安全格局
- 三、精准实施减量腾退,助推城市功能有序重组

第五章 转变土地利用方式,提升城市高质量发展水平

- 一、坚守土地资源的安全利用底线

二、提高林田空间碳汇能力

三、持续提升建设用地节约集约利用水平

第六章 深化体制机制改革,提高土地资源综合治理能力

一、完善自然资源监测管理平台

二、健全土地资源管理法规标准体系

三、搭建全域联动的政策实施机制

四、完善督察制度建设

附图

序言

“十四五”时期是我国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,是北京落实首都城市战略定位、建设国际一流的和谐宜居之都的关键时期。本规划以习近平生态文明思想和习近平总书记对北京一系列重要讲话精神为根本遵循,正确处理好“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升的关系,提升土地资源高质量保护利用水平,为推动城市发展方式转型与功能格局优化提供资源支撑和保障。

本规划依据《北京城市总体规划(2016年—2035年)》《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》,明确了“十四五”时期土地资源保护利用的总体思路、具体目标、主要任务等,是指导北京市“十四五”时期土地资源保护与利用的重要依据。

规划期限为2021—2025年。

第一章 发展基础与形势要求

一、“十三五”时期主要成效

“十三五”时期是北京发展史上具有重要里程碑意义的五年。北京市深入贯彻习近平总书记对北京一系列重要讲话精神,紧紧围绕“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”这一重大时代课题,基本建立全域国土空间开发保护新格局,提升绿色生态空间本底规模质量,深化耕地保护空间与政策保障,减量发展迈出实质性步伐,“十三五”确定的土地资源保护利用任务目标基本完成,土地资源治理体系逐步完善,保障和支撑了城市发展方式实现历史性变革。

(一)立足全域统筹,基本建立国土空间开发保护新格局

坚持人口资源环境同城市战略定位相协调,统筹保护与利用,开展全市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,科学研判首都全域国土空间开发保护资源本底,市域“两线三区”空间管控格局基本稳定。坚持在国土空间规划中统筹划定落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线(以下简称三条控制线),确定国土空间开发保护刚性管控边界。统筹全域全类型国土空间用途管制,划定覆盖全域的11类国土空间规划分区。

随着《北京城市总体规划(2016年—2035年)》(以下简称《城市总体规划》)实施,全市生态控制区占市域面积的比例从73%提

升至 75%，提前实现《城市总体规划》确定的 2035 年规划目标，城镇开发边界规模基本稳定在市域面积的 14%，限制建设区占市域面积的比例从 13% 减至 11%，逐步引导“两线三区”向“一线两区”目标稳步迈进。

（二）践行绿色发展，提升全市生态空间本底规模质量

全市以林、园、水、草、湿地和公园绿地为主的生态用地规模稳步扩大，由第二次全国土地调查时的 10431 平方公里提升至第三次全国国土调查时的 11802 平方公里。高质量发展的绿色本底得到持续优化，已呈现“山川森林—平原田野—都市居中”的总体格局。

两轮百万亩造林绿化工程取得显著成效。截至 2020 年，全市两轮百万亩造林绿化工程完成 187 万亩，其中“十三五”时期全市平原地区完成 82 万亩；全市森林覆盖率由 2015 年的 41.6% 提升至 2020 年的 44.4%，平原地区森林覆盖率从 25% 提升至 30.4%，超额完成《城市总体规划》提出的 2020 年全市森林覆盖率达 44%、平原地区森林覆盖率达 30% 的规划目标。2017—2020 年，第一道绿化隔离地区城市公园环格局基本形成，绿色开敞空间占比从 35% 提升至 41% 左右，第二道绿化隔离地区减量增绿目标超额完成，绿色开敞空间占比从 59% 提升至 64% 左右。

全市水量与水质稳步回升。持续开展生态补水，与 2015 年末相比，全市平原区地下水平均埋深累计回升 3.72 米；首次引黄入京，永定河北京段 25 年来首次实现全线水流贯通。2015—2020 年，密云水库蓄水量由 10.3 亿立方米增长至 24.7 亿立方米，达到

近 22 年来最高值,水库水面面积增加超过 50 平方公里。开展“清河行动”,强化污染治理,建立水环境保护执法联动工作机制,山区 576 条小流域中生态清洁小流域建成率达到 67%。建立四级河长制,基本实现全市河湖水域河长全覆盖。

(三)强化耕地保护,深化耕地保护空间与政策保障

严守耕地规模底线,划定耕地保护空间。在确保现有 150 万亩永久基本农田规模总量不变的前提下,统筹划定永久基本农田储备区与耕地保有量储备区,形成 200 万亩耕地保护空间。

强化耕地保护意识。优化建设项目选址,尽量不占或少占耕地。“十三五”时期年均批准新增建设占用耕地 4.7 平方公里,较“十二五”时期的年均 6.5 平方公里下降 27%。持续开展土地综合整治,“十三五”时期土地整治新增耕地约 2.95 万亩。

不断完善耕地主动保护机制。出台《落实城市总体规划统筹推进耕地和永久基本农田保护工作实施方案(试行)》《北京市耕地保护责任目标考核办法》《北京市耕地保护补偿资金管理暂行办法》,签订《耕地保护目标管理暨永久基本农田保护责任书》,全面推行四级田长制,压实耕地保护主体责任,强化监督执法,为优化农田布局、抓好农田保护、加强农田建设、强化农田利用、严格农田管理奠定坚实基础。

(四)落实减量发展,迈出高质量发展的实质性步伐

严控建设用地规模,城乡建设用地规模得到历史性控制。以疏解非首都功能为牛鼻子,深入实施疏解整治促提升专项行动,以

大规模拆除腾退各类违法建设为主要抓手,以统筹集中建设区外的低效集体产业用地为重点,综合采取矿山修复、农村居民点整理等各类措施,建立多拆少建的挂钩实施机制。《城市总体规划》实施以来,2017—2020年,城乡建设用地净减量约110平方公里,2020年全市现状城乡建设用地2734.22平方公里,加上批而未建74.38平方公里共2808.60平方公里,城市“摊大饼式”无序蔓延得到根本性扭转,圆满完成了《城市总体规划》确定的到2020年城乡建设用地规模控制在2860平方公里左右的阶段性减量目标,成为全国第一个减量发展的城市。平原地区开发强度不断降低,建设用地总规模从2901平方公里降至2819平方公里左右(其中城乡建设用地约2402平方公里,特交水建设用地约417平方公里),开发强度由2015年45.79%下降至44.46%,实现了《城市总体规划》确定的到2020年的阶段性目标。

鼓励存量盘活,土地利用效益有所提升,为首都长远发展预留高质量发展空间。在建设用地年度供应计划中,存量建设用地供应占比由“十二五”时期的51%提升至“十三五”时期的55%以上,其中2020年提升到57%。全市单位GDP建设用地由2015年的0.14平方公里/亿元下降到0.09平方公里/亿元,降幅约36%,超额完成国家20%下降率要求,减量约束倒逼转变城市发展方式的效应逐步显现。划定并严控132平方公里战略留白用地,明确在2035年前不予启用实施,通过减重、减负实现创新发展、可持续发展。

(五)加大政策创新,健全土地资源治理体系与机制

完善国土空间规划政策法规,出台一系列国土空间规划管控政策。修订《北京市城乡规划条例》《北京历史文化名城保护条例》《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》等法规,出台《关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》《北京市生态控制线和城市开发边界管理办法》《北京市战略留白用地管理办法》《北京市“两图合一”规划编制技术指南》《北京市国土空间规划分区和用途管制规则》等一系列政策文件,初步建立首都“三级三类”国土空间规划体系,不断完善首都国土空间治理体系,着力提高国土空间治理能力现代化水平。

逐步建立自然资源管理制度。制定《北京市自然资源资产产权制度改革方案》,统筹推进自然资源统一调查监测评价,建立全市统一的国土空间基础信息平台,结合分区规划编制,形成全市国土空间规划“一张底图”。加强全民所有自然资源资产管理,以西城区、门头沟区为资产清查试点,积极构建各类资源的价值估算体系。建立北京市国有自然资源报告工作制度,自然资源统一调查、监测、确权、配置、评价、监督的管理制度逐步建立。

加强推进农村土地管理改革。制定《关于进一步加强农村集体土地管理加快建立健全“村地区管”机制的指导意见》,强化区级管规划、管用途、管合同、管程序、管监督、管查处的权责;在大兴区全面推进农村土地制度改革三项试点工作,集体经营性建设用地入市试点改革取得重大成果,征地制度改革向纵深推进,宅基地制度改革取得阶段性成果,探索形成了一批可复制、可推广的改革成

