

北京市 主体功能区规划

2012年7月25日北京市人民政府批准

二〇一二年七月

序 言

自 2005 年起,北京市在全国率先探索实行了区县功能定位,分类指导区域发展,在实践中取得了良好成效。“人文北京、科技北京、绿色北京”和建设中国特色世界城市,以及《全国主体功能区规划》将北京市确定为国家优化开发区域,要求进一步优化北京市主体功能区发展。

《北京市主体功能区规划》进一步落实了国家对北京市整体优化开发的定位,深化了各功能区域发展定位、发展目标、发展原则、发展任务和保障措施,是指导北京市科学推进功能区域建设、丰富发展内涵、更好发挥首都职能的行动纲领。

本规划根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》、《全国主体功能区规划》、《中共北京市委北京市人民政府关于区县功能定位及评价指标的指导意见》,参考《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《北京城市总体规划(2004 - 2020 年)》、《北京市土地利用总体规划(2006 - 2020 年)》等相关规划编制,是本市科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图,是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。本规划的基准年为 2010 年,主要目标年为 2020 年,规划任务是更长远的,实施中可根据实际情况调整修订。规划范围为北京市行政辖区,国土面积 16 410.5 平方公里。

目 录

序 言	(1)
第一章 规划背景	(1)
第一节 规划基础	(1)
第二节 发展形势和要求	(4)
第二章 指导思想、规划目标和功能分区	(6)
第一节 指导思想	(6)
第二节 规划目标	(7)
第三节 功能分区	(8)
第三章 四类功能区域.....	(12)
第一节 首都功能核心区.....	(12)
第二节 城市功能拓展区.....	(15)
第三节 城市发展新区.....	(19)
第四节 生态涵养发展区.....	(23)
第四章 禁止开发区域.....	(26)
第一节 基本情况.....	(26)
第二节 管制原则.....	(27)
第三节 发展任务.....	(28)
第五章 政策机制.....	(29)
第一节 政策措施.....	(29)
第二节 保障机制.....	(33)

第六章 规划实施	(35)
第一节 部门职责	(35)
第二节 区县职责	(37)
附件 1 北京市禁止开发区域名录	
表 1 世界自然文化遗产	(38)
表 2 自然保护区	(38)
表 3 风景名胜區	(39)
表 4 森林公园	(40)
表 5 地质公园	(41)
表 6 重要水源区	(41)
附件 2	
图 1 北京市禁止开发区域分布图	(42)
图 2 重要水源区分布图	(43)

第一章 规划背景

第一节 规划基础

2005年5月,市委、市政府出台了《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》(京发[2005]6号,以下简称《意见》),率先探索实行了区县功能定位和区域开发建设的分类指导。《意见》实施以来,区域差异化发展理念深入人心,市、区县两级政府共同谋划、积极推动,全市功能区域发展取得了良好成效,有效保障了首都功能的履行。

——**区域差异化主导功能逐步明晰**。四类功能区域差异化的主导功能更加强化,首都功能核心区“四个服务”^①和历史文化传承功能得到更好发挥,城市功能拓展区自主创新和外向服务功能不断增强,城市发展新区承接人口和产业的能力不断提升,生态涵养发展区生态涵养功能日益增强。

——**区域调控的政策机制基本确立**。制定了促进生态涵养发展区、重点新城、城南地区、西部地区发展的政策,有效实施了一批支撑主导功能的重大项目,逐步建立了差异化的考核评价指标体系和互利共赢的区县结对合作机制,有力推动了各功能区域

^① 四个服务,即为党、政、军首脑机关正常开展工作服务,为日益扩大的国际交往服务,为国家教育、科技和文化的发展服务,为市民的工作和生活服务。

差异化发展。

——**特色分工的产业发展格局初步形成**。四类功能区域特色产业更加突出,首都功能核心区总部和金融业集聚发展,一批文化和商贸特色街区成为发展新亮点;城市功能拓展区高新技术产业引领发展,国际化商务中心功能得到强化;城市发展新区现代制造业集群化发展,新的产业集聚区逐步形成;生态涵养发展区生态友好型产业发展较快,生态环境得到提升。

——**区域发展协调性显著增强**。各功能区域定位进一步明确和完善,各自特点更加鲜明,南北差距拉大的势头得到遏制,内部互动加强,外部合作深化,特别是南城地区加快发展,西部地区加速转型,一批新兴产业功能区域初具规模,功能区域间发展的协调性进一步增强。

——**功能区域发展结构不断优化**。功能区域整体发展水平提升,2006~2010年,四类功能区域地区生产总值年均增长率超过10%。经济总量分布格局与区域功能定位更加相符,城市功能拓展区和城市发展新区地区生产总值占全市比重上升3个百分点,首都功能核心区和生态涵养发展区分别下降2.4和0.6个百分点。

总体看,《意见》的实施,有效地推动了区域差异化发展,提升了城市整体功能。同时,面对新目标、新要求,结合四类功能区域发展中出现的新变化,各区域的主体功能还需进一步细化。

北京市功能区域发展情况(2006~2010年)

地区生产总值								
	首都功能核心区		城市功能拓展区		城市发展新区		生态涵养发展区	
	实际值	增速% (现价)	实际值	增速% (现价)	实际值	增速% (现价)	实际值	增速% (现价)
2006年	1934.9	13.2	3590.1	13.9	1434.9	18.7	347.0	12.5
2007年	2305.0	19.1	4215.8	17.4	1699.4	18.9	395.9	15.4
2008年	2666.8	15.7	5264.6	24.9	2070.1	21.8	450.2	13.7
2009年	2937.9	10.2	5703.3	8.3	2468.7	19.3	494.2	9.8
2010年	3281.3	11.7	6606.0	15.8	2994.5	21.3	561.5	13.6

注:2006年、2007年各功能区域地区生产总值为当年核算数,均未按二经普口径调整;2008年、2009年数据为二经普后年度核算数;2010年为初步核算数。

全社会固定资产投资								
	首都功能核心区		城市功能拓展区		城市发展新区		生态涵养发展区	
	实际值	增速%	实际值	增速%	实际值	增速%	实际值	增速%
2006年	633.0	21.2	1677.9	14.4	848.6	27.5	212.1	22.7
2007年	655.9	3.6	1999.7	19.2	1038.9	22.4	272.1	28.3
2008年	591.0	-9.9	1872.4	-6.4	1077.2	3.7	308.1	13.2
2009年	522.2	-11.6	2120.0	13.2	1805.8	67.6	410.4	33.2
2010年	362.4	-30.6	2456.9	15.9	2216.0	22.7	458.2	11.7

注:2006~2010年各功能区域全社会固定资产投资额均为当年实际数。

社会消费品零售额								
	首都功能核心区		城市功能拓展区		城市发展新区		生态涵养发展区	
	实际值	增速%	实际值	增速%	实际值	增速%	实际值	增速%
2006年	642.1	10.1	2074.6	13.9	439.3	16.4	139.3	8.1
2007年	757.0	17.9	2372.8	14.4	552.0	25.6	153.5	10.2
2008年	924.6	22.1	2862.4	20.6	680.4	23.3	178.1	16.1
2009年	1007.2	8.9	3315.7	15.8	786.9	15.6	200.2	12.4
2010年	1197.9	18.9	3861.3	16.5	940.0	19.5	230.1	14.9

注:2006~2009年各功能区域社会消费品零售额数据为按二经普口径调整后的年度数据。

地方财政一般预算收入								
	首都功能核心区		城市功能拓展区		城市发展新区		生态涵养发展区	
	实际值	增速%	实际值	增速%	实际值	增速%	实际值	增速%
2006年	146.6	22.0	225.4	22.9	76.9	18.7	34.2	14.0
2007年	201.4	37.4	296.9	31.7	103.9	35.1	43.2	26.3
2008年	285.0	41.5	349.6	17.8	120.5	16.0	48.1	11.3
2009年	285.8	0.3	407.7	16.6	152.2	26.3	57.3	19.1
2010年	316.4	10.7	484.1	18.7	184	20.9	65.3	13.9

