



北京市农村经济研究中心研究丛书

丛书主编：郭光磊

京津冀协同发展背景下 北京市城乡一体化发展研究

下册

Jingjinji Xietong Fazhan Beijingxia
Beijingshi Chengxiang Yitihua Fazhan Yanjiu

◎ 郭光磊 等著

 中国农业出版社

北京市农村经济研究中心研究丛书

丛书主编：郭光磊

京津冀协同发展背景下 北京市城乡一体化发展研究

下册

Jingjinji Xietong Fazhan Beijing Xia
Beijingshi Chengxiang Yitihua Fazhan Yanjiu

◎ 郭光磊 等 著

中国农业出版社

目 录

下 册

第三章 房山区城乡一体化发展研究	319
第一节 总论	321
房山区城乡一体化发展研究	321
第二节 房山区城乡一体化发展路径及指标体系研究	349
房山区城乡一体化发展路径回顾研究	349
房山区城乡一体化指标体系及发展分析	367
房山区农村居民收入分析报告	388
第三节 房山区城乡一体化发展区域性研究	399
房山区三大组团地区城镇化发展评估报告	399
房山区两带地区城镇化发展评估报告	427
房山区一环地区城镇化发展评估报告	450
打造新型城镇化示范区，推进城乡一体化新格局	
——房山区良乡镇城乡一体化发展调研报告	479
实施“一城一区一园”战略，初步形成城乡一体化	
——房山区窦店镇城乡一体化发展调研报告	488
以 PPP 模式为依托，全力推进城乡一体化	

——房山区张坊镇城乡一体化发展调研报告	501
第四章 顺义区推进新型城镇化的实践与思考	511
第一节 总论	513
顺义区推进新型城镇化的战略思考	513
专家学者对于顺义推进新型城镇化的思考	533
第二节 顺义区推进城乡一体化实践研究	541
坚持统筹协调,率先形成城乡经济社会一体化发展新格局	541
以城市化和城市现代化为引领 打造城乡一体化	
先行示范区	558
科学推进小城镇发展 加速城乡一体化进程	563
关于顺义区农转非工作的调研报告	581
北京市顺义区城乡结合部发展经验与启示	592
第五章 北京市新型农村社区建设与管理研究	603
第一节 总论	605
北京市新型农村社区建设与管理研究	605
第二节 北京市各区县以及外省市新型农村社区化建设	632
平谷区新型农村社区建设研究	632
新型农村社区建设与小城镇建设双轮驱动	
——延庆县八达岭新型农村社区建设报告	639
赴安徽、浙江考察新型农村社区建设报告	648
浙江省建设美丽乡村考察报告	661
低成本推进郊区新型农村社区建设	668

第三章

■■■■■■■■■■

房山区城乡一体化发展研究

第一节 总 论

房山区城乡一体化发展研究

“十二五”时期，房山区做出了新型城镇化是房山区发展第一拉动力的科学判断，在首都郊区发展提速和北京市一系列政策机遇下，全区城乡一体化进程取得了突出成绩。“十三五”时期，是全面建成小康社会的决胜阶段，房山区城乡一体化发展，要以“创新、协调、绿色、开放、共享”为发展理念，紧紧抓住京津冀协同发展、首都建设全国科技创新中心、国家新型城镇化综合试点以及国家生态保护和建设示范区四大机遇，围绕打造京保石发展轴桥头堡的总目标，落实生态宜居示范区和中关村南部创新城两大功能定位，加快实现经济、社会、城市三大发展方式转型，以协调的发展理念推动“三团、三轴、两区”空间布局的落实，以绿色、创新、共享的发展理念打造“新城”“新业”“新生活”，以促进农民增收为根本，以深化农村改革为抓手，以新农村建设为载体，着力构建城乡融合发展的新格局。

一、“十二五”时期房山区城乡一体化发展的特征

“十二五”时期，房山区城乡一体化发展，得益于宏观环境与政策的支撑和推动，以土地征用过程中的市场溢价作为推动发展的关键动力，探索出“大项目带动小城镇”的发展模式，有力地推动了全区农村城镇化发展，城乡一体化进程不断推进。

