

北京市人民政府关于印发《北京市生态控制线 和城市开发边界管理办法》的通知

京政发〔2019〕7号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

现将《北京市生态控制线和城市开发边界管理办法》印发给你们，请认真贯彻落实。

北京市人民政府

2019年4月20日

北京市生态控制线和城市开发边界管理办法

第一章 总则

第一条 为落实《北京城市总体规划(2016年-2035年)》(以下简称《总体规划》)，优化城乡空间布局，严守生态控制线 and 城市开发边界，依据相关法律法规，制定本办法。

第二条 本市以资源环境承载能力为硬约束，划定生态控制线 and 城市开发边界，将市域空间划分为生态控制区、集中建设区和限制建设区，实现两线三区的全域空间管制。

(一)生态控制区是指生态控制线以内，以严格的生态保护为目标，统筹山水林田湖草等生态资源保护利用的地区，是强化生态保育和生态建设、严控开发建设的区域。

(二)集中建设区是指城市开发边界以内，一定规划期限内城市集中连片开发建设的地区，是引导城市各类建设项目集中布局的地区。

(三)限制建设区是指生态控制区和集中建设区以外的区域，是进行生态保护建设、控制开发强度、促进城乡建设用地集约减量的综合治理区域。

第三条 《总体规划》确定的生态控制线和城市开发边界，应作为各类规划编制及城乡规划建设管理的基础和前提，并纳入城市体检评估进行考核。

第二章 生态控制区管控要求

第四条 生态控制区以生态保护红线、永久基本农田保护红线范围为基础，包含具有重要生态价值的山地、森林、河流、湖泊等现状生态用地和饮用水源保护区、自然保护区、风景名胜区、森林公园等法定保护空间，以及对生态安全格局具有重要作用的部分大型公园和结构性绿地。

第五条 遵循生态空间面积不减少、功能不降低的原则，促进自然生态系统保护和修复，实现环境质量根本改善。严格管控建设行为，针对不同生态要素和生态空间，分级分类制定建设活动管控要求。对于生态控制区内包含的部分山区村庄，应以生态保护优先为前提，制定村庄建设分类引导方案。

第六条 生态保护红线应遵照相关法律、法规和规章，实施最严格的管控，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。另外，在不违背法律、法规和规章，不影响生态环境和功能的前提下，允许现状村庄原住民按照批准的规划进行正常生产生活设施建设、修缮和改造。

第七条 生态保护红线以外的永久基本农田和饮用水源保护区、自然保护区、风景名胜区、森林公园等法定保护空间，严格管控影响生态功能的各类开发活动；法律、法规和规章另有规定的，从其规定。

第八条 生态控制区除本办法第六条、第七条所列以外的其他区域，应严格保护生态环境不受破坏；要对现状村庄和建设进行梳理，加强规划引导和管控，避免对生态环境造成不利影响。

(一)对于现状村庄，应逐步引导影响生态保护或存在安全隐患的搬迁；对于保留村庄应编制村庄规划，制定生态保护策略，严格控制建设规模，加强环境整治，改善人居环境。

(二)对于现状建设，应进行评估后制定分类处置方案。对违法建设，应严厉打击，按照规定予以拆除。对合法合规的建设，经评估对生态环境无影响的，可按照规划予以保留，但不得随意改变用途或进行改扩建；经评估对生态保护存在不利影响的，应引导相关权利人通过生态化改造、调整转型、异地置换等方式进行整改，无法实现整改或整改不合格的，应制定计划限期拆除腾退。

(三)除经依法批准的下列建设行为外，严格禁止新的开发建设活动。

- 1.对区域具有系统性影响的道路交通基础设施、市政基础设施、水利工程配套设施；
- 2.不影响生态环境和功能前提下，村庄原住民正常的生产生活设施建设、修缮和改造；
- 3.符合区域功能定位的旅游服务设施；
- 4.必要的公园配套设施、生态环境修复工程；
- 5.其他必要的特殊设施和公益性设施，如森林防火、应急救援、科研科普、军事与安全保密设施等。

