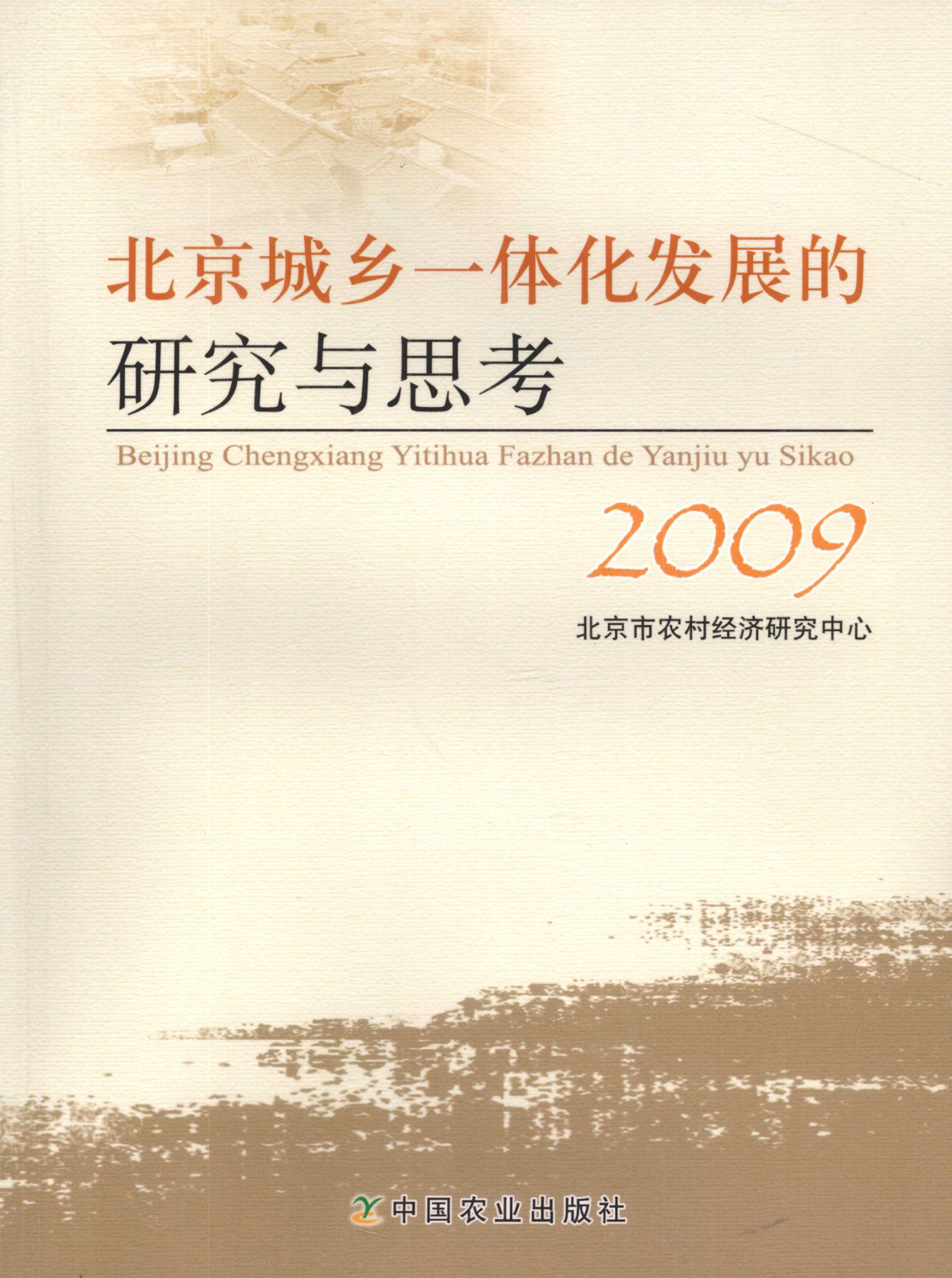




北京城乡一体化发展的 研究与思考

Beijing Chengxiang Yitihua Fazhan de Yanjiu yu Sikao

2009

北京市农村经济研究中心

北京城乡一体化发展的研究与思考

2009

北京市农村经济研究中心

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京城乡一体化发展的研究与思考. 2009 / 北京市
农村经济研究中心编. —北京: 中国农业出版社,
2010. 6

