

附件

北京市林地保护利用规划 (2021—2035 年)

北京市园林绿化局

北京市规划和自然资源委员会

二〇二四年七月

前 言

林地是国家重要的自然资源和战略资源，是国际一流的和谐宜居之都建设的重要生态基础，是人与自然和谐共生的重要国土空间。为推进北京生态文明建设，实施山水林田湖草沙综合治理，根据《中华人民共和国森林法》第二十四条、第二十六条和《〈北京市森林资源保护管理条例〉实施办法》第四条的规定，履行园林绿化主管部门法律职责，特编制《北京市林地保护利用规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》坚持以习近平生态文明思想为指导，以新版总规为统领，紧密衔接《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称“新版总规”）《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《北京市国土空间生态修复规划（2021年—2035年）》《北京市园林绿化专项规划（2018年—2035年）》等规划，全面落实国土空间开发保护要求，充分认识面临的挑战，统筹优化林地空间格局，明确未来十五年林地管理边界、林地用途管制要求、林地保护利用目标任务，制定差别化区域林地保护利用策略及政策措施。

《规划》是落实新版总规的专项规划，是林地保护利用的中长期规划，是林业高质量发展的空间蓝图，是国家保护林地总量、确保林地保有量不减少的一项刚性约束，也是林地审批、林地执法、林地用途管制、森林经营的重要依据，对于统筹森林资源保护、质量提升、科学利用，维护生态系统多样性、稳定性，

指导区级林地保护利用规划的编制和实施均有重要作用。

规划范围为北京市行政辖区内所有林地和依法可用于林业发展的其他土地。规划期限为 2021 年—2035 年。

目 录

第一章 规划基础 -----	1
一、现状与问题.....	1
二、机遇与挑战.....	4
第二章 指导思想与目标任务 -----	7
一、指导思想.....	7
二、基本原则.....	7
三、目标任务.....	8
第三章 优化林地保护利用格局 -----	13
一、合理划定林地.....	13
二、科学配置林地空间布局.....	15
三、林地空间分区建设内容.....	18
第四章 全面保护林地 -----	20
一、明确保护任务.....	20
二、严格用途管制.....	21
三、实行分级分类保护.....	23
四、科学补充林地.....	26
第五章 高效利用林地 -----	29
一、保障园林绿化重点建设用地.....	29
二、保障重大重点项目用地.....	30
三、确保持续利用林地.....	31
四、节约规范使用林地.....	32

第六章 科学经营森林 -----	34
一、全面实施森林可持续经营.....	34
二、持续提升林地内森林资源经营.....	35
三、引导规范林地外林木资源经营.....	37
第七章 健全规划实施保障 -----	39
一、加强组织管理.....	39
二、完善政策机制.....	39
三、强化规划管理.....	41
附 表 -----	43
附表 1 林地保有量目标表.....	43
附表 2 林地内森林保有量目标表.....	44
附表 3 森林覆盖率目标表.....	45
附表 4 占用林地总额表.....	46
附表 5 国家级公益林地目标表.....	47
附表 6 林地保护等级目标表.....	48
附表 7 林地质量等级目标表.....	49
附 图 -----	50
附图 1 林地资源现状图.....	50
附图 2 林地资源规划图.....	51
附图 3 林地保护等级规划图.....	52
附图 4 林地质量等级规划图.....	53

第一章 规划基础

一、现状与问题

北京市是全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，林地及森林资源是“四个中心”建设的重要物质基础。市委市政府全面贯彻落实习近平生态文明思想，坚持绿水青山就是金山银山理念，持续推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，全面加强森林资源管理，林地空间不断优化，森林资源持续增加，功能效益不断提高，全面完成《北京市林地保护利用规划（2010—2020年）》（以下简称“上一轮规划”）的目标和任务，森林资源保护利用成效显著，进入高质量发展的新阶段。

专栏1 北京市林地和森林总体状况

根据《森林法》和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，林地指生长乔木、竹类、灌木的土地，包括乔木林地、竹林地、灌木林地、其他林地（疏林地、未成林地、迹地、苗圃地、符合《森林法》第五十二条规定的林业直服设施用地等林地），以及市、区人民政府已经确认或规划用于未来发展林业的土地；不包括生长林木的湿地，城镇、村庄范围内的绿化林木用地，铁路、公路征地范围内的林木，以及河流、沟渠的护堤林用地。根据北京市2020年度国土变更调查，林地面积**97.37**万公顷。按森林类别分，公益林地**89.59**万公顷，商品林地**7.78**万公顷。按林地质量等级划分，质量“好”的林地**44.90**万公顷，质量“中”的林地**43.76**万公顷，质量“差”的林地**8.71**万公顷。

森林面积指乔木林、竹林和国家特别规定的灌木林面积之和。①乔木林包括林地范围内的乔木林；园地范围内的木本油料、工业原料、干果等经济用途的乔木林；森林沼泽范围内的乔木林；建设用地范围内的乔木林（纳入森林覆盖率统计，不纳入林地管理）。②竹林包括林地范围内的竹林；建设用地范围内的竹林（纳入森林覆盖率统计，不纳入林地管理）。③国家特别规定的灌木林包括林地和园地范围内的木本油料、工业原料、干果等经济用途的灌木林。林地内的森林面积**69.00**万公顷，包括乔木林**68.44**万公顷，干果经济林**0.56**万公顷。

（一）林地空间结构趋于合理，保护利用格局不断完善

贯彻落实全市主体功能区战略，按照国土空间布局，科学开展林地宏观调控，全市林地面积 97.37 万公顷，山区生态涵养区、平原新城、中心城区的林地比例为 85:12:3。以山区生态公益林、平原生态林为主，城镇森林为辅，以工程造林和森林健康经营为抓手，以生态保护补偿为支撑，以服务于国际一流的和谐宜居之都建设为目标的保护利用格局基本形成。

（二）森林数量质量稳步增长，生态服务功能明显增强

围绕落实服务首都核心功能，接续实施了以两轮百万亩造林、森林健康经营为代表的一批重大生态工程，绿色空间不断拓展，森林储量持续增加。从 2010 到 2020 年，全市森林面积增加 10.75 万公顷，森林蓄积量净增 1114 万立方米，乔木林每公顷生长量增加 13.7 立方米，森林覆盖率提高 7.4 个百分点，达到 44.4%。据 2020 年北京市森林资源年度监测评价试点结果，全市森林生物量达到 3950 万吨，森林碳储量达到 1910 万吨，森林“四库”功能不断增强。

（三）林地管理能力不断提升，保护管理体系日趋完善

组织实施市区两级林地保护利用规划，出台《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》，制定《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》，印发《关于全面建立林长制的实施意见》《北京市天然林保护修复工作方案》等一系列制度和管理办法，不断完善林地、林木、资源监督、调查监测等制度体系。建立以林地保护利用为主导，以制度规范为核心，以林地定额、林木采伐限额管理为抓手，以监督执法为保障的管理体系。构

建以第三次全国国土调查及年度国土变更调查（以下简称“三调”）成果为统一底版，北京市园林绿化资源调查监测智慧管理系统为统一平台，国家、市、区统一调查的一体化监测体系。实施分区施策、分类经营、分级保护差别化、精准化管理，林地全部落地上图入库，实现以林长制为主体、以森林督查为抓手的常态化监管和执法机制，形成了依法施管、以规控地、以图管地的新局面。

（四）林地利用类型日益丰富，综合利用能力持续提升

统筹公益林地和商品林地，深化改革、持续完善林地用途管制制度，规范林地利用行为，引导节约集约使用林地。有序保障了 APEC 会议、北京世园会、北京冬奥会、北京创新产业园区等重大重点工程，全面保障了两轮百万亩造林绿化、一道二道绿化、“五河十路”生态廊道建设、废弃矿山生态修复、京津风沙源治理等绿色生态工程，持续保障了京密引水渠、南水北调干线两侧绿化，全力支持了森林公园、湿地公园等生态文化教育基地建设。积极引导林田、林水、林旅结合，推动立体复合经营，促进林下经济发展，助农实现以林为业、生态增收。

林地保护利用成效显著，科学规范管理的局面初步形成，但与贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动国际一流的和谐宜居之都建设的要求相比，还存在以下一些问题。

——规划衔接不紧密。上一轮规划编制与相关部门有过充分沟通和意见征求，但限于规划体系、管理机制、数据共享、技术条件等客观条件，相关规划衔接不够充分。规划实施因受政策调整、行业标准、统计口径等因素的影响，存在协调联动

不够，部分土地地类管理交叉、矛盾、冲突等差异情况，一定程度限制了规划的权威性、严肃性和执行力。新时期应着重加强规划衔接，推动“多规合一”。

——林地保护压力大。上一轮规划期，北京市处于城市基础设施、公共民生、高新技术产业等建设工程使用林地的高峰期，全市占用林地呈增长趋势。在城市化进程推进的情况下，用地需求矛盾更加突出，挤占、违法占用、毁坏林地时有发生。土地分类关于园地、草地、建设用地等的划定标准，导致林地范围变化。新增造林空间有限，占补平衡操作难度大。

——林地生产力不高。林地质量不高，质量“好”（Ⅰ等级和Ⅱ等级林地）的林地面积占比**46%**，乔木林每公顷蓄积量**41.6**立方米。森林资源结构与森林生态系统多样性、稳定性和可持续性的要求还有差距，绿色生态产品供给能力相对不足，难以充分满足社会公众的需求。

二、机遇与挑战

在加快推进建设中华民族伟大复兴的大国首都、国际一流的和谐宜居之都，率先基本实现社会主义现代化的关键时期，首都生态文明建设处于压力叠加、负重前行的关键期，园林绿化迈入高质量发展阶段，林地保护利用面临重要机遇和严峻挑战。

（一）生态文明建设要求更加严格保护管理林地

“森林和草原对国家生态安全具有基础性、战略性作用，林草兴则生态兴”“森林既是水库、钱库、粮库，也是碳库”“稳步扩大森林面积，提升森林质量，增强森林生态功能，为

建设美丽中国创造更好的生态条件”，贯彻习近平生态文明思想和对北京一系列重要讲话精神，建设全域森林城市和花园城市，要求首都园林绿化坚定不移走生态优先、绿色发展之路，坚持人与自然和谐共处，严格落实生态保护红线制度，用最严格制度最严密法治保护好园林绿化资源，守护好首都的绿水青山，持续完善林地管理体系，科学高效利用林地，增加森林面积，提高森林质量，提升林地生产力，助推实现“双碳”目标。

（二）首都高质量发展要求更加集约高效利用林地

首都高质量发展要求绿色创新、减量提质，园林绿化作为新时代首都高质量发展的重要组成部分，正从绿起来、美起来向活起来、优起来转变，从重数量、重规模、重建设向建管并重、多效并举、生态惠民转变，从粗放低效使用林地向集约高效经营林地转变，要求在全面保护林地的基础上，充分发挥林地生产力，进一步优化绿色生态空间，建立健康稳定的森林生态系统，丰富生物多样性，实现生态价值不断增长，促进绿色发展，推动天蓝、水清、森林环绕的生态城市建设，厚植首都高质量发展的绿色基底，满足人民群众对优美生态环境、优质生态产品、优秀生态文化的新需求、新期待。

