

# 北京市丰台区人民政府文件

丰政发〔2021〕13号

## 北京市丰台区人民政府关于 印发《丰台区“十四五”时期城乡一体化发 展规划》的通知

各街道办事处、镇政府，区政府各委、办、局，各区属机构：

现将《丰台区“十四五”时期城乡一体化发展规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

北京市丰台区人民政府

2021年12月30日

(此件公开发布)

# 丰台区“十四五”时期城乡一体化发展规划

## 目 录

一、规划基础.....	7
(一) “十三五”时期城乡一体化发展进展.....	7
1. 疏整促牵引发展模式转变，新业态带动经济平稳发展 .....	7
2. 区域统筹效果初显，土地利用日趋集约 .....	8
3. 体制机制改革深化，农村发展活力进一步释放 ....	10
4. 基础设施建设提速，城镇承载功能得到增强 .....	11
5. 公共服务均等化持续推进，城乡居民生活水平显著改善 .....	13
6. 基层治理制度调整完善，城乡管理水平逐步衔接 .....	14
7. “减量留白增绿”持续落实，生态文明建设不断加强 .....	16
(二) 丰台区城乡一体化发展存在的主要问题.....	17
1. 集体经济发展不平衡不充分，制约城乡一体化均衡推进 .....	17
2. 区域统筹成为突出难点，城市化成本不断推高 ....	17
3. 集体产权制度改革起步早，但顶层设计亟需创新 .....	18
4. 农村基础设施薄弱，城乡人居环境差距较大 .....	18
5. 村转社区治理关系尚未理顺，党建引领与组织建设仍需加强 .....	19

二、面临形势.....	19
(一) 发展环境 .....	20
(二) 风险挑战 .....	23
三、发展思路和目标 .....	25
(一) 指导思想 .....	25
(二) 发展原则 .....	25
1. 坚持以人为本，统筹发展.....	25
2. 坚持深化改革，创新发展.....	26
3. 坚持因地制宜，引导发展.....	26
4. 坚持留白增绿，惠民发展.....	27
(三) 发展目标 .....	27
1. 农村转型发展动力和经济活力得到增强 .....	27
2. 农民生活质量和获得感满意度明显提升 .....	28
3. 统筹城乡融合发展的机制不断创新完善 .....	28
4. 新型城镇化发展呈现高质量高品质格局 .....	28
5. 美丽乡村减人增绿和生态文明持续巩固 .....	29
(四) 发展路径 .....	30
1. 河东地区全面收尾、实现均衡的高质量城市化 ....	30
2. 河西地区积极推进、探索低密度高品质的城乡一体化 .....	32
四、“十四五”时期城乡一体化的重点任务 .....	33
(一) 聚焦统筹协调，重塑“全域丰台”的城乡体系..	33
1. 全面加强统筹，系统协调推进.....	34
2. 加强规划引领，确保落实落地.....	35

（二）聚焦转型升级，培育产业可持续新动能.....	38
1. 借力疏解腾退优化提升，加快推动产业转型升级	38
2. 河东：依托重点功能区在集体土地上发展对接中心城区的产业 .....	41
3. 河西：以统筹利用集体产业用地试点探索在产城融合中发展绿色宜居产业 .....	43
（三）聚焦深化改革，创新集体经济发展路径.....	44
1. 积极推进集体经济产权改革深化.....	45
2. 深化落实农村“三资”管理.....	46
3. 推进土地管理制度改革.....	47
（四）聚焦设施牵引，增强城乡综合承载能力.....	48
1. 增加交通供给，提高城乡空间互通性.....	48
2. 加快市政管网建设，增强城乡综合承载能力 .....	49
3. 加大基础设施投入，实现城乡管护一体化 .....	50
（五）聚焦均衡优质，提升城乡居民的满意度.....	51
1. 推进科教文卫优质均衡发展.....	51
2. 不断完善高品质生活性服务业布局 .....	53
3. 稳步加强民生就业和农村社会保障.....	54
（六）聚焦精细治理，推动城乡社会体系融合.....	55
1. 加快统筹城乡社会管理.....	56
2. 党建引领完善治理机制.....	57
3. 创新发展基层社会治理.....	58
（七）聚焦生态文明，打造低密度高品质环境.....	61
1. 落实人口规模调控方案.....	61

2. 巩固人居环境治理.....	62
3. 突出蓝绿交织生态建设.....	63
<b>五、规划实施的保障措施 .....</b>	<b>64</b>
(一) 组织保障 .....	64
(二) 规划保障 .....	64
(三) 资金保障 .....	65
(四) 人才队伍 .....	66

### 规划依据：

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》；

《全国乡村产业发展规划（2020-2025年）》；

《北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》；

《北京市“十四五”时期乡村振兴战略实施规划》；

《北京城市总体规划（2016-2035年）》；

《丰台区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》；

《丰台分区规划(国土空间规划)(2017年-2035年)》等。

## 一、规划基础

“十三五”时期，是深化农业供给侧结构性改革、实施乡村振兴战略、推动城乡一体化发展的关键时期。在丰台区委区政府的坚强领导下，全区上下牢牢把握首都城市战略定位和丰台区功能定位，加大统筹协调力度，通过重点功能区和重大项目建设、重点村城市化、棚户区改造、城市化统筹试点等途径，城乡一体化发展取得了明显的进展。

### （一）“十三五”时期城乡一体化发展进展

#### 1. 疏整促牵引发展模式转变，新业态带动经济平稳发展。

“十三五”时期，以疏解整治促提升牵引农村经济发展模式转变，以重点功能区建设带动新业态发展，农村经济平稳有序发展。

集体经济收入稳步增长，农民收入不断提升。村集体经济总收入从2016年的120.85亿元增长到2020年的173.95亿元，年均增长9.53%；农村集体经济利润总额达22.57亿元，同比增长161.8%，集体资产实力不断增强；农民人均所得由2016年的26617元增长到2020年的38260元，年均增长9.50%。

疏解腾退加快，特色集体产业创新发展。全力推进疏解整治促提升专项行动，严格落实禁限产业目录，高效集约利用腾退空间，农村地区疏解一般制造业28家、“散乱污”企业19家、区域性市场14家，传统畜禽养殖业全部退出；聚焦金融科技、高端商务、物业服务等产业，形成了恒泰中心、首汇广

场、中都科技、国数基地等一批楼宇经济和科技企业孵化基地；以新发地市场、岳各庄市场为代表的龙头企业以“市场+农户”的新型产业化经营模式打造农产品供应基地，构建首都农产品安全供应体系；积极发展集体土地建设租赁住房，通过市场化运作，激活集体土地要素潜能，带动集体经济发展，已有7个项目正式开工建设，其中成寿寺集体土地租赁住房项目是全市首个投入运营的项目。

一产与三产融合加速，河西生态休闲发展方向明晰。提高农业补贴标准，加强农田保护和监督，对符合条件的永久基本农田给予生态保护补贴，并对设施蔬菜、经“三品一标”认证蔬菜给予额外补贴；强化农产品质量安全监管，有序推进食用农产品合格证制度试行工作、农产品“三品一标”认证和农业标准化工作；在保护耕地、落实粮菜生产任务的基础上促进休闲农业发展，以市民农园、休闲采摘、京西花海和稻乡为基础，挖掘历史文化，融合农科、农文、农旅，打造有特色多层次立体化的休闲农业发展格局，南宫温泉、怪村佃起等村的“市民农园”、油菜花海等休闲农业园区和采摘节、丰收节等农业节庆活动深受市民喜爱，并形成了良好的经济、社会、生态环境和科普示范效应。“十三五”时期，新增星级休闲农业园4个，农业观光园累计接待人次达881万，累计总收入达6.27亿元，农村地区三次产业比例调整为0.7:17.8:87.5。

2. 区域统筹效果初显，土地利用日趋集约。

“十三五”时期丰台区着力加强农村土地的统筹利用，将土地资源和劳动力安置指标向重点功能区及周边配置，城市化稳步推进，土地利用日趋集约。

依托城市化统筹试点和重点村改造，一绿地区城市化稳步推进。截至2020年底一绿地区完成宅基地腾退758.27万平米，占宅基地总建筑规模的88.67%；实现土地入市建筑规模1276.99万平米，占规划入市规模的56.1%；按规划实现产业175.25万平米，占规划产业规模的23.22%；实现回迁房竣工783.37万平米，占回迁房规划面积的68.23%；回迁安置人口12.67万人，40个村基本完成回迁上楼任务，占比78%。实施绿化22.21平方公里，占应实施绿化面积的62.07%。

创新工作方式，棚户区改造项目成效显著。通过完善制度、出台政策、多元化安置、深入宣讲等工作方法的创新协同推动棚改，2013年至2020年丰台区共启动16个集体土地棚改项目，实现改造签约住户约2万户，完成房屋拆除面积约218万平方米；实现棚改安置房开复工227万平方米、竣工约67万平方米；通过政府棚改服务融资模式落实12个项目贷款约630亿元，融资额度全市第一；以卢沟桥乡岳各庄-靛厂等棚户区改造项目为试点，建立了“肥瘦搭配”的有效实施机制。

统筹利用产业用地，二道绿隔试点取得进展。统筹利用产业用地，探索二道绿隔试点取得进展，以长辛店统筹利用集体产业试点为依托，在细化梳理镇域范围内人、地、房、产情况

的基础上，总结“历史账”，细算“规划账”，对表“时间账”，落实民主程序完成联营公司组建，同时编制完成长辛店统筹利用集体产业用地试点实施方案，并成为全市首个方案通过市级部门联审并报市政府审核的街镇统筹利用集体产业用地试点项目。

### 3. 体制机制改革深化，农村发展活力进一步释放。

产权制度改革进一步深化。2018 年完成街镇级集体经济产权制度改革，建立了“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度；先后出台征地补偿费管理办法、资金资产资源管理和监督工作意见、租赁合同管理办法、规范农村集体经济组织产权交易实施意见、财务预算管理办法等规范性文件；加强农村审计，通过率先引入专业机构参与集体经济组织专项审计，对涉地经济合同进行清理整顿，进一步规范集体经济合同文本及签订流程，聘请律所对新签合同进行审查；全面推行农村征地补偿费专储账户管理模式；建立健全集体产权交易平台，农村产权交易平台交易量连续四年位列北京农交所资产类项目成交首位；全面开展农村集体资产清产核资，在此基础上每年开展集体资产年度清查。

积极探索集体产业用地统筹使用和多用途经营。创新街镇统筹集体产业用地利用，总结推广了卢沟桥乡 C9 项目跨村土地置换、入股联营的统筹发展模式；大力推进集体产业用地多种途径经营，探索自有资金建设自主运营（委托运营）、土地使用

权作价入股与国企合作联营及经营权出租与社会资本合作建设等模式，大力推动集体土地租赁住房项目，切实盘活集体土地资源，保障农民长远收益。

农村集体土地和房屋管理不断加强。对大棚类设施农业项目、农业园区、占用耕地的非农设施开展排查清理，建立台账，并全部整改通过市级验收，农村自然资源得到更加科学严格和依规合法的利用；严格落实区委区政府《关于加强农村集体土地和房屋管理工作的意见》，对街镇、村集体经济组织利用农村集体土地和房屋进行租赁、转让、项目建设、对外合作、抵押担保等的处置事项，履行村提议、街镇审核、区审议程序，进一步统筹集体产业用地集约高效利用，加强集体产业项目管理服务，促进存量产业空间提质增效。

