

中共北京市委 北京市人民政府
印发《关于新时代高质量推动生态涵养区生态
保护和绿色发展的实施方案》的通知

各区委、区政府，市委各部委办，市各国家机关，各国有企业，各人民团体，各高等院校：

现将《关于新时代高质量推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施方案》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共北京市委

北京市人民政府

2022年12月23日

关于新时代高质量推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施方案

本市生态涵养区作为首都“大氧吧”“大花园”，是首都的生态屏障和水源保护地，在城市空间布局中处于重要地位。生态涵养区既是新时代首都发展不可或缺的承载区，也是“五子”联动融入新发展格局、促进区域协调发展的重要阵地，更是首都践行绿水青山就是金山银山理念、探索转化路径的先行区。为深入实施《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》，进一步推动生态涵养区落实功能定位、保持战略定力、激发发展活力，特制定本实施方案（实施期限为2023—2027年）。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平生态文明思想、习近平总书记对北京一系列重要讲话以及给建设和守护密云水库的乡亲们回信精神，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，深入贯彻落实市第十三次党代会精神，以新时代首都发展为统领，统筹发展与安全、保护与发展、城市与农村、强区与富民，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，引导和支持生态涵养区坚定不移落实功能定位，着力巩固和提升生态文明建设成果，坚定不移保持战略定力，着力扩

大生态环境容量和提高生态环境质量,坚定不移推进绿色发展,着力推动生态优势向发展优势转化,走出一条生态优先、节约集约、绿色低碳的高质量发展之路,为推进新时代首都发展、实现“双碳”目标、促进共同富裕作出更大贡献,为建设国际一流的和谐宜居之都提供坚实保障。

(二)主要目标。未来五年,按照保护优先、系统治理、绿色发展、强区富民的原则,坚持“大城市带动大京郊、大京郊服务大城市”,坚持规划引领、改革创新、输造并举、补短强弱,市级支持政策保持力度不减、成效更优,生态涵养区绿色发展自觉性、积极性和内生动力更强,政府、市场、社会共同参与生态涵养区生态保护和绿色发展的效果更突出。到2027年,生态涵养区生态保护和绿色发展各项制度更加健全,良性互促局面基本形成,生态产品总值全市领先,生态环境质量指数稳定向好,特色化、差异化的绿色发展水平显著提升,生态产品价值实现能力持续增强,城乡居民收入与经济增长保持同步并进一步缩小城乡收入差距,着力将生态涵养区建设成为展现北京美丽自然山水和历史文化的典范区、生态文明建设的引领区、宜居宜业宜游的绿色发展示范区。

二、坚定不移持续巩固提升生态涵养品质

尊重自然、顺应自然、保护自然,将生态保护作为首要任务,坚守使命、保持定力、接续担当,稳步提升国家生态文明建设示范区和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设水平,巩固扩大国家森林城市创建成果,构建更加稳固的首都生态安全格局,让天更

蓝、山更绿、水更清、人民更幸福。

(三)严格管控生态空间。深化完善国土空间规划体系,加快乡镇域国土空间规划审批和实施,推动流域水生态保护修复规划编制和实施,统筹生产生活生态空间功能优化、复合利用、融合发展,为生态涵养区生态保护和绿色发展提供集约高效可持续的空间支撑。牢牢守住生态保护红线,只搞大保护,不搞大开发,确保区域生态空间只增不减,到2027年,保持生态保护红线范围占市域面积比例不低于27.5%,生态控制区面积力争达到市域面积的75%。

(四)持续夯实生态本底。巩固京津风沙源治理和百万亩造林绿化成果,继续抓好大尺度绿化,见缝插绿、留白增绿,不断扩大绿色空间,筑牢首都生态安全屏障。加快推动实施重要生态系统保护和修复重大工程,强化重要生态系统关键区域保育,推行草原森林河流湖泊湿地休养生息,门头沟区、平谷区、怀柔区、密云区、延庆区总体森林覆盖率保持在66%以上,森林蓄积量及生态碳汇能力进一步提升。落实生物多样性保护规划。加强自然保护地体系建设,提升生态系统多样性、稳定性、持续性,保持生态涵养区生态系统稳定,国家重点保护野生动植物保护率达到95%以上。

