

000107

北京市人民政府文件

京政发〔2016〕41号

北京市人民政府关于印发《北京市“十三五”时期 土地资源整合利用规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

现将《北京市“十三五”时期土地资源整合利用规划》印发给你们，请认真贯彻实施。



北京市“十三五”时期土地资源 整合利用规划

目 录

前 言	(6)
第一章 发展基础与形势要求	(7)
第一节 主要成效	(7)
第二节 面临形势	(10)
第二章 指导方针和目标	(13)
第一节 指导思想和基本原则	(13)
第二节 规划目标	(15)
第三章 调整优化国土空间开发格局	(17)
第一节 优化土地利用空间结构	(17)
第二节 推动“多规合一”	(23)
第四章 实施建设用地减量发展战略	(26)
第一节 坚守建设用地规模底线	(26)
第二节 严格控制新增建设用地	(28)
第三节 着力腾退盘活存量低效建设用地	(29)
第四节 创新区域统筹规划实施政策机制	(32)
第五章 推进耕地数量质量生态“三位一体”保护	(34)
第一节 坚守耕地保护规模底线	(34)
第二节 推进耕地质量建设	(36)

第三节	强化耕地生态功能	(36)
第四节	健全完善耕地保护政策机制	(37)
第六章	加强绿色空间体系建设	(39)
第一节	努力增加绿色生态空间	(39)
第二节	建立健全生态用地保护政策机制	(42)
附件	规划方案环境影响评价	(43)

前 言

土地资源是指已经被人类所利用和可预见的未来能被人类利用的土地。土地资源整合利用是指在一定的经济、社会、生态和政治条件下,为提高土地资源使用效率、促进区域经济社会全面协调可持续发展,将区域内的土地资源通过某种方式进行统筹规划、综合整治和合理利用的活动。本规划作为北京市“十三五”规划市级重点专项规划之一,是在《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指导下,对北京市土地资源整合利用的进一步延伸和细化,是指导北京市“十三五”时期土地资源整合利用的纲领性文件。

本规划依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《京津冀协同发展规划纲要》、《京津冀协同发展土地利用总体规划(2014—2020年)》、《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《中共北京市委北京市人民政府关于贯彻落实〈京津冀协同发展规划纲要〉的实施意见》、《北京市土地利用总体规划(2006—2020年)》等编制。

本规划规划期限为2016—2020年。

第一章 发展基础与形势要求

第一节 主要成效

“十二五”时期是北京发展具有重大历史意义的五年。在北京市委、市政府的坚强领导下,北京市国土资源系统坚决贯彻落实中央对北京工作重要指示精神,主动适应经济发展新常态,牢牢把握首都城市战略定位,坚决贯彻落实京津冀协同发展战略,始终尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益,重点围绕稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险要求,改革创新、主动作为,“十二五”确定的主要任务目标基本完成,保障和支撑了首都经济提质增效、转型升级和持续健康发展。

土地资源保障服务能力不断增强。实施“总量控制、供需双向调节、差别化”的供地政策,“十二五”时期实际供应国有建设用地19920公顷,较“十一五”时期下降33%,优先保障民生项目用地和高端产业用地需求,实现土地供应总量与首都经济社会发展相协调。不断完善和创新交易方式,土地市场成交经营性用地5148公顷、成交地价款总额约7389亿元,在稳控地价的同时积极营造良性的土地市场竞争环境。按照“瘦身、控增、提速、降债”的思路,推进土地储备开发工作,有效拉动经济增长、加强城市规划建设、增

强政府宏观调控能力的成效充分显现。

土地资源利用方式逐步转变。加强建设用地总量管控,坚持走内涵发展、集约发展之路,2011年至2014年建设用地和城乡建设用地增长速度均明显放缓,2014年建设用地和城乡建设用地增长规模分别为2011年的48.5%和38.6%。严格控制新增建设占用农用地和生态用地,不断加大盘活存量低效建设用地力度,2011年至2014年,征占土地中集体建设用地比例由44.4%升至47.4%。调整产业项目供地审核方式,开展存量工业用地盘活政策研究,加强土地批后监管,健全完善闲置土地处置工作机制,实现国土资源节约集约模范县(市)创建活动全覆盖。全方位、多层次推进土地节约集约利用,2011年至2014年,单位城乡建设用地人口承载力从7037人/平方公里增至7410人/平方公里,建设用地地均GDP从470万元/公顷增至601万元/公顷,分别增长5个百分点和28个百分点,土地节约集约利用水平明显提升。

土地资源管理积极服务民生保障。不断完善住宅用地供应体系,优先安排保障性安居工程用地,加大棚户区改造用地政策支持力度,鼓励企业利用自有土地建设民生住房,连续五年提前超额完成保障性安居工程用地供应,累计供应土地4166公顷,全面完成中央下达我市100万套保障性安居工程建设筹集任务的用地保障任务。积极探索、稳妥推进留地安置、实物补偿等征地多元化补偿安置方式,制定实施征地补偿区片指导价,切实保护被征地农民合法权益。

土地资源保护监管水平不断提升。坚守耕地红线,严格落实基本农田保护目标、高标准基本农田建设任务。强化管控性保护,落实市政府耕地保护责任,严格执行耕地占补平衡制度。推进建设性保护,编制基本农田保护区专项规划,大力实施土地整治,“十二五”时期共批准立项土地整治项目建设总规模 98.57 万亩,预计新增耕地 5.94 万亩,确保全市基本农田数量不减少、质量有提高。不断完善“全面覆盖、全程监管、科技支撑、执法督察、社会监督”的综合监管体系,2011 年至 2014 年,全市立案查处违法用地 36869.1 亩,其中违法占用耕地 3678.2 亩,土地违法违规形势逐步好转。

土地资源管理不断注入新活力。积极推进以土地为基础的不动产统一登记制度及宗地统一编码建设,成为全国首个在全域范围颁发不动产统一证书的省级单位。规范有序推进农村土地管理制度改革,探索集体土地租赁住房用地政策,大兴区农村集体经营性建设用地入市试点工作开局良好。深化行政审批制度改革,审批事项由 80 项精简为 28 项,精简比例达到 65%。

土地资源发展后劲日益增强。加强土地用途管制,进一步严格规范土地利用总体规划修改,坚持统筹区域土地利用,着力优化国土空间开发格局,切实增强土地利用总体规划整体管控作用。深化地籍管理,农村集体土地确权登记发证工作全面完成,北京市第二次全国土地调查主要数据成果得到广泛应用。科技创新能力不断提升,国土资源标准体系初步建立。国土资源监测指挥中心

投入使用,综合监管平台应用全面深化,国土资源“一张图”数据资源不断丰富,“管、建、用”三位一体的信息化管理机制持续完善。

第二节 面临形势

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段,是北京主动融入京津冀协同发展,落实首都城市战略定位,建设国际一流的和谐宜居之都的重要时期,也是加快转变土地资源利用方式和深化土地资源改革的关键时期。在新的历史条件下,必须深刻领会和准确把握中央对北京工作的新要求,科学研判首都经济社会发展面临的新变化和土地资源整合利用面临的新形势。

经济发展进入新常态提出实现用地减量发展的新目标。当前,首都经济发展进入新常态。我们必须按照新常态的内在规律主动适应新常态、引领新常态,通过土地资源利用方式的转变推动经济发展方式的转变,促进经济增长动力从要素投入驱动向创新驱动转换。在土地利用方式上,决不能再以过度消耗土地资源为代价。在经济新常态下,要着力构建“高精尖”经济结构,下大力气推动产业优化升级,提高发展的质量效益,就必须处理好“舍”与“得”的关系,走内涵发展、集约发展之路。正确处理好保障发展与保护资源、保护生态环境的关系,优化土地利用的结构和空间布局,落实最严格的节约用地制度,以“节约减量、集约增效”为主线,大力推进节约集约用地,实现用地减量发展,加快构建土地资源保障首都科学发展新机制。

疏解非首都功能提出盘活存量、优化结构的新课题。市委十一届七次全会强调,要坚持增量控制与存量疏解双管齐下,严格落实各类功能禁止和限制的要求,积极稳妥有序疏解非首都功能。调整和疏解功能,需要做“减法”,只有做好“减法”,腾出空间,舍掉不符合首都城市战略定位的功能和产业,才能放下包袱,轻装前进,给构建“高精尖”经济结构提供空间。因此,要以《京津冀协同发展规划纲要》为统领,按照《北京市新增产业的禁止和限制目录》和《产业转移指导目录》的要求,严格控制非首都功能的产业项目用地供应,加大存量用地盘活力度,积极研究工业企业搬迁后土地的再利用、产业结构升级、用地结构优化等问题。同时,对于北京城市副中心的建设要做好规划,认真总结北京中心城发展的经验和教训,严格控制城市开发边界,避免出现“摊大饼”现象。

贯彻落实五大发展理念提出土地资源改革发展的新任务。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,集中反映了我们党对经济社会发展规律认识的深化,既是关系我国发展全局的一场深刻变革,也是关系土地资源事业的一场深刻变革。我们要把创新摆在土地资源事业发展全局的核心位置,以科技创新为引领,大力推进理论创新、制度创新,依靠创新推动土地资源领域改革发展。要以协调的理念推进首都经济发展质量和效益的提升、推动京津冀协同发展,统筹资源开发保护、优化国土空间开发格局、合理配置城乡资源要素。要以绿色理念全面加强生态建设,坚持节约资源和环境保护的基本国策,坚守生态红线、耕地保护红线、土地资源