果,走出了一条超大城市郊区农村土地制度改革的新路。

推动优化营商环境改革。制定《北京市进一步优化营商环境更好服务市场主体实施方案》《北京市工程建设项目“清单制+告知承诺制”审批改革试点实施方案》《社会投资简易低风险工程建设项目规划许可施工许可合并办理的意见》,工程建设项目审批减环节、压时限、降成本成效显著,世界银行营商环境评估排名大幅提升。

建立北京市自然资源和国土空间规划督察制度。制定并落实《北京市自然资源和国土空间规划督察工作方案(试行)》,以《城市总体规划》为引领,发挥督察工作的推动作用,强化责任落实,提高土地资源保护利用水平,提升首都城市规划建设治理能力。

二、“十四五”时期面临的形势与挑战

(一)发展形势

一是坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”基本国策,把严守耕地红线摆在首要位置,提升土地资源节约集约利用水平,以土地利用方式转变促进发展方式绿色转型。

二是推进生态文明建设,贯彻碳达峰、碳中和重大决策部署,统筹土地资源保护与利用,强化科学布局、整体保护、系统修复、高效利用、综合治理,积极培育绿色发展新动能,实现绿水青山向金山银山转化。

三是贯彻构建新发展格局的战略部署,科学调控、精准配置土地资源要素,充分发挥重点功能区资源集聚和空间承载优势,支撑

“五子”联动，构建“双循环”经济结构。

四是全面履行自然资源管理“两统一”职责，深化土地与自然资源领域体制机制改革，健全法规政策、管理制度和技术标准，推动国土空间高水平治理。

（二）面临挑战

一是土地资源总量规模缺乏统筹。耕地保护形势严峻，过去十年耕地主要净流向了国土绿化和农业种植结构调整，需要统筹建设用地、农用地、未利用地的规模关系，科学推进农用地结构调整。

二是土地资源空间格局有待优化。田、林、水等生态空间要素“多规合一”尚在起步阶段，建设与非建设空间功能要素的精准重组仍有待加强。

三是土地资源保护利用水平与高质量要求仍有差距。生态系统质量和功能有待进一步提升，生态空间管控亟需从守底线规模向提升整体效能转变。城乡之间、区域之间土地利用效益差距依然明显。

四是土地资源治理体系仍需健全。土地资源保护利用相关政策法规体系有待完善，市场在资源配置中的决定性作用还需充分发挥，面向《城市总体规划》实施的土地资源管理与实施监督机制亟需创新突破。

第二章 指导思想和规划目标

一、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历次全会精神,深入贯彻习近平总书记对北京一系列重要讲话精神,完整、准确、全面贯彻新发展理念,融入新发展格局,科学配置土地资源总量规模,合理优化土地资源空间格局,高质量提升土地资源保护利用水平,完善规划实施保障,为实现城市可持续发展、建设国际一流的和谐宜居之都构筑更加坚实的资源基础。

二、基本原则

坚持总量管理、底线约束。坚持以资源环境承载能力为硬约束,加强资源总量管理与科学配置,严守耕地保护红线、生态安全底线与建设用地规模底线,切实保障城市安全与可持续发展。

坚持空间统筹、系统治理。以生态安全格局为本底,合理优化全域国土开发保护格局,引导生态空间整体保护,助推城市功能有序重组,促进空间重组同城市战略定位相一致。

坚持保护优先、集约利用。将碳达峰、碳中和贯穿于土地资源的保护与利用,发挥全域国土空间用途管控的引领作用,提升生态系统质量和稳定性,提高土地资源利用绩效,推动高质量发展。

坚持市场配置、计划联动。发挥市场在资源配置中的决定性作用,发挥政府引导和监管作用,强化土地资源利用计划联动管理,深入推进重要领域和关键环节改革创新,不断提升土地资源治理能力与水平。

三、规划目标

围绕实施《城市总体规划》和《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》,统筹土地资源保护和利用工作,强化科学布局、整体保护、系统修复、高效利用、综合治理,“十四五”时期努力实现以下主要目标:

——总量规模配置更加科学。统筹建设用地与农用地、未利用地的规模关系,持续推动城乡建设用地减量,减量腾退用地优先用于耕地保护、支持生态建设。稳步推进农用地结构调整,严守耕地保护红线,整治修复未利用地。到2025年,全市建设用地总规模(包括城乡建设用地、特殊用地、对外交通用地及部分水利设施用地)控制在3670平方公里左右,城乡建设用地规模控制在2790平方公里左右,中心城区城乡建设用地规模减到850平方公里左右,平原地区开发强度下降到44.3%左右;通过土地整治新增耕地规模不少于43万亩,其中未利用地整治复耕规模不少于4万亩,永久基本农田保护面积不低于150万亩,耕地保有量不少于国家要求的数量,耕地保护空间规模保留185万亩或190万亩。

——国土空间格局明显优化。强化资源环境底线约束,严格三条控制线管理;重塑耕地保护空间,引领优化非建设空间布局;

统筹各类路径,聚焦生态整治重点地区(绿化隔离地区及九条楔形绿色廊道)精准实施减量腾退,加快战略绿色空间实施,引导减量后的建设用地流量规模向重点空间集聚,助推城市功能有序重组。到2025年,生态控制区占市域面积比例保持在75%左右,生态保护红线占市域面积比例符合国家要求,新供应产业用地位于重点功能区比例保持在70%以上,提高城乡建设用地减量腾退用地位于绿化隔离地区及九条楔形绿色廊道内的比例,中心城区达到90%左右,平原地区达到65%以上,腾退空间优先用于整治复耕,绿化隔离地区及九条楔形绿色廊道内永久基本农田及其储备区规模不低于52万亩,控制城市建设侵占,维护保障好绿色空间格局。

——保护利用水平显著提升。坚守土地资源的安全底线,确保耕地安全,强化生态安全,提高城市韧性。贯彻碳达峰、碳中和决策部署,提高生态系统与农田土壤碳汇能力,探索碳汇价值核算体系,鼓励开发碳汇产品。严格执行节地标准,鼓励土地用途复合利用,支持共建共享,推动存量建设用地盘活,深化产业用地市场化配置。到2025年,受污染耕地安全利用率达到95%以上,全市森林覆盖率提升至45%,平原地区森林覆盖率提升至32%,森林蓄积量提升至3450万立方米,地均GDP提高到12.6亿元/平方公里,土地供应中存量建设用地占比提高至60%以上。

“十四五”时期土地资源保护利用主要指标

“十四五”指标体系		具体目标
科学配置 土地资源 总量规模	1. 建设用地规模	3670 平方公里左右
	2. 城乡建设用地规模	2790 平方公里左右
	3. 中心城区城乡建设用地规模	850 平方公里左右
	4. 平原地区开发强度	44.3%左右
	5. 耕地保护空间规模	185 或 190 万亩
	6. 耕地保有量	符合国家要求
	7. 永久基本农田保护面积	≥150 万亩
	8. 土地整治新增耕地规模	≥43 万亩
	9. 未利用地用于整治复耕规模	≥4 万亩
合理优化 土地资源 空间格局	10. 生态控制区面积占市域面积的比例	75%左右
	11. 生态保护红线面积占市域面积的比例	符合国家要求
	12. 减量腾退用地位于生态整治重点地区内的比例	中心城区 90%左右,平原地区 65%以上
	13. 永久基本农田及其储备区位于生态整治重点地区内的规模	≥52 万亩
	14. 新供应产业用地位于重点功能区比重	>70%
高质量提升 土地资源 保护利用水平	15. 受污染耕地安全利用率	>95%
	16. 全市森林覆盖率	45%
	17. 平原地区森林覆盖率	32%
	18. 森林蓄积量	3450 万立方米
	19. 地均 GDP	12.6 亿元/平方公里
	20. 存量用地供应比例	>60%

注:城乡建设用地不包含特殊用地、对外交通用地及部分水利设施用地。

第三章 贯彻生态文明思想， 科学配置土地资源总量规模

一、统筹建设用地与农用地、未利用地的规模关系

深入推进生态文明建设，严控建设用地规模总量，保持城乡建设用地减量的战略定力，减量腾退用地优先用于耕地保护、支持生态建设，严格控制农用地转为建设用地。加强未利用地闭合管控，因地制宜探索整治复耕与生态修复方式，逐步减少未利用地规模，促进自然生态系统容量提升。

