

# 北京市生态涵养区生态保护和 绿色发展条例

(草案, 征求意见稿)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 生态保护
- 第三章 绿色发展
- 第四章 保障措施
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条 [立法目的]** 为贯彻习近平生态文明思想，践行绿水青山就是金山银山理念，落实北京城市总体规划要求，推动生态涵养区生态保护和绿色发展，保障首都生态安全，服务“四个中心”城市战略定位，建设国际一流的和谐宜居之都，根据有关法律、行政法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条 [适用范围]** 生态涵养区的生态保护、绿色发展、支持保障、监督检查等活动，适用本条例。

本条例所称生态涵养区，是指作为首都重要生态屏障和水源保护地的门头沟区、平谷区、怀柔区、密云区、延庆区，以及房山区、昌平区的山区。

**第三条 [总体要求和目标]** 生态涵养区应当坚持新发展理念，保持战略定力，抑制开发冲动，实施山水林田湖草系统保护，扩大生态环境容量，提高生态环境质量，推进绿色发展，增强内生动力，建设展现北京美丽自然山水和历史文化的示范区、生态文明建设的引领区、宜居宜业宜游的绿色发展示范区。

**第四条 [基本原则]** 生态涵养区生态保护和绿色发展应当坚持生态优先、系统保护，城乡融合、强区富民的原则。

**第五条 [管理体制]** 本市将生态涵养区生态保护和绿色发展纳入生态文明建设领导体制。

市人民政府负责统筹、指导生态涵养区生态保护和绿色

发展工作，将其纳入市级国民经济和社会发展规划，制定支持政策，推动重大产业和项目布局，建立绩效考评、监督检查等工作机制。

各相关区人民政府负责落实保护生态环境、维护生态安全、优化产业结构、推动绿色发展等责任。

相关乡镇人民政府、街道办事处依照国家和本市相关规定开展生态保护和绿色发展工作。

**第六条 [部门职责]** 市和各相关区发展改革部门负责协调推动生态涵养区生态保护和绿色发展相关工作。

市和各相关区监察机关和教育、科技、经济和信息化、财政、人力资源社会保障、规划自然资源、生态环境、城市管理、交通、水务、农业农村、文化和旅游、卫生健康、应急管理、审计、园林绿化等部门应当按照职责分工做好生态涵养区生态保护和绿色发展的相关工作。

**第七条 [社会参与]** 本市鼓励社会组织和个人通过投资、捐赠、志愿服务、科普宣传等方式参与生态涵养区生态保护和绿色发展，实现多元主体共建共治共享。

任何单位和个人有权依法获取生态涵养区相关信息，对破坏生态系统、损害自然资源、污染环境的行为进行举报和控告。有关部门应当接受咨询、投诉、举报、控告，并依法核实处理。

社会公益组织可以依法对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为提起公益诉讼。

新闻媒体应当开展相关公益宣传和舆论监督。

## 第二章 生态保护

**第八条 [自然资源调查]** 本市建立生态涵养区自然资源调查监测制度。市规划自然资源部门应当会同市生态环境、水务、农业农村、园林绿化等部门组织对生态涵养区土地、土壤、矿产、水流、湿地、森林和野生动植物等自然资源状况开展调查监测，建立基础数据库。

**第九条 [自然资源资产管理]** 本市建立健全生态涵养区自然资源资产产权管理制度。

市规划自然资源部门应当会同市水务、农业农村、园林绿化等部门建立健全自然资源资产产权确权登记系统和产权管理体系，开展自然资源资产负债表的编制工作。

市规划自然资源部门应当会同市水务、农业农村、园林绿化等部门建立生态涵养区全民所有自然资源资产有偿使用制度，健全自然资源分等定级、资产配置、收益管理、处置等机制，报市人民政府批准后实施。

农村集体所有自然资源资产管理依照土地管理、农村土地承包、森林、水、农村集体资产管理等有关法律法规执行。

**第十条 [生态环境状况评价]** 市生态环境部门负责组织建立生态环境监测网络，开展生态环境质量状况监测与评价，统一发布生态环境质量状况。

**第十一条 [信息共享]** 本市建立生态涵养区自然资源

和生态环境相关信息共享机制。

市和各相关区有关部门应当根据有关规定将自然资源调查、环境监测、管理执法等数据、资料、报告、图标等信息汇入本市大数据管理平台，并依法向社会公开，实现信息共享和科学利用。