ISBN 978-7-109-14607-5

I. ①北… II. ①北… III. ①城乡结合—一体化—北
京市—文集 IV. ①F299.271-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 093456 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 姚 红

北京机工印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 22.25

字数: 376 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：郭光磊

副 主 编：张秋锦

编 委：曹四发 胡登洲

张文茂 冯建国

刘军萍

编辑部成员：杨秋玲 王 伟

段书贵 陈 珊

序 言

2008年末，中共北京市委十届五次全会通过了《中共北京市委关于率先形成城乡经济社会发展一体化新格局的意见》（以下简称《意见》）。《意见》提出了推进北京农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则，进一步明确了建设“人文北京、科技北京、绿色北京”的发展思路。经过一年来的努力，至2009年末，北京市人均GDP突破10 000美元，地方一般预算财政收入超过2 000亿元，首都的发展已经进入了全面建设现代化国际大都市的阶段。对这一成就的取得，北京郊区和全体“三农”工作者做出了很大贡献。

一年来，北京市农村经济研究中心在市委、市政府的领导下，切实贯彻落实科学发展观，紧密围绕北京市“三农”工作，深入调查研究，加强管理服务，力争成为理论的开拓者和实践的先行者，取得了丰硕的研究成果。为了使这些成果更好地为建设“人文北京、科技北京、绿色北京”服务，更好地为郊区农村改革与发展服务，同时进一步推动北京市农村经济研究中心的调研工作，促进调研成果的宣传推广和转化，我们精选了部分成果结集出版。文集共选编了42篇具有代表性的调研报告和学术论文，内容涉及城乡一体化、改革与发展、都市型现代农业、新农村建设、信息化建设、观光农业与乡村旅游等“三

农”工作的各个方面。其中很多成果已经直接被市委、市政府采纳，有的转化为政策文件，有的刊登在学术期刊上，产生了良好的社会效益和经济效益。

在这些成果的形成过程中，北京市农村经济研究中心所属的北京市城乡经济信息中心、北京市农村合作经济经营管理站、资源区划处、城乡发展处、产业经济处、经济体制处和社会处等单位的干部和科研人员，紧紧围绕市委、市政府的中心工作，结合自身工作特点，选择郊区建设中的重点、难点和热点问题，进行了大量深入细致的工作。因此，文集是众多“三农”工作者心血和汗水的结晶，是继往开来的宝贵财富。

2010年是全面完成“十一五”规划任务的关键之年，也是集中精力推动科学发展、全面推动“人文北京、科技北京、绿色北京”建设的重要之年。改革发展的艰巨任务，对北京郊区的“三农”工作提出了更高的要求。我们衷心希望，本书的出版对研究农村经济理论的专家、学者，以及北京郊区“三农”工作的实践者、推动者有所裨益，同时能够为解决实际问题提供指导和借鉴，从而发挥研究成果的最大价值。

因为我们水平有限，书中难免有不妥和值得商榷之处，欢迎广大读者批评指正。

北京市农村经济研究中心

2010年6月

目 录

序言

城 乡 一 体 化

城乡一体化与农村城镇化转型

- 北京市城乡一体化发展的初步探讨 张文茂 (3)
- 北京统筹城乡基础设施和公共服务建设的基本经验与启示
..... 张文茂 张英洪 (12)
- 面向首都及环渤海经济圈 发展现代物流业之典型
..... 北京观光休闲农业行业协会 (22)

改 革 与 发 展

- 改革农村宅基地制度的理由与思路 赵树枫 (31)
- 从耕者有其田到社员有其股的飞跃 黄中廷 (40)
- 农民专业合作社开展资金互助合作调查报告 课题组 (43)
- 果村开展资金互助 完善专业合作 黄中廷 (54)
- 关于北京市农村土地承包经营纠纷仲裁情况的调查报告
..... 胡登洲 任玉玲 陈 娟 (58)
- 探索农村集体经济的多种实现形式
- 北京市乡村集体经济产权制度改革模式分析 黄中廷 (65)
- 密云县农民专业合作社服务中心运行情况的调查
..... 苑 鹏 胡登洲 任玉玲 韩 生 白 雪 (70)
- 在扩展农民权益中增加农民收入
- 北京市怀柔区九渡河镇吉寺村低收入状况调查
..... 北京市农村经济研究中心调研组 (74)

