

北京新农村建设研究基地课题：

北京与国内外山区经济发展政策对比研究 (BJXNCJD2009-02-04)

山区经济发展 及其政策研究

李平 沈月琴 庄佩芬 等◎著



 中国农业出版社

北京新农村建设研究基地课题：

北京与国内外山区经济发展政策对比研究 (BJXNCJD2009-02-04)

山区经济发展及其政策研究

李 平 沈月琴 庄佩芬 等著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山区经济发展及其政策研究 / 李平等著. —北京:
中国农业出版社, 2014. 5

ISBN 978-7-109-19064-1

I. ①山… II. ①李… III. ①山区经济-经济发展-
研究-中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 067813 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

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9.375

字数: 250 千字

定价: 40.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

课题组主要成员

- 李 平 中国农业大学经济管理学院，教授，系主任
- 沈月琴 浙江农林大学经济管理学院，教授，院长
- 庄佩芬 福建农林大学经济管理学院，教授，系主任
- 赵连静 北京农学院经济管理学院，副教授，副院长
- 王金凤 山东工商学院，副教授
- 黄 臻 贵阳学院，副教授
- 范建国 中国农业大学经济管理学院，博士生
- 贾兴梅 中国农业大学经济管理学院，博士生

序 言

一国或一地区的经济发展到一定程度时，其辖区内不发达区域的发展问题就摆到议事日程上来了。在很多经济发达地区，其平原城市的发展水平已经较高，但其不发达的农村尤其是山区农村明显地反衬出二元经济社会的巨大差距。至此，山区建设已经不只是关乎山区居民生活水平和山区经济发展的事，而是成为衡量一个国家或地区整体发展水平的问题。

改革开放至今，中国经济和人民生活已经步入了中等收入国家的水平，沿海和大城市的农村发生了翻天覆地的变化，但山区社会经济发展问题凸显，已引起从中央政府到省级政府的普遍重视并得到实质性支持。北京市政府在2000年以后加大了对北京山区的发展关注和政策支持，把山区建设和发展作为合理利用资源、加速经济成长、改善生态环境、提高人民生活的可持续发展战略之一。党的十八大把“生态文明建设”提到了十分重要的地位，把它列入深化改革的重要内容之一，并单独作为一项改革目标予以强调。2014年中央1号文件也把生态保护、生态友好型农业列为“建立农业可持续发展长效机制”的主要内容，这为我国山区发展提供了极佳的历史发展机遇。

本研究课题“北京与国内外山区经济发展政策对比研

究”(BJXNCJD2009-02-04)正是在这样的历史大背景中得到北京市政府的资助,属于北京市新农村建设研究基地课题。研究小组的主要成员来自中国农业大学、浙江农林大学、北京农学院、福建农林大学、山东工商学院、贵阳学院等不同高校。

本研究的目标是通过国内外山区发展及其政策的对比研究,从中得到一些启示或借鉴,为北京市的山区发展及政策制定提供有价值的建议和参考。本研究中选择了多山国家瑞士和我国多山的台湾省作为不同体制下发达地区的山区发展代表,选择浙江和福建这两个多山省份作为内地发达地区和林权改革先行地区的山区代表,选择贵州省作为欠发达地区的山区代表。研究的主要内容包括这些国家和省份的山区经济发展现状、发展模式、发展政策及绩效,并对上述国家和地区考察内容进行比较和借鉴。同时还研究了联合国、欧盟及其他一些机构的政策和会议精神。在这些研究的基础上提出我们对北京市山区发展的政策建议。

本研究报告分为两部分,主报告和分报告。由于篇幅原因,在主报告中只选择了有代表性的、发展水平较高的瑞士和浙江与北京进行比较。所有国家和地区的研究报告均列在分报告中。本研究除主报告外,共有7个分报告:①北京市山区经济发展政策研究;②浙江省山区经济发展政策研究;③福建省山区经济发展政策研究;④贵州省山区经济发展政策研究;⑤台湾省山区经济发展政策研究;⑥瑞士山区经济发展政策研究;⑦国际山区组织及山区发