**第十二条 [生态保护红线和自然保护地]** 生态涵养区按照国家和本市有关规定划定生态保护红线，实行严格的生态保护红线管理制度。市和各相关区人民政府应当将生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和编制国土空间规划及各专项规划的重要基础，确保生态保护红线功能不降低、面积不减少、性质不改变。

本市统筹生态涵养区自然保护地体系建设。市和各相关区人民政府及其有关部门应当在重要的自然生态系统分布区、生态环境敏感区、珍稀野生动植物天然集中分布区、自然遗迹分布地等区域，依法设立自然保护区、自然公园等自然保护地，实行分级分类管理。自然保护地按照国家规定纳入生态保护红线。

生态保护红线范围内设有管理机构的，由管理机构负责管理；无管理机构的，由乡镇人民政府负责管理。

自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；自然保护地核心保护区以外的区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许国家规定的对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

**第十三条 [生物多样性保护]** 本市建立健全生态涵养

区生物多样性保护制度。市生态环境部门应当会同有关部门及各相关区人民政府制定生态涵养区生物多样性保护规划。

市园林绿化、农业农村、规划自然资源部门应当会同发展改革、生态环境、水务等部门依法制定生态涵养区野生动植物及其栖息地保护规划或者计划，加强对珍稀濒危野生动植物的重点保护和严格管理。

**第十四条 [既有及新增森林资源保护]** 本市严格保护生态涵养区森林资源。市和各相关区园林绿化部门应当加强天然林、古树名木、生态公益林等森林资源保护，实施人工造林、封山育林、中幼林抚育、低质低效林改造，增加森林资源，提高森林质量，培育良好的森林生态系统。

**第十五条 [水源地保护]** 本市严格保护生态涵养区饮用水水源地。

市和各相关区水务部门应当加强对密云水库、官厅水库、怀柔水库、白河堡水库等重点水库库区的生态保护。水库上游建设生态清洁小流域，加强农村污水、垃圾处理，因地制宜建设入库口湿地，削减入库污染源。加强水库管理和维护，严厉打击非法捕捞、破坏水库周边环境和设施的行为。

市水务、生态环境等部门应当会同相关区人民政府定期调查评估生态涵养区地下水资源状况，系统推进地下水超采治理，通过分步压采、回补涵养等措施，逐步回升地下水水位。

**第十六条 [水环境治理]** 本市严格保护生态涵养区水环境。市生态环境、水务等部门应当根据国家水环境质量标

准，制定生态涵养区水环境质量目标，实行严格管控措施，推动水环境质量改善。

市人民政府应当根据生态涵养区水环境质量改善目标，确定各相关区重点水污染物排放总量控制指标。市和各相关区应当严格落实河长制、湖长制要求，组织有关部门加强河流和湖泊管理，对各类排污口开展排查整治，明确责任主体，实施分类管理。

市和各相关区水务部门应当会同生态环境、农业农村等部门因地制宜开展村庄污水收集处理，鼓励采用生态方式处理污水。

**第十七条 [生态环境修复]** 市规划自然资源部门应当会同有关部门制定生态涵养区国土空间生态修复规划或者计划，统筹推进生态修复，实行自然恢复为主、人工修复为辅的系统治理。

市和各相关区规划自然资源部门应当会同生态环境、园林绿化、农业农村等部门加强矿山修复技术研究，采取恢复植被、土地复垦等措施，因地制宜推进矿山生态修复，消除地质灾害隐患。

市水务部门应当会同有关部门和各相关区人民政府划定生态涵养区水生态空间，加强水生态空间的生态修复与管理，制定河湖水系连通修复方案，改善河流上下游连通状况，逐步恢复河湖生态流量，维护河湖生态功能。

**第十八条 [农业面源污染防治]** 本市严格防治生态涵养区农业面源污染。市和各相关区农业农村、园林绿化、生

态环境等部门应当对生态涵养区采取最严格的农业面源污染防治措施，严格管理并科学引导农业、林业生产施用化学农药、化肥，推广使用有机肥、生物农药等绿色投入品，科学回收处置农药、肥料等农业投入品的包装废弃物和农用薄膜，推动农业废弃物、林业生产剩余物、畜禽粪污的资源化利用。

**第十九条 [开发活动管控]** 在生态涵养区从事开发土地、矿藏，筑坝、修路、建设等活动的，应当采取措施保护生态环境，造成生态不利影响的，应当及时进行生态修复。

**第二十条 [应急管理]** 市应急管理部门应当会同有关部门和各相关区人民政府建立健全生态涵养区突发事件应急管理体系，统筹应对洪涝、崩塌滑坡、泥石流、森林火灾、动植物病虫害等突发事件。各相关区人民政府应当对本行政区域突发事件应对工作负责，完善突发事件应急预案及相关基础设施，提高突发事件处置能力。

