

北京市人民政府关于印发  
《关于“十四五”时期深化推进“疏解整治  
促提升”专项行动的实施意见》的通知

京政发〔2021〕1号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

现将《关于“十四五”时期深化推进“疏解整治促提升”专项行动的实施意见》印发给你们，请认真贯彻落实。

北京市人民政府

2021年1月20日

北京市人民政府公报

# 关于“十四五”时期深化推进 “疏解整治促提升”专项行动的实施意见

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，学习贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，落实市委十二届十六次全会部署，坚持稳中求进工作总基调，立足首都城市战略定位，以首都发展为统领，深入实施京津冀协同发展战略，坚持新发展理念，构建新发展格局，坚定不移疏解非首都功能，有效治理“大城市病”，大力改善人居环境，全面提升城市品质，不断增强发展活力，促进人口均衡发展，加快建设国际一流的和谐宜居之都，现就“十四五”期间在全市范围内深化推进“疏解整治促提升”专项行动提出如下实施意见。

## 一、基本原则

深化推进“疏解整治促提升”专项行动是落实京津冀协同发展规划纲要和北京城市总体规划的重要支撑，是优化首都功能、做好人口调控工作的重要举措，是提高城市治理能力和治理水平、推动首都减量发展和高质量发展的重要抓手，是持续改善人居环境、带领人民创造美好生活的生动实践。深化推进“疏解整治促提升”专项行动要坚持以下原则：

(一)突出提升导向。坚持以人民为中心，适应人民对美好生

活的向往,主动治理与接诉即办相结合,精准补短板、强弱项,解决百姓身边问题,提升“七有”“五性”保障水平,促进产业提质增效,大力改善人居环境,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(二)突出系统观念。坚持疏解整治提升一体化谋划与实施,注重以提促疏、以提促治,发挥任务集成、集束发力效应,内部功能重组与向外疏解相促进,调控人口总量规模,优化人口区域分布,带动城市功能全面提升。

(三)突出难题解决。聚焦城市治理重点难点、高频易发问题,坚持源头治理,创新体制机制,强化政策集成,加大资金统筹,着力破解城市发展和治理难题,有效治理城市乱象,不断完善防反弹控新生机制,促进城市运行更加安全有序。

(四)突出分区施策。落实城市总体规划和分区规划,以中心城区为重点、核心区为重中之重,分区施策,着力降低核心区“四个密度”,强化中心城区和城市副中心品质提升,增强平原新城综合承载能力,改善生态涵养区人居环境水平。

(五)突出共建共享。坚持政府引导,充分运用市场化、法治化手段,多方联动,广泛动员,拓宽渠道,激发社会各界参与城市治理的积极性、主动性、创造性,努力开创共建共治共享新局面。

## **二、重点任务**

### **(一)一般性产业疏解提质**

坚持疏存量、优增量,推动一般性产业从整区域、大范围集中疏解向精准疏解、高效升级转变,加快“腾笼换鸟”,适应社会需求

升级,提升产业竞争力,促进产业更高质量发展。

1. 一般制造业。依据区域功能定位,有序疏解一般制造业企业,保留一定的重要应急物资和城市生活必需品生产能力,推进不符合首都功能定位的一般制造业企业动态调整退出。调整优化保障城市运行的危险化学品企业布局,加强安全生产、运行管理。提升制造业发展质量,高效利用一般制造业腾退空间和土地发展高精尖产业项目,严控规划工业用地改变用途。完善关键产业链条,推进制造业企业智能化、绿色化、数字化改造。

2. 区域性批发市场。继续深化区域性专业市场疏解,巩固疏解成效,实现区域性专业市场动态清零。大力推动大红门地区、永定门外地区、雅宝路、新发地等区域转型发展,逐步推进市场向专业化、品牌化、规范化、数字化等方向发展,满足市民高品质基础性消费需求。结合区域功能定位,加快腾退空间和低效空间的再利用。

3. 区域性物流中心。巩固区域性物流中心疏解成效,加强对现状合规存量物流仓储用地的有效利用,紧紧围绕超大型城市运行保障和居民生活需要,加快构建现代物流体系。加快落实物流专项规划,优化物流设施布局,建设昌平南口、房山窦店等城市物流基地,加快现有顺义空港物流基地及天竺综合保税区、平谷马坊物流基地、通州马驹桥物流基地、大兴京南物流基地的转型升级,在对外交通便利的物流节点建设物流中心,规范城市末端配送组织,加强冷链仓储设施建设,基本形成安全稳定、便捷高效、绿色低