(五)不断提升生态品质。坚持自然恢复为主、人工修复为辅,加强森林健康经营和退化林修复,提高生态系统碳汇增量。实施流域水系水生态保护修复,加强密云水库等重要水源地、应急水源地保护,统筹保水与民生、近期与远期,优化密云水库一级保护区

保护路径。深入推进污染防治,持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战,努力让绿水青山蓝天成为首都的靓丽底色。各生态涵养区开展尾矿库、险村险户等各类安全隐患调查摸底,在逐步治理消除隐患的同时,因地制宜实施复垦复种、建设矿山公园、试点光伏发电等。开展塑料污染治理试点。推进完善生活垃圾分类收运处理建设管理体系。

(六)着力增强生态共享。整合破碎绿地斑块,优化绿色空间布局,建设生态化、人文化、品质化的游憩空间体系。构建特色鲜明的郊野公园、体育公园等游憩体系,为居民提供多层次、多样化的服务体验,推进全民共享、全龄友好。完善城市绿道和森林步道体系,与城市慢行系统深度融合发展,以道路干线、河流为依托,构建环、线、面交织的生态游憩网络。进一步开放公园围挡,强化滨水空间服务,提升生态环境获得感。

(七)系统推进科学治理。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,统筹推动“两山三库五河”系统保护。坚持用生态的办法解决生态的问题,加强科技创新与生态保护的融合,推进大数据、人工智能、5G等新技术在生态保护和治理中的应用。推进调查、监测、规划、管控等业务信息化、集成化、网络化,支撑河长、林长、田长“三长”联动。

(八)全面推进协同治理。实施京冀密云水库水源保护共同行动,提升水源涵养功能,协同推进总氮浓度防治。深入推进永定河流域综合治理,实施官厅水库水源保护工程,推动恢复官厅水库饮

用水源功能,打造首都重要战略储备水源地。实施北方防沙带等京津冀地区重要生态系统保护和修复重大工程,打造环京绿色生态带,拓展首都绿色空间,推动生态涵养区与津冀接壤区域共筑首都生态屏障。

(九)切实保障生态安全。有效防范森林火灾,加强现代大型装备、特种灭火装备配备和森林防火道路、蓄水池、防火检查站等防灭火配套设施建设,完善卫星遥感、地面监测、无人机等先进预警监测系统建设。严格防控有害生物入侵,严厉打击非法捕杀、交易、食用野生动物行为,健全生物多样性保护监测评估体系,提升生物多样性保护水平。健全护林防火机制,加强进山人员管控,保障森林资源安全。

三、着力突出生态产品总值对生态涵养区高质量发展引导作用

以稳步增加生态产品总值,不断强化生态保护、夯实生态本底、实现绿色发展为导向,更多依据生态产品总值对生态涵养区进行评价,更多依据生态涵养区生态贡献分配补偿资金,引导生态涵养区更好落实功能定位。

(十)夯实生态产品总值工作基础。编制生态产品目录清单,搭建生态产品信息云平台,摸清生态产品底数。落实国家要求,建立生态产品动态监测制度。加快完成自然资源统一确权登记,清晰界定自然资源资产产权主体,划清所有权和使用权边界。

(十一)建立生态产品总值核算体系。按照国家生态产品总值

核算规范,推进建立反映本市实际的核算指标体系,形成符合首都特点的核算技术规范。建立健全生态产品总值核算工作机制,加快建立完善生态产品总值统计制度,力争2023年底前发布全市及分区生态产品总值核算结果。