关于实施市政府 148 号令“逢征必转”政策情况的

案例分析..... 黄中廷 (84)

都市型现代农业

- 北京创意农业发展的几种模式探讨 刘军萍 王爱玲 (93)
- 农业会展是全面提升北京农业的重要抓手 张文茂 刘 树 (106)
- 沟域经济和带状集聚 张文茂 贺 潇 (112)
- 国内外发展创意农业的经验借鉴 刘军萍 张 磊 (117)
- 密云“紫海香堤”创意农业发展模式 刘军萍 张 磊 (125)
- 创意农业的定义、与观光休闲农业的关系及其他 冯建国 (131)
- 都市型现代农业社会化服务体系建设的的发展趋势 张英洪 (138)

新农村建设

- 村民是高碑店旧村改造的投资主体 黄中廷 (149)
- 首都农村实用人才队伍建设研究 季 虹 (153)
- 公共品短缺、规则松弛与农民负担反弹 张英洪 (164)
- 村庄发展能力的评估指标体系：基于因子分析方法 陈雪原 (174)
- “网尽”生物质 生产有机肥 实现农业可持续发展.....
..... 冯建国 陈伟旻 (189)
- 高度重视农村垃圾资源化管理工作 冯建国 (197)
- 关于 6 个试点乡镇生活垃圾源头分类、资源化利用工作进展
情况的调查报告 冯建国 薛正旗 (201)
- 北京市不同区域农村垃圾源头分类与资源化有效利用实现形式研究
..... 北京市农村经济研究中心资源区划室课题组 (207)

信息化建设

- 加强农村信息化建设应用 为建设世界城市的新目标服务 曹四发 (229)
- 北京都市型现代农业“221 信息平台”建设情况报告
..... 马俊强 白 晨 蔺育华 (241)

北京移动农网助力首都新农村建设	白 晨 李 征 (245)
加快“信息化”步伐 建设农村“数字家园”	白 晨 李 亮 (252)
郊区 700 个村运用电脑触摸屏进行村务公开取得显著效果	李 理 (258)

观光农业与乡村旅游

发展休闲农业与乡村旅游 促进社会主义新农村建设	
..... 贺东升 冯建国 张 磊 (263)	
社区参与——乡村旅游中农村民俗文化资源开发利用机制初探	
..... 贺东升 冯建国 陈奕捷 (270)	
北京市生态涵养发展区乡村旅游发展研究	贺东升 刘 华 薛正旗 (279)
北京市休闲农业与乡村旅游产业发展年度报告 (2008 年)	
..... 北京观光休闲农业行业协会 北京市农委经济发展处 (286)	
提高农民组织化程度 实施乡村旅游富民工程	
..... 冯建国 黄中廷 张 磊 (294)	
北京休闲农业与乡村旅游产业品质提升新途径	张 磊 (304)

其 他

辉煌六十年

——庆祝建国 60 周年暨北京市农村改革发展座谈会综述 ...	张英洪 (315)
推进新形势下京台农业发展与合作	
——第十二届京台科技论坛农业代表团赴台考察报告	陈雪原 (323)
全球农业的新景观	
——第 27 届国际农经大会会议综述	陈雪原 (333)
赴韩国、日本参加海外交流活动的总结报告	
..... 北京市农村经济研究中心综合处 (342)	

.....
□□□

[北 京 城 乡 一 体 化 发 展 的 研 究 与 思 考 2009]

城乡一体化与农村城镇化转型

——北京市城乡一体化发展的初步探讨

张文茂

摘要：该文从北京率先实现经济社会发展城乡一体化新格局的战略目标出发，对郊区不同乡镇的功能和发展定位进行了分类研究，认为郊区乡镇在发展中已经分化为“融入城市型乡镇”、“城镇化集聚型乡镇”、“现代农业型乡镇”和“生态服务型乡镇”四种类型，提出靠“城市化转移一批、城镇化聚集一批、新型农村社区建设提升一批”，基本解决郊区的农民问题的思路。并指出郊区农村城镇化转型中的“中心核状集聚”、“多中心组团状集聚”和“山区带状集聚”三种模式，提出市级、区县和乡镇三级统筹的必要性，并特别强调乡镇层次统筹的重要性。