碳的城市物流、仓储、配送体系。

4. 传统商业服务。加强线上线下相结合的便民服务网点建设,精准补建便民商业服务网点,实现基本便民商业服务功能在城市社区的全覆盖。鼓励、引导餐饮企业拓展养老助餐配餐服务功能,采用多种形式发展老年餐桌。推进传统商圈转型升级,提升环境品质和服务功能。推动传统商场改造,鼓励增加社区便民服务功能。发展便民服务综合体,提升一站式便民综合服务水平。促进便利店、资源回收、家政维修等生活性服务业转型提质,支持连锁化、品牌化、标准化发展。

## (二) 公共服务功能疏解提升

适应城市功能调整优化需要,加快推进教育、医疗等公共服务设施向中心城区以外布局发展,全面提升城市副中心和平原新城公共服务能力和水平。

5. 高等教育。有序疏解中心城区部分普通高等学校,压缩高等院校中心城区在校学生规模,北京电影学院、北京信息科技大学等高校新校区建成投用,首都医科大学、首都体育学院等高校新校区加快建设,实现中心城区校址整体腾退。统筹新老校区资源,结合区域规划和功能,有序推动已疏解高校老校区腾退空间的合理利用。

6. 医疗卫生。制定市属医疗卫生机构功能疏解优化布局计划,安贞医院、积水潭医院等新院区建成投用,佑安医院、安定医院等新院区加快建设,推动优质医疗资源在市域内均衡布局。调整



中心城区老院区功能、提升服务功能,发挥医联体作用,探索向疾病预防、诊断、治疗、康复系统性卫生健康服务转变;优化服务流程,改善就医环境,为核心区提供良好医疗卫生服务保障。加强大型医院周边出租房屋、地下空间、交通秩序等综合治理。鼓励通过集团化办医、托管等方式提升薄弱地区医疗服务水平。推进分级诊疗,全面推广非急诊就诊预约制,探索发展互联网医院。压缩中心城区床位规模,力争实现核心区床位规模、门急诊量明显降低。

7. 公交场站和旅游集散中心。推进动物园、前门、永定门、广安门等交通场站功能效率升级,开展北京站、北京北站等站区环境治理。疏解核心区公交车辆保养功能和旅游集散中心,外迁历史文化街区内公交场站,抓紧利用场站腾退空间补齐公共服务短板。

### (三)违法建设治理与腾退土地利用

坚持规划引领,坚定不移治理违法建设,强化拆违、腾地、利用一体化推进。

8. 违法建设。分类处置存量违法建设,创建基本无违法建设区,建立闭环监督责任体系。加强源头管控,保持新增违法建设零增长。加强拆违建筑垃圾全链条管理、资源化处置与综合利用。

9. 拆违腾退土地。建立拆违腾退土地利用台账。对规划为绿化用地的地块及时复绿、复垦,因地制宜推进大尺度绿化、建设口袋公园和小微绿地,实现应绿尽绿,并适量配建体育健身设施,满足群众健身需求。对规划为公共服务、基础设施等其他建设用地的地块尽快实现规划用途。对短期内无明确利用计划的地块实施

临时绿化。

#### (四)桥下空间、施工围挡及街区环境秩序治理

深化街面秩序治理,完善长效治理机制,坚持防反弹控新生,保持违法违规行为动态清零,持续改善街面环境秩序,不断完善街区功能。

10. 桥下空间。梳理明确桥下空间管理责任主体,全面开展市政道路、公路、轨道交通桥下空间违规侵占、无序使用行为的治理,保持安全、整洁、有序。推动桥下空间安全合法利用,提升品质和功能。

11. 施工围挡和临时建筑。加强施工工地管理,规范围挡设置和临时建筑的审批建设,强化日常监管和执法检查,确保竣工验收时及时拆除围挡和临时建筑。全面清理无审批手续、超审批期限的围挡和临时建筑。

12. 街区环境秩序。结合背街小巷环境精细化整治提升,综合提升街区功能,改善人居环境。持续加强占道经营、无证无照经营、“开墙打洞”、地下空间违规住人、群租房等违法违规行为的综合整治,严格防反弹、控新增,保持动态清零。对市民热线反映的街面秩序治理任务实行挂销账管理,保持良好城市环境。

