

前 言

本规划是北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划所属重点专项规划之一，是落实市委市政府全面推进城乡发展一体化战略部署的行动计划。

本规划解决的特定问题是：围绕落实新阶段首都城市功能定位，统筹协调农业、农村、农民问题的各项规划，形成配套协调的规划集成和政策集成，达到缩小城乡差距、推进社会公平的目标。

本规划覆盖的重点范围是：本市辖区内具有至少下列特征之一的地区，即有集体所有制土地、有农业生产经营、有农村建制、有乡村集体经济组织、有户籍农业人口。目前现状为：北京郊区（不含朝阳、海淀、丰台）土地总面积 1.53 万平方公里，占全市总面积（1.64 万平方公里）的 93%。集体所有制土地 1929.3 万亩，占全市面积的 78%。2015 年建制乡镇 182 个、行政村 3936 个；行政村常住人口 593.8 万人，本市户籍农业人口 233.8 万人。

本规划编制的主导思想是：与上位规划相呼应，与平行规划相衔接，重点解决本市率先基本形成城乡发展一体化新格局后，如何落实首都城市战略定位、进一步提高城乡发展一体化水平的问题。通过健全完善城乡一体化体制机制，加大生态环境建设力度，着力解决农村基础设施、公共服务的薄弱环节，大力促进农民增收，加快产业融合发展，深化农村各项改革，不断缩小城乡差距，努力让农民享受同城里人一样的生活。

本规划编制的主要依据是：京津冀协同发展规划纲要、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；中共北京市委关于制定北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议；北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要；中共北京市委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；北京城市总体规划；北京市土地利用总体规划等。数据参考北京市统计部门和有关政府职能部门的统计数据。

本规划实施期限为 2016 年—2020 年。

一、规划背景

（一）发展基础

“十二五”时期，市委市政府把城乡发展一体化作为解决“三农”问题的根本途径，加快体制机制建设，加大投入力度，加强统筹协调，全面推进城乡一体化发展。经过五年发展，规划布局、产业发展、基础设施、公共服务、就业和社会保障及社会管理等各项城乡一体化发展任务得到全面落实，规划提出的各项目标基本完成，率先基本形成了城乡经济社会一体化发展新格局。

1. 都市型现代农业发展水平显著提高。农业调结构转方式全面推进，调减高耗水农作物 33 万亩，高效节水技术覆盖率大幅提升，农业用新水减少 0.6 亿方。农业的多功能性更加突出。设施农业面积达到 35 万亩。“菜篮子”有效供给能力稳定在鲜活农产品总需求的三分之一以上，产品合格率处于全国领先水平。会展农业强势突起，举办了世界草莓大会、食用菌大会、种子大会、葡萄大会、马铃薯大会等 5 项国际性农业重大展会。“种业之都”建设取得明显成效，种业销售额稳定在 100 亿元以上。休闲农业和乡村旅游蓬勃发展，总收入和接待游客数分别增长 56.2% 和 21.5%。2015 年规模以上农加工企业主营收入 1098 亿元，同比 2010 年增长 50.7%，农业产业化龙头企业达到 162 家，其中国家级 39 家。新增境内外涉农上市企业 2 家，新三板涉农上市企业 13 家。全市创建国家现代农业示范区工作扎实推进。农业服务体系建设不断完善。农业科技贡献率、土地产出率、劳动生产率和资源利用率不断提升。2015 年达到基本实现农业现代化程度。

2. 新型城镇化和美丽乡村建设取得显著成效。城乡统筹力度

持续加大，全社会固定资产投资投向郊区比例继续保持在 50%以上。城乡结合部地区 50 个重点村建设任务基本完成，拆迁还绿 14.2 平方公里。“一绿”地区城市化建设试点深入实施。郊区新城建设取得良好成效。小城镇产业支撑和承载能力进一步增强，48 个新型农村社区试点扎实推进。启动 1000 余个村庄建设美丽乡村，完成 48 万户农宅抗震节能改造，农村基础设施长效管护机制基本建立。山区加快转型发展，沟域经济建设取得重大进展，4.4 万山区农民顺利搬迁。

3. 郊区生态环境显著提升。全市森林覆盖率达到 41.6%，林木绿化率达到 59%。全面完成百万亩平原地区造林工程，平原地区森林覆盖率从 14.85%提高到 25%。京津风沙源治理、三北防护林建设、太行山绿化等国家级生态工程完成人工造林 28.38 万亩，封山育林 124.75 万亩。山区建成生态清洁小流域 166 条，累计治理水土流失面积 2010 平方公里。农业生态建设和面源污染治理成效显著，全面完成“十二五”时期农业水污染源减排任务。南水北调工程中线工程通水，污水处理和再生水利用三年行动计划顺利实施。“减煤换煤”压减劣质燃煤 380 万吨，农业秸秆全面禁烧。全市农林水生态服务价值从 2010 年的 8754 亿元提高到 2015 年的近 1 万亿元。全市 11 个郊区（县）被评为“国家级生态示范区（县）”。

4. 农村基础设施显著改善。由轨道交通、高速公路、新城路网、浅山区路网等构建的城乡交通路网体系已具规模。3 条连接新城的轨道交通项目建成运营，山区环线基本全线贯通。郊区公交运营线路达到 367 条，日均客运量达到 126 万人次，率先基本

实现“村村通公交”。在乡镇地区累计建成集中供水厂 136 座、村级供水站 3664 处，基本实现农村安全饮水。建成乡镇污水处理厂 48 座、村污水处理站 1001 处，郊区污水处理率达到 66.2%。生活垃圾分类收集、运输、处理工作不断加强，远郊区垃圾无害化处理率达到 98.8%。郊区能源结构加快调整，启动农村电网改造升级，6 万余农户实现“煤改电”，阳光浴室、绿色燃气等能源安居工程惠及 50 多万户农村居民。出台了《北京市人民政府关于加强农村基础设施维护和管理的意见》，城乡一体的基础设施运行管护长效机制初步建立。

5. 城乡基本公共服务均等化水平显著提高。全面推进落实城乡教育“四倾斜”政策，学前教育、中小学建设三年行动计划顺利实施，新建 65 所城乡一体化学校、105 所村办幼儿园，加固改造 100 所农村校舍，全市 16 区一次性通过全国义务教育均衡发展督导评估。建立了城乡一体的就业服务管理制度，制定城乡统一的鼓励用人单位招用就业困难人员补贴政策，城市化建设地区 836 个村的 38.4 万农村劳动力纳入城乡统一的就业失业管理体系，“十二五”时期共帮助就业和转移就业 30.8 万农村劳动力。中心城区优质医疗资源加快向郊区疏解，积水潭医院、同仁医院等城区医院在郊区建立分院。新城基本医疗和公共卫生服务体系日趋完善，乡村医生补助标准由每月 800 元调整至 1600 元。一批区级养老机构抓紧建设，新增公办养老床位 5100 余张。统筹推进城乡文化体育发展，全市四级文化设施建有率达到 98%，率先在全国实现城乡公共文化服务设施基本全覆盖。100%的镇村建有全民健身设施，涌现一批深受农民喜爱的文体活动。

6. 农民收入和农村社会保障水平显著提升。2015 年，农村居民人均可支配收入达到 20569 元，连续 7 年快于城镇居民收入增速；低收入农户人均可支配收入达到 8494 元，连续 5 年快于全市农民整体增速。推进养老保险从制度覆盖到人群覆盖，2015 年末，174.0 万农村居民参加了城乡居民养老保险，34.1 万农村居民领取了城乡居民福利养老金。城乡居民基础养老金由每月 280 元提高到 470 元，福利养老金由每月 200 元提高到 385 元。参加新型农村合作医疗的人数达到 223.9 万人，参合率为 99.3%。新农合筹资标准由 520 元提高到 1200 元。低保标准、低收入家庭认定标准和抚恤补助实现了城乡统一。

7. 农村改革取得显著进展。“土地流转起来、资产经营起来、农民组织起来”的“新三起来”工程全面实施，农村集体土地所有权确权登记颁证工作全面完成，集体建设用地使用权、农户土地承包经营权确权登记颁证工作加快推进，集体经营性建设用地入市、赋予农民集体股份权能改革等试点扎实推进，“二绿”地区乡镇统筹利用集体经营性建设用地试点稳步实施。集体林权制度改革主体任务基本完成，集体林地确权面积 1300 万亩，涉及 3274 个村、119.3 万山区农民。集体经济产权制度改革不断深化，村级完成产权制度改革比例达到 98%，全市有 326 万农村居民成为新型集体经济组织的股东，34%的村集体实现按股分红。探索农村“三资”运营监管创新，海淀区试点设立了农村集体资产监督管理委员会，集体合同清查和规范工作取得初步成效。新型农业经营体系加快构建，积极引导适度规模经营，确权土地流转达到 61.6%。合作社规模化、规范化发展加快，创建市级示范社 216