持续通过城乡建设用地减量倒逼城市发展方式转变。到2025年，城乡建设用地规模由现状2809平方公里减到2790平方公里左右，全市建设用地总规模(包括城乡建设用地、特殊用地、对外交通用地及部分水利设施用地)控制在3670平方公里左右。聚焦中心城区减量，保持实施力度，压实责任，到2025年，中心城区城乡建设用地规模由现状885平方公里减到850平方公里左右，聚焦生态建设重点区域，腾退低效产业用地，提升环境质量和空间品质。

持续降低平原地区开发强度。减少平原地区城乡建设用地规模，调整用地结构，合理保障区域交通市政基础设施、公共服务设施用地，拓展生态空间，到2025年，平原地区开发强度由现状44.5%

下降到 44.3% 左右。

二、稳步推进农用地结构调整,实行耕地进出平衡

坚守耕地规模底线,坚决落实最严格的耕地保护制度,按照“永久基本农田—永久基本农田储备区—耕地保有量储备区”进行梯次增补。永久基本农田保护面积不低于 150 万亩。耕地保有量不少于国家要求的数量,到 2022 年底实现永久基本农田及其储备区全部为耕地。到 2025 年,耕地保护空间保留 185 万亩或 190 万亩。

建立健全一般耕地进出动态管理机制,“十四五”时期总体多进少出,在完成耕地规模目标后,对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”,通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式,补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地,确保开垦耕地与所占用耕地的数量和质量相当,全市土地整治新增耕地规模不低于 43 万亩。

对耕地实行特殊保护,坚决遏制“非农化”、管控“非粮化”。严格控制建设项目占用耕地和一般耕地转出,禁止将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。制止农业生产活动破坏耕地种植条件的行为,严禁违规占用耕地绿化造林、超标准建设绿色通道、挖湖造景,禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。严禁违规占用耕地从事非农建设,禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等;非农业建设必须节约使用土地,可以利用荒地的,不得占用耕地;可以利用劣地的,不得占用好地。

完成新一轮百万亩造林绿化工程,不断增加绿化总量。加强深山区生态保育,坚持自然恢复为主、适度人工修复,实施60万亩封山育林、15万亩山区造林,全面保护436万亩天然次生林。

三、整治修复未利用地,提升生态规模与质量

依法将具有重要生态功能的未利用地划入生态保护红线,实施严格保护。鼓励单位和个人按照规划,在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,因地制宜探索未利用地的整治复耕与生态修复方式。

有复垦条件的优先复垦为耕地,到2025年,全市未利用地用于整治复耕规模不少于4万亩。

有生态修复条件的,分类实施生态系统质量提升、复合功能修复、矿山生态修复、结构性绿地修复、热岛效应修复、水土流失修复、水源涵养修复等多种修复方式。强化生态修复的闭环管控,提升未利用地生态系统服务功能和生态产品供给能力。对于其他未利用地,加强保护保育,按水、林、草要素进行管控。

第四章 重塑耕地保护空间， 引领国土空间格局重组优化

一、坚持资源环境刚性约束，严格三条控制线管控

资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价是编制国土空间规划、完善空间治理的基础性工作，是优化国土空间开发保护格局、划定三条控制线、优化建设项目用地选址的参考依据。要强化评价成果应用，将形成的国土空间本底数据库纳入国土空间基础信息平台，并加强数据定期更新维护，为规划编制实施管理提供支撑。

三条控制线是落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约用地制度的重大举措，是调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，是国土空间用途管制的基本依据，必须坚决贯彻落实和严格管控，不得擅自变更。在符合国家有关规定的前提下，经严格论证确需优化三条控制线的，应当严格履行相关审批程序，并与资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价成果做好衔接。

耕地保护空间必须把水资源作为最刚性的约束，农业生产应符合北京城市功能定位的要求，完善用水总量分配结构，严格落实用水定额，符合农业生产适宜性要求。原则上，补划空间应当优先位于农业生产适宜空间内，调出空间应当优先位于农业生产不适

宜区与生态保护极重要区内,确保位于农业生产适宜空间的比重只增不减。

生态保护红线应当与生态保护重要性评价成果做好衔接,空间优化时原则上应优先考虑将生态保护极重要区划入生态保护红线。到2025年,生态保护红线占市域面积比例符合国家要求,稳步有序推进生态保护红线勘界定标工作,加强生态保护红线管控,严格限制开发建设活动,确保生态保护红线功能不降低、面积不减少、性质不改变。强化生态控制区内生态保育和生态建设,“十四五”时期生态控制区占市域面积比例保持在75%左右。

城镇开发边界应当与城镇建设适宜性评价成果做好衔接,空间优化时原则上应避让生态保护极重要区、城镇建设不适宜区,以及崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地震危险高易发区。城镇开发边界内开发建设活动尽量避让地质灾害高易发区,促进边界内地质灾害高易发区面积只减不增。要高度重视地质灾害风险隐患,强化安全管理,严格地质灾害高易发区内项目审批管理,尽可能将风险减低到最低程度。

二、统筹山水林田湖草沙,构建城市生态安全格局

(一)耕地保护空间引领优化非建设空间布局

明确耕地保护在国土空间规划中的优先序,将耕地和永久基本农田摆在突出位置。编制耕地保护空间专项规划,系统梳理全市耕地资源,理清耕地保护空间体系,规划可长期稳定利用的耕地保护空间,作为耕地保护的主要管理边界与田长的主要巡查范围。

新规划的水、林空间应主动避让耕地保护空间。已实施造林绿化用地不得划入耕地保护空间,饮用水水源保护区、河道上开口范围内区域不得划入永久基本农田及其储备区,饮用水水源保护区内现状耕地逐步调整退出,现状河道管理范围内的永久基本农田及其储备区逐步调出。

永久基本农田一经划定,不得擅自占用,严禁通过擅自修改国土空间规划等方式规避占用永久基本农田审批。切实做好耕地“非农化”“非粮化”问题图斑整改,确保耕地保护空间内“零建设”。推进耕地集中连片布局,各区科学合理划定永久基本农田集中连片区,打造百亩园、千亩方、万亩片(带),到 2025 年,各区划定的永久基本农田集中连片区内,永久基本农田及其储备区面积占全区耕地保有量比例提高到 83% 以上。

优化林地空间布局。以三调和园林绿化资源专项调查成果为基础,在避让耕地保护空间前提下,根据绿色空间结构,划定林地空间优化引导区,引导造林绿化工程布局,努力打通影响重要生态廊道系统性、完整性、连通性的关键节点,营造大尺度的绿色空间,推动形成健康稳定、布局合理、功能完备的首都森林生态系统。

(二)建立健全农用地结构调整的空间转换规则

按照耕地保护空间的规划布局,探索建立一般耕地与林地、园地、草地等其他农用地及农业设施建设用地在一定空间范围内的用途转换政策。在完成耕地保护目标的前提下,进一步优化非建设空间布局,鼓励耕地保护空间内的残次或废弃果园、残次林地、

草地转用于复耕；耕地保护空间外、规划非建设空间内的零散耕地，在符合相关政策规定的情况下，允许转用于复绿复水。加快耕地保护空间实施，促进耕地集中成片，同步优化林地空间布局。

饮用水水源保护区优先规划调整为林地、草地、水系空间等生态用地。清除河道内阻碍行洪的林木，并逐步将等级林地（林地属性，而非实际树木）调出河道上开口范围，河道上开口内不再安排新增百万亩造林绿化工程。

实施中应坚守耕地规模底线，加强转用规模中耕地的进出平衡管理，转用复耕规模不小于转用复绿复水规模，确保耕地规模不减少。

（三）以三长联动推动生态空间整体保护

全面落实田长制、河长制、林长制，将“三长制”巡查图斑和空间范围落到三调和分区规划底图上，实现“一图三落”，建立“三长联动”一张工作底图并实时更新维护，以时间换空间，稳步有序推进生态空间要素“多规合一”，强化自然资源监管，统筹推动生态空间整体保护、系统修复和综合治理。

三、精准实施减量腾退，助推城市功能有序重组

（一）聚焦绿化隔离地区及九条楔形绿色廊道减量腾退，加快战略绿色空间实施

在严格落实全市规划非建设空间减量腾退总量的同时，更加突出减量的布局与结构调控，支持生态空间精准实施。绿化隔离地区及九条楔形绿色廊道是全市长期坚持的战略性的、结构性绿色