第二节 发展形势和要求

当前,全市功能区域发展进入优化和提升新阶段。全国主体功能区规划将北京市整体划为优化开发区域,明确了北京的发展定位,明确提出了区域发展要求;“新北京、新奥运”战略构想的

全面实现,标志着首都发展进入新的历史阶段,市委、市政府提出了“人文北京、科技北京、绿色北京”发展战略和建设中国特色世界城市新目标,对城市功能区域发展提出了更高要求;在全国城市化加快推进的背景下,北京城市人口规模增长压力依然较大,人口资源环境矛盾将更加突出,城市空间持续协调发展的压力进一步加大;随着国家国际地位的提升,作为国家首都的北京,更需要提升首都职能,增强面向世界的服务能力,以更高标准履行好“四个服务”,加快建设国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都、中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都。在新形势下,本市在总体优化的过程中,注重引导功能区域的差异化发展,落实本市主体功能要坚持以下原则:

——**更加注重功能的合理配置**。要进一步明确四类功能区域的主导功能定位,加强区域发展的薄弱环节,提高区域支撑功能定位的能力。

——**更加注重落实功能区域分类开发理念**。要进一步研究深化各功能区域发展定位、发展目标、发展原则和发展任务,加强和改善区域调控。

——**更加注重建立健全长效机制**。要针对区域功能定位,制定并不断完善分类指导的区域发展政策以及绩效考核评价机制。

——**更加注重促进人口资源环境相协调**。要在充分考虑资源环境承载能力的前提下,引导人口合理分布、经济合理布局、空间资源合理利用,进一步改善区域大气环境质量、水环境质量,促进区域协调发展。

第二章 指导思想、规划目标和功能分区

第一节 指导思想

未来五年国家将加快推进主体功能区建设,北京市实施区县功能定位进入了新的历史阶段。落实国家主体功能区规划,要在坚持和完善四类功能区域发展战略的同时,注重在整体优化中推进科学发展;要在突出区域主体功能的同时,注重发挥其他功能,优化提升区域效能;要在坚持推进四类功能区域之间差异化发展的同时,注重分工合作、相互促进,增强城市整体竞争力。

本市实施主体功能区战略的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照建设中国特色世界城市目标要求和“人文北京、科技北京、绿色北京”发展战略,落实国家对北京市优化开发区域的定位,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,坚持功能优化、分类指导、协调发展的原则,深化功能区域发展定位,推进区域主体功能建设,完善区域发展政策和管理机制,推动形成整体功能优化、主体功能突出、人口资源环境相协调的区域发展新格局。

第二节 规划目标

到 2020 年,全市主体功能区域发展战略基本实现,发展空间布局更加合理,城乡发展更加协调,城市人文魅力更加突出。具体目标:

——**区域差异化发展格局进一步巩固**。各功能区域的发展定位更加明确,主导功能更加突出,空间开发格局更加清晰,区域调控政策的指导性、约束性和针对性更强。

——**人口资源环境协调发展水平进一步提升**。首都功能核心区人口与功能得到有效疏解;城市功能拓展区功能、产业结构和人口结构进一步优化;城市发展新区人口、功能承载力显著增强;生态涵养发展区人口向新城和小城镇集聚,涵养水源及生态功能显著提升。

——**空间结构进一步优化**。国土空间开发以外延扩张为主转向以优化空间内部结构为主,城市空间在优化中得到适度控制,历史文化风貌得到严格保护,生态空间得到有效拓展。对耕地和基本农田实施最严格的保护制度,到 2020 年,全市耕地保有量为 322 万亩,基本农田保护面积 280 万亩,建设用地总量 3817 平方公里。

——**区域间融合协调发展水平明显提升**。各功能区产业结构不断优化,特色产业健康快速发展,融合互动和协调发展水平不断提高,城乡居民生产生活条件显著改善、收入差距逐步缩小、生活水平稳步提升、基本公共服务均等化目标基本实现。

第三节 功能分区

本规划立足《意见》对四类功能区域的划分,结合《全国主体功能区规划》确定的整体优化发展的定位,重点处理好优化与限制、优化与发展、优化与保护、优化与形成差异化特色的关系,对全市功能区域进行优化、深化和完善,将全市国土空间确定为四类功能区域和禁止开发区域。

四类功能区域:覆盖全部辖区面积,总面积 16410.5 平方公里。其中:

——**首都功能核心区**,包括东城区和西城区,共 32 个街道,常住人口 216.2 万人,土地面积 92.4 平方公里。该区域是本市开发强度最高的完全城市化地区,主体功能是优化开发,同时也要保护区域内故宫等禁止开发区域,适度限制与核心区不匹配的相关功能;

——**城市功能拓展区**,包括朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区,共 70 个街道、7 个镇、24 个乡,常住人口 955.4 万人,土地面积 1275.9 平方公里。该区域是本市开发强度相对较高、但未完全城市化的地区,主体功能是重点开发,要坚持产业高端化、发展国际化、城乡一体化。同时,也要优化提升商务中心区(CBD)、中关村核心区等较为成熟的高端产业功能区,严格保护颐和园、西山国家森林公园等禁止开发区。

——**城市发展新区**,包括通州区、顺义区、大兴区(北京经济技术开发区)以及昌平区和房山区的平原地区,共 24 个街道、56 个镇、1 个乡,常住人口 541.8 万人,土地面积 3782.9 平方公里。

该区域是本市开发潜力最大、城市化水平有待提高的地区,主体功能是重点开发,要加快重点新城建设,同时,要优化提升临空经济区和北京经济技术开发区等基本成熟的高端产业功能区,严格保护汉石桥湿地自然保护区等禁止开发区。

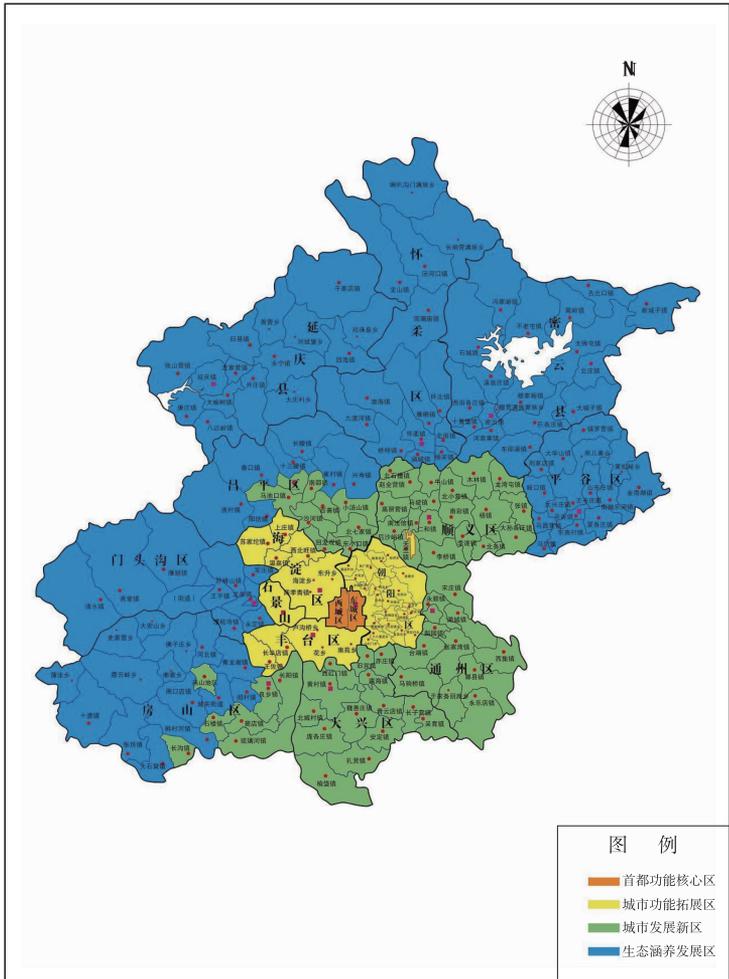
——**生态涵养发展区**,包括门头沟区、平谷区、怀柔区、密云县、延庆县以及昌平区和房山区的山区部分,共 14 个街道、79 个乡镇、15 个乡(含昌平区的 7 个镇,房山区的 1 个街道、9 个镇和 6 个乡),常住人口 247.8 万人,土地面积 11259.3 平方公里。该区域是保障本市生态安全和水资源涵养的重要区域。主体功能是限制开发,要限制大规模高强度工业化城镇化开发。要重点培育旅游、休闲、康体、文化创意、沟域等产业,推进新城、小城镇和新农村建设。要严格保护长城、八达岭—十三陵风景名胜区等各类禁止开发区。