家，组建联合社 31 家。农村金融不断创新，政策性农业保险稳步推进，农业农村风险管理体系不断完善。

8. 农村基层党组织建设显著加强。深入扎实开展城乡基层党建“三级联创”活动，普遍开展了创先争优、党的群众路线、“三严三实”等党内集中教育实践活动，圆满完成村“两委”换届选举工作，软弱涣散村党组织得到全面整顿，基层服务型党组织建设全面推进，党在农村的执政基础更加稳固。市级财政对村级公益事业专项补助资金增加 50%，每年补助资金总量达到 7.71 亿元。新设立每村每年 15 万元的基层党组织服务群众专项经费。2474 个村庄实现社区化管理，建成 36 个地区（乡镇）办事处社区服务中心、3700 个村级综合性社区服务设施。村务公开和民主管理进一步加强，全面实施“村账托管”，全市农村实现村务监督委员会全覆盖。农村社会保持和谐稳定。

（二）发展形势

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，是落实首都城市战略定位、加快建设国际一流的和谐宜居之都的关键阶段，也是进一步缩小城乡差距、全面推进城乡一体化发展的攻坚时期。相对于全面建成小康社会的目标要求，郊区发展水平还有较大差距；相对于落实首都城市战略定位，郊区发展基础仍需加强；相对于治理“大城市病”，郊区承接城市功能的能力尚待提高；相对于推进区域协调发展，郊区发展水平仍然较低。

1. 在全面建成小康社会中，农村是急需补齐的最大短板。党的十八届五中全会提出了全面建成小康社会的目标要求。农业是全面建成小康社会、实现现代化的基础。小康不小康，关键看老

乡。当前，全市城乡居民收入比为 2.57:1，收入差距依然较大，农民持续增收的难度有所加大，经济薄弱地区和低收入农户增收尤为困难。与城市相比，农村的基本公共服务和社会保障水平也需要进一步提高。显然，农村仍然是北京全面建成小康社会，特别是高水平小康社会的最大短板。未来五年，全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村、在山区。必须采取多种措施，大力促进农民增收，必须在更高水平上统筹城乡发展、进一步缩小城乡发展差距。

2. 在落实首都城市战略定位中，郊区是协调发展的重要组成部分。相对于城区而言，郊区在落实首都城市战略定位和推进城乡协调发展方面，还有很大差距。当前，郊区正处于退出低端产业和引进高端产业的“换档期”，产业结构转型升级任务艰巨。农村资源、资产配置效率有待改进，农村经济发展质量和效益不是很高，农村发展活力急需激活。郊区、特别是山区，是北京重要的生态屏障和水源涵养区，但整体的生态文明建设水平还需要进一步提高。未来五年，必须加快农村地区产业结构调整，必须加快农村改革增强农村发展活力，必须进一步加大生态文明建设力度，为推进城乡协调发展和建设国际一流的和谐宜居之都提供重要支撑。

3. 在治理“大城市病”的过程中，郊区急需提升城市功能承载力。治理“大城市病”，需要在更广的空间内配置各类资源，需要进一步优化城市空间布局和产业布局。城市功能疏解的主要承接地在郊区，特别是平原地区。与城市相比，郊区的供水管网、污水管网、垃圾清运网、电网、乡村路网、互联网等基础设施建

设急需加强。未来五年，必须加快推进新型城镇化，优化城市发展空间布局，加大投入力度，大力提升郊区基础设施和公共服务水平，在缩小城乡差距的同时提高对城市功能的承载能力，为疏解非首都核心城市功能、治理“大城市病”创造条件。

二、指导思想、基本原则和主要目标

（一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持全面建成小康社会的目标要求，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持服务首都城市战略定位，努力在统筹城乡关系上取得更大突破，在破解城乡二元结构上取得更大突破，在推进城乡要素平等交换上取得更大突破，在基础设施和公共服务均衡配置上取得更大突破，在生态文明建设和共享绿色福利上取得更大突破，在实现农业现代化上取得更大突破，为北京“四个中心”和国际一流的和谐宜居之都建设提供有力支撑。

（二）基本原则

1. 以人为本，增进福祉。把促进城乡居民共同富裕、增进民生福祉、促进社会公平正义作为规划编制的出发点和落脚点，更加关注增强农村活力、增加劳动就业、均衡公共服务、完善社会保障、建设生态文明等问题，不断缩小城乡居民收入差距，不断改善农村生产生活条件，使全市居民均衡分享更多的发展成果。

2. 明确定位、发挥功能。按照《京津冀协同发展规划纲要》的功能定位，加快京郊生态环境建设和产业结构升级，在疏解非首都功能的同时着力提高郊区承载能力，加强与首都核心区和天津、河北等地的对接交流，在京津冀协同发展和城市功能疏解中，进一步提升城乡一体化发展水平。

3. 统筹推进、协调发展。进一步强化以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，进一步发挥新农村建

设领导小组领导城乡统筹发展的重要作用，进一步创新部门联动、政策集成、资金聚焦、资源整合的城乡统筹协调发展方式，进一步加快推进城乡经济社会融合发展的步伐，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成城乡互动共进、融合发展的格局。

4. 因地制宜、突出特色。要充分挖掘和发挥城镇与农村、平原与山区各自的优势和作用，科学定位郊区新城、小城镇、乡村和山区的功能，因地制宜推进一体化工作，尽力而为，量力而行。在城乡总体推进的大原则下，综合考虑规划布局、资源禀赋、产业特点、公共服务配套及群众意愿等因素，循序渐进，突出重点，分类推进，分步实施。

5. 改革引领、创新驱动。解放思想，大胆创新，在生态建设、基础设施、公共服务等领域引入新的建设经营管理模式，坚持市场对资源配置的主导作用，发挥农民的主体作用和创造精神。深入推进农村改革，促进城乡要素平等交换和合理流动，充分调动农民的主动性和积极性，保障农民利益，增强农村发展活力。

（三）主要目标

“十三五”时期，城乡一体化发展的总体目标是：经过五年努力，到“十三五”末，城乡发展一体化体制机制进一步健全，以城带乡、城乡一体、协调发展的新型城乡关系进一步完善，农村地区发展活力进一步增强，城乡居民基本权益保障更加有力，城乡公共服务更加均等，城乡居民收入水平更加均衡，城乡要素配置更加合理，城乡产业发展更加协调，实现高水平的城乡发展一体化和农业现代化，农村地区率先全面建成小康社会。具体而

言，要在以下方面取得新成果：

1. 新型城镇化和新农村建设取得新成效。新型城镇化试点工作稳步推进，城区郊区发展更加协调，郊区在城市功能疏解和产业结构调整中的作用得到充分发挥。城乡结合部建设取得明显成效，重点新城建设综合服务功能进一步提升，建成一批功能性特色小城镇，新型农村社区试点建设继续推进，建设 1500 个美丽乡村，山区发展取得新突破。进一步推进农转非工作，提高户籍人口城镇化率。

2. 提前实现农民收入翻番。坚持农村居民收入增长速度快于城镇居民，低收入农户收入增长速度快于全市农民平均水平的“两个快于”目标，提前实现农民人均收入比 2010 年翻一番。力争到 2020 年，农民人均收入达到 3 万元，低收入农户人均收入达到 1.5 万元。

3. 全面建成都市型现代农业示范区。调结构、转方式、发展高效节水农业取得显著成效，农业用新水减少 2 亿方左右。农业的生态功能更加凸显。土地产出率、劳动生产率、资源利用率、科技贡献率国内领先，农产品“三品一标”覆盖率提升到 60%以上，第一产业增加值能耗累计下降 15%。全面建成都市型现代农业示范区，实现高水平的农业现代化。

4. 基本公共服务均等化持续推进。进一步提升公共服务全覆盖水平，进一步缩小城乡基本公共服务差距。城乡教育资源配置更加均衡。加快建立城乡统一的就业失业管理制度，进一步完善城乡社会保障制度，城乡居民基础养老金和福利养老金水平稳步提高，尽快实现新农合市级统筹和即时结算，建立统一的城乡居

民医疗保险制度。

5. 农村基础设施提档升级。实施农村“六网”（供水管网、污水管网、垃圾收运处理网、电网、乡村路网、互联网）改造提升工程。行政村集中供水基本实现全覆盖，农村饮水符合国家《生活饮用水标准》。郊区污水处理率达到 90%。行政村生活垃圾收运处理率达到 100%。力争生活用能全部采用清洁能源的用户达到 50%左右，实现平原地区无煤化。行政村公共交通实现全覆盖。农村地区 4G 无线网络基本实现全覆盖。

6. 生态环境建设取得明显成效。大力拓展绿色空间，着力恢复与建设山、水、林、田、湖一体的自然生态系统。到 2020 年，全市森林覆盖率从 2015 年的 41.6%提高到 44%，林木绿化率达到 60%，平原森林覆盖率达到 30%以上。建设生态清洁小流域 200 条，治理水土流失面积 2000 平方公里，山区主要水土流失区域实现全面治理。化肥、农药利用率分别提高到 40%和 45%，都市型现代农业生态服务价值年均增长 3%。

7. 农村改革取得重大突破。全面完成农村土地承包经营权确权颁证。农村集体经营性建设用地改革试点取得明显进展。集体产权制度改革进一步深化，集体资产经营效益明显提高。农村居民的财产权、发展权得到更好保障。金融支持农业农村发展能力进一步提高。

8. 乡村治理水平明显提高。基层组织建设明显增强。农村社区综合服务设施不断改善，精细化服务管理水平不断提高。农民素质和农村社会文明程度持续提升。

三、重点任务

“十三五”时期全面推进城乡发展一体化，要坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，坚持首都城市战略定位，重点抓好新型城镇化、农民增收、农业产业结构调整、基本公共服务、基础设施提升、生态环境建设、农村改革、乡村治理等八项任务。