**第二十一条 [生态保护补偿]** 市有关部门建立健全针对森林、耕地、湿地、水流、空气等重点领域和生态保护红线等重点区域的生态保护补偿机制，确保生态保护主体得到合理补偿。

市财政部门会同发展改革、生态环境等部门依据各相关区自然资源调查监测评价、生态环境状况评价、经济社会发展状况等，建立市级统筹生态保护补偿政策、区级统筹资金使用的实施机制，逐步建立生态涵养区综合性生态保护补偿机制。



市有关部门应当推动建立健全市场化、多元化生态保护补偿机制，促进符合条件的生态资源资产化、可量化、可经营，通过资金支持、产业扶持、就业帮扶等多种方式加大对生态涵养区的投入力度。

### 第三章 绿色发展

**第二十二条 [绿色及适宜产业发展政策]** 市有关部门应当制定生态涵养区绿色及适宜产业发展政策，促进生态涵养区主导产业发展。

各相关区人民政府按照分区规划确定的产业发展方向，因地制宜构建绿色创新产业体系。

**第二十三条 [重大活动和重大项目带动]** 市人民政府及其有关部门应当推动适宜的重大活动和重大项目向生态涵养区布局。各相关区人民政府应当依据主体功能定位、自然禀赋和资源环境承载能力，承接中心城區疏解的功能和产业，加强重大活动、重大项目落地谋划，营造公平、透明、可预期的营商环境，加快构建高精尖经济结构，提高区域发展的市场化、国际化水平。

**第二十四条 [提高产业园区绿色发展水平]** 各相关区人民政府应当依据绿色、低碳相关标准规范，明确产业园区设计、建设、准入、运营、退出标准，对产业园区发展状况开展定期评估，根据评估报告对产业园区基础设施、产业及

技术应用进行优化调整，支持产业园区推广应用先进模式、节能技术，完善高新技术应用场景，提高绿色发展水平。

**第二十五条 [促进农业林业绿色和特色发展]** 市和各相关区农业农村部门应当会同有关部门根据生态涵养区生态优势和资源禀赋，推动农业绿色发展扶持引导政策向生态涵养区倾斜，加快农业结构调整，推行农业绿色生产方式，加强农业生态和资源保护，提升产地环境质量和资源利用效率，培育发展绿色有机和特色农林产品品牌。

鼓励和支持各相关区推广林菌、林禽、林药等立体复合种养经营模式，提高林地资源利用率和森林经济效益。

**第二十六条 [鼓励新兴业态发展]** 市和各相关区人民政府应当建立健全支持政策，鼓励和引导生态旅游、森林康养、田园综合体、农村电商、智慧物流、数字经济、科创智能等适宜生态涵养区的新兴业态发展。

**第二十七条 [鼓励乡村精品民宿发展]** 本市鼓励生态涵养区农村集体经济组织统一组织盘活利用闲置农村村民住宅发展乡村民宿，为科技、文化、艺术等产业提供配套服务。鼓励具有专业化经营能力的公司企业、农民专业合作社等通过投资、租赁等方式参与乡村民宿的建设和运营，建立利益联结机制，带动农民增收。

市和各相关区文化和旅游部门应当会同农业农村等部门按照本市有关规定加强乡村民宿规范管理，引导适度发展。

**第二十八条 [加强文化旅游产业发展]** 市有关部门和

各相关区人民政府应当发挥生态资源禀赋优势，挖掘文化资源价值，推动长城文化带、西山永定河文化带建设，因地制宜采取修缮保护文物古迹和历史文化名镇名村、传统村落，建设红色革命教育基地，打造精品旅游线路等措施，促进文化、旅游、生态等产业融合发展，增强生态涵养区吸引力。

**第二十九条 [城乡规划建设管理]** 本市建立实施城乡发展一体化规划建设体系，加强生态涵养区城市公共空间风貌设计，优化休闲游憩设施、街道人性化设施，提档升级商业服务设施、文化体育设施、市政基础设施，提升精细化管理水平，建设海绵城市、智慧城市、韧性城市。