四类功能区域地区生产总值比例为 23 : 47 : 26 : 4,常住人口比例为 11 : 49 : 27 : 13,土地面积比例为 0.6 : 7.8 : 23.0 : 68.6。

禁止开发区域:是按照《全国主体功能区规划》有关要求,禁止进行工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态空间,呈片状分布于上述四类功能区域。本市禁止开发区域包括世界自然文化遗产、自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园和重要水源保护区,总面积约 3023 平方公里,约占市域总面积的 18.4%。该区域按照《中华人民共和国森林法》、《风景名胜区条例》等现行法律法规规定和相关规划实施保护和利用。

北京市四类功能区域分布情况

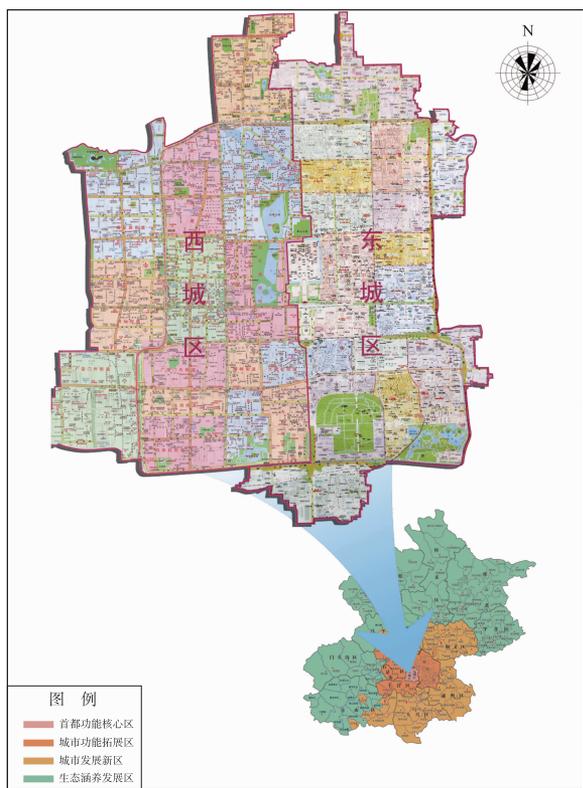
功能区域	区 县	街道、镇、乡	土地面积 (km ²)	常住人口 (万人)
首都功能核心区	东城区	32 个街道	92.4	216.2
	西城区			
城市功能拓展区	朝阳区	70 个街道、7 个镇、24 个乡	1275.9	955.4
	海淀区			
	丰台区			
	石景山区			
城市发展新区	通州区	24 个街道、56 个镇、1 个乡	3782.9	541.8
	顺义区			
	大兴区(北京经济技术开发区)			
	昌平区(平原)			
	房山区(平原)			
生态涵养发展区	昌平区(山区)	14 个街道、79 个镇、15 个乡 (含昌平区的 7 个镇, 房山区的 1 个街道、9 个镇和 6 个乡) ——昌平区: 流村镇、南口镇、长陵镇、十三陵镇、兴寿镇、崔村镇、阳坊镇 ——房山区: 城关街道办事处、青龙湖镇、河北镇、十渡镇、张坊镇、大石窝镇、长沟镇、周口店镇、韩村河镇、阎村镇、佛子庄乡、南窖乡、大安山乡、史家营乡、霞云岭乡、蒲洼乡	11259.3	247.8
	房山区(山区)			
	门头沟区			
	平谷区			
	怀柔区			
	密云县			
	延庆县			
总 计	16 个区(县)	140 个街道、142 个镇、40 个乡	16410.5	1961.2



北京市四类功能区域分布图

第三章 四类功能区域

第一节 首都功能核心区



一、发展定位

首都功能核心区是首都“四个服务”职能的主要承载区；是元明清三朝都城遗址主体所在地，历史文化遗产分布的核心地，古都历史文化风貌的集中展示区；是文化旅游和公共文化服务集中分布区；是金融机构、总部企业聚集地，国家金融管理核心区。

二、发展目标

服务中央党政军群领导机关和国家重大政治活动的的能力得到进一步巩固和提升，创建一流政务服务环境。历史文化资源得到妥善保护和充分挖掘，历史文化名城魅力进一步彰显。现代服务业高端化集聚化发展，巩固国家金融管理中心地位，形成具有较强国际竞争力的金融产业集群，金融服务业增加值占全市的比重进一步提高。开发建设强度得到适当控制，人口和功能得到有效疏解。

三、发展原则

——**有机更新**。区域建设发展要以保护和传承历史文化为旨，坚持以存量更新为重点，改造硬件与丰富内涵并重，以小规模、渐进式为主，防止大拆大建。

——**疏导并重**。优先支持服务功能提升和古都风貌保护，重点支持金融等高端服务业加快发展，疏解人口和功能，转移低端产业，严格控制一般性开发建设。

——**集约优化**。实施严格的节地、节水、节能、节材标准，严格控制开发强度与建设规模，统筹规划、合理利用地

上与地下空间。

四、发展任务和发展重点

到2020年的发展任务是：对接国家政务工作和政治活动服务要求，保障中央党政军群领导机关高效开展工作。保护古都历史文化风貌和改善人居环境，做好各类文保区和文物保护单位的保护、修缮和合理利用，挖掘古都文化内涵，形成传统文化核心聚集区。发展金融等高端服务业，提升金融服务、现代商务、文化旅游等高端产业的集聚程度和发展水平。严格限制与优化开发功能不匹配的大型公建项目，严格限制医疗、行政办公、商业等大型服务设施的新建和扩建，严格禁止疏解搬迁区域的人口再集聚。提升首都形象和国际影响力，打造传统文化与现代文明有机融合的展现世界城市风貌的中心区。

近期发展重点如下：

——**优化城市运行管理服务**。围绕首都“四个服务”功能，改造升级各类基础设施和公共服务设施，实施更为精细化、智能化、人性化的城市管理，强化城市管理和应急体系建设，确保城市安全稳定高效运行。

——**优化古都整体风貌**。推进“一轴、一线”保护任务，统筹规划，做好中轴线上一批重要节点的环境整治、修缮改造，实施中轴线风貌恢复，加快推进朝阜大街一线历代文化遗存的整理和修复，挖掘多元文化。因地制宜开展危旧房改造，改善文保区市政条件，加强四合院保护和利用，做好非物质文化遗产保护与传承工作。

