

起草说明

一、立法背景

生态涵养区包括门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆五区的全域和昌平、房山两区的山区，是首都的重要生态屏障和水源保护地，全市约 80%的林木资源、60%的水资源、65%的湿地、95%的生态保护红线划定范围均位于该区域，在本市空间布局中处于压轴位置，地位和作用非常重要。

多年来，在市委、市政府的坚强领导下，市有关部门和各相关区持续完善政策、加大投入，依法促进生态涵养区生态保护与绿色发展，取得显著成效。森林覆盖率、水、土壤和空气质量等明显优于其他区。基础设施和基本公共服务逐步改善，产业转型升级不断加快。但对照《北京城市总体规划（2016年-2035年）》对生态涵养区的区域功能定位要求，当前该区域总体发展水平仍明显滞后于其他区。在生态保护方面，仍存在基本制度体系不完善、生态系统保护力度不够、生态补偿机制不健全等问题；在绿色发展方面，正处于减量转型提质发展的阵痛期，仍存在特色主导产业有待培育、生态产品价值的产业转化路径不多、城区承载功能较弱、土地精细化利用水平不高、区级资金使用束缚多等问题。因此，需要充分发挥立法的引领、推动、规范和保障作用，通过建立健全强化生态保护、促进绿色发展、优化支持保障的法律制度，用法治方式保障生态涵养区高质量发展再上新台阶。

北京城市总体规划明确了生态涵养区的区域范围、功能定位及中长期发展目标，市委、市政府《关于推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施意见》（京发〔2018〕30号，以下简称《实施意见》）明确了生态涵养区的近期发展目标、主要任务和改革措施，生态涵养区各区分区规划进一步明晰了各区中长期的发展思路和措施，为立法指明了基本方向、提供了基本依据。此外，市委、市政府及有关部门在土地管理、生态环境状况评价、生态补偿、河湖长制、特色民宿管理、绿色产业发展、营商环境优化、功能疏解承接等方面出台的一系列政策措施，积累了经验做法，取得了积极成效，这些都为立法提供了坚实的制度和实践基础。

及时转化《实施意见》及相关政策措施，总结基层探索的宝贵实践经验，制订一个定方向、立原则、重统筹、利长远的《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》（以下简称《条例》），是本市践行习近平生态文明思想，落实党中央、全国人大常委会和市委关于坚持立法决策与改革决策协调统一、加强惠民立法，顺应城乡居民对生态涵养区高质量发展新期待的必然要求。

二、立法工作过程

2019年9月以来，根据市人大常委会立法工作安排，市人大农村办公室会同城建环保办公室、法制办公室，在市发展改革委、司法局、生态环境局、水务局、农业农村局、园林绿化局等部门的共同参与下，启动了《条例》的调研论证起草工作。2020年4月，市人大常委会主任会议同意农村办

公室关于制订《条例》的立项论证报告，提出指导性意见。随后启动“双组长”专班立法机制，成立了由市人大常委会和市政府分管领导任组长的《条例》立法领导小组，设立了市人大农村办公室、城建环保办公室、法制办公室和市发展改革委、司法局、财政局、规划自然资源委、生态环境局、水务局、农业农村局、园林绿化局共同参加的立法工作专班，积极推进《条例》起草。

在立法调研起草过程中注重三个“坚持”：**一是坚持立法决策与改革决策相衔接。**系统梳理党中央和市委的相关决策文件，重点包括《实施意见》及相关政策制定实施情况，将行之有效的、适用于中长期的措施转化为法规条款。**二是坚持问题导向和民主立法相结合。**立法工作专班先后赴生态涵养区相关区实地调研座谈，直奔问题，直插现场，听取区委、市人大常委会、区政府、区政协及有关部门，市、区人大代表以及基层干部群众的意见和建议，掌握第一手资料，发现问题，总结经验。同时，广泛征求社会公众、市人大代表，市人大常委会相关工作机构、市政府相关部门，市监察委、市高院、市检察院以及部分专家的意见。**三是坚持依法立法和科学立法相统一。**注意把握好法律、政策和工作的关系。组织市有关部门开展专题研究、集中起草，逐条研究修改完善。学习长江保护法、乡村振兴促进法草案的立法方法，借鉴国内外区域协调发展促进立法经验，重点听取行政法、生态环境领域专家咨询意见。在法律体系内研究立法空间，处理好与生态保护红线管理、乡村振兴促进立法的衔接。在

