

北京市生态安全格局专项规划
(2021年-2035年)
(草案)

北京市规划和自然资源委员会
2021年9月

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》

前言

生态安全是国家安全体系的重要基石。构建科学合理的生态安全格局，是实现生态安全的基础，也是首都绿色高质量发展的重要保障。北京作为首都城市和超大城市，迫切需要构建符合生态文明时代特点和富有首都特色的生态安全格局，提升城市韧性和生态品质，加快推进国土生态空间治理体系和治理能力现代化。在“碳中和”的目标要求下，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系统治理转变，着力推进生态空间格局优化、质量提升以及生态产品价值转化。

为贯彻落实生态文明建设的国家战略，深化新一版北京城市总体规划的战略部署，满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，北京市规划和自然资源委员会组织编制了《北京市生态安全格局专项规划（2021年-2035年）》。

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，面向规划落地与统筹实施，在国土空间规划中把生态安全放在更加突出的位置，聚焦生态安全格局的系统化构建和差异化管控，明确首都生态空间规划与统筹实施路径，为全市生态空间的合理有序布局提供规划引导。

目 录

总 则	1
一、指导思想	1
二、规划原则	1
三、规划依据	2
四、规划范围	3
五、规划期限	3
第一章 规划定位及重点	5
一、规划定位	5
二、规划重点	5
第二章 规划愿景与目标	7
一、规划愿景	7
二、规划目标	7
第三章 市域生态空间结构	8
第四章 格局构建：切实筑牢首都生态安全屏障.....	10
一、强化生态过程调控，保障重要生态功能	10
二、防控地质灾害风险，提高城市韧性水平.....	11
三、优化文旅格局体系，增进全民健康福祉.....	12
第五章 空间管控：建立分级分类生态管控体系.....	14

一、实行国土生态空间分级管控.....	14
二、推进多维生态要素分类引导.....	14
第六章 品质提升：提高生态系统的质量和功能.....	16
一、加强区域协同，推进生态系统整体保护.....	16
二、点线面相结合，统筹国土空间系统修复.....	17
三、强化规划引领，实施重点地区综合整治.....	17
第七章 实施保障措施.....	18
一、统一监测评估.....	18
二、创新政策机制.....	18
三、强化资金保障.....	18
四、加强科技支撑.....	19
附图 北京市综合生态安全格局示意图.....	20

总 则

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，立足首都城市发展战略定位，以建设国际一流和谐宜居之都、促进人与自然和谐共生为目标，统筹山水林田湖草整体保护、系统修复和综合治理，优化生态空间格局，提升生态系统服务，为首都绿色高质量发展奠定坚实基础。

二、规划原则

尊重现状，科学引导。尊重自然、顺应自然、保护自然，把握自然生态本底特征和现状条件，以生态系统服务需求和当前生态环境问题为导向，遵循自然生态过程，科学评估，合理布局，完善生态空间结构，优化“三生”空间格局。

多规合一，复合利用。加强生态领域相关专项规划、重点地区非建设空间规划的整合，统筹推进山水林田湖草一体化保护修复，基于生态过程调控，协调解决建设与非建设空间以及非建设空间内部要素的交叉重叠关系，在有条件地区探索生态空间复合利用，促进综合生态效益最大化。

刚弹结合，精细治理。强化国土空间的用途管制，将刚性约束和弹性引导相结合，严守生态安全底线，强化对未来

不确定性的弹性引导，提高生态空间的精细化治理水平。

三、规划依据

1. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）
2. 《中华人民共和国环境保护法》（2015年修订）
3. 《中华人民共和国土地管理法》（2019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. 《中华人民共和国防洪法》（2016年修正）
8. 《中华人民共和国文物保护法》（2017年修订）
9. 《全国主体功能区规划》（2010年）
10. 《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）
11. 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（2020年）
12. 《京津冀协同发展规划纲要》（2015年）
13. 《北京市城乡规划条例》（2019年修订）
14. 《北京城市总体规划（2016年-2035年）》（2017年）
15. 《北京市限建区规划（2006年-2020年）》（2007年）

16. 《北京市水土保持规划》（2017年）
17. 《北京市土壤污染治理修复规划》（2018年）
18. 《北京市湿地保护发展规划（2021-2035年）》（2021年）
19. 《北京市实施<中华人民共和国防洪法>办法》（2019年修正）
20. 《北京市防洪排涝规划》（2016年）
21. 《北京市河湖保护管理条例》（2019年修正）
22. 《北京市湿地保护条例》（2019年修正）
23. 《北京市森林资源保护管理条例》（2018年修正）
24. 《北京市基本农田保护条例》（2016年修正）
25. 《北京市气象灾害防御条例》（2018年）