各相关区人民政府应当根据生态涵养区浅山、深山、平原等不同区域特点，加强乡村风貌、房屋建筑风貌设计引导和管理。

**第三十条 [道路建设]** 市交通部门应当会同发展改革、规划自然资源等部门统筹推进市郊铁路、骨干公路、乡村公路等路网规划建设，建立符合生态涵养区生态保护和绿色发展要求的综合交通体系，提高生态涵养区内部及与其他区域的通达效率。

**第三十一条 [教育服务]** 市和各相关区教育、发展改革、财政等部门应当支持生态涵养区义务教育发展，补齐山区教育基础设施和师资力量短板，鼓励各相关区与中心城区优质学校合作，提高基础教育质量和水平。

市教育、规划自然资源、发展改革等部门和各相关区人民政府应当推动高等院校向生态涵养区布局，实现每个区有

高等院校。

**第三十二条 [医疗保障]** 市和各相关区卫生健康、发展改革、财政等部门应当完善生态涵养区医疗卫生服务体系，加强基层全科医生队伍建设，提高中心镇的医疗卫生机构保障水平和院前医疗急救能力，实现医疗卫生服务全覆盖；推进高水平医疗服务能力建设，实现每个区有三级医院。

**第三十三条 [促进就业]** 市有关部门和各相关区人民政府应当通过扶持产业、提供就业岗位、开展职业技能培训等方式，促进生态涵养区劳动力就业。

市有关部门和各相关区人民政府应当优化生态公益岗位设置，整合岗位职责，统筹调度使用，完善培训管理机制；统筹生态公益岗位补贴资金，合理确定岗位补贴标准，建立动态调整机制。

**第三十四条 [绿色生活]** 各相关区人民政府应当加强生态环境保护和绿色发展理念的宣传教育，提倡简约适度、绿色低碳的生活方式，采取多种措施促进公众养成保护生态、绿色生活的习惯。

## 第四章 保障措施

**第三十五条 [法律法规衔接]** 本市应当加强制度统筹，根据生态涵养区生态保护和绿色发展需要，健全有关地方性法规、规章及其他规范性文件，完善保障制度体系。

**第三十六条 [减量发展]** 生态涵养区实行全域国土空

间用途管制，城乡建设用地实行减量管理和总量控制。

各相关区人民政府应当加强全域空间用途管制，严格控制建设规模，严禁不符合主体功能定位的土地开发活动，通过盘活存量、优化结构，提升城乡建设用地合理配置和节约集约高效利用水平，确保生态空间只增不减、土地开发强度只降不升，本市对特定地区另有规定的除外。

**第三十七条 [用地管控]** 各相关区人民政府应当依法加强对农村集体土地的规划管控、用途管制，加强农村集体建设用地利用、农用地流转等相关合同管理。

禁止借农用地流转之名开展非农业建设，严禁在流转农用地上建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、私人会所等。

**第三十八条 [保障用地需求]**市规划自然资源等部门制定土地利用年度计划时，应当优先保障生态涵养区公益事业、市政基础设施、乡村产业、险村险户搬迁等项目的城乡建设用地需求。

**第三十九条 [鼓励发展设施农业]**本市鼓励发展高效设施农业。设施农业用地可以使用一般耕地，无需占补平衡。种植设施不破坏耕地耕作层的，可以使用永久基本农田，不需补划；破坏耕地耕作层，但由于位置关系难以避让永久基本农田的，允许使用基本农田但必须补划。养殖设施原则上不得使用永久基本农田，涉及少量永久基本农田确实难以避让的，允许使用但必须补划。设施农业用地不再使用的，应当恢复原用途。在设施农业用地范围内建设永久性建（构）筑物，涉及农用地转用的，依照土地管理法有关规定办理。

设施农业用地管理办法由市规划自然资源部门会同农业农村部门制定，报市人民政府批准后实施。

**第四十条 [点状供地]** 市规划自然资源部门应当会同生态环境、水务、农业农村、园林绿化等部门根据生态涵养区产业发展需求制定建设用地点状供地政策。

各相关区人民政府应当根据本市点状供地政策，依法制定建设用地点状供地方案。市有关部门应当给予指导支持。

**第四十一条 [资金保障]** 市财政部门应当合理安排对各相关区的转移支付，推进财权和事权相统一；各相关区人民政府应当统筹市级财政转移支付资金和本区财力，加大生态保护和绿色发展投入，提高资金使用绩效。

市发展改革、财政等部门应当完善对生态涵养区的生态环境、基础设施、基本公共服务、民生改善等领域建设及运营维护的支持政策，加大对生态涵养区的投入倾斜力度。

**第四十二条 [结对协作]** 市人民政府可以组织其他区与各相关区建立结对协作机制，通过直接给予财政资金、推动功能疏解承接、支持绿色产业发展、加强干部人才交流等多种形式开展结对协作，实现优势互补、合作共赢。鼓励未建立结对协作关系的其他区与生态涵养区、生态涵养区各区之间开展多元化合作，在全市形成互助共建推动区域协调发展良好局面。

