

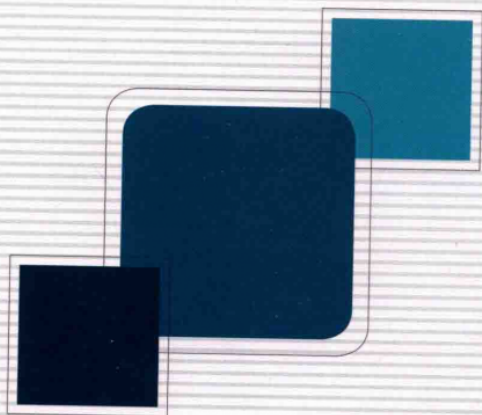


北京农研智库丛书

郭光磊◎主编

北京市平谷区生态文明 建设规划研究

张义丰 郭光磊 张吉福 姜帆◎编著



 中国言实出版社



北京农研智库丛书

郭光磊◎主编

北京市平谷区生态文明 建设规划研究

张义丰 郭光磊 张吉福 姜帆◎编著

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市平谷区生态文明建设规划研究 / 张义丰等编著.
— 北京 : 中国言实出版社, 2016.12
(北京农研智库丛书)
ISBN 978-7-5171-2164-0

I. ①北… II. ①张… III. ①生态环境建设—研究—
平谷区 IV. ①X321.213

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 324429 号

出 版 人: 王昕朋
责任编辑: 严 实
文字编辑: 张 强
封面设计: 徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京温林源印刷有限公司

版 次 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 29 印张

字 数 362 千字

定 价 78.00 元 ISBN 978-7-5171-2164-0

北京农研智库丛书

编委会

主 编：郭光磊

副主编：张秋锦 曹四发 蒋洪昉 吴志强 刘军萍

戚书平 熊文武

编 委：(按姓氏笔画为序)

马俊强 方书广 冯建国 任玉玲 杜力军

李 理 李朝发 张英洪 范 宏 周庆林

季 虹 陈雪原 胡登州 袁庆辉 贾爱民

徐建军 曹晓兰 葛继新

编辑部主任：张英洪

编辑部成员：段书贵 陈 珊 刘 雯 王丽红 杜树雷

北京农研智库丛书总序

为全面深化农村改革提供智力支持

经过 30 多年的农村改革，我们确立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的农村基本经营制度，坚持贯彻工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，取消了农业税，推进社会主义新农村建设，加快推进建设有利于逐步改变城乡二元结构的体制，加大强农惠农富农政策力度，在维护和发展农民生产自主权、自主选择业权、人身自由权、村民自治权、社会保障权和土地财产权等方面取得了巨大的进步。

北京作为全国首都，其农村改革既面临着全国的共性要求，也有自身的特殊需求。北京特大城市、小郊区的格局奠定了郊区农村发展的基础。2014 年北京市常住人口 2151.6 万人，其中户籍总人口 1333.4 万人，农业户籍人口 243.6 万人，全市人均 GDP 接近 10 万元，与世界高收入地区水平相当。京郊农村集体资产规模庞大，据估算，北京市农村集体资产总额达 10.4 万亿元，其中，农村集体经营性建设用地价值高达 3.6 万亿元，农村宅基地价值高达 4.6 万亿元，都市型现代农业生态服务价值 7790.7 亿元。但北京城乡居民收入差距仍然较大，城乡二元结构仍未破除，城乡发展一体化任务仍然艰巨，农村发展的短板仍然明显。

全面深化农村改革迫切需要健全农村改革决策支撑体系，加强农村研究智库建设，提升决策咨询研究水平，以科学研究支撑科学决策，以科学决策引领科学发展。北京市农村经济研究中心（以下简称中心）是 1989 年 11 月经北京市委、市政府批准，1990 年 7 月正式挂牌成立，按照加强农村改革和政策研究、加强农村经管工作要求，专

门设立的承担一定行政职能，参照公务员法管理的事业单位。作为农村政策研究和咨询服务机构，中心的主要职责就是研究有关首都农村经济社会发展的全局性、综合性、战略性以及重点难点问题，为北京市委、市政府领导农村改革与发展提供政策建议和咨询意见。