（一）房山区城乡一体化发展的宏观环境和政策机遇

房山区近年来的城乡一体化进程，得益于宏观环境的支撑和一系列政策文件的推动，包括《北京市城市总体规划（2004—2020）》《促进城市南部地区加快发展行动计划》《关于加快西部地区转型发展的实施意见》《北京市主体功能区规划》。《房山新城规划（2005—2020）》《北京市远郊区旧村改造试点指导意见》（京政农发〔2005〕19号）以及险村搬迁系列文件。房山区立足于北京市的总体规划，随着首都城市扩张、功能延伸而不断地深化推进城乡一体化发展。

（二）房山区城乡一体化发展的动力机制

过去几年，房山区城乡一体化发展主要靠城市化推动，其中土地征用的市场溢价是关键动力。在此过程中，政府获得土地财政收入，市场主体和村集体、农民获得开发收益与补偿，加上上级规模投入对城市化成本的分摊，农村城市化和城乡一体化进程得以快速推进。

(三) 房山区城乡一体化发展的基本模式

近年来,房山区围绕“一区一城”新房山建设,探索出“大项目带动小城镇”的发展模式,形成了“一镇一企”“一镇多企”的格局,有力推动了城乡一体化发展。

1. 城市组团推进模式。以长良、燕房、窦店三大城市组团为龙头,着力打造和谐宜居示范区。其中,长良组团主要以中央休闲购物区(CSD)为依托,以商务休闲产业、科教创意产业、中核装备制造、总部经济和科技研发成果转化为重点,打造全面融入首都、走向世界的新城示范区和世界城市的绿色水岸硅谷。燕房组团以石化新材料产业基地为依托,与良乡新城组团相呼应,建成以石化新材料为主导、现代服务业为补充的首都石化新材料产业新城。窦店组团重点打造北京高端制造业基地,建设科技创新中心、人才集聚中心与和谐宜居新城。

2. 功能区溢出带动模式。房山区规划了五大功能区,包括:中央休闲购物区(CSD)、北京石化新材料科技产业基地、窦店高端现代制造业产业基地、房山世界地质公园、北京农业生态谷,实施功能区带动发展战略。通过专项规划引导、政策的集中倾斜、资源优势的充分发挥五大功能区加快建设,整体抬升了地区土地价值。2013年共完成投资184.94亿元(不含农业生态谷数据),完成土地储备面积2225.7万平方米(不含房山世界地质公园数据),在功能区空间扩张、产业延展、配套需求等辐射、溢出过程中,带动了关联区域、周边区域的发展。

3. 重大项目带动模式。一是重大基础设施项目带动。在政府

的直接主导推动下，通过建设征地的拆迁腾退和农民上楼，直接推动了区域的城镇化建设，如轨道交通房山线，带动了长阳、拱辰、西潞、阎村等4个乡镇的28个村、1 176户农民拆迁上楼；京石二通道带动了10个乡镇的53个村、2 560户农民拆迁上楼。此外，通过对项目周边设施环境的集中改造，带来周边土地要素的价格提升和市场主体的经营项目提前布局建设，整体形成了对房山农村城镇化建设有力带动。二是重大产业项目带动。如长沟镇文化硅谷项目带动了1个村、696户农民拆迁上楼；河北镇中国美丽谷项目带动了2 800多户、7 000余人的拆迁上楼。