(十二)推动生态产品总值核算结果应用。探索将生态产品总值核算结果与生态涵养区综合性生态保护补偿资金分配和绩效考核联动挂钩。突出按照生态产品总值评价生态涵养区,推进生态产品总值核算结果及生态产品价值实现情况适时纳入各区高质量发展综合绩效评价体系。在严格落实生态保护和绿色发展责任的前提下,先在生态涵养区和结对平原区之间试点探索利用结对协作资金实施生态产品总值和地区生产总值交换补偿机制,进而探索在不同功能定位的区之间开展交换补偿,逐步探索新增碳汇抵扣、生态产品总值考核目标等跨区补偿,促进区域优势互补。

(十三)拓展生态优势向发展优势转化路径。探索构建本市基于数字化的生态产品认证标准体系,研究建立生态产品全生命周期价值评价体系,培育生态产品区域公用品牌,提高生态产品市场认可度,促进生态产品价值增值。探索构建特定地域单元生态产品价值评价体系。

四、培育壮大生态涵养区绿色发展内生动力

统筹保护与发展、强区和富民,支持发展符合生态涵养区功能定位的产业,完善全市产业链、供应链布局,提高区域财政收入自给能力,拓宽居民就业和增收渠道。

(十四)强化重点功能区引领作用。支持完善中关村各区分园、怀柔科学城、农业中关村、“一线四矿”、国家级市级旅游度假区、重要交通干线和重点流域沿线等重点功能区域及周边配套基础设施。支持园区主动承接中心城区适宜功能和产业,推动符合条件的入园企业纳入中关村国家自主创新示范区支持范围。做好冬奥会、世园会、世界休闲大会等重大活动场馆后续利用,加快建设京张体育文化旅游带,打造京津冀协同发展的重要节点。加强“三条文化带”传承保护利用,构建融合历史人文、生态风景与现代设施的城市文脉。紧抓“两区”“三平台”建设机遇,推动生态文明领域国际合作,打造服务国家国际交往活动的重要承载区,用“两区”建设助力“两山”实践。

(十五)推动生态涵养区产业差异化、特色化、品牌化发展。严格落实北京城市总体规划和分区规划明确的功能定位和产业定位,支持各区稳步做强主导产业。落实《北京种业振兴实施方案》,扩大大市现代种业优势。按照“小而精、专而特”的原则,支持发展特色农业,促进农业与文旅、科技、教育、城市运行保障融合。支持依托区域资源优势,讲好山区特色故事、开发特色旅游,通过发展乡村民宿,打造特色旅游线路、地理标志产品等促进山区旅游业发展,服务国际消费中心城市建设。支持用好冬奥遗产,大力发展冰雪产业,实现“冰天雪地也是金山银山”。鼓励发展环境友好型产业,完善各领域支持政策,推动生态涵养区生态马拉松、户外运动、数字经济、科创智能、中医药、生命健康等业态发展。

(十六)深化平原区与生态涵养区结对协作。延续结对协作机制,保持结对协作关系不变、横向补偿力度不减。推动平原区优质教育、医疗卫生等资源向生态涵养区输出,促进生态涵养区从平原区引资向引智转变。研究运用市场机制调节用地、用能等资源,促进结对区均衡发展。

(十七)充分发挥市场主体作用。支持生态涵养区培育头部企业、科技型企业、独角兽企业和专精特新企业,提高符合功能定位的产业集聚度和市场竞争力。支持平台型企业在生态涵养区发挥作用,更多服务城市运行、农商精准对接、区域品牌推广等。支持农村集体经济组织发展,提高市场参与能力。支持怀柔科学城、农业中关村等实现科技成果就地转化、科技人才就地创业。鼓励用好“北京科技小院”“博士农场”等农业科技服务平台,强化农业科技支撑。支持发展生态产品价值实现的评估、论证、抵押、交易等专业服务机构。

五、稳步推动基础设施和公共服务补短提质

着眼生态涵养区发展实际需求,统筹乡村基础设施和公共服务布局,推动投资支持由总量供给逐步向结构优化转变,提高补短强弱精准性和财政性资金使用效益,提高当地居民生活品质。