四、规划范围

本规划范围为市域 16410 平方公里，研究范围拓展到京津冀区域。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，包括城市绿地、林地、园地、耕地、湿地、未利用土地等，是与构筑物和路面铺砌物所覆盖的城市建筑空间相对的空间。

五、规划期限

本规划期限为 2021-2035 年，近期待 2025 年，远期展望

至 2050 年。

自然资源委员会
北京市规划和自然资源委员会
北京市规划和自然资源委员会

第一章 规划定位及重点

一、规划定位

本规划面向京津冀区域生态环境协同治理，对首都生态安全格局进行统筹谋划，是北京市国土空间规划体系中重要的专项规划，也是全市生态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“条”线要素的统合和重点生态功能区“块”状工作的串接，纵向上促进市级—区级—乡镇各层级规划之间的有效传导。向上落实并深化新版城市总规提出的“一屏、三环、五河、九楔”市域绿色空间结构，传导刚性指标和管控要求；向下为乡镇域国土空间规划及村庄规划中非建设空间布局提供指引。通过生态要素统筹、生态格局构建、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。

二、规划重点

规划梳理全市生态空间底数、底盘、底线和底图，针对首都可持续发展面临的突出生态问题及生态安全挑战，兼顾战略性、统筹性和实施性，对国土生态空间要素配置进行统筹安排。基于生态“要素-格局-过程-服务”的级联框架，构建市域生态安全格局，搭建刚弹结合、逐层细化的生态空间

管控体系，为全域全要素国土空间用途管制提供支撑。

通过多要素整合、多目标协同、多层次传导，推进生态规划从格局塑造到过程引导的转变，从要素配置到系统效能的提升，从蓝图指引到传导落实的延伸，从规划编制到全生命周期闭环管理的贯穿。

规划聚焦五个方面重点内容：

——**要素统筹**：摸清全市自然资源底数，明确重要生态要素保护优先序，促进山水林田湖草自然资源要素统筹、功能融合。

——**格局构建**：拓展生态空间的功能内涵，构建市域生态安全格局，保障超大城市生态效益最大化，推进首都生态韧性城市建设。

——**空间管控**：落实生态空间用途管制，基于分级分类的差别化、精细化管控，建立层级闭环、传导顺畅、落实有效的生态空间管控体系。

——**品质提升**：立足生态安全格局保障，从生态保护、生态修复和生态整治三个方面制定针对性的规划策略，切实提高生态系统的质量、功能及生态产品供给能力。

——**实施保障**：落实规划目标，突破传统管理机制壁垒，强化部门衔接、区域衔接、规划传导，创新法律、土地、资金等政策，推进生态空间规划一张蓝图干到底。

第二章 规划愿景与目标

一、规划愿景

建设蓝绿交织、翠山环抱、百鸟争鸣的生态空间，全面提升城市发展的生态品质，构筑结构完整、过程稳定、功能健全的生态安全体系，将首都建设成为天蓝、水清、森林环绕的生态城市。

二、规划目标

保护重要生态资源及战略性生态空间，打通关键生态廊道和功能节点，构建超大城市韧性生态系统，形成底线鲜明、蓝绿交织、功能融合的生态空间格局，切实保障首都生态安全、提升城市生态品质、满足居民的休闲游憩需求。

2025年，山水林田湖草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。

2035年，生态空间格局趋于完善，生态系统健康稳定，生物多样性显著提升，生态系统生产总值（GEP）和固碳能力明显提升，生态惠民效益不断凸显。

2050年，逐步向理想生态空间格局靠近，生态系统碳汇能力和健康福祉惠益显著提升，助力首都率先实现“碳中和”目标。

第三章 市域生态空间结构

深化新版城市总规提出的“一屏、三环、五河、九楔”市域绿色空间结构，提升农田的多样生态功能，强化生态廊道对维护生态过程完整性的重要作用，形成“一屏、三环、五河、九楔、九田、多廊”的首都生态空间结构。

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，提高生态系统的质量和稳定性，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。强化浅山及山前地区生态保护，严格控制开发规模和强度，为山区的多种生态过程提供空间保障。

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，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，合力推进环首都森林湿地公园建设。

五河：永定河、潮白河、北运河、拒马河、**洵河**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，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。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：九大基本农田集中分布区