“十二五”时期，中心着眼于加强农村研究智库建设，围绕党中央、国务院提出的一系列深化农村改革的决策部署，紧扣首都城市战略定位和京郊农村发展的阶段性特征，以推动全市农村改革“新三起来”（土地流转起来、资产经营起来、农民组织起来）为主要任务，把探索农村集体经济有效实现形式、发展都市型现代农业、破除城乡二元结构、推进新型城镇化和城乡一体化、加强生态文明建设、推动农业农村信息化等作为政策研究的重中之重，加强调查研究，完善智库建设体制机制，不断提高决策咨询服务水平，开创了中心调查研究工作的新局面。

一是把握中心职能定位，树立“大农研”意识，实现了调研工作与经管、区划、信息四位一体融合发展。“十二五”期间，中心整合了调研、经管、区划、信息工作，加挂了“北京市农村合作经济经营管理办公室”牌子，进行了机构调整，明确了职能定位，制定了履职清单，强化了调研工作。调研职责从原先局限于专业调研处室扩展到每个业务处室，调研领域从原先局限于农村经济扩展到农村经济、政治、社会、文化、生态等各个领域，实现了调研工作与经管、区划、信息工作的有效整合。据统计，“十二五”期间，中心开展各类课题研究共计 189 项，其中农村经管类课题为 29 项，农业区划类课题 35 项，农业农村信息化类课题 17 项，有关城镇化、城乡一体化、都市农业、乡村治理等研究课题 108 项。

二是紧扣首都城市战略定位和京郊农村发展的阶段性特征，明确了调研工作定位，不断提高决策咨询服务水平，发挥了重要的参谋助手作用。“十二五”期间，中心在新型城镇化和城乡一体化、探索集体经济有效实现形式、维护和保障农民权益等重点领域开展了一系列具有前瞻性、战略性的调查研究，取得了丰硕的研究成果。在以新型

城镇化和城乡一体化为重点的中长期战略研究中，率先提出了走以人为本的新型城镇化道路等创新观点；在乡镇统筹利用集体建设用地的市级重大课题中，提出了加强乡镇统筹利用集体建设用地推动区域协调发展的重要决策建议；在以保障和维护农民权益为工作目标的农村经管课题调研中，提出了以推动“新三起来”为重点的农村改革新任务，等等。2011—2015年，中心调研成果获得市级领导批示64次，获得各类成果奖项47项。

三是立足理论联系实际，大力推行农村改革试点试验研究，取得了推动农村改革实践与创新政策理论研究的双丰收。将政策理论与改革试验示范结合起来，是“十二五”时期中心调研工作的一个重大创新。五年来，中心与平谷区政府共同创办了平谷农村经济发展创新研究试验区；与门头沟、大兴、密云、怀柔等区县合作，开展了一系列农村改革试验课题，取得了显著成效；促成了平谷区峪口镇“四位一体”产权式农业项目的落地；组建了全市第一家产权交易服务中心；开展了平谷区西柏店村“美丽智慧乡村”试点工作；搭建了全市农民专业合作社安全优质农产品直供直销平台；为拆迁村量身设计了北京首个农村资金信托产品；促成了密云水漳村土地信托项目正式落地；开展了五区六镇乡镇统筹利用集体建设用地试点研究，等等。这些改革试验课题有力地推动了政策理论与农村改革实践探索的有机结合，对全面深化农村改革、加快城乡一体化发展具有较强的先行先试价值。

四是坚持“出成果”与“出人才”并重，打造有利于调研人才成长的研究平台，扩大对外学术交流，涌现了一批有较大影响力的调研成果，培养锻炼了一支新的农村调研人才队伍。“十二五”期间，中心着力营造尊重知识、尊重人才的调研环境，坚持“出成果”与“出人才”并重，积极创新调研工作思路，完善调研工作方式，搭建了更为宽松的调研工作平台。中心先后成立了第一届、第二届专家咨询委员会，建立了专家库，有效发挥了专家学者的咨询指导作用；实施了课题组长负责制，强化了处室负责人开展调研工作的职责，调动了年

轻人员的调研工作积极性；设立了中青年课题，加强对中青年课题责任人的课题服务工作，努力为年轻调研人员的成长创造条件；创立了周末大讲堂，积极营造良好的学术研究氛围；通过北京市城郊经济研究会等中心主管的社团平台，每年举办京台论坛农业交流等活动，扩大对外学术交流联系；开设了农研中心（内部交流学习群）等微信群，推动中心人员跨处室、跨单位、跨领域交流。五年来，中心在推出一系列具有重要影响的调研成果同时，培养锻炼和造就了一批新的农村调研人才。