（三）新版总规要求健全市域绿色空间体系

新版总规指出，构建多类型、多层次、多功能、成网络的高质量绿色空间体系。完善以绿兴业、以绿惠民政策机制，不断扩大绿色生态空间。着力建设以绿为体、林水相依的绿色景观系统，增强游憩及生态服务功能，重塑城市和自然的关系，让市民更加方便亲近自然，并明确了规划目标和重点建设任务。

林地保护利用规划是国土空间规划体系中的专项规划，也是北京市中长期（2021—2035年）内林地保护利用的刚性约束，不仅要刚性传导落实新版总规有关国土空间开发保护要求，全力推动全域森林城市完善和花园城市建设，而且要合理规划森林资源保护利用结构和布局，提高森林覆盖率、森林蓄积量，全面构建“一屏、三环、五河、九楔”的市域绿色空间结构，整体推进首都高品质绿色空间，提升森林生态系统质量和稳定性。

（四）全面施行林长制要求压实林地保护利用责任

北京市《关于全面建立林长制的实施意见》要求强化领导干部生态保护属地管理责任，构建党政同责、属地负责、部门协同、源头治理、全域覆盖的四级林长制责任体系。为实现林长制目标考核中森林覆盖率、林地保有量、森林蓄积量等重要指标，在实施林地保护利用规划过程中，要进一步加强制度建设，完善管理机制，压实林地保护管理利用的主体责任。

林地保护利用面临上述多方面机遇，但同时也存在诸多挑战。国土空间约束趋紧，林地空间不稳定，配置不尽合理，亟待“多规合一”。建设项目使用林地持续增加，造林绿化空间扩展有限，林地保护压力大。林地生产力现状与高质量发展的要求不匹配，森林生态系统多功能效益与首都建设和市民的需求有差距。

第二章 指导思想与目标任务

一、指导思想

以习近平生态文明思想为指导，立足新发展阶段、贯彻新发展理念，以筑牢市域绿色空间结构、实现园林绿化高质量发展为出发点和落脚点，紧扣“严格保护、优化布局、科学经营、持续利用”主线，统筹优化林地空间格局，明确林地管理范围，全面保护林地，合理利用林地，科学补充林地，着力提升森林结构的稳定性、森林生产力的持续性，实现森林生态系统功能的多样性，持续推进全域森林城市高质量发展，切实保障花园城市建设，为建设国际一流的和谐宜居之都奠定坚实生态基础。

二、基本原则

——依法依规，严格保护。严格遵循《中华人民共和国森林法》等相关法律法规及政策，明确林地管理范围，实施林地落地上图。用最严格制度最严密法治保护森林资源，重点保护自然保护地、饮用水源地等生态功能重要和生态脆弱区域的林地，依法依规适度增加林地，落实生态保护红线，守住森林和林地空间边界。

——合理布局，科学经营。统筹国土空间“三区三线”和国土空间规划的林地保护与利用，协调非建设空间的相互关系，按照宜林则林的原则，明确林地保护利用方向、重点和森林资源保护发展目标，优化调整林地空间布局。坚持在保护中经营、在经营中保护，立足林地资源禀赋，地尽其力，因地制宜落实林地分类经营，培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统。

——分区施策，合理利用。明确山区生态涵养区、平原新城区、中心城区林地保有量目标，深化施行森林面积占补平衡，保障园林绿化重点工程建设，明确林地利用上线，节约集约使用林地，保障国家和本市重大、重点、基础建设和公共民生项目需要。科学划定林地保护等级，确定分级管控措施，因地制宜合理利用林地资源。

——完善制度，强化监管。坚持完善实践证明行之有效的林地保护利用政策，建立健全适应新形势的林地治理体系和管理机制，并将林地保护利用政策纳入本市地方法规。加强林地保护利用全过程、全周期的一体化动态监测、监督执法，提高林地管理的针对性、及时性和准确性，服务于首都经济社会高质量发展。

三、目标任务

建立完善与国土空间规划相协调的林地保护利用体系，优化与高质量发展相适应的林地空间格局，形成总量稳定、动态平衡、合理利用的林地可持续发展态势，为实现森林资源保护发展目标打牢坚实基础。

近期目标：到**2025**年，森林覆盖率达到**45%**，林地保有量达到**97.6**万公顷，林地内森林保有量达到**70**万公顷，林地生产力不低于**46.8**立方米/公顷，占用林地总量控制在**0.40**万公顷以内。

远期目标：到**2035**年，森林覆盖率稳定在**45%**，林地保有量稳定在**98**万公顷，林地内森林保有量稳定在**70**万公顷，林地生产力不低于**55**立方米/公顷，规划期内占用林地总量控

制在 1.14 万公顷以内。规划主要指标见表 1。

表1 北京市林地保护利用规划主要指标

属性	指标		基准年	规划目标年		涵义
			2020	2025	2035	
约束性指标	林地保有量 (万公顷)		97.37	97.6	98	一定时期确保森林资源保护发展目标实现的最小林地面积。
	森林保有量 (万公顷)	合计	72.84	73.83	73.83	一定时期确保森林覆盖率目标实现的最低森林面积。
		其中： 林地内	69	70	70	林地范围内的最低森林面积。
	森林覆盖率 (%)		44.4	45	45	全域森林面积占土地总面积的比率。
预期性指标	占用林地定额 (公顷/年)		790	≤800	≤722	年度各类建设项目占用林地面积上限。
	国家级公益林地面积 (万公顷)		32.97	32.97	32.97	按照国家要求划定的我市生态区位极为重要、生态状况极为脆弱的公益林林地。
	林地生产力 (立方米/公顷)		41.6	46.8	55	乔木林单位面积蓄积量。

——**优化林地格局，筑牢市域绿色空间。**合理配置林地布局，落实林地边界，明晰林地管理属性，稳定林业发展空间格局。引导优化林地保护利用区域布局和结构，明确林地保护利用发展方向和目标，优化资源配置，提高林地总体质量，提升森林生态系统的稳定性、完整性和多样性，推进首都生态文明建设。

——**严格管控林地，确保林地动态稳定。**建立林地进出平衡、林地定额使用管理等一系列制度，完善林地变更调整协作机制，落实保护责任。实行林地分类管理、分级保护，严格控

制自然保护地、天然林、公益林的占用，严厉打击违法占用、毁林开垦和毁林采石、采矿、采砂、挖塘、取土堆土、筑坟、堆物堆料及其他破坏林地行为，减少林地逆转流失。积极有序补充林地，持续推进生态保护与修复治理，通过“留白增绿”“见缝插绿”，深入挖潜，扩大绿化空间，将确定的规划造林空间落地上图。

——高效利用林地，助力首都高质量发展。统筹生态、生产、生活空间的林地要素保障，规范林地利用秩序，节约集约使用林地，优先保障重点生态安全屏障、生态公众服务和重大基础设施、民生项目使用林地需求。优化生态产品与物质产品生产的林地利用结构，发挥林地多功能潜力，着力改善中心城区宜居环境，助推平原生态体系建设，筑牢山区绿色生态屏障，夯实首都高质量发展基础。

——科学经营森林，增加森林面积和储量。以持续提升森林质量为导向，全面编制和施行森林经营方案，推进森林可持续经营。大力开展山区灌木林地和退化森林土地的改造与封育，着力实施山区泥石流多发区、石质裸露区林地的森林植被恢复，科学开展平原新城区和中心城区生态空间的植树造林。对森林更新采伐的，应在采伐后的当年或者次年内必须完成更新造林任务，确保森林面积不减少。加大山区森林健康经营、平原生态林结构调整力度，实施森林更新管控，促进森林生态系统正向演替，提升森林生产力。

——健全管理机制，推进综合治理现代化。落实《森林法》，修订《北京市森林资源保护管理条例》等地方法规，明

确林地保护利用规划的法律属性，增强规划的严肃性和执行力。坚持和完善林长制，压实四级林长目标责任，严格督查考核，形成长效机制。建立与国土空间规划“一张图”相衔接的基础信息平台，全面落实森林、林木、林地一体化、精准化动态监测监管，基本实现森林资源治理体系和治理能力现代化。

第三章 优化林地保护利用格局

围绕新版总规的市域绿色空间结构布局，以“三调”成果为统一底版，统筹落实“三区三线”和林地边界，合理配置山区生态涵养区、平原新城區、中心城区林地分布，细化林地保护利用分区，明确发展方向及重点工程，保持林地空间的相对稳定，筑牢“一屏、三环、五河、九楔”的市域绿色空间结构。

一、合理划定林地

——明确林地管理边界。坚持国土空间唯一性和地类唯一性，以“三调”成果为统一底版，以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据，遵循依法依规、实事求是原则，综合考虑地类来源合理性、合法性，科学合理、及时准确地明确林地管理边界。在全市划定的耕地保护空间（含永久基本农田及储备区，下同）范围以外，对现状为森林植被覆盖的土地，按照“应划尽划、应保尽保”原则，依法稳妥有序恢复林地管理属性。对于平原生态林、山区公益林等享受政府政策的森林资源，依法依规优先纳入林地管理。

专栏 2 林地落界处理原则与规则

落实《自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界 规范林地管理的通知》（自然资发〔2023〕53号）文件要求，以“三调”成果为统一底版，以“三区三线”划定成果和国土空间规划为依据，遵循依法依规、实事求是的原则，综合考虑地类来源的合理性、合法性，科学合理、及时准确地明确林地管理边界。原则上，“三调”成果中的林地，应当纳入林地管理、落地上图。对于有关特例情况，处理规则如下：

1. “三调”为林地，实际属于在第二次全国土地调查及后续年度土地变更调查成果中的耕地上，实施国家退耕还林或按照国家政策和标准建设的防护林和绿色通道等的，经市、区两级规划和自然资源（以下简称“规自”）部门与

专栏2 林地落界处理原则与规则

园林绿化部门共同确认到图斑后，按照林地管理。

2. “三调”为林地，不属于上述情形而属于在农民依法承包经营的耕地上种树的，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，依据有关法律法规和政策要求，在尊重农民意愿的前提下，逐步恢复为耕地，不按照林地管理。

3. “三调”为林地，核实后符合林业生产条件的、属于林业生产服务设施的、生态保护红线和林草保护区内的经济林、有苗圃经营证明的、享受政府补助的（平原生态林养护、生态保护补偿、退耕还林、重要果品基地等）、属于绿地性质的林地图斑以及森林督查违法图斑，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，按照林地管理。

4. “三调”为林地，核实后现状为建设用地的（建筑用地、交通运输用地、水域及水务设施用地等）、耕地保护红线和永久基本农田范围内的、村庄宅基地范围内的、道路农田水渠沟等单行林带、军事用地（平原）、四旁树的图斑，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，不按照林地管理。对河道上开口以内的现状林地，按林地管理，妥善考虑水务工程需求，结合年度森林资源监测和国土变更，逐步推进河道上开口内林地按需调整。