消耗上线,根据土地资源承载能力调节城市规模,促进人口、发展与资源环境相均衡。要以开放的理念深化土地资源领域的交流与合作。要以共享的理念树立惠民利民资源观,把保障民生权益落实到土地资源整合利用的各个方面,使广大群众在土地资源领域改革发展中有更多获得感。

第二章 指导方针和目标

第一节 指导思想和基本原则

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神及中央城市工作会议精神,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和对北京工作的重要指示精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实五大发展理念,坚持“五个统筹”,坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度,坚持走“以人文本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的特色新型城镇化道路,主动适应经济发展新常态,深入实施京津冀协同发展战略,着力推进土地资源整合利用,优化国土空间开发格局,切实提高土地资源供给质量和效率,实现用地减量发展,为率先建成小康社会、加快推进国际一流的和谐宜居之都建设、谱写中华民族伟大复兴中国梦北京篇章奠定更加坚实的基础。

基本原则:

坚持优化空间格局。在坚持土地利用总格局基本稳定的前提

下,进一步优化土地利用空间结构,实现土地利用总体规划指标“两减一增”(减耕地和基本农田、减建设用地、增绿色空间)。推动“多规合一”,共同划定三条红线(永久基本农田红线、生态红线、城市开发边界),创新规划实施机制,转变政府职能,提升城市综合治理水平,进而实现“一本规划、一张蓝图”。

坚持用地减量发展。按照“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”的原则,坚决落实最严格的节约用地制度,实施建设用地减量发展战略,坚守建设用地规模底线,严格控制新增建设用地,着力腾退盘活存量低效用地,切实保障符合首都功能用地供应,为优化提升首都核心功能、推进“大城市病”治理、推动京津冀协同发展奠定更加坚实的资源基础。

坚持三位一体保护。按照“耕地保护优先、数量质量生态并重”的原则,坚决落实最严格的耕地保护制度,坚守耕地规模底线,加强耕地质量建设,强化耕地生态功能,推进耕地数量质量生态“三位一体”保护。

坚持加强生态建设。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚决落实最严格的环境保护制度,坚持绿水青山就是金山银山,坚守生态红线,努力增加绿色生态空间,大力推进生态文明建设。

坚持全面深化改革。坚持走新型城镇化道路,深化重点领域和关键环节改革,从重计划配置、项目安排向重市场决定、制度设计转变,做好保障和服务,努力营造适应创新驱动发展要求的土地

资源制度环境,激发土地资源事业发展活力。

第二节 规划目标

按照经济社会发展的总体目标和战略决策,坚持首都城市战略定位,围绕优化提升首都核心功能、建设国际一流的和谐宜居之都、推动京津冀协同发展,统筹高效开发与合理保护,兼顾当前利益和长远发展,进一步提升土地资源基础性、全局性和战略性地位。“十三五”时期,北京市土地资源整合利用的主要目标是:

土地节约集约利用水平显著提升。到2020年,北京市建设用地总规模控制在3720平方公里以内,比现行土地利用总体规划确定的规划目标减少97平方公里;北京市城乡建设用地规模控制在2800平方公里以内,比2014年末现状城乡建设用地规模减少103平方公里;北京市土地开发强度控制在22.7%以内,平原地区土地开发强度控制在45%以内;北京市常住人口总量控制在2300万人以内,人均建设用地面积控制在162平方米左右;完成国家下达的“十三五”时期单位国内生产总值建设用地下降的目标任务。

耕地和基本农田得到有效保护。到2020年,北京市耕地保有量不低于166万亩,基本农田保护面积不低于150万亩;完成永久基本农田划定和国家下达的“十三五”时期高标准基本农田建设任务。

生态建设取得实质性进展。到2020年,完成38万亩平原绿化任务,北京市森林覆盖率达到44%,平原地区森林覆盖率达到

30%以上。

专栏 1：“十三五”时期土地资源整合利用主要指标

序号	规划指标	2020 年	单位
1	常住人口规模	<2300	万人
2	耕地保有量	≥ 166	万亩
3	基本农田保护面积	≥ 150	万亩
4	建设用地总规模	<3720	平方公里
5	城乡建设用地规模	<2800	平方公里
6	人均建设用地面积	162 左右	平方米/人
7	单位 GDP 建设用地下降率	达到国家要求	%
8	市域土地开发强度	<22.7	%
9	平原地区土地开发强度	<45	%
10	全市森林覆盖率	≥ 44	%
11	平原地区森林覆盖率	>30	%

第三章 调整优化国土空间开发格局

习近平总书记在视察北京工作时明确提出,要优化城乡空间布局,统筹考虑人口资源环境承载能力,控制城乡建设用地规模 and 开发强度,划定城市增长边界和生态红线,遏制城市“摊大饼”式发展。“十三五”时期,本市要按照国家的统一部署,以土地利用总体规划调整完善为契机,主动对接京津冀区域“一核、双城、三轴、四区、多节点”空间格局,与北京城市总体规划“一主、一副、两轴、多点”城镇空间结构和“一屏、三环、五水、九楔”生态空间格局协调衔接,在坚持“三圈、九田、多中心”土地利用总格局基本稳定的前提下,进一步优化土地利用空间结构,推动“三规合一”,为优化提升首都核心功能、提高城市治理水平、推动区域协同发展奠定坚实的资源基础。

第一节 优化土地利用空间结构

优化土地利用空间结构要服从于落实首都城市战略定位,优化提升首都核心功能,统筹区域发展的需要,有利于实现土地资源整合利用目标。在坚持土地利用总格局基本稳定的前提下,进一步优化土地利用空间结构,促进“居住向城镇集中,工业向园区集中”,形成更加合理的城镇空间结构,更加优化的基本农田集中分

布区空间布局,更加和谐宜居的生态空间格局。

形成更加合理的城镇空间结构。坚持协调发展理念,坚持走新型城镇化道路。加强与城市总体规划的协调对接,调整优化土地利用总体规划“多点”空间布局,共同形成“一主、一副、两轴、多点”的城镇空间结构,彻底改变以往的城市单中心、“摊大饼”发展模式,构建功能清晰、分工合理、主副结合的格局。

优化基本农田集中分布区空间布局。按照“依托现实、空间和谐、集中连片、不跨区界”的原则,适当调整土地利用总体规划现有“九田”空间布局形成“新九田”。“新九田”要注重促进耕地和基本农田集中连片保护,充分发挥规模生态效应,同时兼顾沿城市主要干道布局,起到严格保护城市通风廊道的作用。优先在“新九田”范围内划定永久基本农田,确保“新九田”范围内的基本农田面积不低于全市基本农田保护面积指标 150 万亩的 50%。

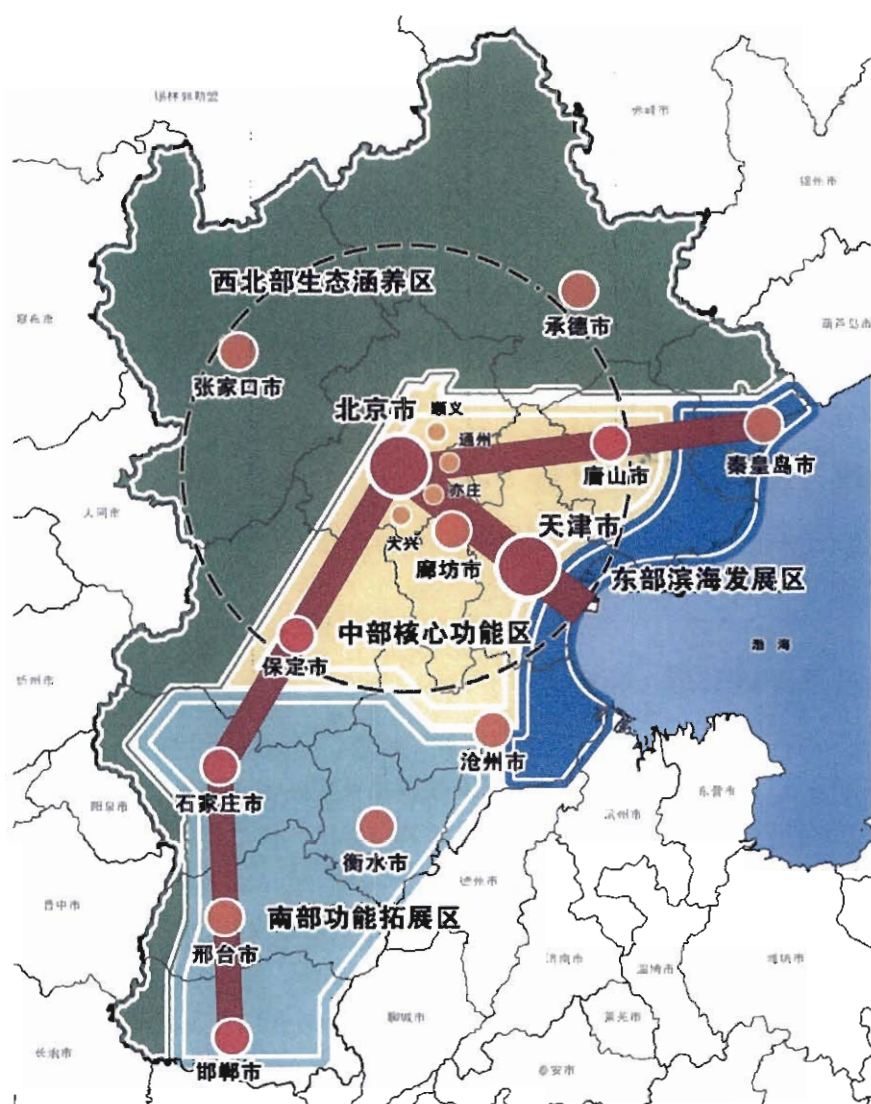
构建和谐宜居生态空间格局。加强与城市总体规划和环境保护规划的协调对接,调整优化土地利用总体规划“三圈”空间布局,将西北部山区作为重要生态源地和生态屏障,平原区以环型的三级公园体系、放射状的九条楔形绿地为主体,通过河流水系、道路廊道、城市绿道等绿廊绿带相连接,共同构建“一屏、三环、五水、九楔”网络化的生态空间格局。