（一）加快推进新型城镇化和新农村建设

坚持协调发展理念，坚持走新型城镇化道路，进一步完善中心城-新城-小城镇-新型农村社区的城镇体系。充分发挥郊区在京津冀协同发展中的作用，进一步优化城市空间和产业布局。做好通州、房山、大兴新型城镇化试点工作。继续推进农转非工作，提高户籍人口城镇化率。

1. 推进城乡结合部建设。按照“一绿建成、全面实现城市化，二绿建好、加快城乡一体化”的总体目标，抓好绿化隔离地区改革，积极推进城乡结合部建设。以乡（镇）域为基本规划实施单元，分批分期全面启动“一绿”地区城市化建设，每一实施单元用3-5年的时间，拆迁建设全部完成、农民身份全部转变、规划绿地全部实现。认真落实《北京市城乡结合部建设三年行动计划（2015—2017）》，编制城乡结合部专项规划，优先推进生态建设、基础设施建设、社会公共服务设施建设、集体产业结构调整，促进人口调减、用地集约、产业升级、环境改善和农民增收。编制覆盖“一绿”和“二绿”区域的中心城区城乡结合部专项规划。基本完成“一绿”地区城市化建设朝阳区试点任务和海淀区四季青镇整建制转居试点任务，推进‘二绿’地区‘五区六镇’统筹

利用集体经营性建设用地试点，总结试点经验做法，择机将试点经验推广到其他地区。探索城镇集中建设区与周边城乡结合部改造捆绑实施政策，建立健全以基本规划实施单元进行区域统筹的机制，实施新增建设用地与现状低效用地盘活减量挂钩，完善农民转居、就业安置、基础设施建设等政策。

2. 加快新城建设。坚持以人为本、产城融合、职住平衡的发展理念，推进通州区、房山区、大兴区国家级新型城镇化试点建设，加快其它新城建设。积极发挥新城建设的带动作用，实现周边地区的城镇化和城乡一体化发展。加快建设北京城市副中心，着力推进通州区基础设施、水生态廊道和大尺度生态空间建设，加快配置教育、医疗、文化等公共服务设施，强化市级政务承载功能。确保到 2017 年市属行政事业单位整体或部分搬入取得实质性进展，带动其他行政事业单位及公共服务功能转移。加快新机场建设，发展临空经济，完善配套设施，带动城市南部地区发展。推进 2019 年世园会、2022 年冬奥会、2020 年世界休闲大会的筹备工作，带动所在区域城镇化和产业升级。

3. 分类推进建设小城镇。充分利用北京非首都功能疏解的重大机遇，调整重点镇规划布局，明确功能定位，突出特色功能，提升小城镇基础设施和公共服务水平，提高小城镇承载力，引导符合首都城市战略定位的功能性项目、特色文化活动、品牌企业落户小城镇，打造功能性特色小城镇。平原地区的乡镇，位于京津冀协同发展的“中部核心功能区”，积极承接中心城和新城疏解的生产性服务业、医疗、教育等产业项目，打造一批大学镇、总部镇、高端产业镇，带动本地农民就地就近实现城镇化。西北

部山区的乡镇，位于京津冀协同发展的“西北部生态涵养区”，重点发挥生态保障、水源涵养、旅游休闲、绿色产品供给等功能，打造一批各具特色的健康养老镇、休闲度假镇，带动农民增收。指导和支持重点小城镇加快淘汰低端产业，建立“承接目标对象清单”，积极对接从核心区疏解、符合首都城市战略定位需要的产业或者其他符合小城镇功能定位的项目。下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障等为重点，开展镇区人口10 万以上的特大镇功能设置试点，同步推进特大镇行政管理体制改革试点。

4. 推进美丽乡村建设。以新型农村社区、传统村落、美丽乡村为重点，努力建设留得住青山绿水、记得住乡愁的美丽乡村和农民幸福家园。研究制定新型农村社区建设内容和基本标准，基本完成48个新型农村社区试点工作，择机推出新一轮试点。加强历史文化名镇名村建设和传统村落保护，编制相关保护和发展规划，启动传统村落修缮保护改造试点。开展节水型村庄创建活动。支持民族乡村经济发展。启动新一轮农宅抗震节能改造工程。“十三五”期间，全市再建设1500个美丽乡村。

5. 加快山区发展。重点发挥山区生态保护、水源涵养、旅游休闲、绿色产品供给功能，提升山区生态建设水平。加强退耕还林、生态清洁小流域综合治理。建立山区生态林生态效益补偿增长机制。培育山区特色林果、林下经济、大美山水田园和休闲健康等生态友好型产业，发展生态服务型沟域经济，以抓完善、上水平、创品牌为目标，高标准建设多条生态环境优良、基础设施完善、产业特色鲜明，服务市民、富裕农民的山区沟域。探索推

进门头沟、房山、怀柔、平谷、密云等郊区与河北协同打造跨区域的沟域经济带。继续推进山区搬迁工程，加大政策集成力度，完善相关配套政策，到 2017 年底全面完成第三轮山区搬迁计划。按照“搬得出、稳得住、能致富”的要求，启动新一轮山区搬迁计划的编制和实施工作。充分发挥财政资金的引导和杠杆作用，鼓励社会资本参与山区建设，探索建立山区可持续发展基金。到 2020 年，建成一批山区特色精品小镇和山区特色生态村。

（二）提前实现农民收入翻番

坚持全面建成小康社会的目标要求，坚持共享发展理念，通过促进转移就业、加大保障力度，实施低收入农户帮扶政策，多渠道促进农民增收。坚持“两个快于”的目标，提前实现农民人均收入比 2010 年提前翻一番。力争到 2020 年，农民人均收入达到 3 万元，低收入农户人均收入达到 1.5 万元。

1. 大力促进农民转移就业。高度重视土地流转、土地征占、农业结构调整后的农民转移就业帮扶工作，全面提高农村居民就业质量。健全城乡就业困难人员长效帮扶机制，全面做实就业管理、就业服务和就业援助，加快建立城乡统一的就业失业管理制度。结合平原造林管护等公共管理服务和绿色生态建设项目，加强公益性岗位开发力度，将就业困难人员“托底”安置机制向农村延伸。开展在村集体经济组织、农民专业合作社稳定就业的农民参加职工社会保险的调研和试点工作。加大农民转移就业培训力度，提高就业技能。全面落实鼓励用人单位招用本市户籍农民的岗位补贴和社会保险补贴政策。研究制定实施鼓励农村劳动力自谋职业（自主创业）、合理引导农村就业困难人员灵活就业的

社会保险补贴政策。

2. 完善农村发展与农民的利益联结机制。促进农业农村产业融合，推进农业产业链整合和价值链提升，让农民共享产业融合发展的增值收益。鼓励发展股份合作，引导农民自愿以土地经营权等入股龙头企业和农民合作社，采取“保底收益+按股分红”等方式获得更高收益。培育新型农业经营主体，加大对各种形式的农民专业合作社、农业龙头企业、家庭农场的扶持力度，引领农民参与分享产业链收益。引导农民主动对接市场，调整产品结构，发展优质优价农产品，研究制定区域大宗特色农产品价格调控机制，提高农民家庭经营收入。在新型城镇化和美丽乡村建设中，让农村集体经济组织和农民更多参与农村生态环境、基础设施、公共服务等项目建设，获得更多经营收益和劳动报酬。探索盘活农民闲置住房，发展旅游养老业。结合农村集体经营性建设用地制度改革，让农民更多分享土地增值收益，增加农民财产性收益。深入推进集体产权制度改革，制订支持集体经济组织做大做强的有关政策，完善其市场主体地位，创新经营模式，提高经营管理效益，增加农民集体股权收益。探索建立绿色生态为导向的农业补贴制度，提高生态补偿标准，提高农村社会保障水平，增加农民转移性收入。实施农村产业融合发展试点示范工程。各项财政支农资金使用要与农民收入增长支持政策体系相联系。

3. 着力推动低收入农户增收和低收入村发展。认真贯彻落实《中共北京市委北京市人民政府关于进一步推进低收入农户增收及低收入村发展的意见》，加强组织领导，加大工作力度，实现低收入农户收入增速快于全市农民平均水平，力争 2020 年人

均可支配收入达到 1.5 万元；现行标准下的低收入村全部消除。

推进分类帮扶。调整提高低收入农户和低收入村认定标准，对全市 20 万户、50 万人的低收入农户和 500 个左右的低收入村建档立卡，精准帮扶，定点帮扶。通过扶持产业帮扶一批、促进就业帮扶一批、山区搬迁帮扶一批、生态补偿帮扶一批、社会保障兜底一批、社会力量帮扶一批的“六个一批”分类帮扶措施，进一步推进低收入农户增收工作。加强社会帮扶，健全党政机关、部队、人民团体、国有企事业单位定点帮扶机制，实现低收入村定点帮扶全覆盖。鼓励民营企业、社会组织、个人等社会力量参与低收入帮扶工作。

