

丰政发〔2016〕22号正文

“十三五”时期丰台区城乡一体化发展规划

规划前言

“十三五”时期是我国全面深化改革的关键时期。随着经济发展步入新常态，一系列有利于动力换挡和结构升级的战略举措正不断推进。同时，京津冀协同发展的战略要求使首都城市功能定位产生重要变化，区域发展的动态性正集中呈现。当前，丰台转型发展的重点在农村、潜力在农村，难题也在农村，如何释放农村发展活力，形成城乡一体的发展格局是“十三五”时期丰台改革攻坚的重要议题。本规划立足丰台农村地区发展基础，适应新形势带来的重大机遇和挑战，明确了“一绿地区全面城市化、二绿地区城乡一体化”的城市化发展路径，并从产业发展、土地利用、体制改革、基础设施、公共服务、社会治理以及生态建设等方面提出重点任务和具体举措，力争通过五年努力破解河东地区城乡结合部发展难题，推动河西地区特色小城镇建设，构建起产业高端特色、要素流动活跃、空间集约高效、生活富裕和谐、环境绿色低碳的农村地区发展新格局。

规划范围：

丰台区卢沟桥乡、南苑乡、花乡、长辛店镇、王佐镇及宛平城地区（北天堂村、永合庄村）。

规划依据：

《国家新型城镇化规划（2014－2020年）》；

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》；

《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》；

《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；

《北京市“十三五”时期城乡一体化发展规划》

《北京市城乡结合部建设三年行动计划(2015～2017年)》；

《中共北京市委北京市人民政府关于落实发展新理念全面提高新时期城乡一体化发展水平的意见（讨论稿）》；

《关于服务首都城市战略定位全面推进城乡发展一体化的意见》

《北京市深化农村改革综合性实施方案（讨论稿）》；

《丰台区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等。

一、“十二五”时期发展回顾

（一）发展成就

“十二五”时期，是深入贯彻落实绿化隔离地区建设和棚户区改造政策措施、着力推动城乡一体化发展的关键时期。通过重点村改造、重点功能区和重点项目带动等途径，农村地区发展取得了丰硕成果。

1. 农村产业转型升级加快，农村经济发展实力显著增强

“十二五”时期，农村产业发展逐步实现由瓦片经济向楼宇经济，由土地房屋租赁向资本运营，由传统农业向都市现代农业转变，农村经济发展实力显著增强。一是农村经济总收入稳步增长。农村经济总收入从2010年的265亿元增长至362.5亿元，年均增长6.5%。二是农民人均纯收入逐年提升。农民人均纯收入从2010年的1.4万元增长到2.46万元，年均增长11.2%。三是农村产业结构进一步优化。按照疏解非首都功能的发展要求，退出工业污染企业23家，调整疏解商品交易市场86家；制定了《丰台区农村地区产业项目准入规定》和《准入指导目录》，花卉等传统产业提档升级，科技、金融、文化创意等现代服务业加快发展，楼宇经济逐步壮大，三次产业比例调整为0.8：16.7：82.5。

2. 重大项目工程成效显著，多措并举加快了城市化步伐

“十二五”以来，围绕“一轴两带四区”发展布局加快推动农村城市化进程。截止2015年底，全区户籍总人口为148.6万，其中农业户籍人口8.7万，户籍人口城镇化率已达94%。一是依

托重点村改造和绿隔建设，推进整建制转居。8 个重点村已基本完成宅基地和集体企业搬迁腾退工作，全部回迁安置；东铁营、果园等 19 个村整建制农转居，32 个棚户区改造和环境整治项目纳入市政府计划。二是依托重点功能区建设，加快农村产业腾退。依托丽泽商务区开发，南区 4 个村¹拆除集体企业 400 余家、面积 85.33 万平米，北区完成 89%的集体企业拆迁和 97%的农民宅基地腾退；依托中关村丰台科技园区开发，周边 6 个村²共拆除低端产业 178 家、面积 125 万平米，为城市化发展提供了有效空间。三是借势重大活动的成功举办，推动河西基础设施与城区对接。成功举办了第九届中国（北京）国际园林博览会和第 75 届世界种子大会，周边道路设施逐步完善，地铁 14 号线西段建成通车，实现河西地区轨道交通零突破；河西再生水厂投入运行，智能变电站、燃气、热力、通讯等一大批市政基础设施建成完工，城乡基础设施布局更加均衡。

3. 农村经济体制改革深化，资产保值增值能力稳步提升

“十二五”时期，为适应城市化发展步伐，深入推进农村经济体制改革。一是全面完成村级产权制度改革。新型集体经济组织按照股份制企业制度建立了“三会四权³”机制，初步构建起“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，实现了“资产变股权、农民变股东”；二是加强了集体“三资”

¹东管头、三路居、菜户营、马连道等

²六圈、郭公庄、白盆窑、东河沿、张郭庄、卢沟桥等

³三会：董事会、监事会和股东大会；四权：所有权、决策权、经营权和监督权

管理，集体经济组织经营日益规范。开展了财务管理规范化建设，农村财务收支审计进一步严格；出台《丰台区农村征地补偿费管理使用办法》和《丰台区农村征地补偿费专用存储账户管理办法》，规范了征地补偿费使用程序；三是优化了集体资产经营方式，确保集体资产保值增值。通过积极鼓励集体经济组织开展多种途径和多个形式的资产经营，所有者权益从 2010 年的 153 亿元增长至 335.6 亿元，实现翻番。

4. 农村统筹发展力度加强，集体土地集约利用取得突破

“十二五”时期，集体土地集约利用上取得了突出成效。一是创新了乡镇级统筹下的集体建设用地利用模式。卢沟桥乡创造了跨村土地置换、入股联营的统筹发展模式；长辛店镇成为北京市二道绿隔集体经营性建设用地创新利用试点，探索实现人口和现状建设用地的“双减量”新路径；河东城乡结合部城市化建设方案初步确定。二是搭建了乡镇与重点功能区联动发展工作机制。农村地区招商纳入全区招商平台，加强了乡镇产业发展与重点功能区的配套和衔接。卢沟桥乡与丽泽商务区共同组建北京丽泽金都发展有限公司，花乡将重点产业项目纳入到园区招商平台，王佐镇与青龙湖文化会都共同组建招商工作小组。

5. 环境建设投入持续增加，农村生产生活环境明显改善

“十二五”时期，借助平原造林工程大规模推动绿化建设，大力推进“减煤换煤”和环境治理工作，严格以业控人、以房管人、以证管人，疏解外来人口，有效促进了农村地区人口资源环

境协调发展。一是农村生态环境进一步完善。在全市率先完成20045亩平原造林任务，创造了平原造林的“丰台速度”。对河西地区投入力度不断加大，建设了7座太阳能光伏电站，完成2座再生水厂⁴升级改造，投入运行13座村级小型污水处理站，较大程度解决了制约河西地区发展的瓶颈问题。二是环境治理力度进一步加大。开展“减煤换煤、清洁空气”行动，实施农村地区优质燃煤替代和“煤改电”工程，降低劣质散煤污染，大气主要污染物排放浓度下降48%；全力完成环境整治三年和拆违两年行动，持续开展“三个一批”环境治理工作，显著改善了村庄环境面貌，解决了群众反映强烈的环境难题。三是达到预期人口调控目标。通过大力疏解低端市场和商户，外来人口流入得到有效控制，初步实现人口调控目标。