专栏 2:“一核、双城、三轴、四区、多节点”

《京津冀协同发展规划纲要》提出构建“一核、双城、三轴、四区、多节点”区域空间格局。一核:北京市京津冀协同发展的核心;

双城：北京和天津；三轴：京津、京保石、京唐秦三个产业发展带和城镇聚集轴；四区：中部核心功能区、东部滨海发展区、南部功能拓展区和西北部生态涵养区；多节点：石家庄、唐山、保定、邯郸等区域性中心城市，张家口、承德、廊坊、秦皇岛、沧州、邢台、衡水等节点城市。

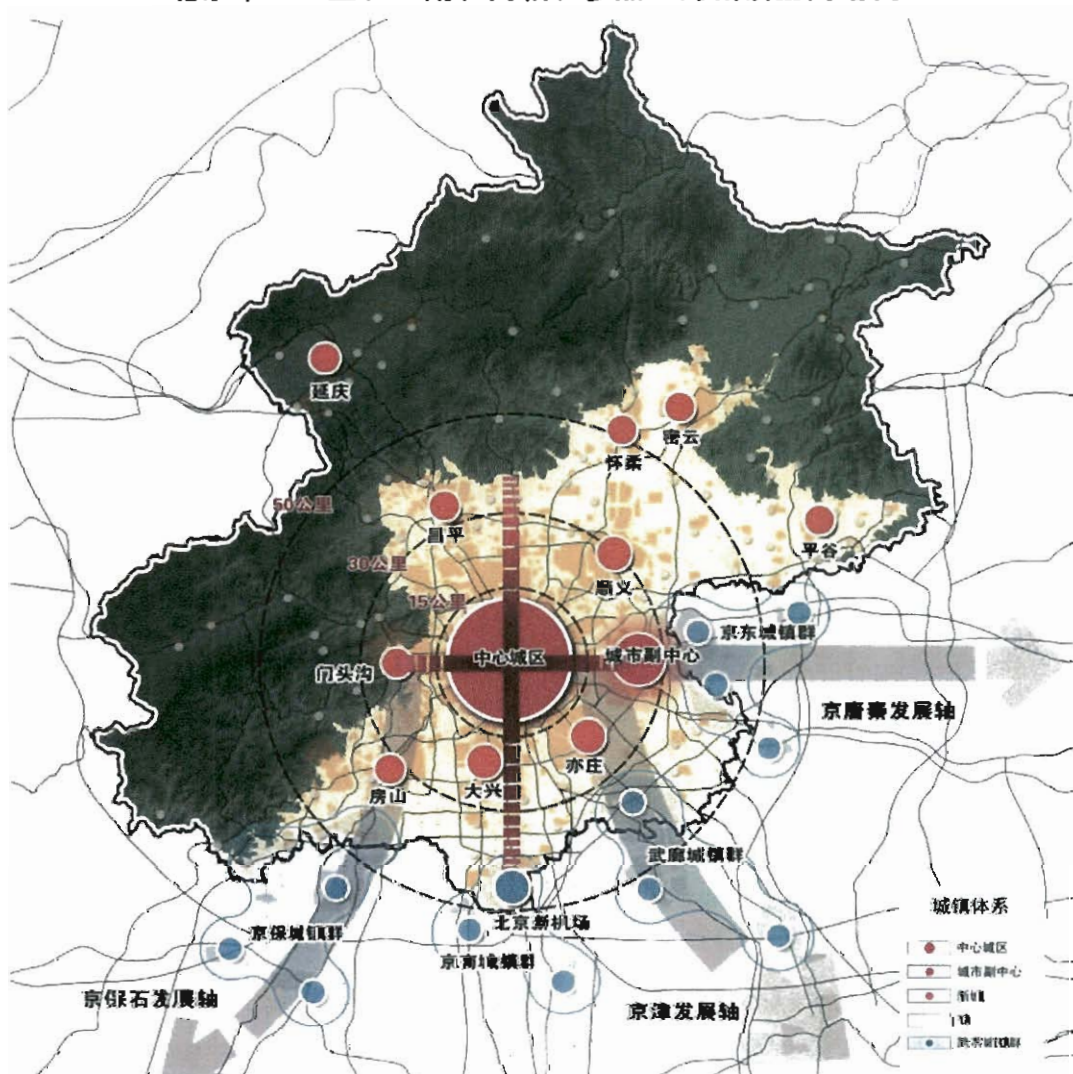
京津冀“一核、双城、三轴、四区、多节点”空间格局



专栏 3：“一主、一副、两轴、多点”

为落实城市战略定位、疏解非首都功能、促进京津冀协同发展,城市总体规划提出构建“一主、一副、两轴、多点”的城镇空间结构。一主:中心城区;一副:北京城市副中心;两轴:中轴线、长安街及其延长线;多点:新城及跨界城镇群(10+4)。

北京市“一主、一副、两轴、多点”的城镇空间结构

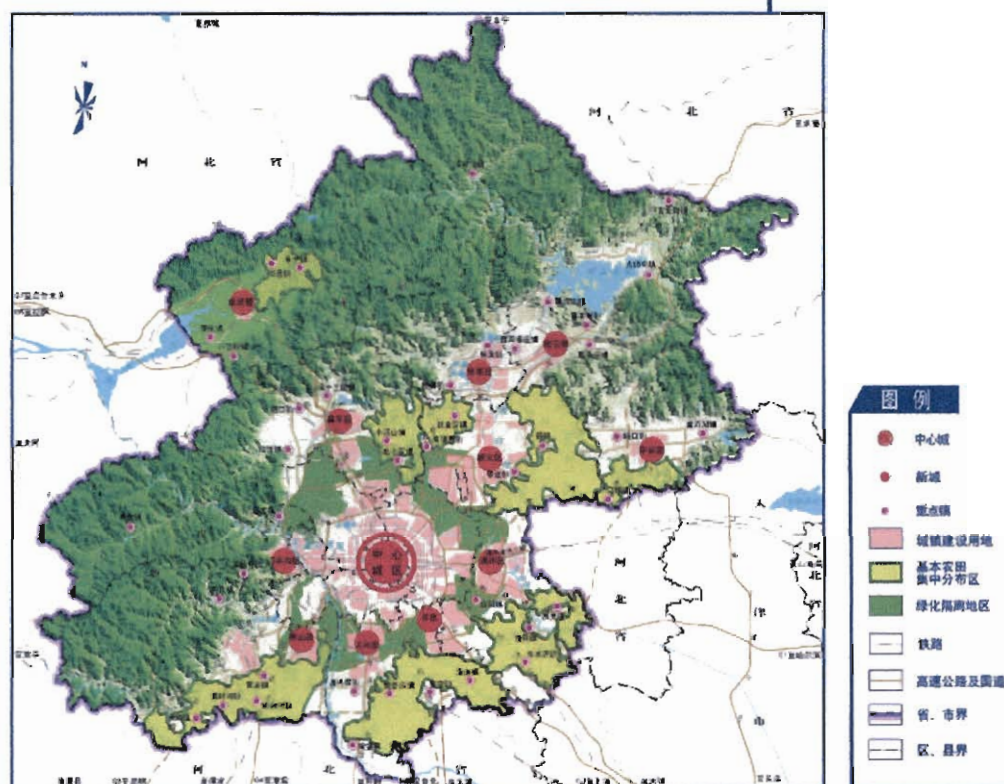


专栏 4：“三圈、九田、多中心”

《北京市土地利用总体规划(2006—2020 年)》提出构建“三圈、九田、多中心”的土地利用空间结构。三圈:指围绕城市中心区的三个“绿圈”,即以第一道绿化隔离带和第二道绿化隔离带地区为主体的环城绿化隔离圈、以“九田”为基础的平原农田生态圈和以燕山、太行山山系为依托的山区生态屏障圈;九田:指规划的九片基本农田集中分布区;多中心:指中心城、新城,以及其它服务全国、面向世界的重要城市节点。

北京市土地利用总体规划(2006—2020年)

