北京市“十五五”时期生态涵养区发展规划

为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，深化高水平生态保护和高质量绿色发展，根据《北京市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体思路

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，以新时代首都发展为统领，坚定不移落实功能定位，统筹保护与发展、发展与安全、城市与农村、强区与富民，进一步夯实生态本底、筑牢首都生态屏障，拓宽“两山”转化路径、提升绿色产业发展水平，完善基础设施和高效配置公共服务设施、着力增强山区安全韧性，深入推进乡村振兴、着力补齐现代化发展短板，为率先基本实现社会主义现代化、建设国际一流和谐宜居之都提供有力保障。

到2030年，生态涵养区生态保护与绿色发展良性互促局面进一步巩固，着力打造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，生态环境质量显著提升，绿色发展动能持续增强，城乡融合发展纵深推进。到2035年，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基本建成。

北京市“十五五”时期生态涵养区发展规划主要指标

序号	指标	2025 年	2030 年目标	属性
1	细颗粒物年均浓度（微克/立方米）	25.2	<25	约束性
2	森林覆盖率（%）	53.5	>53.5	约束性
3	优良水体比例（%）	—	⩾95	约束性
4	生态系统调节服务价值总量（亿元）	2842	2870	预期性
5	绿色经济重点产业收入年均增速（%）	—	6 左右	预期性
6	非化石能源占能源消费总量比重（%）	25.8	达到本市要求	约束性
7	农林牧渔业总产值增速（%）	全市：与上年持平	力争逐步与各区经济增长同步	预期性
8	“美丽乡村路”里程（公里）	1179	1830	预期性
9	人均应急避难场所面积（平方米）	—	1.8	预期性
10	城镇调查失业率（%）	全市：4.1	<5	预期性
11	全体居民人均可支配收入年均增速（%）	全市：4.4 生态涵养区各区：4.1 至 5.8	与各区经济增长同步	预期性
12	农村居民人均可支配收入年均增速（%）	全市：5.4 生态涵养区各区：4.6 至 6.9	5.5 左右	预期性

注：1.森林覆盖率、优良水体比例和生态系统调节服务价值总量指标统计范围为生态涵养区范围，其余指标统计范围为门头沟区、平谷区、怀柔区、密云区、延庆区、房山区、昌平区七区。

2.关于森林覆盖率指标，按照本市森林覆盖率原统计口径，2025 年生态涵养区森林覆盖率为 63.7%。按照国家林草局最新统计口径，2025 年生态涵养区森林覆盖率为 53.5%，“十五五”期间保持在 53.5%以上。

3.全体居民人均可支配收入年均增速 2025 年全市值 4.4%为实际增速，生态涵养区各区值为名义增速，农村居民人均可支配收入年均增速 2025 年全市值与生态涵养区各区值均为名义增速。

二、夯实生态保护格局，筑牢首都生态屏障

（一）筑牢生态空间安全底线。坚持生态优先，落实国土空间规划体系要求，推进乡镇国土空间规划实施，优化完善“三生”空间布局。加强生态保护红线管理，实行差别化、精细化空间管

理，促进森林湿地休养生息，严守自然生态安全边界和林草资源安全底线，守护好首都绿水青山。

（二）保障生态系统稳定持续。统筹推动“两山三库五河”系统保护。持续推进太行山东北部生态综合治理，实施首都生态屏障“山水工程”，联合创建燕山—塞罕坝国家公园，持续推进矿山生态修复，实施山区森林健康经营150万亩，推动现代化国有林场建设。落实《密云水库水源保护条例》，坚持源头控制、系统治理，强化区域协同联动，持续推进生态清洁小流域建设，实现密云水库总氮削减，保持密云水库储备量稳定在20亿立方米以上，确保密云水库、怀柔水库水质稳定保持在国家地表水II类标准，推动官厅水库恢复饮用水源功能。加强水生态保护修复，完善区域水网，推进永定河、潮白河等“母亲河”复苏行动，推进东部沟河、西南部拒马河水生态空间治理与修复，强化湿地保护修复，力争打造有河有水、有草有鱼的生命河湖。持续开展生物多样性观测，加强野生动植物分级分类保护，积极推进生物栖息地营造和再野化管理。加强北京百花山国家级自然保护区保护和百花山葡萄国家一级保护植物保护与扩繁，完善自然保护地体系和国家植物园体系，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