以大兴、通州、顺义、房山、延庆等区内的九片基本农田集中分布区为重点，严守耕地保护底线、优化空间格局、提升耕地质量。

多廊：多条生态廊道

利用水系廊道、生物廊道、通风廊道、游憩廊道、文化廊道、城市绿道等各类生态廊道串联山、林、田等生态基质斑块，强化城市内外连通，构建完整的生态网络体系。

第四章 格局构建：切实筑牢首都生态安全屏障

基于市域生态空间结构，统筹考虑自然资源要素保护、生态系统功能保障、地质灾害风险防控、居民健康福祉提升等多个方面，以水为脉、以田为纲、以绿为底，优化生态、生产、生活“三生”空间布局，促进蓝绿交织、林田共生，构建北京市综合生态安全格局，形成基质—斑块—廊道镶嵌形态的生态基础设施网络，为提升首都生态系统服务、保障首都生态安全提供基础支撑。

一、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，保障流域水生态系统服务

综合考虑水源保护与涵养、洪涝调蓄与排泄、水环境提升、湿地生境支撑和水系廊道连通，构建水生态安全格局，形成市域生态安全格局的蓝色脉络和韧性基底。识别保障水生态系统功能的重要空间，保护河、湖、库、塘、滩地等自然和人工湿地系统，加强地表和地下水源保护与涵养，保障水库、蓄洪（涝）区等洪涝调蓄空间以及河道、沟渠等洪涝行泄通道，恢复重要历史水系、滨岸带自然植被系统，预留弹性空间。加强上下游、地表地下和水陆空间统筹，在满足防洪排涝安全以及人类需求的前提下，恢复纵向、横向和垂向的近自然水文过程，全面提升水生态系统韧性。

（二）构建生物保护格局，加强生物多样性和生境保护

加强重要野生动植物及其生境保护，构建生态廊道和生物多样性保护网络，形成生物保护格局。对现有源地和廊道内质量优良的栖息地开展重点保护；对源地和廊道内外质量欠佳的栖息地开展生态修复；通过生态廊道构建和局部栖息地提升打通阻隔点。因地制宜、多措并举，为指标物种及其伞护的其他物种提供适宜栖息地，切实提高北京整体的生物多样性保护水平。开展“黑天空保护”行动，夯实夜间生物保护基础。

（三）构建城区通风廊道系统，提升气候适应能力

在中心城区，依托市域山水脉络，面向气候适应能力提升，构建三级通风廊道系统，促进城区风、热气候环境改善。强化通风廊道范围内的空间管控，禁止高密度的开发建设，保持空间的开阔程度，保留和增加生态冷源空间，在有条件的情况下，逐步打通廊道“堵点”，通过合理的建筑布局和风廊规划降低城市热岛效应、改善局地微气候。

二、防控地质灾害风险，提高城市韧性水平

（一）推进水土流失综合防治，加强山区水土保持能力

明确水土流失防治重点区域，识别水土保持功能重要区域，全面减少水土流失面积和强度，促进生态涵养区水土保持功能的稳定和提升。以小流域为单元，兼顾上下游和左右

岸，因地制宜地进行水土流失综合防治，通过加强水土保持林保护保育，在水土流失敏感地区和水土保持功能重要地区严格控制开发建设对原有地貌和植被的干扰和破坏，最大限度地减少水土流失敏感地区的强烈土壤侵蚀。

（二）加强地质灾害风险防控，保障群众生命财产安全

基于崩塌、滑坡、泥石流等突发性地质灾害风险评估以及缓变性地质灾害防治和建设避让要求，构建地质安全格局，推动建立健全地质灾害风险防控体系。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，全面提升首都应对地质灾害的安全韧性水平。

三、优化文旅格局体系，增进全民健康福祉

（一）加强历史文化遗产保护，提高人文和自然景观完整性和连续性

加强历史文化遗产保护，遵循完整性和连续性原则，构建历史文脉与生态环境相交融的整体空间结构，传承首都历史文化，为市民构建有内涵、有活力的城市公共空间。以世界遗产、文物保护单位、风景名胜区等点状和面状遗产资源为重要节点，以三大文化带、历史河湖水系、历史文化探访路等线性要素为脉络和连廊，保护和恢复自然山水格局，形成绿水青山与历史文化遗产交织融合的市域历史文化遗产廊道网络。