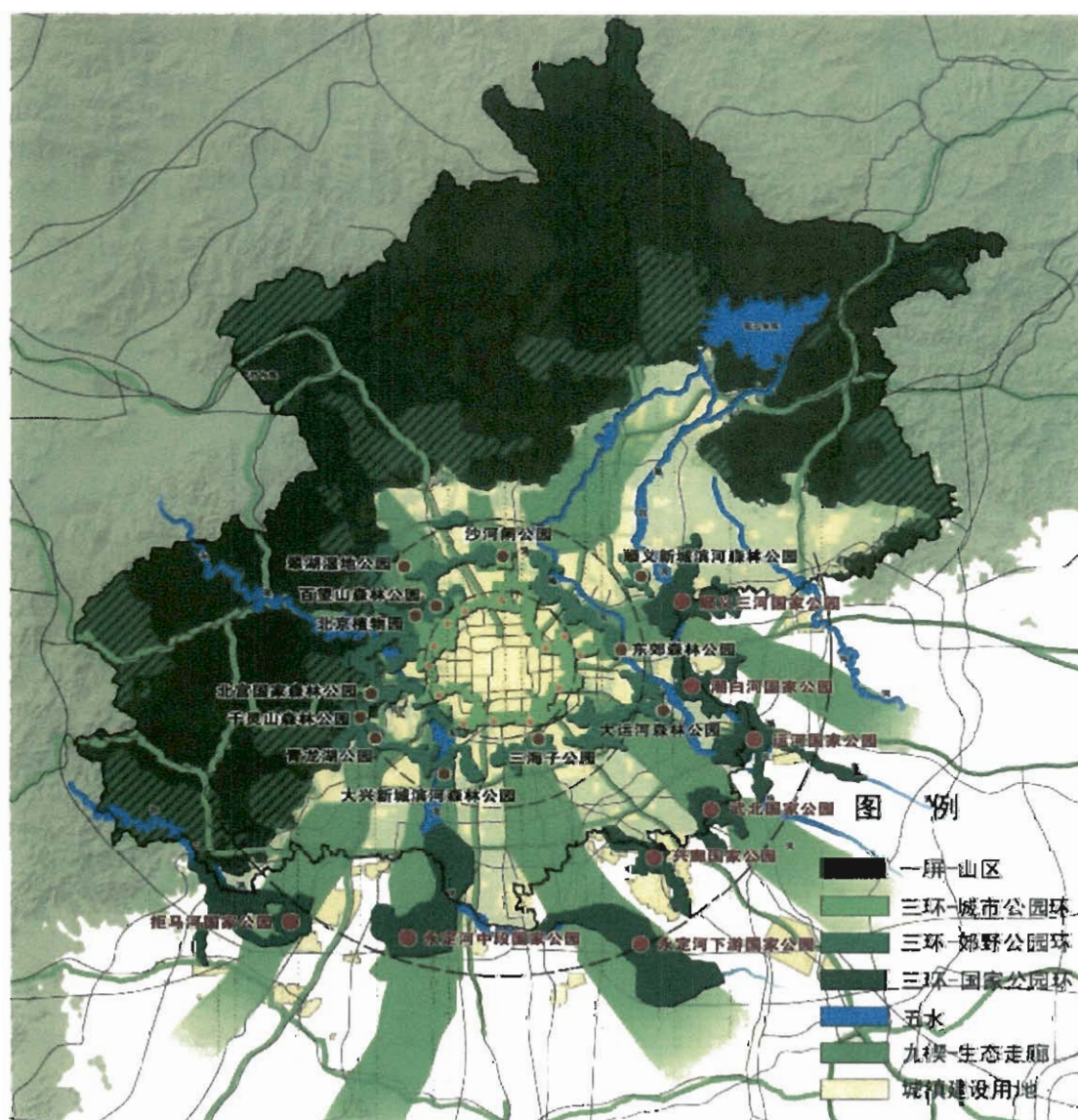
土地利用总体规划空间结构图



专栏 5:“一屏、三环、五水、九楔”

城市总体规划提出构建“一屏、三环、五水、九楔”的市域生态空间格局。一屏:山区生态屏障;三环:一道绿隔城市公园、二道绿隔郊野公园、环首都国家公园;五水:拒马河、永定河、北运河、潮白河、洳河为主构成的河湖水系;九楔:九条楔形绿色廊道。

“一屏、三环、五水、九楔”市域生态空间结构



第二节 推动“多规合一”

按照中央关于推进“多规合一”工作部署要求,以主体功能区规划为基础,以土地利用总体规划为底盘,以资源环境承载力、建设用地总量和强度双控、三条红线为基本约束,形成统一衔接、功能互补、相互协调的空间管控“一本规划、一张蓝图”;创新规划实施机制,转变政府职能,提升城市治理能力,保障“多规合一”顺利实施。

实现规划底图合一。以第二次全国土地调查及其连续变更的最新土地利用现状数据作为底图,统一“多规”各类基础数据的坐标和精度,夯实城市发展本底。

实现规划空间合一。结合市域环境容量以及功能疏解、减量发展的目标,严格划定城市开发边界,遏制城市“摊大饼”式发展。城市开发边界内的城市集中建设区面积约 2268 平方公里,约占市域总面积的 14%。

按照“现状为耕地、现有基本农田应划尽划、山区和六环内基本农田面积比例下降、各区基本农田面积核减比例基本等量”的原则,同步推进永久基本农田和农业生产空间划定工作。在现有基本农田的基础上,重点调出平原地区百万亩造林工程范围内、地下水严重超采地区和土地利用变更调查中的非耕地,优先调入国家下达的城市周边永久基本农田划定任务地块、高标准基本农田地块和优质现状耕地。全市划定基本农田 150 万亩(1000 平方公

里),约占市域总面积的6%;将基本农田全部上图入库,实行严格管理、特殊保护,强化城市开发实体边界和刚性约束作用。在150万亩基本农田的基础上,将变更调查现状为耕地的16万亩优质鲜果园一并纳入耕地保有量考核范围。到2020年,北京市耕地保有量不低于166万亩,基本农田保护面积不低于150万亩。

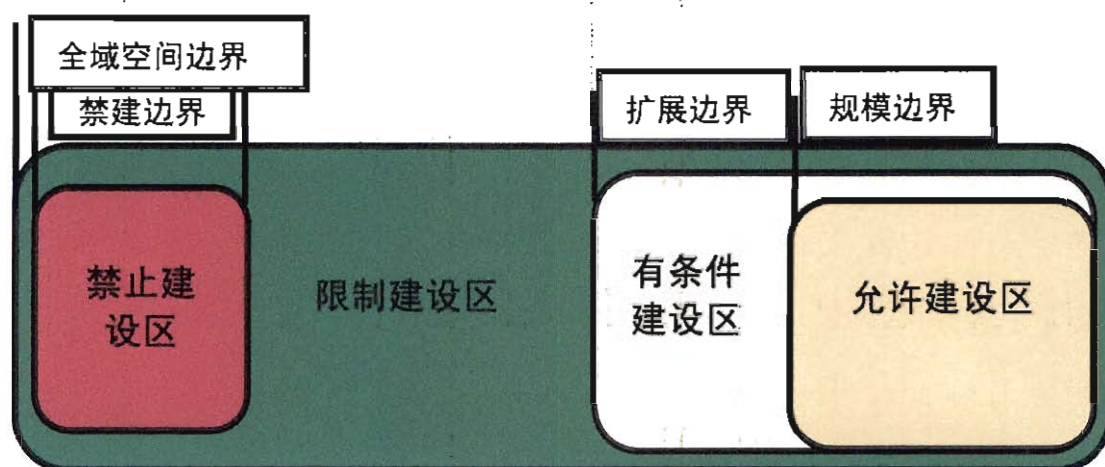
将具有重要生态价值的山区、森林、河流湖泊、基本农田等现状生态资源用地和水源保护区、自然保护区、风景名胜区等法定保护空间及山区城市增长边界以外区域划入生态红线,加强生态用地保护,实现生态红线区面积只增不减、生态功能不断提升。初步划定生态红线区面积约12000平方公里,约占市域面积的73%;其中,平原地区生态红线区面积约2225平方公里,约占平原地区面积的35%。

实现规划目标合一。在协调对接土地利用总体规划“三线三区”和城市规划“两线三区”空间布局和管控规则的前提下,做好土地利用总体规划和城市规划相互衔接,建立目标、指标、坐标一致的平台,实现“多规”在目标、指标和实施时序上协调一致,在总体要求上方向一致,在空间配置上互相协调,在时序安排上科学有序,提高规划的统筹管理水平,形成“一本规划、一张蓝图”。

实现规划管理合一。构建市委、市政府组织领导以及多部门沟通协同机制,创新“多规合一”的审批改革、协调监督机制,推动“多规合一”立法,保障“多规合一”顺利实施。

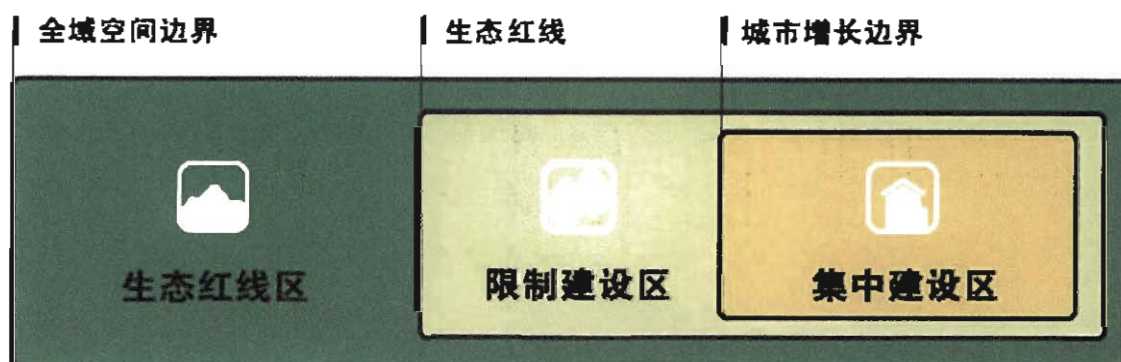
专栏 6：“三界四区”