（三）保持环境质量领先地位。实施“0.1微克”攻坚行动，强化细颗粒物等多污染物协同治理，细颗粒物年均浓度小于25微克/立方米。实施碧水保卫战，加强农村地区面源污染治理和水体

管理养护，动态消除农村黑臭水体。强化土壤污染源头防控，完善垃圾分类处置和回收利用长效机制，提升生态涵养区环境质量。

（四）推进生态资源共享惠民。推动绿化彩化立体化建设，形成千亩以上集中连片的“春花秋叶彩林”，打造林海连绵的浅山京彩画屏，绿化彩化在生态基底中的占比明显提升。发挥自然保护区一般控制区、自然公园合理利用区多元价值，合理发展科普宣传、生态旅游、教育文化体育等公共服务功能，展现房山、延庆世界地质公园以及野鸭湖国际重要湿地的独有价值。因地制宜构建公园游憩活力圈，建设八达岭、十三陵、雁栖湖国际会都、周口店遗址、延庆休闲度假商务区、怀柔科学城等花园城市精华片区。坚持近自然、低扰动、轻留痕、重标识，打造生态友好、安全便捷、自然野趣的山区森林步道体系，建设千里浅山京华揽胜森林步道。建成西山永定河文化带等一批市级品牌绿道，完善绿道网络连通性，推动绿道与防火、应急、文旅等功能融合。

三、完善价值实现机制，深入推进“两山”转化

（五）夯实生态产品价值核算基础。完善生态产品目录清单与自然资源统一确权登记，健全生态系统调节服务价值统计核算方法及应用机制。发挥生态系统调节服务价值指挥棒作用，完善市级转移支付资金与生态系统调节服务价值挂钩机制，逐步提高挂钩资金比重，完善生态系统调节服务价值与地区生产总值交换补偿方案。制定生态涵养区各区生态系统调节服务价值提升方案，拓宽核算成果应用场景。

（六）拓宽生态产品价值实现路径。支持各区依托生态资源发展生态文旅、森林疗养等绿色产业，有序实施一批特定地域单元生态产品价值实现项目，探索自然资源资产组合供应。培育做强“妫水农耕”“密云八珍”等生态产品品牌，推动一批特色产品建设成为区域公用品牌，带动山区农民增收致富。加大绿色金融支持力度，有序发展绿色信贷、债券、保险等工具。探索生态管护公众参与等模式。

（七）积极推进国家级试点建设。支持延庆、密云等国家生态产品价值实现机制试点建设。延庆区着力打造文旅类生态产品认证体系应用场景，推广生态文明积分激励机制；密云区加快完善认证标准体系，打造水源保护地生态产业化实践样板。平谷区积极落实国家第二批碳达峰试点任务。支持门头沟区积极申报美丽乡村先行区。支持各区差异化开展生态价值转化路径探索，形成“一区一重点、一区一特色”。

四、构建绿色产业体系，培育绿色发展新动能

（八）强化重点功能区引领作用。推动怀柔科学城攻坚突破，建强综合性国家科学中心与重大科技平台。推进清华大学南口全国重点实验室基地建设，完善周边基础设施和公共服务配套，聚焦国家重大需求，聚力攻坚，形成更多标志性成果，促进更多创新成果在京落地。深化农业中关村建设，积极申创国家农业高新技术产业示范区，建成投运国家农业科技创新港，承接一批国家重点项目，落地一批涉农重点实验室，加速集聚创新要素，加强

关键核心技术攻关，促进产学研深度融合，建强农业中关村人才综合改革试验区，建设农业领域研发产业人才高地。优化提升中关村各分园，做强京西人工智能、密云生命健康等特色园区。