（二）优化游憩空间格局，推进首都人人共享的健康城市建设

兼顾生态功能和健康福祉，优化和完善休闲游憩空间格局。构建“城市公园—区域自然公园—休闲绿道”三大休闲游憩体系，重点推进城市公园环、郊野公园环的建设和提升。依托历史文化和休闲游憩资源，优化和完善市域绿道网络体系。针对生态系统服务供需矛盾突出区域及公园绿地服务盲区，加强资源整合，优化空间布局。挖掘和彰显区域特色，最大化发挥休闲游憩空间的惠民效益。

第五章 空间管控：建立分级分类生态管控体系

基于生态安全格局，以要素融合和格局调控为抓手、以功能提升为目标，建立分级分类的生态空间管控体系，明确生态保护修复要求和矛盾冲突的解决路径。制定差别化管控策略和准入要求，形成图则导则，指导全域全要素自然资源要素配置和空间用途管制，促进精细化生态治理。

一、实行国土生态空间分级管控

实行国土生态空间分级管控，明确各级生态管控区的管制要求。统筹底线约束与系统优化、刚性管控与弹性引导，按照生态功能重要性和生态环境敏感性，将全市国土生态安全格局分为一级、二级和三级管控区，分别对应底线、一般和理想生态安全格局，开展分级差异化引导和空间管控。

二、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精细化治理，推进多维生态要素分类引导。以市域三级生态空间管控要求为基础，面向城镇开发边界内用地和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，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实施管控体系。明确各类用地生态兼容性及冲突处理原则，逐步解决建设空

间与生态安全格局冲突问题。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田林水空间冲突的处理规则，引导田林水等自然要素合理有序布局。

第六章 品质提升：提高生态系统的质量和功能

立足生态安全格局落位实施和持续优化，按照生态系统整体性、系统性的内在规律，统筹推进山水林田湖草整体保护、国土空间系统修复、重点地区综合整治，持续提高生态系统质量和功能，塑造高品质首都生态空间，助力首都“碳中和”目标实现，满足人民群众的优美生态环境需要。

一、加强区域协同，推进生态系统整体保护

坚持底线思维，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。完善自然保护地、生态保护红线、生态控制线三级首都生态空间管控体系，推进首都生态空间治理体系和治理能力现代化。

坚持“山水林田湖草生命共同体”理念，强化京津冀区域整体保护和协同治理。推进水资源保护和水污染防治一体化，加强燕山—太行山生态安全屏障、京津保湿地生态过渡带建设。严格保护以国家级自然保护区、重要湿地为核心的区域生物栖息地，推进区域重点绿化工程，建设环首都森林湿地公园环，形成以区域生态廊道、河网水系为纽带的区域生态网络体系。

二、点线面相结合，统筹国土空间系统修复

对于生态质量退损、生态功能衰减、生态过程受阻的重要生态斑块、断裂廊道和关键节点，多层次推进国土空间系统修复。

面上聚焦低质低效林、宜林荒山等影响碳汇效能的薄弱地区提质增效及中心城游憩服务盲区填补，着力推进浅山区生态林断带修复、森林质量的精准提升、强化重要生境保护及修复，不断提升生态系统质量和稳定性。

线上打通生物廊道、通风廊道等关键生态廊道的断裂点和堵点，加强中心城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。

点上聚焦影响生态安全格局的关键功能节点，恢复生态功能，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。

三、强化规划引领，实施重点地区综合整治

以非首都功能疏解和拆违腾退为契机，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重要结构性绿色空间为重点区域，科学引导疏解建绿、拆违还绿、见缝插绿，推进“绿色项链”建设，完善蓝绿开敞空间体系。

结合美丽乡村建设，以土地综合整治、建设用地增减挂钩、高标准农田建设为抓手，将各项整治任务纳入村庄规划，统筹推进田水路林村综合整治，合理优化“三生”空间。

第七章 实施保障措施

一、统一监测评估

加快完善自然资源统一调查监测和评估体系，明晰全市域山水林田湖草自然资源底数，建立全市自然资源信息统一管理平台，支撑三长联动。建立监测—评估—管控—反馈全生命周期的适应性闭合管理体系，定期对生态安全格局和规划实施情况进行监测评估。

二、创新政策机制

建立北京市域生态空间统筹实施的协调机制和监管机制，加强区域间、部门间以及行业间的合作，推动政府、社会、公众同心向力，共同推动规划实施落地。构建科学的生态产品价值核算体系，促进生态产品价值实现和“两山”转化，形成促进可持续发展的激励机制和约束机制。建立和完善多元化生态补偿制度，让保护生态环境者不吃亏、能受益。