4. 山区搬迁带动模式。一是山区人口迁移工程，该工程是为了彻底解决山区群众因煤矿产业退出所带来的生活困难和地质灾害引发的生命财产安全问题，实现山区生态涵养功能。从2006年开始，房山区政府经过多次科学论证，决定分阶段、分步骤将山区4.5万人外迁安置在阎村、青龙湖、长阳、窦店、周口店等平原乡镇，一期工程占地166亩、建筑面积6.08万平方米，已于2010年3月动工。通过山区人口搬迁，泥石流采空区群众的居住安全问题得以解决，山区生态涵养功能逐步实现，农村城镇化进程稳步推进。二是山区中学搬迁工程，开始于2005年，目的是通过在全区范围内进行中学布局调整，改变山区综合教育水平不足、师资力量匮乏、生源逐年减少的现状，推进区域教育均衡发展。具体是在房山、良乡两地新建了房山第五中学和良乡第五中学，并改建了两所寄宿制学校，将山区9所中学一次性外迁到这4所学校。整个工程市、区两级政府共投入3.3亿元，4所中学在硬件和师资力量方面均达到房山区最高水平。从2006年9月开始，每学年区财政还将

投入 800 多万元用于山区外迁学生的学习和生活费用补贴,减轻搬迁对家庭造成的负担,成为推进房山区教育一体化发展的有效手段。

5. 土地储备推动模式。2005—2008 年,房山区的城市建设用地新增情况处于持续稳定状况;2009—2012 年,北京市启动政府主导的千亿土地储备计划,房山城市建设发展迅猛,城市用地大量新增;2013 年后增长速度略微有所回落。自 2003 年土地储备制度建立至 2013 年,房山区已向市场供应总用地量 1 623 公顷,建筑规模 1 542 万平方米,土地出让总收入达 592 亿元。各类保障房供地 544 公顷约 664 万平方米,可供 5.53 万余户家庭回迁安置。通过信贷放大、滚动开发,规模推进了农村城镇化的拆迁腾退、农民上楼安置和转工转居。

6. 旧村改造带动模式。2005 年北京市开始新农村建设试点工作,房山区立足于建设时尚新城,统筹推进、重点突破,确保旧城旧村形象有大改观、大提升。通过推进老旧小区综合整治,完成建筑节能改造 45 万平方米和 1 万户农民住宅抗震节能改造。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设总体要求,以实施“三起来”“五项基础设施建设”和“百村帮扶”工程为重点,全力推进新农村建设,加速农村城镇化进程,农村基础设施进一步完善,集体经济不断壮大,农民收入持续增加,村庄环境面貌明显改善。

(四) 房山区城乡一体化发展的主要成效

1. 人的城镇化进程不断加快。2009 年以来,全区共有 9 000

多户农民上楼，2万多人实现农转居。农民上楼转居的步伐不断加快，人口城镇化率大幅提高，城镇化对全区经济的贡献率大幅提升。

2. 经济发展方式逐步转变。房山区新城建成区面积不断扩大，以三大城市组团为龙头带动全区经济的转型升级和发展方式转变。地区生产总值发展后劲较足，万元 GDP 能耗下降率高于全市和发展新区，农林牧渔业劳动生产率不断提高，农村居民人均纯收入稳步提升，农村居民家用计算机普及率逐步增长。

3. 基础建设和公共服务不断完善。农村固定资产投资占比远高于全市和发展新区，几乎全部农民都参加了新型农村合作医疗，城乡养老保险人均待遇水平不断提高，义务教育完成率保持在 99.9% 以上，打造了一批文化生活品牌，城镇综合承载力不断提升。

4. 城乡环境逐渐提升。一是污水处理率不断提高，2012 年就达到了 71%，提前实现了“十二五”70% 的发展目标。二是林木绿化率不断提高，从 2009 年的 53.3% 提高到 2013 年的 58.4%，比城市发展新区高 5 个百分点左右，比全市高 1 个百分点左右。三是生活垃圾 100% 实现了无害化处理。

5. 管理水平稳步前进。一是在全市率先推行了新城办公会制度，定期研究解决全区推进新型城镇化及城市开发建设的重大问题，制定出台相关政策意见。二是形成统筹管理机制，使房山主城区的城市面貌有了历史性变化，使农村环境有了较大改观。三是大力推进了数字房山建设，促进“三网”融合，不断提高管理的精细化和智能化水平。