6. 城乡社会管理不断创新，农民市民化程度进一步提高

“十二五”时期，全区逐步扩大了社区化管理服务的覆盖面，农村公共服务水平显著提升。一是有效衔接了城乡社会管理机制。河东三乡设立地区办事处，统筹管理社区建设、发展、管理、服务等工作，推进城乡管理有效衔接；将城市化管理模式引入村庄，在草桥等6个村开展了农村社区建设试点；创建了11个美丽乡村，启动5个智慧乡村试点，农村地区网格化社会服务管理实现全覆盖。二是缩小了城乡公共服务水平差距。城乡教育资源布局逐步优化，中央民族大学附中在王佐地区开办分校，人大附中丰

⁴丰台河西再生水厂，青龙湖再生水厂

台学校、十中槐树岭校区开工建设；完善了社会救助政策体系，落实了普遍惠及和向困难群体、困难地区倾斜的补贴政策，低保标准提高至 710 元，五保供养标准调整到 1267 元；城乡居民社会保险参保率达到 98%；新农合筹资标准提高至 1420 元，居全市首位，参合率达到 99.7%。**三是完善了农村居民就业培训体系。**按照就业与创业并重、政策与培训并举，坚持政策均等化、培训针对化、就业组织化、社保城镇化、创业引领化“双并五化”的工作思路，通过新型农民培养、实用性培训等阳光工程，将职业指导与农民拆迁上楼同步进行，切实提高了农村劳动力的就业能力，培训就业率达到 90%以上；推行保洁、绿化、联防和消防“四队”企业化运作和一产专业化，全区农村劳动力全部纳入城镇就业失业管理系统，2.8 万名农村劳动力参加了城镇职工社会保险。

（二）存在问题

在取得丰硕成果的同时，丰台农村地区发展现状与首都城市战略定位和城乡一体化发展要求还存在一定差距，主要表现在：**一是产业发展动力不足。**现有农村地区产业业态不完全符合首都“四个中心”城市功能的新要求，难以与重点功能区产业发展联动，缺乏产业特色和市场竞争力。**二是城乡规划缺乏统筹。**河东纳入中心城区规划，各村控规各自为战；河西地区集体建设土地利用低效分散；央属、市属机构占地较多，受层级管理所限难以协调。**三是城市化模式亟需创新。**土地资源越来越稀缺，转居转保及后续市民化成本巨大，农民寻求自主发展的意愿不断加强，

单纯依靠政府主导、依赖土地资源支撑的固有城市化模式难以为继。**四是城乡公共投入差距大。**城乡固定资产投资差距悬殊，部分公共管理职能难以下沉，农村基层财权与事权不对等，农村公共设施建设滞后已成为制约丰台区农村地区和城市化发展的重要因素。

二、“十三五”时期面临形势

“十三五”时期是我国全面深化改革和全面实现小康社会的关键时期。在新的发展阶段，国内外发展环境发生了深刻变化，新常态下挑战与机遇并存。丰台区作为首都“四个中心”核心功能的主承载区、国际一流和谐宜居之都建设的重要区域和疏解非首都功能的关键区域，必须紧紧抓住战略调整机遇，处理好经济增长与结构转型的关系，完成调整疏解任务的同时，注重功能优化提升，全力推动农村地区持续健康发展。

（一）国家新型城镇化战略为丰台城乡一体化发展指明发展方向

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确提出把“城镇化水平和质量稳步提升、城镇化格局更加优化、城市发展模式科学合理、城市生活和谐宜人、城镇化体制机制不断完善”作为我国推进城镇化发展的战略目标。2016年2月国务院发布了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，强调了新型城镇化对我国现代化建设的重要性，要求加快推进户籍制度改革，提升城市综合承载能力，制定完善土地、财政、投融资等配套政策，充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力。新型城镇化是“人”的城镇化，包括推动生产方式城镇化、生活方式城镇化和文化精神城镇化，对解决农民进城过程中各个层次的物质和精神需求提出了更高要求。当前，从丰台户籍人口来看，城镇化率已达到较高水平，但与新型城镇化的要求仍存在较大差距，要以提高城市化

发展质量为目标，有序推进农村地区城市化发展进程。

（二）京津冀协同发展为丰台农村地区加快疏解非首都功能提供重要契机

京津冀协同发展上升为国家战略，不仅是缓解首都人口资源环境矛盾的迫切要求，更是建设世界级城市群的战略选择。习近平总书记提出首都“四个中心”的功能定位，强调“北京应放弃发展‘大而全’的经济体系，构建‘高精尖’的经济结构”。在此背景下，疏解非首都功能，治疗大城市病将成为北京今后较长一段时期的重点任务。丰台是北京疏解非首都功能的主阵地，京津冀协同发展有利于丰台在更大范围内破解城市发展难题、缓解人口资源环境矛盾，实现可持续发展。同时，首都新机场的建设，北京西站和北京南站等固有的铁路枢纽和高速进京通道，使丰台作为京津冀交通枢纽、首都未来发展战略空间和区域合作门户通道的重要价值进一步显现。

（三）北京着力加强城乡结合部治理为丰台突破发展瓶颈提供创新空间

在北京控制城市增长边界的空间发展战略下，破解城乡结合部发展难题，提升存量土地利用效率成为首都适应新常态、落实新定位、迈向新目标的迫切需要。《北京市城乡结合部建设三年行动计划（2015～2017年）》，提出“存量拓空间、统筹出效益、政策调利益”的治理思路，以及“一绿建成、全面实现城市化，二绿建好、加快城乡一体化”的阶段性目标。南苑乡、花乡

和卢沟桥乡的城市化建设和长辛店镇统筹利用集体经营性建设用地试点已纳入行动计划,将有利于丰台以“主动有为”的姿态,立足现实问题,重塑发展定位,转变发展理念,突破固有模式,创新发展路径,加快推进建设,为城乡结合部地区发展提供改革创新的成功经验和创新示范。

(四)新常态下转型发展的双重压力对农村地区改革创新提出更高要求

“十三五”时期我国经济步入新常态,丰台处在传统增长动力逐步弱化、新的增长动力加速形成的过渡期,经济转型升级的迫切要求与原有发展路径依赖之间的矛盾将更加凸显。一方面,固有的城市化发展模式已不可持续,吸引大量外来人口的低端服务业态被坚决腾退,现有“强村型”和“分散式”的农村产业发展模式导致发展后劲不足;另一方面,京津冀协同发展力度加大,在新一轮产业升级过程中对高端产业要素和产业资源的竞争将更加白热化,赶超发展任务艰巨。在新形势下,实现“疏解功能谋发展”的双赢离不开改革创新,发展观念和发展路径亟需重新适应和转变,发展模式和能力水平亟待不断探索和提高。攻坚克难和紧抓机遇都需要主动有为的担当意识,破旧立新面临多种利益主体和多个职能部门之间的平衡和协同,是一项极具挑战的长期性工作。

三、“十三五”时期发展思路和目标

（一）指导思想

深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神，主动适应经济发展新常态，顺应京津冀协同发展，立足丰台首都核心功能主承载区的功能定位，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以城乡一体化为主线，以改革创新和统筹发展为动力，以城乡结合部治理为突破口，推动新型城镇化与美丽乡村建设，推动城乡公共服务、基础设施均等化，推动农民市民化，努力构建产业高端特色、要素流动活跃、空间集约高效、生活富裕和谐、环境绿色低碳的农村地区发展新格局。