(十八)增强基本公共服务均衡性和可及性。推动优质公共服务资源向生态涵养区布局,支持各区通过合作办学享有优质教育资源,在重点功能区建设一批市级统筹优质学校。支持各区引进优质医疗卫生资源,提升中医药、妇幼保健、精神卫生等服务能力。

提升基层医疗卫生服务能力,在有条件的地区试点建设医养结合设施,推动乡村数字医疗应用场景建设。持续加强基层公共卫生应急能力建设,结合需要建设完善疫情防控基础设施。增加人口集聚区文化体育服务供给,统筹利用城乡交通及景区景点等资源,打造一批有影响力的文化旅游精品线路和体育赛事基地。

(十九)持续改善基础设施条件。进一步提升生态涵养区对外通达效率,加快城市轨道交通平谷线建设,推进通密线、东北环线、京门线等市郊铁路建设,推动京密快速路、国道109新线高速、承平高速等建成通车。转变山区道路建设理念,优先满足公共交通和慢行系统建设需求,推动道路系统与生态景观相融合。在生态涵养区新市镇、特色小(城)镇统筹考虑适度超前的基础设施布局。加强乡村供水保障,因地制宜建设供水设施,推动污水处理骨干管网建设,加强雨水和再生水利用,系统推进地下水超采治理,促进地下水水位逐步回升。推进农村户厕改造提升。深入推进能源革命,加强电力工程建设,在农村清洁供暖、设施农业中推广应用新能源和可再生能源技术,推动剩余村庄基本实现清洁能源替代,进一步提升可再生能源应用规模,促进农村能源绿色低碳转型,为实现“双碳”目标作出更大贡献。

(二十)提升城市精致发展水平。加快融入环首都城市群建设,内靠城区、外联环京,加强规划政策协同,防止市域内平原新城、周边外省市贴边连片发展。畅通交通人员往来,强化产业发展联动,增强公共服务互补,促进跨区功能融合,助力构建以首都为

核心的现代化都市圈。按照“小而美、小而强、小而富”的发展要求,严格落实国土空间规划,更加注重城乡风貌规划设计,严控城市开发建设和人口规模,巩固扩大“基本无违法建设区”创建成果,持续治理浅山区违法建设,深入推进规划和自然资源领域问题整改,有序推进农村违法建房整治,大力提高集约节约用地水平。因地制宜推动老旧厂房、园区和城市公共空间改造,通过城市更新重构城市功能。加快老旧商圈改造提升,制定“一圈一策”方案,完善业态配置,打造特色化、多元化的高品质商圈。大力推进职住平衡,完善交通组织和慢行系统,提高通勤效率。

(二十一)提高社会精细化治理能力。提升生态涵养区生态保护和绿色发展的能力和水平,对履行职责不力的严肃追责问责。充分运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术,落地一批智慧生态环保、智慧园林、智慧水务、智慧文旅、智慧社区等应用场景,推动城市运行“一网统管”,实现城市运行管理“横到边、纵到底”,进一步提高精治水平。坚持党建引领吹哨报到、接诉即办,建立健全领导体系和工作机制,强化市民服务热线与网格化、常态化管理制度衔接,实现多元共治。

六、充分激活乡村要素推动生态涵养区共同富裕

生态涵养主要在农村,生态产业底色是农业,生态保护主力是农民,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴,让“保护生态环境的不吃亏”,更有获得感。

(二十二)深化乡村体制机制改革。推动北京城市总体规划、

分区规划、土地资源利用规划与乡镇域国土空间规划、村庄规划衔接,落实“村地区管”长效机制,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅,发展乡村旅游。深化集体经济薄弱村帮扶行动,基本消除年经营性收入小于10万元的集体经济薄弱村,并建立消薄长效巩固提升机制。支持农村集体经济组织、农民合作社招用农村劳动力,引导农村劳动力就业参保。加强以工代赈,最大化帮助当地居民就近就地就业。整合农村公益性岗位设置,提高岗位工作绩效及收入水平。