#### (五)棚户区改造、重点项目征拆收尾、商品房项目配建公共服务设施移交

加强棚户区改造、重大项目开发建设全过程管理,攻坚克难、创新政策,解决征拆收尾、配建设施移交等重点难点问题,保障重

大项目顺利实施,改善居住环境。

13. 棚户区改造。加强棚户区改造征收拆迁、安置房建设、资金平衡地块整理的全过程管理,加大在途项目征拆收尾和安置工作力度,缩短安置周期,加快居民回迁入住。围绕居住条件差、安全隐患多的城市“边角地”、简易楼、城乡结合部重点村,进一步完善棚户区改造政策,具备条件的纳入项目范围有序推进实施,切实改善居住条件。加强市级直管公房转租转借管理,协调相关单位加强对央属产权直管公房管理。

14. 重点项目征拆收尾。按照整体推进、重点突破的原则,建立问题清单,加快城市开发建设涉及民生的历史遗留问题解决。有序推动道路、学校、医院、保障房等市级重点工程征拆项目遗留户的腾退拆迁,加快工程实施。

15. 代征代建道路移交。积极推进代征代建道路移交,分区制定工作方案,分类处理已建设道路未移交、已腾退道路未建设未移交、未腾退未移交问题,强化用地权属管理,研究制定相关规定细则,细化完善移交流程,建管结合推进代征道路建设,加快完成移交,实现已建成道路及附属设施的有效利用和长效管护。

16. 商品住宅小区配套公共服务设施建设和移交。开展商品住宅小区的社区综合管理服务、市政公用、教育、医疗卫生等配建公共服务设施建设和移交问题的专项整治,对应建未建、应交未交、建而未用、移交后闲置或改变用途的现象加大治理力度,确保依规依标配建、移交和投运。



## (六) 中心城区疏解提质

持续疏解中心城区非首都功能,推进城市功能织补和生态修复,显著提升中心城区功能品质,提升“四个中心”功能集中承载水平。

17. 核心区。围绕降低核心区“四个密度”,细化制定核心区疏解清单。全面实施重点景区门票预约制,推进景区限量预约、分时游览,优化游客流向,减少旅客在时间及空间上的过度聚集,调控重点景区游客接待规模。加强住宿业治理,压缩住宿业床位规模,强化对“日租房”“网约房”管理。加强建筑规模管控,降低建筑密度,制定地上建筑规模减量年度实施计划,控制地上建筑规模。持续推进核心区平房院落申请式腾退、共生院改造。稳步降低核心区人口规模。

18. 朝阳、海淀、丰台、石景山区。制定各区疏解治理任务清单,有序退出不符合城市战略定位的功能和产业,严控建设规模和人口总量,实现城乡建设用地规模减量。有序推动以面向全国招生为主的一般性培训机构疏解。实施工业用地提质增效,严格产业准入。腾退低效集体产业用地,推动集体建设用地集约集中利用。大力推进城中村、“边角地”、薄弱地区治理,全面加快“一绿”地区村庄城市化改造,清除脏乱无序状态。围绕重点产业功能区,加强城市修补,补齐基础设施和公共服务短板,优化功能布局,加快高质量生活服务供给保障区、大尺度生态环境示范区建设,提升服务保障首都功能水平。

### (七)城乡结合部重点村整治

加强城乡结合部地区规划管控,以环境 and 安全整治、集体建设用地和宅基地出租房屋管理为重点,系统开展城乡结合部重点村综合治理,大力改善环境面貌和社会秩序。

19. 重点村环境整治。加强村庄环境治理,全面完成污水、垃圾、厕所等环境综合整治,提高农村地区污水处理设施覆盖率,加强农村生活垃圾治理,实现污水有效处理、垃圾日产日清、公共厕所基本达到三类标准;整治公共空间和庭院环境,着力解决私搭乱建、乱堆乱放等突出问题,提升村容村貌,改善居民生产生活条件。

20. 重点村安全隐患整治。以城乡结合部地区人口倒挂村为重点,全面排查村民宅基地出租房屋、各类生产经营场所等存在的安全隐患,持续开展社会治安、消防安全、生产经营等安全综合整治,推动各类隐患整改消除;加强日常规范化管理,健全管控机制,防止问题反弹。加强村庄秩序管控,规范宅基地使用管理,严控宅基地违法建设。加大对无证无照经营、占道经营等违法违规行为执法整治力度;加强周边村庄的协同治理,着力降低重点村人口倒挂比,恢复村庄秩序。