（九）促进重点产业集聚发展。推进“种业之都”建设，做强以现代种业为核心的科技农业，组织好北京优势特色物种的种质创制与品种选育联合攻关，推动平谷积极打造智慧育种创新基地，推动延庆林果花草蜂药种业创新发展，构建智能育种技术体系。发展医药健康产业，培育前沿新材料、人工智能、高端工业母机、高端仪器装备和传感器、新能源智能汽车等战略性产业，推动密云、门头沟、房山、怀柔等区在特色细分领域突破。发展绿色先进能源，优化风光布局，研发推广地热能、生物质能、新型储能与先进电池技术，积极布局合成生物制造和替代蛋白产业，支撑国际绿色经济标杆城市建设。

五、深化文化保护传承，彰显文旅休闲活力

（十）系统推进长城、西山永定河文化带保护利用。实施长城重点段抢险加固，加快从抢救性保护向预防性保护和研究性修缮并重转变，以八达岭为核心建设长城大景区，加强居庸关、司马台等长城段联动发展，擦亮“京畿长城”国家风景道，促进沿线资源联动发展。西山永定河文化带打造京西旅游休闲户外走廊，建设“两园一河”水岸客厅，建设大十渡山水沉浸风景区，推进周口店、金陵遗址保护利用，联动琉璃河遗址彰显“源文化”，推动云居寺藏经申报世界记忆遗产，建设云居寺藏经保护研究中

心，实施潭柘寺、戒台寺、上方山等古建筑保护修缮。

专栏：两大文化带保护利用指引

1.统筹推进长城文化带遗产保护与传承。

文物保护利用。坚持长城本体保护优先，完善长城灾害监测预警体系，选取具备条件的长城点段积极探索预防性保护路径。

长城大景区与风景道建设。以八达岭为核心，打造水关—青龙桥—八达岭—花家窑—罗锅城环长城风景线；建成以中国长城博物馆为引领的文化展示集群；加强八达岭—居庸关长城段、古北口—司马台长城段、慕田峪—箭扣长城段等联动发展，擦亮“京畿长城”国家风景道；推动西部联动古村古寺、中部联动十三陵、北部联动“五彩长城”彩叶林、东部联动乡村文旅与田园综合体。

文化传承。深化长城建筑、民俗等价值研究，办好长城文化节，推出主题文艺作品与文创产品。

2.推动西山永定河文化带保护与提升。

水岸古道提升。打造“两园一河”水岸客厅，推动三区滨水空间蓝绿路网互联互通；实施京西古道全线基础设施提升，打造古道文旅目的地。

大遗址保护与“源”文化彰显。推进周口店遗址环境整治与保护区开放，联动大云居景区；实施金陵遗址考古勘探与数字化展示；联动平原区琉璃河遗址保护，支撑国家考古遗址公园建设与世界文化遗产申报，彰显“人之源、都之源、城之源”文化脉络。

古寺保护利用。推动云居寺藏经申报世界记忆遗产，建设云居寺藏经保护研究中心；实施潭柘寺、戒台寺、上方山等古建筑保护修缮与古树名木生境保护，联动周边积极创建旅游度假区；统筹灵岳寺等古寺保护与价值挖掘。

（十一）加强特色文化资源的发掘与利用。加强古北口镇、爨底下村等历史文化名镇名村和传统村落保护与人居环境提升，加强十三陵等世界文化遗产、红螺寺等文保单位古建修缮。持续开展濒危衰弱古树名木抢救复壮行动，依托千年古树、观花观叶古树等特色资源，建设乡村古树公园，打造“古树打卡+乡村旅游”文旅精品线路。以平西、平北、冀东三大抗日根据地为主线，

提升红色景区，打造精品红色旅游线路，传承红色文化根脉。深化乡风文明建设，推动乡村文化与党建融合，传承农耕文化，办好农民丰收节、农民艺术节，持续举办妙峰山庙会、丫髻山庙会等国家级非遗民俗活动，深入推进文艺赋美乡村行动，激活乡村文化资源与发展活力。

