

# 北京城市总体规划实施 体检报告公众读本

## (2022年度)



北京市规划和自然资源委员会 编

# 前　　言

党的十八大以来，习近平总书记11次视察北京、21次对北京发表重要讲话，为做好新时代首都工作提供了根本遵循。2017年，党中央、国务院批复《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称“总体规划”），北京市全面贯彻落实习近平总书记重要指示和中央批复精神，组织编制并实施《北京市国土空间近期规划（2021年—2025年）》，同步制定《北京城市总体规划实施方案（2021年—2025年）》，明确总体规划实施第二阶段目标指标和重点任务，以钉钉子精神深入抓好总体规划实施。

2022年是党的二十大召开之年，中国式现代化的宏伟蓝图对总体规划实施提出更高要求。北京市按照“一年一体检、五年一评估”的要求，将体检评估机制作为总体规划实施的重要抓手，不断发现问题、破解难题，在连续5年总体规划实施体检评估的基础上，以“政府组织领导、指标全面监测、部门自检与各区体检、第三方独立体检”相结合的方式，开展2022年度总体规划实施体检。二十届首都规划建设委员会第二次全体会议听取关于2022年度北京城市总体规划实施体检情况的汇报。北京市第十六届人民代表大会常务委员会第六次会议听取市人民政府关于《北京城市总体规划（2016年—2035年）》实施情况的报告（书面）。首都规划正在一步步从“愿景图”变成“实景图”。

本报告紧抓2022年度重点和关键变量，从首都功能、城市规模、空间布局、生态底线、城市治理、安全韧性、区域协同7个方面总结城市建设治理的“年度成绩单”。

# 目 录

<b>(一) 疏解非首都功能，“四个中心”城市战略定位进一步强化</b>	3
1.始终把服务保障政治中心摆在首要位置，首都功能不断优化提升	4
2.坚定有序推进疏解整治促提升，城市人居环境品质不断改善	6
3.坚持“五子”联动服务和融入新发展格局，首都发展动力和活力进一步增强	6
4.在首规委统筹组织下深入实施首都规划，首都规划建设体制机制不断完善	7
<b>(二) 坚持减量双控与存量更新，坚决守住战略留白</b>	8
1.常住人口规模调控稳步实施，人口空间布局更加优化	9
2.合理管控建设规模，支撑高质量发展	9
3.严守战略留白用地，为首都长远发展留余地	10
4.城市更新走向法制化，项目实施取得积极进展	10
<b>(三) 优化城市空间布局，完善轨道交通支撑</b>	11
1.深入推动各空间圈层功能提升与布局优化	12
2.绿化隔离地区服务保障首都的战略作用持续提升	12
3.持续推动城乡融合，农村地区融入首都发展大局	13
4.轨道交通服务能力持续提升，推动城市向更高质量发展	13
<b>(四) 科学配置资源要素，提升生态空间规模质量</b>	14
1.科学划定“三区三线”并率先纳入分区规划，搭建完善北京市国土空间开发保护的空间底盘	15
2.统筹推进山水林田湖草沙系统保护修复，以高水平保护支撑首都高质量发展	16
3.建立非建设空间规划管控体系，推动提升首都生态治理水平	17
<b>(五) 加强城市精细化治理，聚焦民生实事发力</b>	18
1.交通规划管理更加智慧精准，出行品质有所提升	19
2.持续推进住房供给与结构优化，完善政策体系，优化住房保障投融资体系	19
3.空气质量持续改善，首都人民绿色获得感持续提升	20
4.“一老一小”公共服务设施稳步扩容，新理念、新模式不断涌现	20
5.社会治理深度聚焦民生实事，治理效能进一步增强	21
<b>(六) 持续推进韧性城市建设，首都安全水平不断提升</b>	22
1.地上地下结合提升城市空间韧性，城市安全保障格局进一步完善	23
2.内外联动强化城市设施韧性，城市安全运行水平进一步增强	23
<b>(七) 疏解承接取得积极成效，京津冀协同发展战略格局日渐清晰</b>	24
1.深入推进京津冀协同发展机制建设，组建京津冀协同发展联合工作办公室	25
2.成功举办冬奥会、冬残奥，冬奥综合带动效应逐渐显现	26
3.持续推动“一核”辐射、“两翼”联动，持续打好疏解整治促提升“组合拳”	26
4.加快落实重点领域协同任务，交通、生态、产业、公服等领域协作稳步推进	27
5.扎实推进现代化首都都市圈建设	28