二、“十三五”时期房山区城乡一体化发展面临的形势与重要障碍因素

“十三五”时期，随着房山区外部形势的不断变化，原有的发展路径面临新形势下发展方式的转变，房山区自身发展的障碍性因素也需要得到进一步改善。

（一）房山区城乡一体化发展的外部形势

1. 京津冀协同发展战略改变发展路径。2015年4月30日，中共中央政治局会议审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》，京津冀协同发展正式拉开大幕。房山区位于京津冀“三轴”之一的京保石发展轴，作为“京保石发展轴桥头堡”，对内承接市区高端要素、对外辐射拉动周边河北省地区发展，应当加快明确自身定位，以创新驱动为抓手，争取交通、生态和产业三个重点领域试点示范机遇，合理承接中心城区功能疏解，打造生态宜居的现代城镇体系，带动全区城乡一体化发展。

2. 首都发展规划转变提出新的要求。2014年2月，习总书记视察北京，北京进入城市功能调整阶段。北京城市定位为政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，打造国际一流的和谐宜居之都。目前首都人口、功能高度在城六区聚集，非首都功能与城六区人口疏解成为当务之急。推进城乡一体化发展进程，成为化解人口资源环境的矛盾压力，打造国际一流的和谐宜居之都的重要路径。

3. 农村经济体制改革进入关键时期。党的十八届三中全会之后, 农业农村发展步入新的阶段。但是由于宏观经济发展进入新常态, 农村发展的推动力量在消减、制约因素在增多。需要通过改善支农资金的配置方式、提高资金的使用效率来对冲“三农”的制约因素, 这就要通过深化农村经济体制改革, 从城乡二元土地制度、农村产权制度、农村金融制度等方面破解制约农村发展的根本问题, 为实现城乡融合提供有力支撑。

(二) 房山区城乡一体化发展的制约因素

房山区在新阶段下推进城乡一体化, 面临空间发展、生态环境、产业结构、城乡差距等制约因素, 需要进一步解决明确发展目标, 创新发展思路, 解决制约全区协调发展的问题。

1. 空间发展不太协调。一是空间发展资源不足。房山区总规划建设用地 5 113 公顷, 到 2020 年总规划建设用地 4 762 公顷, 其中 2012 年现状建设用地已达 3 668 公顷, 开发余地仅剩 1 000 公顷左右。随着中央与首都总量控制、严控增量的规划出台, 土地制度改革与市场调控、地方政府平台融资收紧, 以信贷融资、滚动开发为主的土地储备模式越来越难以规模推进, 区级政府推进农村城市化的扩张能力受到限制。

二是重点地区改造的方式难以形成协同发展的格局。在推进城乡一体化进程中, 部分乡镇没有形成协同发展的格局, 仅仅停留在自身经济发展和区域竞争状态, 没有考虑大区域开发实际, 难以发挥统筹带动作用。在推进项目开发时, 由于缺乏征地安置方案和投融资方案、无区域整体规划实施方案、拆迁村庄难以实施等原因,

影响手续办理和项目开发,甚至造成项目停滞。

三是重大项目带动方式产生遗留问题。房山区通过“大项目带动小城镇”的发展模式取得了良好的效果,发挥了小城镇对地区发展的集聚带动作用,推动了农村地区的快速城市化进程。然而在一定程度上,由于城市化进程快、建设集中,城乡结合部地区道路、水、电、气、热、排水等基础设施不足,教育、医疗、文化、社保等基本公共服务配套建设滞后,难以实现均等化水平,造成了工程项目的覆盖任务甩项和问题遗留。

2. 生态环境尚需改善。一是林木绿化率有待进一步提高。房山区约三分之二为生态涵养区,全区林木绿化率 2014 年为 58.5%,与全市平均水平 58.4%相当;平原地区林木绿化率^①只有 22.08%,低于全市 4.28 个百分点。需要进一步加大投入力度,提高建设标准。