21. 重点村集体建设用地和宅基地房屋出租管理。完善村庄规划建设管理机制,有序推进城镇集建型、整体迁建型村庄的腾退;加快整治完善型、特色保留型村庄的宅基地及出租房屋管理,坚持“以房管人”,推广房屋组织化经营模式,加强农村集体土地出租房屋管理,依法治理违规、无序出租房屋行为。

## （八）重点区域环境提升

围绕“两轴”、中央政务和重大活动保障、重点廊道开展综合治理，系统增强服务保障能力，提升区域功能品质。

22. 重点区域。围绕中央政务服务，持续开展环境秩序治理。加强中南海—天安门广场、长安街沿线、“三山五园”、雁栖湖及周边空间管控和综合整治，严控建筑高度，持续优化政务服务功能。围绕中国共产党成立100周年、冬奥会等重大活动，提升北大红楼等周边环境秩序，开展奥林匹克核心区、延庆赛区、首钢园区以及首都体育馆、五棵松体育中心等冬奥会重点区域竞赛场馆、非竞赛场馆、训练场馆周边，以及京张铁路、机场高速等沿线治理、提升环境面貌。围绕核心区、城市副中心、冬奥场馆周边等重点区域实施电力、路灯、通信等架空线入地和规范梳理，严控新增、复挂，治理城市“蜘蛛网”，净化街巷城市天际线视野。

23. 重点廊道。加强铁路沿线、城市主干路、重点廊道环境综合治理提升。开展莲花河、凉水河等沿河路综合治理，打通巡河路断点，开放滨水空间，完善市政设施；充分利用巡（沿）河路建设慢行系统，加强与周边市政道路慢行系统互联互通，打造方便市民出行、游憩的美丽水岸。推进林荫街巷建设，优化城市街道景观，进一步提高林荫街巷推广率。区区联动加强跨区交界地区道路交通管理提升和违法违规治理，打造美丽边界。

## （九）治理类街乡镇整治提升

围绕人口多、市民诉求集中的街乡镇，用好民生大数据，聚焦

市民反映集中的问题,加强政策创新,促进区域发展水平提升,打造城市治理样板。

24. 聚焦长阳、沙河、北七家、新村等重点治理类街镇,围绕反映突出的物业管理、老旧小区改造、环境治理、公共服务设施等方面问题,一街镇一方案,明确治理任务,立足长效治理,完善功能、补齐短板,集中精力、集中资源,破解基层治理难题。各区按照“未进先治”“未诉先办”的原则,推进本区投诉量大、职住功能偏差较大的街镇治理,加强评估分析,采取有效措施,精准治理提升。

#### (十)市属国有企业治理提升

持续发挥市属国有企业带头作用,强化房屋、土地管理,依托市属国有企业与属地政府“双牵头”工作机制,推动解决历史遗留问题,提高资源利用效率,增强服务功能,提升发展质量。

25. 制定市属国有企业支持“疏解整治促提升”专项行动开展的任务清单,并组织实施。基本完成市属国有企业违法建设治理。建立市属国有企业与属地政府自有房屋土地台账信息共享机制,有序推动闲置房产、低效用地等资源盘活利用,更好提升民生服务保障水平。加强市属国有企业产权房屋规范管理,有序开展农租房、楼间插建平房改造工作,改善职工居住条件。

### 三、政策机制

(一)强化市场化法治化保障。强化疏解非首都功能、减量发展、高质量发展政策引导,加强信息公开,稳定市场主体预期和信心。加快形成推动腾退空间利用、地下空间使用、村庄治理等重点

难点问题解决的政策法规体系,配合做好住房租赁管理条例等立法工作;动态完善新增产业禁止限制目录,修订北京市居住公共服务设施配置指标、城市公有房屋管理规定;制定“双控四降”配套政策,完善出租房屋登记备案、城市道路公共设施管理等政策;研究将涉及疏解整治的严重违法失信企业、个人列入失信黑名单,依法依规采取联合惩戒措施。

(二)强化协同推进。发挥首都规划建设委员会、国家京津冀协同发展工作机制、市委军民融合发展委员会等平台作用,完善央地联动疏解机制。积极争取中央单位、驻京部队对专项行动工作的支持,加大对重点难点事项的推动解决力度。强化市属行政事业单位疏解整治责任落实。加强与城市有机更新等专项任务的协调联动。

(三)强化资金保障。完善全市“疏解整治促提升”引导资金使用管理办法,统筹政策资金,按照现行财政体制分级分类保障。各区安排资金支持专项行动开展,充分发挥市级财政资金引导作用,坚持“资金与目标任务相匹配、精准安排、集中攻坚”的原则,提高市级资金对重点任务、难点问题、重点区域和关键领域支持的针对性。积极吸引社会资本参与。加强资金使用监管,提高使用效益。