（十二）激活农商文旅体融合发展新场景。用好冬奥遗产，依托长城风景道、冬奥园区，举办冰雪体育赛事、中国户外运动产业大会等品牌活动，强化京张体育文化旅游带带动能力，助力户外体育产业发展。塑造京北长城牧歌、京西山水永定、京东桃源仙谷等文旅 IP，打造中国影都影视文化、来密云看海、居庸山月、门头沟小院等特色品牌。丰富星空营地、房车营地、精品民宿、乡村市集、村咖等微度假业态供给。推动研学与自然教育、劳动实践、文博考古等深度融合。

六、优化公共服务供给，提升城乡服务品质

（十三）推进教育优质均衡发展。持续改善农村办学条件，因地制宜推进乡镇中心幼儿园建设，有序推进托幼一体化优质普惠发展。深化市级优质教育资源向生态涵养区布局，推进新型集团化办学，推动第二实验学校、第七实验学校等优质学校建成投用。加快高等院校布局落地，推进北方工业大学延庆校区等建设。深化产教融合发展，联动良乡大学城，推动科教资源外溢、成果辐射。深化职业教育特色化发展、国际化合作，构建与生态农业、文旅康养、绿色低碳等特色产业相匹配的现代职业教育体系。

（十四）提升医疗卫生服务水平。优化医疗、医保、医药协同发展和治理机制，健全“区、镇（乡、街）、村（社区）”三级诊疗体系，筑牢城乡健康保障防线。强化紧密型医联体建设，推动优质医疗资源向生态涵养区延伸。实施医疗卫生强基工程，办好社区卫生服务中心。加强巡回诊疗，推动优质医疗资源下沉基层常态化、长效化。加快推进互联网诊疗服务，巩固基层中医药服务网络。完善疾控体系，强化新发突发传染病防控，全面提升公共卫生应急救治能力。

（十五）发展普惠可及养老服务。立足区级养老服务指导中心、街道（乡镇）区域养老服务中心、社区（村）养老服务站点三级养老服务网络，优化山区养老设施布局，确保安全高效，推动适宜地区建设区域性养老机构。推进农村邻里互助养老服务点建设，完善养老助餐服务网络。推动养老机构与医疗机构毗邻建设，推动医养联合体建设，深化医养协作。

（十六）推动文体服务惠民便民。坚持文体惠民，推动文体资源向基层延伸，持续丰富城乡群众精神文化生活，依托昌平“铁三圣地”、延庆冰雪运动、平谷金海湖、密云生态马拉松、门头沟“京西小老鼠”等户外运动目的地，打造一批体育旅游精品项目。持续加大全民健身场地设施供给，重点建设球类专项场地、儿童青少年健身器材设施等。组织开展徒步、骑行等群众体育活动，打造特色赛事活动品牌。

七、推动城乡融合发展，持续缩小城乡差距

（十七）加快构建新型城镇体系。持续优化镇村布局，分类引导山区镇村发展。擦亮生态涵养区新城山水城相依的特色风貌，制定支持新市镇高质量发展政策，“一镇一策”编制规划建设方案，打造规模适度、宜居宜业的新市镇，促进产业集聚、人口集中、服务集成，辐射带动周边乡镇发展，保持生态涵养区人口规模基本稳定。深入实施“百千工程”，因地制宜提升乡村基础设施、公共服务与人居环境水平，抓好“五边整治”长效管护，以乡村美学指导村庄更新，循序渐进提升乡村风貌品质，提升城乡结合部、农村地区风貌管理能力，加强“三师”协同共创，塑造京韵乡村，统筹建设花园乡镇、花园村庄。立足农林特色产业、休闲文旅等领域，依托千里浅山森林步道脉络串联，围绕平谷金海湖、密云水库、怀柔雁栖湖等资源，进一步整合文化旅游、基础设施、公共服务、传统村落保护等建设内容，每个区集中力量打造代表性强、具有引领示范作用的特色区域。

（十八）推动农林业高质高效发展。将推动农业高质量发展作为生态涵养区重要的基础性工作。坚决落实最严格的耕地保护制度，打造粮食作物高产高效提升区。大力发展生态农业、品牌农业，开展蔬菜产业提质行动，推动老旧设施更新改造，建设密云鲜食西红柿、延庆生菜、房山食用菌等优势特色蔬菜产区。积极发展现代林果业，打造一批“京果花园”。制定林下经济发展引导清单，合理利用森林资源，积极探索森林景观利用和“林下

