



Beijingshi Xinxing Chengzhenhua Wenti Yanjiu
Anli Fenxi

北京市新型城镇化问题研究 ——案例分析

(下)

..... 郭光磊 等著

中国社会科学出版社

013043090



F299.271

15

V2

Beijingshi Xinxing Chengzhenhua V
Anli Fenxi

北京市新型城镇化问题研究 ——案例分析

(下)

..... 郭光磊 等著



北航

C1650481

中国社会科学出版社

F299.271
15
V2

目 录

第一部分 新型城镇化中的产业培育与村镇发展

通州区杨庄村：以“三集中三置换”推动城镇化	3
平谷区大兴庄镇白各庄村：通过村企合作加快城镇化进程	7
昌平区回龙观镇二拨子村：以房地产开发带动农民市民化	12
房山区西潞街道苏庄村：改革管理体制、推进城镇化进程	19
朝阳区高碑店乡白家楼村：探索绿隔地区自拆自建模式	26
通州区梨园镇西总屯村：自主开发带动村庄发展	37
顺义区南法信镇卸甲营村：以整建制转居推动农民市民化	42
顺义区马坡镇小孙各庄村：整建制转居情况	48
大兴区庞各庄镇民生村：发展都市型现代农业带动农民 增收	53
外地经验 1：广州市猎德村：农民主导的城中村改造	58
外地经验 2：广州市城中村改造中的经验与做法	63
外地经验 3：温州市以“三分三改”为核心、全面推进城乡 统筹综合改革	69

第二部分 新型城镇化中的资源市场化配置

北京远郊区农村宅基地集约经营与利用的实践与探索	81
昌平区北七家镇海鹳落村：集体建设用地发展公租房	92
海淀区东升乡和四季青镇科技园区开发经营模式再思考	99
大兴区西红门镇：镇级统筹改造工业大院	107

平谷区土地股份合作社发展中的六种典型模式	115
平谷区规范农村产权交易行为 促进农村经济健康发展	122
平谷区马昌营镇西海子村：通过产权交易市场开展 土地交易	126
平谷区南独乐河镇峰台村：规范农村集体产权交易， 全力打造“四位一体”经营模式	129
外地经验 1：国内各试点地区集体建设用地流转制度 设计及典型模式	132
外地经验 2：上海利用农村集体建设用地建设租赁房	141
外地经验 3：江苏省农村土地股份合作社发展情况	145
外地经验 4：苏州市发展农村土地股份合作社的做法 及启示	157
外地经验 5：各地区城镇化进程中土地政策创新比较	165

第三部分 新型城镇化中的农村产权制度改革

昌平区兴寿镇木厂村：“产权 + 林权”联动模式	185
丰台区卢沟桥乡精图村：整建制转居模式	190
顺义区赵全营镇北郎中村：个人投资入股模式	194
密云县新城子镇花园村：“资源 + 资本”模式	199
昌平马池口镇乃干屯村：“土地承包经营权入股” 模式	203
丰台区南苑乡：“乡村联动”模式	207
海淀区东升乡：“先重组，后改制”模式	212
朝阳区奥运村乡：“撤村转居”模式	217
朝阳区崔各庄乡：“土地股份合作制统筹”模式	222
北京郊区各区县农村集体资产产权管理模式	227
外地经验：石牌村的“困境”及其对农村集体产权 改革的启示	235

第四部分 新型城镇化中的集体经济发展与 增加农民财产性收入

怀柔区怀柔镇东关村：第二、第三产业带动村民就业致富	243
丰台区南苑乡花园村：大力发展第三产业，促进农民增收	250
大兴区西红门镇星光社区：探索城乡结合部农村集体经济发展之路	255
通州区梨园镇西总屯村：规范合作社运营管理，为农民创造幸福生活	261
延庆县八达岭镇石佛寺村：发展旅游主导产业，促进集体经济可持续发展	265
丰台区南苑乡果园村：以服装批发、房地产为主导带动集体经济发展	269
门头沟区永定镇：用信托手段确保农民财富保值增值	273
外地经验：上海市“新桥经验”的启示	282

第五部分 新型城镇化中的新型农村社区建设

延庆县八达岭镇：新型农村社区建设与小城镇建设双轮驱动	293
密云县穆家峪华润希望小镇：以基层党组织创新引领新型农村社区建设	300
平谷区熊儿寨乡老泉口村：以农民为主体的新型农村社区建设	307
房山区河北镇：政企合作推进小城镇建设，打造“中国美丽谷”	312
怀柔杨宋镇花园村：特色花卉产业带动新农村建设	317
延庆县井庄镇北地村：村干部带领村民致富	325
外地经验 1：浙江省：建设美丽乡村	330
外地经验 2：成都市新津县袁山社区和重庆市渝北区草坪	

