第五章 城乡一体，构建协调融合的现代城乡体系

坚持新型城镇化和乡村振兴双轮驱动，推进以人为核心的新型城镇化，建立健全城乡融合发展政策机制，深化推进疏整促专项行动，全面提升城乡宜居品质，构建功能清晰、协调融合、共同繁荣的城乡功能体系，打造城乡发展深化改革先行区。

一、坚定不移实施疏整促专项行动

坚决服从疏解非首都功能大局，坚持疏控并举，以提促疏、以提促治，全力改善环境、消除隐患、提升功能，推动形成常态化城市治理新机制，促进减量发展和高质量发展。

（一）健全疏整促专项行动机制

强化顶层设计，制定五年专项行动和年度实施方案，健全疏整促长效管理机制。深化街面秩序治理，常态化开展背街小巷环境精细化整治提升，着力打造一批特色宜居街巷。持续推进“拔钉子”行动。加大“两违”联合巡查力度。建立健全联动执法长效机制，坚决遏制“涉地乱象”、新生违法建设和环境违法行为，深入抓好规划自然资源领域问题整改，完成农村乱占耕地建房整治，创建“基本无违法建设区”。推动京南物流基地减量减负，重点发展智慧物流、电子商务等业态，实现转型升级。更加注重优化提升实效，制定商业街区、地铁出入口等重点区域品质提升计划，推进战略留白地块绿化建设，优化城市功能、补齐服务短板。坚持国际一流标准，布局建设一批“城市家具”，发挥方便实用、装饰审美、文化传承功能。规范楼宇、地标建筑的夜景照明管理，让城市夜晚亮起来，提升城市魅力。

（二）促进人口均衡发展

严格落实人口调控责任制。优化人口结构，积极承接发展与首都定位相适应的功能和产业，有效调控产业对人口的吸纳功能，推动“人随功能走、人随产业走”，促进人口合理有序流动。科学引导人口分布，结合产业发展需要，合理规划居住功能和产业分布，引导本地居住人口就近就业，实现区域内更大范围职住均衡。加强人口服务管理，运用大数据等信息化手段，完善人口信息管理和动态监测，提高精准服务保障能力。落实国家生育政策，提高优生优育服务水平。建立健全人口评估机制，加强人口发展与重大规划、重大政策、重大项目之间的有效衔接。

（三）完善城乡建设用地减量机制

坚持减量发展，严守“双控”“三线”，强化全域空间管控，保证战略留白空间，确保城乡建设用地规模控制在319平方公里以内。综合推动拆除违法建设、集中建设区外国有城乡建设用地整治等任务，健全城乡建设用地“供减挂”“增减挂”机制，合理确定拆占比和拆建比，实现城乡建设用地和建筑规模减量。制定土地整治单元管控政策，加强非建设空间的管理。建立跨规划实施单元跨项目的实施机制，统筹加强土地资源要素、开发建设、实施时序、成本分摊等综合实施和动态平衡，促进土地资源集约高效利用。

二、着力提升大兴新城品质

突出大兴新城综合服务保障功能，实施城市更新行动，加快大兴新城西片区建设，完善团河、海子角片区城市功能，全力提升综合承载力和生态宜居品质，建成功能完备、宜居宜业的大兴新城。

（一）实施大兴新城建成区城市更新

严格落实分区规划，完成大兴新城11个规划单元控规编制，完成海子角、狼垡等6个重点功能区规划成果报审。适应新时代城市发展需求，制定城市更新专项行动计划，健全城市更新机制，统筹实施老旧小区改造、公共空间织补、街区小巷治理和老旧厂房厂区更新，完善城市功能和空间形态。抓好老旧小区改造这项民心工程，建立健全老旧小区综合整治机制，推广“片区统筹、街区更新”模式，加快建立确保微利可持续回报的利益平衡机制，撬动社会资本参与老旧小区有机更新。全面完成海子角、辛店村、车站北里1-7号楼等区域改造任务，开展街区环境综合整治和配套设施建设，切实解决水黄问题。利用边角闲置用地和低效存量用地，增加绿地广场、公共体育、公共停车、便民服务和公共安全设施，建成一批城市公共空间织补项目。实施新媒体基地、镇级工业区等区域的老旧厂房厂区和商务楼宇更新改造，开展危旧楼房改建和翻建工程，营造干净、整洁、平安、有序的居住环境。

（二）加快大兴新城重点功能区建设

增强大兴新城综合服务保障中心功能，加快大兴新城西片区、团河片区等重点区域开发进度，构建功能完备、景观优美的高品质新城。开发建设大兴新城西片区起步区，制定综合开发建设实施方案，加快义和庄、埝坛、七街地区土地上市步伐，有序实施东芦城等村庄搬迁及安置房建设，不断积蓄新城西部区域发展势能。完善团河地区城市功能，对接谋划司法单位搬迁工作，建立健全市区联动发展机制，加紧补充公共服务设施，改善京开路以东地区城市面貌。采取以公共交通为导向的开发模式（TOD模式），统筹推进大兴新城站、北京大兴站周边一体化开发，规划建设芦城南站、首都医科大学站等轨道微中心，打造功能复合、高品质、服务居民的活力中心和消费中心。