为加强城乡建设用地空间管制,土地利用总体规划划定城乡建设用地规模边界、扩展边界和禁建边界,形成城乡建设用地允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区 4 个区域。



专栏 7：“两线三区”

为统筹市域空间管制,城市规划划定生态红线和城市增长边界,形成生态红线区、集中建设区和限制建设区 3 个区域。



第四章 实施建设用地减量发展战略

在经济新常态下,既要切实保障符合首都功能用地供应,保持经济中高速增长,又要实现用地减量,推动“大城市病”治理,首都土地资源整合利用工作面临重大发展机遇和巨大挑战。“十三五”时期,要正确处理好保障发展与保护资源、保护生态环境的关系,坚持走以人为本的新型城镇化道路,坚决落实最严格的节约用地制度,实施建设用地减量发展战略,以“节约减量、集约增效”为主线,加快构建土地资源保障首都科学发展新机制。

第一节 坚守建设用地规模底线

坚守建设用地规模底线是落实最严格的节约用地制度的重要前提和基础。要通过实施建设用地总量和强度双控行动,强化城乡建设用地边界管控,严厉打击违法违规用地行为,坚决守住建设用地规模底线,倒逼土地利用方式和经济发展方式转型升级。

实行建设用地总量和强度双控行动。实施建设用地总量控制制度,逐步减少新增建设用地计划指标,控制单位国内生产总值建设用地强度,提高土地利用效率,以土地利用方式的转变促进经济发展方式的转变。到2020年,北京市建设用地总规模控制在3720平方公里以内,比现行土地利用总体规划确定的3817平方

公里规划目标减少 97 平方公里；市域土地开发强度控制在 22.7% 以内，平原地区土地开发强度控制在 45% 以内；完成国家下达的“十三五”时期单位国内生产总值建设用地下降目标任务。

强化城乡建设用地边界管控。按照建设用地“瘦身健体、量入为出”的原则，适当压缩尚未实施的产业功能区和产业园区用地规模，特别是规划建设占用耕地规模。加强建设项目用地预审，严格建设项目用地选址，除对选址有特殊要求的民生改善、生态保护、市政交通基础设施等项目外，其他城市开发和产业等项目原则上应在土地利用总体规划的城乡建设用地边界内选址。依法强化建设项目交通影响评价制度，实现城市功能、土地开发与交通设施协调发展。城乡建设用地边界外，要大力推进存量低效用地特别是集体产业用地的腾退减量，实现城乡建设用地“负增长”。到 2020 年，北京市城乡建设用地规模控制在 2800 平方公里以内，比 2014 年末现状城乡建设用地规模减少 103 平方公里。

严厉打击违法违规用地行为。继续保持对违法违规用地行为的高压态势，强化各部门、各区联动监管，坚决遏制新增违法违规用地，努力实现违法违规用地“零增长”。通过涉地举报和 12336 违法线索受理等方式，将发现的存量违法违规用地情况及时纳入区政府拆违台账，强化基层政府主体责任，促进存量违法违规用地减量。

第二节 严格控制新增建设用地

要坚守用地供应禁止和限制底线,合理安排土地供应的总量、结构和空间布局,切实保障符合首都功能用地供应,优化提升首都核心功能,促进首都率先形成城乡一体的发展新格局。

严控新增不符合首都功能产业用地供应。严把建设项目用地审批关,落实严于国家标准的产业准入政策,严格执行、适时修订新增产业禁止和限制目录。在全市区域内严禁新增一般性制造业和高端制造业中不具备比较优势的生产加工环节的用地供应,严禁新建和扩建除满足市民基本需求的零售网点以外的商品交易市场设施的用地供应,严禁新建和扩建未列入规划的区域性物流中心和批发市场的用地供应。严控新增教育、医疗机构及行政性、事业性服务机构等用地供应。

推进土地供给侧结构性改革。以资源环境承载力为底线,合理编制年度土地供应计划,从严控制土地供应总量,探索建立新增用地供应与存量低效用地腾退挂钩机制,推动非首都功能有序疏解,倒逼用地方式和发展方式转变。着力优化土地供应结构,优先保障必要的基础设施和公共服务设施用地供应,严格控制工矿仓储用地供应,合理把握住宅、商服用地供应节奏和时序,坚决完成国家下达的保障安居工程用地供应任务,保障“高精尖”产业发展项目用地供应,提升优化首都核心功能。增强城市布局的合理性,使住宅、商业、办公、文化等不同功能区相互交织、有机组合,促

进职住平衡。合理安排土地供应空间布局,逐步减少中心城区特别是五环内新增用地供应,重点保障新城特别是北京城市副中心用地供应,加快形成城市功能由中心城和新城共同支撑的格局,引导城市用地供应向中心城区外拓展,促进首都率先形成城乡一体的发展新格局。

第三节 着力腾退盘活存量低效建设用地

腾退盘活存量低效建设用地是有序疏解非首都功能的必然要求,是优化提升首都核心功能的重大举措,是治理“大城市病”的重要抓手。腾退盘活存量低效建设用地是一项复杂的系统工程,要坚持政府主导与市场机制相结合,聚焦重点地区、重点地类,综合施策、稳步推进。

有序腾退四类非首都功能用地。坚决退出一般性产业特别是高消耗产业,引导退出区域性物流基地、区域性专业市场等部分第三产业,推动部分教育、医疗、培训机构等社会公共服务功能疏解,有序推动北京市属行政事业单位向北京城市副中心转移。重点推动城六区特别是东城区、西城区制造业生产环节有序退出和转移疏解。

着力推进集体建设用地腾退减量。2013年末,北京市集体建设用地总规模1536平方公里,其中宅基地565平方公里,集体产业用地488平方公里,公共服务设施用地158平方公里,特殊交通水利设施等用地325平方公里。以宅基地和集体产业用地减量为

重点,集中建设区内 505 平方公里原则上全部实现城市化改造;集中建设区外 1031 平方公里到 2030 年应逐步减至 580 至 680 平方公里,远期还要进一步集约减量。以中心城区绿化隔离带地区为重点区域,优先腾退与地区功能定位不符、低效利用的集体产业用地。按照集中建设区全部城市化、六环内限建区减量 50%、六环外限建区减量 30%、生态红线区减量 26% 的原则,到 2030 年全市集体产业用地面积较现状减量 50% 至 60%,到 2050 年实现减量 70% 至 75%。

积极盘活存量低效建设用地。研究制定促进征而未供、供而未用土地有效利用政策,严格执行依法收回闲置土地或征收土地闲置费的规定,不断加大闲置土地的认定、公示和处置力度。制定完善土地节约集约利用配套法规和规范。积极稳妥推进大兴区农村集体经营性建设用地入市试点,及时总结经验、不断完善,形成可复制、可推广的改革成果。创新集体土地利用方式,保障农村基础设施用地需求。在满足公共利益需要和符合规划的前提下,按照“平等协商、市场取向、利益共享、多方共赢”的原则,积极探索促进低效用地再开发政策,积极推进国有企业低效用地盘活利用,实现存量和增量建设用地的差别化管理,在促进低效用地盘活利用的同时,切实加大符合首都功能用地有效供应。

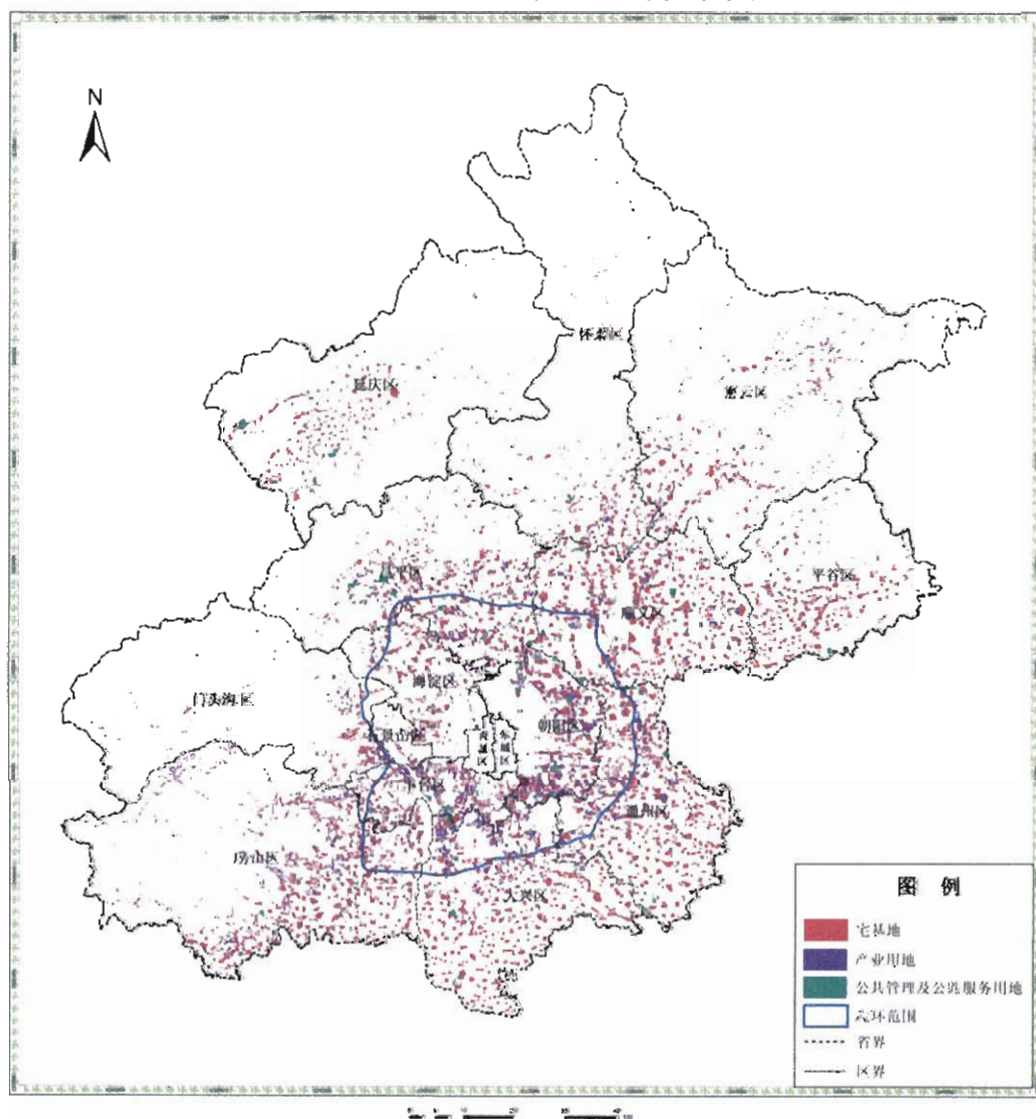
加强腾退空间管控。统筹规划使用非首都功能疏解腾退空间,主要用于优化提升首都核心功能、改善民生条件、完善历史文化名城保护建设、加强生态保护、增加公共服务设施。研究提出疏