近年来，市委、市政府提出率先实现经济社会发展城乡一体化新格局的战略目标，并以城市公共服务职能加快向郊区农村延伸和城乡结合部地区的改造为突破点，着力推进城乡一体化进程，已经取得了实质性的进展。突破城乡分割的二元结构和体制，实现城乡经济社会发展的一体化，是一项复杂的战略任务和系统工程，有很多问题需要研究。北京郊区经济社会发展已经处于工业化进程的后期阶段，城市化、城镇化已经进入加速发展阶段，加之大城市郊区化的迅速扩展，必然导致农村社会结构的全面转型。所以，城乡一体化进程与农村社会结构的城市化、城镇化转型就成为郊区经济社会发展的时代主题。从这一角度出发，北京的城乡一体化发展需要着重解决好以下几个问题。

一、明确四类乡镇发展定位

经过多年的建设和发展，郊区不同乡镇已经演变为融入城市型、城镇化集

聚型、现代农业型和生态涵养服务型四种基本类型。这四种不同的发展类型在产业升级和社会结构转型上有很大的差异，应有不同的发展定位和考核标准。

（一）融入城市型乡镇

融入城市型乡镇是位于近郊城市功能拓展区的乡镇和列入区县新城规划范围的乡镇，推进城乡一体化的目标就是完成城市化转型。这些地区的乡镇和农村，一部分要改造为直接融入城市的社区，一部分改造为城市边缘组团（城镇化组团）。此类乡镇共有 66 个，占郊区乡镇总数的 36.07%。此类地区的城乡一体化进程就是要完成城市化转型。

具体的实现途径包括：完成经济和社会结构的城市化转型、乡村两级集体经济组织经过产权制度改革实现企业化、公司化管理；农村社区组织（村委会）逐渐向城镇社区组织转变，并与原农村社区集体经济组织分离；乡镇政府由地区办事处的过渡形式向城市管理职能转变，最终与城市社会管理和公共服务相对接。

（二）城镇化集聚型乡镇

远郊区县推进城乡一体化，除新城的城市化发展以外，更主要的是走农村城镇化的发展道路。远郊区县除新城扩张带动的城市化转型这一部分外，其余大部分乡镇，不可能全部融入新城，而是要通过加快农村地区的城镇化发展来推进城乡一体化进程。

城镇化集聚型乡镇在郊区有三种类型：一是远郊区县规划确定的重点小城镇，规划修订后重新确定为 42 个重点镇；二是区县新城外围不能列入新城规划范围又不宜列入重点镇的乡镇，一般适宜形成若干个城镇化组团。经分析，我们认为有 27 个乡镇属于此种类型。这些乡镇都属于主动城镇化类型，是下一步通过城镇化推进一体化发展的重点，特别是重点小城镇，要成为集聚农村二、三产业和人口的载体，通过城镇化集聚，走新型农村城镇化发展的道路。

（三）现代农业型乡镇

除以上两类外，远郊区县平原地区还有一批一般乡镇，这类乡镇的发展目标主要是以都市型现代农业为主，同时又承担着北京的生态环境的功能，应结合布局调整建设现代农业产业基地和园区，实现一产与二、三产业的融合，延伸生产、加工、物流、会展、旅游服务和文化创意等产业链条，全面提升农业

的现代化水平。此类乡镇虽在中心区应有一定程度的二、三产业发展和集聚，但其规模远远小于重点小城镇，在城镇化集聚上，应接受重点小城镇和新城的辐射。一般乡镇的中心区可能会形成一定规模的城镇化社区，但外围则以建设新型农村社区为主，是新农村建设的主要区域之一。中心的城镇化社区规模相对较小，外围农村社区保留较多，外围农村会有一部分演变为生产经营场所，居民点的功能逐渐弱化甚至消亡，所以，也会有一定程度的村庄整治及合并。

值得注意的是，在原地进行旧村改造的现象需要分析。一般来说，集中上楼的旧村改造适宜在城镇化发展地区进行，其条件是有产业基础和形成经济、人口的集聚能力，最终会形成一定的城镇社区规模。而一般农村社区，不宜提倡集中上楼，相反，到是要注意保留庭院式格局，使农民住宅由一般的居住功能延伸出经营功能。