五是着眼加强农村研究智库建设，建立健全了调研管理制度和流程，推进了调研管理的制度化、程序化、规范化和科学化。“十二五”时期是中心调研管理实现制度化转型发展的关键五年。五年来，中心全面加强调研管理制度建设，先后制定了调研课题管理办法、项目经费使用管理办法、外出调研学习考察办法、参加学术性会议管理办法、对外委托课题管理办法、稿费及专家咨询劳务报酬发放办法、调研课题考核办法等十多项调研管理基本制度，明确了课题管理的开题讨论、中期检查、结题评审三大流程环节，先后两次编印了《调研管理制度与流程汇编》，将调研管理全面纳入制度化、程序化、规范化轨道，构建了比较完整的调研管理制度体系，实现了中心调研管理制度建设和规范化发展的历史性突破。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，是有序疏解北京非首都核心功能、实现高水平城乡一体化发展的关键时期。面对首都特大城市郊区农业农村发展的新形势，如何认识、适应、引领经济新常态，用创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念全面深化农村改革，加强农业供给侧结构性改革，在推进城乡基本公共服务均等化的基础上，重点推进城乡要素市场的一体化，让农民共享改革发展成果，是“十三五”时期首都农村研究的重要课题。

为了给“十三五”时期全面深化北京农村改革提供智力支持，我们将“十二五”期间中心的主要研究成果按不同专题进行了统一汇编，以“北京农研智库丛书”的形式集中出版，其目的在于为北京农村工

作的决策者、实践者、研究者提供一些参考。我们真诚地期待广大农村工作者共同关注农村改革发展，为推动农业更强、农村更美、农民更富献计献策。

由于水平有限，我们的研究成果还存在不足之处，恳请广大读者批评指正。

北京市农村经济研究中心党组书记、主任



2016年3月1日

目 录

第一章 背景分析 /1

- 1.1 生态文明的内涵及建设框架 /1
- 1.2 推进生态文明建设的重要意义 /5
- 1.3 平谷区生态文明建设的工作基础 /9
- 1.4 平谷区生态文明建设基础与优势 /14
- 1.5 平谷区生态文明建设面临的挑战 /15

第二章 规划总则 /18

- 2.1 规划范围 /18
- 2.2 规划期限 /18
- 2.3 规划依据 /18
- 2.4 技术路线 /21

第三章 区域概况 /22

- 3.1 生态文明建设的自然条件 /22
- 3.2 社会经济 /29
- 3.3 环境质量现状 /39
- 3.4 生态质量 /51
- 3.5 生态环境建设 /57

第四章 生态文明建设基础分析 /65

- 4.1 经济社会发展预测 /65
- 4.2 资源环境承载力分析 /71
- 4.3 生态环境演变趋势判断 /95
- 4.4 基础分析评价 /101

第五章 平谷区生态文明建设总体战略 /112

5.1 总体定位 /112

5.2 发展定位 /112

5.3 总体思路 /115

5.4 指导思想 /117

5.5 基本原则 /118

5.6 规划目标 /118

第六章 规划指标体系 /121

6.1 指标体系构建 /121

6.2 指标解析 /123

6.3 指标可达性分析 /136

第七章 优化国土空间开发格局 /138

7.1 国土空间格局优化思路 /138

7.2 国土空间开发利用现状及存在问题 /140

7.3 划定主体功能区，严格控制开发强度 /149

7.4 生态文明建设分区方案 /152

第八章 生态安全体系建设 /161

8.1 自然生态系统保护 /161

8.2 生态建设和修复 /169

8.3 全区生态安全体系建设 /178

第九章 环境支持体系建设 /180

9.1 源头严防，控制排放总量 /180

9.2 清洁生产，推进循环经济 /186

9.3 末端治理，杜绝环境风险 /190

9.4 政策提升，夯实环保基础 /212

第十章 生态经济运行体系建设 /214

- 10.1 调整产业结构 /214
- 10.2 调整能源结构 /223
- 10.3 促进生态产业发展 /225
- 10.4 推动科技创新 /238
- 10.5 平谷区环境信息化建设规划 /243