（二）发展原则

坚持政府引导、农民主体。充分发挥政府的引导作用，搭建统筹各方利益的平台和机制；充分发挥市场对资源配置的决定性作用，通过政府财政投入撬动社会资本参与农村地区基础设施建设、产业转型升级；充分激发农民的积极性和创造性，综合考虑农民在城市化过程的利益和发展问题，促进农民生活、就业、社保等全面提升，实现改革成果共享。

坚持改革创新、统筹发展。围绕保护农村集体资产所有权、农户土地承包经营权和农民财产权，深入推进土地流转起来、资产经营起来、农民组织起来，加快构建和完善城乡资源要素双向自由流动的体制机制，不断激发农村发展活力。围绕统筹规划实

施单元、统筹开发建设模式、统筹产业联动发展的思路,加大区、乡镇两级统筹力度,探索城市集中建设区与周边城乡结合部建设统筹联动机制,实现市政基础设施、公共服务设施和绿地空间统一规划、统一实施、统一管理;统筹考虑河东与河西的发展关系,实现先发地区激活后发优势的互促发展效果;加强政府部门职能联动和综合协调,实现城乡规划“一张图”,资金投入“一盘棋”,基础设施“一张网”,服务管理“一条线”。

坚持分类指导、梯次推进。河东城乡结合部地区重点以全面城市化为目标,加快推进农民转居转保和转居人口市民化;河西农村地区重点以城乡一体化为路径,着力改善人居环境,建设美丽乡村,促进农民增收致富,实现就地城镇化。

坚持减人增绿、生态优先。以疏解非首都功能为关键抓手,以缓解人口资源环境矛盾为第一要务;加快一道绿隔和二道绿隔城乡结合部治理,减量提质,实现规划绿地建设;将生态文明建设摆在重要位置,以人口资源环境承载能力为底线,统筹功能疏解、人口控制、用地减量、空间优化等目标任务,严格坚守生态保护红线和城市增长边界。

(三) 发展目标

“十三五”时期是丰台城乡一体化发展的关键攻坚期和品质提升期,按照“一绿建成、全面实现城市化,二绿建好、加快城乡一体化”总体目标,经过五年努力,实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配

置合理化、城乡产业发展融合化的高水平城乡一体化发展。具体目标如下：

农村经济发展进入新轨道。预期农村经济总收入年均增长7%左右。河东地区以传统批发市场疏解升级和重点功能区配套建设为重点，成为都市生活服务业创新示范区；河西地区立足农林生态资源优势，依托首都休闲消费需求，促进一产、三产深度融合发展，打造“北京西岸”休闲旅游产业聚集区和中医药健康服务创新试验区。

农民生活水平迈上新台阶。预期农民人均所得年均增长8%以上，实现农民增收“两个快于”（农民人均所得增速快于城镇居民、经济薄弱村农户人均所得增速快于全区农民平均水平）和经济薄弱村基本脱困。加快推进农村基础设施建设和城乡公共服务均等化，推进农村社区建设，实现城乡对接、体系健全、标准趋同，不断改善农村生产、生活和生态环境，使农村居民共享发展成果。

农村统筹发展确立新机制。创新城乡统筹发展的制度、机制、政策和发展路径，强化区、乡镇、村的规划统筹、资源统筹和产业统筹，促进重点项目、重大资金向农村地区倾斜，补齐城乡发展不平衡、不协调的短板，缩小河东河西地区发展差距。

农村城市化发展形成新格局。立足“人”的城镇化，因地制宜地推进整建制农转居、棚户区改造和新型农村社区建设，河东地区积极实施城市化统筹方案，全面实现城市化；河西地区积极

推进产城融合，促进城乡一体化，实现农村人口就地城镇化。

农村生态建设达到新要求。以“两减一增”为突破口，加强农村地区水体污染治理，坚决落实清洁空气行动计划，实现全区无煤化，提升农村地区的生态环境品质和宜居品质，实现人口资源环境协调发展。

表3-1 丰台城乡一体化发展指标

序号	发展指标	单位	2020 年目标	性质
1	户籍人口城镇化率	%	96 左右	预期性
2	农村经济总收入增速	%	7 左右	预期性
3	星级农业观光园个数	个	3（新增）	预期性
4	农民人均所得	%	8 左右	预期性
5	新型农村合作医疗参合率	%	不低于 99%	约束性
6	城乡居民养老保险续保率	%	95%以上	约束性
7	污水收集处理率	%	≥98	约束性

（四）发展路径

1. 全面实施河东地区城市化

以全面城市化为目标，聚焦完善城市功能，提升城市功能和品质；引进和培育符合城市需求，具有更高水平的新兴产业项目，促进转居人口全面融入城市生产和生活，率先形成城乡经济社会一体化发展新格局。

科学划定实施单元。实施南苑乡城市化试点工作和花乡、卢沟桥乡城市化建设。按照规划全覆盖、任务零遗漏的要求，打破

村域行政区划界线，科学划定实施单元。统筹乡域建设资源，合理调整规划用地和规划指标，在更大范围内平衡建设指标，确保建设用地不增加、规划绿地不减少、严格控制建筑规模；为控制人口规模、改善人口结构、调整产业结构、实现减人增绿的目标提供规划支撑。

统筹开发建设模式。变单一项目建设为区域统筹建设，在更大范围和空间内进行土地的统筹开发和区域成本核算，以平衡开发成本，平衡利益分配，实现规划目标。加强一级开发统筹，形成规划单元内统一的工作机制和工作规范，统一的成本核算和利益共享机制。加强回迁房建设统筹，严格规范建设标准、规划设计、过程监管等，保障农民回迁安置的正当权益。

促进产业联动发展。建立区级统筹下的农村产业发展机制，引导农村产业差异化发展；完善乡镇统筹下的产业跨村发展、联村统筹机制，组建股份合作、跨村联营形式的新型集体经济组织，提升农村地区重大项目承载能力。充分发挥重点功能区的辐射引领作用，按照整合资源，优化配套的要求，建立重点功能区和周边农村地区产业关联和功能互补的发展机制。

2. 推进河西地区城乡一体化

推进长辛店生态城、河西特色城镇建设，着力推动城市基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖，提升农村生产生活环境品质，实现农村人口就近转移就业、就地城镇化。

深入推动“以产兴城”。依托丰台科技园西区、201所、中

车、航天三院、北宫森林公园等资源，重点打造现代服务与高端装备制造研究、航天科技研发、文化休闲旅游等产业功能区。大力支持轨道交通装备科技创新园、应急救援科技产业园等具有示范带动作用的项目在河西地区布局实施，提升区域科技创新能力。建成长辛店生态城等重点项目，积极培育健康服务、旅游休闲、医疗养老、体育文化、国际会展、节能环保、资源循环利用等产业，着力打造特色小镇。

系统优化区域承载能力。统筹实施教育、医疗、养老、体育、保障房等重大民生工程，不断提升公共服务能力，改善农村地区生产生活条件。加快推动轨道交通建设，优先打通张郭庄路等对外联络干线。加快推进郭公庄消防站、王佐消防站建设，集中建设供电、供水、环卫设施，提高区域基础设施建设水平和运行保障能力。

全面提升生态涵养功能。调整转移西部浅山区的工矿企业，串联北宫森林公园、园博园等景区，打造河西地区北部生态屏障带。沿牯牛河、蟒牛河和小清河（丰台段）-永定河打造三条绿色景观廊道。整合保护区域基本农田，构建 1.4 万亩的生态“绿斑”。严格控制资源开发，提高土地利用效率，推动形成绿色低碳的生产生活方式，更好发挥河西地区的首都西南生态屏障功能。