解腾退空间的管理和使用方案,确保“人随功能走,人随产业走”,坚决防止腾退空间非首都功能和人员再聚集。

专栏 8:“集体建设用地”

2013 年末,北京市集体建设用地 1536 平方公里,其中宅基地 565 平方公里,集体产业用地 488 平方公里,公共服务设施用地 158 平方公里,特殊交通水利设施等用地 325 平方公里。

北京市集体建设用地分布图



第四节 创新区域统筹规划实施政策机制

统筹规划、政策、经济等手段,创新区域统筹规划实施政策机制,有序推出促进用地减量发展的改革举措和配套措施。

落实区政府用地减量主体责任。结合土地利用总体规划调整完善和城市总体规划编制,在做好“两规”衔接的基础上,按照规划确定的建新拆旧比例,将规划期内“建新”和“拆旧”建设用地指标同步下达各区,并将“拆旧”任务作为减量化指标逐年分解下达,明确区政府“拆旧”主体责任。将“拆旧”任务完成量与年度土地供应、政府政绩考核指标挂钩,强化责任落实和全过程监管,形成责任倒逼机制。

组织编制实施单元规划。原则上以乡镇为基本单元组织编制实施单元规划,按照单元内规划确定的建新拆旧比例,整建制研究确定建新拆旧地块;按照“肥瘦搭配”的原则,通过城乡建设用地增减挂钩政策,将建新拆旧地块捆绑实施,统筹平衡区域实施成本、收益和建设时序,优先将土地收益用于实现减量任务。

建立城市开发边界内、外区域统筹实施机制。在将城市开发边界内建新地块与边界外拆旧地块捆绑实施的基础上,建立城市开发边界内、外区域统筹实施机制。支持各区政府研究制定横向合理的利益平衡机制,加大对城市开发边界外地区的财政转移支付力度,并给予农村集体经济组织和农民一定的经济补偿,推动辖区内地区间建立横向合理的利益平衡机制,实现建设开发权由城

市开发边界外向边界内转移。

创新盘活存量工业用地政策。研究制定盘活存量工业用地相关政策,通过土地储备、改造升级、转型开发等途径,鼓励引导企业盘活现有存量用地,实施产业转型,结构调整,提高存量工业用地的利用效率。加快存量低效工业用地周转及循环利用的土地政策研究,运用市场化机制建立已出让工业存量用地退出机制。

改革土地储备项目成本分摊机制。加强对现有土地储备在施项目梳理,严格成本核算,研究“先供先摊”工作机制,按照试点先行的原则稳步推进,制定具体操作流程和管理办法,研究剩余土地减量供应或用于完善首都核心功能的可行性。

第五章 推进耕地数量质量生态 “三位一体”保护

党中央、国务院高度重视耕地保护工作。党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和中央经济工作会议、扶贫攻坚工作会议、城市工作会议及农村工作会议就严防死守耕地保护红线,确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重等提出了新的更高要求。“十三五”时期,要坚决落实最严格的耕地保护制度,坚守耕地规模底线,加强耕地质量建设,强化耕地生态功能,推进耕地数量质量生态“三位一体”保护。

第一节 坚守耕地保护规模底线

落实最严格的耕地保护制度,首先要坚守耕地规模底线。“十三五”时期,要进一步加大土地利用规划计划管控力度,严格建设占用耕地审批,强化耕地保护执法,坚守耕地保护规模底线。到2020年,北京市耕地保有量不低于166万亩,基本农田保护面积不低于150万亩。

加大土地利用规划计划管控力度。按照“以补定占、量力而行”的原则,通过调整完善土地利用总体规划,适度压缩规划建设占用耕地规模;将永久基本农田红线作为城市开发建设的实体边

界,强化对耕地占用、城市扩展的刚性约束,引导建设用地串联式、组团式、卫星城式布局,尽量避让优质耕地。加强年度土地利用计划与土地利用总体规划的衔接,逐步减少新增建设用地指标和建设占用耕地指标。土地整治补充的耕地和土地利用总体规划修改补划的基本农田应优先在“新九田”范围内布局,促进耕地和基本农田在“新九田”范围内集聚。

进一步严格建设占用耕地审批。严格执行以补定占、先补后占规定,引导建设不占或少占耕地。加强建设项目选址论证,确需占用耕地的应尽量占用等级较低的耕地。在建设项目预审环节,加强耕地补充方案审核,严格落实占补平衡。建设用地审批和农转用项目审查时,要严格审查补充耕地落实情况,达不到要求的,不得通过审查。

强化耕地保护执法监察。充分利用卫星遥感、动态巡查、网络信息、群众举报等手段,健全“天上看、地上查、网上管、群众报”违法行为发现机制,对耕地和基本农田进行全天候、全覆盖监测。在土地卫片执法检查的基础上,继续完善基本农田视频监控网建设,对城乡结合部地区、耕地集中连片区域和土地违法违规行为高发地区,进一步加大执法查处力度频度。认真落实违法行为举报制度,坚持重大典型违法违规案件挂牌督办制度,对占用耕地重大典型案件及时进行公开查处、公开曝光。严格执行《违反土地管理规定行为处分办法》,积极配合监察机关追究有关人员的责任。

第二节 推进耕地质量建设

落实最严格的耕地保护制度,要坚持耕地数量和质量保护并重。“十三五”时期,要在坚守耕地保护规模底线的基础上,切实加强耕地质量建设。

推进土地整治和高标准基本农田建设。编制实施新一轮土地整治规划,鼓励社会资金投入,加大对“新九田”的土地整治力度。加强土地整治项目的建设后管护,严禁土地整治后又被非农业建设占用,多措并举提高整治土地的质量等级。通过农村土地整治建设,完成国家下达的“十三五”时期高标准基本农田建设任务,形成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强,与首都现代农业生产和经营方式相适应的高标准基本农田。

实施耕作层剥离再利用制度。耕作层土壤是耕地的精华和不可再生的资源。根据国土资源部有关政策要求,研究制定耕作层土壤剥离利用政策,重点对建设占用耕地特别是基本农田的耕作层予以剥离,剥离后主要用于中低产田改造、高标准基本农田建设和土地复垦,以增加耕作层厚度、改善土壤结构。

第三节 强化耕地生态功能

耕地是自然生态特别是农业生态系统的重要组成部分,是实现“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的重要载体。“十三五”时期,要切实发挥耕地和基本农田的规模效应和生态屏障作用,适时

开展耕地轮作休耕试点,加强农业生态保护和修复,不断提高耕地的绿地、景观等生态功能。

切实发挥规模生态效应和生态屏障作用。科学合理布局永久基本农田,实现耕地和基本农田集中连片保护,注重发挥规模生态效应。严格划定城市周边永久基本农田,构建起城市的绿心、绿肺、绿带,并与城市周边河流、森林等自然生态用地一起,在中心城与组团之间、组团与新城之间构筑城市生态屏障,促进城市“跳出去、串联式、组团式”发展,整体提升城市生态景观环境质量。

适时开展耕地轮作休耕试点。按照国家的部署安排,以地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化区为重点区域,适时开展耕地轮作休耕试点,通过轮作、休耕、退耕、替代种植等多种方式,在节省农业用水的同时,有效缓解地力严重透支、水土流失、地下水严重超采、土壤退化、面源污染加重等影响耕地生态功能的突出矛盾。