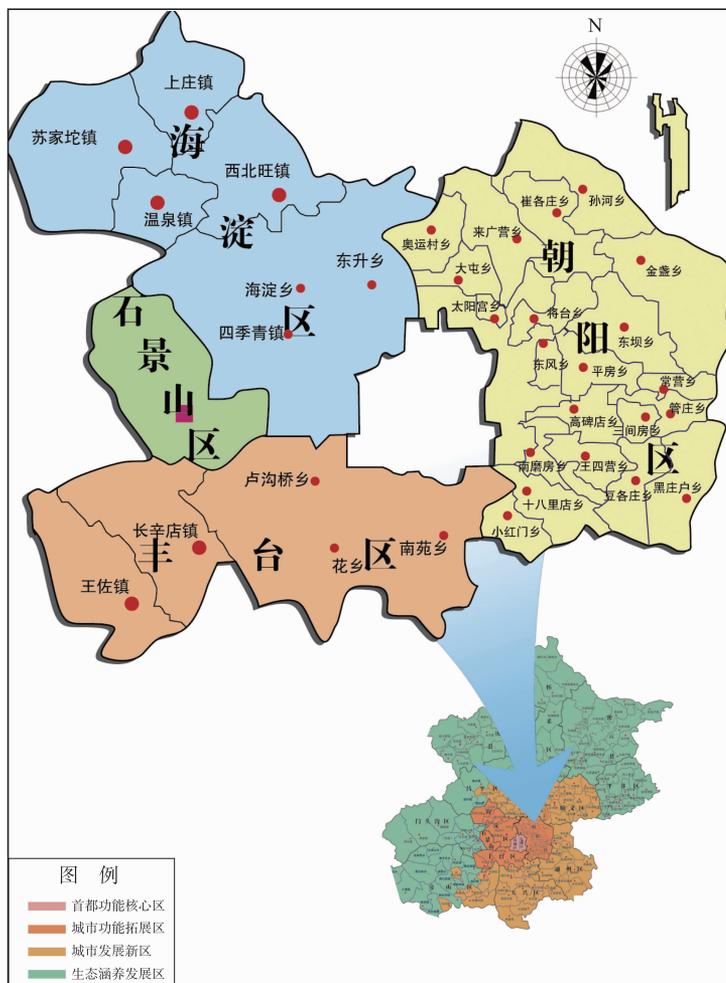
——**优化金融街发展环境**。进一步发挥金融街作为首

都经济名片的作用,加强配套服务设施建设,集聚金融人才,打造高端特色金融产业,加快金融街建设与发展的国际化进程,并以金融街为核心,南北双向拓展,带动区域整体提升。

——**优化重点功能街区**。稳步提升传统商业服务业和生产性服务业,改造提升西单、王府井等传统商圈,支持东二环高端服务业发展带、和平里商务新区、永外现代商贸区加快发展。引导传统文化的传承融合,打造前门、什刹海、天桥等传统特色文化街区。实施好德胜科技园、广安产业园、雍和文化创意集聚区、龙潭湖体育产业园区等重点功能街区建设。

——**优化区域承载能力**。严格控制旧城区新建住宅开发项目,严格控制大型公建项目,严格限制医疗、行政办公、商业等大型服务设施的新建和扩建,结合城市功能疏解和旧城改造积极引导旧城人口适度外迁。加强绿地系统、公交系统、步行系统建设,增加分散小块绿地、屋顶绿化、垂直绿化等多种形式绿地面积,提高宜居水平。探索利用现有地下空间解决公共设施配置不足问题。

第二节 城市功能拓展区



一、发展定位

城市功能拓展区是首都面向全国和世界的高端服务功能的重要承载区,是首都经济辐射力和控制力的主要支撑区,是中关村国家自主创新示范区的主要集中地,是北京集中展示现代化国际大都市的重要区域。

二、发展目标

自主创新能力和国际高端资源集聚能力显著提升,高新技术产业、现代服务业、文化创意产业等高端产业国际竞争力显著提升,城乡结合部得到良好治理,社区和人口服务管理能力显著提升,常住人口比重适当降低。

三、发展原则

——**高端高效**。积极推进经济结构调整和升级,加速发展方式由要素推动型向创新引领型转变,提高产业准入标准,进一步提升高端功能区产业层级。

——**先行先试**。在自主创新、国际化、城乡一体化发展等方面加大改革创新力度,走在“两个率先”前列。

——**协调发展**。统筹区域和城乡协调发展,公共资源配置和重大产业项目布局向南部、西南部地区适当倾斜。

四、发展任务和发展重点

到 2020 年的发展任务是:依托中关村国家自主创新示范区、商务中心区(CBD)和奥林匹克中心区三大高端产业功能区,全面建设具有全球影响力的科技创新中心、国际商务中心和国际文化

体育会展中心,加快培育丽泽金融商务区和新首钢高端产业综合服务区,大力发展高新技术产业和高端服务业,不断提升区域财富创造、国际交往与和谐宜居水平。

近期发展重点如下:

——**强化自主创新能力建设**。全面贯彻落实中央和本市对中关村国家自主创新示范区的各项政策,切实推进股权激励、风险投资、贷款贴息、政府采购、引资引智等激励和帮扶措施,不断促进中关村国家自主创新示范区在管理体制创新、要素市场培育、激励政策制订等方面先行先试,为创新企业和人才的聚集搭建良好平台。

——**强化高端功能区梯次发展**。加强对中关村国家自主创新示范区、商务中心区(CBD)、奥林匹克中心区三大功能区的市级协调管理,完善配套服务;高起点、高标准培育丽泽金融商务区、新首钢高端产业综合服务区、永定河绿色生态发展带、大红门时尚创意产业集聚区等一批新高端产业功能区。

——**强化城乡结合部治理**。全面完成区域内城乡结合部重点村改造任务,统筹推进新型农村社区建设,妥善解决失地补偿和就业问题,加大“农转居”人员社会保障力度,确保获得与城市居民大体相当的保障水平。按照常住人口规模,优化公共资源配置,提高社会服务和管理水平。

——**强化宜居环境建设**。加强环中心区绿色空间建设,完善城市绿化隔离地区生态功能,并纳入城市绿化管护体系。依托内城水系,打造一批特色水景,整体优化区域水环境。加强人文环境建设,提升区域现代文化水平,丰富居民文化生活。加强居民休憩服务功能设施建设,适度增加城市公园、社区绿地和文体设施等休憩锻炼场所的面积和数量,不断提高宜居程度。加强雨水的存蓄与利用,注重地面径流控制,提高排涝能力。

一、发展定位

城市发展新区是首都战略发展的新空间和推进新型城市化的重要着力区,是首都经济发展的新增长极,是承接产业、人口和城市功能转移的重要区域,是首都高技术制造业和战略性新兴产业聚集区,是都市型现代农业生产和示范基地。

二、发展目标

成为全市经济发展重心、高技术制造业和战略性新兴产业聚集区,国际航运和物流中心功能全面实现;重点新城建设取得明显进展,城镇化进程不断加快,宜居水平进一步提升,逐步承接中心城人口转移;基本农田得到有效保护,建成一批现代农业园区,农产品质量安全和供应保障能力进一步增强。

三、发展原则

——**高端精品**。瞄准世界城市建设目标,借鉴国内外新城先进经验,高水平规划,高起点建设,高标准管理,确保高端、精品、一流的建设水准。

——**有序开发**。统筹发展基础、发展潜力和承载能力,合理安排开发时序,科学配置生态、农业和城市建设三类空间,优化空间布局。

——**强化承载**。基础设施、公共服务和生态环境建设先行,现代服务业和现代制造业集群发展,优化城镇体系。

四、发展任务和发展重点

到 2020 年的发展任务是:聚焦通州,集中力量将通州打造为

国际一流的现代化新城,重点建设顺义、亦庄-大兴、昌平和房山新城,成为承担中心城功能调整和人口疏解的主要区域。率先形成城乡一体化发展格局,形成新城-小城镇-新型农村社区的城镇体系,建成一批与中国特色世界城市要求相适应,特色鲜明、功能完善、宜居宜业、体制机制活、辐射能力强的小城镇,建成一批有规模、文明宜居的新型农村社区。都市型现代农业发展水平显著提升,建成一批优质安全农产品供应基地、一批高水平的现代农业休闲观光园。