#### 4. 基础设施建设提速，城镇承载功能得到增强。

以人居环境整治带动村庄基础设施建设。以解决实际问题、满足群众生活需求为导向，全面排查城乡结合部污水、垃圾、公厕、户厕、村容村貌等人居环境问题，因地制宜，逐村编制人居环境整治实施方案，作为年度整治工作的依据和基础；按照“不漏一户、一村一策、问题导向”原则，将41个村庄纳入城乡结合部人居环境整治范围，“一村一策”方案已全部编制完成并于2020年4月通过属地政府、区级联席会、区政府专题会审议。

美丽乡村建设治理成效显著。推进落实“百村示范、千村

整治”任务，深化村庄清洁行动，成立了农村人居环境整治及美丽乡村建设专项工作组，建立人居环境问题台账，实行动态销账式管理；加大农村垃圾治理力度，推进生活垃圾分类，采用村清扫收集、区运输消纳的模式进行农村生活垃圾收集处理，完成非正规垃圾堆放点治理；高质量推进“厕所革命”，改造旱厕 293 座，实现农村公厕干净无味、管理有效、100%达标；梯次推进生活污水治理，在河西王佐、长辛店建设日处理能力 2100 吨的农村污水处理站 11 座。

城乡基础设施不断完善。地铁 8 号线三期、16 号线等轨道交通工程顺利实施；京良路东段、六圈路等城市快速和主干路加快建设；槐房北路、四合庄三号路等城市次干支路完工，村庄道路保洁全部纳入第三方机构规范管理；建设完成槐房再生水厂，全面推进河西第三水厂建设工作，启动河西第二水厂前期工作，完成长辛店集中供水厂、王佐集中供水厂局部升级改造工程。

增强资金保障力度。加大专项财政投入力度用于农村地区基础设施运行维护，以村为单位建立了“五有”长效管护机制，建立基础设施台账；对于基础设施较完善的 17 个村庄，通过强化管理、完善长效管护机制实施整治；对于基础设施相对薄弱、需投入资金实施建设的 24 个村，市区财政将对道路、厕所、垃圾等有明确补助标准的项目给予资金支持，街镇、村积极筹措资金；明确运维管护职责分工、保障政策、数量及标

准，确保各项基础设施长期有效发挥作用，增强城镇化的承载能力。

5. 公共服务均等化持续推进，城乡居民生活水平显著改善。

科教文卫设施进一步完善。持续扩大优质教育资源，全区优质学位占比从“十二五”的60%增长到现在的80%；引进人大附中、民大附中、北大附小、首师大在长辛店教育集群和云岗教育集群合作办学；新型农村合作医疗实现区级统筹，部分经济实力较强的村对新农合报销范围外的医疗费用进行二次报销；农村文化设施覆盖率有效提高，加大资金投入带动农村文化服务效能提升，扶持街镇基层公共文化设施建设升级累计投入财政资金5641.56万元，农村建设基层图书室（益民书屋）67个。

就业服务工作不断加强。加强农村科技服务力度，利用科三费项目、科技型中小企业创新基金项目支持企业开展农业领域科技研究，创建京辰瑞达、中都泰和、北京国家数字出版基地等科技孵化器企业；开展区内帮扶，建立健全精准帮扶六项工作机制，将社区公益性就业组织政策向农村延伸，在五个街镇试点建立社会公益性组织，托底安置农村就业特困人员就业；通过认定定点培训机构，承担农民工技能培训工作，给予城乡劳动力参加职业培训期间生活费补贴；根据新型农民培养政策，结合街镇发展需求，开展实用性技能培训。

城乡社保标准逐步一致。城乡居民基本养老保险实现应保

尽保，截至2020年底，共计3140人办理了城乡居民养老保险转移接续，城乡居民基础养老金标准从2015年人均470元调整至2020年人均830元；对享受城乡居民最低生活保障和生活困难补助待遇的低收入及河西、宛平城地区的农村居民给予更多参保补贴。加大对农村低收入群体的政策倾斜，提高托底保障水平，农村低保标准由每人每月710元增长至每人每月1170元，低收入标准由每人每月930元增长至每人每月2200元。

#### 6. 基层治理制度调整完善，城乡管理水平逐步衔接。

坚持和加强党对农村工作的全面领导。依托区委农村工作领导小组，以党建为引领，建立各街镇（地区）党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核机制，通过制度压实街镇党委政府一把手第一责任人的责任，形成区乡村三级书记抓乡村振兴的工作格局；向市级软弱涣散村选派第一书记，招录乡村振兴协理员到村工作，充实基层党建力量；完成两轮村“两委”换届选举，严格“五好、十不能”候选人资格条件，坚决把涉黑涉恶等不符合条件的人选挡在门外，村党组织书记和村委会主任“一肩挑”比例达87%，村干部年龄、学历结构实现整体优化提升。

推进全面从严治党向农村基层延伸。出台《2018—2022年丰台区农村干部教育培训规划实施方案》，落实“三级联训”，村干部轮训覆盖率达到100%；出台《丰台区村干部管理监督细则》，将村集体经济组织及下属各级全资、控股企业主要负责人

纳入监管范围，进一步扎牢制度笼子，确保村干部管理监督无破窗；持续开展农村地区扫黑除恶专项斗争和软弱涣散村整顿，村干部资格联审长效机制有效落实，村干部队伍更加纯洁化；完善“四议一审两公开”“三务公开”制度，实施村级重大事项决策闭环管理，村级权力进一步规范运行。

全力以赴抓好农村疫情防控工作。坚持党建引领疫情防控，建立“区委农工委区农业农村局+街镇包村领导+村党组织书记”三级联乡包村联络机制，汇聚打赢疫情防控阻击战的强大合力，确保“四方责任”落实到位；建立社区（村）常态化巡查指导工作机制，明确111名机关干部，对全区408个社区（村）日常防控工作巡查督导，做到第一时间发现问题，第一时间整改落实，切实压实防疫责任；开展“常态化疫情防控示范社区（村）”创建工作，推进社区（村）智能化建设，安装“智慧社区治理系统”，增强社区（村）防控能力和效率，提升社区（村）治理智能化水平。

加快推进村居对接，开展新型农村社区建设。加强村转居社区组织建设，健全完善村转居社区“两委一站”工作机制；指导村转居社区健全社区协商工作机制，在村转居社区开展“月月有协商、人人会协商”的社区微协商活动，同时建立区、街、社区三级议事协商联动机制；在村转居社区开展“楼门院”示范点创建工作，提升居民参与水平，打造共建共治共享的社区新格局。“十三五”期间，实现撤村7个，菜户营村

实现整建制农转居。

强化社区认同感引导，深化村民自治实践。督促指导各街镇和村建立、完善和落实村规民约，实现有章可循的村民自治管理；推进新时代文明实践中心建设，打造新时代文明实践“邻里驿站”网络互动平台，挂牌成立1个实践中心、5个实践所、75个实践站、56个志愿服务队，开展各类文明实践活动565场。

7. “减量留白增绿”持续落实，生态文明建设不断加强。

严格控制人口规模。通过“以业控人”和“以房管人”，“十三五”时期，丰台区农业户籍人口由2016年的86881人减少到2020年的83145人，总计减少3736人。

生态环境持续改善。大力推进煤改清洁能源工作和清洁空气行动计划，农村地区累计完成“煤改电”2万余户，已于2017年基本实现“无煤化”；推进污水全面收集与治理，已基本实现污水处理设施全覆盖和污水全收集，完成河西农村污水管网和污水处理厂、花乡南部污水处理站和晓月苑污水处理站升级改造等工程，污水处理率达98%；严格保护饮用水水源和地下水，街镇及以上集中式地下饮用水水源地水质保持全部达标；实施黄土岗灌渠、葆李沟、小龙河、丰草河、九子河、造玉沟、蟒牛河7条市级黑臭水体截污治污工程，基本消除黑臭水体；规模化畜禽养殖场全部实现停产或转产，传统散养家禽养殖业全面退出，提前完成养殖场污染物治理工程任务；持续

推进农业面源污染防治，实施耕地分类管理，开展受污染耕地安全利用和土壤环境监测，受污染耕地安全利用率达到 90%。

乡村生态环境品质得到提高。超额完成新一轮百万亩造林目标任务，实现各类绿化面积 4600 亩，实现“留白增绿”61.05 公顷，新建、改扩建公园 40 个；积极创建首都绿色村庄，在 4 个村打造了 3142 平方米的屋顶绿化和 2964 平米的垂直绿化，形成了突出城市森林理念、乡土树种种类繁多、注重生态系统完整性、科学性、生物多样性的独具特色的造林景观。

## （二）丰台区城乡一体化发展存在的主要问题

### 1. 集体经济发展不平衡不充分，制约城乡一体化均衡推进。

一是农民所得与集体经济水平未完全挂钩。集体经济总量较大，但利润与农民所得增幅不高；农民所得主要为报酬性收入，对集体经济收入依赖较高，家庭经营性收入和转移性收入占比较低；二是集体经济面临提质增效挑战。丰台集体企业数量优势明显，但企业平均收入规模、企业平均税收贡献等质量指标的竞争力不足；三是河东河西村镇发展不均衡。河东集体经济收入和资产总量占丰台的 9 成以上，河东的城市化路径相对明确，大部分已进入城市化收尾阶段，河西的城市化进程相对缓慢。

### 2. 区域统筹成为突出难点，城市化成本不断推高。

一是集体用地统筹力度不足。“强村型”和“分散式”的发展模式导致丰台集体土地“小、散、低、乱”的现状，土地

资源利用效益低下，缺乏统筹安排；二是产业承载力弱。丰台农村现状产业与首都四个中心定位、丰台中心城区定位和“高精尖”产业要求有较大差距，农村集体产业项目以商业、办公和集体土地租赁住房为主，新产业同质化严重且落地周期长，过渡期集体收益难以接续，街镇集体产业与丽泽金融商务区、丰台科技园区等重点功能区融合发展程度不高；三是城市化战线过长不断推高实施成本。农村城市化面临着规划管控调整，部分村镇对算好“四本账”谋划不足，成本平衡难度较大；城市化和城乡结合部改造中实施政策不系统和不连续，形成历史遗留问题，如转居成本不断推高，超转趸交压力巨大等。

### 3. 集体产权制度改革起步早，但顶层设计亟需创新。

丰台的集体产权制度改革虽然起步早，但也面临着股份合作制企业法人地位不明确并亟需积极推进农村集体经济组织法立法工作；另一方面，撤村转居形势下集体股的比例调整还有待进一步探索调整、部分股权权能受限、分红征税制度不完善等问题，还需要在顶层设计层面进行创新改革。

### 4. 农村基础设施薄弱，城乡人居环境差距较大。

一是农村地区基础设施历史欠账多。部分农村规划道路尚未建成，村庄不同程度存在污水处理设施建设滞后、市政管网铺设欠缺、道路破损、绿化不足，背街小巷以及村边缘地带仍存在堆物堆料、积存垃圾等问题；二是农村公共服务覆盖仍需加强。部分村庄尤其是河西的公共服务设施仍然不足，供需匹