第十一章 生态宜居体系建设 /262

- 11.1 人居环境存在的突出问题 /262
- 11.2 规划思路 /265
- 11.3 城乡景观建设 /267
- 11.4 建筑和交通绿色低碳 /268
- 11.5 居住环境干净整洁 /271
- 11.6 基本保障舒适安全 /276
- 11.7 培育节约型生活方式和消费模式 /281
- 11.8 平谷区人居环境建设的典型模式 /282

第十二章 建设绿色和谐的生态文化引领体系 /289

- 12.1 加快培育生态文明意识 /289
- 12.2 强化生态文明共建共享 /298

第十三章 生态制度体系建设 /302

- 13.1 源头保护制度 /302
- 13.2 过程严管制度 /305
- 13.3 政绩考核和责任追究制度 /307
- 13.4 完善经济政策 /309
- 13.5 健全市场运行机制 /314

第十四章 乡镇生态文明建设 /318

- 14.1 乡镇生态文明 /318
- 14.2 生态文明乡镇体系建设 /320
- 14.3 街道、乡镇生态文明建设与项目设计 /321

第十五章 重大项目集成与投资效益分析 /341

- 15.1 重大项目集成 /341
- 15.2 生态文明建设项目库集成与投资预算 /352
- 15.3 效益分析 /352

第十六章 规划实施保障措施 /355

- 16.1 强化规划的组织领导 /355
- 16.2 加强政府管理和引导 /356
- 16.3 建立规划体系，强化规划执行 /357
- 16.4 建立投资保障机制 /358

附录 1 北京市平谷区生态文明建设规划研究领导小组名单 /360

附录 2 北京市平谷区生态文明建设规划研究小组成员名单 /362

附录 3 项目库规划 /364

附录 4 生态文明形象建设体系规划 /374

附录 5 北京市平谷区生态文明建设规划图集 /403

第一章 背景分析

1.1 生态文明的内涵及建设框架

1.1.1 生态文明的内涵

生态文明是人类为保护和建设美好生态环境而取得的物质成果、精神成果和制度成果的总和，是贯穿于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全过程和各方面的系统工程，反映了一个社会的文明进步状态。

生态文明是人类文明的一种形态，它以尊重和维护自然为前提，以人与人、人与自然、人与社会和谐共生为宗旨，以建立可持续的生产方式和消费方式为内涵，以引导人们走上持续、和谐的发展道路为着眼点。生态文明强调人的自觉与自律，强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共处共融，既追求人与生态的和谐，也追求人与人的和谐，而且人与人的和谐是人与自然和谐的前提。可以说，生态文明是人类对传统文明形态特别是工业文明进行深刻反思的成果，是人类文明形态和文明发展理念、道路和模式的重大进步。

这种文明观强调人的自觉与自律，强调人与自然环境的相互依存、相互促进、共处共融。这种文明观同以往的农业文明、工业文明具有相同点，那就是它们都主张在改造自然的过程中发展物质生产力，不断提高人的物质生活水平。但它们之间也有着明显的不同点，即生态文明突出生态的重要，强调尊重和保护环境，强调人类在改造自然的同时必须尊重和爱护自然，而不能随心所欲，盲目蛮干，为所欲为。

严酷的现实告诉我们，人与自然都是生态系统中不可或缺的重要组成部分。人与自然不存在统治与被统治、征服与被征服的关系，而是相

互依存、和谐共处、共同促进的关系。人类的发展应该是人与社会、人与环境、当代人与后代人的协调发展。人类的发展不仅要讲究代内公平,而且要讲究代际之间的公平,亦即不能以当代人的利益为中心,甚至为了当代人的利益而不惜牺牲后代人的利益,而必须讲究生态文明,牢固树立起可持续发展的生态文明观。

建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

1.1.2 生态文明建设的理论框架

生态文明建设是一项长期的、复杂的、系统的工程,涉及经济、环境、人居、文化、制度等多个方面,需要全社会的共同参与。它要求人类在实践过程中既要改变思维方式又要改变行为方式;既要改变生产方式,又要改变生活方式;既要改变道德和观念,又要改变法律和制度。通过对生态文明理论的系统研究,借鉴其他城镇生态文明建设经验,结合平谷区生态建设实际,将平谷区生态文明建设体系划分为生态文化、生态经济、生态环境、生态人居和生态制度五个方面。