综合各方意见基础上，形成了《条例（草案）》（征求意见稿）。

三、立法思路和主要内容

（一）立法思路

贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想，坚持“四个中心”城市战略定位，落实“绿水青山就是金山银山”“不让保护生态环境的吃亏”“用生态的办法解决生态的问题”“共抓大保护，不搞大开发”等理念，保持生态涵养区战略定力，抑制开发冲动，按照保障首都生态安全、建设国际一流的和谐宜居之都的目标要求，从建设好保护好绿水青山和推动绿水青山变成金山银山两个维度研究制度，加强立法。坚持问题导向，紧扣生态涵养区发展面临的不平衡不充分的突出问题，坚持生态优先、系统保护、城乡融合、强区富民的原则，按照“统筹、集成、优化、创新”的思路，将创新政策固化到法规层面，将实践经验凝练成长期制度，从生态保护、绿色发展、规划保障、资金投入、人才支撑、监督检查等方面完善系统性制度设计，努力为生态涵养区高质量发展提供有力法制保障。

（二）主要内容

《条例》草案稿共 6 章 53 条，分为总则、生态保护、绿色发展、保障措施、法律责任、附则。主要内容如下：

1. 总则。

一是领导体制。将生态涵养区生态保护与绿色发展纳入生态文明建设领导体制，明确了市、各相关区和有关乡镇（街道）等三级政府的责任。（第 5 条）

二是部门职责。明确发展改革在生态涵养区生态保护和绿色发展方面的协调推动责任及其他政府相关部门按照职责分工参与的职责。（第6条）

三是社会参与。明确了社会参与生态涵养区生态保护和绿色发展的方式，包括获取信息和举报控告的权利以及公益诉讼和舆论监督等，强化新闻媒体宣传及监督作用，突出多元主体共建共治共享的理念。（第7条）

2. 加强生态保护。

坚持问题导向，不搞大而全，注重山水林田湖草系统保护和综合治理，注重与其他环境保护类法律法规衔接，健全生态保护基本制度，突出生态保护红线、自然保护地等重点区域，森林、河湖、水、野生动植物等自然资源要素，以及开发管控、生态修复、生态补偿等重要环节，完善了制度设计。

一是基本制度。落实生态文明体制改革相关要求，针对生态涵养区生态保护现实需求，提出建立健全自然资源调查、自然资源资产产权管理、生态环境状况评价及信息管理 etc 生态调查、监测、评价、信息公开等基本制度。（第8至11条）

二是重点区域。严格生态涵养区生态保护红线、自然保护地管控。生态保护红线区域是生态涵养区生态保护的核心区域，明确这一区域的保护底线和红线，是保障区域生态系统、维护首都生态安全的关键，也可以为生态涵养区其他区域发展释放更大空间。明确生态保护红线功能不降低、面

积不减少、性质不改变的要求，明确了生态红线保护与自然保护地的关系及管控要求。（第 12 条）

三是自然资源要素保护。坚持山水林田湖草是生命共同体的理念，针对各相关区反映较为集中，问题比较突出的生态保护和修复重点领域，强化了相关制度要求。建立健全生态涵养区生物多样性保护制度，制定生态涵养区生物多样性保护规划，统筹推动生物多样性保护工作；加强森林资源保护，突出存量保护重点，加强增量培育提升，增加森林资源，提高森林质量；加强水源地保护，强化重点水库及地下水资源生态建设和保护制度，突出生态涵养区作为重要水源地的地位和作用；严格水环境治理，开展污染物排放总量控制，落实河湖长制要求，开展排污口治理，鼓励采用生态方式治理污水；加强生态环境修复，明确矿山修复、水生态空间修复等具体要求；实施最严格的农业面源污染防治措施，做好农林业投入品管理及农林业废弃物资源化利用等。（第 13 至 18 条）

四是关键环节。强化开发活动管控，采取措施保护生态环境或及时开展生态修复；建立健全生态涵养区突发事件应急管理体系，加强统一管理，明确各方责任，提升能力水平；落实“不让保护生态环境的吃亏”，提出完善涵盖重点领域、重点区域的生态保护补偿机制，逐步建立健全生态涵养区综合性、市场化、多元化的生态保护补偿机制。（第 19 至 21 条）