# 第一章

疏解非首都功能，  
“四个中心”城市战略定位  
进一步强化



## 01 始终把服务保障政治中心摆在首要位置，首都功能不断优化提升

### (1) 政治中心

圆满完成党的二十大服务保障任务。

创造良好国家政务环境，亚洲金融大厦投入使用，国家会议中心二期稳步推进赛后内部改造。

南中轴地区大红门博物馆群一期规划建设工作持续推进，为展现中轴线壮美秩序、带动首都南部地区发展建立良好的规划基础。北京工人体育场改造复建完成，营造特色、活力的公共环境。

### (2) 文化中心

中轴线申遗保护工作持续推进，保护整治成果显著。完成中轴线保护管理体系构建，颁布实施《北京中轴线文化遗产保护条例》，公布《北京中轴线保护管理规划（2022年—2035年）》。

央地协同推进首都功能核心区文物腾退，实现文物有效利用。蒙藏学校旧址文物修缮工程顺利完工，中华民族共同体体验馆正式开放。

革命文物保护利用工作得到新提升。清华园车站旧址、颐和园益寿堂正式对社会开放，“进京赶考之路（北京段）”全貌完整呈现，革命文物主题游径全线贯通。

举办纪念国家设立历史文化名城制度暨北京成为历史文化名城40周年系列活动。



注：报告主体内容和数据为2022年，部分拓展至2023年，或体现多年累计变化。

### (3) 国际交往中心

坚持首善标准，全力做好重大外交议程服务保障。

持续加强对重点区域和硬件设施的国际交往功能指引。

引聚国际高端要素。出台《支持国际组织落户的若干措施》，推动全球服务贸易联盟、世界互联网大会等10家国际组织登记成立，在京落户国际组织达114家。

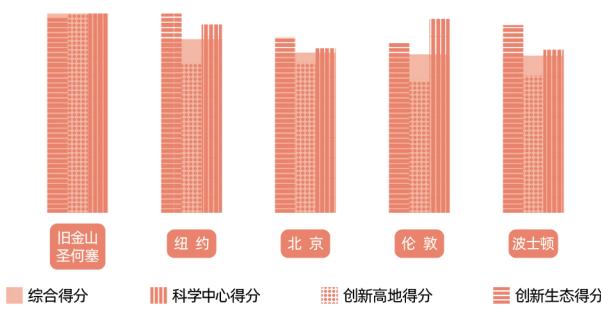
成功举办2022、2023年中国国际服务贸易交易会，金融街论坛年会项目签约实现新突破。



### (4) 科技创新中心

打造国家战略科技力量，加速“主平台”“主阵地”建设，原始创新能力进一步提升。高标准服务保障在京国家实验室建设，怀柔综合性国家科学中心展现雏形，12家重点实验室入选首批标杆全国重点实验室。

深入实施创新驱动发展战略。全社会研发经费投入强度保持在6%以上。在世界知识产权组织发布的全球百强科技集群、《自然》集团发布的《国际科技创新中心指数2022》中，北京均位列第三，已经进入全球创新型城市前列。



国际科技创新中心指数2022排名

---

## **02 坚定有序推进疏解整治促提升,城市人居环境品质不断改善**

---

纵深推进疏解整治促提升专项行动。累计疏解提质一般制造业企业2093家。有效利用拆违腾退土地，因地制宜实施“留白增绿”，近1000公顷腾退土地实现绿化。

充分利用疏解腾退空间实现产业升级、空间提质。动物园批发市场已成功转型为金科新区。首都功能核心区持续推进“双控”“四降”，前门旅游集散中心完成外迁，重现正阳门地区历史风貌。天宁寺桥、雍和宫桥等桥下空间改造试点完工投用。

---

## **03 坚持“五子”联动服务和融入新发展格局，首都发展动力和活力进一步增强**

---

紧紧抓住“两区”建设新契机，高水平改革开放全面深化。出台《中国（北京）自由贸易试验区条例》和《关于促进国家服务业扩大开放综合示范区建设的决定》，积极开展国际高水平自由贸易协定规则对接先行先试。