配失衡，公共服务配置停留在“补齐短板”层面，距离“高品质”的差距仍比较大；三是农村人居环境整治任务艰巨。农村产业发展面临瓶颈制约，对人居环境的支持作用有限，农村人居环境整治处在粗放管理向精细化管理转型阶段，虽然农村人居环境大幅改善，但村民长期形成的不良生活习惯尚未全面改变，农村地区人居环境存在反弹风险。

5. 村转社区治理关系尚未理顺，党建引领与组织建设仍需加强。

一是村转社区工作推进相对缓慢，村对成立居委会积极性不高，社区建设相对缓慢；二是村转社区管理难度大，农转居人员的居住范围广，管辖人员关系相对复杂，管理难度相对大；三是村转社区物业、社区居委会、村集体经济组织三者之间的职责、权益不够顺畅，村转社区财政支持有限，导致众多管理工作仍由集体经济组织自行承担，推高了村转社区的管理成本；四是个别基层党组织的凝聚力不够强，乡村治理体制机制的探索不够深入，党建引领与农村基层组织工作仍需加强。

## 二、面临形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会和开启全面建设社会主义现代化国家新征程两个百年目标的历史性交汇时期，是精准脱贫与乡村振兴衔接、供给侧结构性改革深化的重要历史节点。在新的发展阶段，国内外发展环境发生了深刻变化，机遇与挑战并存。丰台区作为首都“四个中心”的主承载区之

一、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，做好“腾笼换鸟”文章，培育集体经济升级转型新动能，全面推进“土地”、“产业”、“人”和“治理”四位一体的城市化进程，加快城乡融合均衡可持续发展。

### （一）发展环境

1. 国家重塑新型工农城乡关系为丰台城乡一体化指明了改革方向。

2019年4月国务院发布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，提出“重塑新型城乡关系，走城乡融合发展之路，促进乡村振兴和农业农村现代化”的意见以及“到2022年，城乡融合发展体制机制初步建立”、“到2035年，城乡融合发展体制机制更加完善”、“到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型”的阶段性目标。2020年11月，《中共中央关于制定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的建议》中提出“全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化”和“完善新型城镇化战略，推进以人为核心的新型城镇化”。当前，丰台通过重点功能区和重大项目建设、绿隔建设、城市化统筹试点等在统筹协调城乡发展、推进新型城镇化、深化农村改革等方面取得了较大进展，但城乡要素流动不

顺畅、公共资源配置不合理等问题依然突出，国家重塑新型城乡关系的顶层设计为丰台区城乡一体化发展指明了有序推进农村地区城市化、城乡融合和城乡一体化发展的改革方向。

2. 京津冀协同发展为丰台集体产业升级转型提供了重要契机。

“十四五”时期，京津冀协同发展从“谋思路、打基础、寻突破”的阶段进入到“滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难”的关键阶段。习近平总书记在京津冀协同发展座谈会上指示要求，“紧紧抓住‘牛鼻子’不放松，积极稳妥有序疏解北京非首都功能”。在此背景下，北京大力加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平。作为北京核心功能的重要承载地和疏解非首都功能的主阵地，“十四五”期间丰台面临着成为京津冀协同发展重要连接点的机遇，面临着推动疏解整治向纵深发展，面临着统筹利用腾退空间、实现“腾笼换鸟”升级转型，在更大范围内破解城乡一体化发展难题、走内涵集约可持续发展的挑战。京津冀协同发展战略为推动丰台区以疏解促转型，疏解整治促提升工作的深入推进提供了契机；也为丰台推进淘汰落后产业、释放拓展区域发展空间，为丰台产业转型升级和高精尖产业体系入驻做好了战略留白。

3. 北京新总规和推动南北均衡发展为丰台城乡描绘了实施蓝图。

在《北京城市总体规划（2016年—2035年）》中，强调了城

乡统筹对落实首都城市战略定位的重要性，要求把城市和乡村作为有机整体统筹谋划，破解城乡二元结构，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。丰台作为中心城区之一，是首都高品质生活服务供给的重要保障区，首都商务新区，科技创新和金融服务的融合发展区，高水平对外综合交通枢纽，历史文化和绿色生态引领的新型城镇化发展区。同时，市十二次党代会提出了“推动南北均衡、城乡一体、内外联动、区域协调”的要求，2010-2012年、2013-2015年、2018-2020年先后实施三个阶段的“城南行动计划”，针对南北差距，“补短板”、“筑高地”，实施了一系列重大项目和支持政策。丰台区作为南部地区行动计划中唯一中心城区，面临着成为引领南部地区高质量发展增长极的机遇。当前，丰台城市化和城乡结合部治理虽取得一定进展，但与城乡共同繁荣的要求仍存在较大差距。新北京城市总体规划和城南行动计划为丰台“十四五”时期的城乡发展定位、优化首都功能和推进产业结构升级转型描述了具体的实施方向。

4. 丰台要上台阶、妙笔生花看丰台对城乡发展提出了更高要求。

丰台区作为北京南部地区唯一的中心城区，既是“一核一主一副、两轴多点一区”城市版图的重要组成部分，也是全市南北均衡发展的前沿阵地。近年来市委主要领导多次对丰台工作作出指示，从“丰台区要上台阶”到“未来风光看丰台”，

再到“妙笔生花看丰台”，不仅为丰台各项工作指明了方向，更凸显了丰台在首都发展大局中的地位和作用。通过落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》和《丰台分区规划（国土空间规划）（2017年—2035年）》中丰台的功能定位，同时对接减量发展，加强规划统筹，实现区域协同，这需要深入落实丰台区战略定位，推进新型城镇化体制机制改革，强化区级统筹与管控，推进城镇与乡村、国有与集体用地的协调发展。因此，不论是站在北京市对丰台发展的新期待还是丰台分区规划中的战略定位与发展路径，都对“十四五”时期丰台的城市化和城乡一体化工作提出了更高的要求。

## （二）风险挑战

近年来，国际国内形势变化复杂；2020年以来，新冠疫情席卷全球，世界经济深度衰退，中美贸易摩擦再度升级，粮食安全再次得到高度重视，我国将构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。“双循环”的新发展格局对于丰台城乡要素的流动和工农城乡关系的重塑影响深远。疫情传播反映出传统城镇化的不足，将更强调以人民生命安全和身体健康为前提、推进以人为核心的新型城市化，同时也对农民工市民化、改善城乡管理水平提出了更高要求。作为涉农区，丰台河西如何在保障粮菜生产的基础上加快转变农业发展方式、探索生态文明建设等。新形势与新变化都对未来五年丰台的城市化进程与城乡一体化探索提出了新命题与新挑战。

城市化建设投资规模大，自有资金难以满足项目需求，主要依靠银行贷款解决，还款来源为土地入市收益。一旦土地开发建设过程中遇到困难，或者项目进展滞后，开发成本和资金需求就会不断增加，项目推进难度也会随之加大，形成恶性循环，增加了资金链断裂、还款困难等风险。受宏观政策的影响，土地入市节奏逐步放缓，影响土地开发成本回收和还款节奏，融资还贷风险增加。

十三五时期的疏解整治促提升中提出了存量疏解、增量控制、结构优化、提质增效等要求，原有的“大拆大建”等建设模式和发展思路，已不符合今后的形势与要求。在十四五的城市化进程中，面临着既有开发建设项目如何延续、待开发建设的村庄如何发展、公共服务如何保障、人口疏解目标如何实现、人才资金如何保障等必须明确的现实问题，这些问题在缺乏顶层设计、政策支持和统筹指导的前提下，给城市化和城乡一体化都带来了一系列的风险和挑战。

在城市化推进过程中，群众对自身的利益高度关注、诉求日趋多样化，丰台在征地拆迁、回迁安置、就业、社保等方面引发的集体访、越级访一直较高，形成了一定的社会不安定因素。同时，城市化实现后，农民的思想观念、生活习惯、生产方式等，需要逐步与新的生活方式、就业方式、服务保障方式接轨，容易形成新的不稳定因素，给社会稳定带来一定的风险和隐患。

“十四五”时期，丰台区发展机遇与挑战并存，总体上处于城市功能重塑期、转型升级阵痛期、农村改革深化期和区域融合突破期四期叠加的重要历史阶段。丰台区需要通过改革发展路径、发展模式和体制机制构筑改革高地来推进城乡一体化。

### 三、发展思路和目标

#### （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，落实北京“建设国际一流的和谐宜居之都”的要求，立足把丰台建设成为“四个中心”功能的集中承载地区和新时代高质量发展的典范城区的战略目标，遵循城乡一体化发展的基本规律，以改革创新为根本动力，以统筹、融合、转型、重塑引领丰台城乡一体化发展，持续推进城市化建设与乡村振兴，努力构建高端化、特色化、联动化的业态体系、集约高效均等有品质有活力的城乡空间、绿色生态且独具文化魅力的宜居品牌以及和谐有序的治理体系，最终形成彰显生态文明优势的高质量、高品质城乡一体化发展新格局。

#### （二）发展原则

##### 1. 坚持以人为本，统筹发展。

坚持新型城镇化以人为本的发展理念，注重人的全面发展

和满足城乡居民日益增长的美好生活需要，促进农民身份转变为“有资产”的居民身份，生活水平实现“城区化”；享有覆盖均衡和高品质兼顾的公共服务设施，促进生活、就业、社保、教育和培训的全面提升，实现改革成果共享；聚焦更强有力的统筹城乡发展，统筹城乡治理，实现城乡合治，统筹空间布局，实现腾笼换鸟，统筹产业联动转型，实现集聚集群升级，统筹多元利益主体，实现共享共赢发展。

## 2. 坚持深化改革，创新发展。

坚持更大力度的纵深推进改革，促进城乡融合的体制机制的创新，保护集体资产所有权、农村土地承包经营权和农民财产与收益权，深入推进土地流转，加快土地确权，创新城乡之间相互融通的路径与通道，发挥市场对资源配置的决定性作用，通过政府投入撬动市场与社会资本参与到乡村的城市化建设中，创新激活乡村自下而上的发展动力与能量。

## 3. 坚持因地制宜，引导发展。

坚持从实际出发因地制宜分类有序的推进河东、河西的城市化实施。积极引导河东在提升土地集约利用和加快产业转型的基础上，注重全面均衡的高质量城市化，加快推进“人”的城市化和“治理”的城市化，加快实现生活水平城区化和乡村现代化，加速形成精细化城乡基层治理格局；积极引导河西错位发展，立足生态环境优势，挖掘本地特色和比较优势，探索出一条引领生态文明且与河东景观风貌不雷同、功能却有机互

补的城市化路径。

#### 4. 坚持留白增绿，惠民发展。

坚持将生态文明建设放在最重要的位置，落实城市功能疏解、更新和调整，将腾退空间优先用于留白增绿，建设城乡绿道绿廊，大力提高绿化覆盖率，注重完善城乡生态与服务居民生活相结合，为百姓提供高品质的惬意生活休闲空间；继续加快城乡结合部和农村的人居环境整治，统筹功能疏解、人口控制、用地减量、空间优化等目标，严格坚守生态保护红线和城市增长边界。