3. 推动绿色发展。

以促进生态涵养区全域全面绿色发展为目标，注重夯实绿色发展产业基础，补齐重点基础设施和基本公共服务短板，提升区域建设管理水平，引导群众树牢生态保护理念，养成绿色生活习惯。

一是产业发展。科学制定生态涵养区绿色及适宜产业发展政策，支持生态涵养区各区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；明确生态涵养区承接中心城区疏解的功能和产业，布局适宜的重大活动、重大项目，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 22、23 条）

二是绿色产业。建立产业园区绿色发展评估制度，明确产业园区设计、建设、准入、运营、退出标准，提高绿色发展水平；固化扶持政策，鼓励和引导做优绿色农林业等本底产业，培育森林康养、数字经济等新兴产业，做强乡村精品民宿等富民产业，做大文化旅游产业等特色产业，探索创新生态产品价值的产业实现路径。（第 24 至 28 条）

三是基础设施。建立实施城乡发展一体化规划建设体系，加强城乡风貌设计引导和管理，建设海绵城市、智慧城市、韧性城市，提升城乡精细化管理水平；加强生态涵养区市郊铁路、骨干公路、乡村公路等路网体系建设，提高内部连通和对外通达效率，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。（第 29、30 条）

四是公共服务。加大对生态涵养区教育支持力度，补齐山区教育基础设施和师资力量短板，强化义务教育，在生态

涵养区布局高等院校，提高教育质量和水平；加强生态涵养区医疗卫生服务体系建设，突出提高基本医疗保障能力，实现医疗卫生服务全覆盖；布局三级医院，加强高水平医疗服务能力。（第 31、32 条）

五是绿色生活。通过扶持产业、技能培训等多种方式，完善生态公益岗位管理机制，提升生态涵养区劳动力就业能力和水平；加强宣传教育，促进居民养成保护生态、绿色生活习惯。（第 33、34 条）

4. 健全保障措施。

针对生态涵养区绿色发展面临的瓶颈问题，加强制度统筹，完善保障措施，从土地、资金、人才、监管等方面完善了制度体系。

一是制度统筹。根据生态涵养区生态保护和绿色发展需要，加强法规、制度统筹衔接，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 35 条）

二是土地管理。落实减量发展的要求，在加强用地管控的同时，以设施用地、点状供给保障为支撑，完善土地相关制度，有效保障生态涵养区用地需求。固化全域空间用途管制制度，明确在减量发展、总量控制前提下，通过盘活存量，优化结构，提高建设用地合理配置和高效利用水平，加强农村集体土地的规划和用途管控，严禁借农用地流转开展非农建设，确保农地农用；根据生态涵养区公益事业、市政基础设施等项目需求，合理确定土地利用年度计划；固化国家和本市最新设施农业用地政策，破解设施农业用地难题；产业

发展需求制定建设用地点状供地政策，依法制定建设用地点状供地方案，点状用地执行城乡建设相关法律法规，破解区域产业发展用地难题。（第 36 至 40 条）

三是资金投入。完善了政府资金、结对协作、社会资本参与三个方面的保障制度。明确要提高市级转移支付资金使用绩效，完善对生态涵养区相关领域建设及运营维护支持政策，加大对生态涵养区的投入倾斜力度；固化结对协作创新机制，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，推动实现优势互补、合作共赢；鼓励金融机构参与生态涵养区生态保护和绿色发展。（第 41 至 43 条）

四是人才支撑。完善干部队伍建设、人才引进、人才培养三个层次的制度。明确加强各相关区领导干部和专业人才队伍建设，加大交流培训，提高整体素质；鼓励和引导教育、医疗等专业人才向生态涵养区流动，支持高等院校毕业生和其他人才到生态涵养区创业就业；开展分类分级教育培训，加强生态涵养区急需专业人才培养。（第 44 至 46 条）

五是考评监督。健全生态涵养区绩效考评指标体系，突出生态保护和绿色发展导向，强化结果运用；实现领导干部自然资源资产离任审计全覆盖，及时报送生态涵养区生态保护和绿色发展年度目标完成情况。（第 47、48 条）

5. 法律责任与附则。

明确政府及有关部门的法律责任，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实行

终身追责；明确单位、个人责任，对破坏生态等行为设定了罚则；对生态保护红线、设施农业用地等进行了解释。（第49至53条）