规划引领国际消费中心城市建设。印发《打造“双枢纽”国际消费桥头堡实施方案（2021—2025年）》，系统构建“空港—临空—腹地”串联辐射的国际消费圈层新体系。编制《北京市商业消费空间布局专项规划（2022年—2035年）》，明确由国际消费体验区、城市消费中心、地区活力消费圈和社区便民生活圈组成全市商业消费空间格局。五棵松华熙、王府中环、八达岭奥莱等传统商场完成升级改造。新增812家品牌首店，其中全球首店5家，累计引进首店2774家，居全国前列，新消费地标载体逐步强化。全年新建或改造提升540个基本便民商业网点。

减量背景下强化创新引领，高精尖产业发展动能持续增强。首都数字经济迈入发展新阶段，数字经济增加值占地区生产总值比重达到41.6%。金融业发挥稳定支撑作用，建立金融支持实体经济等工作机制。高端制造业新增长点持续涌现，理想汽车北京绿色智能工厂设备进场安装，小米智能工厂二期主体结构完工，集成电路系列项目部分投产。

## 04 在首规委统筹组织下深入实施首都规划，首都规划建设体制机制不断完善

坚持党中央对首都规划建设的集中统一领导，发挥首规委办平台作用。积极回应西长安街街道群众急难愁盼问题，全力推进解决平房院落整治等重点难点问题。

支撑首都功能的规划体系加快传导。印发实施《北京市国土空间近期规划（2021年—2025年）》，明确总体规划实施第二阶段重点任务。以街区为单元编制街区控规，实现“十四五”重点任务街区控规全覆盖。扎实推动乡镇国土空间规划编制，市区两级联动推进村庄规划优化完善。



## 第二章

# 坚持减量双控与存量更新， 坚决守住战略留白



## 01 常住人口规模调控稳步实施，人口空间布局更加优化

2022年末常住人口规模2184.3万人。从分布来看，总体规划实施以来人口空间布局调控成效显著，中心城区内外人口呈“内降外升”态势。

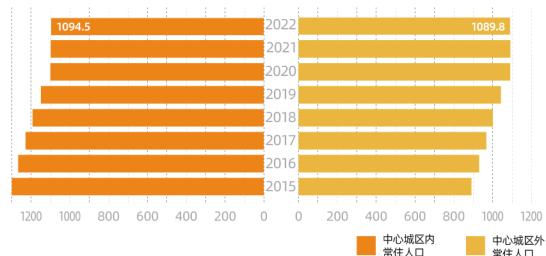


表1 北京市2015年—2022年常住人口规模变化表（万人）

## 02 合理管控建设规模，支撑高质量发展

实施建设规模管控。城乡建设用地规模持续减少，生态空间进一步拓展。全面推进“基本无违法建设区”创建。依法推进违建别墅、农村乱占耕地建房、公共公益类违法建设专项整治等专项行动，重点治理侵街占道违法建设、城乡结合部违法建设，疏解散乱污等低效产业和安全隐患多、人员密集场所。

规划引领土地资源供应。全市超一半土地供应在城市副中心和平原多点地区。工业研发用地重点供应在“两区”“三城一区”等重点功能区，壮大高精尖产业集聚势能。推动“多规合一”协同平台高效运作，推出“用地清单制”等改革举措，推进施工图审查改革，持续优化营商环境。

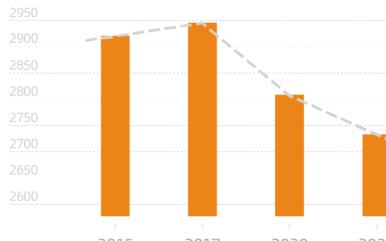


表2 城乡建设用地规模（平方公里）

## 03 严守战略留白用地，为首都长远发展留余地

牢牢守住132平方公里战略留白用地，全部落图落地，结合“三区三线”划定工作进一步优化用地布局。



## 04 城市更新走向法制化，项目实施取得积极进展

优化完善法规政策体系，聚焦引入市场主体。《北京市城市更新专项规划（北京市“十四五”时期城市更新规划）》印发，强化分区分类引导，推动更新项目生成。《北京市城市更新条例》通过并施行，提出一系列创新措施，调动社会资本参与积极性。