强化政策保障。发挥政府投入在低收入农户增收工作中的主体和主导作用，市级加大投入力度，安排资金重点扶持低收入村、低收入农户产业发展项目，鼓励有条件的地区按照统一规划、统筹建设的原则，通过异地联建、联购经营性物业等多种形式，增加低收入村集体资产和物业经营收入。市、区各部门安排的各项惠民政策、项目和工程，要最大限度地向低收入村和低收入农户倾斜。探索资产收益扶持政策，在不改变用途的情况下，财政资金投入农村项目形成的资产，具备条件的可折股量化给低收入村和低收入农户。加强组织领导，建立市级统筹、区负总责的领导体制和精准帮扶的工作机制，建立健全监测、考核和奖励机制，落实工作责任，加强监督考核。

4. 提高生态林补偿标准和生态林管护员补贴标准。生态林是郊区农民，尤其是山区农民及其集体组织的重要财产权益。要建立健全生态补偿动态增长机制，提高补偿标准，充分发挥生态资

产作用，体现生态林生态服务价值，并以此作为促进山区农民增收的一项资产收益扶持制度，在推进生态文明建设中促进农民增收。逐步实现山区生态林管护员补贴达到全市最低工资标准。鼓励郊区创新生态林管护体制机制，积极探索生态林管护人员“员工化”，签合同、上保险、保工资。

（三）全面建成都市型现代农业示范区

坚持绿色发展理念，坚持都市型现代农业发展方向，坚持产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路，更加强化生态功能，更加突出产业融合发展，在发展方式转变、农业结构调整、生产效率提升、服务城市功能、农业业态多样化、农业信息化、区域协同发展等方面继续处于全国领先水平，农产品质量和食品安全获得充分保障。到 2020 年，全面建成都市型现代农业示范区、高效节水农业样板区、京津冀协同发展引领区，实现高水平的农业现代化。

1. 深入推进农业结构调整。全面落实《中共北京市委北京市人民政府关于调结构转方式发展高效节水农业的意见》。加快实施地下水严重超采区和重点水源保护区农业结构调整方案，有序调减畜禽养殖总量。严格耕地保护，加强设施农用地管理，禁止非农生产。划定永久基本农田。到 2020 年，全市粮田、菜田、果园面积分别稳定在 80 万亩、70 万亩和 100 万亩，生猪、肉禽年出栏量分别调减 1/3、1/4。发展高效节水农业，在 250 万亩农业生产空间内，实现高效节水设施和农用机井计量设施全覆盖。继续强化农业节能工作，推广农业生产节能设施设备，提升低耗高效农业设施比例。全面推进种植业农艺节水，推广实施水

肥一体化。实施农村水价改革，推动建立农村用水收费制度。强化农村用水户管理，全面推动节水型区创建。进一步发挥农民用水协会作用，整合农村管水员队伍，加强能力建设，适当提高管水员补贴标准。到 2020 年，农田灌溉水有效利用系数从 0.7 提高到 0.75，农业用新水从 7 亿方降到 5 亿方。定期发布北京农业“三率”监测报告，有针对性地引导各郊区、农业各行业实现提质增效。

2. 提高“菜篮子”安全保障水平。严格落实“菜篮子”行政首长负责制，继续实施新一轮“菜篮子”工程，加强“菜篮子”基地建设，切实提高首都鲜活农产品日常供应能力、应急保障能力及质量安全水平。全面实施菜田补贴。着力打造一批能够规模生产、具有品种优势、品牌优势的专业村镇和蔬菜产销主体。发展工厂化蔬菜、食用菌生产。实施畜禽良种工程，推动畜牧业规模化、标准化发展和绿色健康养殖。加大标准池塘改造，推广工厂化节水池塘养殖和生态养殖。完善农产品质量安全检验检测体系，提升农产品质量和食品安全水平，大力推进农业标准化生产，农产品“三品一标”覆盖率提升到 60%以上，打造“北京安全农业”品牌，建立健全农产品质量和食品安全信息平台，推进“全国农产品质量安全县”创建。进一步完善动植物疫病防控体系。

3. 加快种业之都建设。积极推进现代种业发展，重点围绕农作物、畜禽、水产和林果花卉四大种业，发挥首都科技和人才优势，强化种业公益性基础性研究，构建以产业为主导、以企业为主体、产学研相结合、育繁推一体化的现代种业体系。加快国家现代种业创新示范区建设，推动农作物品种权交易中心建设，加

强种业国际合作交流，打造全国种业创新中心、交流交易中心和企业聚集中心。到 2020 年，种业销售额达到 150 亿元以上。

4. 推进农业产业化发展。延伸农业产业链，重构农业价值链。积极培育龙头企业与农产品品牌。大力支持国有涉农企业和供销社在农业产业化方面发挥引领、示范作用。重点打造一批年销售收入超过 100 亿元的领军龙头企业，通过“企业+合作社”、“企业+基地”等方式，提高龙头企业整体带动水平。扶持一批具有上市潜力的龙头企业走向资本市场，增强发展潜力。发展一批农业产业化示范基地，增强集聚效应。培育一批高端、优质、安全的农产品品牌，提升品牌知名度。带动一批从事农村生产、加工、服务业的农户，促进农民增收。

5. 大力发展休闲农业和乡村旅游。落实《京郊旅游发展纲要（2015-2020 年）》，大力发展休闲农业和乡村旅游。“十三五”期间，京郊旅游接待人次年均增长 5%，旅游收入年均增长 8%左右，人均消费年均增长 3%左右、达到 600 元/人，旅游从业人员超过 10 万人。

提升旅游硬件建设。加大农田景观、村落景观、廊道景观建设，支持乡村旅游重点村开展旅游规划设计，加强古村落、旅游步道建设，完成浅山休闲旅游步道体系建设，打造一批主题突出、特色鲜明、多层次、多模式的农田景观，建设一批集聚连片的休闲、观光、文化传承农业示范区，集中改造、建设一批民俗旅游村落和旅游小镇，推动乡村旅游从“观光采摘游”向“休闲度假游”转型升级。加强休闲农业经营场所的游客综合服务中心、公共卫生间、停车场、垃圾污水处理、农事景观观光道路、信息网

络等基础设施建设。

强化旅游服务体系。积极推进乡村旅游产品与互联网的全面对接，开展形式多样的线上线下宣传活动。加强京郊旅游人才培训。加大对休闲农业的信贷支持，探索休闲农业多元化投融资机制。强化行业运行监测分析，建立完善的休闲农业监测统计制度。开展休闲农业公益性宣传推介，扩大休闲农业的影响力。

加强旅游示范品牌建设。推进星级民俗旅游村、民俗旅游户、休闲农业园示范创建工作。打造一批乡村美食、创意产品、农事活动等特色乡村旅游品牌。鼓励休闲农业与乡村旅游企业参与有关标准体系认证。

积极拓展休闲农业新业态。积极推广校园农业、阳台农业、庭院农业、社区农业等城市农业业态。继续办好北京农业嘉年华，全力做好世界园艺博览会、世界月季洲际大会、国际作物科学大会、世界休闲大会等农业展会的筹办工作。

研究制定相关扶持政策。采取以奖代补、先建后补、财政贴息、产业投资基金等方式扶持休闲农业和乡村旅游发展。支持通过土地流转，扩大民俗村、民俗户发展休闲旅游规模。创新机制，引入高端外部资本，加大与村集体合作开发旅游资源力度。加强乡村旅游专业合作社建设，提高乡村旅游业的组织化程度。休闲农业用水用电享受农业收费标准。土地利用总体规划中统筹考虑休闲农业和乡村旅游项目合理用地需求。

6. 加强农业科技和流通体系建设。加快北京国家现代农业科技城建设。积极打造京津冀现代农业科技创新制高点，在农业节水、高产高效、质量安全等重点领域开展共性关键技术的研发与

应用。深化农业科技体制机制改革,强化技术创新市场导向机制,健全科技成果转移机制和科技人员激励机制,加快推进具有自主知识产权的农业新品种、新技术、新成果的转化应用。健全“一主多元”的农业技术推广体系,加强现代农业科创团队和全科农技员队伍建设,鼓励和支持农业科研院所、高等学校与新型农业生产经营主体进行对接,积极推行推广型教授、推广型研究员制度,优化农业科技人才队伍。加快北京农产品现代流通体系建设,大力推进农产品流通基础设施升级改造,加快建成北京鲜活农产品流通中心,加快区域性农产品批发市场承接平台建设,构建环京津一小时鲜活农产品物流圈。创新农产品流通方式,推进涉农电子商务平台建设,加快实现农产品交易方式的多元化和现代化。建立和完善本市大宗、特色农产品调节、保障机制,确保农民增产增收。

7. 实施“互联网+”农业建设工程。充分发挥北京在互联网产业上的资源优势,围绕农业生产、经营、管理、销售、服务等环节,应用大数据、云平台、物联网、移动端等互联网技术工具,使互联网成为服务农业全产业链的重要手段。推进智慧农业建设,以大田、设施蔬菜标准园、农业生态园、规模化养殖场、农机智能装备等为重点,实现农业生产方式的智能化、精细化、精准化。积极引导和支持农产品电子商务,鼓励各类新型经营主体在农产品流通中运用电商技术,建成一批交易活跃、稳定运营的涉农电子商务平台,开辟农产品流通新渠道。加强农产品市场监测预警,制定统一标准,加强信息采集,构建农产品价格预测系统、风险预警系统。强化农业信息服务,构建农业信息资源共建