5. “三调”为非林地，实际为园林绿化主管部门依据《森林法》已办理“临时使用林地”、林业直服设施用地审批手续的（含平原生态林中的作业道）、以及违法占用林地的，依法按照林地管理，分别建立管理图层。

6. “三调”为非林地，在生态保护红线及“一屏、三环、五河、九楔”市域绿色空间范围内的乔木林，或实施国家退耕还林或平原造林工程用地，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，按照林地管理。

7. 山区范围内核桃、板栗、仁用杏等干果经济林，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，依据有关法律法规和政策要求，由园地调整为林地。

8. “三调”为非林地，享受政府财政补助政策的重要乔木经济林果品基地，以及属于北京“名特优”果品果树基地、林果类农业文化遗产资源、“京字号”古老果树资源等的，在森林资源专项调查成果中为林地，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，按照林地管理。

9. 按照“三调”及2020年年度国土变更调查成果为非林地，按照“三调”分类标准举证核实确认为林地的，经市、区两级规自部门与园林绿化部门共同确认到图斑后，按照林地管理。

10. 根据造林绿化空间适宜性评估纳入造林绿化计划任务的，农用地整治为林地的，经验收合格后，按照林地管理。

11. 区级以上人民政府规划确定的用于发展林业的土地，按照林地管理。

上述情形通过编制林地保护利用规划和年度国土变更，调整林地管理范围，更新林地保护利用图。

——明晰林地管理职责。建立园林绿化部门与规自、农业农村、交通、水务等部门林地保护利用协作机制，落实属地及部门责任，依法严格控制林地转为非林地，确保林地保有量不减少。依据批准的林地范围，按照林地落界条件和精度要求，不重不漏地将林地界线落地上图，记载林地保护等级等管理属性。结合森林经营活动，准确掌握林地范围变化、相关国土空间规划的批复实施及更新维护，及时更新林地界线，将林地落界成果纳入国土空间规划“一张图”。

二、科学配置林地空间布局

——优化林水林路结构，改善中心城区宜居环境。结合城市水系、道路等重要生态廊道及生态绿心、生态节点，着力实施生态修复，加大绿化美化力度，加强森林景观改造，推进过熟林更新，优化树种结构，促进单一树种纯林地向多树种、多层次混交林升级，提高林分质量。继续加强森林公园、风景名胜区等大型绿色斑块建设，重点增加一道绿化隔离地区“绿色项链”成色。推进绿廊、绿岛联通，建设特色鲜明、布局均衡、全民共享的人居森林景观。支持全市绿道系统建设，推进人城产绿融合，统筹好生产、生活和生态空间，结合疏整促、减量发展，推动扩绿、兴绿、护绿，保障和服务首都功能的优化提升，增强人民群众获得感。

——优化林田水路网格结构，助推平原新城生态体系建设。围绕平原新城区生态空间总体布局，推动绿色廊道、城市森林、公园绿地和居民社区之间的高效衔接和自然连通，完善生态网络，优化生态空间格局。实施人工林近自然经营，选择长寿、

抗逆、食源、美观的乡土树种，织补生态林断带残带，避让永久基本农田集中连片区和耕地保护空间、加宽加厚河流、道路、农田林网等生态廊道，优化林网绿色空间结构。着力开展平原森林抚育，优化森林结构，营造具有混交、复层、异龄等结构特征的森林，促进大尺度城市森林公园建设，最大限度提高森林的生态服务功能，提高生态环境品质。统筹提升郊野公园生态、景观和游憩服务功能，完善休闲、科普、服务等各类设施。推进林田水融合，强化区域联动，加强森林、湿地、绿道建设，连通破碎斑块，优化林田空间布局，推进河湖水系绿色生态走廊建设，促进人、产业、居住与绿色空间的均衡布局。

——优化山区利用结构，筑牢山区绿色生态屏障。统筹推进山水林田湖草沙系统治理，依托燕山山地生态综合治理等工程建设，实施燕山、太行山缺绿少林地区的封山育林和人工造林，改造提升一般灌木林，持续增加森林面积和储量。继续开展森林健康经营，实施天然次生林封育管理，抚育调整林木竞争关系，不断提高天然林的稳定性和抗逆能力，促进自然恢复，逐步形成地带性顶级群落。实施人工林近自然经营，强化中幼林抚育，优化调整林分结构，改造提升纯林和低效林，培育复层混交异龄林，提升森林水源涵养、水土保持、生物多样性保护等生态安全功能。提高森林康养、社交休憩、文化娱乐、观光旅游等多元功能。推进产绿融合，强化跨区域生态资源统筹和生态协同治理，因地制宜构建绿色发展产业体系，不断提升山区整体生态屏障作用，保障首都生态可持续发展。

专栏 3 林地空间分区

依据新版总规“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构，结合自然地理环境因素、森林资源经营状况和发展方向，将林地空间划分为三个区。

1.中心城区：包括东城区、西城区、朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区，林地保有量不低于**2.82**万公顷。发展方向是建立健康、可持续的城市森林生态系统。通过完善城市绿化建设的规划，调整植被结构，营建多树种、多层次、生物多样性指数高和景观生态效益显著的环境保护林，建设宜居城市环境，促进人与自然和谐发展。

2.平原新城：包括**5**个位于平原地区的新城和北京城市副中心。包括顺义区、大兴区、亦庄开发区、通州区以及昌平区和房山区的平原部分，林地保有量不低于**11.47**万公顷。发展方向是建立平原绿色生态网络。优化森林结构，营建大尺度、高标准、高生态服务功能的平原生态体系。

3.山区生态涵养区：包括门头沟区、平谷区、怀柔区、密云区、延庆区以及昌平区和房山区的山区部分，林地保有量不低于**83.51**万公顷。为提高林地利用效率，依据地理条件、行政区划、生态空间规划定位和发展方向，细化为四个分区。

(1) 燕山水源涵养林和风景林分区

该区北起怀柔区喇叭沟门乡帽山市界，南至平谷区夏各庄镇安固村；东起密云区新城子镇花园村市界，西至延庆区松山自然保护区马鞍山市界，涉及延庆区、密云区、怀柔区、平谷区。发展方向是全面提高水源涵养林质量，适度发展森林旅游与休闲产业。通过调整和改善林分树种结构和布局，进一步提升森林生态系统在保持水土、涵养水源、景观游憩等方面的功能，以林保水、蓄水、净水、护土，加强生物多样性保护，合理进行森林生态经济利用，为首都社会经济发展提供良好的生态屏障，促进本区实现经济社会可持续发展。

(2) 燕山风景林和产业发展分区

该区北起密云区云蒙山林场龙潭沟，南至昌平区兴寿镇幽村村南；东起密云区云蒙山林场龙潭沟，西至延庆区八达岭镇里炮村西市界，涉及昌平区（山区）、延庆区、怀柔区、密云区。发展方向是建设以风景林、生态经济林为主体的具备缓冲和纵深防御功能的森林生态系统。合理保护和利用现有天然次生林，强化中幼龄林抚育、低效林改造、灌木林改乔，改善树种结构和林分结构，不断提高森林质量和林地生产力，提升区域森林资源的景观效果及其水源涵养和水土保持等生态功能，发展林业旅游与休闲产业，满足都市居民旅游休闲的生活需要。

(3) 太行山水土保持林和风景林分区

该区北起昌平区流村镇白羊城，南至房山区大石窝镇南河村市界，东起昌平区流村镇下店，西至门头沟区清水镇东灵山，涉及门头沟区、房山区（山

专栏3 林地空间分区

区)、昌平区(山区)。发展方向是建立稳定、持续、高效的水土保持林体系。强化低质低效纯林和灌木林改造,提升森林生物多样性,提高森林生态系统的健康和稳定性,积极发展生态经济型水土保持林,适度发展森林旅游产业,努力提高森林资源的经济效益。

(4) 太行山风景林和产业发展分区

该区界限走向为阳坊镇→门头沟西山林场→华林→永定镇→青龙湖镇→潭柘寺镇→永定镇→妙峰山镇→阳坊镇,涉及房山区(山区)、门头沟区、昌平区(山区)。发展方向是营造具优美视觉和丰富文化内涵、稳定健康的森林生态系统。开展林相改造,营造多树种、多层次、多色彩的森林景观,发展林业旅游与休闲产业,满足都市居民旅游休闲的生活需要。

三、林地空间分区建设内容

——中心城区绿化美化。围绕核心区功能重组、中心城区疏解提升等不同功能建设对森林生态空间的需求,以建设森林城市、创建一流人居环境为目标,以增加绿色空间、调控绿地林地林木密度为重点,提高景观效果和生态功能。继续实施留白增绿、拆违还绿、见缝插绿,因地制宜推动新绿化地与原有绿地联通连片,新增一定规模、近自然的城市片林,构建大尺度城市绿色生态空间,形成集中连片的城市森林。着力织补以城市环路、城市主干道、对外交通道路、水系及山脉为骨架的生态廊道,联通现有森林绿地斑块,构建稳定的廊道生境。持续推进城墙遗址公园环、一道绿隔城市公园环、二道绿隔郊野公园环建设,串联森林、绿地,联通道路、水系,形成自然生态、蓝绿交融、和谐亲民、安全韧性、可持续发展的公园环。

——平原新城区生态绿网建设。落实平原新城区保障首都生态安全、疏解中心城区宜居压力、促进区域协同发展等主要功能,以建设连接中心城区、新城及跨界城市组团的生态绿网,培育平原近自然生态林为重点,促进林、田、宅、水、路有机

融合，提升平原生态系统连通性和稳定性。大力开展千亩片林、万亩片林建设，扩增片林规模，加快生态林断带织补，促进新造林和原有林有机衔接，构建连通性廊道，形成具有景观震撼力和生态影响力的平原森林格局。实施分级分类管护经营平原生态林，推进平原生态林近自然化培育，建设综合管护经营示范区和生态保育小区，推进动物栖息地构建和生境保护，构建系统稳定、生物多样性丰富的森林生态系统。

——山区生态屏障建设。落实首都重要生态屏障、水源保护地，以及宜居宜业宜游的生态发展示范区等功能定位，以提升水源涵养、水土保持、防风固沙，以及景观休闲、科教文化等重要生态功能为重点，推进保障首都生态安全的后花园建设。全面加强对栎类、桦树、山杨、油松、侧柏等天然次生林保护，因地制宜地开展栎类、山杨、山杏、山桃等天然次生林抚育，深度开展稀疏退化天然林的补植补造、定株抚育，密度过高天然林的密度调整，促进形成地带性顶级群落。实施困难立地造林、废弃矿山生态修复，提高森林植被覆盖。加强对野生动物栖息地、珍稀野生植物群落的保护，丰富生物多样性，构建多物种、多层次、多功能、稳定健康的生态屏障。