坚持项目化推进，探索适合首都发展的城市更新路径。2021年—2022年连续开展两届全市城市更新示范项目跟踪调研，呈现一批典型案例，形成一系列更新经验。



### 第三章

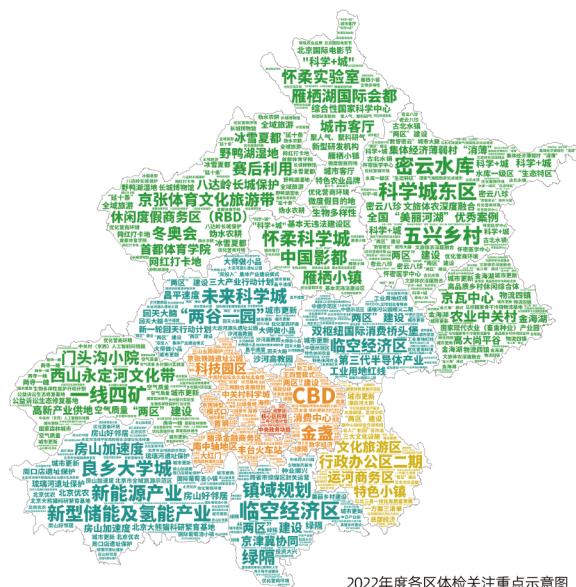
## 优化城市空间布局， 完善轨道交通支撑



## 01 深入推动各空间圈层功能提升与布局优化

全市各区紧紧围绕所在空间圈层的主体功能要求，注重梯次承接、分工协作，全力推动重点功能区和重大项目建设，实现功能提升与空间优化的双向联动。

首都功能核心区持续优化中央政务功能布局。中心城区重点功能区和重大项目持续发力。城市副中心重大项目梯次推进。两轴城市空间和功能组织秩序得到不断完善。平原多点地区积极推动优质产业项目落地实施。生态涵养区持续提升生态屏障质量。



2022年度各区体检关注重点示意图

## 02 绿化隔离地区服务保障首都的战略作用持续提升

编制《北京市第二道绿化隔离地区减量提质规划（2021年—2035年）》，发布《北京市关于进一步加强第一道绿化隔离地区规划建设管理的实施办法》。

## 03 持续推动城乡融合，农村地区融入首都发展大局

建立乡镇国土空间规划常态化报审推进机制，通过“上下联动、市区联动”，加强上位乡镇国土空间规划对下位村庄规划的指导引领，促进村庄规划优化完善。

开展“百师进百村”活动，152个示范村乡村振兴策划方案全部编制完成。实施休闲农业“十百千万”畅游行动，休闲农业和乡村旅游全年接待1787.8万人次；持续开展农村人居环境整治。培育壮大集体产业，全面消除集体经济薄弱村。

## 04 轨道交通服务能力持续提升，推动城市向更高质量发展

市政府、国铁集团正式批复《北京市域(郊)铁路功能布局规划(2022年—2035年)》，成为国内首个路市共同组织、共同编制、共同批复的超大城市市域层面铁路网络规划。

铁路营业里程增加至约1354公里，轨道运营总里程增加至约1172公里。大力推进轨道交通站点周边居住用地供应力度，2022年约70%租赁住房用地供应向轨道站点周边及就业高密度地区集中布局。