共享模式，完善农业电商综合服务平台，提供农业科技、市场信息、郊区资源、农产品质量追溯等综合服务。

8. 促进京津冀农业协同发展。探索建立京津冀农业协同推进机制，推动三地产业统筹布局、联动发展。建设环京津鲜活农产品基地，鼓励本市种植、养殖企业与津冀开展有效对接，建立直接或紧密型的蔬菜和“肉、蛋、奶”外埠生产基地，建立京津冀优质渔产品养殖基地。推进京津冀农业安全合作，努力推进统一标准化体系和检测结果互认，完善区域农产品质量安全监管体系，建立农产品质量安全信息共享平台，逐步实现京津冀动物防疫一体化。拓展京津冀休闲农业与乡村旅游半径，联手打造一批旅游景观和基地。推动京津冀“互联网+”协同发展，建设农业协同平台和农业资源平台，促进三地农业信息化协同发展。构建京津冀农业协同创新链，健全京津冀协作联合攻关机制，加大北京农业高新技术向津冀的推广辐射力度，加快农业科技成果转化。

（四）推进基本公共服务均等化

坚持共享发展理念，提升基本公共服务全覆盖水平，进一步缩小城乡差距，不断推进教育、医疗卫生、文化体育、养老、社会保障等基本公共服务均等化。

1. 推进城乡教育资源均衡配置。构建以公共财政投入为主的农村地区学前教育体系，新建一批村办幼儿园，基本实现户籍儿童学前入园全覆盖。加强城乡基础教育均衡配置，支持各区开展集团化办学、学区制管理等改革试点。引导教师在城乡间合理流动，将优质教育资源向农村延伸。推动部分高校疏解项目落地郊

区。继续实施高招“农村专项计划”和“3+2 中高职衔接试点项目”，郊区高考升学率达到 80%左右。实施“高等技术技能型人才贯通培养计划”。通过科技入户、集中培训、现场指导、技术服务、田间学校、远程教育等方式，开展农业生产技能培训和新型职业农民培养。

2. 提高农村医疗卫生服务水平。推进优质医疗资源向郊区转移，继续推进医联体建设，科学规划、合理布局村级医疗卫生服务机构，让京郊农民更便捷地享有优质医疗服务。着重加强农村地区医疗队伍建设，研究通过政府购买服务等方式，优先从本市退休医务工作者中聘用乡村医生，鼓励大中专医学毕业生到乡村工作，多渠道解决农村医务人员不足问题。加大农村乡镇卫生人员定向培养力度。进一步提高乡村医生待遇水平，研究建立基层医疗卫生岗位津贴制度，吸引、留住医疗人才。

3. 加强文化体育建设。着力建设覆盖城乡、布局合理、功能健全、实用高效的公共文化体育服务体系。以农村居民实际需求为导向，继续完善农村基层文化体育设施，深入整合文体设施资源，提高文化综合服务能力，因地制宜开展群众喜闻乐见的文体活动。加强农村群众文化体育队伍建设，扶持农村地区品牌活动，推进文化特色村和体育特色乡镇建设，促进农民身心健康。

4. 提高农村养老服务水平。科学应对人口老龄化，完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、社会保障为支撑的养老服务体系。引导农村地区依托行政村、较大自然村，利用自家农家庭、村活动中心等场所，建设托老所、老年活动站、村养老服务站等养老设施，为农村老年人提供日间照料、健康管理、精神关

怀、养老助残、文化娱乐等居家养老服务。通过购买服务、股权合作、建立专项扶持资金、鼓励社会力量参与养老服务等方式提高农村养老服务水平，让农村老年人安享晚年。

5. 稳步提高农村社会保障水平。继续提高基础养老金和福利养老金水平，完善城乡居民养老保险缴费激励机制、待遇调整机制及社会养老保险制度衔接办法，巩固城乡居民养老保障制度全覆盖成果。建立健全新农合筹资标准稳定增长机制，落实好重大疾病保障政策和大病保险制度，研究推动新农合综合支付方式改革试点工作，尽快实现新农合市级统筹和即时结算。到 2020 年，实现城乡居民养老保险市级统筹管理，建立统一的城乡居民医疗保险制度。

6. 完善城乡一体的社会救助体系。建立健全以城乡低保制度和特困人员供养制度为基础，医疗、教育、住房等专项救助制度相配套，临时救助和社会互助制度为补充的全方位、多层次的城乡社会救助体系。完善最低生活保障认定条件，加强最低生活保障对象动态管理，积极推进特困人员供养标准城乡统筹。完善专项医疗救助政策和特困人群临时救助政策。积极引导和支持低保、特困、优抚对象参保，以解决其后顾之忧，提高其生活保障水平。积极实施农村精准救助，确保救助对象精准识别、救助措施到位、救助流程精准高效。到 2020 年，基本解决农民因病致贫和因病返贫问题。

（五）实施基础设施改造提升工程

坚持协调发展理念，进一步加大公共财政投入力度，突出重点，补足短板，优化提升农村基础设施建设水平，使农村居民同

样享受城市居民的生活设施便利，提高郊区对城市功能的承接能力和服务城市的综合能力。到 2020 年，完成农村“六网”（供水管网、污水管网、垃圾收运处理网、电网、乡村路网、互联网）改造提升工程。

1. 提高集中饮水普及率。因地制宜建设集约化供水单元，行政村集中供水基本实现全覆盖，实施农村饮水安全巩固提升工程。加强农村供水设施建设，通过新建、改扩建集中供水厂，达标改造村级供水站，更新改造供水管网，推进单村供水站稳步向联村供水站过渡，实现市、区、乡镇、村庄一盘棋的供水格局。全面提高农村饮水安全保障水平，农村地区饮水符合国家《生活饮用水标准》。

2. 提高农村生活污水处理率。统筹规划农村污水处理设施布局，因地制宜开展农村地区污水处理设施建设。探索适合农村污水处理特点的建设、运营、监管、收费机制，积极吸引社会力量参与项目建设、运营。城乡结合部、水源保护区、民俗旅游区村庄等率先实现污水处理设施全覆盖。加强农村污水处理设施建设，扩大既有城镇污水处理设施服务范围。到 2020 年，郊区污水处理率达到 90%。

3. 积极推进农村垃圾全处理。按照“户分类、村收集、镇运输”的模式，完善农村地区垃圾清运体系，提升清运能力。完善村级收集站、镇级转运站及运输车辆等设施设备建设，全面取缔露天垃圾池。加强源头控制，促进垃圾分类。健全农村环卫管理机制，落实管理责任。推进农村地区环卫作业专业化和机械化水平。到 2020 年，行政村生活垃圾无害化率基本达到 100%。

4. 以电网改造为重点推进农村能源结构调整。以电网改造为重点，多能联动，实施“煤改清洁能源和减煤换煤”工程，加快推进农村地区能源结构调整。“十三五”期间，全市完成60万农户“煤改电”工程，户均变电容量达到9千伏安。继续在具备管网条件的行政村推进接通天然气工程，完成5万农户“煤改气”工程。大力推广太阳能、沼气、地源热泵等多元能源供应体系。对满足通气条件乡镇范围内的燃煤供热设施全部实施“煤改气”改造工程。加快推进农村采暖用能清洁化。推动农业企业、农业设施用能结构调整，禁止使用劣质煤。加大使用清洁能源、新能源的补贴力度。到2020年，实现平原地区农村“无煤化”，力争全市生活用能全部采用清洁能源的农户达到50%左右，打造一批无煤村和无煤乡（镇），支持郊区建设无煤区。

5. 提高乡村路网承载力。加快郊区铁路和轻轨建设，实现区区通轨道。完善远郊区区域路网，加快山区道路建设，打通山区各区之间的交通阻隔。提高农村公路技术等级，重点新、改、扩建县乡公路300公里以上，完成大修乡村公路3000公里以上，对低荷载、老旧桥梁进行改造。到2020年，全市乡村公路（PQI）中等路以上比例保持在90%以上。研究建立全市统一、规范的郊区客运行业管理体系，研究制定市区两级财政共担的政策性亏损补贴机制，引导郊区客运健康发展。到2020年，力争每个郊区至少建有一个三级以上道路客运站场或客运枢纽，实现建制村村委会2公里范围内设置农村客运站点。加快推进京津冀省际毗邻地区主要通道客运班线公交化改造，到2020年实现与津冀农村公路全面对接。

6. 加快农村信息化建设。优化提升农村信息基础设施，“宽带北京”建设覆盖乡村，推进光纤进村入户行动。深入推进互联网在农村社区管理服务中的应用，推进智慧乡村建设和“信息进村入户工程”，为农民提供更加便捷、成本更低的网络服务。对农民开展手机应用和信息化能力培训，提升农民利用现代信息技术发展生产、便利生活和提升致富的能力。到 2020 年，基本实现 4G 无线网络农村地区全覆盖，率先在农村社区服务中心等公共场所实现免费无线上网服务。

7. 健全完善农村基础设施运营管护机制。认真落实北京市新农办《关于进一步加强新农村建设下划资金使用管理监督考核的意见》，新农村建设下划资金应主要用于已建成设施的运行维护，确保农村街坊路、供水、污水处理、垃圾处理、公共厕所、大中型沼气站、生物质气化站、太阳能浴室、路灯等设施设备的正常运行。采取政府出资购买服务等多种方式，建立稳定的管护队伍。完善公共设施管护制度，制订管护标准，完善考核机制，确保农村基础设施的长效管护和有效运行。结合实际，逐步将农村基础设施和公共服务设施运行纳入城市市政管理范围。