第四章 全面保护林地

坚持全方位、全地域、全过程严格保护林地，实施林地分级分类管理，严格保护生态公益林地，严格管理商品林地，严格控制林地逆转，积极拓展补充林地，确保林地总量不减少、质量不下降。

一、明确保护任务

（一）落实林地和森林保护责任

——**稳定林地和森林存量空间布局。**以“三调”和森林资源专项调查对接融合结果为基础，明确全市林地保有量基本稳定在**98**万公顷，森林保有量达到**70**万公顷，分解落实到各区，由各区落地上图。全面落实稳数量、提质量、保空间“三位一体”的林地和森林保护措施，守住全市及各区林地保有量、森林保有量的底线，总体稳定林地空间布局。

——**确保森林覆盖率稳中有升。**严格执行林木采伐限额管理制度，实行森林面积占补平衡，落实全市森林覆盖率目标责任，确保**2025**年全市森林覆盖率达到**45%**，之后保持稳定。将规划期内森林覆盖率目标指标分解到各区，落实造林绿化空间，持续推进困难立地造林、废弃矿山生态修复和封山育林，促进退化森林植被重建，依法合规、稳妥有序增加森林面积。对未纳入林地保有量范畴的森林，由区级人民政府统筹安排，同等严格落实保护责任，保持林地外森林面积动态稳定，确保规划目标实现。

——**压实林地保护责任。**充分利用林长制的组织体系和管

理制度，健全各级党委和政府落实森林资源保护目标责任考核机制，落实林地保护属地主体责任。对森林保护责任目标完成情况定期考核，实行森林保护党政同责、终身追责。

（二）严格保护公益林地和天然林

——实行并轨管理。实行天然林保护与生态公益林管理并轨制度，统一落界、统一管护制度，实现一体化保护。把天然林全部纳入保护范围，按照重点公益林进行统筹管理。科学区划界定公益林地，严禁擅自改变国家级公益林地的性质、随意调整国家级公益林地的范围或降低保护等级。

——严格保护天然林。坚持“应保尽保、能保必保”，严禁擅自改变天然林性质，严禁滥砍滥伐、非法采挖移植，严禁以修复等名义将天然林改造为人工林，以及其他破坏天然林及其生态环境的行为。严管天然林林地占用，严格控制天然林林地转为其他用途，除国防建设、国家重大工程项目建设特殊需要外，禁止占用保护重点区域的天然林林地。

二、严格用途管制

（一）严格控制林地转为建设用地

——规范工程建设使用林地。林地应当用于林业发展和生态建设，不得擅自改变用途。矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地，确需使用林地的，应当经区级以上人民政府园林绿化主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。严格控制国有林地转为建设用地。

——落实占用林地定额制度。坚持“总量控制、定额管理、合理供地、节约用地、森林面积占补平衡”制度，每五年编制

一次本行政区域内的建设项目占用林地定额，经本级人民政府审核同意。实行五年总量控制、允许年度间调剂使用，不得超定额审核同意建设项目占用林地。优先保障基础设施、公共民生、军事国防、外交等公益性建设项目使用林地，适度控制用于城镇扩展边界等建设项目使用林地，从严控制工矿开发和商业经营性开发等建设项目使用林地。

（二）严格控制林地转为其他农用地

——规范林地转化为其他农用地。严禁破坏生态环境砍树挖山填湖，禁止毁林挖砂挖塘，不得以整治名义擅自毁林开垦。因种植结构调整，依法依规通过土地综合整治、耕地占补平衡将林地转为耕地等其它农用地的，实行林地进出平衡，补足同等数量、质量的可以长期稳定保有的林地。对于河道上开口以内的现状林地，按照林地管理，根据水务工程需求和相关年度变更，园林绿化部门不再按等级林地（I至IV级）进行管理，由水务部门依法进行管理。

——建立健全林地进出平衡制度。实行年度计划管理，建立林地年度进出平衡管理台账，明确林地转为其他农用地的规模、布局、时序和年度安排。市、区两级园林绿化部门定期开展林地进出平衡的动态监测监管，及时发现和处理问题，会同有关部门督促整改。

（三）严格森林采伐更新管理

——强化森林采伐后的种植管控。坚持林地主导用于培育多功能、多目标森林。严格控制森林皆伐，采用皆伐方式采伐的，应在当年或者次年内完成更新造林任务，更新造林时，应

优先选择珍贵、乡土乔木树种，营造森林环境。采伐迹地严禁种植农作物或改造为园地；禁止以低质低效林改造、种植结构调整为名将乔木林地、灌木林地改造成园地、草地等其它农用地。不得将天然林更新为人工林，保护森林土壤和天然植被。

——**加强森林采伐更新监测。**充分利用园林绿化资源管理平台，采用卫星遥感监测、大数据分析等信息化手段，及时监测森林采伐、造林更新、种植结构调整等变化信息。开展日常巡查和核查，强化森林督查，早发现、早制止违法违规使用林地和采伐林木的行为，严格防止林地和森林违法流失。

（四）严格林业直服设施和临时占用林地管理

——**依法依规使用林业直服设施用地和临时占用林地。**严格按照国家有关部门规定的标准界定直接为林业生产经营服务的工程设施占用林地（以下简称为“林业直服设施用地”），严禁超标准建设。不得改变林业直服设施用地、经依法审批临时占用林地的林地性质。不得以林业直服设施用地、临时用地名义批准永久性建设使用林地。

——**加大临时占用林地的修复力度。**临时占用林地期满后，必须依法在原地、同面积、等质量恢复林业生产条件和森林植被，防止水土流失、泥石流等次生灾害，避免立地条件恶化。强化临时使用林地的监管，开展对恢复方案的可行性评估，组织对恢复情况进行检查验收。

三、实行分级分类保护

（一）坚持分级保护

——**科学划定林地保护等级。**按照保护优先与科学利用相

结合原则，根据林地生态脆弱性、生态区位重要性、林地生产力、经济重要程度及其它相关指标，结合北京市林业发展实际，将林地按严格保护程度划分为 I、II、III、IV 四个保护等级，实行分级管理。林地保护等级一经划定，原则上不得调整，确因生态区位、主导功能及政策因素等划分条件变化需调整的，需经科学论证后，由市园林绿化主管部门批准。

表 2 林地保护等级分级标准及数量

保护等级	划分标准	面积 (万公顷)	比例 (%)
I 级	予以特殊保护和严格控制生产活动的重要生态功能区域，以保护生物多样性、特有自然景观为主要目的。具体包括全市自然保护区的核心保护区；密云水库、怀柔水库和京密引水渠一级保护区内的水源涵养林地。	7	7
II 级	予以严格保护和限制经营利用的重要生态功能区域，以生态修复、生态治理、构建生态屏障为主要目的。具体包括 I 级保护林地范围外的国家级公益林林地、自然保护区的一般控制区和其它自然保护地内的林地、生态保护红线范围内的其他林地等。	51	52
III 级	维护市域生态平衡的重要区域。具体包括 I 级、II 级保护林地范围外的地方公益林林地、森林公园、湿地公园、郊野公园等中达到林地标准的部分及其他平原生态林林地。	26	27
IV 级	未纳入上述 I、II、III 级保护范围各类林地。	14	14

——严格实行分级管控。根据保护级别，分别制定相应的保护、利用和管理措施。不得随意调整或变更林地保护等级，

禁止为了开发建设而擅自降低林地保护等级。

表 3 北京市林地分级保护管理措施

保护等级	保护管理措施
I 级	实行全面封禁保护，禁止生产性经营活动，禁止占用。法律法规有规定的，从其规定。
II 级	实施严格保护，鼓励抚育性管理，适度开展低效林改造，禁止商业性采伐，允许重大基础设施、公共事业及民生建设项目占用，严格控制其他建设工程占用。
III 级	实施严格保护，允许在公益林地内适度经营和更新采伐，适度保障和规范基础设施和城乡建设用地，从严控制商业性用地，限制勘查采矿、风电、光伏等限制类项目占用林地。
IV 级	统筹保护利用，鼓励开展林业生产经营活动，发展林下经济，适度发展森林旅游、森林康养、自然教育等，适度允许各类建设项目合理占用，严格控制林地非法转用和逆转，限制采石取土等用地。其中，与《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》等认定不一致的，林地占用时，按照本市有关规定管理。

（二）差别化管理林地

——**实行分区施策。**严格限制人为干扰山区生态涵养区自然生态，严格管控除森林经营，以及经批准的森林旅游、林下经济等工作以外的其他与林地利用有关人为活动。严格控制平原生态发展区林地转为建设用地和其它农用地，禁止重要生态廊道上的林地逆转。严格管制城市生态建设区林地使用，保证林地和森林基本稳定，规范城镇开发边界内林地占用手续，加强代征绿地的造林绿化。

——**实行重点管控。**严格控制人为因素对自然生态的干扰，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动。严禁在生态保护红线的林地内进行不符合主体功能定位的各类开发活动，加强自然生态系统的保护和修复，保

证生态空间内林地面积不减少、功能不降低。严禁在生态公益林林地和政府划定的高保护价值林地内开展可能威胁生态系统稳定、生态功能正常发挥和生物多样性保护的各类林地开发利用活动。

——**实行分等利用**。依据林地的自然属性和经营条件，将林地按质量优劣划分为 I、II、III、IV、V 五个质量等级。对质量“好”的 I、II 等级林地，节约集约利用，注重发挥林地的综合效益。对质量“中”的 III、IV 等级林地，重点进行生态建设，在不降低林地地力条件下开展生产经营活动。对质量“差”的 V 等级林地，加强土壤生态修复，有序实施“沃土工程”，改良土壤结构，提升土壤质量，提高植被覆盖度，防止水土流失。

表 4 北京市林地质量等级评定方法及数量

质量等级	评定方法	面积 (万公顷)	比例 (%)
I 等级	根据与森林植被生长密切相关的地形特征、土壤等自然环境因素和相关经营条件，对林地质量进行综合评定。选取林地土层厚度、土壤类型、坡度、坡向、坡位和交通区位等 6 项因子，采用层次分析法，按《林地保护利用规划林地落界技术规程》中公式计算林地质量综合评分值。	18	18
II 等级		29	30
III 等级		30	31
IV 等级		13	13
V 等级		8	8

四、科学补充林地

(一) 多措并举增补林地

——**科学合理地将造林绿化空间纳入补充林地**。完善造林绿化空间适宜性评估制度，定期开展适宜性评估，建立动态调整机制。在经评估适宜造林的其它草地、裸土地、裸岩石砾地、

废弃矿山、危村险村、拆迁腾退地、违建腾退地、废弃坡地和空闲地、政府收回的代征绿地，以及永久基本农田集中连片区和耕地保护空间外、规划非建设空间内的零散耕地等非林地中规划造林绿化空间，按照生态区位、生态功能、生态布局、立地条件优先确定补充林地范围。优先将已确认的造林绿化空间纳入补充林地。