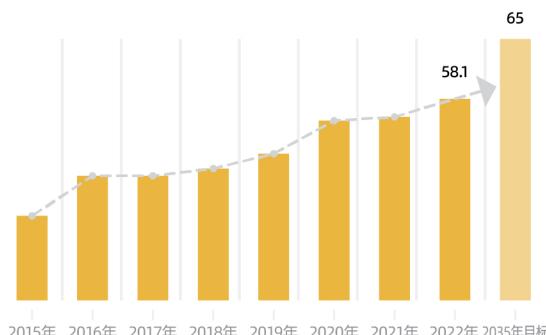
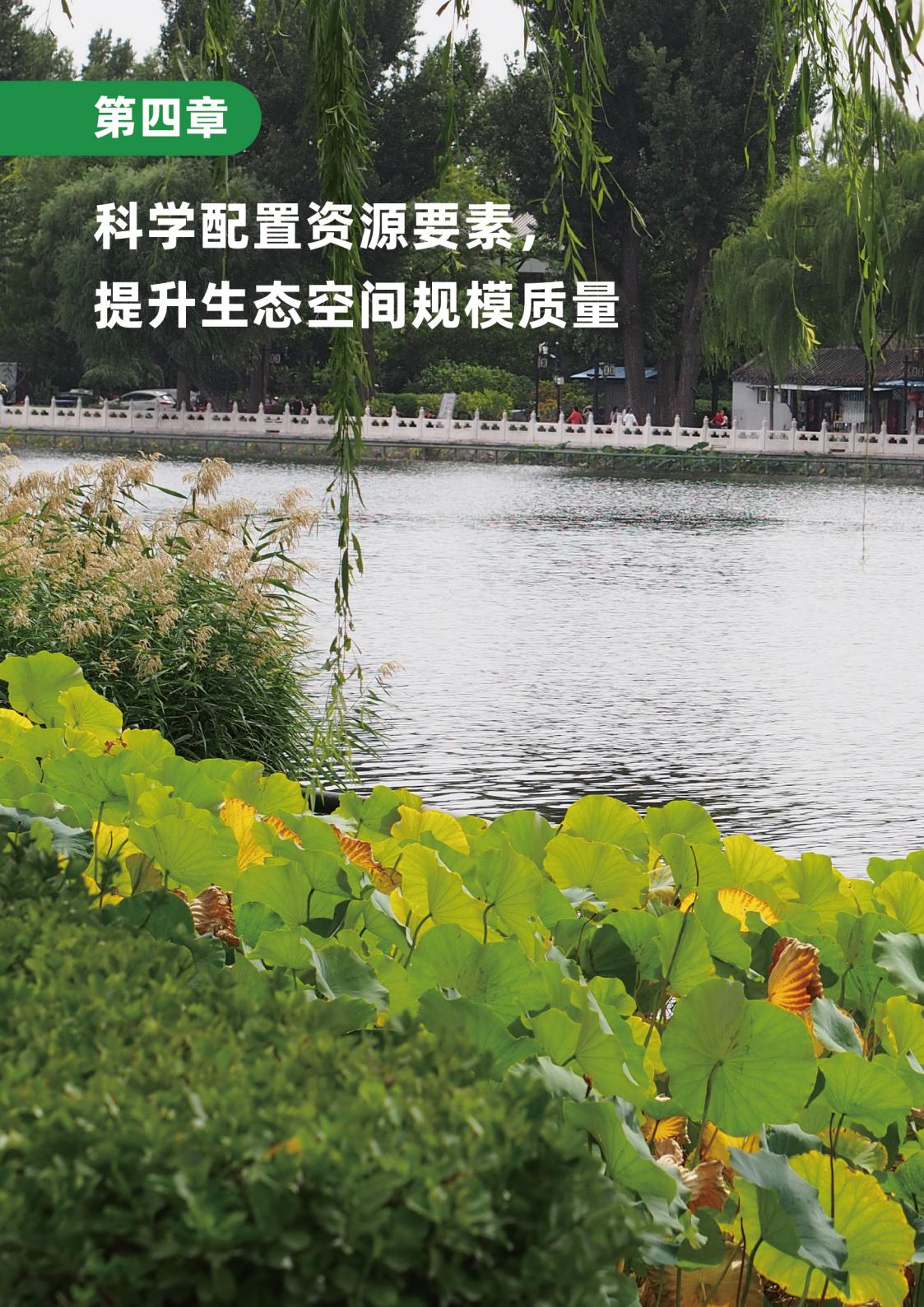


表3 轨道交通占公共交通出行比例(%)

## 第四章

# 科学配置资源要素， 提升生态空间规模质量



## 01 科学划定“三区三线”并率先纳入分区规划，搭建完善北京市国土空间开发保护的空间底盘

### 耕地和永久基本农田

坚持现状耕地应划尽划，确保耕地保护任务落实上图，共划定落图约166万亩，其中永久基本农田约150万亩。

### 生态保护红线

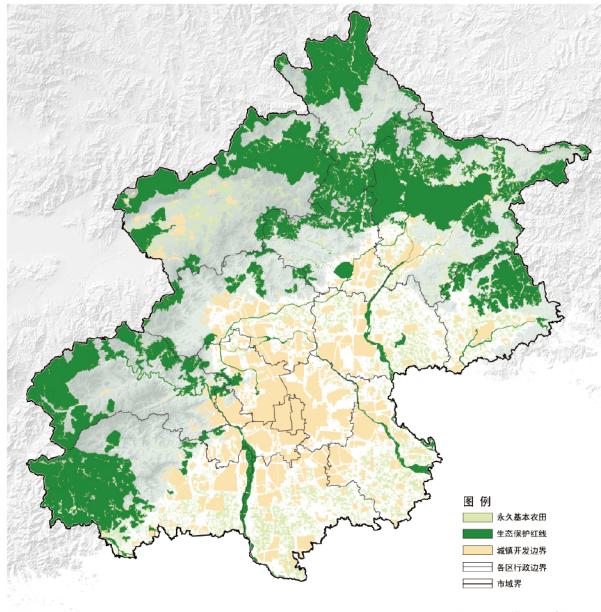
划定总面积约4517平方公里，约占市域面积27.5%，较2018年提高约1.4个百分点。全市自然保护地全部纳入红线。