加强耕地生态保护和修复。在农业发展中更加重视耕地的生态功能,积极推广农业减排循环技术应用,大力发展生态友好型现代农业和高附加值的观光休闲农业。加大农业面源污染防治力度,实施化肥农药零增长行动,通过扩种绿肥、推广农作物秸秆还田和增施有机肥等途径,尽可能地减少化肥农药的施用量,保护和修复农用地特别是耕地的生态功能,促进农业生态系统良性循环。

第四节 健全完善耕地保护政策机制

综合运用经济、法律、行政等手段,健全完善耕地保护政策机

制,形成支撑合力,为推进耕地质量数量生态“三位一体”保护提供保障。

强化基层政府耕地保护主体责任。进一步健全完善耕地保护责任目标考核办法和评价标准,实行耕地数量和质量考核并重。加大耕地保护目标在经济社会发展和领导干部政绩考核评价指标体系中的权重,考核结果作为对领导班子和领导干部综合考核评价的参考依据。健全完善领导干部耕地保护离任审计制度,落实基层政府保护耕地的主体责任。

完善耕地保护约束激励机制。适当提高非农业建设占用耕地特别是基本农田的成本。完善相关政策机制,调动广大农民和社会保护耕地和基本农田的自觉性、积极性、主动性。积极促进土地税费制度改革,探索建立按照开垦同等质量耕地成本缴纳耕地开垦费的制度。

积极争取区域统筹耕地占补平衡新机制。按照国家的部署安排,探索通过补充耕地与改造耕地相结合的途径,落实耕地占补平衡。积极争取国家政策支持,对由国家统筹落实耕地占补平衡之外的建设项目,按照“边补边占”的方式落实耕地占补平衡;对于南水北调中线、北京新机场等国家重大项目建设占用耕地的,由建设单位依法足额缴纳耕地开垦费履行占补平衡义务;积极探索京津冀区域或在全国范围内的统筹耕地占补平衡政策,加快建立市场化的耕地易地占补平衡新机制。

第六章 加强绿色空间体系建设

加快推进生态文明建设是落实首都城市战略定位、建设国际一流的和谐宜居之都的必然要求,是广大市民最大的关切。“十三五”时期,要把生态文明的旗帜举得更高,坚持保护环境基本国策,牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持绿水青山就是金山银山,加强京津冀生态保护协作,深入推进生态工程建设,努力增加首都绿色生态空间,建立健全生态用地保护政策机制,加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

第一节 努力增加绿色生态空间

扩大生态空间,恢复退化生态系统是建设和谐宜居城市的重大任务。“十三五”时期,要坚持推进实施一批重大生态工程,多元增绿,抓住疏解非首都功能,部分土地利用空间将得到一定释放的机遇,争取更多土地资源用于生态建设,打造自然健康、结构合理、功能强大的绿色生态系统,增强生态服务功能,让市民更方便的亲近自然。

建设生态宜居的园林绿化城市环境。中心城区要按照“一绿建成、全面实现城市化,二绿建好、加快城乡一体化”的总体目标,以绿化隔离地区为重点区域,大力推动存量低效用地特别是集体

建设用地的腾退减量,实现“减量、提质、增绿”,坚决遏制“摊大饼”式发展。到2020年,第一道绿化隔离地区腾退空间全部用于绿化,第二道绿化隔离地区拆迁腾退增加绿化面积12万亩。北京城市副中心要建设蓝绿交织、水城共融、多组团集约紧凑发展的滨水绿色生态城市,形成“多河富水蓝网穿插、大尺度绿色空间环绕”的生态格局。北京城市副中心、顺义要发挥滨水空间在城市空间中的统领地位,建设滨水活力新城。大兴、亦庄要以绿色开放空间为核心组织城市空间。延庆、密云、怀柔、平谷、昌平、门头沟、房山要强调周边山水环境对城市空间形态的作用与影响。功能性小城镇要整体推进绿地系统建设,打造一批花园式生态镇,为承接中心城功能疏解奠定良好的环境基础。村庄要突出乡土味道,实现周围园林化、村内道路绿荫化、河渠公路风景化、基本农田林网化。

扩大平原地区森林空间。继续完善平原地区主要道路、河流两侧绿色生态廊道,力争实现绿不断线、景不断链。不断挖潜废弃坑塘藕地、撂荒地、荒滩荒地、砂石坑、边角地、农村沟路河渠等空闲地,实施多元增绿。加大地下水严重超采区、重要水源地保护区退耕还林力度,推动实施通州、大兴、房山等平原地区退耕还林工程,进一步完善平原地区城市森林格局。“十三五”时期,要完成38万亩平原绿化任务,平原地区森林覆盖率达到30%以上,比“十二五”末提高5个百分点,形成环绕城市的大尺度城市森林。

巩固山区绿色生态屏障。广泛推广应用抗旱节水新技术、新材料,通过多种形式的绿化措施,实施20万亩宜林荒山绿化、100

万亩低质生态公益林升级改造、100 万亩封山育林,全市宜林荒山绿化全面完成。在继续做好固体矿山采矿权延续和关闭工作的基础上,切实加大关停废弃矿区的治理力度,运用生物和工程措施恢复植被和生态景观,到 2017 年全部建成绿色矿山,并在综合条件相对较好的地段推进矿山公园建设。

共同建设京津冀区域生态屏障。加强与北京周边区域生态合作,努力构建“东西南北多向连通、河湖路网多廊连接、森林湿地环绕”的生态格局,共筑区域生态屏障。启动实施密云水库上游张承两市五县 600 平方公里生态清洁小流域治理工程,加快实施 50 万亩京冀生态水源林工程,在张承地区实施 10 万亩农业节水工程和坝上地区退化林分改造试点工程,筑牢北部张承生态功能区生态屏障。共同推动京东南大型生态林带建设,重点加强北京新机场临空经济区周边绿化,在通州、大兴和武清、廊坊等跨界地区集中连片实施退耕还湿、退耕还林工程,在南部地区形成大尺度的绿色开敞空间。以潮白河、北运河为轴线,加强流域森林湿地建设,在东部地区构筑与廊坊北三县相连接的绿化生态带。以永定河为轴线,加强流域综合治理,恢复流域生态功能,实现永定河全流域治理,打通西部地区生态廊道。加强与津冀区域协作,打造一批跨区域的国家级自然保护区、国家森林公园、国家湿地公园。以京沈客专、京唐城际、京霸铁路、京张铁路、京昆高速等主要通道及北运河、永定河等主要河流为重点,合作建设区域生态廊道,形成互联互通的区域生态网络。

第二节 建立健全生态用地保护政策机制

科学完善的制度是推进生态文明建设的根本保障。“十三五”时期,要强化生态红线管控,加强生态保护责任监管考核,完善区域生态保护补偿机制,为加强绿色生态空间体系建设创造良好的条件。

强化生态红线管控。以山、水、林、田、湖等生态资源现状为基础,严格规范生态红线的划定、维护和调整程序,明确生态红线区的保护责任和目标,以整体生态保育和生态修复为重点,加强生物多样性保护,不断提高生态红线区各类生态资源的质量,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。加快规划建绿、拆违还绿,将实施的成熟生态用地逐步纳入生态红线区,做到生态红线区面积只增不减。

严格生态保护责任考核。将能源消耗、环境损害、生态效益纳入政府年度绩效考评体系。推进落实差异化的生态保护目标责任制,开展生态环境负债表编制、领导干部生态保护责任离任审计试点,对违背科学发展要求,造成生态环境严重破坏的要记录在案,实行终身追责。

完善生态保护经济补偿机制。按照“谁污染、谁治理,谁收益、谁补偿”的原则,科学界定生态保护者与受益者权利义务,加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。共同推动建立京津冀跨区域横向生态补偿机制,引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间,通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施补偿。

附件

规划方案环境影响评价

根据《中华人民共和国环境影响评价法》第二章第七条的有关规定,开展本规划环境影响评价。

第一节 评价任务、依据与原则

一、评价任务

本规划环境影响评价的主要任务是通过规划实施后、特别是各类建设实施后可能引致的环境影响进行分析、预测和评价,指出可能产生的环境效益及其问题,提出预防或者减缓不良环境影响的对策和措施,保证规划目标的实现。

二、评价依据

(一)相关法律、法规与规章

- 1.《中华人民共和国环境保护法》
- 2.《中华人民共和国环境影响评价法》
- 3.《中华人民共和国水土保持法》
- 4.《中华人民共和国防沙治沙法》
- 5.《中华人民共和国森林法》
- 6.《中华人民共和国草原法》
- 7.《中华人民共和国水法》

- 8.《中华人民共和国土地管理法》
- 9.《中华人民共和国城乡规划法》
- 10.《基本农田保护条例》
- 11.《北京市实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》
- 12.《北京市森林资源保护管理条例》
- 13.《北京市水资源管理条例》
- 14.《北京市城市河湖保护管理条例》
- 15.《北京市基本农田保护条例》

(二) 相关技术文件

- 16.《省级土地利用总体规划环境影响评价技术指引》

三、评价原则

科学、客观、公正原则。综合考虑规划实施后对生态系统及其服务可能产生的影响,为决策提供科学依据。

系统性原则。本规划的环境影响评价分别就规划目标、用地规模、结构和布局等方面的环境影响分别进行评价,系统地涵盖本规划各方面与各层次的内容。

可操作性原则。在进行本规划环境影响评价的过程中,考虑到本规划的战略性和政策性以及对实践的指导性,采用定量与定性相结合的评价方法,使评价具有可操作性。

第二节 生态环境现状分析

北京市地处华北平原西北部,西部山地属太行山脉,北部山地

属燕山山脉,东南面向华北平原。受地形、地貌、水文与气候条件等自然因素和人类活动的综合作用,全市土地资源整合利用面临的生态环境问题主要是水资源短缺与水生态失衡、地质灾害、水土流失和土地沙化等问题。