二是环境污染防治力度需进一步加强。目前来看,环境污染防治力度尚需进一步加强。虽然全区污水处理率不断提高,在 2014 年达到了 74%,但仍低于全市 12 个百分点。空气治理方面,一些劣质燃煤作坊及流动商贩销售价格相对便宜,有些村民对优质燃煤价格都不太了解,导致农民认识上存在偏差,不愿购买优质燃煤,阻碍了“减煤换煤,清洁空气”行动的任务。

3. 产业结构仍需优化。房山区城乡一体化发展的产业制约因素,从深层次看,是由于长期积累形成的高端功能不足、产业结构不优、发展后劲不强等问题引起的。

^① 2009 年二类资源调查数据(每 5 年调查一次)。

一是高端产业不足。首都核心功能、高端产业和外来高端人口总量不足,非核心功能、低端产业和自身需要疏解转移的人口不少,在一定程度上不仅出现了“城市病”,而且存在产业不强的“郊区病”和环境不优的“山区病”,战略性新兴产业的成长还不足以填补低端资源型产业迅速退出带来的缺失。

二是农村产业空间不足。例如,从土地规划指标上来看,三大组团、一环和两带地区的建设区面积分别为 19 233 公顷、7 009 公顷和 3 974 公顷,占该地区土地总面积比例分别为 46.12%、17.1%和 3.5%,农村产业发展空间存在占比很小、明显不足的问题,加大了转变农业增长方式的难度,农村分散、小规模粗放经营格局还没有得到根本改变。

三是农业劳动生产率不高,都市型现代农业有待进一步发展。2014 年房山区农林牧渔业的劳动生产率为 7.8 万元/人,低于城市发展新区的 9.7 万元/人和全市的 8.2 万元/人。从农产品产出构成来看,绝大部分产品依然是以原料形式在市场出售,科技含量不高,传统农业过渡到都市型现代农业的过程比较缓慢,制约了农业的综合效益。

4. 城乡差距有待缩小。一是户籍人口城市化率远低于全市水平。2014 年户籍人口城市化率指标,房山区为 58.6%,城市发展新区为 58.9%,全市为 81.7%。房山区低于城市发展新区 0.3 个百分点,低于全市 23.1 个百分点。

二是城乡收入差距缩小幅度不大。“十二五”期间,房山区城乡收入差距虽然有所下降,但不明显,2011—2012 年城镇居民收入为农村居民收入的 2 倍,2013—2014 年维持在 1.9 倍。2014 年,

城镇居民人均可支配收入为 35 912.0 元，农村居民纯收入为 18 809.0 元。2014 年，房山区城镇人均消费性支出为 28 009 元，农村居民人均生活消费支出为 12 529 元，城乡支出比为 2.24 倍。

三是优质服务资源不足。2014 年，北京市共有 83 所优质高中，房山区才有 1 所。占全市的 1.2%。而普通中学学生数为 8 868 人，占全市（157 877 人）的 5.6%。全市三级甲等医院 85 家，房山区仅有 2 家。占全市的 2.4%。而房山区常住人口为 103.6 万人，北京市为 2 151.6 万人，房山区人口为北京市的 4.8%。

四是集体经济发展参差不齐。例如，2013 年，从农村经济营业收入看，城关街道主营业务收入最高，达 115.3 亿元，占全区农村主营业务收入的 19.8%；其次是琉璃河镇与窦店镇，分别为 76.1 亿元和 57.0 亿元，占比为 13.1%和 9.8%。蒲洼、南窖、史家营和大安山四镇主营业务收入均不足 1 亿元，占比均不到 0.2%。从农民人均劳动所得收入看，长阳镇农民人均劳动所得最高，达 20 470.5 元，比全区平均水平高出 90.7%。佛子庄乡最少，为 3 748.2 元，比全区平均水平低 65.1%。村集体经济发展不均衡，差距比较明显。

三、“十三五”时期房山区城乡一体化发展的总体要求

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻习近平总书记系列讲话和对北京工作的重要指示精神，坚持“四个全面”战略布局，遵循“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，全面融入京