发达的生态经济是区域持续发展的保证,也是建设生态文明示范区的根本途径。生态文明示范区的建设离不开经济的支撑,生态文明示范区的经济增长方式是内涵增长模式,建设循环高效的生态经济体系是生态文明示范区发展的目标指向。集约利用的资源保障体系是建设生态文明示范区的根基和保障。改变资源的粗放利用方式,大力推进低碳、绿色和生态技术的运用;通过破解资源环境约束、塑造新兴绿色产业推动经济建设。良好的生态环境是生态文明建设的内在要求和立足点,环境支撑体系建设是生态文明示范区建设的内核,通过解决关系群众切身利益的环境问题,维护公民环境权益,促进城市持续和健康发展。优美舒

适的人居环境体系是建设生态文明的关键,通过提升人居环境质量,维护和改善民生,推动经济发展和社会进步。先进的生态文化是建设生态文明的前提,区域文化是区域的灵魂所在,通过弘扬生态文明、提高环境意识推动文化建设。完善的生态制度是生态文明建设的保障,生态制度是保障生态文明城市健康推进的有力保障。通过加强体制改革,建设高效文明的生态制度体系。

1. 生态理念是生态文明建设的思想引领

先进的生态理念是建设生态文明的前提,强调在尊重自然的前提下利用和保护自然,给生态环境以平等态度和人文关怀,生态意识在全社会牢固树立。认识社会活动的主体,要想实现发展方式的转变,除了外在协调人与自然的关系,转变人类利用与改造自然的方式外,还要从思想观念上改变人类的价值观,尊重自然规律,树立生态文化、生态意识、生态道德等生态文明理念,倡导生态文明,营造全社会关心、支持、参与环境保护的文化氛围,要以多形式、多方位、多层面宣传环境保护知识、政策和法律规范,弘扬生态文化。

2. 生态经济是生态文明建设的核心支撑

生态经济是按生态经济原理和知识经济规律组织起来的基于生态系统承载能力,具有高效的生态过程及和谐的生态功能的产业结构。在维护自然生态系统结构和功能的基础上,按照降低能耗、物耗、污染物排放量和提高效率的原则,对传统产业进行生态化改造,大力发展节能环保等战略性新兴产业,使绿色经济、循环经济和低碳技术在整个经济结构中占较大比重;大力推广无公害、绿色和有机农业种植面积;大力倡导生态旅游,繁荣文化产业。逐步形成绿色、低碳和循环等不同的生态产业发展模式。

3. 生态环境是生态文明建设的立足点

生态环境是人类生存的根本介质,必须保障可靠的生态安全。人类取之于自然,用之于自然,生态安全支撑着生态文明建设的稳步发展。人类社会的发展不能超过生态环境的承受底线,一旦生存环境不能提供

安全的生态保障，人类的和谐发展也就无从谈起。稳定的生态安全格局、优质的环境质量和高效的环境管理是城市可持续发展的重要保障，是城市生态文明建设的重要载体。应有效防范环境风险，及时妥善处置突发资源环境事件和自然灾害，维护生态环境状况稳定，避免生态危机。

4. 生态人居是生态文明建设的落脚点

随着社会的不断向前发展，人们对高品质生活的需求越来越迫切，提升人居环境的工作势在必行。绿色生活、和谐人居的理念既是文明发展的趋势，又为生活环境保护提供了理论保障。城市整体的绿化环境、低碳社区、生态村落由此而建设的配套设施对生态文明的构建起支撑作用。人们只有在和谐、静谧、舒适的生态家园中，才能逐步形成低碳的生活理念，有意识的采取绿色行为，自觉履行自己的责任和义务，共同呵护人类的地球家园。

5. 生态制度是生态文明建设的重要保障

生态制度建设是落实科学发展观、实现生态文明的可靠保障。从激励与约束机制看，必须建立完善的生态制度，把环境公平正义的要求体现到经济社会决策和管理中，加大制度创新力度，建立健全法律、政策和体制机制。生态制度的建设要求建立一套完善的有利于保护生态环境、节约资源能源的政治制度和法规体系，用以规范社会成员的行为，确保整个社会步入经济高效发达、人民生活安康富裕、自然生态和谐良好的文明发展道路。生态制度的建立依赖于政府、企业、公众三位一体的参与，形成所有成员的共同意识和全社会普遍遵守、长期坚持的行为规范，保障不同群体之间的公平正义，促进生态文明建设的有序稳定发展。