（四）生态服务型乡镇

生态涵养发展区乡镇共有 62 个。根据经济和人口集聚能力的差异，可以分为相对发展区和生态涵养区两类。

处于远郊山区，以生态涵养功能为主，经济发展功能为辅，资源开发和集聚产业、人口的潜力较弱，劳动力和人口仍呈现外流趋势。这类乡镇大约有 29 个，占郊区乡镇总数的 15.85%。这是需要单独提出来的一类乡镇。其主要特点是生态涵养的功能强于产业经济发展的功能，并且，从资源和生态环境条件看，将来也不适于形成较大规模的产业经济和人口的集聚。这类乡镇属于纯山区，虽然有一定的生态观光产业或林果产业，但功能定位仍以生态涵养为主。应由乡镇组织农民进行大规模的生态环境建设，同时结合农民宅基地整理，适当开发一些生态旅游项目。这类乡镇发展的长远定位是：通过加大政府补贴力度，加强生态环境建设和养护，继续转移当地人口，向附近小城镇或新城集聚。尤其对生活条件恶劣地区，要加快搬迁进程。未来留下的人口和劳动力，可根据生态环境养护的需要确定，由国家解决报酬和社会保障问题。

另一类是远郊的半山区乡镇，具有一定的产业发展和人口集聚潜力，甚至能够吸纳部分城市人口的郊区化扩散。此类乡镇有 33 个，其发展定位是：以现代农业和生态旅游服务业为主，建设能够传承民族历史文化的特色小城镇和新型农村社区，成为京城的环境优美、社会和谐的后花园。

二、靠“三个一批”解决郊区农民问题

北京郊区还有 279 万多农业户籍人口，解决这些农民问题的基本思路是：城市化转移一批、城镇化聚集一批、新型农村社区建设提升一批，基本解决郊区的农民问题

（一）城市化转移一批

城市化转移一批有两层含义，一是已经列入城市规划范围的农村地区，其城乡一体化的发展目标就是完成城市化转型。此类地区包括朝、海、丰等近郊区和远郊区县新城规划范围内的农村，以及大型城市边缘组团地区。这些地区的农村要逐渐实行城市化改造，是典型的被动型城市化类型。此类乡镇大约有 66 个，农业人口约 60 万~70 万。近年来，市委、市政府在城乡结合部地区抓试点村的改造，就是着力解决此类地区的城乡一体化问题，对整个近郊区、区县新城地区和大型城市边缘组团地区，具有普遍的指导意义。

城市化转移一批的另一层含义是，全市还有一批多年来已经在城市特别是在区县新城实现较稳定就业和居所的本市农民，需要逐渐在自愿的基础上实现城市化转移，即真正的离土进城。据不完全统计，全市此类农民共有 30 多万人，应该以新城为主要载体逐渐使他们城市化。解决方向是：创造条件，促进这批农民的离土进城，转为真正意义上的城市居民。可以在一个区县范围内，探讨和实验以放弃农村土地权益为条件（实际是退出农村集体组织），解决这部分人的城市社会保障等问题，在农民自愿选择的基础上，改变户籍登记，转为城市居民。以上两个含义的城市化转移，大体可以解决郊区近 100 万的农民问题。

（二）城镇化集聚一批

远郊区县城乡一体化发展，既离不开新城发展的带动和集聚作用，同时，也还有一个城镇化的发展问题，会有很大一批农民要靠城镇化发展在本乡本土实现集聚，完成由传统农村社会向现代城镇化社会的转型。所以，远郊区县推进城乡一体化进程的重点是加快城镇化进程。新的城市规划修订后，全市重新确定的 42 个重点镇，是集聚当地经济和农业人口的主要载体。除这些重点镇以外，实际上还有一批在区县新城规划范围之外的乡镇，直接受到城市发

展的辐射，也是经济发展和社会转型最快的地区，具有组团状城镇化集聚的趋势，虽然不宜列入重点镇，但同样属于城镇化发展类型。根据我们的调查分析，此类乡镇有 27 个左右。上述两类乡镇近 70 个，是北京现有农业人口的主体分布区域。从基本实现农村现代化转型的城乡一体化长远目标看，如果二、三产业的集中布局抓的好，大力建设产业园区或农民就业基地，并在经济发展的基础上及时推进传统村庄的整治合并，集中建设城镇居住小区，那么，靠小城镇和大型城镇化社区集聚的现有农业人口应在 100 万~150 万之间。