### （三）发展目标

“十四五”时期是推动丰台城乡一体化高质量均衡发展的战略机遇期和高品质提升的关键期，按照“河东全面收尾、实现均衡的高质量城市化，河西积极推进、探索低密度高品质的城乡一体化”的总体目标；到2025年，基本实现城乡居民生活水平与河东河西区域发展水平日趋均衡，农村集体经济可持续发展能力不断增强，城乡基础设施与公共服务的覆盖与品质差距进一步缩小，城乡基层治理体系与机制日臻完善，生态环境与人居品质得到明显改善。具体的发展目标如下：

#### 1. 农村转型发展动力和经济活力得到增强。

预期农村集体经济收入年均增长6%左右，河东以集聚集群发展实现产业联动为重点，统筹利用腾退空间、实现腾笼换鸟；河西立足绿色生态旅游资源，依托集体经营性建设用地统

筹试点，培育科技研发、军民融合与文化创意产业，促进农林绿色产业与文化旅游、康养宜居产业的深度融合。

## 2. 农民生活质量和获得感满意度明显提升。

预期农民人均所得年均增长 7%左右，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人均所得增速），加快农村基础设施“补短板”，推进城乡公共服务覆盖均等化，改善农村人居环境，实现农民生活质量与城市居民逐渐无差别。

## 3. 统筹城乡融合发展的机制不断创新完善。

创新完善统筹城乡发展和城乡融合发展的体制、机制、政策和路径，以区划调整统筹城乡合治，以村地区管统筹用地空间，以集聚集群统筹产业布局，以协调利益统筹多元主体，加快建立城乡之间相互融通的市场机制与政策机制，缩小城乡二元结构和河东河西区域发展差距。

## 4. 新型城镇化发展呈现高质量高品质格局。

立足“人”的城市化和实现“人”的全面发展，有序梯次推进整建制转居和新型农村社区建设，打造绿色智慧的共享社区。积极完善社区治理模式，引导农民生产生活方式向市民转变。河东地区分类推动城市化统筹试点的方案优化实施，全面收尾实现均衡的高质量城市化；河西地区积极推进集体经营性建设用地统筹试点，推进产城融合，探索低密度、高品质的城乡一体化；进一步缩小河东、河西区域发展与城市化水平的差

距。

#### 5. 美丽乡村减人增绿和生态文明持续巩固。

以“两减一增”为突破口，继续落实“以证管人、以房管人、以业控人”，完成“十四五”人口调控任务；持续推进美丽乡村建设，优化实施人居环境整治专项行动方案；持续加强空气质量改善，推进农村水环境治理，保障土壤环境安全，巩固农村地区人居环境的持久性，提升生态环境的宜居品质。

在阶段目标的基础上，结合“十四五”时期丰台区社会经济发展的总体目标，根据当前的基准值，分别从总体发展、产业转型升级、基本公共服务、基础设施建设和生态文明建设等五个方面给出“十四五”时期丰台区城乡一体化发展指标的目标值（下表）。

表 4-1 丰台区“十四五”城乡一体化发展指标

	指标	单位	2025 年目标	指标性质
一、总体发展水平				
1	集体经济收入增速	%	6 左右	预期性
2	农民人均所得增速	%	7 左右	预期性
3	村转居数	个	≥ 6	预期性
二、产业转型升级与升级				
4	星级农业观光园个数	个	2（新增）	预期性
5	运营的集体租赁住房	个	6	预期性

	项目			
三、基本公共服务				
6	公共文化设施覆盖率	%	100	预期性
7	城乡居民登记失业率	%	≤ 4.5	约束性
8	农村生活垃圾无害化处理率	%	100	约束性
五、生态文明建设				
9	绿化覆盖率	%	≥ 48	预期性
10	耕地质量等级	等级	≤ 5.33	约束性
11	煤改清洁能源覆盖率	%	90	约束性

#### （四）发展路径

##### 1. 河东地区全面收尾、实现均衡的高质量城市化。

以全面实现均衡的高质量城市化为目标，深化落实首都“四个中心”功能定位，优化城乡空间体系；对接中心城区高精尖发展定位与要求，构建高端化、特色化、联动化的产业体系，引导培育形成高端商务服务、新兴金融服务、文化创意和高品质生活性服务业协同发展的产业结构；注重“土地”、“产业”、“人”和“治理”四维一体的全面均衡发展，推进转居人口全面融入城市生产生活，精细化构建现代城乡治理格局，全面实现城乡融合和均衡的高质量城市化。

高端引领，突出均衡的高质量发展。在首都城乡格局中，

丰台既属“一主”，又处“一轴”沿线，是“四个中心”功能的集中承载地区，是建设国际一流和谐宜居之都的关键地区。河东三乡是丰台建设“首都商务新区”、“科技创新和金融服务的融合发展区”、“历史文化和绿色引领的新型城镇化发展区”、“首都高品质生活服务供给的重要保障区”、“高水平对外综合交通枢纽”等五大战略定位的首要支撑区域，也是丰台培育城乡一体化发展的高水平示范区，必须坚持高端引领，并重视人的城市化与治理的城市化的齐头并进，突出全面均衡的高质量发展目标。

强化统筹，推动腾笼换鸟转型发展。聚焦统筹协调促发展，以街镇一盘棋的思路推动区域发展；开展腾退空间利用试点，统筹腾退空间将其拓展为城市绿色生态空间或吸引配置高精尖产业项目；统筹完善村地区管机制，引导集体产业建设指标向重点功能区及周边配置，促进产业集聚和集群发展；推广创新街镇统筹下的跨村土地置换、入股联营的统筹发展模式；完善招商机制，优化营商环境，通过合作运营，培育发展研发设计，企业管理等特色总部经济和高端楼宇经济；统筹集体土地建设租赁住房，打造开放的共享生活区新业态，为周边重点功能区提供服务，促进区域职住平衡。

加快实施，全面提升城乡风貌品质。按照减量发展要求，以《北京城市总体规划（2016年-2035年）》和《丰台分区规划（国土空间规划）（2017年-2035年）》为统领，严格按照王四营

乡试点经验，算好历史、规划、时间、实施效果“四本账”，按照批复的河东地区城市化统筹试点优化方案加快实施进度；明确时间表和任务单，分类落实具体项目的实施进度，确保集体土地供应按计划实现；推动单一项目建设和环境整治向社会、文化、经济和城市治理等多维度拓展，全面提升河东地区的城乡面貌和城市品质。

## 2. 河西地区积极推进、探索低密度高品质的城乡一体化。

以加快探索低密度高品质的城乡一体化为目标，按照“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山青水秀”的原则，尽快补齐河西基础设施与公共服务设施的短板。以优化落实长辛店统筹试点实施方案为基础，打造产城融合组团，探索具有河西特色的低密度生产空间与高品质生活、生态空间共融的城乡一体化模式。

积极落实统筹试点，加快推动产城融合。积极落实长辛店二道绿隔集体经营性建设用地统筹利用试点实施，稳妥推进土地使用权入股、镇村联营试点模式，提升集体土地对高端资源的集聚力，建立农民依托建设用地实现收入增长的长效机制；加快丰台科技园西区建设，依托航天三院、201所、中车等重点园区与企业，打造“科技创新”、“军民融合”、“文化创意”、“健康养生”、“宜居服务”等区域组团，实现产城融合；促进农林绿色产业与文化旅游、康养宜居产业的深度融合，带动河西农村人口就近转移就业、就地城镇化。

优化村镇承载能力，挖掘提升区域品质。统筹村镇、国企、军工航天院所及其配套单位等多元主体，打破空间分割，协同推进河西“基础设施补短板”工程，提升公共服务能力，优化提升村镇的接待与承载能力；加强浅山带山体裸露区、工业工厂区等的生态保护与生态修复，挖掘各地的比较优势和特色资源，整合小散乱的同质化资源，扎根经营“绿色生态”、“康养宜居”、“文化魅力”等品牌，打造“京西后花园”、“生态体验”、“健康养老”等魅力精品路线，建设一批星级农业观光园和田园综合体，全面提升河西区域品质，形成低密度、高品质的城乡一体化景观。

#### 四、“十四五”时期城乡一体化的重点任务

“十四五”时期，丰台迎来城乡一体化发展的重要转型期，通过聚焦全面增强统筹、产业转型升级、改革创新深化、基础设施牵引、公共服务提质、社会治理精细和特色生态文明等七个领域，推动丰台城乡一体化发展。

##### （一）聚焦统筹协调，重塑“全域丰台”的城乡体系

“十四五”时期，丰台将通过主动强化城乡一体化在首都中心城区和首都核心功能主承载区建设中的责任担当，加强全面统筹和“全区一盘棋”的思想，统筹谋划城乡一体化的各项工作，主动融入丰台建设“四个中心”功能集中承载地的大战略、带动城市南部地区加快发展的大视野中去。打破城乡分割，推进城乡合治，加强规划引领，保障规划实施，重塑覆盖

全区协同联动的城乡空间体系。

1. 全面加强统筹，系统协调推进。

通过治理、空间、产业、利益的全域统筹，强化政策、土地（房屋）、资金、资产、资源的有机结合，以街镇一盘棋的思路协调系统推动丰台的城市化与农业农村发展。

治理统筹。完成丰台行政区划调整和治理体制机制改革，逐步解决丰台城乡空间破碎化、治理二元化等问题；统筹农村城市化建设不同时期相关政策，全面集成绿隔、重点村城市化、重点工程、土地一级开发、棚户区改造和环境整治及城市化统筹试点等多种政策，因地制宜、科学创新，系统的解决历史遗留问题，加快推动农村城市化建设工作。

空间统筹。统筹好宅基地、集体经营性建设用地、农业用地的关系，实现集体土地的集约利用；健全“村地区管”机制，落实城乡建设用地的“减量瘦身”；在街镇统筹基础上继续创新推广跨村土地置换、入股联营的发展模式，加快长辛店统筹利用集体产业用地试点工作实施建设；以街镇为单元开展集体产业用地腾退整治改造利用工作，鼓励建设用地多功能复合利用，盘活存量空间和低效空间，实现“腾笼换鸟 升级转型”。

产业统筹。在落实空间统筹与“村地区管”机制的基础上有效整合区域资源，充分发挥重点功能板块的辐射溢出效应，积极引导集体产业建设指标向重点功能区及周边配置，促进产业以集聚和集群式形态发展，以集聚和集群带动城乡产业的联

动，形成配套和互补；落实产城融合，坚持“商”“住”配套、“职”“住”平衡原则，合理布局产业；加强产业协同，统筹招商引资平台，引导乡村调整结构，打造集体经济优势产业和主导产业，实现提质增效发展。

利益统筹。统筹建立基础数据平台，共享各部门涉及城市化、农业农村发展的各类部门数据，建立统一的标准和数据库，为科学管理、信息沟通奠定基础；统筹建立利益主体协商平台，集合各方利益主体，统筹多元目标，做好公众参与，尊重村民意愿，实现各方利益平衡；统筹建立部门协商平台，通过建立综合目标体系，实现目标与政策的协同推进，促进各部门规划政策、资金投放、项施程序、收益分配与激励机制的统筹，彻底解决历史遗留问题。

## 2. 加强规划引领，确保落实落地。

以科学规划为引领，严格落实蓝图布局，实现覆盖资源优化配置，兼顾全域推进和因地制宜，完善城乡基础设施，有效加强部门协作，全力保障项目建设。

以规划为引领，建立覆盖全域的城乡空间体系。突出规划引领作用，以城市总规、分区规划和丰台“十四五”规划中战略定位和发展目标为指导，科学谋划城乡一体化的各项工作，实现城乡要素开放流动和公共资源均衡优质配置；以实施单元为基准，严格落实分区规划的各项指标任务，强化底线约束，最大限度保障资源优化配置，实现减量发展；做好各类规划的实