空间,应作为生态整治重点地区,全面提升“十四五”时期减量腾退用地位于生态整治重点地区内的比例,中心城区达到 90%左右,平原地区达到 65%以上。坚持规划引领,统筹违法建设拆除、土地一级开发、棚户区改造、农村居民点整理等各类减量实施路径,优先实施生态整治区内的拆违拆迁任务,重点压缩低效产业用地,着力加强成片斑块的减量腾退力度,进一步提升减量腾退的成效。减量管理中,强化相关考核要求,闭合责任体系。

充分发挥永久基本农田及其储备区对强化城市形态结构、防止城市无序蔓延发展刚性管控的重要作用,减量腾退用地优先保障耕地保护工作要求,确保生态整治重点区内永久基本农田及其储备区的规模不低于 52 万亩,维护保障好绿色空间格局。

(二)引导建设要素向重点空间集聚,推动城市功能发展协同

引导新增建设用地指标向重点空间精准投放,助推城市空间结构优化调整,推动生产空间集约高效、生活空间宜居适度。

强化“一核一主一副、两轴多点一区”城市空间结构的圈层统筹,供地指标在中心城区的供应比例总体保持稳定,重点向城市副中心和多点地区倾斜,形成中心城区非首都功能疏解、城市副中心和外围新城梯次承接且分工协作的空间联动体系。继续加强南部地区的用地供应支撑保障,发挥重大功能性项目带动作用,引导重大项目优先向城南布局、优质资源要素向城南流动,支持实施新一轮城市南部地区高质量发展行动计划。

支持壮大高精尖产业集聚势能,将 70%以上的新供应产业用

地安排在“三城一区”、中关村国家自主创新示范区、现代服务业集聚区、临空经济区等重点功能区内,保障“十四五”重点项目用地需求,打造一批具有全球竞争力的产业集群,为高质量发展做好空间保障和引导。

促进产居融合、职住平衡,加大生活空间保障力度,推动住房用地,特别是租赁住房用地在重点功能区及周边、轨道交通以及大容量公共交通廊道节点附近布局,同步组团式实施周边区域商业和公共服务设施项目。

第五章 转变土地利用方式， 提升城市高质量发展水平

一、坚守土地资源的安全利用底线

(一) 确保耕地安全

强化耕地用途管制，坚持耕地粮用，将永久基本农田主要用于粮食生产，耕地优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，协调菜篮子与米袋子，开展高效设施农业用地试点工作，到2025年全市粮菜生产面积不低于100万亩，蔬菜自给率由10%提升至20%。

保障土壤环境安全。划入永久基本农田及其储备区的，应符合土壤环境质量要求；强化耕地面源污染防治，减少耕地化肥农药施用量，推广应用有机肥料、病虫害绿色防控产品和生物防治技术；开发建设过程中剥离的表土，单独收集和存放，符合条件的优先用于土地复垦、土壤改良等；禁止将重金属或者其他有毒有害物质含量超标的工业固体废物、生活垃圾或者污染土壤用于土地复垦，到2025年，受污染耕地安全利用率达到95%以上。

(二) 强化生态空间安全

严格管控生态保护红线，统筹推进生态空间内灾害防治、违法治理、生态修复工作。生态保护红线是生态空间范围内具有特殊

重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,必须遵照相关法律、法规和规章,原则上按禁止开发区域的要求,禁止城镇化和工业化活动,严禁不符合主体功能的各类开发活动。

加快构建科学高效的地质安全保障体系,提升城市防灾减灾和地质环境保护能力。建立全市地质环境安全监测预警系统,提升城市防灾减灾和地质环境保护能力。深化生态空间内崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷等突发性地质灾害风险评估,加强防灾薄弱环节和脆弱地区的综合治理,精准实施危村险村搬迁安置,坚决防止重特大事故发生。强化生态空间内违法治理工作,重点推进自然保护地核心区、地表饮用水水源地一级区以及地质灾害威胁区内违法建筑拆除工作。按照“保护重要生态空间、整治失序低效空间、修复损毁退化空间”的原则,因地制宜部署各类生态保护修复工程,筑牢首都生态安全屏障。

(三)保障土壤环境安全

强化环境风险管控和污染地块修复,有效管控建设用地土壤污染。合理规划受污染建设用地用途,将可能存在土壤污染风险的建设用地信息,纳入国土空间规划“一张图”管理,不宜规划为住宅、公共管理与公共服务用地;其中农药、化工等重污染行业用地确需开发利用的,鼓励用于拓展生态空间。理顺优化用途拟变更为住宅、公共管理与公共服务用地的规划审批流程,完善审批前土壤污染状况调查提醒机制。到2025年,土壤环境风险得到有效管控,重点建设用地安全利用得到有效保障。

持续加强未利用地土壤环境保护。加强未利用地巡查和专项检查,依法查处倾倒垃圾、侵占使用等违法行为;针对发现的未利用地土壤风险,有效防控并控制使用。

(四)支持韧性城市建设

深化灾害风险评估,绘制城市地质灾害、洪涝等风险地图,为国土空间规划编制、工程项目建设和应急预案制定提供基础和依据。加强防灾薄弱环节和脆弱地区的综合治理,落实防灾分区,完善老旧楼宇安全排查与治理工作,严防重特大事故发生。

科学评估地下空间资源,确定地下空间开发利用底线。综合评估地面沉降、活动断裂、地裂缝、岩溶塌陷、砂土液化、地下有害气体、地下采空塌陷、地下水位变化等灾害因素。严格控制地下空间利用规模与布局,消除灾害隐患,确保地上与地下空间安全,在重大工程运营阶段,开展沿线地质环境动态监测和地质风险综合预警,做好地质灾害防范和应急管理工作。规范管理乡村地区地下空间开发。

聚焦城市安全与运行保障,预留设施空间,探索设施功能应急转换,支持筑牢安全屏障。支持防疫、应急避难、消防等安全以及供气、供电、供热、给水、排水、通信、交通等生命线系统设施建设,提升生命线系统设计标准。探索设施应急转换,增强安全设施弹性和兼容性,完善公共设施平灾转换、平疫转换能力。

二、提高林田空间碳汇能力

(一)注重林地质量建设,提高生态系统碳汇能力

加强林地资源保护与修复,推动森林面积和蓄积量双增长。加强天然林的保护和修复,研究建立适合本地生态系统的高碳汇、低挥发性有机物排放树种库,改造低产低效林,提高现有林分质量。到 2025 年,全市森林覆盖率由 44.4% 提升至 45%,平原地区森林覆盖率由 30.4% 提升至 32%,森林蓄积量提升至 3450 万立方米。

严格保护其他各类重要生态系统,因地制宜推进水源涵养、水土保持、矿山生态修复等修复工程,提升草地、湿地等固碳能力,逐步提升碳汇功能。加强生态清洁小流域治理,提升流域范围内水土资源的有效保护水平。

(二)加强耕地质量建设,提升农田土壤碳汇能力

持续开展高标准农田建设,提升耕地地力。高标准农田位于永久基本农田及其储备区,到 2025 年累计建成 119 万亩。探索建立耕地质量评价标准,开展耕地质量评价。支持现代耕作技术应用,支持推广粮食生产绿色高质高效技术,在适宜区域广泛推行保护性耕作模式,促进耕地用养结合。

探索建立耕地生态保护修复制度,加强土壤培肥,增加土壤有机碳储量,提升农田土壤碳汇能力。及时修复灾害、建设等损毁耕地,对土层变薄、有机质下降、生物活动减少等退化耕地和受污染的耕地进行治理;建设完善生物缓冲带、防护林网、生态排灌沟渠等田间基础设施,维持耕地生态系统整体稳定。

健全完善耕地和永久基本农田数据库和动态监测监管系统。

完善执法巡查管理体系,提高卫片精度和频次,对耕地和永久基本农田数量、质量、生态状况及耕地利用变化状况进行动态监测监管和评估预警。各级自然资源主管部门应当根据年度国土变更调查结果对耕地利用情况进行监督,确保辖区内年度耕地数量不减少、质量不降低。

(三)探索生态系统碳汇价值核算体系,鼓励开发碳汇产品

依托和拓展自然资源调查监测体系,完善生态系统碳汇监测核算体系,开展森林、草原、湿地、土壤等碳汇本底调查、碳储量评估、潜力分析,作为开展全民所有自然资源资产清查统计和资产核算工作的重要内容。探索建立能够体现碳汇价值的生态价值核算方法与生态保护补偿机制,推动资源总量管控从实物量向价值量深化。

推进市场化机制建设,积极参与全国碳排放权交易市场,逐步扩大市场覆盖范围,丰富交易品种和交易方式,促进碳汇交易良性发展。探索建立耕地生态产品价值实现机制,鼓励通过保护性耕种等方式开发耕地土壤碳汇产品,支持将经国家核证的自愿减排量纳入全国大市场交易。