——科学合理地将市域绿色空间内的适宜土地纳入补充林地。按应保尽保、应划尽划的原则，实事求是地将位于生态保护红线、林草保护区、生态混合区内，未纳入规划林地且符合林业生产条件的图斑，优先纳入补充林地。其中林草保护区内 0.91 万公顷，生态混合区内 1.02 万公顷。

（二）加强补充林地管理

——建立健全补充林地机制。建立以区内补充为主、市内调剂为辅，积极探索全市适度统筹的补充林地机制。按林地保有量目标和区域生态建设需求，动态调整补充林地。加强补充林地监管，造林绿化空间的补充林地未在规定期限完成造林或成林验收的，或影响林地保有量目标实现的，对占用林地定额进行调控，保障林地总量的动态平衡。

——及时建立补充林地储备库。按照“先造林（含现状森林）入库，后确定林地属性”或“先确定林地属性，后完成造林”两种模式，建立补充林地储备库。先造林（含现状森林）入库的必须是非林地上形成的森林；先确定林地属性后造林的地块，必须在当年或次年完成造林或封育，达到成林年限必须完成验收。验收后“落地上图”，依法依规按程序纳入林地管

理。年度国土变更调查实有林地面积与林地保护利用规划确定林地保有量的差值，能够落地上图，优先安排造林，达到造林生产条件的，纳入补充林地储备库管理。

第五章 高效利用林地

坚持保护优先、保障重点、持续利用、节约集约的原则，正确处理生态保护与经济社会发展之间的关系，在保护中经营、在经营中保护，高效利用林地，全力保障林业生态工程及重点重大项目工程用地，强化修复退化林地和毁损林地，优化生态产品实现的林地利用方式，走内涵集约式发展道路，提供更多优质生态产品和更加优美的生态环境，将绿水青山转化为金山银山，推动林业高质量发展。

一、保障园林绿化重点建设用地

——保障生态安全屏障用地。根据“一屏、三环、五河、九楔”市域绿色空间建设发展的需要，全力支持山区生态屏障的水源涵养、水土保持、生物多样性保护等生态系统服务功能提升的用地需求。优先满足三环五河九楔、绿园绿地绿廊绿带发挥净化空气、防尘减噪、生物多样性保护、减缓热岛效应等功能的生态网络建设用地需求。重点支持市域内城乡公园体系建设的用地需求，提升人民群众对生态环境的获得感、幸福感、安全感。切实增强生态系统稳定性，显著提升生态系统功能，持续改善宜居环境，保障首都生态安全。

——保障生态公共服务用地。科学利用资源优势和区域特点，在不破坏森林生态功能的前提下，充分发挥林地多种功能潜力，适度支持“公园+”、游憩体验、森林旅游、自然教育、文化传承、科研监测等基础设施用地需求，推进林城、林水、林田、林草、林路、林旅、林体、林文、林墓复合利用、融合

发展，不断满足社会公众对生态产品的需求。

——保障林业产业发展用地。结合资源禀赋与目标市场需求，全力支持北京“名特优”果品果树基地、林果类农业文化遗产资源和“京字号”古老果树资源用地，支持“林下种植+自然体验”等新型产业用地，推动北京特色林果、花卉、蜂业等生态产业高质量发展。因地制宜、科学利用林地资源，切实保障高标准国家储备林建设、丰产优质用材林基地建设、高质量林下经济发展等用地，推动资源优势转化为发展优势。

二、保障重大重点项目用地

——保障基础设施建设用地。提前积极参与重点重大工程用地规划，保障列入国家和市重点建设项目目录的公路、水运、城市道路、铁路、水务、电力、能源基地等基础设施、新型基础设施、公共事业和民生、高新技术产业、先进制造业、战略性新兴产业、军事国防、外交等建设项目使用林地。加大国家重大项目占用林地保障力度，探索完善使用林地定额保障机制。

——适度保障城乡建设用地。结合城镇发展实际，支持城镇开发边界内建设项目使用林地，依法依规办理林地占用手续，逐步按需满足用地需求。限制城镇开发边界外城乡建设项目使用林地。

——保障木本粮油用地。全面落实国家、北京市关于耕地保护的决策部署，切实协调好、保护好、利用好林地资源和耕地资源，将位于永久基本农田集中连片区和耕地保护空间范围内，“三调”为林地的地块逐步退出，恢复耕地属性。依法依规支持建设核桃、板栗、仁用杏、柿树、榛子等木本粮油及林

果生产的林地使用，积极推广良种选育和集约经营技术，提高木本粮油及林果产量和质量，丰富市场需求。

三、确保持续利用林地

——充分利用林地资源。科学编制造林规划，强化规划时序管控，实现林地的全部利用。引导开展测土施肥，采取生物或工程措施，提高林地土壤肥力。按照不同立地条件，采用自然恢复和人工修复的手段，科学有序开展造林。对山区灌木林地，采用封山育林和人工促进天然更新等手段，逐步将灌木林改造为乔木林。对疏林地，采用补植补造、定株抚育等手段，培育乔木林。对临时用地、岩石裸露地、裸土地、拆迁腾退地等适宜森林生长的林地，以及纳入造林绿化空间的废弃矿山等，采取恢复林地土壤、人工造林等措施，培育乔木林。强化水土保持，减少对生态环境的破坏，维护生物多样性。促进生态系统向顶级群落演替，助推“双碳”目标实现。

——积极修复毁损林地。坚持山水林田湖草沙综合治理理念，按照宜林则林、宜灌则灌、宜草则草的原则，采取工程措施与生物措施相结合的方式，逐步恢复毁损林地的森林植被生长条件，实现生态系统重建。及时回收临时用地、毁林开垦林地、建设项目非法占用林地，以人工修复为主，逐步恢复为高质量森林。

——加快修复退化林地。科学规划并实施退化林地修复，综合运用工程、生物等措施，继续实施北方防沙带治理和天然林保护等工程，修复稀疏老化、生长不良的退化林，改善林分结构和生境，遏制逆行演替，促进进展演替。

——完善林地质量评价体系。完善立地质量评价标准，依据林地土壤、地形地貌等自然地理条件，以小班为单元开展立地评价，推行与立地质量对应的适地适树造林和森林可持续经营模式。探索林地分等定级价格评估，完善林地分等指标体系，根据气候、地形、地貌、土壤、生态条件等影响林地质量的因素，进行林地质量分等定级。

四、节约规范使用林地

——规范林业基础设施使用林地。支持修筑直接为林业生产经营服务的工程设施，包括防火巡护道、森林步道、输电线路、防火、通信、管护设施、科研宣教等基础设施。加强顶层设计，充分利用已有设施设备，合理规划林业直服设施用地布局，提高林地使用效率。结合实际需要，探索研究林业直服设施用地相关管理制度。

——支持绿色惠民项目使用林地。禁止使用 I 级保护林地，限制使用 II 级保护林地，引导使用 III 级、IV 级保护林地。在不破坏林地和森林整体环境、不造成林地退化和流失、保持林地生物多样性的前提下，支持休闲游憩、林下种植、森林康养、自然教育、森林游憩等绿色产业，适度发展林下养殖，节约规范使用林地。促进生态产业发展，实现生态惠民、生态利民、生态为民。

——精准管控建设项目使用林地。禁止各类建设项目占用 I 级保护林地，重大重点公益类建设项目确需占用的，应履行相关程序，调整林地保护利用规划后，才能占用。严格限制建设工程占用天然林或质量“好”的林地，从严控制商业性经营

设施建设用地。加强建设项目使用林地的全过程管理，积极引导科学使用林地和少占林地，避免盲目扩大建设规模造成林地浪费，为林业生态建设营造更大的空间。

第六章 科学经营森林

坚持以持续提升森林质量为导向，推进多目标、全周期森林可持续经营。厘清林地内外森林资源现状，协同规自、水务、交通、城建等多部门建立经营管理机制，依法依规保护现有森林和林木资源，实现森林面积占（采）补平衡、稳中有升。优化完善森林资源经营管理措施，促进森林生态系统正向演替，培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统。

一、全面实施森林可持续经营

（一）完善森林经营制度

——完善森林经营规划。鼓励引导各区编制区级森林经营规划，转变经营理念，把构建长寿高大、乡土树种为主的稳定健康优质高效森林生态系统，培育多树种、多层次、多色彩、多结构、多类型的近自然森林景观作为森林经营方向。调整优化经营措施，完善关键技术，加快探索建立科学、规范、可持续的现代森林经营体系，全面科学推动森林经营长期持续开展，避免急功近利的短期经营行为。

——编制实施森林经营方案。国有林场应当依法依规编制森林经营方案，科学、规范、可持续开展森林经营活动，鼓励新型集体林场编制实施森林经营方案，规范创新集体经营模式，支持、引导其他林业经营者编制森林经营方案，推动全域森林可持续经营。建立以经营小班为单元的多目标、全周期森林可持续经营模式，将林地保护、造林、抚育、采伐利用全过程的森林经营措施落实到经营小班，全面提升森林质量和功能效益。

（二）理顺经营管理机制

——厘清林地外森林资源状况。将林地外的公园绿地树木、农田林网、经济林，沟路渠河两侧等重要森林资源，纳入园林绿化资源调查监测，摸清底数，及时掌握林地外森林资源的数量、质量、分布及动态变化情况。

——规范林地外森林资源管理。林地外的用材林或经济林，依法自主经营管理。由集体经营或个人承包经营的，推行集约经营和农林复合经营，合理开展生产经营活动，其更新、抚育或其它采伐等，按本市相关规定管理。林地外的农田防护林、防风固沙林、护路林、护岸护堤林和城镇林木等的采伐（含采挖、移植），由有关主管部门按照《中华人民共和国森林法》第五十六条和本市相关规定管理，并监督实施。

二、持续提升林地内森林资源经营

（一）中心城区

——提高城市森林质量。实行网格化、精细化、精准化养护管理，因地制宜推动新造林与原有零散绿地连通连片，有序开展大型片林的改造提升，合理配置常绿、落叶乔木、灌木地被植物，增加优新彩叶树、浆果坚果树种的比例。注重场地内原有大树的保护与合理利用，增加高大乡土乔木的密度、提升植物物种丰富度，避免有害物种的侵入，优化群落的结构层次。科学有序解决杨柳飞絮问题，推广本杰士堆、人工鸟巢、小微地形和野草园艺化，形成布局合理、特色鲜明、健康多样的城市森林。

——美化人居环境。提升大型片林空间利用效率，依法依规，因地制宜设置森林步道、林下休息场所，科普体验、户外拓展等配套服务设施，丰富市民享受绿色空间的途径，促进公园绿地、郊野林地间绿色相融、绿道相通的大尺度生态空间体系建设。持续推进“无界公园”建设，促进公园融于生活，设置游园警示牌、巡逻岗、监控摄像头等安全设施，推广远程智能化监控技术，实现公共服务共建、共享、共管，满足“市民休闲”和“城市透绿”的双重需要。