#### **四、组织实施**

(一)严格落实责任。各专项任务由分管副市长牵头,坚持市级统筹、纵向领导、横向协调,属地主责,上下衔接;按照“量化、细化、具体化、项目化”的要求,做好阶段性目标与分年度安排的衔



接,细化任务实施路线图,动态优化调整专项任务安排。市“疏解整治促提升”专项行动办公室要发挥好统筹协调作用,各牵头部门发挥牵头抓总作用,加大组织协调、建章立制、政策创新力度,积极研究解决重点难点问题。各区政府要压实主体责任,落实人口总量调控和分布优化要求,制定区级细化工作方案,全力抓好实施工作。

(二)深化社会参与。坚持党建引领,深化“接诉即办”改革,拓展参与渠道、创新参与形式,完善“民意立项”等机制,鼓励动员社会各界广泛参与到政策研究、制定、实施全过程。创新社会治理,放大“回天有我”“向前一步”等社会治理品牌效应,形成治理合力。深化政策解读,坚持典型引路,回应社会关切,凝聚社会共识。充分发挥市民热线、媒体监督作用,推动工作整改落实。

(三)突出科技支撑。全面提升“疏解整治促提升”综合调度信息平台功能,完善专项行动上账销账、进展跟踪、督查核验、落点落图全过程管理体系,全方位实现“挂图作战”、精准调度。加强人口大数据监测分析,强化数据资源对接与共享,建立人口精细化监测、统计、分析机制,充分发挥好对专项行动和人口调控的科技支撑作用。

(四)加强督查考评。坚持各专项任务入账管理、销账推进。突出问题导向,将群众满意度作为工作标尺,健全察访核验、第三方评估、督查考核机制,对问题加强督促整改。创新督查考核方式,充分运用信息化手段,实现信息资源共享,提高工作质量和效

率。将专项行动落实情况作为市政府绩效考评重要内容,科学合理设置指标,强化考核结果的分析运用,营造“比、学、赶、帮、超”的良好氛围。

附件:“疏解整治促提升”专项行动责任分工

附件

## “疏解整治促提升”专项行动责任分工

名 称	牵头单位	
一般性产业疏解提质	一般制造业	市经济和信息化局
	区域性市场	市商务局
	区域性物流中心	市商务局、市规划自然资源委
	传统商业服务	市商务局
公共服务功能疏解提升	高等教育	市教委
	医疗卫生	市卫生健康委
	公交场站和旅游集散中心	市交通委、市文化和旅游局、市重点站区管委会
违法建设治理与腾退土地利用	违法建设与拆违腾退土地	市规划自然资源委
	建筑垃圾资源化处置与综合利用	市城市管理委、市住房城乡建设委
	增绿	市园林绿化局、市农业农村局
	战略留白临时绿化	市园林绿化局
桥下空间、施工围挡及街区环境秩序治理	桥下空间	市交通委、市规划自然资源委
	施工围挡	市住房城乡建设委、市城市管理委
	临时建筑	市规划自然资源委
	占道经营	市城市管理委(市城管执法局)
	无证无照经营	市市场监管局
	“开墙打洞”	市市场监管局
	地下空间	市人防办、市住房城乡建设委
群租房	市住房城乡建设委	

名 称		牵头单位
棚户区改造、重点项目征拆收尾、商品房项目配建公共服务设施移交	棚户区改造	市住房城乡建设委
	直管公房	
	重点项目征拆收尾	
	代征代建道路移交	市交通委、市规划自然资源委
	商品住宅小区配套公共服务设施建设和移交	市住房城乡建设委、市规划自然资源委
中心城区疏解提质	核心区	市卫生健康委、市文化和旅游局、市住房城乡建设委、市规划自然资源委、市发展改革委
	朝阳、海淀、丰台区、石景山区	市规划自然资源委、市发展改革委
城乡结合部重点村整治	环境整治	市农业农村局
	安全隐患整治	市公安局
	村庄房屋出租管理	市住房城乡建设委、市农业农村局、市规划自然资源委
重点区域环境提升	重点区域	市城市管理委、市发展改革委
	重点廊道	市城市管理委、市交通委、市水务局、市园林绿化局
治理类街乡镇整治提升		市发展改革委
市属国有企业治理提升		市国资委