(二十三)激发乡村发展活力。坚持党建引领,提高乡村治理组织化、规范化、数字化水平。支持生态农业、设施农业、林下经济发展。做大做强“北京优农”区域公用品牌,做优地理标志农产品,引导平台企业搭建优质农产品销售服务平台。鼓励社会力量参与开发休闲游、健身游、拓展训练、露营等旅游产品,推动乡村观光游向休闲度假游转型升级。拓展乡村民宿非假日经济,鼓励乡村民宿承接商务会议会展。加强乡村旅游从业人员培训指导和技术帮扶,进一步提升服务意识和服务水平,推动乡村旅游提质增效。

七、切实加强生态涵养区生态保护和绿色发展支撑保障

(二十四)加强组织领导。各级党委和政府加强领导,市委生态文明建设委员会加强统筹,生态涵养区生态保护和绿色发展工作专班加强协调,市级有关单位积极履职。生态涵养区区委、区政府压紧压实主体责任,结对平原区区委、区政府主动向前,争取中央单位、社会力量多方参与,形成工作合力。实行“三单”管理,建

立任务清单、政策清单、项目清单,并分年度编制工作计划,滚动编制安排包括产业投资项目、基础设施和公共服务设施投资项目、生态产品价值实现配套项目在内的项目计划,进行台账管理,强化督导考评。

(二十五)注重改革创新。深化国有林场、集体林权制度改革。深化生态保护补偿制度改革,健全以生态环境要素为实施对象的分类补偿制度,完善京冀密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿机制,建立官厅水库上游永定河流域水源保护横向生态保护补偿机制,建立市域内密云水库水源战略储备补偿机制。建立健全生态产品价值实现机制,制定出台本市实施方案。落实生态环境损害赔偿制度。进一步完善河长、林长、田长管理制度体系。健全补充耕地指标跨区域交易和生态涵养区利益保护机制。

(二十六)强化要素保障。深化人才专业服务、管理制度等改革,大力汇聚生态涵养区需要的农业、水务、教育、医疗、科技、金融等各类专业人才,加强绿色职业教育体系和人才培养体系建设,健全市级单位、生态涵养区干部与其他区干部双向交流长效机制,支持生态涵养区培育一批懂技术、善经营、会管理的新型职业农民。加强点状配套设施用地管理,优先利用存量闲置、低效集体建设用地,为一二三产业融合发展及重点项目建设提供用地保障,在生态保护红线、永久基本农田以外区域,允许符合条件的农产品初加工及存储、管理用房和内部道路等辅助设施就近就地建设。持续加

大政府投资支持力度,聚焦有利于促进生态产品价值实现、有利于增强内生动力、有利于撬动社会资本,且符合固定资产投资政策的项目,加强配套支持,积极争取中央预算内资金支持和用好地方政府专项债、REITs 等国家政策性金融工具,提升生态涵养区生态环境品质和产业发展基础。落实财政差异化支持政策,给予生态涵养区倾斜,逐步提高土地出让收入用于农业农村比例,完善涉农资金统筹整合长效机制,提高涉农资金使用效率。

(二十七)统筹发展和安全。牢固树立总体国家安全观,坚持底线思维,增强忧患意识,妥善防范化解各种风险挑战。严格规范政府举债融资行为,化解政府债务风险。织密织牢安全生产责任体系,突出抓好重点行业领域安全监管和隐患排查整治。积极推进韧性城市建设,加强供热、燃气等城市管道更新改造。强化极端天气风险防范应对。科学规划城市防灾减灾功能,完善应急救援体系,提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。

(二十八)强化督查考核。健全生态涵养区生态保护和绿色发展工作绩效考评体系,将考评结果作为各有关区党政领导干部绩效考核、市级财政转移支付额度分配、市级重大活动和重大项目落地选择的重要依据,以及领导班子和领导干部考核评价的重要参考。持续推进生态涵养区领导干部自然资源资产离任(任中)审计全覆盖,加强有关财政资金审计监督。各有关单位、各相关区要知责于心、担责于身、履责于行,重大决策、重大事项、重要情况及时向市委、市政府请示报告。