三、持续提升建设用地节约集约利用水平

(一)严格执行节地标准,鼓励土地用途复合利用

坚持最严格的节约用地制度。充分发挥土地使用标准对新增建设项目用地的控制作用。在建设项目用地预审和审查报批环节,规范开展节地评价,推进建设项目节约集约使用土地,保障服

务“四个中心”建设的项目用地需求,促进标准未覆盖或者超标准用地的建设项目合理用地。

支持土地混合开发、空间复合利用等政策创新。在符合国土空间规划要求的前提下,探索提高用地兼容性。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。允许建筑功能混合设置,鼓励地下空间多用途复合利用,打造功能混合、立体复合、共建共享的空间利用新模式。

(二)鼓励盘活存量建设用地,推动土地利用提质增效

制定分圈层、差异化政策,加快推动存量低效空间盘活利用。充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地,研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度,提高低效用地持有成本,以多种方式推进国有企业存量用地盘活利用。实行新增建设用地与存量土地处置相挂钩,“十四五”时期土地供应中存量建设用地占比提高至60%以上。

实施城市更新行动,制定实施鼓励腾退空间和老旧厂房再利用政策,支持“腾笼换鸟”加快引入高精尖产业项目。对闲置和低效利用的商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋,在符合规划原则及规划使用性质正负面清单、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下,经区政府同意,可将其改建为宿舍型(含公寓型)保障性租赁住房。持续提升土地经济效益,到2025年,地均GDP由现状10.8亿元/平方公里提高到12.6亿元/平方公里。

(三)深化产业用地市场化配置,支持高精尖经济结构建设

加大对构建高精尖经济结构的产业空间保障力度。研究制定关于土地作价出资(入股)的工作意见,适时完善健全长期租赁、先租后让、弹性年期等工业用地市场供应体系。鼓励高精尖产业重点承载区实施产业用地标准化改革,支持各区围绕主导产业建设标准厂房。研究确定入园企业的准入条件,明确产业类型、投资强度、产出效率(含地均产出)、创新能力、节能环保等要求,作为土地供应的前置条件。

持续完善产业用地绩效监管与退出机制。建立多部门联动监管机制,从经济、社会、生态环境效益等方面加强产业用地供后核查监管,运用依法行政、合同履行等手段,加速项目投资到位和落地投产。积极探索市场化退出路径,引导企业通过节余土地转让、节余房屋转租等市场化方式,自主退出低效用地,促进土地要素资源的合理流动。

第六章 深化体制机制改革， 提高土地资源综合治理能力

一、完善自然资源监测管理平台

丰富调查监测内容，夯实土地资源底数。根据国家和北京统一安排部署与实际需求，以第三次全国国土调查为基础，适时开展自然资源基础调查及土地、林草、水、湿地、矿产等自然资源专项调查。根据北京城乡土地统一确权登记工作方案，逐步推进城乡土地所有权、使用权确权登记全覆盖。全面准确掌握自然资源数量、质量、生态、空间、权属和利用状况，形成自然资源“一张图”。

统筹山水林田湖草沙各要素，深入推进国有自然资源资产报告工作。围绕建设用地、耕地、水、森林等全域各类自然资源利用情况开展年度监测，整合运用遥感数据、基础地理信息数据、规划资源管理数据，及时监测各类自然资源变化情况，对重点地区和重点项目实现全过程全生命周期监管。

二、健全土地资源管理法规标准体系

坚持依法行政，结合国家立法进程，围绕顶层设计与重点领域，全面加强自然资源和国土空间规划法规和标准体系建设，为提升本市国土空间治理能力提供法制保障。

加强顶层设计。转变以往多以政策为依据的土地管理模式，逐

步建立健全土地资源管理法规与标准体系。根据国家法律法规、政策文件和自然资源资产产权制度改革进程,适时制定、修订、废止本市地方性法规、政府规章和规范性文件。统筹完善规划实施配套制度机制。健全自然资源资产产权法规和技术标准,保障资源资产产权制度全面运行。推进土地要素市场化配置改革,健全土地市场运行机制,提高土地要素配置效率,提升监管和服务能力。

重点完善耕地保护及农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革等方面的土地资源法制保障。坚决落实最严格的耕地保护制度,研究制定《北京市耕地开垦费收缴和使用管理办法》,完善《北京市新增耕地验收标准和流程》。建立健全城乡统一的建设用地市场,按照《中华人民共和国土地管理法》和国家关于农村集体经营性建设用地入市指导意见,研究制定《规范集体经营性建设用地入市工作的指导意见》与相关配套政策;推进农村土地征收制度改革,建立公共利益征地的相关制度规定,修订《北京市建设征地补偿安置办法》,研究制定《北京市集体土地房屋征收补偿暂行办法》《北京市集体土地地上附着物和青苗等补偿标准》;深化农村宅基地制度改革试点,研究制定《关于加强和规范设施农业用地管理的通知》《北京市设施农业用地导则(试行)》。根据自然资源部工作部署,研究完善城乡建设用地增减挂钩政策。

三、搭建全域联动的政策实施机制

(一)加强各类土地资源利用计划联动管理

加强土地储备计划、土地利用计划、建设用地供应计划及城市

更新、拆违腾退、耕地“进出平衡”等各类计划联动管理。加强资源性要素指标统筹平衡,既算“增量”账,更算“存量”账,切实保障投资用地需求,推动高质量发展。发挥空间规划的要素承载作用,坚持以规划定项目、以项目落规划,引导项目向重点功能区、轨道站点周边集中布局建设。

组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案。加快推进耕地保护空间、结构性绿色空间、重要发展空间内违法建设治理与土地资源整理工作,统筹推进腾退土地利用的综合协调、规划编制、复耕复绿、建设项目落地实施等工作。

(二)纵深推进全域土地综合整治制度

贯彻落实乡村振兴战略要求,牢固树立山水林田湖草沙生命共同体理念,试点全域土地综合整治,全域规划、整体设计,统筹推进农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村历史文化保护,因地制宜体现试点村庄特有的农业景观、乡土文化和历史文脉,严格保护永久基本农田和生态保护红线,将试点实施方案相关内容纳入乡镇国土空间规划。探索新增耕地指标交易、建设用地统筹使用、有条件调整土地权属、闲置用地盘活利用、资金支持等政策。到2025年,试点地区通过全域土地综合整治,形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的良好格局。

(三)积极探索生态产品价值实现途径

建立完善森林、湿地、耕地等自然资源以及生态保护红线、生态涵养区等重点区域的生态保护补偿机制,以生态环境保护成效

为基础,完善保护成效与转移支付资金分配挂钩的激励约束机制。构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。探索完善市区两级的耕地保护资金支持政策,统筹整合涉农资金,加大耕地保护资金保障力度。加强政府统筹管理,通过自营或委托经营等方式发展农业规模经营,建立耕地保护利用的长效机制,防止耕地“非粮化”。

促进自然资源资产集约开发利用,考虑不同类型生态产品商品属性,探索建立体现市场供需关系的生态产品价格形成机制。完善自然资源资产开发利用标准体系,将自然资源资产开发利用和生态保护要求纳入自然资源出让合同。试点开展将生态服务价值纳入土地出让、产业准入、旅游开发成本。

(四)建立健全城乡统一的建设用地市场

纵深推进农村土地制度改革,推进农村集体经营性建设用地入市与农村土地征收制度改革,扩大国有土地有偿使用范围,探索建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配机制。加强农村集体土地管理,切实加强村地区管,强化区级政府主体责任,以规划引领管控,确保农地农用。

完善主要由市场决定土地要素价格的机制,完善城乡基准地价、标定地价的制定与发布制度,逐步形成与市场价格挂钩的动态调整机制。建立城乡一体的土地资源交易平台,搭建土地资源二级市场交易平台。

四、完善督察制度建设

提高政治站位,坚持首善标准,深入推进督察制度建设,加快建立本市督察组织体系,完善督察工作机制,锻造过硬督察队伍,发挥空间地理信息资源优势,充分运用大数据、互联网等信息技术手段,精准发现问题,科学提出建议,大力提升督察工作质量水平。完善分级管控的责任制和监督考核机制,探索实施督察员按圈层下区督察制度。强化依纪督察。对督察发现的严重违规违法、触碰红线或弄虚作假等突出问题,采取通报、约谈等措施,推动依法从严查处和整改纠正。