施衔接工作，建立覆盖全域的城乡空间体系，协调城乡结合部、乡村和社区的建设，实现规划实施从传统的城乡割裂、局域分离、单一平面向城乡协同、局域联动、立体多元转变。

严格落实规划，全力加快保障项目落地建设。组织实施好规划，坚决维护规划的权威性和严肃性，对已确定的规划要严格执行、长期坚持、不随意变更；全面推进一绿地区城市化统筹试点规划的优化实施，促进河东城市化的收尾，通过算好历史、规划、时间、实施效果“四本账”，严格把控总成本，合理安排时间表和任务单，分类有序推动一绿地区的项目实施建设工作；落实原长辛店镇统筹利用集体产业用地试点规划方案，加快土地使用权入股、镇村联营试点模式的实施，完善镇级联营公司的章程和内控制度，进一步探索镇域统筹下高品质产城融合的河西城乡一体化实施路径，总结形成“可复制，可推广”的试点成果。

#### 专栏 1 加快一绿地区城市化统筹试点建设

► 依托南中轴实施，推进河东东部地区城市化总体收尾。推进重点区域城市化建设，实施分钟寺 C 地块、槐房、新宫、大红门回迁房建设，推进果园、右安门集体租赁住房项目。加快槐新组团、大红门三期建设，实施时村、东罗园旧村改造，推进右安门北甲地棚改项目、侨园饭店改造和才华片区规划研究。大尺度建设绿色生态空间，以南中轴规划建设为契机，主动融入

南苑森林湿地公园建设，加强生态环境综合治理和生态修复，新增绿地 80.7 公顷。

➤ 依托大组团带动，助力河东西南部地区遗留攻坚。加速完成棚户区改造项目，加快推进原花乡中部组团项目的组织实施，按照“先易后难”、“先供先摊”、“分期实施”的工作思路，优先安排经营性土地入市及回迁房建设。开展黄土岗村、新房子、辛庄旧村腾退，全面完成看丹村、榆树庄村、造甲村二期回迁房建设；提升白盆窑村等平原造林绿化质量，打造微型城市公园服务市民休闲生活需求。

➤ 加快大项目落地，实现河东西北部地区突破。全面完成棚户区改造和环境整治项目。通过棚户区改造和环境整治全面开展拆迁腾退、实现绿隔功能。完成岳各庄村-靛厂村组团、小瓦窑村-卢沟桥村组团、小井村、万泉寺村、岳各庄村项目，全面实施小屯村、五里店组团项目。建设回迁安置房总建筑面积 104.21 万平方米，安置村民 20842 人，整建制转居 38843 人。落实“公园城市”定位融入城市发展。提高绿地品质，满足群众日益增长的绿色休憩需求，分阶段实现剩余规划绿地面积 558.55 公顷。

#### 专栏 2 推动原长辛店镇统筹利用集体产业用地试点实施

➤ 建设科技创新、军民融合、文化创意、健康养生四大功能组团，促进产城融合；

- 拆旧区：包含大灰厂、辛庄、长辛店、赵辛店村，腾退集体产业用地 111.37 公顷；
- 建新区：新建集体产业用地 24.5 公顷，规划建筑面积 40.64 万平方米；
- 落实减量发展：实现建设用地净减约 86.67 公顷，建筑规模净减约 8.48 万平方米。

## （二）聚焦转型升级，培育产业可持续新动能

“十四五”时期丰台将从服务首都四个中心的战略定位、对接北京都市消费和休闲的需求寻找切入点，以首都中心城区的标准谋划布局农村发展，积极促进集体产业转型升级，确保集体产业对接中心城高精尖的发展定位和要求；进一步推进疏解整治促提升，以统筹产业集聚集群式发展为主形态，发展高端楼宇和特色总部经济，挖掘生态文化等特色资源，发展绿色生态和康养宜居产业，培育产业新动能，拓展发展新空间。

### 1. 借力疏解腾退优化提升，加快推动产业转型升级。

抢抓京津冀协同和加快城市南部地区发展的机遇，按照全市和丰台“十四五”时期纵深推进疏解整治促提升行动的部署，加快推动产业转型升级。

在集体土地上高标准发展与城市功能相结合的产业。以首都中心城区的标准引领和布局集体产业转型发展，确保农村集体产业对接中心城高精尖的发展定位和要求；充分发挥产业的空间外溢效应，引导集体产业向重点功能区及其周边布局配

置，统筹促进集体产业集聚集群式发展，形成城乡产业互补与联动的“创新空间”。

统筹利用腾退空间，升级改造传统业态。统筹合理安排腾退空间，以街镇为单元积极开展“腾笼换鸟、产业升级”的整治和更新优化，优先配置高精尖产业项目、优先用于留白增绿拓展绿色空间和提供高品质城乡公共服务的再利用；积极依托“互联网+”等新技术新模式改造提升传统服务业，推动以新发地为代表的都市农产品市场进行内涵式升级改造并配合市场及周边环境提升，做到批零分开、干湿分离、生熟分离，探索向绿色化、集约化、智能化方向升级发展，保障首都高品质的生活服务供给。

发展高端楼宇经济和特色总部经济，打造国际综合体。依托首都商务新区、丽泽金融商务区和中关村丰台园区，持续优化营商环境，完善招商引资机制，“筑巢引凤”推进项目和人才的集聚；培育高精尖产业结构，着力发展研发设计、企业管理、新型电子商务等高端业态，提升楼宇集聚度和产城融合度，促进以商业写字楼、餐饮娱乐为代表的传统楼宇经济逐步升级转型为以构建国际综合体为代表的高端楼宇经济和特色总部经济。

发展绿色生态产业和康养宜居产业，打造休闲综合体。立足首都北京超大城市的休闲宜居需求，充分挖掘各村镇的比较优势和特色资源，创新应用“生态+、文化+、智慧+、旅游+”

等新技术新业态新模式优化提升传统景观农业、文旅休闲产业的运营和发展，依托星级农业观光园，创新协同推进农业、林业与旅游、休闲、文化、绿色、康养等产业的深度融合，打造休闲综合体，实现传统低附加值的景观休闲农业逐渐向高附加值的绿色生态产业和宜居服务业转型。

整合集体租赁住房建设，打造共享生活区新业态。整合集体土地资源，支持农村集体经济组织发展建设租赁住房，增强集体经济实力；不断探索创新集租房建设和运营模式，制定相关配套政策，鼓励引入国有和社会资本合作开发，切实履行民主程序，确保村集体获得长期稳定收益；合理布局项目建设，精准对接服务对象，实现产城融合、职住平衡目标；紧密对接市场需求，为创客青年和白领青年提供科学的定制化设计，配套优质的公共服务，打造共享生活区的新业态，为集体经济注入新活力。持续推动“十四五”时期在建、拟建集体土地租赁住房项目和配套公共服务设施建设、使用和投入运营，在“十四五”末，有序完成果园村、右安门村、西局村、小屯-郭庄子村、葆台村、东河沿村、太子峪村、魏各庄村、怪村等 13 各项目，总建筑面积 101.13 万平方米，安排并完成投资 78.49 亿元。

拓展运营模式和考核机制，逐渐增强集体产业韧性。以政策引导充分调动农村集体组织自下而上发展的主观能动性，通过聘请职业经理人与管理团队，以干中学的方式积累产业运营经验，实现农村集体产业由单一的租赁模式向参股运营再到独

立运营的路径转变，不断延长集体经济产业链，提升产业附加值，实现集团化、多元化发展；完善集体经济组织的动态考评机制，在市城乡办一绿地区产业管理办法的基础上，落实集体产业和企业绩效考核的具体措施，通过引入竞争性机制来引领和调控集体产业的发展方向，增强集体产业韧性，促进集体产业的可持续转型升级。

2. 河东：依托重点功能区在集体土地上发展对接中心城区的产业。

河东地区要依托首都商务新区、丽泽金融商务区和中关村丰台园东区的建设，对标中心城区标准要求，培育发展高精尖产业，集聚集群布局产业，实现与重点功能区产业联动发展。

河东东南部所处的南中轴一大红门地区是建设北京未来发展“金角银边”的最重要承载区和北京文化艺术博览、高端商务服务的新拓展空间。要深化疏整促工作，推动从单纯市场疏解向全链条产业疏解，同时与用地更新相结合，加快推动地区业态转型升级，防止传统业态回潮；依托首都商务新区、南苑森林湿地公园建设，优先发展国际（文化）组织、国际总部办公等高端商务服务及其配套的国际社区、高端酒店公寓等服务业，打造便捷高效、服务完善的国际商务集聚区；积极引入大型文化设施，建设文创商业步行街区 and 生态艺术公园，打造各类文化艺术活动空间，发展文化创意、文化商务和会展产业集群；补充和丰富高品质的商业服务和生活服务业供给，提升消

费层级，构建有活力的城乡空间。

河东西北部要深度参与丽泽新兴金融产业集聚区和首都金融改革试验区的建设，积极发展金融商务新业态，引导重点楼宇项目资源整合，形成高品质产业要素集合的新型载体空间，培育高端楼宇经济；通过卢沟桥宾馆改造升级、岳各庄村集体产业项目、大瓦窑村集体产业项目等实现绿隔产业建设规模172万平方米，安置劳动力3.44万人；通过引导发展高端商服、物业服务、企业管理等特色总部经济，构建国家级科技企业孵化器的创业服务平台；打造金融产业集群，培育以数字金融和互联网金融为代表的科技金融、文化金融和绿色金融等新兴金融业态；完善优质的商务设施和公共服务设施，供给精品公寓、高端商品住宅和集租房等，构建功能复合的24小时生活圈和职住平衡的高品质金融商务工作生活区。

河东西南部依托中关村丰台园东区的建设，发展科技研发与设计等科技服务业和商务服务业，形成智慧门店、无人零售、社交电商等新型商业模式，加强产业升级、腾笼换鸟和有机更新；推进以新发地都市农产品市场、花乡都市花卉市场为代表的专业市场向绿色化、集约化、智能化方向的改造升级，依托新技术新模式，探索集约高效的产品储运方式，建立区域联动、多元配送的特色平台；加快榆树庄北京国家数字出版基地核心区规划建设，积极发展数字文化创意产业和数字出版产业，打造国际一流的数字文化创意产业链；拓展花卉产业内

涵，挖掘历史、文化和品牌传承，延伸产业链，从传统种植和粗放销售向展示、研发、电子商务、都市休闲和文创产业转型，建设现代花卉产业体系；推动新发地市场转型升级，实施新发地蔬菜综合交易楼项目、果品交易楼项目，建设现代农产品流通体系；整合医疗资源，依托天坛医院和北京口腔医院，协同发展康复医疗产业和相关配套服务业。

3. 河西：以统筹利用集体产业用地试点探索在产城融合中发展绿色宜居产业。

积极落实河西地区高质量发展行动计划，推动原长辛店统筹利用集体产业用地试点落地实施，打造产城融合示范区，充分利用现有农业用地资源，落实粮菜生产最低保有量任务，依托农业科技园推进标准化基地建设，提高农产品质量安全水平，对接首都超大城市休闲旅游的需求，依托星级农业观光园打造休闲观光精品路线和休闲综合体，推动农林产业与文旅康养产业的深度融合。