（六）加快推进生态环境建设

坚持协调和绿色发展理念，深入推进生态文明建设，继续加大京郊绿化造林力度，继续加大京郊环境整治力度，继续加大水源涵养和水系治理力度，逐步恢复山、水、林、田、湖一体的自然生态系统，增强园林绿化系统碳汇能力，积极构建京津冀一体的区域生态景观网络，为实现蓝天常在、青山常在、绿水常在的美丽家园奠定坚实基础，为首善之区打造强有力的生态屏障，为

广大市民提供绿色福利。

1. 加快郊区森林绿地体系建设。构建城镇公园绿地系统。积极推动新城和乡镇休闲公园建设，全市公园绿地 500 米服务半径覆盖率达到 85%，42 个重点小城镇“一镇一园”全覆盖。推动“一绿”、“二绿”地区疏解腾退建绿，重点加大城乡结合部、“一绿”朝阳 6 个城市化试点乡和“二绿”6 个新型城镇化试点乡绿化建设。继续推进村庄街巷绿化、房前屋后边角地绿化和庭院绿化。在稳步推动八达岭国家公园体制试点区建设的基础上，积极推动构建野三坡-百花山、雾灵山区域等环首都国家公园体系。

完善平原绿色空间布局。继续推进实施 38 万亩平原地区造林绿化工程。推进北京新机场、2019 年世园会、2022 年冬奥会等重点功能区高品质绿化，形成一批景观优美、功能丰富的大尺度公共绿地。力争 2017 年前，完成 1000 公里市级绿道建设，2020 年以前完成全部区级绿道建设，完善全市绿道体系，满足市民绿色休闲需求。

巩固山区绿色生态屏障。继续推进京津风沙源治理、三北防护林建设、太行山绿化等重点生态工程，继续开展废弃矿山生态修复治理工作，实施 20 万亩宜林荒山绿化、100 万亩低效林改造和 300 万亩森林健康经营林木抚育工程，全市宜林荒山绿化和关停废弃矿山生态修复基本完成。建设 10 条浅山休闲游憩景观带，提高山区森林的休闲服务功能。

2. 加快农业面源、点源污染治理。严格落实《北京市新增产业的禁止和限制目录（2015 年版）》，不再新增一般畜禽养殖业和水产养殖业，加大存量养殖企业污染治理力度，实现全部达标

排放。全面推进农业面源污染防治，做好畜禽粪污治理，农药利用率从 2014 年的 39%提高到 45%，化肥利用率从 2014 年的 27.2%提高到 40%，做好秸秆和原料绿化废弃物的禁烧与综合利用、冬春季裸露农田覆盖等工作。建立健全农田土壤环境质量监测网络，开展全市农田土壤环境质量状况调查，到 2020 年，监测网点覆盖率达到 95%，种植业符合国家土壤环境质量的农田面积占全市农田面积 90%以上。全面杜绝秸秆、园林绿化废弃物焚烧。因地制宜开展秸秆、畜禽粪便等农业废弃物资源化利用，实现农业的减源增汇。

3. 加快郊区水源涵养和水系治理。加大水源保护和水源涵养力度。实施农业灌溉减采工程，逐步实现地下水采补平衡。完成重要地表水源地、应急水源地、地下水源地、南水北调等各类水源地保护区划定。强化饮用水源保护，在重要水源区上游和源头全面实施生态清洁小流域建设，实施密云、官厅、怀柔等水库库滨带建设。到 2020 年，建设生态清洁小流域 200 条，治理水土流失面积 2000 平方公里，全市山区主要水土流失区域实现全面治理。

推动重要河湖水系治理还清。继续推动永定河、北运河、潮白河三大干流河道水生态恢复。重点加强郊区城乡结合部水环境治理，充分利用再生水，对 85 条（段）、392 公里黑臭水体进行治疗。以北京城市副中心、世园会周边、北京新机场周边等区域为重点，加大新城和重点功能区的河道截污、防洪达标、河滨带绿化力度。

恢复建设集中连片湿地。恢复湿地 8000 公顷、新增湿地 3000

公顷。重点打造北部地区妫水河-官厅水库、翠湖-温榆河、潮白河、沟河，加快湿地恢复和建设。南部地区，以房山长沟-琉璃河、大兴长子营、通州马驹桥-于家务为节点，在本市京津保中心区过渡带恢复和建设大面积、集中连片生态湿地和湿地公园。同时，以北运河湿地、永定河下游区域和延-怀盆地湿地为重点，积极推动京津冀区域大尺度湿地恢复和建设。

4. 加快生态文明制度建设。深入落实北京市委市政府《关于全面提升生态文明水平推进国际一流和谐宜居之都建设的实施意见》，健全自然资源资产产权制度，建立统一的确权登记系统和权责明确的自然资源产权体系。健全完善都市型现代农业生态服务价值评价指标体系。加强生态保护红线管控，按照山、水、林、田、湖一体建设的要求，建立多规合一的空间规划体系。研究编制京津冀生态空间规划。

完善资源总量管理和全面节约制度，完善最严格的耕地保护制度，划定永久基本农田。以水定城、量水发展，实施最严格的水资源管理制度，实施用水管控。引导社会资本参与生态文明建设，完善投融资体系。改革和完善生态资源、生态设施的管理和维护机制，确保正常发挥作用。

5. 推进生态建设京津冀协同发展。推动京津保中心区过渡带退耕还林、退耕还湿。加强跨区森林防火、农业林业有害生物防治等联防联控。协同构建京津保森林湿地群，围绕建设张承生态涵养区，实施京冀生态水源保护林建设，构建森林资源一体化保护的环首都生态安全圈。建立京津冀及周边地区水污染防治联动协作机制，重点完善监测预警、信息共享、应急响应等工作机制。

协同张家口、承德地区共同开展饮用水水源地保护，合作建设生态清洁小流域，推进永定河、北运河、潮白河等跨界河流的绿色生态河流廊道治理和水系连通工程。推进京津冀周边地区秸秆综合利用以及畜禽粪污治理，开展生态农业领域联合执法。推动北京市密云、怀柔、延庆和河北省承德、张家口共建生态文明先行示范区。编制实施区域大气污染防治中长期规划，完善京津冀大气污染防治联防联控协作机制。

（七）全面深化农村改革

坚持创新发展理念，深入推进土地流转起来、资产经营起来、农民组织起来，认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《深化农村改革综合性实施方案》，全面深化农村改革，增强农村发展活力，保护和实现好农民财产权、发展权。

1. 进一步加强农村土地承包流转管理。建立健全农村土地承包经营权登记制度。基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。做好土地承包经营权登记颁证与不动产登记工作的有效衔接。加快建立健全全市统一的土地承包经营权信息平台。

引导土地经营权规范有序流转。切实加强土地经营权流转的管理和服务，通过新增补贴向农业经营者倾斜等措施，引导和鼓励土地经营权向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式的适度规模经营。加强工商资本租赁农地监管和风险防范，建立健全农村土地承包经营权纠纷调解仲裁体系。

2. 稳步推进农村建设用地制度改革。结合城市总体规划修编工作，加快编制集体建设用地规划，拓展农村集体经济发展空间，为郊区农村承接高端、高效产业创造条件。建设农村集体建设用

地使用权数据库。

积极推进农村集体经营性建设用地入市等试点工作。组织完成大兴区农村集体经营性建设用地入市试点，促进集体建设用地集约节约利用。加快建立农村集体经营性建设用地入市增值收益分配制度，探索建立城乡统一的土地交易平台。开展村庄地籍调查工作，保障农户宅基地用益物权。积极推进有组织地盘活农村闲置房屋发展养老和休闲旅游产业试点。

保护集体土地合法权益。按照中央统一部署，进一步完善征地制度，完善兼顾国家、集体、个人的土地征收增值收益分配机制，提高被征地农民社会保障水平，分类实施有针对性的社保政策。

3. 深化农村集体产权制度改革。巩固集体经济产权制度改革成果，健全和完善民主管理架构，规范运行管理，加快推进按股分红。认真组织完成赋予农民对集体资产股份权能改革试点，建立健全农民对集体资产股权占有、收益、有偿退出和继承机制，慎重探索集体资产股权抵押、担保机制。加快推进重点地区乡级产权制度改革。按照国家总体安排，结合本市实际，加快推进农村集体经济组织立法工作。深化集体林权制度改革，在集体林权流转试点基础上，创新山区生态林经营管理体制机制。

探索创新集体资产管理体制机制。进一步建立健全农村集体资产内部民主管理、监督和决策机制，采取在线审计、实地审计、重点审计、巡回轮流审计以及干部离任责任审计相结合等多种方式，加大审计力度，全面加强农村集体资产监督管理。大力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。进一步完善和规范农村产权流转交易市场建设，一定数额的集体资产必须通过农村产权流转交易市场流转交易。