近期发展重点如下:

——**打造通州国际新城、未来科技城两个重要新城。**集中力量聚焦通州,加快培育商务、文化、教育等城市综合服务功能,将通州新城打造成为国际一流的现代化新城。高标准建设未来科技城,集聚高层次创新人才,打造具有国际影响力的大型企业集团技术创新和成果转化基地。

——**打造高技术制造业、战略性新兴产业和现代服务业集群发展区。**大力发展电子信息、生物医药与医疗器械、汽车与轨道交通装备、石化新材料、航空航天等五大高端制造业,衍生带动物流分销、金融服务等生产性服务业发展。着力优化北京经济技术开发区、国家新媒体产业和生物医药产业基地等现有产业园区,重点建设新能源汽车产业园、数字电视产业园、星网工业园、中航工业北京航空产业园、北京石化新材料科技产业基地、窦店高端现代制造业基地等高端制造业专业集聚区,努力形成一批国际一流、特色鲜明、高端高效的产业发展园区。

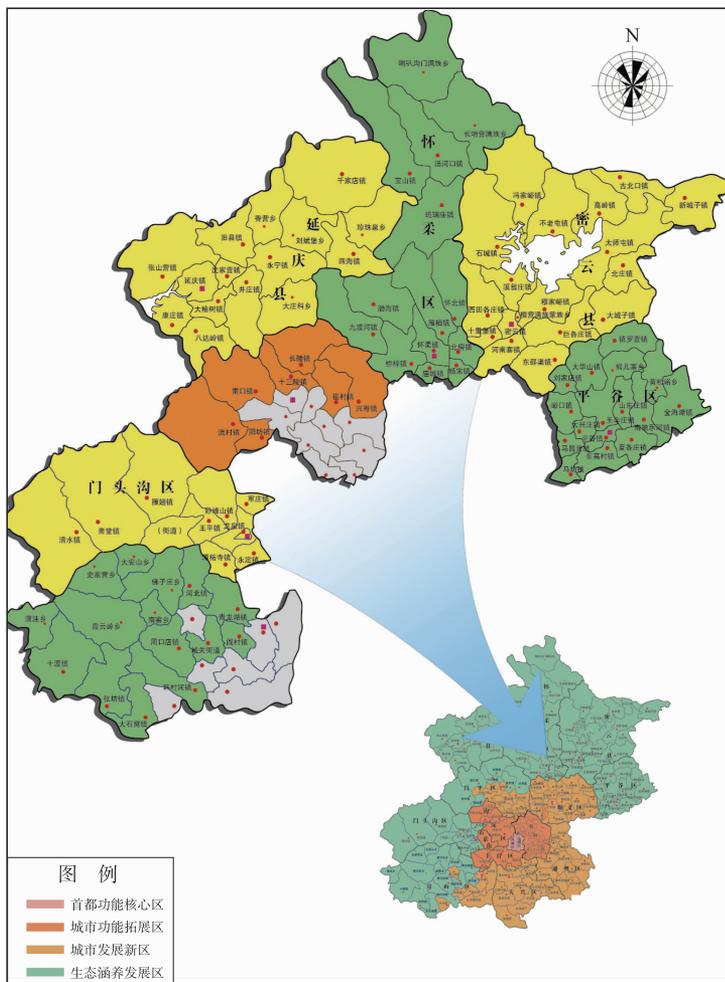
——**打造城市功能的重要承载区。**进一步优化建设顺义临空经济区,加快推动良乡机场迁建,重点开发建设北京新机场,建成分工合理、运转高效的世界航运中心。加快推进轨道交通、城

市快速路、南水北调配套工程、供水厂和再生水厂及输配水设施等基础设施建设,实现城乡骨干基础设施的顺畅有机衔接;加快推进区域性医疗卫生服务中心、图书馆、体育馆等公共服务设施建设,大力推进城乡优质公共资源均衡配置,承接中心城疏散外迁的行政、教育、医疗等功能。科学规划建设中心城外迁人口集中居住区,建设一批特色小城镇和新型农村社区。

——**打造优质安全稳定的农产品供应基地。**严格保护基本农田,引导农用地规模有序流转,建设节水农业,推广节水灌溉。扶持农民专业合作社健康发展,实现农业生产的规模化、组织化和标准化,在更高层面积极推进农业机械化,持续提升农业物质装备保障能力。加大科技创新和研发力度,建设一批高科技、现代化、标准化“菜园子”,加强农产品质量安全、动植物疫病防控体系和农产品物流基地建设,增强本市优质农产品生产和物流配送能力。

——**打造平原绿色生态系统。**推进生态走廊建设,重点完成新建高速公路、铁路的绿化任务,开展永定河、潮白河、北运河、温榆河等重点流域的生态治理和水生生物多样性保护。加快完成新城滨河森林公园、南中轴森林公园建设,推进重点小城镇生态休闲公园建设,统筹湿地及平原防护林网建设。加强新城和小城镇内部景观街道设计和建设,统筹规划永久开放的绿色空间。

第四节 生态涵养发展区



一、发展定位

生态涵养发展区是首都生态屏障和重要水源保护地,是沟域经济等生态友好型产业发展建设的示范区,是构建首都城乡一体化发展新格局的重点地区,是保证北京可持续发展的关键区域。

二、发展目标

区域生态空间进一步优化,生态调节与水资源涵养功能更趋完善。生态友好型经济成为主导,旅游休闲、会议会展、文化创意、绿色能源等低碳高端产业日益壮大。区域人口适度集聚,基本公共服务实现均等化。

三、发展原则

——**生态优先**。强化生态保护,完善生态补偿机制,健全生态屏障体系和生态服务功能。

——**适度开发**。严格强化耕地保护,控制区域开发强度,适度提高现有开发区容积率和土地使用效率。

——**绿色导向**。坚持把环境保护作为产业发展的前提,加快退出高耗能、高污染行业,建立生态友好型产业体系。

四、发展任务和发展重点

到 2020 年的发展任务是:强化生态涵养和水源保护功能,生态环境建设重点任务全面完成,特有的水生生物资源和栖息地得到有效保护,山川秀美、水清岸绿的优美风景基本形成,部分地区打造大地景观,形成优美的田园风光;促进生态和产业协调发展,产业结构更加优化,生态友好型产业体系基本建立;推动城乡一

体化进程,完善小城镇主要公共设施建设,建成一批功能完备、特色突出、管理有序的新型城镇和新型农村社区。

近期发展重点如下:

——**大力推进生态环境建设**。构建以区县为责任主体、以保护和提升为重点的生态环境建设长效机制,推进“两屏(北部燕山和西部太行山生态屏障)、两系(污水、垃圾收集处理体系)、多点(自然保护区、防沙治沙、流域治理、镇村环境整治、关停废弃矿山植被恢复等)”的生态保护与建设任务。按照构筑“生态修复、生态治理、生态保护”三道防线的要求,建设生态清洁小流域,并与周边省市合作开展水资源保护和开发利用合作。

——**大力推进绿色产业培育**。加快怀柔文化科技高端产业新区和平谷中国乐谷建设。积极推进沟域经济发展,开发建设中瑞生态谷、中芬生态谷、司马台-雾灵山、延庆百里山水画廊等一批品牌沟域,实现休闲旅游、文化创意、会议会展等服务业的融合发展;平原地区依托市级产业园区和乡镇工业集聚区,加快高技术制造业、科技研发、文化创意、生态农业等环境友好型产业发展,加大新能源和可再生能源产业扶持力度,加快都市型现代农业发展,实现生态建设与经济发展的互促互动。