种植+自然教育、+森林疗养、+森林休闲”等产业模式。实施畜牧渔业提升工程。推进智能温室、植物工厂建设，推进智慧育种、智慧设施、智能装备和农业全产业链数字化发展。完善农业社会化服务体系，提高农业生产经营的组织化程度，鼓励建设现代农事服务综合中心。推动农产品加工产业有序发展，推动宠物经济规范化发展和北京（平谷）宠物经济产业园建设，培育花卉园艺等新增长点。延伸农业产业链条，促进一二三产融合发展。

（十九）综合施策拓宽增收渠道。以富民增收为核心，“因村施策”“一群一策”拓展增收渠道。农业主导村镇延伸产业链、做强特色农业品牌，文旅资源富集村镇打造特色农商文旅融合消费体验，生态保育村镇和空心村推动生态产品价值实现。在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈模式，拓宽就近就业渠道。面向就业技能缺乏、大龄劳动力等重点人群精准助力，织密民生保障网。强化农村社会救助人口动态监测、精准帮扶，符合条件的利用公益性岗位托底安置，鼓励勤劳致富。

（二十）深化农村重点领域改革。畅通城乡要素流动，强化乡村振兴人才支撑，强化涉农资金统筹整合，提升资金使用效能，引导和规范农业农村领域社会投资，支持发展新型农村集体经济。稳步推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，盘活用好闲置土地和房屋，推动建设用地集约高效利用。深入推进集体林权制度改革。深入开展全域土地综合整治试点，畅通点状配套设施用地实施路

径，推进土地混合开发和用途合理转换。

（二十一）优化结对协作发展机制。拓展结对帮扶主体和层次，深化公共服务结对，以教育、医疗为重点，通过人才派驻、项目共建、经验互鉴，推动优质资源下沉，提升生态涵养区公共服务水平。推进人才就业协作，通过专场招聘、岗位共享等方式进行引智引岗，拓宽生态涵养区群众就业渠道。持续开展产业对接联动，依托双方交流合作平台，引导符合生态涵养区定位的产业项目落地。发挥平原区市场和人才优势，通过消费帮扶、品牌共建、产品展销等方式，提升生态涵养区农产品市场竞争力，助力农民增收。探索企业联盟等协作模式，加速平原区科创成果在生态涵养区转化落地。培育“共富工坊”，打造农产品加工、特色手工艺品制作、电商直播等特色载体，推动从单向消费帮扶向全产业链融合转型。

八、补齐基础设施短板，筑牢安全韧性底线

（二十二）增强防灾减灾能力。补齐乡镇中心区域防汛短板，提高山区村应急能力，同步推动房屋及配套设施修缮重建，因地制宜推动镇、村配套设施提升。加强跨区域协作，做好上下游、干支流协同防控，巩固“上蓄、中疏、下排、有效治洪”的防洪体系，加快推进永定河官厅山峡、拒马河张坊洪水控制工程建设以及二道河、西峰山、钻子岭等水库建设，实施潮河、白河、潮白河、洵河、怀河等河道综合治理，完善蓄滞洪区建设，加强城镇低洼、易涝地带排水改造提升，系统提升流域防洪能力。坚持

“穿山越岭”与“翻山越岭”相结合，加快108新线高速、国道111、国道234、国道108三期等交通生命线建设，推动乡村公路、防火通道、登山步道、生产便道“四道联通”，增强道路系统韧性。完善突发地质灾害监测预警工程，注重地质隐患治理、生态系统修复以及山村景观风貌维护。完善防汛预警分级响应体系，优化人员避险转移工作机制，强化物资储备和设备配备，提高自助自救能力，全面增强山区防灾减灾救灾综合水平。