（二）平原新城區

——合理调整森林结构。突出地域特色和森林主导功能，扎实开展平原生态林的抚育养护、结构调整、改造提升、灾害防控等提质提效工作，建成乔灌草立体配置，点线面有机结合，色彩浓重、气势浑厚的平原生态网络。着力推动平原商品林集约化经营，增加林木储量，提升林果产能和品质，适度有序发展林下经济，依法自主管理，高效利用森林资源，培育特色优势产业，提高商品林经济效益。

——全面提升森林景观。着力推进交通干线、河流两侧、郊野公园及村庄周边绿化彩化，严格保育森林，加大人工纯林改培力度，提高乡土、观花观叶观果、食源蜜源树种比例，培育春有花、夏有荫、秋有果、冬有绿，季相丰富多彩的城市森林景观。不断优化完善林下步道、照明路灯、标识标牌等公共服务基础设施，提升森林休闲游憩、改善环境、愉悦身心等服务功能，提高森林的美景度和可亲近度。

（三）山区生态涵养区

——加速天然林正向演替进程。建立健全天然林休养生息制度，严格限制天然林采伐，严禁采挖移植天然林木以及原生天然濒危珍稀植物、古树名木等行为。持续加强天然林的保护恢复和科学培育，以自然恢复为主、人工促进为辅，保育并举，重点保护栎类、桦树、山杨、油松、侧柏等集中分布的天然次生林，注重培育乡土树种，改善目标树生长条件，优化天然林分结构，促进形成地带性顶级群落，提高森林生态系统的稳定性、多样性。

——加强人工林抚育经营。树立从造林建群、幼林管护、抚育调整、采伐利用到再次更新的全周期森林可持续经营理念。营造实生乡土长寿树种，实施封山育林、修枝、施肥、除蘖、补植，促进林木郁闭成林，坚持留优去劣、留强去弱，调整林分密度和树种结构，严禁大面积皆伐，逐步培育异龄、复层、混交、近自然森林。适当建设防火巡护道路、森林步道以及森林旅游、森林康养等相关设施，充分发挥森林多功能效益。

三、引导规范林地外林木资源经营

（一）防护林和特用林

——统筹开展防护林建设。按照山水林田湖草沙综合治理理念，合理布局防护林带的走向、间距和宽度，优先选用树体高大美观、适应性和抗逆性强的乡土长寿树种，加快农田防护林、防风固沙林、护路林、护堤护岸林等防护林的更新改造、缺失修复、景观提升，织补绿色空间，打通生态廊道，营造林、田、水、路相结合，开合有序的绿色空间，实现道路林荫化、河渠风景化、农田林网化。

——**充分发挥特用林多功能效益。**实施保护为主、分类经营，积极开展国防林的森林抚育和更新改造，营造安全、舒适的环境。及时掌握名胜古迹和革命纪念林的生长状况，防虫、防火、防雷击，开展树木养护复壮，有效保护珍贵稀有物种资源和历史文化。严格执行《北京市绿化条例》有关规定，划定城镇林木养护等级，明确管理责任，规范开展景观维护提升，保障生产生活运行安全。加强实验林、环保林等其他特用林的养护管理，促进城乡生态环境协同发展。

（二）经济林和用材林

——**创新规范特色经济林产业。**充分尊重农民、企业等经营主体意愿，引导科学选择搭配特色树种、品种及栽培模式，支持集约经营。加大对“京字号”产品种质资源的推广应用，鼓励经营主体创建果品、苗木、花卉等新品牌，支持开展规模化、标准化建设。倡导建立稳定的多方利益联结机制，支持林果、园圃的繁殖培育、加工销售等传统产业与采摘观光、生态休闲等新型产业的深度融合，推动优质高效的特色经济林产业建设。

——**引导栽植丰产优质用材林。**充分尊重经营者意愿，鼓励营造速生丰产林，培育珍贵树种。加大用材林定向集约经营力度，实施中幼林抚育和低质林改造，加快形成大径级用材林，推广大径材套种乡土珍稀树种、林下养殖等“立体复合经营”模式。合理利用用材林的生态区位优势，完善市域绿色空间体系，提升森林生态系统的完整性和连通性。

第七章 健全规划实施保障

紧紧围绕落实首都城市战略定位，按照新版总规要求，加强组织领导，健全管理制度，优化调节机制，实施规划全周期、全过程管理，保障《规划》顺利实施。

一、加强组织管理

——加强领导。发挥党的领导核心作用，把党的领导贯穿到林地保护利用规划编制、实施的全过程、各领域、各环节。把实施规划纳入政府工作中，强化规划执行力，充分发挥规划在林地资源管理中的引领作用。

——统筹协调。市、区两级园林绿化、规自、农业农村、水务等相关部门，要明确责任分工，强化部门联动，严格规范林地管理，建立各司其职、各负其责、齐抓共管、运转高效的林地保护管理工作机制。规划实施中要加强部门协同，密切配合，形成工作合力，遇到重大事项及时按程序报告，确保国家和市级重大决策部署落实到位。

——落实责任。市区两级政府要履行林地保护利用规划管理主体责任，维护规划的权威性、严肃性，规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，将森林覆盖率、林地保有量等规划目标纳入林长制目标考核体系。明确市区两级园林绿化、规自、农业农村、水务等部门的责任，加强规划实施的监督检查，及时发现、制止违反林地保护利用规划的行为。

二、完善政策机制

——完善规划实施政策制度。制定林地进出平衡、森林采

伐更新管理等配套政策措施，探索林地与其它类型农用地的转换政策。完善补充林地、造林空间适宜性评估动态调整机制，明确补充来源和管控措施。优化占用林地定额管理政策。加强林地林权管理，切实维护国有林地确权登记颁证成果的权威性和合法性，规范林地林权流转行为，不得非法改变林地用途和毁坏森林、林木、林地。

——完善生态保护补偿制度。健全生态保护补偿制度，依据生态产品价值及社会经济发展，逐步增加生态公益林、退耕还林、天然林、经济林等生态保护补偿，健全体现碳汇价值的林地生态保护补偿机制。建立林地分等定级差别化价格调节机制，以林地定级成果为基础，实行林地价格评估与政府公示制度，实现林地优质优价，引导建设项目节约用地。

——稳定投入机制。落实生态建设资金补贴投入，拓展资金渠道，提高资金使用效益。重点关注水源保护地、自然保护区等生态脆弱和生态区位重要区域林地，防止毁林和森林退化。按照造林难度落实退化林地生态修复和补充林地造林的建设经费。确保规划编制、林地落界、规划实施、监测评价、数据管理以及林地执法监管、管护等资金投入。积极鼓励和引导社会资金投入补充林地和森林资源的保护利用。

——推动生态产品价值实现。完善森林碳汇监测计量核算体系，推动符合条件的森林碳汇进入碳交易市场。科学测算和评估林地和森林发展潜力，鼓励通过政府管控或设定限额，推动合法合规开展森林覆盖率、地役权及补充林地等生态资源权益指标交易。

三、强化规划管理

——加强规划衔接。林地保护利用规划要刚性传导落实新版总规要求，与分区规划统筹衔接，并与发改、交通、水务、旅游、农业农村、生态环境保护和生态建设等相关规划相协调，纳入国土空间规划“一张图”实施监督。区级规划应根据市级规划编制，通过指标控制、分区传导、政策管控等，将《规划》确定的战略目标、空间布局和重点任务，落实到区级林地保护利用规划。鼓励有条件的乡镇编制本区域林地保护利用规划。

——落实规划审批管理。区级林地保护利用规划经北京市园林绿化局审查同意后，由区级人民政府批准实施。建立林地保护利用规划定期评估制度，结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果，确需对规划进行修改和调整的，履行原规划编制审批程序。

——强化规划实施监测监管。依托国家林草生态网络感知系统和北京市园林绿化智慧管理平台，优化完善集资源现状与规划信息于一体的林地保护利用“一张图”，构建涵盖规划实施、监测、评估、预警、修编全流程的管理系统。开展园林绿化资源专项和年度等调查监测，完善林地空间与调查监测数据同步更新机制。健全与国土空间规划“一张图”衔接、协调机制，推进规划数据与其他行业部门的共建共享，提升规划的服务能力。

——营造良好氛围。利用多种媒体，广泛深入地讲好林业故事，深入开展森林资源保护利用的政策解读、舆论引导工作，增强全社会自觉保护林地、合理利用林地的意识。鼓励引导社

会公众积极参与森林自然教育和生态体验等活动，推动生态产品富民利民，提高社会公众的参与度和获得感，实现全民共建、全民共享、全民受益。

附表

附表 1 林地保有量目标表

单位：万公顷

统计单位	2020 年	2025 年	2035 年
北 京	97.37	97.64	98
朝 阳	0.84	0.85	0.84
丰 台	0.60	0.65	0.67
石 景 山	0.24	0.26	0.26
海 淀	1.07	1.05	1.05
门 头 沟	12.92	12.96	12.96
房 山	13.01	13.19	13.19
通 州	3.15	3.00	3.00
顺 义	3.36	3.35	3.36
昌 平	7.85	7.91	7.95
大 兴	3.02	2.80	2.85
怀 柔	16.89	17.00	17.00
平 谷	5.00	5.06	5.08
密 云	14.18	14.28	14.30
延 庆	15.24	15.28	15.29

附表 2 林地内森林保有量目标表

单位：万公顷

统计单位	2020 年	2025 年	2035 年
北 京	69.00	70.00	70.00
朝 阳	0.75	0.78	0.78
丰 台	0.63	0.61	0.61
石 景 山	0.22	0.22	0.22
海 淀	0.99	0.86	0.86
门 头 沟	6.34	6.95	6.95
房 山	6.36	6.81	6.81
通 州	2.23	2.38	2.38
顺 义	2.50	2.54	2.54
昌 平	5.16	5.14	5.14
大 兴	2.38	2.46	2.46
怀 柔	14.34	13.84	13.84
平 谷	4.10	4.21	4.21
密 云	11.87	12.10	12.10
延 庆	11.13	11.10	11.10

附表3 森林覆盖率目标表

单位：%

统计单位	2020年	2025年	2035年
北京	44.40	45	45
朝阳	23.92	24.80	-
丰台	27.97	28.00	-
石景山	31.33	31.53	-
海淀	35.78	35.50	-
门头沟	48.08	50.30	-
房山	36.91	37.27	-
通州	34.45	34.60	-
顺义	32.78	30.13	-
昌平	48.25	48.50	-
大兴	32.88	30.00	-
怀柔	77.38	77.50	-
平谷	67.30	60.00	-
密云	68.46	70.00	-
延庆	61.60	62.00	-