展会议综述及启示。

作为本研究的成果,本课题已发表论文共9篇,出版著作1部,现分别列示如下:庄佩芬、李平等:“福建山区经济发展政策研究”,《福建论坛》(CSSCI),2010年专辑;赵连静、李平:Valley Household's Investment Behaviors in Beijing Mountain Region,《Proceedings of International Conference on Engineering and Business Management》(ISTP收录),Scientific Research Publishing, USA.,2011;王金凤、李平、黄臻:“山区组织及山区发展会议综述及启示”,《北京新农村建设研究报告》,中国农业出版社,2011年5月;王金凤、李平、赵连静:“山区发展:瑞士策略及对北京市的启示”,《北京新农村建设研究报告》,中国农业出版社,2011年5月;王金凤、李平、赵连静:“山区发展:台湾省策略及对北京市的启示”,《北京新农村建设研究报告》,中国农业出版社,2011年5月;黄臻、李平:“制约贵州山区经济发展的因素”,《农技服务》,2010年第11期;王金凤、李平:“世界山区可持续农业农村发展进展(SARD-M)及启示”,《经济问题探索》(CSSCI),2012年第4期;王金凤、李平:“北京山区政策演变历程、路径及框架分析”,《农业经济问题》(CSSCI),2012年第9期;王金凤、李平:“瑞士山区发展策略对我国的启示”,《现代经济探讨》(CSSCI),2012年第4期。王金凤:《北京山区政策绩效评价及完善研究》,经济科学出版社,2012年8月。

本研究得到了许多单位和个人的帮助,在此表示感

谢。首先要感谢北京新农村建设研究基地和北京农学院的领导和同事，是他们的大力支持和付出才使得本研究能够顺利进行。其次要感谢各省市接受调查和访问的单位和个人，他们为本课题研究提供了许多观点、资料和数据，没有他们的鼎力支持，就没有现在的研究成果。这里特别要感谢浙江大学的郭红东教授，他慷慨地为本研究提供了宝贵的资料。

著 者

2014年3月

目 录

序言

第一章 山区经济发展及政策比较 1

第一节 山区经济发展及政策比较 1

第二节 北京市山区经济发展对策建议 20

第二章 北京市山区经济发展政策研究 26

第一节 北京市的基本情况 26

第二节 北京市山区经济发展情况 35

第三节 北京市山区经济发展目标和基本模式 44

第四节 北京市山区经济发展的优劣势分析 53

第五节 北京市山区经济政策历史回顾与简单述评 56

第六节 北京市山区经济发展政策实施效果评价 73

第七节 北京市山区经济发展及政策的启示和借鉴 81

第三章 浙江省山区经济发展政策研究 83

第一节 浙江省的基本情况 83

第二节 浙江省山区经济发展情况 86

第三节 浙江省山区经济发展的 SWOT 分析 103

第四节 浙江省山区经济政策历史回顾与简单述评 112

第五节	浙江省山区经济发展政策实施效果评价	124
第六节	浙江省山区经济发展及政策的启示和借鉴	142
第四章	福建省山区经济发展政策研究	146
第一节	福建省的基本情况	146
第二节	福建省山区经济发展情况	148
第三节	福建省山区经济发展的 SWOT 分析	163
第四节	福建省山区经济政策历史回顾与简单述评	165
第五节	福建省山区经济发展政策实施效果评价	172
第六节	福建省山区经济发展及政策的启示和借鉴	176
第五章	贵州省山区经济发展政策研究	179
第一节	贵州省山区经济发展概况	179
第二节	贵州省山区经济发展的瓶颈制约	185
第三节	贵州省山区经济政策的阶段回顾与简要评价	189
第四节	贵州省山区经济发展及政策的启示和借鉴	210
第六章	台湾省山区经济发展政策研究	214
第一节	台湾省的基本情况	214
第二节	台湾省山区经济发展情况	221
第三节	台湾省山区经济发展政策	230
第四节	台湾省山区经济发展及政策的启示和借鉴	240
第七章	瑞士山区经济发展政策研究	245
第一节	瑞士山区经济发展概况	245
第二节	瑞士山区经济发展政策	255
第三节	瑞士山区经济发展及政策的启示和借鉴	262