表3-2 丰台区河东农村地区城市化路径

乡镇 路径分析		南苑乡	卢沟桥乡	花乡
城市化进程较快 遗留问题较少	已整建制转居,完成后续工作	成寿寺村、花园村、马家堡村、右安门村、东铁营村、果园村	三路居村、精图村、六里桥村	
	重点功能区带动		菜户营村、马连道村、东管头村、万泉寺村（丽泽商务区带动）	四合庄（科技园区带动）
	重点项目带动	西铁营村、分钟寺村		郭公庄、造甲村（地铁站带动）；樊家村（农村危改带动）
	重点村改造	石榴庄、槐房村、新宫村、大红门村	周庄子、西局、小瓦窑	白盆窑
城市化路径不畅	规划明确,转居资金需纳入成本		大瓦窑村+张仪村；大井村+小屯村+岳各庄村	羊坊+葆台；看丹、榆树庄
	规划需微调,转居资金需纳入成本	时村、东罗园村、南苑村	郭庄子、太平桥、小井	纪家庙、黄土岗；六圈+高立庄
	需统筹解决,打包进组团		靛厂村+郑常庄村；卢沟桥村（没有规划）	新发地+草桥

四、“十三五”时期发展重点任务

“十三五”时期，丰台农村地区将大力推进城市化，从产业发展、空间统筹、体制改革、基础设施、公共服务、社会管理和生态建设等领域多措并举，积极推动丰台城乡一体化发展。

（一）以农村产业转型升级为抓手，增强农村发展内生动力

“十三五”时期，农村地区产业发展将立足服务首都城市战略定位，抓住供给侧改革契机，以乡镇统筹下的集聚化发展为主要形态，以特色和品牌塑造为重点策略，实现一产向多功能化、二产向高精尖、三产向特色化方向发展，促进城乡产业发展进一步融合。

1. 加快产业疏解腾退，推动产业转型升级

按照全市疏解非首都功能的总体要求，严格贯彻落实《中共北京市委北京市人民政府关于贯彻<京津冀协同发展规划纲要>的意见》以及《北京市新增产业的禁止和限制目录》，加强对农村地区存量产业的梳理整治，严格限制“三高两多一低”（能耗高、水耗高、排放高、用人多、占地多、经济效益低）产业发展，减少高耗水农业生产。积极开展跨区域产业合作，加快疏解一般制造业及非科技创新企业、区域性批发市场、物流基地和长途客运站。大力鼓励现有装备制造企业向科技研发和管理服务等非生产环节转型升级，积极应用“互联网+”模式，改造和提升传统批发零售业。

重点通过南中轴空间秩序重塑和城市功能提升，促进传统产

业与新兴产业的融合，建设都市生活服务业创新示范区。推进服装、农副产品、花卉等传统产业转型升级，以“疏解市场功能、升级消费层级、提高服务品质、发展电子商务”为突破重点，引导产业和人口向外疏散。适应都市消费新常态，积极探索市场转型升级的新路径，发展高端商务服务、时尚创意设计、家居环境艺术、电子商务服务等特色产业，以高品质、数字化的线上线下服务满足首都市民生活消费新需求，实现国际化、品牌化、连锁化发展。

2. 以功能区辐射带动，发展特色服务产业

顺应首都构建“高、尖、精”产业结构的发展要求，建立区级统筹下的农村产业发展机制，引导农村产业差异化发展。充分发挥重点功能区的辐射引领作用，按照整合资源，优化配套的要求，建立重点功能区和周边农村地区产业关联和功能互补的发展机制，实现生产性服务业和生活性服务业融合发展。

卢沟桥乡以丽泽金融商务区为核心，积极引入高附加值的金融服务、商务服务、文化创意等三大产业链。探索运用市场化机制、专业化服务和资本化途径，构建低成本、便利化、全要素、开放式的新型创业服务平台），营造区域创新创业氛围，提高现代服务业企业集聚度。围绕卢沟晓月和宛平城等景点的文化内涵，充分发挥乡域公园绿地优势，加快卢沟桥文化创意产业聚集区建设，积极发展绿色健康休闲产业。

南苑乡以大红门服装批发市场疏解为重点，借助南苑机场搬

迁和首都新机场建设，在大力疏解、改造提升原有市场的基础上，积极利用“互联网+”模式，加快发展高端商务、时尚创意、旅游休闲和以个性定制、原创设计为特色的现代生活服务业。利用集体产业用地发展以新奇、时尚为特色的主题式商业街区，营造京南时尚消费休闲氛围。

花乡围绕丰台科技园区，整合南三环产业带的资源，打造科技金融创新社区。推动郭公庄地区双创空间的建设，统筹智慧、人才等资源，引进知名智力型服务企业，打造优享双创活力社区。完善园区配套服务需求，加快发展高品质生活性服务业，并以花卉文化为核心吸引物带动旅游休闲、商贸流通、文化创意等服务业聚集发展，促进园艺花卉从第一产业向第三产业转型。积极推动北京国家数字出版基地建设，打造集数字出版创意策划、数字出版技术研发、数字版权贸易和投融资服务于一体的数字出版产业功能区。

长辛店镇借助集体经营性建设用地统筹利用试点，坚持“产城融合，科学发展，富民强镇”，坚持与科技园西一区、西二区打造“产业共同体”，大力发展高科技产业及研发服务业。围绕科技园西区尤其是西二区的土地资源，加快产业对接和招商平台的搭建，在科技园周边建立“大众创业、万众创新”示范基地，发展“创客空间”及配套的科技服务业。围绕北宫森林公园、园博园，打造以国家中医药创新示范基地、园博园园林文化会展特色主题园、张家坟高端文化商业综合园和 T1 轨道交通现代商贸

服务线的“三点一线”的产业集聚发展新格局。

王佐镇围绕青龙湖会都、南宫温泉和千灵山景区，整合区域旅游资源，举办主题会展、论坛和节赛活动，延伸会展服务链条。启动青龙湖“联合国青年创新培育产业园”建设，引进世界级科研机构，为创新创业人才提供世界前沿性智力支持，帮助创新企业进行科研成果的落地转化。对南宫温泉景区实施提档升级，并带动周边发展中医药养生、健康养老、户外运动、都市农业、乡村旅游等特色产业，打造生态休闲产业集群。

3. 发挥河西环境优势，强化生态休闲功能

河西地区以永定河绿色生态屏障功能和历史文化资源的保护利用，促进生产、生活、生态的有机融合，营造宜文宜居宜业的环境，建设绿色生态文化休闲体验区，打造“北京西岸”休闲旅游产业聚集区和中医药健康服务创新试验区。

一是将中医药文化和创意旅游结合，发展中医药健康服务业。围绕“一个中心、一个平台、两大基地、五大组团”的布局，推动集休闲旅游、中医养生、健康养老等于一体的中医药健康服务业创新试验区规划建设，培育新兴产业引擎。开发具有地域特色的中医药健康旅游产品和线路，建设中医药健康旅游示范基地和中医药健康旅游综合体。支持举办全国性的中医药健康旅游展览、会议和论坛，扩大知名度和影响力。立足于区域特有的生态环境资源优势、区位优势、人才优势和科技优势，将创意旅游、中医药文化与物联网、互联网相结合，通过整合区域资源、调整