发展壮大农村集体经济。完善相关制度，赋予集体经济组织健全的市场主体资格。围绕土地、规划、金融、财税等方面，制订支持集体经济做大做强的针对性政策。简化集体产业项目用地手续。鼓励集体资产以入股、合作、租赁、专业承包等形式开展经营方式创新，提高集体资产经营效益。鼓励集体经济组织通过建立发展基金等多种方式参与土地开发和项目建设。探索建立财政扶持的产业项目资金按一定比例由村集体经济组织及其成员持股，参与分红。探索政经分开的实现形式，逐步剥离集体经济的社会性负担。

4. 加快培育建设新型农业经营体系。加快培育新型农业生产经营主体，构建集补贴、金融、保险和设施用地为一体的新型农业经营主体培育政策体系。深入推进农民合作社示范社培育创建工作，引导发展联合社，支持其开展农社对接和发展农产品加工流通。开展新型农业经营主体培训工作。总结试点经验，支持和鼓励各区加快发展家庭农(林)场。支持符合条件的新型农业经营主体优先承担涉农项目和开展代耕代种、联耕联种、土地托管等专业化规模化服务，新增农业补贴向新型农业经营主体倾斜。落实农业部等五部门发布的《金融支持新型农业经营主体共同行动计划》，加大金融支农工作力度。加快推进供销合作社综合改革，提升服务郊区农业农村水平。

创新农业社会化服务机制。建立健全覆盖全程、综合配套、

便捷高效的社会化服务体系。充分发挥公益性服务机构作用，大力培育多种形式的农业社会化服务组织。鼓励和支持科研院所、企业、社会组织等为新型农业经营主体提供社会化、公益性服务。开展政府向农业经营性服务组织购买公益性服务机制创新试点。

加快培育新型职业农民。将职业农民培育纳入国家教育培训发展规划，把职业农民培养成建设都市型现代农业的主导力量。制定职业农民培养规划和支持政策，支持农业院校办好涉农（林）专业，健全完善农广校体系，定向培养职业农民，经过 5 年时间使新型农业经营主体带头人基本得到培训。鼓励和吸引投身农业农村发展的农村青年、返乡农民工、农技推广人员、农村大中专毕业生和退伍军人等加入职业农民队伍，创办家庭农（林）场、领办农民专业合作社、创立农产品营销企业和农业社会化服务组织。探索建立专业农业工作者的职业制度及准入、退出、继承等机制。

5. 深化农村金融改革创新。着力构建“全方位、多层次、针对性强、覆盖面广”的农村金融体系。加大金融支持新型城镇化和新农村建设力度。着力做好城乡结合部建设融资工作，支持发展各类涉农开发基金。探索发行小城镇建设专项债券。总结推广金融支持集体经营性建设用地统筹利用试点经验。积极开展新型农村合作金融试点。

加大金融支持现代农业发展力度。继续支持涉农企业上市融资。持续发行涉农中小企业集合票据，做好涉农企业和农民专业合作社贷款贴息工作。积极开展承包土地的经营权抵押担保贷款试点工作，扩大林权抵押贷款规模，推行大型农机具融资租赁试点，推广保单质押贷款。稳妥开展农民专业合作社内部信用合作。

提高农村基本金融服务水平。继续实施“村村通工程”，便利农民支付结算。深入开展“金融知识下乡”活动，提高农民金融素养。支持金融为农户和集体经济组织提供符合农民、农村特点的综合性金融服务。

支持其他金融要素发展。支持政策性农业担保公司发展，实现农业担保业务在涉农区全覆盖。完善财政出资的农业投资机构管理体系。发挥好农业投资基金的作用。加快要素市场建设，引导农村资产、资源入网交易。探索建立贷款风险分担机制，完善农村金融发展政策支持体系。推动农村信用体系建设，广泛开展信用户、信用村、信用乡镇创建活动。

着力构建以政策性农业保险为核心，灾前预防与灾后补偿相结合、保险机制与救济机制相结合、政策性保险与商业性保险相结合，覆盖农村生产生活生态各领域、财产人身责任各方面的涉农风险管理体系，拓展农业保险的深度和广度。结合农业产业结构调整，继续扩大政策性农业保险覆盖面，加快保险产品创新，开发适应新型农业经营主体需求的保险产品，探索开展产值保险、目标价格保险、信用保证保险、农业园区综合保险。提高农户参保率，努力做到应保即保，最大限度化解农业经营风险。提高政策性农业保险精细化管理水平。积极发展农村财产保险，大力推广农民住房财产综合保险，积极开发适合农民的人身保险。

（八）提升乡村治理水平

坚持农村基层党组织领导核心地位和创新发展的理念，适应新型城镇化和农村经济社会转型的新形势，着力完善乡村治理体系，不断深化农村基层组织和民主政治建设，提升农村社区服务

管理水平。

1. 切实加强农村基层党组织建设。认真贯彻落实党要管党、从严治党要求，强化农村基层党组织政治功能和服务功能，巩固党的群众路线教育实践活动成果，强化基层党建工作责任制落实，充分发挥农村基层党组织战斗堡垒作用。

加强农村基层服务型党组织建设。用好用足基层党组织服务群众经费，强化区、乡镇、村三级便民服务网络建设，实施党组织引领发展“六个一百”工程，着力提升基层党组织改革创新、引领发展、服务群众的能力。

抓好乡村两级组织班子和干部队伍建设。健全以财政投入为主的基层党建经费保障制度，建立村干部基本报酬财政托底机制和社会保险财政补贴机制，选派优秀机关干部到村担任“第一书记”，配强基层党务工作力量。依托北京农业职业学院等院校开展农村后备干部人才培养工程，完善农村基层后备干部人才库。加大在返乡毕业生、务工经商人员、农民专业合作社成员等群体中发展党员的力度，优化党员队伍结构，严格党内组织生活，强化党员日常管理监督，保持农村党员队伍的先进性和纯洁性。

健全软弱涣散村党组织整顿工作长效机制。每年抓尾倒排确定软弱涣散基层村党组织，加强工作指导帮扶，开展常态化集中整顿建设。落实“两个责任”，扎实推进农村基层党风廉政建设和反腐败工作，建立健全监督机制，抓早抓小，着力解决基层党员干部“四风”方面存在的突出问题，严肃查处涉农领域侵害群众利益的违法违纪行为和腐败问题。

2. 创新农村社会治理。提高农村法治建设水平，增强基层干

部的法治观念，不断提高基层运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。推动社区管理向社区治理转变，推动农民市民化相关工作。

健全村民自治机制。规范和完善村委会选举工作，深入推进村务监督委员会建设，全面推广“四议一审两公开”工作法，不断提高村务公开和民主管理制度化、规范化、程序化建设水平，切实保障农村居民依法行使民主权利。

创新完善农村多元化社会矛盾排查调处体系、立体化社会治安防控体系，切实提高农村公共安全能力水平，基本实现农村地区网格化社会服务管理体系全覆盖。

推进农村社区自治组织全覆盖，指导已转制转居的农村社区做好精细化服务管理工作。健全完善乡规民约、村民自治章程等社会规范，充分发挥其在社会治理中的积极作用。加快推进农村服务性、公益性、互助性社会组织发展，健全党领导下的多元共治工作格局。

3. 创新农村社区服务。加快公共服务向农村地区延伸，推动农村社区综合服务设施建设，基本实现“一刻钟社区服务圈”。基本上保障每个乡镇建设一个集管理、服务、教育、活动等功能为一体的1000平方米以上的综合服务设施。做实村级社区服务站，拓展社区公共服务项目，为农民提供社会保障、社区警务综治、医疗卫生、文化教育等公共服务。以各级社区服务中心（站）为依托，建立农村服务热线，为农民提供代办代理、便利缴费、商品配送、农科咨询等生产生活便利服务。

健全完善农村物流服务网络。整合商贸流通、供销、邮政等

系统物流服务网络设施，加快完善农村物流体系。实施“快递下乡”工程，鼓励大型电商平台企业开展农村电商服务，支持地方和行业健全农村电商服务体系。

健全实有人口服务管理工作体系，巩固城乡结合部等重点地区专项整治成果，建立完善专项整治长效机制。

4. 大力促进乡风文明。深入推进农村精神文明建设。广泛开展“中国梦”等主题宣传教育活动，大力培育和践行社会主义核心价值观，深化农村精神文明创建活动，着力弘扬中华民族优秀传统文化和家庭美德。

不断丰富乡村文化生活。组织开展大型群众文化活动，办好北京市农民艺术节，有序推进文化特色村建设，实施“特色文化乡村建设示范工程”。持续提升美丽乡村品牌，继续开展“寻找‘北京最美的乡村’宣传评选活动”，开展系列主题宣传活动，更好地服务全市新农村建设。

积极营造健康舆论氛围，不断扩大宣传阵地，精心策划宣传方式，善于运用各级各类媒体，为“三农”发展提供有力的舆论支撑。

四、保障措施

为全面实现“十三五”时期城乡一体化发展目标，必须加强责任落实，加强投入支持，加强监测评估，确保各项任务如期完成。

（一）加强责任落实

1. 加强市级部门统筹。从城乡一体发展战略高度出发，转变和创新工作方式，加强部门统筹。市相关部门要按照职能分工，研究制定具体实施方案，并在规划编制、政策制定、工作推进、项目协调、资金投入、人员配置和监督检查等方面形成一体化的工作机制和合力。指导并帮助区、乡（镇）政府共同推进落实各项工作。