第八章 国际山区组织及山区发展会议综述及启示	268
第一节 联合国对山区发展的贡献	269
第二节 欧洲历年山区发展的努力	272
第三节 有关山区可持续发展 (SARD-M) 的会议	275
第四节 中国有关山区发展的会议及组织	278
第五节 国际山区会议及组织发展对中国的启示	283
参考文献	287

第一章 山区经济发展及政策比较^{*}

第一节 山区经济发展及政策比较

一、北京市山区发展及其政策

(一) 北京的基本情况

北京市位于北纬 $39^{\circ}56'$ ，东经 $116^{\circ}20'$ ，全市土地面积 16 410 平方公里，其中山区面积 10 072 平方公里，占 61.4%。北京的气候为典型的暖温带半湿润大陆性季风气候，夏季炎热多雨，冬季寒冷干燥，春、秋短促。全年无霜期 180~200 天，西部山区较短。年平均降雨量 600 多毫米，为华北地区降雨最多的地区之一，山前迎风坡可达 700 毫米以上，全年降水的 75% 集中在夏季。

截至 2012 年年底，北京市常住人口 2 069 万人，比上年末增加 50 万人。其中，城镇常住人口 1 784 万人，占常住人口的 86%。全年城镇居民人均可支配收入 36 468.8 元，农村居民人均纯收入 16 475.7 元。全市 GDP 达到 17 879.4 亿元。

(二) 北京山区概况

按照北京市“十一五”时期山区发展规划设定，北京的山区包括房山区、门头沟区、昌平区、平谷区、怀柔区、密云县和延庆县 7 个山区县，有山区和半山区乡镇 83 个；共有 1 669 个村委会、61.8 万户、161.8 万人，占全市人口总数的 14%。山区面积为 1.04 万平方公里，占全市总面积的 61.4%。山地面积最大的是怀

^{*} 本章由李平和贾兴梅执笔。

柔区,其次是密云县和门头沟区,山地比例最高的是门头沟区。

北京市 7 个山区县的农用地面积合计为 8 683.55 平方公里,农用地占山地面积的 71.89%。农用地中有耕地 1 167.14 平方公里,占农用地的 13.44%。2012 年 7 个山区县农林牧渔各业产值比重是 42 : 14 : 39 : 3。

(三) 北京山区发展目标

山区是首都宜居城市建设的坚实生态屏障,是北京可持续发展的重要资源支撑,是环境友好型的特色产业基地。《北京市山区协调发展总体规划(2006—2020)》中明确提出了北京市山区的目标是“以生态保护为前提,以资源优势为依托,以绿色产业为基础,以山区人民为主体,将山区建设成为生态文明、山川秀美、设施完善、社会稳定、人民安康的和谐之区。”

(四) 北京山区发展类型

北京市各地山区发展呈现多样化格局,总括起来主要有以下几种类型,但越来越向综合发展方向转变。①生态涵养区建设类型。通过森林植被保护、森林植被建设、小流域综合治理、水源地保护等途径来实现。②山区特色产业发展类型。通过山区特色农业、观光休闲旅游业、生态友好型产业等途径来实现。③山区基础设施建设类型。通过交通设施建设、水利设施建设、能源设施建设、环境卫生设施建设、信息化基础设施建设等途径实现。④山区城镇村落建设类型。通过中心城镇建设、中心村建设等途径来实现。⑤山区社会事业发展类型。通过山区教育、卫生、科技、文化、社会保障等来实现。

(五) 北京山区发展的优势和劣势

1. 优势

(1) 自然资源优势。第一,旅游资源丰富,山区生态质量好,发展旅游业得天独厚,例如,房山的十渡、怀柔的雁栖、密云

的石城、平谷的黄松峪、门头沟妙峰山等。第二，农产品资源丰富。北京山区拥有丰富农业资源和药材资源，例如昌平的草莓、大兴西瓜、怀柔渤海镇的板栗、怀柔东帽湾的西洋参、平谷的圣林干花、昌平的卉隆干花、门头沟的玫瑰精油、怀柔的虹鳟鱼等。