——**大力推进山区镇村建设**。以山区重点小城镇、旅游集散特色小镇和规划保留村为重点,提高人口和产业承载功能,发展具有区域特色的山区小城镇。围绕历史悠久、特色鲜明的40多个古村落,挖掘历史文化内涵,推进文化古村落建设与修复。采取多种方式,将采空区和泥石流易发区居民逐步全部搬出。加快“一环、十一放射、多联络”的路网建设,引导城市优质科技、教育、卫生、人才资源进入山区,推动基本公共服务均等化。

第四章 禁止开发区域

禁止开发区域是指依法设立的各级各类需要特殊保护、禁止工业化和城镇化开发的区域,是本市维护良好生态、保护古都风貌的重要区域,是北京建设先进文化之都、和谐宜居之都的重要保障。

第一节 基本情况

禁止开发区域具体分为以下六类:

——**世界自然文化遗产**。共有 6 处,分别是北京故宫、长城、周口店北京猿人遗址、颐和园、天坛、明十三陵,总面积 129 平方公里(未计算长城面积)。

——**自然保护区**。共有 14 处,总面积 963 平方公里。其中,国家级自然保护区 2 处,面积 264 平方公里;市级自然保护区 12 处,面积 699 平方公里。

——**风景名胜区**。共有 10 处,总面积 1895 平方公里。其中,国家级风景名胜区 2 处,面积 371 平方公里;市级风景名胜区 8 处,面积 1524 平方公里。

——**森林公园**。共有 24 处,总面积 781 平方公里。其中,国家级森林公园 15 处,面积 685 平方公里;市级森林公园 9 处,面

积 96 平方公里。

——**地质公园**。共有 6 处,总面积 936 平方公里。其中,国家级地质公园 5 处,面积 908 平方公里;市级地质公园 1 处,面积 28 平方公里。

——**重要水源区**。共有 3 处,总面积 347 平方公里。其中,密云水库、京密引水渠一级保护区面积 273 平方公里;怀柔水库一级保护区面积 21 平方公里;官厅水库一级保护区(北京部分)面积 53 平方公里。其他水源区在边界确定等条件成熟后,另行报市政府审定。

第二节 管制原则

——**依法管理**。按照国家相关法律法规,明确执法主体,建立完善执法体系,依法查处各类违法违规行为。

——**严格保护**。建立政府主导、社会监督、公众参与的多层次监管体系。除必要的交通、保护、修复、监测及科学实验设施外,禁止任何与资源保护无关的建设。

——**集约利用**。利用区域内独特的环境、文化资源,充分发挥教育、科研等功能,适当拓展休闲观光、科考探险功能。增强科技、资金投入,不断提高耕地的综合生产能力、生态服务能力和景观美化能力。

第三节 发展任务

——**完善法规体系**。依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《风景名胜区条例》等相关法律法规规定,尽快制定或修订北京市森林管理保护条例、自然保护区管理办法、风景名胜区管理办法、河湖保护管理条例、水污染防治条例、水土保持法实施办法等地方性配套法规和规章制度。

——**完善管理机制**。建立统筹协调机制,明确管理职责,加强人员培训。建立分类保护机制,对自然保护区,界定核心区、缓冲区和实验区的范围;对风景名胜区、森林公园、地质公园等,可划定核心区和缓冲区。

——**完善生态补偿机制**。继续完善山区生态补偿机制,统筹安排支付山区发展的专项资金,改善生态环境,发展环境友好型的生态旅游产业。建立耕地和基本农田保护的经济补偿机制,建立区县间补充耕地指标有偿转让机制。

第五章 政策机制

第一节 政策措施

一、财政政策

立足功能区域发展要求和基本公共服务均等化原则,深化财政体制改革,完善转移支付制度,健全公共财政体系。

——**完善一般性转移支付**。按照事权与财力相匹配的原则,完善四类功能区域财政转移支付政策体系,加大一般性转移支付力度,健全专项转移支付政策。

——**改革财力分配方向**。以基本公共服务均等化为方向,引导公共服务资源均衡合理布局,推动实现不同功能区域基本公共服务水平大体相当。

二、投资政策

坚持按领域调控和按区域调控相结合的原则,确定功能区域的不同投资重点,采取差异化政府投资政策,加强对社会资金的引导。

——**着眼四类功能区域进行差异化投资管理**。在大力推进基本公共服务均等化的基础上,根据不同功能区域主导功能发展

方向,确定投资重点。分功能区域调整各类固定资产投资项目的市级和区县投资比例,建立规范的投资标准目录。

——**着眼功能区域发展方向加强社会投资引导**。加强政府投资对社会投资的引导放大作用,带动社会投资进入符合功能区域发展方向的领域。

三、产业政策

坚持政府引导与市场调节相结合,加强对产业结构调整 and 布局的指导,促进各功能区域主导产业错位发展、协调发展。

——**修订产业发展指导目录**。进一步明确不同功能区域鼓励、限制和禁止的产业,形成市和区县两级联动的产业筛选和扶持机制,引导产业合理布局。

——**严格市场准入制度**。适时修订形成更加严格的项目准入占地、耗能、耗水、废物处置利用率、资源产出率、“三废”排放等全市统一的强制性标准,并鼓励各区县在项目引进中实行严于国家和市级标准的准入条件。

——**完善市场退出机制**。对不符合区域发展方向的产业,通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换、提高投资强度等手段,推动产业转移和退出。

四、土地政策

坚持优化结构、总量调控、差别管理的原则,按照不同功能区域发展定位,科学确定各功能区域各类空间比例和土地供应方向。

——**优化空间利用结构**。确定四类功能区域开发强度,以及城市空间、生态空间和农业空间的比例,在此基础上,确定各类用

地规模。

——**明确土地供应方向**。根据功能区域发展方向,明确四类功能区域土地供应方向和重点。

——**严格保护基本农田**。将基本农田落实到地块并标注到土地承包经营权登记证书上,禁止改变基本农田用途和位置。

五、人口政策

坚持总量调控、合理布局、统一管理的原则,综合利用经济、法律、政策等手段,促进人口分布与经济布局、资源环境承载力相适应。

——**引导人口合理布局**。促进首都功能核心区人口疏解,人口比重有所下降;积极调控城市功能拓展区人口结构,人口比重趋于合理;提高城市发展新区人口承载力,人口比重适度增加;引导生态涵养发展区人口集聚,人口集聚水平显著提高。

——**改进人口管理和服务**。稳步推进户籍管理制度改革,加强流动人口属地化管理、市民化服务,促进人口规模增长适度、结构优化、流动有序。

——**合理控制人口规模**。立足四类功能区域发展定位和资源环境条件,加快转变经济发展方式,发展高端、高效、高辐射的产业,提高劳动生产率,加快低端业态的调整退出,控制人口过快增长。

六、环境政策

按照建设宜居城市的总体要求,坚持环境优先、强化标准、分类管理的原则,加强环境保护和生态建设。

——**实行更严格的环境政策**。实行更严格的污染物排放标

准和总量控制指标,严格控制污染增量,进一步减少污染物排放。严格执行规划环境影响评价和建设项目环境影响评价制度,实行更加严格的产业准入环境标准,注重从源头上控制污染。

——**实施差别化生态建设政策**。首都功能核心区要严格确保绿地比例,努力扩大绿化空间;城市功能拓展区要规范绿地管理,完善第一道绿化隔离地区绿地政策;城市发展新区要完善平原地区防护林网,推动第二道绿化隔离地区改造升级,引导节约使用林地,严格控制林地转为建设用地和其他农用地;生态涵养发展区要积极推进集体生态林林权制度改革,完善生态林补偿政策,强化生态林管护责任。