### 城镇开发边界

调整优化城镇开发边界，划定总面积约2320平方公里，约占市域面积的14.1%。

### 两线三区

落实“三区三线”划定成果，压茬完成13个区分区规划及亦庄新城规划（国土空间规划）修改工作。将“三区三线”转化为两线三区后，生态控制区持续增加，限制建设区相应减少，集中建设区合理优化。向“两线合一”的引导要求稳步迈进。



## 02 统筹推进山水林田湖草沙系统保护修复，以高水平保护支撑首都高质量发展

### 复耕复垦

坚持规划引领，在全国率先开展省级耕地保护规划编制工作，加强耕地集中连片保护。出台《北京市高标准农田建设规划（2021—2030年）》，全年共完成高标准农田建设6万余亩，受污染耕地安全利用率维持在100%。

### 生态修复

印发《北京市国土空间生态修复规划(2021年—2035年)》。

加大矿山修复力度，逐步推动实现2025年“销账归零”。

浅山区“绿不断线、景不断链”的山地森林景观基本形成，首都城市建设发展的第一道生态屏障作用日益强化。

加强湿地修复，全年新建恢复湿地661公顷。

### 造林绿化

新一轮百万亩造林绿化工程圆满收官，两轮百万亩造林绿化工程累计完成219万亩，森林覆盖率达到44.8%，接近2035年目标值。

继续加大绿隔地区公园环建设，第一道绿化隔离地区公园数量达到109个，“一环百园”城市公园基本闭合，郊野公园环生态格局基本形成。

### 生物多样性

开展全市自然保护地整合优化工作。全市积极开展生物多样性保护，陆生野生动物种类达596种。

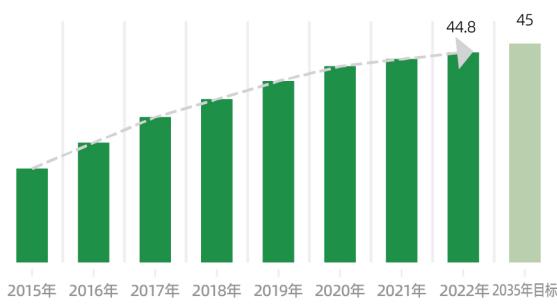


表4 森林覆盖率 (%)