产业结构，促进河西地区经济发展和农民增收。

二是立足农业生态和生活服务价值，提升都市现代农业。加快从传统生产型农业向农业观光休闲转变，以首都多元消费需求为导向，围绕生产、生活、生态、示范四大功能，将基本农田、基本菜田与改造提升现有农业生产资源有机结合，打造一批主题特色突出、示范带动作用强、产品质量安全、经营管理现代化的农业观光采摘体验园，沿大灰厂路、长青路、长兴路，形成河西都市休闲农业生态走廊。依托长辛店白枣、李家峪草莓、南沟彩叶林重点发展采摘体验、亲子体验、观光体验等业态。充分发挥北京种子大会的品牌优势和王佐镇丰富的农用地资源优势，建设以庄户籽种展示基地为主、周边农业园区为辅的展示基地群，形成种业服务总部基地。

三是实施整体提升改造，打造河西生态休闲旅游品牌。突出园博园、北宫森林公园、千灵山、南宫温泉等旅游资源，串联河西生态、科技、文化、农业等产业链资源，探索全域旅游新模式，加快构建河西大旅游产业格局建设。结合北京市场对生态、健康的需求特征及发展趋势，打破行政区划界限，将河西景点串连成线，完善旅游导向标识系统，树立统一品牌定位，形成市场营销合力，打造北京南部生态休闲旅游区和离市区最近的乡村旅游目的地的品牌形象。对北京国际铁人三项、“彩色跑”两大世界级国际流行创意运动品牌赛事线路进行延伸，开发山地骑行、滑雪健身、汽车露营、极限运动、生态养老等生态休闲运动产业。积

极推进旅游基础设施建设，加快主题宾馆酒店等旅游服务设施建设，提升旅游业接待能力和服务水平。

（二）以区域统筹规划建设为策略，提高土地集约利用水平

“十三五”时期，丰台将着力加强对农村土地的统筹利用，严格遵循生态红线和城市开发边界，在利益共享的前提下，使土地资源向区位条件和产业基础优越的地区集中，实现产业园区化、居住社区化和农田景观化。

1. 着力实施乡镇统筹，加快城乡结合部建设

认真落实《北京市城乡结合部建设三年行动计划（2015-2017年）》，基本完成重点村改造和南苑乡城市化建设试点，加快推进花乡和卢沟桥乡的城市化建设，采取整建制转居等方式，促进河东地区城市化建设取得新突破。

以乡镇统筹为前提，组团推进开发改造，统筹解决开发改造过程中的资金平衡和人员安置等问题，主要实现以下统筹：**统筹政策**，以解决问题，不留死角，全面实现城市化为导向，集成绿隔、重点村、环境整治、棚户区改造以及滚动开发建设等多种政策，因地制宜，科学创新，切实解决实际问题；**统筹规划**，从规划层面入手加大统筹力度，在不增或减少建设用地的前提下，优化调整用地布局，合理调整用地性质，统筹乡域畸零建设用地，集中与规划绿地进行置换，促进建设用地集约利用；**统筹收益**，加快土地上市进程，建立城乡结合部地区土地收益乡级统筹的工作机制，优化分配方式，在乡域范围内统筹土地溢价收益，将土

地溢价收益优先用于解决乡镇城市化过程中的资金缺口，统筹解决遗留问题；**统筹资金**，健全政府采购服务融资模式与论证机制，确保平台无风险；积极拓展融资路径，探索土地经营权、农民住房财产权抵押担保贷款，多渠道解决改造建设资金需求。

2. 统筹利用产业用地，落实二道绿隔试点

继续推进长辛店镇集体建设用地统筹利用试点，以“产业减量提升、人口有效疏解、绿地规划实现、环境切实改善、农民就业增收”为主要目标，通过统筹集约利用集体经营性建设用地，探索同权、同地、同价的创新开发利用模式，推进区域人口资源环境协调发展。

一是化零为整，统筹布局。长辛店镇将围绕园博园、丰台科技园西区、长辛店生态城等重点功能区，结合地区承载、功能配套等因素，以不破坏区域整体用地强度和建筑规模平衡、不新占规划绿地为前提，打破村域界限，在中关村科技园丰台园西一区、西二区、现有规划产业用地上科学布局，重点发展高新技术、文化创意、旅游会展、休闲体育、高端养老等绿色环保的健康产业。王佐镇进一步深化镇域规划布局和产业布局，统筹利用土地资源，使产业用地、绿化用地形成集聚效应，实现土地资源的最大效益。

二是跨村联营，利益共享。长辛店镇设立镇投资经营公司，在各村产权主体不变的前提下，长辛店镇合作经济联合社以现状集体经营性建设用地入股，镇投资经营公司作为经营主体，拥有现状集体经营性建设用地经营权，全镇村民作为受益主体，享有

经营收益分配权；采取自主开发或引进投资商的形式，负责试点地区的拆迁腾退、经营管理和收益分配等。王佐镇积极落实镇域规划，明确各村利益关系，促进村域均衡发展。

（三）以深化农村体制改革为重点，释放农村地区发展活力

“十三五”时期将推进农村改革向纵深迈进，着重从深化集体产权改革、落实农村金融改革和推进土地制度改革入手，进一步释放农村地区的发展活力。

1. 深化集体产权改革，促进资产保值增值

进一步深化农村产权改革，明确集体经济组织市场主体地位，健全农村集体资产管理监督和收益分配制度，赋予农民对集体资产更多权能，巩固改革成果。

一是深化产权制度改革，探索向公司制过渡。按照“归属明晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的要求，借鉴卢沟桥乡乡级产权制度改革模式，加快推进花乡、长辛店镇和宛平城地区办事处乡镇级集体经济产权制度改革，完成南苑乡、王佐镇乡镇级集体经济产权制度改革深化。完成河西两镇村级有限责任公司变更。深化村级产权制度改革，逐步减少集体股比例，适当提高基本股在个人股中的比例，建立健全新型股份合作经济组织股东登记制度。在本集体经济组织内部引导股权固化管理，探索股权继承及有偿退出机制。完善企业法人治理结构，强化权力运行监督，切实防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产，防止外部资本侵吞、控制集体资产。有条件的社区股份合作制企业积极

探索向公司制过渡。

二是进一步加快政经分开，增强市场竞争能力。理顺社区股份合作社与村（居）委会关系，明确集体经济组织的市场主体地位以及合作经济属性，逐步推动基础设施建设管理和公共服务等社会职能的分离。完善集体经济收益分配制度，进一步理清村民、股东、员工三者关系，明确各自权利和义务，推进福利分配向股份分红转变。探索所有权和经营权相分离，采取股权激励、高薪聘用、委托经营等方式，引进职业经理人和资产运营管理团队，实行经营管理增效与经营者收入挂钩的考核激励，调动集体经济组织经营主体的发展积极性，提高资产运营效益。

三是继续加强集体“三资”监管，规范集体经济组织运营。推进农村集体财务管理示范区建设，规范村级会计委托代理制度，全面提升农村集体资产财务管理规范化水平。落实《丰台区进一步规范农村集体经济组织产权交易实施意见》，健全农村产权流转交易服务体系，引导集体资产在农村产权交易平台公开透明流转，防止集体资产流失。进一步加强征地补偿费监管，加大专储账户资金归集力度，做到应纳尽纳、专款专用。健全完善农村集体经济合同管理制度和农村基层经济责任审计制度。进一步明确政府在农村“三资”管理中的职责定位，强化乡镇对农村“三资”管理的主体责任。