附图

图 1 市域土地利用现状图

图 2 市域非建设用地现状图

图 3 三条控制线分布示意图

图 4 田林空间规划示意图

图 5 市域 200 万亩耕地保护空间分布示意图

图 6 永久基本农田及其储备区在绿化隔离地区、九条楔形
绿色廊道中分布示意图

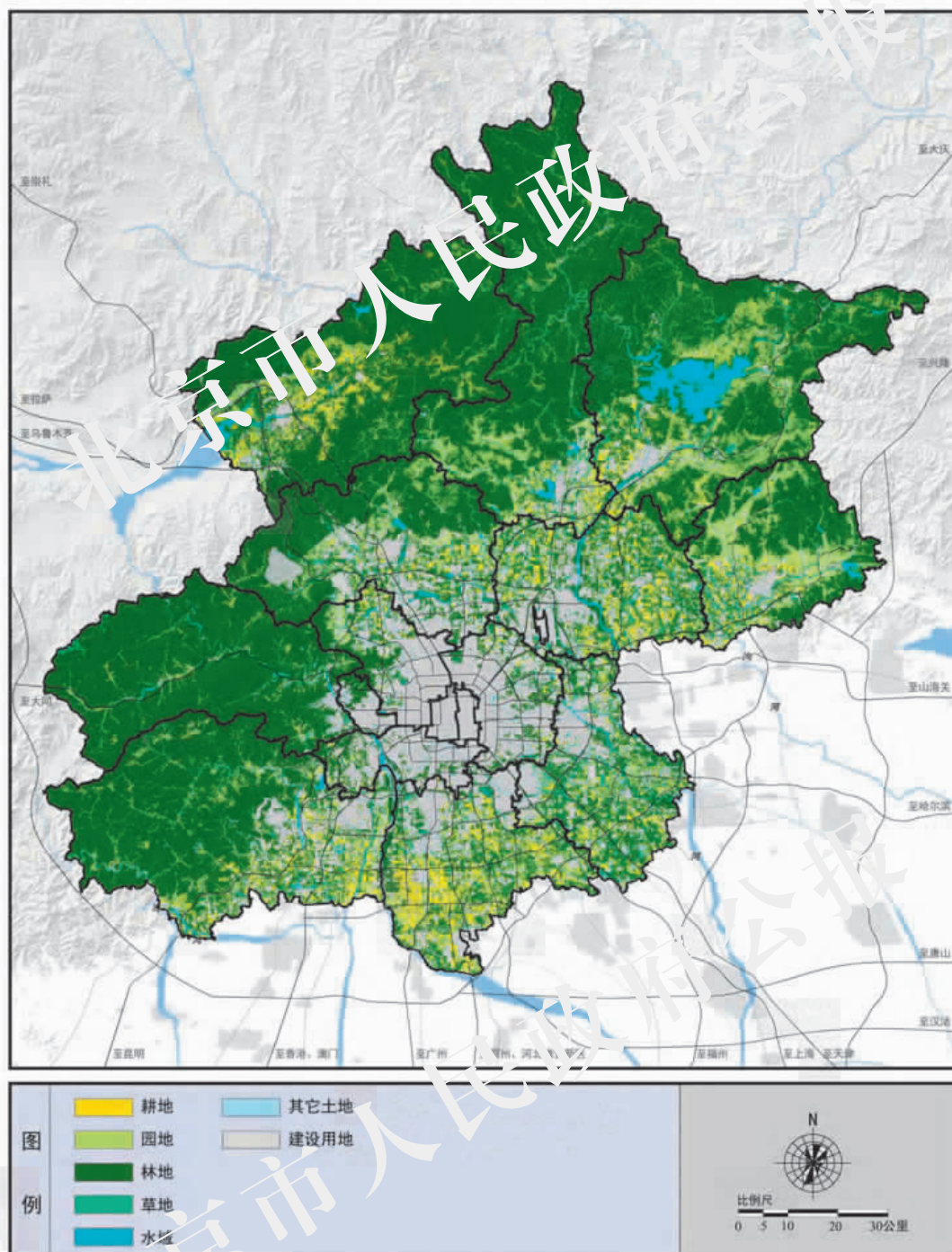
图 7 未利用地整治修复分布示意图

图1 市域土地利用现状图



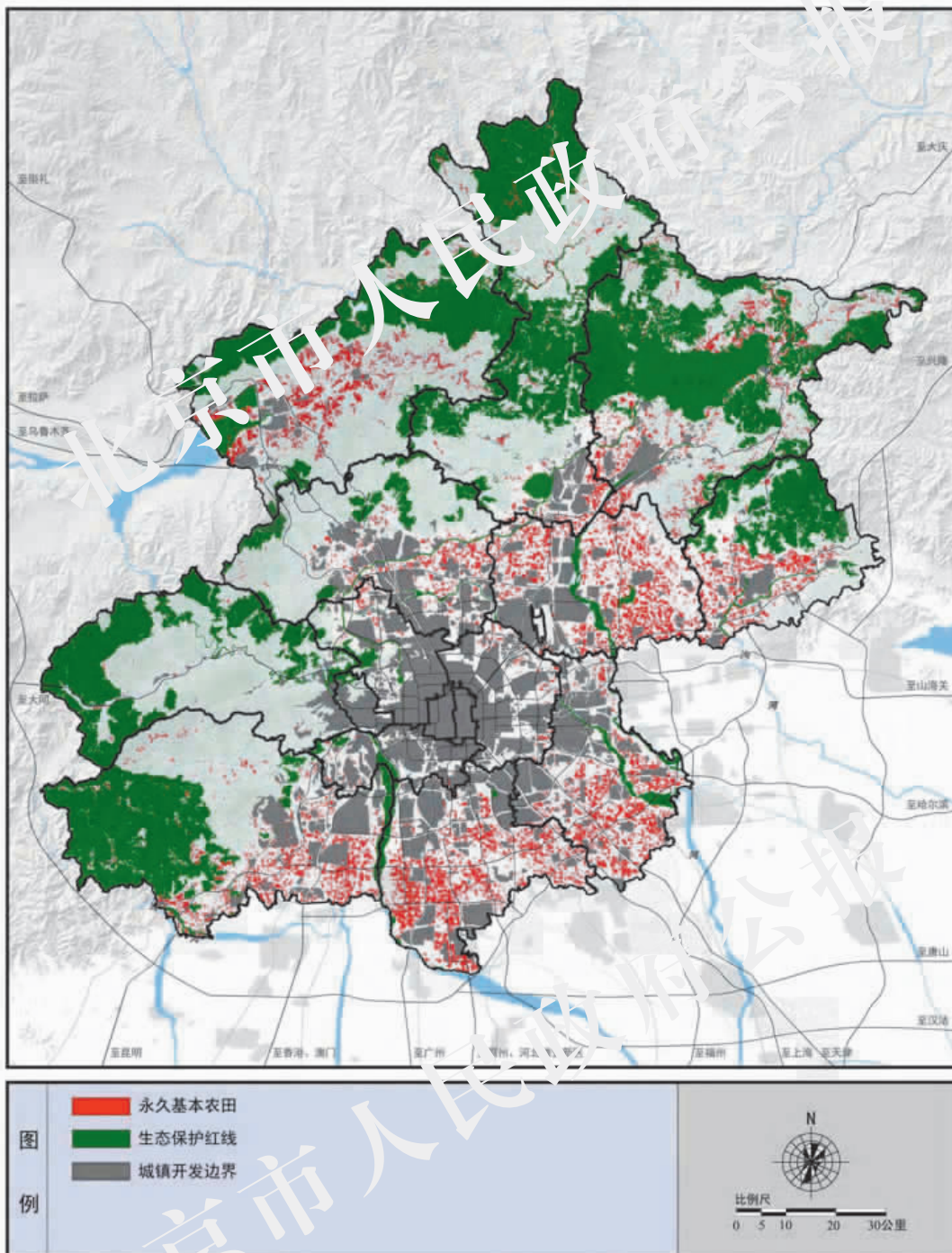
北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划