(2) 区位优势。依托首都地缘优势，地理位置得天独厚。北京作为中国首都、国际化大都市，居住和流动人口众多，高收入、高压力人群聚集地，对于山区消费需求旺盛；居民消费观念的转变成为山区发展准备了众多的消费人群。随着人们生活水平的不断提高，越来越多的城市居民对自然风光、民俗业、果园观光等产生兴趣，选择周末去郊区农家乐游玩，为山区旅游等产业发展提供了购买群体。

(3) 技术资源优势。北京拥有全国顶尖的农林高校和研究机构，例如中国农业大学、北京林业大学、中国农业科学院、中国林业科学研究院。中国山区农民可以通过农业科技服务体系在新林果品种引进、种植技术等方面得到良好的技术支持。

(4) 文化优势。北京拥有长城等历史遗址，例如昌平的八达岭长城、怀柔的慕田峪长城、密云司马台古长城等；同时拥有扭秧歌、小车会、踩高跷等民间传统文化活动。

(5) 资金优势。北京市财政资金实力雄厚，2012 年北京市 GDP 达到 17 879.4 亿元，地方财政税收收入 3 124.75 亿元。北京还拥有数量庞大的高收入人群和社会资本，可以成为山区发展资金的有力潜在支撑。

2. 劣势

产业趋同明显，后续发展乏力。当前山区经济发展主要以民俗旅游业、观光农业为主，但山区内各个村的旅游主题和形式大致雷同，后续发展失去新意。产业投资规模偏小，开发项目档次偏低，没有形成竞争力较强的主导品牌。

山区农民的文化程度较低，科技人才匮乏，产业科技含量低，缺乏山区绿色生态农业技术、山区生态修复技术、休闲农业景观设计技术、沟域特色产品开发技术等，未能有效支撑山区经济的发展。

（六）北京山区发展政策

北京市政府对山区发展的关注由来已久。1950 年制定了《北京私有林保护暂行规则》，1956 年 8 月 2 日市第二次党代会报告中提出“在山区，要积极发展养羊、养牛事业，划分牧区，具体解决造林和放牧的矛盾”。改革开放初期的 1982 年北京市委制定、1992 年修订并经中央审定批复的《北京城市建设总体规划方案》，其中提出了治山治水、植树造林的山区生态建设规划方案，计划在山区建设 5 个自然保护区、十几个风景旅游区和果品生产基地。1985 年 11 月 23 日，北京市八届人大常委会第 24 次会议作出了《关于帮助贫困山区改变面貌的决议》。1991 年年末，市委、市政府印发了《北京边远山区乡村十年（1991—2000 年）致富工程纲要》，把开发建设山区作为全市一项重要任务。1994 年北京市边远山区“四四”奔小康攻坚计划（1994—1997 年），提出用 4 年时间使边远山区 40 万低收入农民实现小康目标。要实现这些目标，明确了实施五项工程，实行六项政策。1994 年市人大常委会颁布实施了《北京市集体荒山荒滩租赁条例》，规定山区农民及城市机关企事业单位、个体户都可以租赁集体荒山荒滩。1997 年，根据北京山区建设的实际，制定并实施了《北京市山区水利富民综合开发工程（1997—2003 年）》，山区开始实施水利富民综合开发工程。2000 年北京市农村工作委员会、北京市农村信用合作社、联合社联合制定了《关于加强对山区农户经济开发信贷支持的几点意见》，对京郊山区有适宜开发项目、有增收致富能力、有良好还贷信誉的农户加大了信贷投入，促其尽快增收致富。2003 年市农委又提出了《对山区采空区、泥石流易发区农户实施搬迁工程的意见》，制定了 4 年搬迁任务。2004 年 8 月颁布了《北京市人民政府关于建立山区生态林补偿机制的通知》，对为首都生态建设做出巨大贡献的山区农民给予合理的经济补偿，实现山区农民由“靠山吃山”向“养山就业”的重大转变。同年还制定了《吸引社会资金进行山区综合开发试点意见》。2008 年 5 月，北京市人民政府办公厅又印发了《北