四是创新资产经营方式，确保资产保值增值。鼓励集体资产经营管理创新，围绕“资源变资金、资金变资产、资产变效益”

的思路，探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产，由集体经济组织和农户持股，让集体组织成员长期分享资产收益。鼓励乡镇和村级集体经济组织采取土地入股或部分拆迁补偿入股，采取固定租金结合参股合作经营等方式联村共建或者与市场化主体合作共建，逐步实现资产经营向资本运作转变。依托金融机构为农村集体提供专业的金融和资产管理服务，引导农村资金参与功能区、基础设施和公共服务设施建设，提高集体资金使用效益。引导集体经济组织建立商铺管理公司、高端物业公司、小额贷款公司等适合丰台区农村发展的服务型企业，将村民就业和职业发展结合起来，培养多层次、多元化商业经营管理队伍。尝试依托专业化经营管理公司，提供写字楼、酒店、商业中心的委托经营服务，提高集体产业项目的经营管理水平。

2. 探索农村金融改革，拓宽“三农”融资渠道

根据城市化进程中农村发展的现实需要，引导发展多种类型的农村金融机构，推动农村金融服务产品、融资模式和担保手段的先行先试，不断加大金融支持“三农”的力度。一是搭建农村金融平台，通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、风险补偿等多种措施，带动社会资本投向农村发展，发挥财政资金的引导和杠杆作用。二是加强评估、抵押和交易体系建设，深入开展“金融知识下乡”活动，提高农民金融素养，探索开展农民专业合作社内部资金互助，增强合作经济的造血机能和内生活力。三是探索城乡结合部地区环境建设投融资体制改

革，健全政府和社会资本合作（PPP）机制，积极拓宽农村基础设施建设、公共服务项目和新型城镇化建设投融资渠道。

3. 深化农村土地制度改革，完善农村土地权能

按照国家深化农村改革综合性实施方案要求，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，落实集体土地所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权。

一是完成农村土地确权登记颁证工作。推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作，规范引导农村承包土地的经营权有序流转，依法赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。规范引导农村土地经营权有序流转，支持采取转包、转让、出租、互换、入股等多种流转形式，推动农用地承包权与经营权相分离，积极引入工商资本发展都市农业新业态，大力提高农用地的产出价值。加强工商资本租赁农地监管和风险防范。

二是探索农村建设用地高效集约利用。全面完成村庄地籍调查试点工作，稳步扩大试点范围，探索农民依法自愿有偿退出宅基地的实现路径。积极研究集体经营性建设用地入市试点工作经验，探索符合我区实际的农村集体经营性建设用地使用权流转和增值收益分配制度。在符合规划和用途的前提下，鼓励乡镇、村集体经济组织以自主开发、联营联建等方式，对农村低效用地进行集约利用和腾退改造，发展适宜区域功能定位的产业。

（四）以加快基础设施建设为牵引，优化农村地区发展条件

“十三五”时期将按照城市的标准加快推进农村地区尤其

是河西地区的基础设施建设，加快道路、供电、供水、供气、环卫等基础设施向河西地区延伸，完善农村地区发展的物质基础和功能载体，提高城镇对产业和人口的承载和集聚能力。

1. 完善农村道路设施，提高城乡空间互通性

河东地区着重完善道路级配，增加主干路及次干路系统；打通断头路，完善路网系统；提级南北向快速路，增加南北通道能力；梳理道路系统，服务地区建设。河西地区加快主干路网建设，增加路网密度；加强与中心城区路网系统的联系，加速推进丰良路、梅市口西延及轨道交通 T1、T2 建设；推进地铁、公交的接驳的微循环服务，完善由村镇区直达中心城区的公交线路；加强道路景观营造，完善道路标识系统。

2. 加快市政管网建设，增强城镇功能承载力

积极落实农村基础设施“六网”⁵改造提升工程，加大农村地区特别是河西地区基础设施投入和建设力度。加快污水处理站建设和再生水利用，在河西地区加快建设丰台河西再生水厂二期、六环路东再生水厂和小型农村地区污水处理站，在河东地区推进槐房再生水厂建设，升级改造花乡南部污水处理站，完善污水处理厂配套管网，减少对小流域的直排污染，提高农村污水收集处理率。推动农村地区煤改清洁能源工作，加快河西燃气管输送管道建设，推进王佐镇集中供热项目的实施。加快农村垃圾处理厂建设，提高垃圾集中处理和无害化处理率。

⁵ 供水管网、污水管网、垃圾收运处理网、电网、乡村路网、互联网等

3. 优化管理维护方式，实现城乡管护一体化

进一步建立健全农村基础设施长效管护机制，确保运行安全、保障有效。坚持落实丰台区《关于加强农村基础设施维护管理的意见》，进一步明确农村基础设施维护和管理的责任主体、出资主体和监管主体，通过建立台账，搭建社会化公共服务平台，采取行业监管、政府购买服务的模式，引入市场化管护机构，形成区、乡镇、村三级综合服务网络，确保实现“三有一要”⁶的管护目标。

（五）以公共服务均等化为目标，使城乡居民共享发展成果
“十三五”时期，着重弥补农村公共服务短板，增加农村地区公共服务供给，增进民生福祉，满足农村居民的殷切期盼，共享改革发展成果。

1. 完善科教文卫设施，提高农村生活品质

加强与生活密切相关的公共服务设施建设，统筹实施一批教育、医疗、文化等重大民生工程，提高城镇公共服务水平。

一是努力改善农村学校办学条件，提升教育品质。积极实施各项倾斜政策，推进农村地区与首都优质教育资源的发展对接，整合规划教育用地，通过区内优质资源和区外名校办附属学校、分校的方式，引入优质的教育资源，实现优质教育资源融通共享。加强河西地区中小学硬件设施建设，提高师资水平，提升教育品质。

⁶ 投入有保障、管理有队伍、服务有质量、设施运行要正常

二是重视农村地区卫生服务能力建设，最大程度惠及广大群众。完成天坛医院迁建项目建设，缓解区内住院难的问题。调整社区卫生服务中心（站）设置，以满足居民出行 20 分钟可及社区卫生服务为目标，逐步完善农村社区卫生服务网络建设，实现医疗服务设施全覆盖。

三是加大基础性文化设施建设，提升文化凝聚力。以村庄社区为单元，加快推进综合文化服务中心和社区文体活动室等设施建设，打造便捷、高品质、多功能、全覆盖的社区文化服务体系，逐步实现公共文化设施 100%全覆盖。加强乡史村志的保护利用，传承乡村历史文化。

四是适应城市化需求，加强农村科技服务。以“三农”发展需求为导向，以都市型现代农业和乡村旅游项目为纽带，推动“互联网+”、智慧农业、电子商务等技术成果及应用，服务农业转型发展。

2. 加强就业培训工作，促进农民持续增收

“十三五”时期，保障农民就业数量，提升农民就业质量。一是着眼全面建成小康社会，全力加快经济薄弱村发展。加大帮扶力度，完善精准帮扶机制，重点支持产业项目和民生项目，支农资金和结构调整资金、公益性就业岗位进一步向经济薄弱村倾斜，促进经济薄弱村集体经济发展和农民增收。二是积极转变农民就业观念，强化职业技能培训。引导农民破除“等、靠、要”的就业思想，减少对集体经济组织福利性工作安排的依赖，树立