图2 市域非建设用地现状图



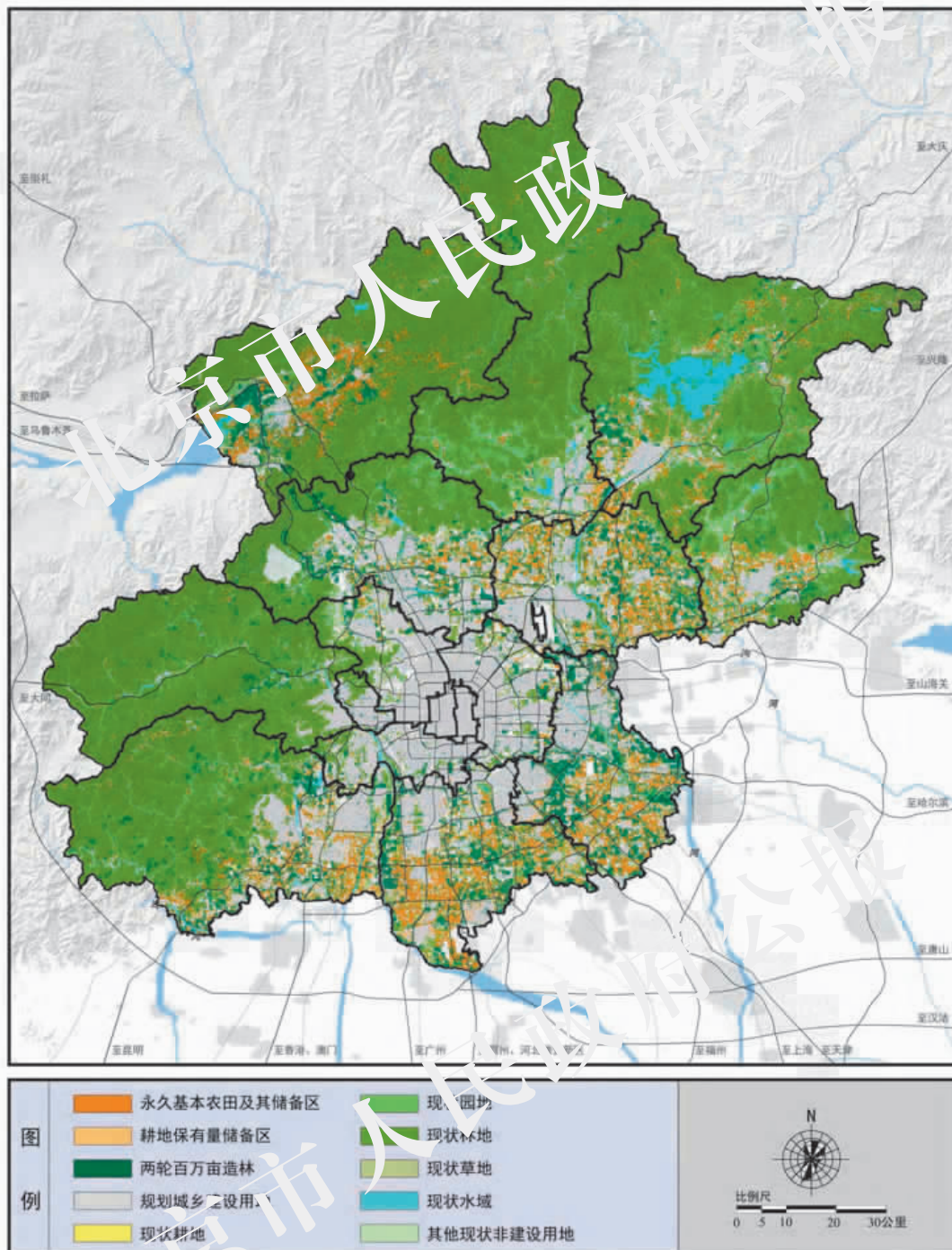
北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划

图3 三条控制线分布示意图



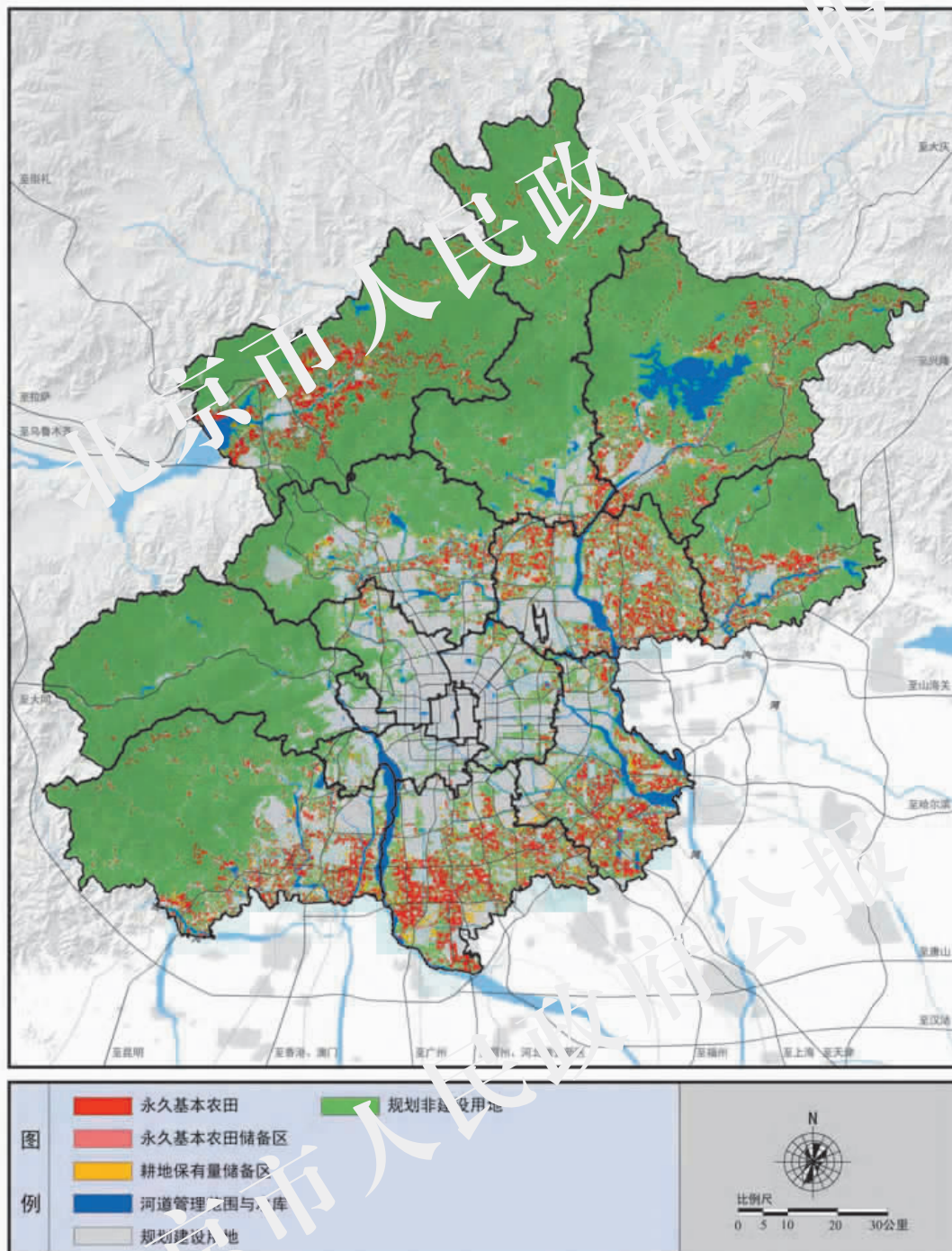
北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划