## 水资源、水环境、水生态统筹

加强水资源保护，印发《北京市水资源保障规划（2020年—2035年）》《北京市密云水库上游地区空间保护规划（2021年—2035年）》。

深化水环境治理，完成第三个水环境治理工作三年行动方案，污水处理率达97%。

强化水生态修复，水生生物多样性得到有效保护。

出台《北京市节水条例》，推动形成节水型生产生活方式，生产生活用水总量得到有效控制。



## 03 建立非建设空间规划管控体系，推动提升首都生态治理水平

### 非建设空间规划管控

印发实施《北京市生态安全格局专项规划（2021年—2035年）》，从市级层面形成了非建设空间规划的顶层设计，不断探索完善非建设空间规划、管控与实施体系。

### 三长联动

建立完善城乡一体的林长制体制机制，全面提升园林绿化治理能力。

出台《关于进一步强化河（湖）长制工作的实施意见》，完善河长制办公室设置，从河流整体性和流域系统性出发加快提升水治理现代化水平。

签发《2022年北京市“田长制”任务清单》，落实落细田长制责任体系。

## 第五章

# 加强城市精细化治理， 聚焦民生实事发力



## 01 交通规划管理更加智慧精准，出行品质有所提升

经过两轮公交专用道优化调整，对71条公交专用车道放开公休日和法定节假日使用权限，4条公交专用道启用时间优化调整，打通三环路公交专用道断点。

随着拥车、用车管理策略的逐步优化，小客车车均出行强度相较2015年下降约9.6%。

中心城区慢行出行比例升至约49%，其中中心城区自行车出行比例从2021年的约16.4%上升到约17.3%，共享单车全年骑行量达到约9.7亿人次。

## 02 持续推进住房供给与结构优化，完善政策体系，优化住房保障投融资体系

商品住房中共有产权住房和中小套型普通商品住房约占61.9%。

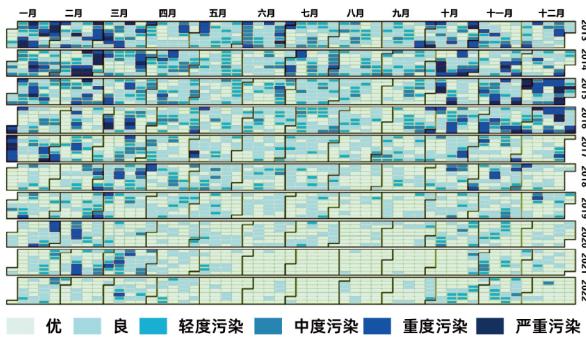
启动首批新毕业大学生保障性租赁住房青年公寓试点，面向在京就业创业且无房的新毕业大学生开展专项配租。

出台《北京市住房租赁条例》《北京市“十四五”时期住房保障规划》《北京市关于加快发展保障性租赁住房的实施方案》《北京市保障性租赁住房建设导则》等一系列文件。



## 03 空气质量持续改善,首都人民绿色获得感持续提升

深化“一微克”行动，空气质量实现十年持续改善。细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）年均浓度下降至约30微克/立方米，连续两年达到国家空气质量二级标准。全年空气质量优良率近八成，其中一级优天数138天，较上年增加24天。



城市绿色休闲空间进一步拓展，公园与城市更加紧密融合。市民对城市开敞空间满意度得分由2019年74.3分提升至2022年85.9分。

## 04 “一老一小”公共服务设施稳步扩容,新理念、新模式不断涌现

全年新建约30所学校，共新增中小学学位约3.6万个，普惠幼儿园覆盖率提升至约88%。

多渠道加大托育服务供给，累计创建示范性托育机构95家。

东城区和西城区获批国家儿童友好城市建设试点。

累计建成并运营社区养老服务驿站1424家，发展养老助餐点1168个。2022年新建养老家庭照护床位3682张。

## 05 社会治理深度聚焦民生实事,治理效能进一步增强

畅通居民参与社区治理渠道，创建约150个城乡社区协商议事厅、约350个楼门院（村组）治理示范点，用议事协商的方式治理解决社区难点问题。抓好两件“关键小事”，建成覆盖1.6万个小区（村）的垃圾分类体系，物业服务覆盖率达到97%。

责任规划师发挥基层规划治理枢纽作用，累计组织多元主体参与全市100余个小微公共空间更新、200余个平房院落改造提升、300余个老旧小区改造等项目，通过运营史家胡同博物馆、知造局、崇雍会客厅等公共文化空间和参与“我们的城市”儿童宣教活动等方式，开展规划科普、倾听百姓声音、撬动街区更新。

将接诉即办“每月一题”的创新经验固化为常态化机制，推进接诉即办向主动治理、未诉先办深化。2022年从市民诉求反映的高频共性难点问题中选取老楼加装电梯、集中供暖不热等17个问题进行专项治理，完成约450项工作任务，出台百余项政策，形成主动治理、标本兼治的政策方法工具箱，打通了一系列解决难题的方法路径。加强接诉即办与公检法司联动，全面提升法治化水平。高规格成功举办国内第一个聚焦城市治理现代化的接诉即办改革论坛，首次发布城市治理现代化宣言等一批成果，面向世界生动讲述“中国之治”北京故事。“七有”“五性”监测评价总指数为110.8，比2021年提高3.7。