附表 4 占用林地总额表

单位：公顷

统计单位	合计	2021-2025 年	2026-2030 年	2031-2035 年
北 京	11410	4000	3800	3610
其中市级预留	6846	2400	2280	2166
各 区	4564	1600	1520	1444
朝 阳	114.1	40.0	38.0	36.1
丰 台	176.9	62.0	58.9	56.0
石景山	3.3	1.2	1.1	1.0
海 淀	285.3	100.0	95.0	90.3
门头沟	399.4	140.0	133.0	126.4
房 山	273.8	96.0	91.2	86.6
通 州	867.2	304.0	288.8	274.4
顺 义	267.0	93.6	88.9	84.5
昌 平	305.8	107.2	101.9	96.7
大 兴	713.1	250.0	237.5	225.6
怀 柔	291.0	102.0	96.9	92.1
平 谷	570.5	200.0	190.0	180.5
密 云	45.6	16.0	15.2	14.4
延 庆	251.0	88.0	83.6	79.4

附表 5 国家级公益林地目标表

单位：万公顷

统计单位	2020 年	2025 年	2035 年
北 京	32.97	32.97	32.97
其中市属林场	3.60	3.60	3.60
各 区	29.37	29.37	29.37
朝 阳	-	-	-
丰 台	0.004	0.004	0.004
石景山	-	-	-
海 淀	-	-	-
门头沟	4.22	4.22	4.22
房 山	-	-	-
通 州	-	-	-
顺 义	-	-	-
昌 平	1.23	1.23	1.23
大 兴	0.03	0.03	0.03
怀 柔	8.11	8.11	8.11
平 谷	-	-	-
密 云	8.92	8.92	8.92
延 庆	6.86	6.86	6.86

附表 6 林地保护等级目标表

单位：万公顷

统计单位	总计	I 级	II 级	III 级	IV 级
北 京	98	7	51	26	14
朝 阳	0.84	-	0.02	0.48	0.34
丰 台	0.67	-	0.14	0.37	0.16
石景山	0.26	-	0.16	0.06	0.04
海 淀	1.05	-	0.36	0.42	0.27
门头沟	12.96	0.71	7.97	3.74	0.54
房 山	13.19	0.66	6.41	4.99	1.13
通 州	3.00		-	0.46	2.54
顺 义	3.36	0.002	0.39	0.64	2.33
昌 平	7.95	-	3.38	3.40	1.17
大 兴	2.85	-	0.04	0.78	2.03
怀 柔	17.00	1.18	13.22	2.00	0.60
平 谷	5.08	0.63	2.44	1.48	0.53
密 云	14.30	1.04	8.83	3.40	1.03
延 庆	15.29	2.58	8.20	3.56	0.95

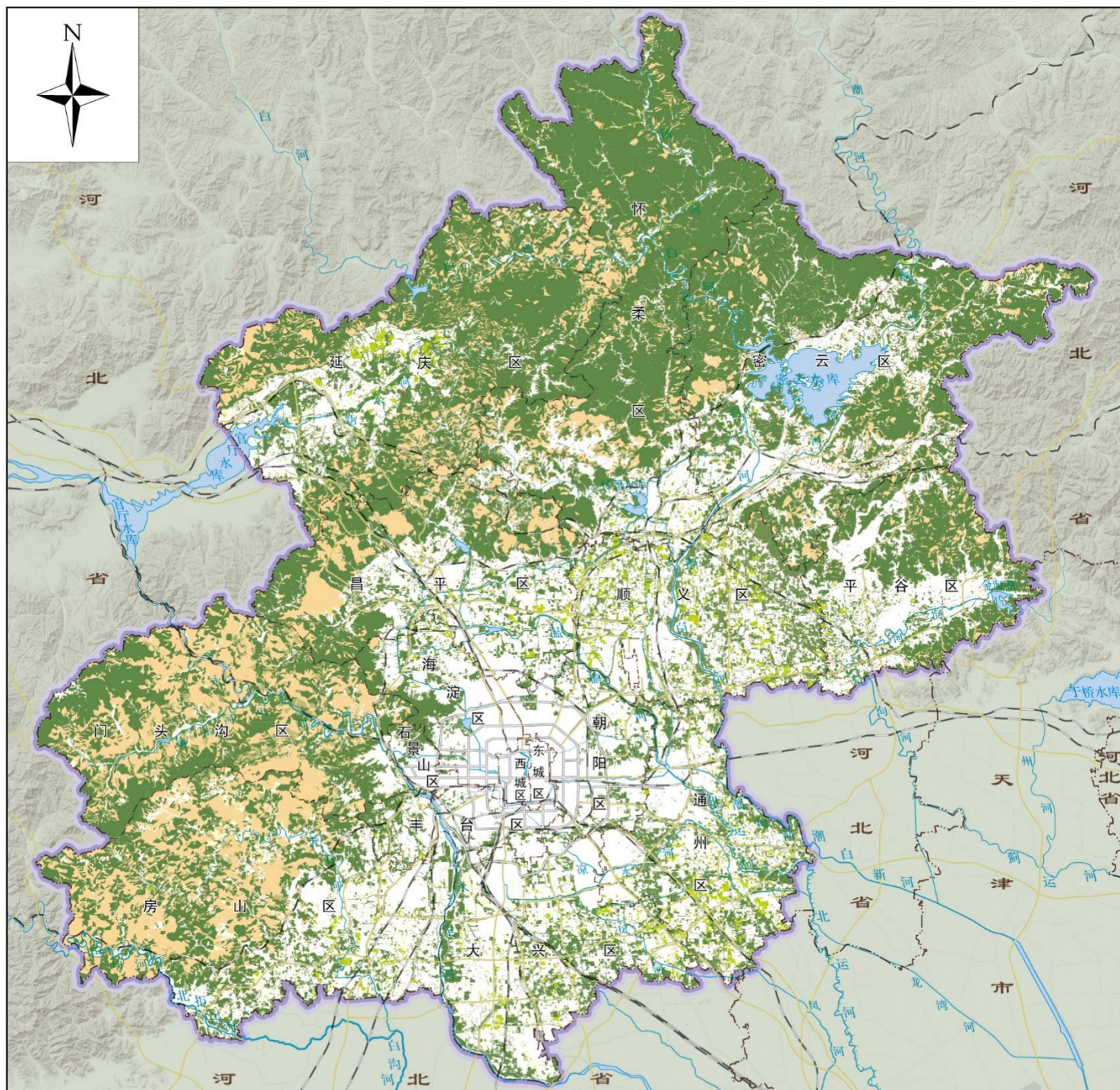
附表 7 林地质量等级目标表

单位：万公顷

统计单位	总计	I 等级	II 等级	III 等级	IV 等级	V 等级
北 京	98	18	29	30	13	8
朝 阳	0.84	-	0.77	0.04	0.03	-
丰 台	0.67	0.44	0.15	0.03	0.03	0.02
石景山	0.26	0.07	0.16	0.03	-	-
海 淀	1.05	0.38	0.55	0.08	0.01	0.03
门头沟	12.9 6	0.92	4.74	5.16	2.14	-
房 山	13.1 9	0.87	0.49	6.21	1.93	3.69
通 州	3.00	1.85	1.12	-	-	0.03
顺 义	3.36	2.53	0.17	0.47	0.07	0.12
昌 平	7.95	1.94	1.58	2.12	1.53	0.78
大 兴	2.85	2.29	0.06	0.32	0.18	-
怀 柔	17.0 0	2.14	9.27	2.61	2.58	0.40
平 谷	5.08	-	2.58	2.45	0.05	-
密 云	14.3	1.11	4.88	6.84	1.45	0.02
延 庆	15.2 9	3.14	2.88	3.32	2.50	3.45

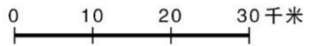
北京市林地保护利用规划（2021—2035年）

图01 林地资源现状图

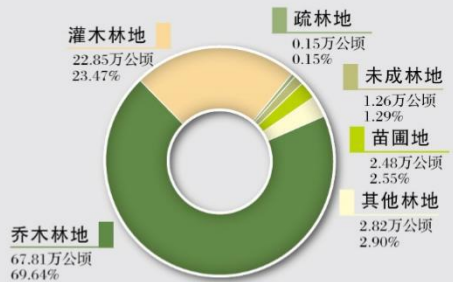


图例

- 乔木林地
- 灌木林地
- 疏林地
- 未成林地
- 苗圃地
- 其他林地
- 省、直辖市界
- 区界
- 公路
- 铁路
- 城市道路
- 河流、湖泊



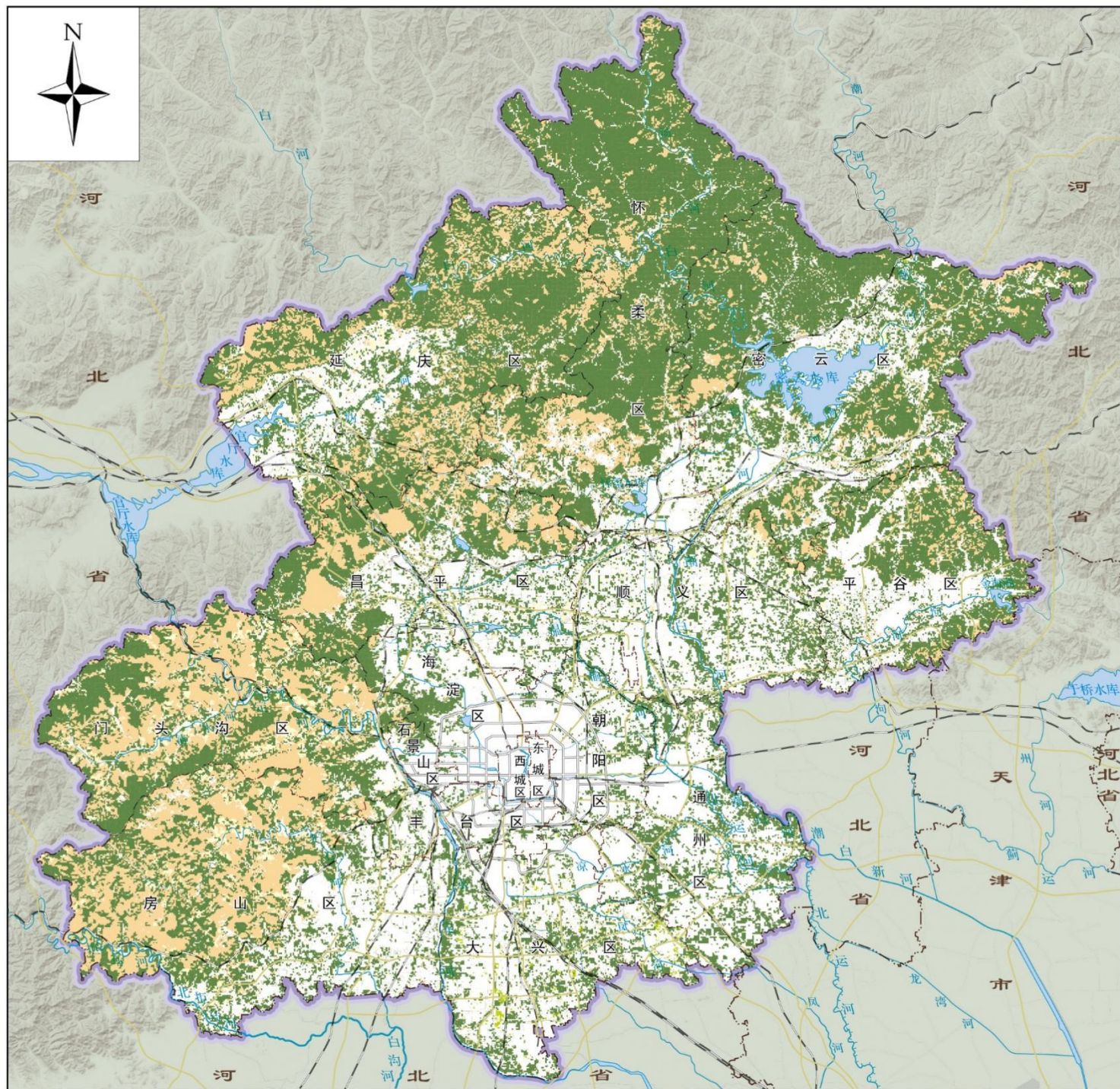
北京市林地资源现状构成



备注：（1）乔木林地中含竹林地0.0015万公顷；
（2）灌木林地中含干果经济林地1.19万公顷。

北京市林地保护利用规划 (2021—2035年)