市场就业的观念。整合全区职业教育和培训资源，由政府补贴职业技能培训服务，以城市绿化和物业管理等城市公共服务类行业为主要方向，对转居劳动力开展“订单式”免费培训，提升农村劳动力职业技能水平。三是**优化农村劳动力就业环境，推进农村劳动力转移就业**。多渠道积极促进农村劳动力转移就业，引导城区内主要用工企业优先招录农村劳动力。加大河西地区就业帮扶力度，将城镇灵活就业政策延伸到河西农村地区，对招用河西地区农村劳动力规范就业的企业给予就业补贴，社区公益性就业岗位重点向河西地区就业困难的农村劳动力倾斜。四是**鼓励农村劳动力自谋职业、自主创业**。出台政策鼓励农村劳动力自谋职业、自主创业，以创业带动就业。

3. 缩小城乡社保差距，实现城乡标准趋同

加快城乡社会保障制度的整合与衔接，实现社会保障人群全覆盖和标准趋同化。通过增加政府投入，逐步建立结构多层次、资金多渠道、管理服务社会化的城镇社会保障和医疗保险制度，逐步缩小城乡、不同群体之间的待遇差距。积极推动农村劳动力参加城镇职工社会保险。加大对低收入群体的政策倾斜，提高托底保障水平，促进社会公平。

（六）以创新社会治理方式的手段，实现城乡发展有序衔接

“十三五”时期，强化乡镇在农村社会管理中统筹、组织、协调职能，依法确定乡镇政府和村民委员会的权责边界，按照一个地域一个行政主体的目标，继续深化农村社区建设试点和农

村网格化社会服务管理试点工作，实现城乡管理“全覆盖”和“无缝隙”，逐步形成一套有利于农民市民化的社会管理体系。

1. 衔接城乡管理体制，实现全域社区化管理

按照构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”社会管理格局的要求，合理划分社区党组织、居民委员会、服务站和集体经济组织的职责任务，在旧村拆迁、撤村建居的同时，逐步规范社区组织体系、社区工作者队伍、社区服务设施、社区服务体系建设，着力构建社区党建、社区自治、社区服务“三位一体”的工作格局和新型社区服务管理体系。

一是理顺农村社区管理体制，加快推进村居对接。按照“权随责走”原则，规范交接程序，分类研究整建制转居后过渡期农村社会管理模式，妥善解决农居混杂地区管理缺位、服务不到位的问题，建立以社区党组织为核心、社区居委会为基础、社区服务站为依托的社区组织架构，做好从村委会到居委会的有序衔接。对于整建制转居村，采取“村转社区”管理模式，成立以社区党组织为领导核心的“两委一站”，重新调整党组织设置，使转居后的党员能够在村集体经济组织和社区中发挥双重作用；对没有完全转居的村，采取“村居并行”管理模式，保留原有村“三套班子”设置，继续发挥引导村域发展、经营集体资产、服务村民事务的作用，同时在回迁小区成立社区“两委一站”，发挥服务社区居民、办理社会事务职能。

二是开展新型农村社区⁷建设，实现社区化管理全覆盖。健全村庄社区化服务管理体制机制，并逐步与城市社区建设工作相衔接，加快向城市社区转变，努力形成村庄社区化、管理科学化、服务均等化的城乡一体化格局。建立“2+4+N⁸”的新型农村社区管理模式，以村委会和社区服务中心为核心，环境卫生监督站、流动人口管理站、文体活动室和治安警务室为服务支撑，建设智慧乡村（社区），提供生产生活便利服务。通过购买服务、以奖代补、公益创投等方式，强化农村社区社会组织建设，针对城市化快速发展过程中产生的农民市民化、社区管理衔接、群体文化重塑、基层矛盾纠纷和社区居家养老等问题引入社会组织的专业服务，形成一批社区服务品牌组织和精品项目，提高民众对社区服务的满意度。

三是探索建立公共服务事项全程委托代理机制，推进公共服务向农村社区延伸。加强信息化建设，推动社区公共服务综合信息平台向农村社区延伸，逐步构建区、乡镇、村三级联动互补的基本公共服务网络。充分发挥乡镇社区服务中心、农村社区服务站的平台作用，推动农村社区公益性服务和市场化服务创新发展。探索推进社区服务社会化运营，通过政府购买服务方式，采取机构委托、项目委托等运营模式，引入竞争机制，整合社区服务资源，力争形成“政府政策推动、社会组织承接、社区居民参与、

⁷新型农村社区，既有别于传统的行政村，又不同于城市社区，它是由一个行政村或若干行政村合并建设，引入城区社区管理服务方式而形成的新型社区，是要加快缩小城乡差距，在农村营造一种新的农民生产生活共同体。

⁸“2”是指村委会和社区服务中心，“4”是环境卫生监督站、流动人口管理站、文体活动室和治安警务室，“N”是指符合村民多样化服务需要而组建若干基层社区团体、兴趣小组和学习组织等。

全程跟踪评估”的社区服务社会化运营模式。

2. 发挥党的领导核心作用，创新完善乡村治理机制

夯实党在农村基层执政的组织基础，坚持党建引领、农民主体、社会协同，提高农村基层治理水平，形成规范有序、充满活力的农村社区治理机制。一是加强乡村两级党组织班子建设，选好用好管好带头人，严肃农村基层党组织党内政治生活，建立健全党组织领导下的村务监督机制，严肃处理违反党纪党规的行为。二是继续深入推进农村基层服务型党组织试点工作，引导各村级党组织积极从重管理向重服务转变，切实为民办好事、办实事、解难事，充分发挥村党组织领导核心、战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。三是加强对城市化改造过渡期、转居转型期和社区建设融合期的党组织设置、职责定位、履职方式以及工作格局等党建新途径研究，推进管理体制和运行机制创新。四是加强村党组织领导下的村委会等群众自治组织建设和公益性、服务性社会组织建设，深化村规民约等群众自治形式，发挥村规民约和村民自治章程的作用，实现有章可循的村民自治管理。

3. 强化社区认同感引导，加快形成市民化观念

以社会主义核心价值观为统领，充分汲取优秀传统文化精髓，并赋予时代特色，融入现代社区治理体系，着力强化精神文化引导作用，促进农民观念转变，营造良好的社区文化氛围，建立社区认同感。一是开展多种形式的市民化教育活动。通过政府购买社会组织服务，联合高校和企业共同参与等多种方式，对转居农

民和农村居民实施“市民”教育工程，通过授课、展演等多种方式加强对转居农民的文化、技能、法律、礼仪等知识培训，从思想意识、行为习惯等各个方面引导农民逐步向城市居民过渡。二是积极营造良好的社区文化氛围。着重发挥文化“以文化人、润物无声”的功能，收集整理村庄传统文化习俗和手工技艺，鼓励以文化创意、民俗体验、节庆赛事和文化研究等文化活动以及其他特色经营形式，保留和传承乡村文化记忆，增强文化凝聚力。支持群众性的文化组织建设，积极培育和发展各种基于共同兴趣的社区文化团体，组织丰富多彩的社区文化活动，倡导以德治理社区，使农民能够自觉融入社区。

（七）以“减人增绿”为突破口，强化城乡生态文明建设

“十三五”时期，以减少外来流动人口、实施绿地建设为工作突破口，加大对农村地区人口、资源、环境等“大城市病”问题的治理力度。

1. 严格控制人口规模，实现人口结构优化

按照“控制增量、调整结构、强化管理、完善服务”的总体思路，着力实施“以业控人、以房管人、以证管人”，推动人口与产业、资源、环境的协调发展和良性互动，确保常住人口规模下降。