河西北部要落实集体经营性建设用地统筹利用试点实施，打造“科技创新”“军民融合”“文化创意”“健康养生”“宜居服务”等区域组团，探索产城融合发展的新模式；加快丰台科技园西区建设，依托二七科技园、国家中医药综合改革试验区、201所、中车等重点园区与高新技术企业，以军民融合为特色，重点发展高新技术研发、孵化、科技成果转化和现代服务业；妥善保护、合理利用二七机车厂和车辆厂等工业遗

产，发展遗产旅游与文化创意产业；依托国家冰雪训练科研基地建设，创新融合发展工业遗存、文化创意与冰雪产业；依托永定河文化带、园博园、北宫国家森林公园，保持良好的生态景观，发展生态休闲、宜居与养生服务业。

河西南部要以温泉为龙头，养生为核心，文化为引领，依托南宫温泉、青龙湖会都、千灵山景区，整合区域旅游资源，培育和发展健康养生与养老、休闲与体验农业、会议与会展服务等产业，构建绿色生态大健康产业链；继续完善“三品一标”认证工作，全面加强农产品质量安全检测，依托农业科技园推进标准化基地建设，促进农产品质量提升，推动农业高质量发展；利用“旅游+”、“生态+”等模式，积极推进农业、林业与旅游、文化、康养等产业深度融合，打造休闲综合体，培育创新王佐“旅游+”绿色休闲产业；深耕经营“农民丰收节”、“南宫温泉”、“油菜花海”等星级园区、农村节庆活动，打造“京西后花园”、“生态体验”、“健康养老”等魅力精品路线，不断加强传统景观休闲业的提档升级，打造绿色生态与康养宜居等特色服务产业的集群；依托中央民大新校区的落户，配置优质的公共服务，发展居住餐饮、养老驿站等配套服务业。

### （三）聚焦深化改革，创新集体经济发展路径

“十四五”时期将继续推进农村与集体经济体制的改革，通过积极探索集体经济产权改革、深化落实农村“三资”管理

和推进土地管理制度改革等方面着手创新集体经济发展路径。

### 1. 积极推进集体经济产权改革深化。

进一步深化集体产权制度改革。积极探索、试点推进集体经济产权改革的进一步深化，对已经整建制农转居，社保和服务管理纳入城市体系，集体土地全部征用，遗留问题处理完毕的村集体经济组织，可以积极探索向公司制过渡，深化集体经济组织管理，健全公司治理结构，激发企业活力，促进集体资产保值增值；进一步规范股权管理，优化集体股和个人股、基本股和劳动贡献股的比重，探索股权激励模式；鼓励集体经济组织通过继承、转让、增资扩股等方式赋予新成员股东身份，完善个人股权能。

创新集体资产经营模式。推进资源资产化、资产资本化、资本股份化、股份市场化，加强资产运营平台建设，探索投融资、股权运作、资本整合、价值管理的市场化运作机制；建立健全资产资本形态转换、合理流动机制，挖掘集体内部潜力，用好集体资本，鼓励集体经济组织参与集体建设用地一级开发。

加速现代企业产权治理改革。在深化集体产权制度改革的基础上逐步建立现代企业产权体系，明确集体经济组织的市场主体地位以及合作经济属性，加快推动基础设施和公共服务等社会职能的分离；厘清村民、股东和员工三者关系，明确权利和义务，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、聘用和委托等方式引进职业经理人和运营管理团队，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积极性。

## 2. 深化落实农村“三资”管理。

持续加强资金资产资源管理和监督。进一步规范涉地经济合同及合同收益管理，实现农村集体经济审计、集体经济组织合同管理和预决算监管全覆盖，稳步开展集体资产年度清查，确保资产运营安全；继续推进征占地补偿款管理、资金资产资源管理、产权交易管理和监督工作意见、租赁合同管理等，强化农村审计，进一步规范集体经济合同文本及签订流程。

加强土地承包和流转管理。稳定农村基本经营制度，引导和支持土地承包权与经营权的分离，完善土地承包经营权流转市场，提高农田流转补贴标准，鼓励和支持农民将所承包的土地流转给集体经济组织，坚持农地农用，鼓励农业用地规模化经营。

加强规范村集体民主决策。全面规范民主决策和监督制度落实，着重规范“四议一审两公开”的相关议事程序，明确“四议一审两公开”主责部门、研究的事项内容和工作要求，同时梳理村级民主决策管理过程中的各项制度之间的关系，落实街镇监管主体责任，加强区镇两级经常性检查督导。指导各村完善村级各级重大事项清单、明确各村重大项目和大额资金支出的具体额度标准。

### 3. 推进土地管理制度改革。

落实完善“村地区管”机制。认真落实《丰台区进一步建立健全“村地区管”机制实施意见》，强化区级管规划、管用途、管合同、管程序、管监督、管查处的权责，健全完善“村地区管”机制，加强规划引领管控，强化底线约束，发挥农村集体资产监管联席会议制度作用，统筹产业联动转型，做好农村集体产业监管和指导。

创新集体土地开发模式。明确农村集体建设用地的产权主体，探索自有资金建设自主运营（委托运营）、土地使用权作价入股与国企合作联营及经营权出租与社会资本合作建设等模式，在土地收益分配、产业用地投资促进、农林用地补偿等各个环节建立起公平的利益分享机制。

积极推进农村集体建设用地流转。在严格执行土地利用总体规划和用途管制的前提下，探索农村集体建设用地入市试点，明确农村集体建设用地使用权流转范围、程序和方式，建立健全城乡统一的建设用地市场。

强化农村宅基地管理，落实村民户有所居。继续深化落实农村宅基地管理办法，发挥宅基地及房屋建设管理联席会议制度作用，健全完善宅基地及建房联审联办机制，实行“一站式服务”，规范审批流程，落实街镇审批职责。以项目带动加快推动农村城市化建设推进村民整体搬迁上楼、集中安置，合理预留回迁安置房建设用地、建筑规模指标。

#### （四）聚焦设施牵引，增强城乡综合承载能力

“十四五”时期以基础设施为牵引，一方面加快推进丰台农村尤其是河西地区的基础设施补短板工作，另一方面不断按照中心城区的建设标准提高和完善基础设施的标准和质量，全面增强城乡的综合承载能力。

##### 1. 增加交通供给，提高城乡空间互通性。

不断推进路网建设。立足建设国际一流和谐宜居之都，以河西薄弱地区为重点，积极推进重点功能区、集租房周边、快速路和主干路之间等重点区域道路建设，不断加大现状规划路网实施力度；河东地区继续完善城乡道路网的等级级配，增加主干路、次干路和支路，打通断头路，完善路网系统；河西地区加快重点主干道路建设，有效改善农村交通环境。

加快轨道交通规划建设。推动地铁 14 号线西延项目，规划增加河西轨道交通约 9.5 公里；研究通过优选轻轨、单轨、云轨等轨道制式，开通河西地区中低运量轨道交通线，增加河西地区轨道交通线网；推动市郊铁路副中心线在河西地区增加站点，研究利用现有铁路京原线开通市郊铁路线；推进地铁、公交接驳微循环服务，完善由村镇地区直达中心城区的公交线路。

#### 专栏 3 “十四五”时期丰台城乡道路基础设施建设

- 加强与西城区的连接路建设：建设莲花河路、骆驼湾东路；
- 河东地区：建成通久路二期、京良路东段、新建范家庄路、

造甲村一号路、京开东路草桥段、榆树庄东路、大井西路、纪家庙路、贺旺路、丰西二号路、东老庄东路、韩庄路、卫强路、成寿寺二号、柳村路南段、芦井路西延等；

➤ 河西地区：建成梅市口路二期、京良路西段、北官路二期、园博大道南延、张郭庄路、云冈西路东延、青龙湖 23 号路南延、辛庄南路等。

➤ 加快实施张家坟、张郭庄、辛庄等棚改及安置房周边次干、支路建设，打通云岗路、振岗塔路等拥堵节点。

## 2. 加快市政管网建设，增强城乡综合承载能力。

统筹基础设施规划建设。以产业项目和居住组团周边为重点，统筹推进城乡水、电、气、热等基础设施建设，落实农村地区用水保障，统筹配置地下水、自来水、再生水、过境水、雨水五种水资源，确保水资源稳定供给。

推进农村基础设施改造提升。强化河西地区“六网”的投入和建设力度，加快河西供水厂建设，新建河西第二水厂，建设完成河西第三水厂；依托长辛店张郭庄棚改土地开发项目和长辛店东河沿村棚改土地开发项目解决该地区市政水、电、气等基础设施配套不齐全、不具备市政燃气和集中供暖的条件；完善污水处理厂及其配套管网建设，提高农村污水收集处理和综合利用率；加快农村垃圾处理厂建设，提高农村生活垃圾集中处理和无害化处理率。

专栏 4 “十四五”时期丰台农村水务设施与能源供给规划

➤ 水务设施方面，建设完成河西第三水厂，加快实施河西第二水厂，优化提升供水管网，“十四五”末河西地区供水能力达到 15.3 万立方米/日，切实保障河西居民用水需求；建设完成河西再生水厂二期项目，规划建设王佐中心村再生水厂，实施河西再生水厂配套管线工程，建设完成河西农村地区 9 个行政村（23 个自然村）污水管网，铺设污水管线 50 公里，结束区域自备井供水历史；

➤ 能源供给方面，规划实施王佐、刘太庄等 2 座 220 千伏变电站，规划实施航天三院、王庄、青龙湖、赵辛店等 4 座 110 千伏变电站，建设完成张郭庄 110 千伏输变电工程；规划建设青龙湖区域京丰热电厂调峰热源供热项目，配套规划沿长青路、青龙路 5 号路、魏各庄路、青龙湖 15 号路新建供热管线；规划建设王佐 A 调压站、青龙湖次高压 A 调压站，增加供气规模约 70 万立方米/时，同步规划实施配套管线。

### 3. 加大基础设施投入，实现城乡管护一体化。

积极引入社会资本建设基础设施。继续加大对农村基础设施的投资力度和覆盖面，鼓励引入社会投资，推广使用政府与社会资本合作(PPP)模式。调整道路等市政基础设施建设体制，工程费和拆迁资金由市、区共同承担，配套工程协调专业公司同步实施。

建立健全农村基础设施长效管护机制。进一步加强农村地区环境基础设施的建设和管护，确保运行安全、保障有效，优

化发展环境，提高农村经济发展竞争力；明确农村基础设施运维管护的责任主体、出资主体和监管主体，优化农村基础设施台账，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、街镇、村三级综合服务网络，确保“五有”长效管护机制的顺利运转和城乡管护的一体化。

#### （五）聚焦均衡优质，提升城乡居民的满意度

“十四五”时期通过对照“七有五性”要求，推动科技文卫设施的优质均衡发展、完善高品质生活性服务业布局和强化就业和社会保障工作，不断增进民生福祉的满意度，让城乡居民共享发展成果。