图4 田林空间规划示意图



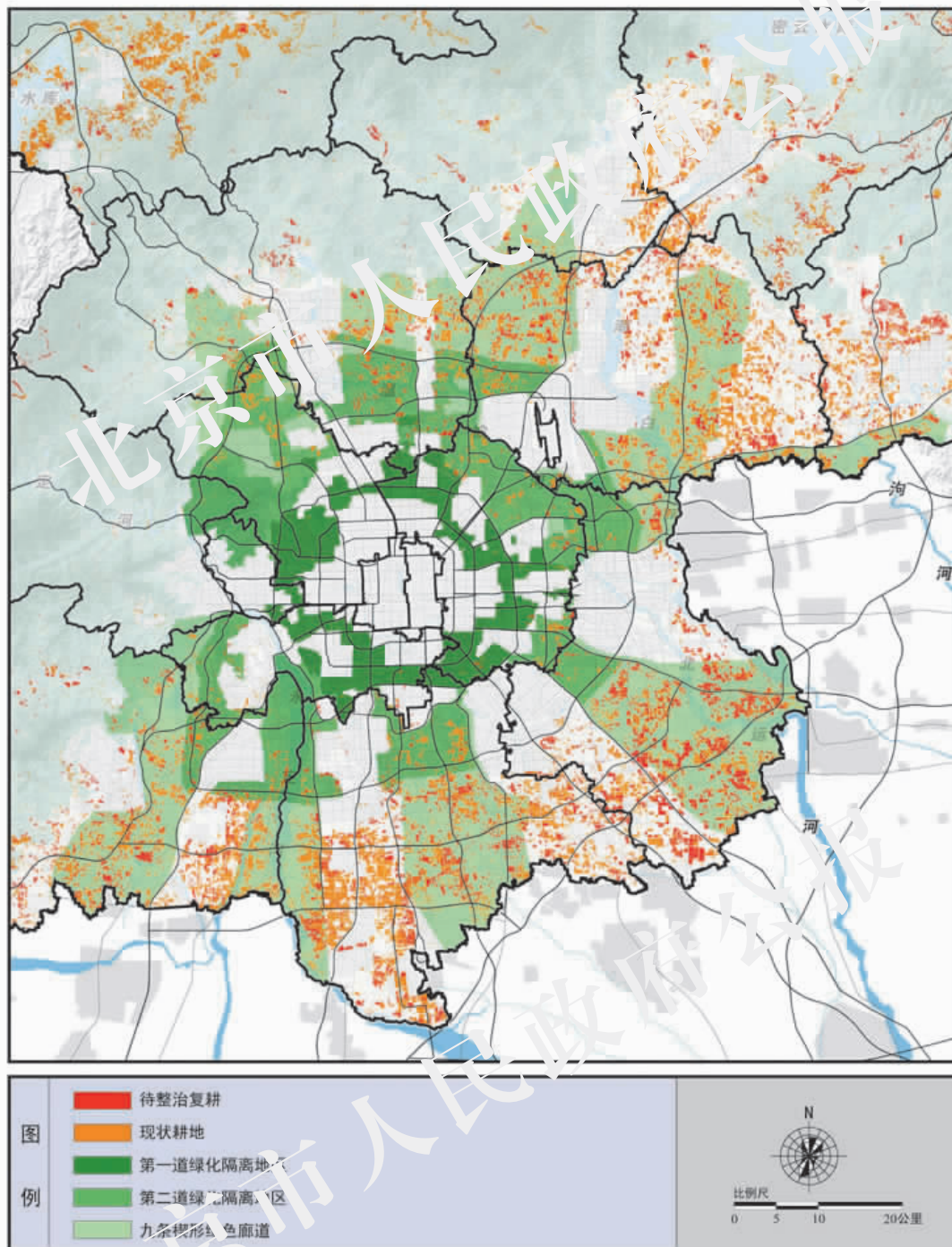
北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划

图5 市域200万亩耕地保护空间分布示意图



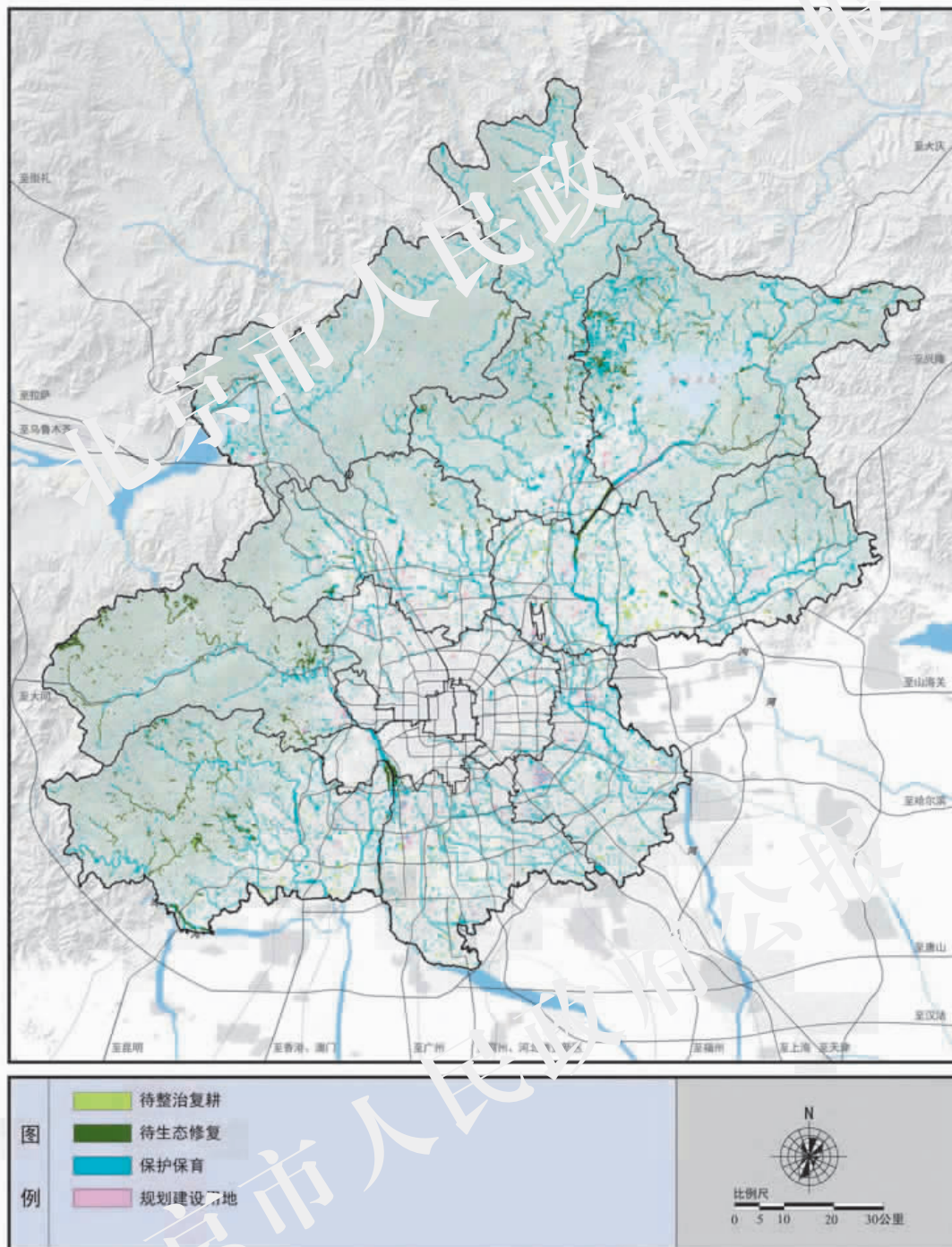
北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划

图6 永久基本农田及其储备区在绿化隔离地区、九条楔形绿色廊道中分布示意图



北京市“十四五”时期土地资源保护利用规划

图7 未利用地整治修复分布示意图



政府公报查询方式

《北京市人民政府公报》采取网上发行和纸质发行两种方式。

在“首都之窗”政府网站（<http://www.beijing.gov.cn>）首页或“政务公开”页都可以找到“政府公报”专栏。进入“政府公报”页面，可查阅政策、了解政策解读，还可下载政府公报电子版。

关注“北京发布”微博，或在“北京发布”微信公众号菜单栏“信息公开”栏目，随时找到政府公报。还可以下载“北京通”APP，或在支付宝、百度APP搜索“北京通”小程序、微信中搜索“北京政务服务”小程序，在政策查询中找到政府公报。

纸质政府公报实行免费赠阅。赠阅范围为市区国家行政机关、市区政务公开场所及公共服务场所，公众可到市区街（乡）政务服务大厅、市区图书馆、档案馆查阅。

关注方式

扫描二维码

直接进入政府公报页



关注“北京发布”公众号

随时找到政府公报



《北京市人民政府公报》简介

《北京市人民政府公报》是由北京市人民政府创办，经国家新闻出版署批准，由北京市人民政府办公厅主办并公开发行的政府出版物，是公开政府规范性文件等政策信息的重要载体。主要刊登市政府发布的行政规章和决定、命令等政策文件；市政府各工作部门发布的规范性文件；市政府领导同志批准刊登的其他文件。

根据《中华人民共和国立法法》规定，政府公报上刊登的政府规章为标准文本。在政府公报上刊登的各类公文与正式文件具有同等效力。

《北京市人民政府公报》为A4开本，中英文目录，周刊（不定期出版）。

主管单位：北京市人民政府

主办单位：北京市人民政府办公厅

编辑出版发行单位：《北京市人民政府公报》编辑室

地址：北京市丰台区西三环南路1号

联系电话：（010）89151979 89151977

国际标准连续出版物号：ISSN1009-2862

国内统一连续出版物号：CN11-4172/D

网 址：www.beijing.gov.cn

邮 编：100161

印刷单位：北京朝阳印刷厂有限责任公司



政府公报网络版