一是以业控人。坚持“疏”“堵”并重，以调控目标倒逼非首都功能疏解，倒逼结构调整和发展方式转变，倒逼环境治理和服务管理水平提升。加强从业人员资格准入条件审查，减少外来

人口无序涌入。严厉打击非法违法生产经营活动行为，坚决取缔无证市场，清理无照经营商户。大力腾退现有分散、低效的集体经营性建设用地，提高农村地区产业项目入驻门槛，鼓励发展高端产业，从源头上根治由“小散低弱”产业格局导致的人口总量无序增长、服务管理困难等难题，吸引高端人才入区发展，实现人口结构的优化。二是以房管人。整治拆除违法建设，加强对各类新增建设的规范化管理，将拆除违法建设与产业调整、环境整治、棚户区改造等工作紧密结合。严格落实《北京市房屋租赁管理若干规定》，清理整顿房屋租赁，严格管理地下空间。加强保障性住房管理，合理调控房地产开发结构，从源头上压缩无序流入人口的生活空间。三是以证管人。加快研究与居住证制度实施相配套的各项政策措施，提高流动人口服务和管理的规范化程度。加强户籍人口管理，严格执行户籍人口增长控制指标。加强企业用工管理，严控无身份证、暂住证等合法有效证件的流动人口。

2. 提高污染防治水平，改善农村环境质量

继续推进清洁空气行动计划。推进农村地区煤改清洁能源工作，2017 年实现全区无煤化。对农村集体建设用地上的村镇产业集聚区，严格实施不符合首都功能定位的高污染行业调整、生产工艺和设备退出指导目录，基本实现建材、化工、铸造、家具制造等行业的小型污染企业的全面退出。加快传统畜禽养殖业的退出，实现全区无畜牧水产养殖目标。

加大农村地区节水治水力度。坚决落实“节水优先、量水发

展”，积极调整农业产业结构，发展高效节水农业。借助产业结构调整，减少工业生产耗水量。大力宣传节约用水知识，提高节水意识。严格落实国家《水污染防治行动计划》，严格遵循“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的发展原则，加强水资源配置、截污治污、再生水利用、雨洪控制与利用、中小河道治理等工作，对蟒牛河、佃起河（铁路专用线—王佐中环路）段、牯牛河、丰草河（五里店-西三环）段等河道进行防洪达标治理，确保水环境质量实现显著改善，到 2020 年基本实现城镇污水全处理，基本消除河道黑臭水体。

3. 加强绿地建设保护，提升生态环境品质

着力巩固第一道绿化隔离地区绿化成果，推进槐房湿地公园、郊野公园环建设和林带建设衔接慢行步道和自行车道，为市民提供休闲游憩空间。借助集体经营性建设用地统筹利用试点，腾退现状集体土地上不合规的产业建筑，全面实施绿化还建，推动河西地区第二道绿隔建设。利用园博园、北宫森林公园、千灵山、青龙湖等“山、水、林、田、湖”绿色资源，形成有机融合的生态系统，建设品质较好、具有特色、与周边居住社区密切联系的城市公园及郊野公园，形成“都市公园环”，扩大绿色生态空间，提升农村地区的生态环境品质，提升城市宜居水平。

大力推进绿色村庄和美丽乡村建设。河西两镇立足自身发展定位，充分挖掘园博园的后续影响力，突显“生态、休闲、文化、人居”四大主题，开展多层次的环境美化建设，提高环境卫生管

理标准，体现城镇良好的环境品味。按照《丰台区“美丽乡村”建设实施意见（2014-2020年）》，加快推进村庄环境整治工作和宛平城地区综合提升整治工作，加强乡村自然环境的保护和人居环境的功能化改造，将乡村社区规范化建设与营造乡村特色景观风貌有机结合，整体提升乡村环境，建设绿色村庄和“田园美、村庄美、生活美、人文美”的美丽乡村。

五、实施保障措施

（一）组织保障

一是建立“区领导、乡（镇）统筹、村实施”的组织体系，强化农村城市化领导小组的统筹力度；建立健全“区领导包村联系”制度，充分发挥区级指挥协调作用；按关键环节和领域划分，在区、乡（镇）、村三级层面分别建立专项工作組和项目指挥部，纵向实行区、乡（镇）、村的对位领导和垂直指挥，横向加强指挥和协调，增强工作合力。二是紧密围绕城乡一体化主题，加强基层学习型、服务型和创新型党组织建设，重点拓展区域化党建，加强非公党建指导，运用现代管理科学和信息科技手段，以统筹观念促进乡域、镇域社会资源整合，形成全覆盖、广吸纳、动态开放的基层党组织体系，增强影响力和凝聚力。三是巩固拓展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育成果，深入开展“两学一做”等教育活动，加强农村基层党风廉政建设，进一步解决农村党员队伍在思想、组织、作风、纪律等方面存在的问题，推动形成作风建设新常态。坚持约束和激励并举，激发广大党员干部勇于担当、主动作为的精神和想干事、敢干事的热情。

（二）规划保障

坚持多规合一，以地理空间信息平台为载体，以各类规划编制成果数据为基础，加强对农村集体建设用地的规划和管理，使经济发展指标与土地、水资源、能源等资源指标以及人口、大气、绿化、水体等环境指标相协调，实现城乡发展“一张图”管到

底。

（三）政策保障

争取重大公共投资项目优先安排、土地投放优先安排、公共设施市级财政倾斜等市级优惠政策。推进国企搬迁，搭建市、区国有企业搬迁协调联动平台，加强国有企业占地资源梳理和产业发展规划研究，引导国有企业主动融入丰台区经济社会的发展，实现区域的协调发展。

（四）资金保障

一是扩大投入资金来源渠道。坚持政府引导、市场化运作，贯彻落实“谁投资、谁经营、谁占有、谁支配、谁受益”的投资权益保护原则，通过统筹财政性资金和社会资金，继续加大对农村公共事业的资金倾斜，实现城市反哺农村；鼓励农村集体经济组织有序搭建投融资平台，引导农民群众自觉自愿筹资用于城乡一体化项目建设。**二是提高财政资金利用效率。**加大资金整合力度，加强支农资金管理，将性质趋同、目标接近的资金捆绑打包、通盘考虑，集中力量办大事。继续加强农村经济审计，积极推广第三方审计，加强村级经济监管，保障资金有效使用。

（五）人才保障

一是加强政府人才队伍建设。通过培训、引进、交流、咨询等多种方式，围绕经济结构优化升级、集体经济产权制度改革、社会管理方式转变等重点领域，提高公务人员行政素质和应对能力。确立“人才向基层流动、在基层培养”的导向，选派（聘）

机关干部、大学生驻村任职；推动街道干部到乡镇挂职，培养基层复合型管理人才。二是实施农村城市化人才发展计划。着眼于城乡一体化发展的需求，加大集体经济组织和村民自治组织负责人以及农村社区工作者的培养力度，引进熟悉农村资源配置和资本运作的专业人才，支持农村经济组织负责人参与土地开发、产业衔接和配套服务，培育城市化经营管理领军人才。

（六）加强监督考评

强化对疏解首都非功能、结构优化、民生改善、环境保护等任务目标完成情况的综合评价考核。加强对规划实施情况的跟踪分析，做好主要预期性指标完成情况评估，针对情况变化，及时调整规划实施战略。积极推广社会公众参与规划实施的决策和监督，提高规划实施效果。