##### 1. 推进科教文卫优质均衡发展。

加大对农村教育的支持力度。建设完成北京十中槐树岭校区、北京市丰台区王佐小学、国望府配套中学等工程建设，规划建设东河沿、张郭庄棚改区域等一批配套中小学校；依托中央民族大学新校区等重点工程，推进民大附中实验学校改扩建工程，完善河西区域教育配套，促进基础教育优质均衡发展；通过深化集群（集团）化办学、名校办分校等方式，确保义务教育资源配置不断优化，质量不断提高。

提升农村地区文化文明水平。深入推进基层文化设施建设，提升村、社区级综合文化服务中心和社区文体活动室的硬件水平，打造全覆盖、高品质、多功能的社区文化服务体系；

积极打造农村优秀文体队伍，广泛开展群众性特色文化活动，以乡村历史文化为切入点，深入挖掘文化资源，推进基层文化品牌创建，传承和弘扬丰台乡村传统文化；大力实施体育便民工程，加快农村地区体育设施建设步伐，建立健全农村地区全民健身公共服务体系，引导城乡居民进一步形成文明健康的生活方式。

#### 专栏 5 打造群众性文化活动品牌

- ▶ 组织开展“美丽乡村健康跑”活动，将农村文化、体育事业发展与美丽乡村建设、乡村文化振兴、产业振兴和生态振兴等有机结合起来，全面提升农村群众素质和面貌；
- ▶ 在农村地区持续广泛开展“听党话 感党恩 跟党走”宣讲活动，全方位宣传展现党的十八大以来我区“三农”领域的历史性成就、历史性变革；
- ▶ 发挥中国农民丰收节、北京市农民艺术节丰台系列活动、丰台特色传统农耕文化、乡村当地特色节庆活动等品牌效应，挖掘乡村文化人才、乡村原创节目、乡村文艺作品、民间技艺等，艺术化展示丰台乡村全面振兴的丰硕成果，助推乡村文化振兴。

推进农村地区卫生服务能力。服务保障北京天坛医院运营和北京口腔医院建设，整合乡域医疗资源，促进医联体建设；补充完善区域医疗中心、社区卫生服务中心、村卫生站（室）三级医疗卫生服务网络，加快推进配套基层社区服务中心、监督站及 120 急救站建设；建立城乡医院长期对口协作关系，加强

街镇和社区全科医生建设，提高农村卫生人才素质；全面推进公共卫生服务工作站建设，建立和完善传染病防控、健康教育、医疗卫生城乡统筹一体化服务网络，基本实现城乡居民公共卫生服务均等化。

## 2. 不断完善高品质生活性服务业布局。

利用空间资源补充生活性服务网点。统筹各类可用于生活性服务的空间资源，集中高效地补充完善生活性服务功能，保障村、社区的基本生活服务需求，包括利用新建住房配套预留生活性服务业网点设置、统筹疏解腾退空间优先用于补充完善生活性服务网点配置、政府通过回租、回购等方式引进生活性服务网点等，重点用于蔬菜零售、便利店、早餐等居民需求突出的生活性服务功能。

完善社区生活性服务网络。在蔬菜零售网点不足的村或社区，引导未经营蔬菜的现有连锁超市便利店增加蔬菜经营功能，补充完善蔬菜零售网点布局、增加蔬菜经营规模，推进蔬菜供应品牌化、连锁化进程；在早餐网点不足的村或社区，引导未搭载早餐的超市便利店搭载多样化、高品质的早餐服务，尤其是增设规范、安全的早餐服务功能；引导连锁超市便利店、菜店搭载家政、洗染、美容美发、末端配送等其他生活性服务功能。

建设商业便民服务综合体或 E 中心。以服务站、菜市场、超市便利店、小型购物中心等优质服务资源为主体，跨行业、

跨业态、多路径整合各类生活性服务业网点，促进优质生活性服务业资源在有限空间内整合利用、集约发展，建设不同规模等级的商业便民服务综合体或 e 中心；依托便民服务综合体和 e 中心业态，建设丰台“品质+”生活服务体系，引进咖啡厅、书店、面包甜品店、健身房以及药店、社区诊所、宠物服务、旅行服务等业态，打造居民共享、和谐、共融的丰台“品质+”生活圈。

创新生活性服务业服务体系建设。支持生活性服务业基础设施的改造与升级，整合餐饮服务产业链条，探索“中央厨房+冷链物流+智慧终端”的发展方式，借助“互联网+”模式，推动社区智慧餐饮、早餐自提柜建设；推进物流基地净菜分拣加工与冷链物流系统建设，推进预包装水果、蔬菜，预加工主食、生鲜产品在丰台蔬菜零售、餐饮、便利店门店中的比例，提升生活性服务业主要消费产品品质层级。

### 3. 稳步加强民生就业和农村社会保障。

优化劳动力就业环境。建立城乡统一的就业、失业登记制度，建立全面覆盖的基层平台工作信息网络系统，将信息系统延伸到所有社区（村）就业服务站，促进城乡就业政策统一、就业服务共享、就业条件平等、就业机会公平；实施就业补贴政策，鼓励村民“走出来”就业，变“隐性就业”为“实际就业”；发挥重点功能区就业带动作用，提高农民在园区配套服务产业中的就业规模，推动社会公益性就业组织政策的实施，

深入研究挖掘绿化、物业等公益性就业岗位；大力发展公共教育、职业技能和创业培训，提升人力资本，加强资金扶持，逐步形成各有特色、相互补充、共同促进、协同发展的农民就业培训体系；加大对农转居人员、“4050”等群体和就业困难人员的帮扶力度，确保实现就业帮扶全覆盖。

推进农村养老服务体系建设。优化农村养老服务基础设施，加快养老照料中心、托老所、老年活动站、养老服务驿站建设，打造以居家为基础、社区（村）为依托、机构为支撑的三级养老服务网络，构建完善养老服务标准体系和服务规范，农村地区养老照料中心覆盖全部街镇；实施征地超转人员纳入民政的社会保险，实现与转非劳动力社会养老保险的统一保障、统一管理，有效保障征地超转人员的长远利益。

不断完善城乡社会保障体系。加强城乡统一的社会保险信息系统建设，建立健全城乡全覆盖、有衔接、机制活的一体化社会保障体系；完善城乡居民养老保险和城镇职工养老保险的衔接政策，整合城镇居民大病医疗保险制度和新型农村合作医疗制度，探索农转居随转人员等社会保障历史遗留问题解决机制，逐步缩小城乡、不同社会群体之间的差距；坚持城乡一体的最低生活保障制度，确保农村最低生活保障水平与城市同步增长，促进社会公平。

#### （六）聚焦精细治理，推动城乡社会体系融合

“十四五”时期，通过加快推进城乡社会管理体制衔接、

进一步完善党建引领下的治理机制和创新发展社区基层治理来提升精细化治理水平，不断推动城乡社会体系的全面融合。

#### 1. 加快统筹城乡社会管理。

厘清物业、社区、村集体和财政之间的关系。分类研究整建制转居过渡期内农村社会治理模式，明确物业、社区、村集体和财政经济组织的职责，村集体要积极探索壮大集体经济，持续增强村转社区发展内生动力；物业和社区居委会把握好角色定位，区别物业管理职能与社会服务职能，既有分工又有协作；政府财政给予村转社区一定支持，承担小区外的道路维护、保洁、公园管理等公共服务和公共管理职能，适当减轻村集体经济组织的负担。

加快农转居村的建并社区工作。稳妥推进丰台撤村条件及标准修订工作，加强农村社区建设，针对打破村域界限集中居住的农民新村和涉农社区推动村转社区工作，实现村党组织向社区党组织的转变、村委会向社区居委会的转变，建立社区服务站，逐步实现村级管理向社区管理过渡，推动城市管理力量和规制向农村延伸，创新城市化进程中农居交叉管理模式。

加速整建制农转居工作。按照“成熟一个，推进一个”的原则，继续加快推进整建制农转居工作；对河东地区城市化进程较快、具备一定经济实力的村，要积极引导推进整建制农转居，对河西地区要加强政策宣传，促进观念转变，待条件具备时适时启动整建制农转居工作。

加强政策宣讲与引导。加强政策宣讲，增强基层干部和群众对村转社区在区划调整、街镇向街道转制背景下的认识；就村民关心和疑惑的利益诉求点充分沟通与疏导，打消群众误解与顾虑；开展多种形式的市民化宣传教育活动，从文化、技能、法律、礼仪、思想意识和行为习惯方面引导转居农民和农村居民向城市居民过渡，实现“人的城市化”。

专栏6 “十四五”时期丰台加快整建制农转居及其村的建并社区

➤ 河东西北部：加快推进小瓦窑、周庄子、六里桥、菜户营等四个整建制农转居村的社区居委会建立工作；

➤ 河东东南部：加快推进西铁营村成立社区居委会；加强果园、东铁营、右安门与周边社区的协调；尽快解决金地润苑无社区居委会的历史遗留问题，推进撤村并社区工作。

➤ 加强统筹协调，推进马连道、分钟寺、南苑等村的整建制农转居工作。

## 2. 党建引领完善治理机制。

巩固疫情防控成果，完善村党组织领导乡村治理的体制机制。全面加强农村基层党组织对农村各类组织和各项工作的领导，全面推行村党组织书记和村委会主任“一肩挑”，建立健全以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系；运用好党建工作协调委员会、“双报到”等平台机制，将党的政治优势、组织优势、密切联系群众优势转化为乡

村治理效能；加强农村基层党组织带头人队伍建设，坚持分级分类培训；加强村级中青年人才队伍建设，健全完善村级中青年人才台账，强化实践锻炼和拜师学艺，确保后继有人；探索建立基层党组织运行情况分析研判机制，常态化推进软弱涣散村党组织整顿工作，补齐基层治理短板；深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革，把资源、服务、管理沉到乡村，以系统思维实现全要素整合、全周期管理，打造共建共治共享的乡村治理格局。

进一步强化党组织建设。充分发挥农村社区党组织的党建引领作用和党员的先锋模范作用，创新党建服务模式，丰富服务内容，提升服务质量，提高群众参与度、获得感；通过民主发动群众、组织扎根群众、服务凝聚群众、文化引领群众等一系列党建新探索、新举措，促进农转居人员、原村域回迁居民、外来居民凝心聚力，融入社区；加强村庄社区干部培训，进一步提高村庄社区干部的业务水平和履职能力；通过借调、人员交流等方式，加大村转社区与传统社区之间的干部交流，开拓村转社区干部视野，为村社区输入有丰富社区管理经验的新鲜血液，促进村转社区管理水平提升。

### 3. 创新发展基层社会治理。

深化街镇机构改革。优化调整行政区划设置和基层党组织设置，科学设置街道机构，构建简约高效的基层管理体制，健全农村基层服务体系；加大农村基本公共服务投入，推进“放

管服”改革和“最多跑一次”改革向基层延伸，赋予街镇更多自主权、增强街镇统筹协调能力，提升街镇和村为农服务能力。积极探索、创新和实践“街道管村”的体制机制，不断加强在街道管理体制下的新型农村社区自治管理，以及对农村集体经济组织、农村“三资”的监督管理，依法维护成员权益，保障集体资产保值增值，巩固和发展集体经济，推动基层党风廉政建设。

深化村民自治实践。落实“四议一审两公开”、“三务公开”制度，充分发挥街镇的审核把关作用和党员大会审议职能，加大财务公开力度，推行大额资金“逐笔公开”，让村级财务开支在阳光下运行；因地制宜建立务实管用的村规民约，实现覆盖率100%、知晓率100%；强化村规民约的遵守和落实，支持依据村规民约采取约束惩戒措施，使其成为村民自我管理、自我约束、共同遵守的行为准则。