（三）打好城乡结合部改造攻坚战

加强城乡结合部地区规划管控，围绕环境和安全整治、出租房屋等重点领域，系统开展重点村庄综合治理，完善城乡结合部治理机制，大力改善环境面貌和社会秩序。研究推进金星地区、旧宫镇南街等城乡结合部村庄改造，消除治安、消防、食品、药品等各类安全隐患，同步配套基础设施和公共服务设施，促进地区转型发展。健全出租房屋管理长效机制，全面推行村民自建房屋达标出租，依法整治群租房。强化城乡结合部精细化管理，创新人员排查、房屋建设备案、联合执法等机制，推广片区联合党委、综合执法中心等治理模式，促进城乡结合部蝶变。

三、因地制宜培育城乡融合节点

发挥小城镇作为城乡融合发展的节点作用，统筹新型城镇建设，编制完成庞各庄镇等11个镇域空间规划和全部村庄规划，因势利导、因地制宜，高品质建设新市镇，培育一批特色小城镇，增强小城镇发展内生动力、吸引力和辐射力。

（一）建设大兴新城联动创新区

大兴新城联动创新区包括西红门镇、北臧村镇、黄村镇，突出与大兴新城的功能融合、空间融合和配套服务。西红门镇重点服务保障新媒体基地、北京中日创新合作示范区建设，植入商务、商业等业态，构建现代商务服务镇。北臧村镇依托生物医药基地，配建居住、康养、商业、文旅等设施，建立镇园协同互促发展新机制，建设绿色休闲创意镇。黄村镇重点服务保障大兴新城的居住、商业、商务功能，实施村庄整治、环境改善，实现产业提质增效，打造大兴新城综合服务镇。

（二）建设亦庄新城联动创新区

亦庄新城联动创新区包括亦庄镇、旧宫镇、瀛海镇、青云店镇、长子营镇、采育镇，突出与亦庄新城的产业协同、功能联动。亦庄镇、旧宫镇、瀛海镇全面融入亦庄新城发展格局。亦庄镇重点承接北京经济技术开发区的科技研发和高端制造功能，旧宫镇重点发展电子商务、科技服务业，瀛海镇重点完善基础设施和公共服务资源，促进产城融合。青云店镇、长子营镇、采育镇围绕亦庄新城配置城镇功能，推动镇级工业区融入亦庄新城产业集群体系。青云店镇重点发展乡村旅游、文化休闲旅游，完成中心镇区改造和环境整治，建设绿色田园文旅小镇。长子营镇重点发展都市型现代农业，推动“七十二连营”风情街等项目建设，促进城镇化和农业现代化融合发展。采育镇重点建设冰雪小镇等项目，持续提升镇中心区服务品质，构建京南运动和农旅休闲特色镇、城乡生态宜居新市镇。

（三）建设临空经济联动创新区

临空经济联动创新区包括魏善庄镇、庞各庄镇、安定镇、榆垡镇、礼贤镇，突出与临空经济区的产业协作和功能配套。魏善庄镇做好文化和航空服务两篇文章，重点发展临空服务、文化产业、数字经济，做实功能性新市镇，塑造南中轴文化节点、临空复合园区。庞各庄镇重点发展现代农业、航空服务、文旅休闲和金融科技，建设生态农业体验基地、智慧航空服务节点、文旅健康示范片区。安定镇重点发展临空服务、循环经济、都市农业等产业，延伸古桑文化产业链，打造航空配套服务镇、古桑休闲旅游镇。榆垡镇和礼贤镇服务保障临空经济区建设，重点发展旅游休闲、临空服务和都市农业，构建临空经济配套服务区和商务服务镇。

四、多措并举推动乡村振兴

坚持优先发展农业农村，围绕农业强、农村美、农民富，突出科技兴农，健全村庄规划机制，整治农村人居环境，促进农民增收致富，绘就具有大兴特色的乡村振兴壮美画卷。

（一）大力发展现代农业

调整优化产业结构。做实做强国家级农产品质量安全区，深入推进农业“调转节”，高标准做好“稳粮增菜“工作，增强首都保障能力。融合现代信息技术，建设智能温室、植物工厂、数字田园，推广农产品工业化生产应用场景，发展高效智慧农业。围绕西瓜、葡萄等特色农产品，培育创建农业特色品牌。着眼首都市场推进一二三产业融合，创新发展都市农业、乡村旅游等业态，深化国家级农业绿色先行区建设，实现农业生产、农产品初加工、旅游服务、乡村文化的有效衔接。建设庞采路高端特色农业产业带，通过外引高端企业、内扶优势主体，成规模发展现代农业，建成一批平原农旅特色产业项目，打造农业现代化示范区。创新精准扶持政策，发展壮大农业企业和农业合作社。