三、强化资金保障

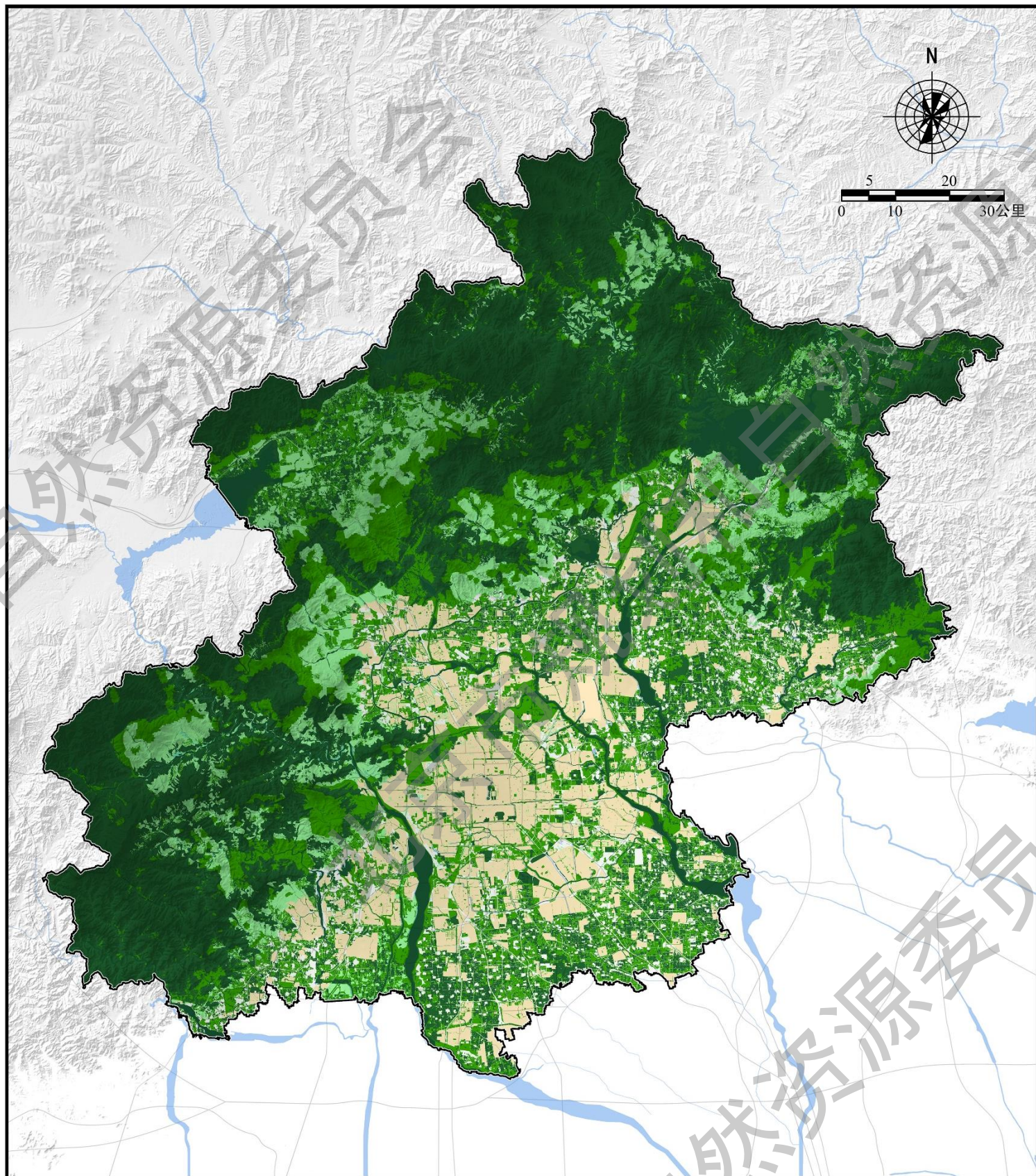
建立多元化投入机制，加大财政投入力度，调动和发挥市场的作用，为规划实施提供资金保障。以多部门或多地区联合的方式，统筹资金安排，为区域间和部门间协同合作提供灵活的资金保障。利用经济手段，培育和引导市场，鼓励多种渠道的资金投入生态空间建设。

四、加强科技支撑

基于天、地、空立体动态监测网络，融合多源数据信息，建立生态空间基础数据库，形成生态空间一张图，推进调查、规划、管控、监测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。

北京市生态安全格局专项规划（2021年-2035年）

附图 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



2021年9月