七、水资源政策

坚持量水而行,以供定需,因水制宜,把水资源承载量作为支撑城市发展和人口规模的重要决定性因素,实现人水和谐,有序发展。

——**实行最严格的水资源管理制度**。建立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污制度,确立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线,严格实行用水总量控制,坚决遏制用水浪费,严格控制入河污染物总量。建立水功能区水质达标评价体系和考核制度,严格控制高耗水产业发展,强化饮用水水源应急管理。

——**强化区域发展与水务发展的协调**。发展区域经济应与供水能力相协调,排水设施建设要适应区域功能要求,并同步建设雨洪利用工程。

八、区域合作政策

要着眼于首都经济圈规划建设,统筹好与河北省、天津市功

能区域发展政策,推动形成协调合作共同发展的格局。

——**推动跨省市区域合作**。更深入广泛地开展与京津冀晋蒙及环渤海地区合作,充分发挥首都优势,显著增强服务区域、服务全国的功能,共同推动区域一体化进程和首都经济圈形成,促进以首都为核心的城市群整体发展水平的跃升。

——**建立健全协调机制**。推动建立高层定期协调机制,统筹解决跨省市基础设施、生态建设、资源能源、产业合作等领域的重大问题;鼓励区县、部门与周边地区建立沟通协调机制,着力构建“多领域、多层次、多形式、多渠道”的合作体系。

第二节 保障机制

一、区域开发的规划调控机制

——**制定区域性综合开发规划**。围绕重点功能区建设发展,对成片建设规划的区域,统筹制定主导产业项目、配套设施、居民住宅等各项建设的区域综合开发规划,形成系统的区域建设规划控制条件标准,指导区域综合开发建设。

——**统一区域内项目规划审批**。按照区域综合开发规划确定的控制条件标准,对区域内各类建设项目实行统一的规划审批,增强区域建设发展的系统性和协调性。

二、产业项目的市场引导机制

——**选取试点领域引导社会力量参与行业发展**。围绕文化创意产业、旅游业等未由国有资本主导控制的行业领域,选取试点区域,通过设立私募基金、税费优惠等手段,积极引导社会力量

参与行业发展。

——**将产业准入条件内置到土地二级开发市场。**根据功能区域不同发展定位,明确主导产业发展方向,特别是在重点产业园区土地二级开发市场中,将产业项目准入条件与土地招拍挂和招商引资工作结合起来,确保产业项目合理布局。

三、部门和区县的考核评价机制

——**建立完善考核评价指标体系。**根据功能区域发展任务和职责分工,在已有的区县考核指标体系基础上,总结近年实践经验,建立完善更加突出功能区域差异化发展导向的市级部门及各区政府绩效考核评价指标体系。

——**加强数据监测实施绩效考核。**完善数据统计制度,建立部门工作协调机制,由市有关部门统一测算相关指标,并由市统计局和国家统计局北京调查总队对指标数据进行核定、汇总和分析,确保实现对市级有关部门和各区县的客观考核与评价。

四、规划实施的评估修订机制

——**实施规划中期评估。**在“十二五”时期末,结合“十二五”经济社会发展总结和“十三五”各项规划的制定工作,针对北京市主体功能区发展规划实施情况,系统评估四类功能区域和禁止开发区域的发展成效、工作经验以及存在问题等。

——**适时修订完善规划。**根据规划中期评估情况,重点围绕规划实施过程中存在的问题、面临的新情况与新形势,适时调整修订规划内容,确保规划指导实际发展。

第六章 规划实施

本规划是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划,是指导各个不同功能区域差别化发展的重要依据。市有关部门和各区县要根据本规划调整完善区域政策和相关规划,健全法律法规和绩效考核体系,明确责任主体。

第一节 部门职责

市委组织部:负责组织有关部门制定适应功能区域发展要求的绩效评价体系和考核办法。

市发展改革委:负责规划实施的组织协调、评估和修订,组织编制相关专项规划,制定适应功能区域发展要求的投资和产业政策。

市科委:负责研究提出适应功能区域发展要求的科技政策。

市经济信息化委:负责研究提出适应功能区域发展要求的工业、软件和信息服务业、信息化发展政策。

市财政局:负责制定并落实适应功能区域发展的财政政策。

市人力社保局:配合有关部门完善适应功能区域发展要求的社会政策、人才政策等。

市国土局:负责制定适应功能区域发展的土地政策并确定土

地利用空间结构。

市环保局:负责制定适应功能区域发展要求的环境保护规划和政策,监督各项环境保护法规执行,指导、协调自然保护区的环境保护工作。

市规划委:负责会同各区县政府和相关部门组织编制和监督实施城乡规划。

市农委:负责制定适应功能区域要求的农业发展政策。

市水务局:负责制定适应功能区域要求的水务发展与管理政策,负责管理本市重要地表水源地。

市统计局、国家统计局北京调查总队:负责协调相关部门核定、汇总、分析有关指标和数据。

市园林绿化局:负责制定适应功能区域发展要求的生态保护与建设的规划和政策。

市流管办、市人口计生委:负责会同有关部门研究制定人口调控政策措施,探索建立人口评估机制。

市政府法制办:配合主管部门起草和完善适应功能区域发展要求的地方性法规和政府规章草案。

市气象局:负责制定气象防灾减灾、气候资源开发利用和人工影响天气业务发展等规划和政策,管理灾害性天气警报以及农业气象预报、地质灾害和森林火险气象等级预报的发布,组织气候变化影响评估,参与制定应对气候变化和自然灾害防御政策。

市有关部门根据功能区域发展需要编制专项规划,制定相关政策。

第二节 区县职责

各区县政府负责落实全市主体功能区规划对本区县所在功能区域的发展定位和目标要求,进一步深化细化本区县发展定位、目标原则、任务措施,严格把握开发强度,规范开发时序,确保区域协调发展。

附件 1

北京市禁止开发区域名录

表 1 世界自然文化遗产

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	进入遗产 目录年份
1	长 城			1987
2	北京故宫	0.78	东城区	1987
3	周口店北京猿人遗址	2.40	房山区	1987
4	天 坛	2.73	东城区	1998
5	颐和园	3.00	海淀区	1998
6	明十三陵	120.00	昌平区	2003
	面积合计	128.91		

表 2 自然保护区

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	级 别
1	北京百花山国家级自然保护区	217.43	门头沟区	国家级
2	北京松山国家级自然保护区	46.60	延庆县	国家级
3	四座楼市级自然保护区	200.00	平谷区	市 级
4	喇叭沟门市级自然保护区	184.80	怀柔区	市 级
5	野鸭湖市级湿地自然保护区	68.73	延庆县	市 级
6	蒲洼自然保护区	53.97	房山区	市 级
7	雾灵山市级自然保护区	41.50	密云县	市 级
8	云蒙山市级自然保护区	39.00	密云县	市 级
9	石花洞市级自然保护区	36.50	房山区	市 级

续表

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	级 别
10	云峰山市级自然保护区	22.30	密云县	市 级
11	朝阳寺市级木化石自然保护区	20.50	延庆县	市 级
12	汉石桥湿地自然保护区	19.00	顺义区	市 级
13	拒马河市级水生野生动物自然保护区	11.25	房山区	市 级
14	怀沙河—怀九河市级水生野生动物自然保护区	1.11	怀柔区	市 级
	面积合计	962.69		