以上建设项目在选址、设计、建设、运营中应优先考虑生态保护，加强前期论证研究和设计方案审查，严格控制建筑规模与开发强度，并完善各项生态环境保护配套工程。

第九条 生态控制区内严禁不符合主体功能的产业，严格执行新增产业禁止和限制目录，严控新占用非建设用地。

第十条 加强生态控制区各类生态资源要素的整体保护和监管，开展整体生态保育和生态修复。

(一)加强植树造林、森林抚育和低效林改造，提高林分质量，构建乔灌草立体配置、系统稳定、生物多样性丰富的森林生态系统，加强野生动植物栖息地保护，推进生物多样性保护；

(二)加大对废弃矿山、采空区和泥石流多发区的生态修复、生态保育工作力度，改造宜林荒山荒地，提高林木总量；

(三)强化小流域综合治理，切实控制水土流失；

(四)加强污染治理，保护和修复水生态系统，推进受污染耕地修复工作。

第三章 集中建设区管控要求

第十一条 集中建设区包含中心城区、城市副中心、新城、镇中心区以及部分城市功能组团等规划集中连片建设的地区。

第十二条 新增城市建设项目原则上应在集中建设区内进行布局和建设，要严格控制集中建设区以外的各项城镇建设活动。集中

建设区内应有序推进城市化，优化建设用地功能结构，提高建设品质；鼓励存量更新改造，实现建设用地集约高效利用。

第十三条 加强对集中建设区内非建设空间的保护和管理。绿地、水域等按照《北京市绿化条例》《北京市河湖保护管理条例》等相关法规、规章进行管理。优化生态空间结构，推动城市生态修复，促进生态功能与城市功能相融合。生态敏感区、灾害隐患点或其他禁止建设的区域，应按照相关行业主管部门确定的保护范围或避让距离，严格管控建设活动。

第四章 限制建设区管控要求

第十四条 限制建设区包含部分平原地区村庄、分散性城镇建设用地、特交水用地、农用地等。

第十五条 严格控制限制建设区内的开发建设活动，严格按照依法审批的乡镇域规划和村庄规划实施建设，有序推动农村城市化、城乡结合部改造、美丽乡村建设，推动城乡建设用地减量腾退还绿，加强生态修复和生态建设，实现开发强度和建筑规模双降、绿色空间比例提升。

第十六条 对限制建设区内的现状建设，在进行评估后制定分类处置方案。对违法建设，应严厉打击，按照规定予以拆除。对合法合规的现状建设，可按照规划予以保留，但不得随意改变用途或进行改扩建。引导现状分散、低效的建设用地实施腾退减量，特别

是优先推动位于规划绿地和生态廊道上现状低效建设用地、集体产业用地腾退，鼓励向集中建设区内布局。促进现有宅基地按照集约用地要求进行存量改造。

第十七条 除经依法批准的下列建设行为外，严格禁止新的开发建设活动。

- 1.对区域具有系统性影响的道路交通基础设施、市政基础设施、水利工程配套设施；
- 2.村庄原住民正常的生产生活设施建设、修缮和改造；
- 3.符合区域功能定位的旅游服务设施；
- 4.必要的公园配套设施，生态环境修复工程；
- 5.其他必要的特殊设施和公益性设施，如森林防火、应急救援、军事与安全保密设施等；
- 6.经批准的国家级或市级重大建设项目。

第十八条 加快实施植树造林、农业结构调整、建设用地腾退还绿等，重点提高生态斑块和生态廊道的连续性、完整性，提高平原地区森林覆盖率。在第一道和第二道绿化隔离地区内，鼓励城市公园、郊野公园、湿地公园等建设，充分发挥绿色空间的生态和休闲服务功能。

第五章 调整与维护

第十九条 生态控制线和城市开发边界一经划定，在规划周期内原则上不得进行调整。因国家级重大项目建设、上位规划调整、重大自然灾害等原因确需对生态控制线或城市开发边界进行局部微调的，按照以下程序进行：