创新农林用地管理利用模式。用好点状供地等政策，在乡村配置更多产业、文化旅游、生态等功能，为农业发展提供商务、展览、教育等综合服务，增强产业用地供给的精细化程度。健全农业园区经营管理、考核评价、用地退出机制，培育和发展镇属统一经营主体，推动适度规模经营。坚持最严耕地保护制度，结合土地综合整治试点，逐步调出耕地保护空间内的规划建设用地，推进复耕复林，确保完成大兴机场专项整治任务，推动永久基本农田布局优化调整。创新农田环境管护机制，试行基本农田生态补偿机制。彻底清理涉地合同，强化农地效益综合管控，促进高效利用。探索“以林谋业”的林下经济新模式，开展林粮、林菜、林菌、林药、林花等林下种植，实现生态功能和经济价值双提升。

（二）提升乡村宜居品质

实施乡村建设行动，持续开展“百村示范、千村整治”，分批完成美丽乡村规划建设，“一村一策”实施村庄改造，建成一批特色村庄，构筑大美村庄景观。严格村庄建设管理，坚持试点先行、有序推进，引导规范农民新建、翻建房屋。强化多渠道资金筹措模式，持续补齐村庄基础设施和公共服务短板。加强美丽乡村设施投资和运营管理，建立村民积极参与、自觉维护的长效机制，努力把乡村环境改到底、改到位。常态化推进人居环境整治，优化农林废弃物处置方式和机制，推动农村第五立面整治，建设景观农田和水岸生态廊道，持续改善农村生产生活环境，构建农田、水系、村庄交融相依的生态景象。

（三）促进农民增收致富

加强农村劳动力就业创业，提高农民就业意识，完善职业农民创新创业体系，促进农民增收。保障农民合法权益，在农村土地制度改革中增加集体资产、盘活村庄资源，促进集体资产保值增值，提高农民财产性收入。开展农民就业技能培训，培育现代职业农民、农业科技型人才，推动农村劳动力就地就近就业，增加工资性收入。优化农村创新创业环境，设立乡村创业基金，培育一批扎根乡村、服务农业、带动农民的创新创业群体，吸引人才返乡，让农民在乡村振兴中发挥主人翁作用。

五、稳扎稳打创新城乡发展机制

以机制创新为抓手，深化农村土地三项制度改革，有效化解土地成本高企等突出难题，激活农村土地资源资产潜能，构建城乡融合的政策体系，为城乡一体化建设注入新动能。

（一）打造集建地入市改革升级版

**深化集建地管理制度改革。**坚持市场化发展导向，探索镇级联营公司运营管理机制创新，健全农村集体资产股份权能、产权流转交易管理体系，完善法人治理结构，通过引入第三方等方式，推动集体经济组织规范化管理，提高联营公司管理运营水平。深化土地征收制度改革，以保障公共利益、农民利益不受损为前提，采取“征地”转“集地”直接入市的模式实施供地。拓宽集建地利用途径，支持建设租赁房、共有产权房等，完善建设运营和监管机制。深化“村地区管”，探索流转土地托管等规模运营模式。

**建立健全集建地产业落地机制。**加大区级统筹使用力度，建立与国有土地一体规划、一体招商、一体布局的建设发展机制，推动成为城乡融合发展新支点、农业农村现代化新引擎。合理安排地块上市节奏和开发建设时序，加强与临空经济区、北京中日创新合作示范区、生物医药基地的建设时序有效衔接，重点发展商业、商务、科技服务等产业，实现与重点园区的产业协同发展。

（二）创新宅基地管理利用模式

**稳妥实施宅基地制度改革。**深入推进新一轮农村宅基地制度改革试点，探索所有权、资格权、使用权分置实现形式，有序推进使用权确权登记颁证，实现农村不动产权籍调查全覆盖。研究制定宅基地面积超标、一户多宅等管理利用机制。推广安定镇村庄异地迁建、西红门镇大白楼宅改等模式，实现安定垃圾填埋场7个村异地迁建入住，改善区域整体面貌。

**激活宅基地资源发展民宿旅游。**盘活现有宅基地和农宅资源，发挥当地历史文化、特色农业等优势，聚力打造永定民居、中轴驿站、凤河人家三大主题型民宿组团，培育和营建特色民宿、乡村地标建筑，形成富有吸引力的乡村体验旅游品牌。推动中国民宿设计大赛会址、非遗传习所、乡村民艺文创基地等服务设施建设，形成中华优秀民俗文化体验区，为居民提供周末休闲游憩胜地。

（三）创新城乡建设资金保障机制

加大集建地供地力度，加快资金回笼，综合实施“一库一池”以奖代补、剥离土地一级开发成本、延长贷款期限等措施，大幅降低债务包袱。盘活农村资金资产资源，发展壮大集体经济。健全跨区域资金平衡机制，深入推进农村集体资产股权融资、农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点改革。完善财政投入保障制度，建立涉农资金统筹整合长效机制，确保财政投入总量增加、结构优化。加强农村金融创新，探索开展适合新型农业经营主体的订单融资和应收账款融资，积极发展农业保险，采取融资租赁、融资担保、政策性农业保险等方式提升金融支农能力，推动形成金融服务乡村振兴“样板”。