（二十三）健全生态风险防控体系。推进森林防火基础设施建设，提升改造山区防火道路1000公里以上，加强防火道路、蓄水池、防火检查站等防灭火配套设施建设，强化卫星遥感、地面监测、人工智能等在监测预警和应急处置中的应用，不断完善护林防火机制。完善有害生物全链条防控体系，加强新技术在生态保护和治理中的应用。提升极端天气监测预警能力，推进人工影响天气能力建设，科学开展增雨雪作业，增强生态抗旱减灾韧性。

（二十四）建设现代化综合交通和物流体系。强化京张、京承等放射型交通廊道，加快京密高速二三期、东部发展带联络线等骨干路网建设，实现轨道交通22号线建成通车，谋划京张高铁延庆站TOD（公共交通导向型开发）改造、铁路客北环线和科学城会都支线建设等。挖掘京张、京门、京承等铁路历史文化资源，盘活沿线闲置站点。坚持生态优先、最小扰动原则，按需完善乡村公路交通网络建设，累计建成“美丽乡村路”1830公里，实现集约高效、功能融合。加快平谷陆港型国家物流枢纽建设，

积极发展多式联运，构建智慧物流体系；推动昌平南口物流基地建设，服务城市保供与物资储备；依托房山窦店基地，高标准打造首都西南物流枢纽，畅通城乡物资双向流通。

（二十五）提升市政基础设施建设水平。完成300处山区村庄供水设施标准化改造，规模化供水覆盖农村人口比例达70%以上，农村自来水普及率稳定在99%，加强农村地区污水收集处理设施运行管理。提升电力系统互补互济和安全韧性水平，推动电网智能化升级。开工建设延庆白河、门头沟樱桃泉抽水蓄能电站。完善易灾乡镇、山区村通信基站建设，实现村级信号有效覆盖。完善“平急两用”公共基础设施网络，推动15个韧性城市组团建设。完善“高地堡垒”常态化维护管理机制，健全应急避难场所全生命周期管理机制，实现平急快速转换。

九、深度融入京津冀协同发展，展现美丽山水

（二十六）共建京津冀美丽中国先行区。完善京津冀流域协同保护推进机制，统筹推进水资源、水环境、水生态、水安全治理，巩固落实京冀密云水库上游潮白河流域、官厅水库上游永定河流域横向生态保护补偿机制。加强大气污染联防联控，实施好大气污染防治提质增效行动，共同做好中重度污染天气的处理应对，强化跨省（市）有害生物协同防治、森林火灾联防联控、林草种苗协同发展。

（二十七）共筑蓝绿交织廊道体系。构建河流生态廊道网络，以永定河、潮白河、洵河、拒马河四大跨界水系为纽带，串联沿

线蓝绿节点，完善环首都森林湿地环。依托108新线高速、涞宝路新线高速、京蔚高速、京张高铁等公路、铁路廊道，统筹生态防护、门户风貌塑造与沿线绿化美化，打造兼具生态防护、城市观光等功能的多彩进京廊道，营造“穿林伴花进北京”第一印象。

（二十八）深化毗邻地区一体化发展。推动延怀赤生态环境一体化保护，协同打造京张体育文化旅游带。深化怀丰科技创新、绿色农业、文化旅游协同发展，建设怀丰产业园。深化平蓟三兴生态共建，加强“平急两用”、农业科技、旅游休闲合作，推动京津冀美丽中国先行区“平蓟兴”一体化发展区建设。推进房涿涞整合地质与历史文化资源，深化精品旅游环线建设。支持门头沟区与河北涿鹿县、涞水县绿色共建，推进区域生态协同治理。推动密云区与滦平县、兴隆县持续深化流域治理，整合沿线重要生态和文化资源，发展生态文旅。

十、实施保障

强化组织领导，发挥市生态涵养区生态保护和绿色发展工作专班机制作用，统筹推进规划实施，明确责任分工，保障规划任务、目标的落实。加强要素保障，深化人才交流、培养、服务，强化土地要素保障，加大资金支持力度，撬动多元社会资本，加强跟踪调度。统筹发展和安全，严守资源安全底线，积极推进韧性城市建设，提高防灾减灾救灾能力。深化实施评估，坚持短期目标与中长期目标相衔接，推动年度计划与发展规划相衔接，建立健全规划实施监测评估机制。