加强乡村法治建设。推进法治乡村建设，开展民主法治示范村建设，推进乡村依法治理。充分发挥普法讲师团和村居法律顾问作用，开展法律援助服务。加强平安乡村建设，深化“一村一警”建设，持续落实党员民警兼任村党组织副书记工作机制。扎实推进阳光信访、责任信访、法治信访建设，加强人民调解工作，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。

提升乡村德治水平。积极培育和践行社会主义核心价值观，坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，推动社会

主义核心价值观有效落实，融入文明公约、村规民约、家规家训。建立新时代文明实践体系，完善中心、所、站三级组织体系。深入推进移风易俗，弘扬崇德向善、重义守信、孝老爱亲、扶危济困等传统美德，培育淳朴民风。大力开展文明村镇、文明家庭、五好家庭创建活动，加强对各类先进典型资源的统筹，“选、树、学、做”联动，不断引领社会文明风尚。完善乡村文化设施和健身体育设施，打造公共文化服务云系统和云平台，让农民共享城乡优质文化资源。

加强农村地区社会治理。建立健全实有人口管理、环境建设、区域治理等体制机制，加强农村社区服务管理，推动农村地区城市服务管理网格化体系建设；加强农村社区服务体系建设，建立以社区公共服务、公益服务、便民服务为主要内容的农村社区服务体系建设；推进农村社区组织建设，组织农民群众和社会各方面力量开展农村自助、互助和志愿服务，建设祥和、文明的新型社区。

探索数字乡村治理新模式。加快推进农业农村的现代化建设，推动乡村信息基础设施共享共建，积极提升智能化管理水平；加强基层干部和农民的信息素养培训，利用多种渠道开展数字乡村培训；促进信息化与乡村治理深度融合，提升突发公共卫生事件应急处理能力，探索“互联网+党建”、智慧党建等新模式，推动“互联网+政务服务”向乡村全面普及；加强农村技防系统建设，推进“雪亮工程”建设，提升治安防控水平；

加强虚拟社会治理，做好基层治理的网上宣导、教育与动员。

### （七）聚焦生态文明，打造低密度高品质环境

“十四五”时期，以落实人口规模调控、巩固美丽乡村人居环境治理和建设推进蓝绿交织的空间体系为突破口，进一步推进丰台城乡的生态文明建设，打造低密度高品质的环境。

#### 1. 落实人口规模调控方案。

把控农村地区人口规模。按照北京市人口调控要求和《丰台分区规划(国土空间规划)(2017年-2035年)》规划，设定农村地区人口规模的总体任务；坚持规划引领，强化依法管理，实现常住人口增速平稳下降；加强对建设项目的人口评估和交通评价、水资源评价，进一步细化人口管控的具体措施，防止人口无序聚集；探索非经济活动人口及半年以下流动人口有序分流措施，确保完成人口调控指标任务。

提高流动人口服务管理水平。加强出租房屋基础信息采集，健全人口服务管理体制机制，强化人口服务管理队伍建设，加强人口数据资源整合，开展人口数据质量分析；搭建流动人口管理平台，强化流动人口党支部建设，依托各基层党员服务中心、村(社区)党员服务站，借助青年汇、工会、群团组织等服务平台，挖掘人才资源，强化针对性教育和服务管理，吸引优秀人才参与社会治理；积极发挥行业协会等社会组织作用，实现商户、流动人口规范化管理。

## 2. 巩固人居环境治理。

重点落实生态环境治理。巩固农村地区“无煤化”工作成果，提高大气污染防治精细化管理水平，全力打好蓝天保卫战；实现农用地土壤环境质量分类管理，加强园林、设施农业等行业用地的土壤环境污染防治，确保土壤环境质量总体稳定；以马道河河道治理、永定河平原段治理为重点深入实施水体治理，改善水生态环境；启动农村地区沟渠等小微水体治理试点，将小微水体治理纳入河长制湖长制工作常态化管理；完善城乡污水收集治理体系，通过新建污水管线、改造雨污合流管线、升级扩建现有污水处理厂站等方式，基本实现建成区污水全收集全处理；落实水源地周边村庄、人口密集村庄和民宿旅游村庄的污水收集处理设施建设，结合城带村、美丽乡村建设等，加快河西地区等重点区域农村生活污水治理步伐，持续巩固畜禽养殖清退成果，不断提高污水处理率；落实《丰台区街街镇（地区）地表水环境质量考核办法》《丰台区跨街镇（地区）界水体断面补偿办法》和《丰台区村（社区）地表水环境质量评价与排名方案》，完善水环境管理机制；着力增强节水、节能、节气意识，推广使用节水节能器具，引导形成绿色生活方式。

持续巩固美丽乡村与人居环境建设。巩固优化提升丰台村庄的人居环境整治，农村公共卫生厕所达到等级标准，推动农村特色风貌塑造及乡土文化、自然景观塑造，打造具有丰台特色的“美丽乡村”体系；以优化乡村环境建设为目标，立足源

头控制，大力推进垃圾分类，垃圾分类达标小区覆盖率达到90%以上；加大农村垃圾收转运设施投入，升级改造现有垃圾中转站，建设丰台区建筑垃圾资源化处理和丰台区循环经济产业园生物物质能源中心，提升垃圾处理和转换利用能力。

### 3. 突出蓝绿交织生态建设。

加快完善绿化空间格局。按照“土地集约、人口疏解、绿地增加”的要求，加快规划绿地的搬迁腾退步伐，多渠道提高绿化面积、森林覆盖率和林木绿化率，深度拓展绿色空间，绿化覆盖率达到49%以上；绿化美化村庄街道、家庭庭院、建设环村林，建设村中绿地或小公园，打造林木葱茏、绿草如茵、景观宜人的城乡环境；提升绿地功能，争取绿地集中连片，对现有生态林进行景观提升，加大郊野公园和城市公园建设力度，充分发挥绿地的生态、社会和经济效益。

打造低密度高品质的蓝绿空间。依托南苑森林湿地公园建设和卢沟桥国家公园文化区，再现南苑湿地水网，形成滨河绿色生态走廊；高标准打造低密度高品质的蓝绿空间体系，依托北支沟、南支沟、小清河丰台段、九子河、牯牛河、佃起河等，稳步推进33km河湖岸线空间开放共享；依托小龙河、丰草河、水衙沟、旱河、马草河等实施16km河道滨水空间景观提升，建设安全保障措施和慢行系统，满足市民亲水需要。

## 五、规划实施的保障措施

### （一）组织保障

加强工作组织保障。以城乡一体化发展目标为导向，强化党建引领作用，发挥区委农村工作领导小组牵头抓总作用，形成党委统一领导、政府具体负责、农村工作综合部门牵头协调、相关职能部门紧密配合的工作格局，细化工作分解，落实任务责任制，加强考核评估，统筹推进丰台的城乡一体化发展。

完善工作运行机制。建立与城乡一体化发展相适应的运行机制和管理体制，全区各部门在区委农村工作领导小组的领导下，各司其职，互相配合，打破条块分割，加强资源整合，按照各自职责抓好具体项目、具体工作的组织实施，提高工作运行效率；支持人大、政协履行职能，发挥民主党派、人民团体和社会组织积极作用，广泛动员和引导社会各方面力量共同推进城乡一体化发展。

发挥基层组织保障作用。强化农村地区执政能力建设，完善各街道（街镇）行政管理体制和运行机制，创新基层管理服务，发挥基层组织自治作用，完善以村党组织、村委会和村集体经济组织为基本架构的村级组织配套建设，促使农村基层组织建设与城乡一体化协调发展；落实共商共治机制，构建党组织领导、社会协同、群众积极参与的工作格局。

### （二）规划保障

建立规划实施机制。根据规划总体安排，结合市、区“十

四五”时期工作部署，科学谋划农村地区年度工作任务，分阶段、分步骤落实城乡一体化发展规划；落实街镇主体责任，结合本规划，各街镇做好“十四五”期间的年度实施和落实计划；建立规划落实的信息反馈机制，推动城乡一体化取得突破性进展。

强化不同规划的衔接。充分发挥规划对城乡资源配置的引领作用，从经济社会发展全局的角度，强化不同规划间的相互衔接、同期同步。进一步完善河西地区城乡一体化与河东地区全面城市化的对接协调，实现不同区域和城乡之间的协调发展；统筹重点功能园区与农村产业、基础设施与生态环境的建设和发展，注重循序渐进、梯次实施、保障民生，科学合理安排建设时序。

完善规划项目的服务和监管。建立规划实施评价体系和监管机制，合理把握规划实施的阶段重点和建设进度，加强监督检查，促进规划及时有效地落实；加强公众参与违法建筑查处制度建设，健全政务公开和投诉举报受理制度，完善规划审批和行政责任追究制度，提高规划管理水平，维护各类法定规划严肃性。

### （三）资金保障

健全统筹城乡的投入机制。坚持政府主导、市场化运作，优化财政支出结构，增加对农村基础设施和社会事业建设项目的资金投入；支持通过统筹财政性资金和社会资金（资本），促

进形成城市反哺农村、统筹城乡的资金投入机制。

完善公共服务投入体系。建立政府财政投入稳定增长机制。保基本，优先保障基本公共服务资金的供给，使财政支出的重点放在人民群众最关心、最直接、最现实的就业就学就医、公共卫生、公共安全、社会保障以及福利救济等方面；增投入，增加财政资金投入规模。确保实现公共服务的财政投入增长幅度高于财政经常性收入增长幅度，逐步提高其占财政支出比重；促效率，提高财政资金使用效率。健全政府合理分担机制，引导社会资金参与公共服务供给。

建立资金市场化运作平台。促进建立推动城乡一体化发展的资金市场化运作平台，鼓励农村集体经济组织发展农村金融业务；研究制定相关政策措施，支持和鼓励城市优质金融服务向农村延伸；通过财政贴息、补助、奖励等措施，引导更多信贷资金和社会资金向城乡一体化项目聚集；通过多种措施，积极引导市场力量参与农村养老、职业培训等准公益性设施建设和运营，参与集体产业的培育。

#### （四）人才队伍

加强专业队伍建设。适应城乡一体化发展对人才需求结构的变化趋势，重新定位人才价值取向。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的转型发展，通过培训、引进、交流等多种方式加强队伍建设。加速汇聚科技创新高端人才，积极打造产业发展领军人才。

才，吸引和培养一批高级金融管理人才、高层次文化创意人才、一流教育人才和专业化卫生人才。加快培育具有国际竞争力的国际化人才，着力造就适应未来发展的青年英才。

加强党政管理人才队伍建设。加大城市和农村干部交流任职力度，建立党政机关和企事业单位优秀年轻干部到村（社区）任职、优秀村（社区）党组织书记到机关和事业单位“挂职”等办法；高度重视高校毕业生到农村社区任职工作，加强对大学生任职干部的招聘、使用、管理、培养工作；建立和完善农村社区党支部书记、居委会主任的任职培训和日常培训制度，提高干部队伍素质。加大财政转移支付和党费补助力度，建立农村社区干部报酬及养老保障、党员干部培训资金保障机制。

---

北京市丰台区人民政府办公室

2021年12月30日印发

---