表 3 风景名胜区

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	级 别
1	八达岭—十三陵风景名胜区	286.00	延庆县 昌平区	国家级
2	石花洞风景名胜区	84.66	房山区	国家级
3	十渡风景名胜区	301.00	房山区	市 级
4	东灵山—百花山风景名胜区	300.00	门头沟区	市 级
5	金海湖—大峡谷—大溶洞风景名胜区	285.00	平谷区	市 级
6	龙庆峡—松山—古崖居风景名胜区	223.00	延庆县	市 级
7	云蒙山风景名胜区	209.00	密云县	市 级
8	慕田峪长城风景名胜区	90.80	怀柔区	市 级
9	潭柘—戒台风景名胜区	73.00	门头沟区	市 级
10	云居寺风景名胜区	42.30	房山区	市 级
	面积合计	1894.76		

表 4 森林公园

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	级 别
1	霞云岭国家森林公园	214.87	房山区	国家级
2	喇叭沟门国家森林公园	111.71	怀柔区	国家级
3	蟒山国家森林公园	85.82	昌平区	国家级
4	西山国家森林公园	59.33	海淀区	国家级
5	崎峰山国家森林公园	42.90	怀柔区	国家级
6	黄松峪国家森林公园	42.74	平谷区	国家级
7	八达岭国家森林公园	29.40	延庆县	国家级
8	云蒙山国家森林公园	22.08	密云县	国家级
9	大杨山国家森林公园	21.07	昌平区	国家级
10	小龙门国家森林公园	15.95	门头沟区	国家级
11	大兴古桑国家森林公园	11.65	大兴区	国家级
12	北宫国家森林公园	9.14	丰台区	国家级
13	鹫峰国家森林公园	7.75	海淀区	国家级
14	天门山国家森林公园	6.69	门头沟区	国家级
15	上方山国家森林公园	3.53	房山区	国家级
16	妙峰山森林公园	22.65	门头沟区	市 级
17	南石洋大峡谷森林公园	21.24	门头沟区	市 级
18	五座楼森林公园	13.67	密云县	市 级
19	丫髻山森林公园	11.44	平谷区	市 级
20	森鑫森林公园(顺鑫绿色度假村)	9.81	顺义区	市 级
21	白虎涧森林公园	9.33	昌平区	市 级
22	西峰寺森林公园	3.81	门头沟区	市 级
23	马栏森林公园	2.81	门头沟区	市 级
24	龙山森林公园	1.41	房山区	市 级
	面积合计	780.82		

表 5 地质公园

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	级 别
1	北京十渡国家地质公园	301.00	房山区	国家级
2	北京密云云蒙山国家地质公园	280.00	密云县	国家级
3	北京延庆硅化木国家地质公园	226.00	延庆县	国家级
4	北京平谷黄松峪国家地质公园	64.00	平谷区	国家级
5	北京石花洞国家地质公园	36.50	房山区	国家级
6	圣莲山市级地质公园	28.00	房山区	市 级
	面积合计	935.50		

表 6 重要水源区

编 号	名 称	面积 (平方公里)	所在地	级 别
1	密云水库、京密引水渠一级保护区	273	密云县	市 级
2	怀柔水库一级保护区	21	怀柔区	市 级
3	官厅水库一级保护区(北京部分)	53	延庆县	市 级
	面积合计	347		

附件 2

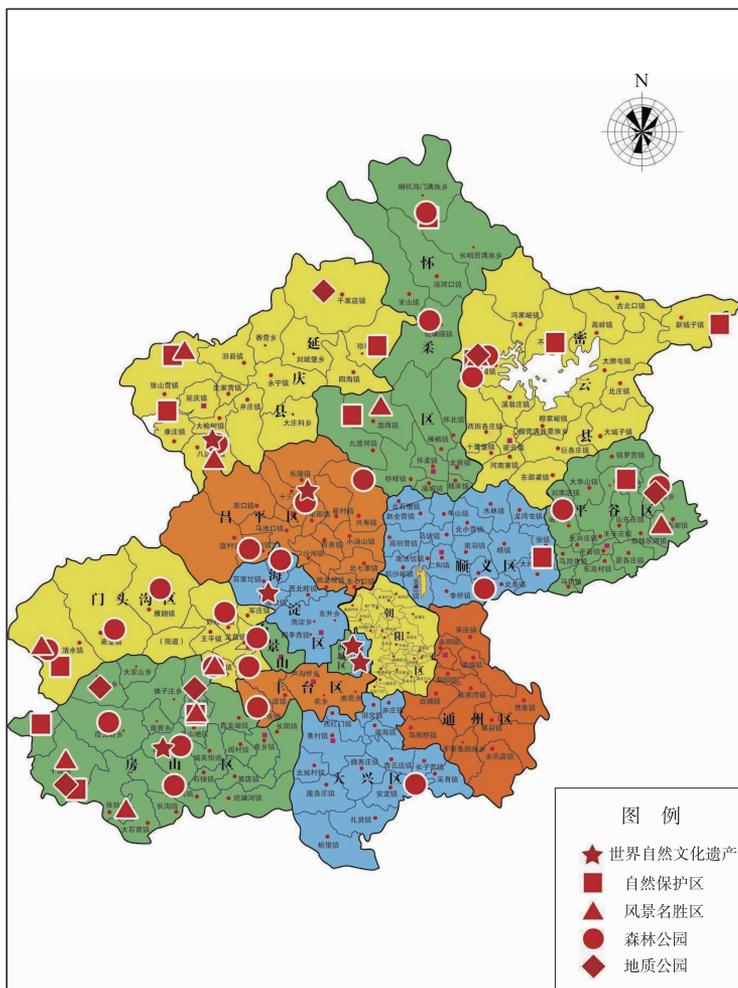


图 1 北京市禁止开发区域分布图

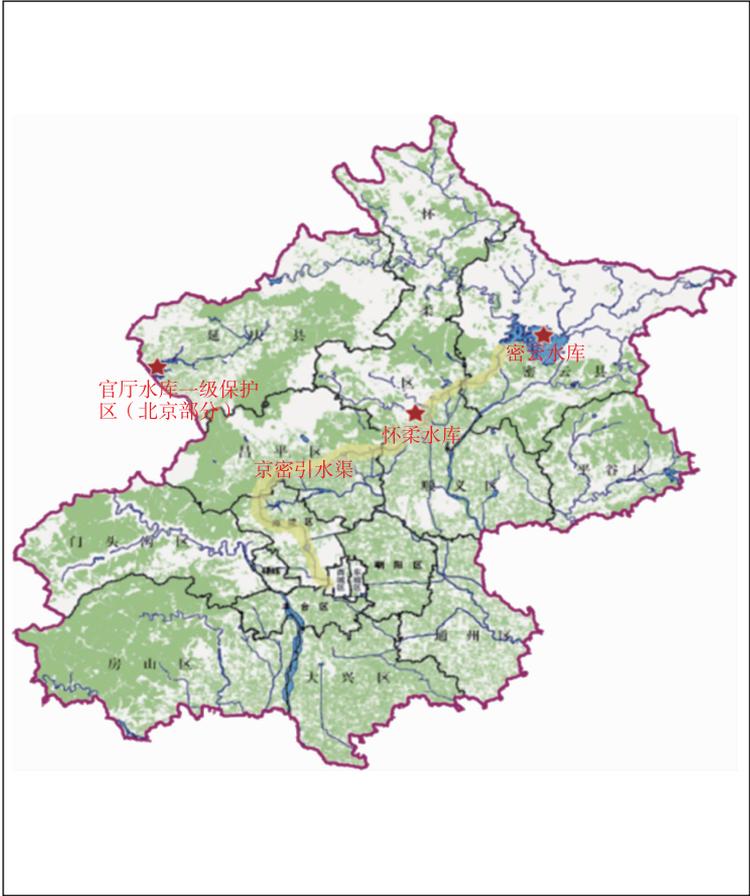


图 2 重要水源区分布图