表6 12345热线2021年群众诉求量前三十类日常问题在2022年的变化情况

## 第六章

# 持续推进韧性城市建设， 首都安全水平不断提升



---

## 01 地上地下结合提升城市空间韧性，城市安全保障格局进一步完善

---

重点加快薄弱环节治理，确保人民群众生命财产安全。已启动危旧房改造（含简易楼腾退）20余万平方米，完工老旧小区改造205个。

进一步完善全市人民防空规划体系，推进人防设施建设，提高地下空间安全韧性水平。



---

## 02 内外联动强化城市设施韧性，城市安全运行水平进一步增强

---

重要生命线廊道进一步完善，供应保障能力有所提升。2022年，南水北调河西支线工程取得节点性进展。

加强地铁在建工程的防水工程措施与技术手段，进一步加强抗浮新技术运用。

## 第七章

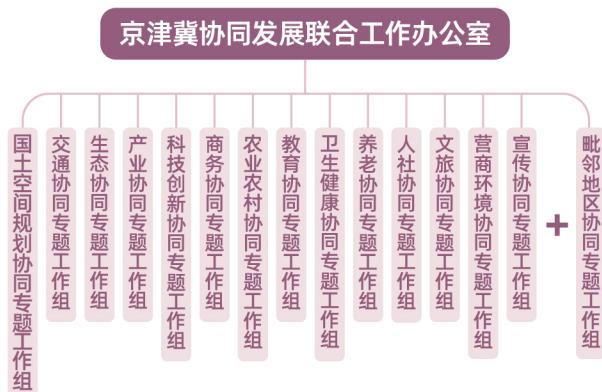
# 疏解承接取得积极成效， 京津冀协同发展战略格局 日渐清晰



## 01 深入推进京津冀协同发展机制建设，组建京津冀协同发展联合工作办公室



三省市共同印发《深入推进京津冀协同发展工作机制运行规则》，夯实分层次、分领域协同工作机制。进一步完善京津冀党政主要领导座谈会、党政代表团互访、三省市常务副省（市）长联席会等机制，高位统筹推动沟通协调机制建立完善。三地联合组建京津冀协同发展联合工作办公室，重点推动跨区域、跨领域事项的任务落实。



京津冀协同发展联合工作办公室组织图

---

## 02 成功举办冬奥会、冬残奥会，冬奥综合带动效应逐渐显现

---

京张携手成功举办2022年北京冬奥会、冬残奥会，冬奥赛后利用稳步推进。赛后12个冬奥竞赛场馆全部面向公众开放，实现从赛时服务向赛后利用的功能转换。

印发《京张体育文化旅游带建设规划》，为京张体育文化旅游带建设画好“路线图”。京张两地推出“十佳体育旅游精品赛事”“十佳体育旅游精品线路”等体育旅游精品项目。



国家速滑馆向公众开放 北京2022年冬奥会和冬残奥会组织委员会

---

## 03 持续推动“一核”辐射、“两翼”联动，持续打好疏解整治促提升“组合拳”

---

自2017年以来，累计疏解提质一般制造业企业2093家、区域性专业市场和物流中心640个，其中2022年完成一般制造业企业疏解提质166家。

雄安新区“交钥匙”的3所学校实现竣工交付。京雄城际铁路全线贯通运营满两年，京雄高速北京段六环至市界段通车。以中国中铁为代表的首个央企产业集群入驻雄安新区，中国星网、中国中化和中国华能3家央企总部开工建设。

城市副中心积极承接非首都功能疏解项目。通州区每年保持固定资产投资规模千亿量级。第二批市级机关搬迁即将启动，32家央市属国企迁入。

---

## 04 加快落实重点领域协同任务，交通、生态、产业、公服等领域协作稳步推进

---

“轨道上的京津冀”主干骨架基本形成。京津冀区域营运性铁路总里程达10933公里，较2014年末增长39.4%。北京丰台站通车运营，有助于促进京津冀核心区1小时交通圈形成。

持续推进生态环境联防联控联治。京津冀三地细颗粒物( $PM_{2.5}$ )年均浓度与2013年相比降幅均在60%以上。永定河综合治理与生态修复工程山峡段工程完工。潮白河等五大主干河流重现“流动的河”并贯通入海。京冀签订新一轮密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议。

产业对接和创新协作继续深化。开展“强链补链”行动，支持龙头企业带动京津冀地区配套企业首次入链进体系。2014年以来中关村企业在津冀设立分支机构达9700余家，北京流向津冀的技术合同成交额超2100亿元。

公共服务合作共建深入推进。成立一批京津冀跨区域特色职教集团(联盟)和高校发展联盟，近700家医疗机构实现50余项临床检验结果互认，京津冀异地就医备案全面取消。



运河商务区 马文晓 摄

---

## 05 扎实推进现代化首都都市圈建设

---

现代化首都都市圈建设扎实推进。制定实施《构建现代化首都都市圈重点任务落实工作方案》，召开京津冀国土空间规划协同专题工作组第一次会议。

通州区与北三县一体化高质量发展示范区建设加快推进。推动出台通州区与北三县一体化高质量发展总体方案。潮白河大桥实现开工，轨道交通平谷线进入全面建设阶段。北三县至北京国贸地区通勤定制快巴试点开通。北京潞河中学、北京实验学校与三河开展合作办学，持续支持友谊医院、安贞医院等在京优质医疗资源与廊坊北三县对口医疗机构开展支持合作。