(一)区政府组织开展生态控制线和城市开发边界调整评估工作，按照生态优先、占补平衡、布局优化的原则，编制调整方案，同时对调整造成的生态环境影响进行论证和说明。生态控制线和城市开发边界调整原则上不得涉及生态保护红线、永久基本农田保护红线和饮用水源保护区、自然保护区、风景名胜区、森林公园等法定保护空间。

(二)区政府应组织对调整方案进行公示，公示时间不少于 30 日。

(三)区政府向市规划自然资源部门报送生态控制线和城市开发边界调整的申请，并将调整方案、评估报告和公示情况作为附件一并报送。

(四)市规划自然资源部门会同市相关部门，对调整方案进行联合审查；必要时，应组织专家对调整方案进行研究论证。

(五)区政府根据部门联合审查意见和专家论证意见修改完善调整方案，再次报送市规划自然资源部门，并说明意见采纳情况。

(六)市规划自然资源部门组织审查后，报市政府批准执行。

第二十条 生态控制线和城市开发边界可结合城市体检评估，根据建设实施情况，由市规划自然资源部门会同有关部门定期组织进行动态维护。

(一)结合五年期评估，对于按照规划实施的城市集中连片建设地区，增补到集中建设区。

(二)结合年度城市体检和五年期评估，及时对生态资源进行更新，并动态增补到生态控制区。已实施的林地、绿地等经市园林绿化部门核查验收、达到一定规模和质量要求后，动态增补到生态控制区；新批准的自然保护区、风景名胜区(一级保护区)、饮用水源保护区(一级保护区)、森林公园等，动态增补到生态控制区。

第六章 管理和责任

第二十一条 各区、乡镇政府(街道办事处)作为责任主体，负责本地区生态控制线和城市开发边界的管理、实施和监督检查；根据有关法律、法规和规章，组织实施生态保护、村庄管理、现状建设评估清理、城乡结合部治理、违法建设拆除等工作。

第二十二条 市规划自然资源、发展改革、水务、生态环境、园林绿化、农业农村等部门根据各自职责，按照有关法律、法规和规章，共同做好生态控制线和城市开发边界的管理、实施和监督工作。

(一)市规划自然资源部门会同市生态环境、园林绿化、水务等部门，负责生态控制线和城市开发边界的划定和维护工作。

(二)市规划自然资源、农业农村、生态环境、园林绿化、水务等部门依据各自职责做好基本农田、林地、绿地、河湖水体等生态资源的普查、保护、建设、监督与管理等工作。

第二十三条 完善生态控制线和城市开发边界管控综合保障机制。

(一)建立生态资源全要素统筹管理机制。重点引导山水林田湖草等各类生态要素统一普查、统一落图、统一管控，建立相互衔接的管理制度，实现整体保护、系统修复、综合治理。

(二)完善生态补偿和利益共享机制。综合考虑各区功能定位、生态控制区面积比例、生态建设任务、地方财力等因素，建立生态控制区综合化生态保护补偿机制，加强生态保护修复和治理资金保障，创新建设用地指标合理转移和利益共享机制。

(三)建立生态控制线和城市开发边界动态监测机制。加强遥感卫星监测和土地巡查，建立生态控制线和城市开发边界地理信息平台，实现数据共享和信息化动态管理。

(四)建立实施评估和公众监督机制。各区政府应结合城市体检评估工作，定期对生态控制线和城市开发边界管理实施情况进行评估，相关评估结论纳入城市体检评估报告。

(五)健全督查考核及责任追究机制。将生态控制线和城市开发边界管理实施情况作为落实《总体规划》的重点内容纳入政府绩效考核，强化各级政府对自然资源资产管理和建设用地管控的主体责任。

第二十四条 任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的生态控制线和城市开发边界，发生以下影响城市规划行为并造成严重后果的，依法依规进行处理：

(一)在生态控制区和限制建设区范围内，尤其是在生态保护红线、永久基本农田保护红线及饮用水源保护区、自然保护区、风景名胜区、森林公园等法定保护空间进行违法建设的。

(二)造成山体、水体、林地、农田、绿地等生态要素破坏的。

(三)擅自调整生态控制线和城市开发边界、擅自批准建设的。

第二十五条 本办法自印发之日起施行。