2. 落实区级主体责任。有效发挥区级规划责任主体作用，正确处理本区域内中心城和一般镇、城市地区和农村地区的发展关系。围绕规划重点任务，明确郊区各部门任务分工、时间要求和考核办法，进一步加大大区域农村生态环境治理、基础设施建设、公共服务均等化、基层治理推进等方面的投入力度，深化相关领域改革创新，努力缩小本区域内的城乡差距。

3. 加强规划协调衔接。加强京津冀地区之间、城市地区与农村地区、农业部门与非农业部门的统筹协调，以城乡发展一体化规划为核心，以专项规划、国土规划、区域规划为支撑，形成以建设“四个中心”和国际一流的和谐宜居之都为目标的规划体系，健全责任明确、重点突出、分类实施、监督有效的实施机制。统筹各类涉农政策、资金和社会帮扶资源向农村经济薄弱地区倾斜；建立政策联动机制，不断提高区域产业、人才、资金、土地

政策联动水平和实施效果，有效推进城乡发展一体化进程。

（二）加强投入支持

1. 加大建设资金投入。把农业农村作为财政支出的优先保障领域，市区两级财政预算内投资继续向农业和农村倾斜，确保农业农村投入力度不减弱、总量有增加。合理划分市区两级政府间事权，加大对郊区特色创意农业、基础设施建设、公共教育卫生、生态文明建设和一二三产业融合的财政投入。进一步优化财政支农支出结构，转换财政资金投入方式，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、民办公助、风险补偿等多种措施，带动金融和社会资本投向农业农村，发挥财政资金的引导和杠杆作用，倾力编织“三农”民生安全保障网。

2. 鼓励社会力量参与建设。积极引导社会资本参与，激活市场主体活力与潜力。深化投融资体制改革，采取政府购买服务、招商引资等多种方式鼓励社会资本和公共基金参与城乡发展一体化各项建设事业，形成政府财政投入与社会投资并重的投融资格局，建立来源多层次、多样化、责权利明确的投融资体制，保证城乡发展一体化建设投资需求。积极拓宽基础设施建设、公共服务项目和新型城镇化建设投融资渠道。

（三）加强监测评估

1. 实行综合评价考核。制定并完善有利于推动城乡发展一体化的绩效评价考核体系和具体考核办法，把城乡发展一体化规划主要目标和指标纳入各级政府和部门责任考核体系。弱化对经济增长速度的评价考核，强化对城市功能承接、产业结构调整、生态文明建设、农村民生改善等任务完成情况的综合评价考核。

2. 加强规划监测统计。加强规划监测统计工作，建立健全能反映北京市城乡一体化发展水平的生态环境治理、产业发展状况、基础设施建设、农村改革创新、公共服务均等化、基层治理推进等方面的监测指标体系。围绕规划提出的发展目标、重点任务和政策措施，结合统计结果，组织开展规划监测工作，全面检查各项政策措施落实情况、规划实施效果及存在的主要问题。

3. 强化规划实施监督。加强对规划实施情况的监督，定期组织开展规划监督检查工作。围绕规划提出的发展目标和重点任务，组织开展规划评估工作，全面分析检查规划实施效果及各项政策措施落实情况，提出评价改进意见，保证规划目标实现。各有关单位应加强对规划实施情况的监测，自觉接受监督检查，保证规划严格有效实施。

附件 1

北京市“十三五”时期城乡一体化发展监测评价指标

一级指标	序号	具体指标	单位	2020 年目标	属性
经济发展	1	发展新区 GDP 占全市比重	%	23%	预期性
	2	郊区服务业占地区生产总值比重	%	50%	预期性
	3	郊区旅游收入年均增速	%	8	预期性
	4	第一产业劳动生产率	元/人	10 万	预期性
公共服务	5	郊区高考升学率	%	80	预期性
	6	郊区千人拥有执业（助理）医师数	人	4	预期性
	7	新农合人均筹资标准	元	1500	约束性
	8	行政村公共交通通达率	%	100	约束性
	9	行政村生活垃圾无害化处理率	%	100	约束性
	10	郊区污水处理率	%	90	约束性
民生质量	11	发展新区人口占比重	%	33	预期性
	12	农村居民人均可支配收入增速	%	快于城镇居民	约束性
	13	低收入农户人均可支配收入增速	%	快于农村平均水平	约束性
	14	农村居民财产性收入占比重	%	5	预期性
	15	农村居民养老金、退休金年均增速	%	10	预期性
	16	农村居民人均文娱消费支出比重	%	4	预期性
生态文明	17	农业生态服务价值年值年均增速	%	3	预期性
	18	森林覆盖率	%	44	约束性
	19	第一产业万元 GDP 能耗累计下降	%	15	约束性
	20	农业用新水总量	方	5 亿	约束性
	21	行政村使用清洁能源用户占比重	%	50	预期性
社会治理	22	居民对社会安全的满意度	%	95	预期性
	23	农村居民社会治理满意度	%	80	预期性
	24	农村基层民主建设满意度	%	80	预期性

环境影响评价

（一）环境影响识别与分析

规划实施后，将对城乡发展一体化的形成与完善产生积极的影响，并具有显著的生态效益。新型城镇化、新农村及环境保护基础设施的建设，将促进污染治理能力的提高，发挥治理的规模效益。退耕还林、森林绿地系统、山区搬迁等工程的实施，有利于进一步完善区域生态景观网络，提升生态保障、水源涵养、绿色产品供给等服务功能，促进区域生态改善。节水、生态和循环农业及都市型现代化农业示范园的发展与建设，可有效减少灌溉水量与农药、化肥施用强度，对农业生态带来有利影响。但是，在城镇与农村建设，道路、供水、排水与环卫基础设施建设过程中，会带来污染排放，产生一定的环境影响。城镇与农村建成后，会导致人口集聚与污染集中排放，产生区域环境压力。乡村旅游的发展，会导致旅游人口的增加，可能会产生环境污染与生态干扰。

（二）环境影响预测与评价

规划与国家、区域、地方相关法规、规划计划和发展战略高度一致。规划符合《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国污染防治法》等相关法律法规要求，符合国家《大气污染防治行动计划》、《土壤污染防治行动计划》与《水污染防治行动计划》，与《全国主体生态功能区划》、《京津冀协同发展规划纲要》、《京津冀生态环境保护规划》相协调，与《北京城市总体规划》、

《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《北京市“十三五”时期环境保护与生态建设规划》等“十三五”规划相一致。

规划总体上满足资源可承载和环境可持续发展的要求。各项建设项目具有建设周期短、布局分散、工程量小等特点，带来的噪声、扬尘、污水、固体废物等污染强度小，程度轻，不会对环境造成显著不利影响。城镇与农村集中居住区的建设，会导致污染的集中排放，但通过同步建设与运行污染治理设施，加强协调与环境管理，可实现达标排放，不会对区域环境产生明显不利影响。通过加强旅游容量环境测算与引导，加强配套环保基础设施建设，不会造成旅游环境污染，影响旅游环境质量。总体上看，规划实施后，会对区域污染治理与生态环境具有积极的影响，并将提升区域生态功能，各项不利环境影响均较轻，影响均在可控范围。

（三）预防和减缓不良影响的措施与建议

1. 加强施工期环境污染控制。按照国家与本市相关要求，切实落实环境影响评价、施工环境监理与竣工环境保护验收制度，推行绿色施工，强化建设施工保证金制度，并建立有奖举报机制，加强社会监督，按照《北京市空气重污染应急预案》等相关规定，强化施工期环境监管与施工交通管理，加强建设施工过程中的各项环境监测，保证施工污（废）水、扬尘、噪声达标排放，避免噪声扰民，保障施工固体废物的妥善处理。

2. 同步建设与规范污染治理与生态保护设施。新城镇、新农村建设过程中，严格按照国家与北京市环境管理要求，落实“三同时”制度，统一规划与设计，同步建设与运营污染治理与垃圾

收集、清运与处理设施,并根据污染排放规模提前规划与建设。乡村旅游发展过程中,进一步完善规划设计,整合现有环境保护与污染治理资源,规范环境保护基础设施建设,保障旅游环境污染的全面治理与达标排放。

3. 强调生态工程手段的运用。在新型城镇化、新农村与基础设施建设中,遵循生态理念,借鉴国内外先进经验与技术,结合透水砖、下凹式绿地系统的建设,加强渗透铺面建设,控制地表硬化率与开发强度;在农业发展中,结合生态农业的发展,推广保护性耕作等技术,减少化肥施用,推广高效低残留农药,强化人工湿地、农田缓冲带等生态化手段的使用,控制农业非点源污染;依托禽畜养殖场,推广农村沼气池,回收能量,减轻污染;集中与分散相结合,针对难以集中的分散村落,因地制宜,建设生态化污染治理设施,利用自然环境容量消纳污染,减少污染治理成本。

4. 加强环保监测与监管。严格落实国家与本市相关环境管理法律法规与条例,强化建设项目的全过程环境管理,完善环境监测与管理制度,建立与现有环境监测网络有效衔接的城乡一体化环境监测网络体系,开展新城镇与新农村关键节点的环境质量监测体系建设,建立监控与管理平台,加强对各项污染治理设施建设与运营的环境监管,确保污水处理设施、垃圾清运系统等的规范运营。