这类地区面临的主要任务是：突破村自为战的格局，大力建设集中布局的产业园区或农民就业基地，发展镇域经济；提高农民的素质，鼓励企业吸引本地农民就业；通过政府加大对基础设施和公共服务的投入，改造和提升城镇化地区的整体建设水平，提高经济和人口的承载力和集聚能力；通过搭建农村集体建设用地和农用地流转平台，实现农村集体建设用地的整理、置换和集中集约利用；结合旧村改造建设农民新的城镇化社区，鼓励农民集中居住；鼓励进镇农民放弃土地的实际经营权，保留土地收益权，积极探索土地权益的股权化，增加农民财产性收益。

城镇化发展目前面临的主要问题仍然是产业支撑不足和产业发展方向的定位。平原地区应注意发展工业和高新技术产业，山区半山区则应以与农业相融合的现代三产服务业为主。进一步发展的制约因素是村自为战的格局，需要通过深化改革形成农村资源和生产要素向城镇化地区集聚的体制和机制，最终形成人口的集聚。

（三）新型农村社区建设提升一批

城市化转型，城镇化集聚，可以解决郊区大部分农村和农民的问题。但是，郊区仍然要有农业和农村的存在，只是村庄的数量会减少，我们预测会减少到现有行政村的一半左右。并且，这些保留的村庄一般应建设成新型农村社区。从城乡一体化和农村现代化的长远目标看，最终留在这些新型农村社区的现有农业人口应在 50 万以下（不包括将来城市居民中扩散到农村社区的人口和外来人口）。这些农村是新农村建设的主要对象，也是提升留在农村地区农民生活质量的主要载体。

新型农村社区与城镇化社区的主要区别是，农村社区仍然保留一户一宅的庭院式格局，保存传统农村的历史文脉，而不是城镇化的集中上楼；与传统村庄的主要区别是公共基础设施和社会服务设施配套齐全，居住条件和生态环境

根本改善,成为郊区最宜居住的地区之一。所以,农村地区推进城乡一体化的基本路径是提升农村社区的整体水平,建设以都市型现代农业和旅游服务业为产业基础的新型农村社区,提升农民的科技和文明素质,使留在农村地区的农民一样能够享受到现代工业和城市文明的成果,生活质量与城市没有很大的落差。

郊区经过近几年的新农村建设,已经使农村面貌发生了巨大变化。但是,整体上看,郊区村庄还处于分化演变的进程中。有的在经济上进一步发展壮大,形成集聚人口的能力;有的在萎缩、衰落,人口和劳动力外流;有的在维持现状,发展趋势不明朗,还有很多的变数,需要进一步观察研究;包括一些重点镇,也会保留部分农村社区。这种分化是正常的,符合工业化后期阶段农村社会结构演变的一般趋势。在一定意义上,这种分化和转型也是一个长期的自然历史过程,不能人为地强行推进。村庄形态的演变要受到经济、社会、文化等多种因素的影响,但决定性的因素是受地区城市化、城镇化进程的主导,城市化、城镇化发展越快,农村社会结构转型的也越快。所以,不宜在基本解决城市化、城镇化问题之前急于大规模推进村庄的改造,应在条件好的村庄先行试验,逐步发展。

新型农村社区建设的具体形式也应多样化,以利于形成不同特色。有的可以打破原来的格局重新建设;有的可以在原来的格局下改造完善;随着劳动力的转移和人口的减少,还会有一部分村庄失去永久性居民点的功能,改造为农场、庄园、旅游景点、护林防火网点等生产经营场所。在经济发展上,要加快都市型现代农业的结构调整和升级。可以考虑以农业会展、农业节庆类项目的布局为抓手,进一步完善主导产业、产品的区域布局,全面提升郊区农业科技现代化水平,实现农业与二、三产业的融合。在社会发展上,主要是通过基础设施建设和公共服务向农村的延伸覆盖,全面提升基础设施和公共服务的水平,进一步改善农民的生产、生活和生态环境。

三、引导农村实现三类城镇化集聚

(一) 中心核状集聚

城镇化核状集聚是指在一个乡镇范围内以中心区为主,形成一个大型城镇化社区,成为全镇的经济、人口集聚中心,外围保留若干个农村社区。如大兴区的庞各庄镇、房山区的琉璃河镇等,在产业园区的带动下,已经在中心区形