一、水资源短缺与水生态失衡

北京市社会经济的快速发展加剧了水资源短缺的局面,各种人工干扰导致城市水文过程及其功能发生了较大的改变。北京是世界上严重缺水的特大城市之一,人均水资源量 100 立方米左右,远低于国际公认的人均 300 立方米的极度缺水标准;城市硬化地表面积增加,造成雨水资源大量流失,城市排水压力加大;地下水回补过程严重受阻,湿地逐渐萎缩;河道渠化、固化现象普遍。水资源和水生态安全已成为北京实现可持续发展的瓶颈。

二、地质灾害

北京地区存在泥石流、滑坡、崩塌(滑塌)、矿山地面塌陷、地裂缝、地面沉降等多种地质灾害,其中较为严重的地质灾害包括泥石流、滑坡、崩塌(滑塌)、矿山地面塌陷和地面沉降。从空间分布上看,山区是泥石流、滑坡、崩塌(滑塌)、矿山地面塌陷等地质灾害的集中分布区,而平原地区则存在着地裂缝、地面沉降等地质灾害的威胁。在人类开发利用各种资源的过程中,一些不合理的活动,如山区不合理的放牧和旅游开发、平原区地下水开采、建设用地位于地裂缝附近等,为地质灾害的发生埋下了隐患。

三、水土流失

水土流失是由地面径流作用于土壤引起的土壤侵蚀,易造成土地资源破坏、淤积、干旱、洪涝等灾害,最终导致生态环境恶化。北京市域范围内地形以山地为主,其中绝大部分为坡地,坡度 $>25^{\circ}$ 的陡坡面积约占三分之二,这些地区水土流失范围分布较广,部分地区水土流失程度严重,是北京市山区比较突出的土地生态环境问题。

四、土地沙化

土地沙化是威胁北京市土地生态系统的重要因素。北京市区周边地区裸露土地与沙性土壤的农田,是北京重要的当地沙尘源。尽管北京市沙尘暴的来源并非主要来自北京地区的沙化土地,但本地的土地沙化将增加扬沙、浮尘和沙尘暴发生的频率和程度。

第三节 规划环境影响的预测与评价

采取对比分析法、指标法对本规划的环境影响进行定性和定量评估。

一、规划目标评价

本规划第二章提出了“坚持加强生态建设”的基本原则和具体的规划目标。到2020年,北京市森林覆盖率不低于44%,平原地区森林覆盖率达到30%以上。

本规划第三章提出了“构建和谐宜居生态空间格局”,对全市的生态用地布局进行了统筹安排。

本规划第六章做出了“加强绿色生态空间体系建设”的总体部

署,明确了全市生态建设领域的具体工作任务,提出了具体的管控措施和政策,有利于区域整体生态质量的提高以及人居环境的改善。

总体上,本规划按照建设国际一流的和谐宜居之都的目标要求,从战略高度上明确了推进生态环境保护与土地资源整合利用的协调发展,环境保护和生态建设保护目标与其他规划目标具有较高的一致性,对土地生态环境的改善具有非常积极的意义,有助于保障土地资源的可持续利用。

二、土地利用规模与布局评价

(一)耕地和基本农田方面

本规划明确,到2020年,北京市耕地保有量不低于166万亩,基本农田保护面积不低于150万亩,核减的耕地和基本农田原则上用于生态环境建设,严格控制建设占用,将有利于维护生态过程的连续和完整,以及区域生态系统服务的发挥和生态系统的修复。

本规划提出,要以水资源承载力为基础,耕地和基本农田退出地下水严重超采区、避让自然保护区的核心区、15至25度坡地等具有较高生态价值和生态敏感性的地区,并通过划定永久基本农田红线,控制了建设用地扩张,满足了维护城市生态安全以及加强耕地和基本农田保护的双重需求。

(二)建设用地方面

本规划提出,到2020年,全市建设用地总规模控制在3720平方公里以内,比现行土地利用总体规划确定的规划指标3817平方

公里减少 97 平方公里；北京市城乡建设用地规模控制在 2800 平方公里以内，比 2014 年末城乡建设用地减少 103 平方公里；北京市土地开发强度控制在 22.7% 以内，平原地区土地开发强度控制在 45% 以内。通过实施建设用地减量发展战略，将有利于生态环境修复和格局构建。

本规划明确，要加强与城市规划的协调对接，调整优化土地利用总体规划“多中心”空间布局，共同形成“一主、一副、两轴、多点”的城镇空间结构，彻底改变以往的城市单中心、“摊大饼”发展模式，构建功能清晰、分工合理、主副结合的格局。通过引导推动中心城区人口、产业向新城和周边地区疏导，缓解中心城区人口与资源紧平衡，推动交通拥堵、空气污染、城市热岛效应等“大城市病”治理，减少建设用地及其承载的经济社会活动对生态环境的破坏。

（三）生态用地方面

本规划提出，要加强与城市规划和环境保护规划的协调对接，调整优化土地利用总体规划“三圈”空间布局，将西北部山区作为重要生态源地和生态屏障，平原区以环型的三级公园体系、放射状的九条楔形绿地为主体，通过河流水系、道路廊道、城市绿道等绿廊绿带相连接，共同构建“一屏、三环、五水、九楔”网络化的生态空间格局。通过扩大环境容量，加强生态空间管护，促进生态环境质量显著提升，将有助于加强城市绿色屏障作用，进一步发挥生态涵养、调节气候、水土保持等作用，有效保护并促进生态环境全面协调可持续发展。

三、与相关规划协调度分析

在确定规划目标、各类用地规模和布局,制定规划管控和实施措施时,本规划重点与《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》及相关专项规划进行了衔接。

四、不良环境影响分析

本规划的实施可能对生态环境产生一些负面影响。如:农业生产可能造成一定程度的面源污染,不恰当的耕作方式也会导致地表裸露增加、土地沙化加剧等土地退化问题;现状建设用地总规模仍然会有所增加;硬化地表的增加会导致地下水补给减少,并可能加剧对水资源、大气和土壤的污染和热岛效应;交通设施用地的增加,会加剧景观破碎化,并造成生物栖息地的分割。但是,这些可能产生的不良影响可以通过有效的减缓措施加以规避或减轻。

第四节 减轻不良环境影响的对策及措施

为避免或消减规划实施对生态环境带来不良影响,应切实做好以下减缓措施:

坚持量水发展、生态优先,严格控制农业生产污染。全面推广高标准节水技术,提高用水效率,大力发展高效节水农业;坚持生态优先,在农业发展中更加重视耕地的生态功能,大力发展生态友好型现代农业;严格控制养殖业污染和农药化肥污染,促进农业生态系统良性循环。

加强工程建设过程中环境保护和建设后环境修复。在工程建

设过程中要注意对环境的保护,减少施工过程中的扬尘、噪声等污染,避免建筑废料的不当处理对周边水土环境造成的影响;在建设后进行环境修复和整治,减缓建设施工过程中带来的不良影响。

加强生态建设,改善区域生态系统健康水平。继续加强生态建设,注重体现绿化林业的多种属性,不断优化扩展绿地林地功能,提升城区绿地服务社会市民的综合功能,增强郊区林地的综合生态效益;坚持科技领先,不断提升绿地林地养护管理质量和区域生态系统健康水平。

加强部门合作,统筹城乡生态建设。由于土地资源整合利用涉及范围广泛,相关利益主体众多,具有综合性和复杂性的特点,要加强与城市建设、环境保护、林业等相关部门的横向合作,落实相关战略和政策,重点要配合环保和水利等部门,对流域进行综合治理,加强水资源综合调蓄,推进雨水利用战略等。

第五节 综合评述

经过上述评价,得出以下结论:

第一,本规划坚持了节约资源和保护环境的基本国策,统筹考虑了土地资源整合利用与生态环境保护的协调发展,为构建国际一流的和谐宜居之都提供了有力支撑。

第二,本规划提出了调整优化国土空间开发格局、实施建设用地减量发展战略、推进耕地数量质量生态“三位一体”保护、加强绿色生态空间体系建设等四项重点任务,将有利于加强对城市生态

绿地和重要生态功能区的保护,并加快形成京津冀区域协同的生态安全格局。

第三,本规划在生态用地保护方面与《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和相关专项规划进行了衔接,对于进一步做好北京市生态环境保护工作具有重要的指导意义。

第四,对于规划实施可能产生的不良环境影响,可以通过严格控制农业生产污染、实施工程建设环境修复、加强生态建设和部门合作等措施,将这些负面影响降到最低。

综上所述,本规划正确处理了保障发展与保护生态环境的关系,全面统筹、合理安排了耕地和基本农田、建设用地、生态用地等土地资源的整合利用。本规划的实施,将有利于节约资源和保护环境基本国策的落实,加快形成科学合理的土地生态安全格局;对于规划实施可能产生的不良环境影响,可以通过有效的减缓措施加以规避或减轻。

抄送：市委各部门，北京卫戍区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高级人民法院，市人民检察院。

各民主党派北京市委和北京市工商联。

北京市人民政府办公厅

2016年9月7日印发