图02 林地资源规划图

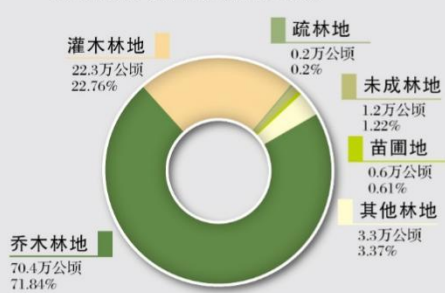


图例

- 乔木林地
- 灌木林地
- 疏林地
- 未成林地
- 苗圃地
- 其他林地
- 省、直辖市界
- 区界
- 公路
- 铁路
- 城市道路
- 河流、湖泊

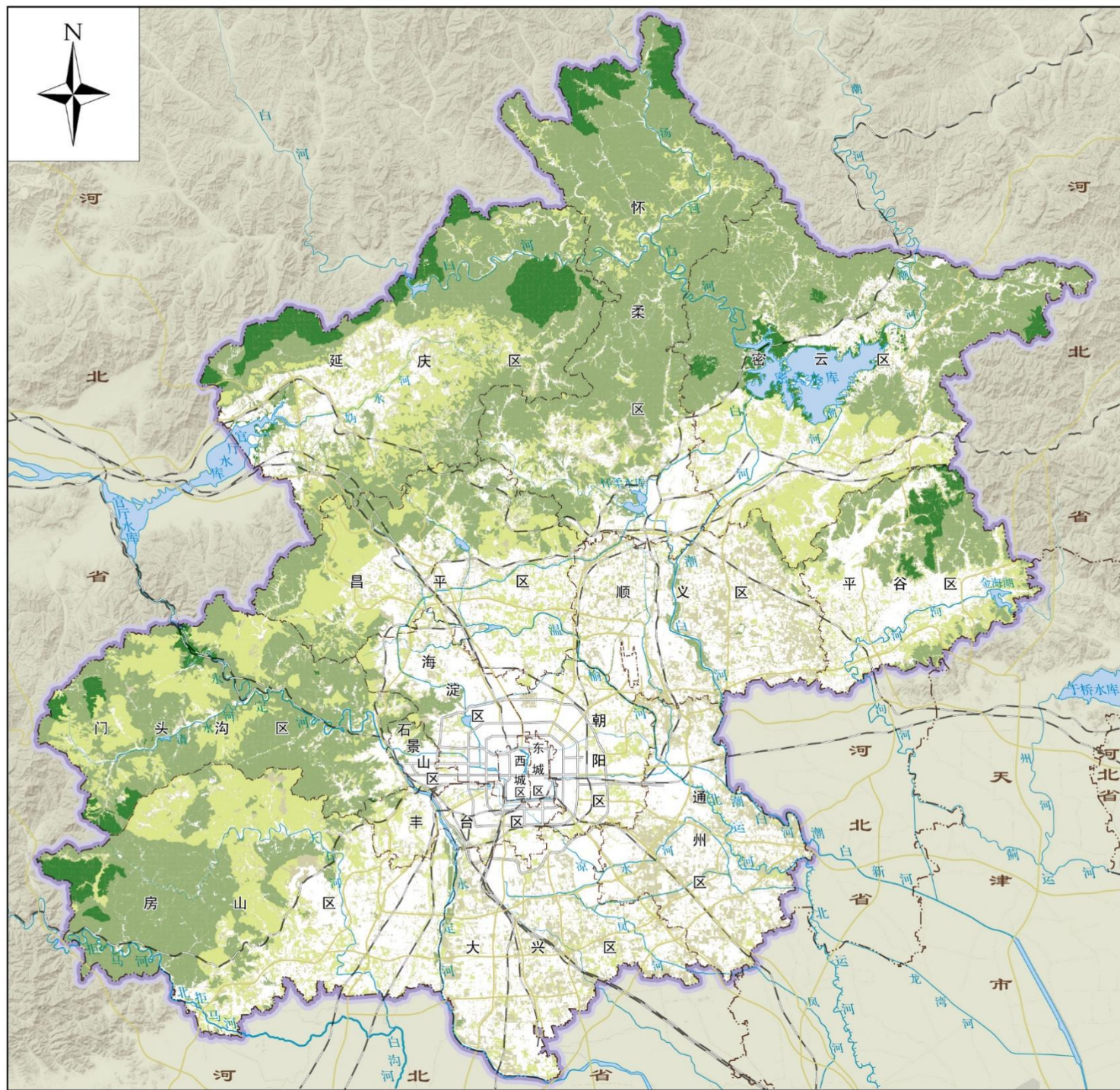


北京市林地资源规划



北京市林地保护利用规划（2021—2035年）

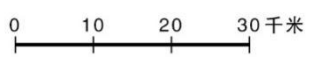
图03 林地保护等级规划图



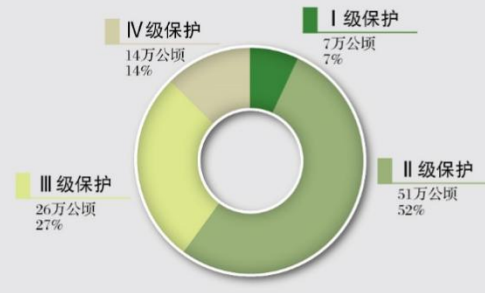
图例

- I级保护
- II级保护
- III级保护
- IV级保护

- 省、直辖市界
- 区界
- 公路
- 铁路
- 城市道路
- 河流、湖泊

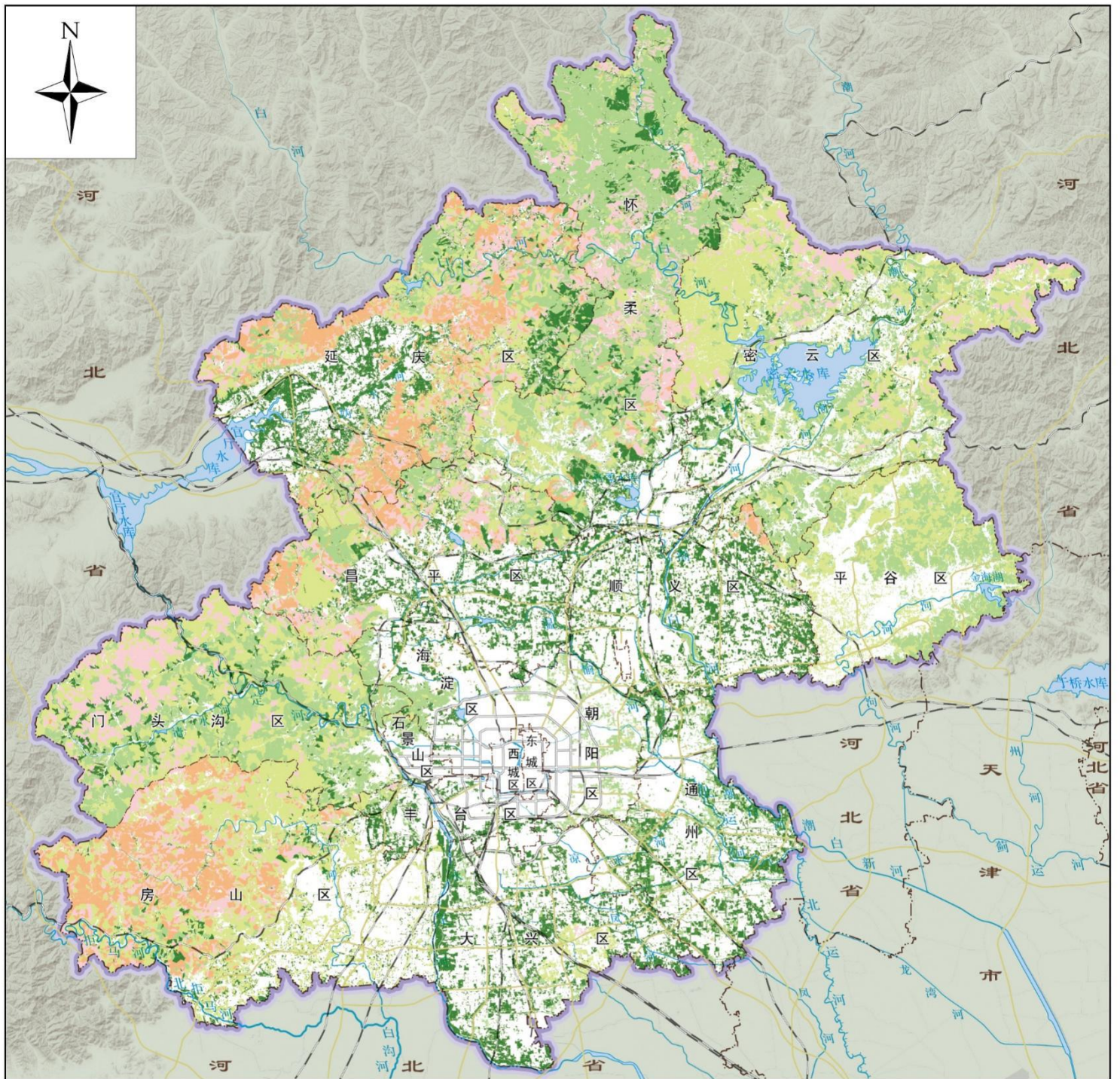


北京市林地保护等级规划



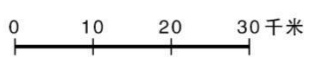
北京市林地保护利用规划（2021—2035年）

图04 林地质量等级规划图



图例

- I 等级质量
- II 等级质量
- III 等级质量
- IV 等级质量
- V 等级质量
- 省、直辖市界
- 区界
- 公路
- 铁路
- 城市道路
- 河流、湖泊



北京市林地质量等级规划