京市山区协调发展总体规划（2006—2020年）》的通知，进一步明确了北京山区发展的策略、目标。所有这些政策内容可以归纳为以下8类。

（1）农村发展公共管理政策。公共管理政策主要涉及乡村规划、乡村政治、食品安全、动植物检疫、农村资产管理、农田保护等，用来规范农村公共领域治理的管理政策。

（2）生态人文政策。生态人文政策包含小流域清洁治理、农村观光园、民俗旅游、河道和自然保护等政策。

（3）新农村建设政策。北京市新农村建设主要有“五项基础设施建设”建设、新农村“三起来”工程、文明村镇建设等政策。在这些政策指引下发展农村经济、整治村庄环境、改善基础设施、完善公共服务、建设特色民居、加强生态保护、健全社会保障、建立防灾体系、培育新型农民、强化民主管理。

（4）农民税负和补贴政策。一是新增农业补贴向种粮大户、农民专业合作社倾斜；二是在遵循“自愿、规范、有序”的基础上，鼓励粮食规模化、集约化生产经营，提高综合生产能力和经济效益；三是农资综合补贴标准按照化肥、柴油等农资价格上涨变动进行调整，补贴标准与价格挂钩。

（5）金融政策。金融政策包括信贷政策和农业保险政策。信贷政策主要以政策性规定促使信贷向农村倾斜，采取多种灵活的方式在保证本金回收良好的前提下扩大信贷范围和规模，确保山区农户有足够的资金发展相关产业。保险政策主要是政策性保险。

（6）产业发展政策。产业发展政策主要包括农业标准化、龙头企业、设施农业、都市农业等，引导产业发展方向，加快农民致富步伐。

（7）城镇化和土地政策。农村土地承包经营、基本农田保护、小城镇建设用地指标置换、郊区城市化等政策，在尊重农民意愿、保障农民利益和鼓励农民参与的前提下规范土地合理使用和流转。

（8）其他相关政策。其他政策包括就业户籍政策、合作组织政策和科技信息政策。

（七）北京山区发展绩效

北京市制定的一系列山区政策产生了很好的效果，特别是近年来实施的山区工程相关的政策措施所获效果更为明显。第一，基础设施日趋完善。实施了“五项基础设施”建设，完成街坊路硬化，实现“区区通高速”“村村通油路”。污水处理工程，改造户厕，新建公厕。更换户用节能灯，安装太阳能路灯。建设太阳能公共浴室、大中型沼气集中供气系统、户用沼气池，建设粪污治理工程，等等。第二，生态保护明显增强。山区生态环境明显改善，林木绿化率和水土流失治理率显著提高（北京沟域经济发展研究课题组，2009）。第三，山区小流域综合治理效益明显。开发整理土地 1.89 万亩^①，新增耕地 7 867 亩。废弃矿山生态修复进展顺利，恢复矿山植被面积 3.75 万亩。第四，产业发展布局趋于合理。目前已有 70% 以上的固体矿山关闭，工业比重逐年下降，第三产业一直保持较快增长的态势。

山区政策的实施不但改善了山区的面貌，而且使农民经济收入得到提高。①山区农民人均纯收入增长较快。山区农民人均收入增长速度快于全市农村平均，2001 年山区农民人均收入仅为 4 138 元，2008 年上升到 9 248 元，2009 年达到 10 487 元，比上年增长 13.4%，2005—2009 年期间全市农民人均纯收入平均增长率达到 10.82%。②旅游观光园经营总收入平稳增长。2012 年全市实际经营农业观光园 1 283 个，观光园经营总收入 26.9 亿元，比上年增长 23.8%。③山区民俗旅游业发展迅猛。2012 年民俗旅游实际经营户 8 367 户，北京市民俗旅游总收入 9.1 亿元，收入比上年增加 4.3%^②。④沟域经济成功带动山区经济快速发展，引领政府对山区沟域经济规划日趋完善。⑤山区经济发展提高了城市居民的幸福指数。回归自然、崇尚田园，走进乡村、亲近农业，享受田园风光

① 15 亩=1 公顷。

② 《北京市 2012 年国民经济和社会发展统计公报》。