**第四十三条 [社会资本参与]** 各相关区人民政府按照企业主导、政策支持、市场运作的原则制定政策措施，鼓励社会资本参与生态涵养区生态保护和绿色发展。

鼓励有关金融机构通过创新融资产品、开辟授信审批快速通道等方式，加大对生态涵养区生态保护和绿色发展项目的支持力度。支持北京地区保险机构创新保险产品，推动生态涵养区生态保护和绿色发展。

**第四十四条 [干部队伍建设]** 本市根据生态涵养区的功能定位和发展需要，加强各相关区领导干部和专业人才配备，提升生态涵养区干部人才队伍素质。

市有关部门应当选派熟悉生态保护、污染治理、绿色发展、农业农村以及科技、金融、文化旅游、文物保护、教育、医疗等工作的干部到相关区任职，加强干部交流与培训，优化干部队伍结构，提升整体素质。

**第四十五条 [吸引人才]** 市有关部门应当鼓励和引导教育、医疗、科技、金融等各类专业人才向生态涵养区流动；完善服务保障措施，支持鼓励高等院校毕业生和其他人才到生态涵养区创业就业；通过适宜的重大活动和重大项目落地，为生态涵养区吸引培育高端人才。

**第四十六条 [教育培训]** 市有关部门和各相关区人民政府应当根据各相关区生态保护和绿色发展等需要，在生态涵养区开展分类分级教育培训，重点培养规划、医疗、教育、产业发展和基层管理等方面的专业人才。

**第四十七条 [绩效考评]** 市人民政府对各相关区人民政府的绩效考评应当突出生态保护和绿色发展导向。生态涵养区绩效考评结果作为各相关区各级党政领导干部奖惩任免、市级财政转移支付额度分配、市级重大活动和重大项目

落地选择的重要依据。

**第四十八条 [监督检查]** 市和各相关区审计部门应当开展资源环境审计，推进各相关区、乡镇党政主要领导干部和区有关部门主要领导干部自然资源资产离任审计全覆盖。

市和各相关区人民政府应当将生态涵养区生态保护和绿色发展情况，分别纳入每年向同级人大常委会提交的国民经济和社会发展情况报告、生态环境状况和生态环境保护目标完成情况报告。

## 第五章 法律责任

**第四十九条 [政府责任]** 各级人民政府及其有关部门不依法履行推动生态涵养区生态保护和绿色发展有关职责的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，对负有责任的主管人员和其他直接责任人依法给予处分。

对突破生态保护红线、挤占生态空间、解决突出环境问题不力的领导干部，有关部门应当严肃问责、终身追责。

**第五十条 [单位和个人责任]** 因实施污染、破坏行为造成生态涵养区生态环境损害的单位和个人，应当承担损害赔偿 responsibility。各相关区人民政府及其有关部门可以按照国家有关规定提起生态破坏或者污染损害赔偿诉讼。单位和个人违反相关生态环境保护法律法规的，各相关区人民政府及其有关部门、乡镇人民政府可以从重处罚。

检察机关支持政府及其指定的国家资源所有人提起生



态环境损害赔偿诉讼。

**第五十一条 [破坏生态法律责任]** 违反本条例第十九条规定，在生态涵养区从事开发土地、矿藏、筑坝、修路、建设等活动，造成生态破坏且不及时修复的，由生态环境部门处每平方米 2000 元以上 5000 元以下罚款。

## 第六章 附 则

**第五十二条 [用语解释]** 本条例下列用语的含义：

（一）生态保护红线是指在本市行政区域生态空间范围内依照法定程序划定的具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护生态安全的底线和生命线。

（二）点状供地是指统筹国土空间利用规划及相关规划，依法将建设用地指标用于零星分散、单独选址的现代农业农村融合性产业相关设施建设。

（三）设施农业用地包括农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地。其中：作物种植设施用地包括作物生产和为作物生产服务的看护房、农资农机具存放场所等，以及与作物生产直接联系的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储等设施用地；畜禽水产养殖设施用地包括养殖生产及直接关联的粪污处置、检验检疫等设施用地，不包括屠宰和肉类加工场所等用地。

**第五十三条 [生效日期]** 本条例自 年 月 日起施行。