社区：低成本推进郊区新型农村社区建设	335
--------------------------	-----

第六部分 新型城镇化中的生态文明建设

延庆县四海镇：社会资本促发展，四季花海同富裕	343
怀柔红螺食品集团：龙头企业助推沟域产业升级	347
昌平区南口镇鳌山：引入社会资本，促进农民增收与 生态建设	353
房山区佛子庄乡上英水村：依托集体经济 创新与社会 资本的合作方式	357
平谷区黄松峪乡雕窝村：加强与景区合作，促进沟域发展	361
密云县古北口镇汤河村：村企合作，促进沟域经济发展	367
参考文献	371
后记	374

第一部分

新型城镇化中的产业 培育与村镇发展

通州区杨庄村：以“三集中三置换” 推动城镇化

一 基本情况

杨庄村位于通州区永顺镇西南部，东临京津公路，南与梨园镇接壤，西临朝阳区，北临新华大街，由杨庄、复兴庄、西果园、黄瓜园 4 个自然村组成。全村村域面积 1928.6 亩，其中属于建设用地约 1023 亩，村落面积约 767 亩，农用地约 138 亩。全村现有户籍人口 4546 人，其中农业人口 2014 人，非农户籍人口 2532 人，村内常住人口常年保持在 7500 人左右。全村共有劳动力 3200 人，其中农业劳动力 1400 人。随着 2003 年起的土地开发，500 多亩承包地上建筑物全部拆除，大部分村办企业关闭，致使大量劳动力失去劳动岗位，有近 1/3 劳动力待业。该村经济仍以集体经济为主，现有村办企业 9 家，其中村集体控股企业 3 家。到 2010 年 6 月底，集体存量资产 9567 万元，其中流动资产 8406 万元，长期投资 40000 万元，固定资产 46560 万元，其他资产 707 万元。上半年全村经济总收入 5.7 亿元，纳税 3990 万元。2009 年人均纯收入 18000 元。

二 城镇化建设的做法及成效

杨庄村依托优越的区位优势，从 2003 年开始与北京顺华公司合作开发世纪星城大型房地产项目，步入城镇化进程。2010 年又被列入城乡结合部重点整治村，加之通州区建设世界新城的启动，使该村城镇化进程进一步加快。杨庄村的城镇化建设是以土地开发为核

心，按照“资源资产化、资产股份化、股份市场化”的总体思路，通过“三集中三置换”，自创了一条成功发展模式。

资源资产化就是杨庄村以土地资源为资本，顺华公司出资金合作开发房地产项目并实行旧村改造，成立了由杨庄村控股的“中泽农控股有限公司”。2003年，杨庄村与北京顺华公司合作开发了世纪星城大型房地产项目，项目占地307亩，建设规模约63万平方米，现已全部完成，预计全部销售完成，杨庄村可获收入约9亿元。同时，杨庄村黄瓜园地区1023亩土地综合开发项目已由市国土局授权顺华公司作为主体实施土地一级开发，该项目总建筑面积107.26万平方米，投资规模133亿元。



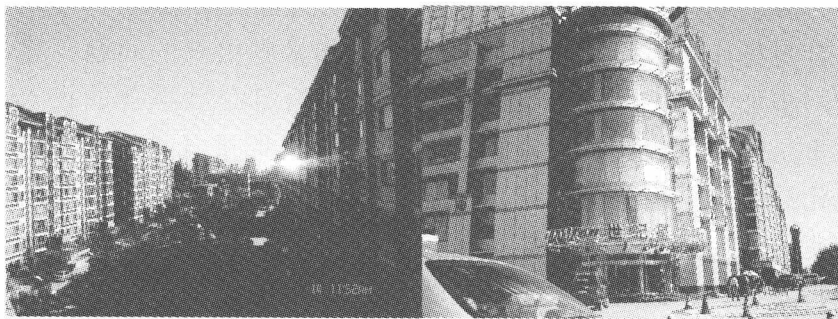
资本股份化就是通过实施乡村集体经济产权制度改革，将集体资产量化为村民的股份。杨庄村从2009年7月到年底顺利完成了集体经济产权制度改革，成立了“杨庄社区合作社”。本次改革共量化集体资产8442万元，其中集体股2120万元，占26%；劳龄和个人股5322万元，占74%。共有村民2803人（其中农民1705人，转非人员1098人）成为新型集体经济组织股东。2010年1月起，对全体股东进行了分红。农民股东平均每人分得红利1189元，非农股东平均每人分得红利539元。

股份市场化就是以本村强大的资本为后盾，以“中泽农控股有限公司”为主体，联合周边村镇，以带地入股的方式合作开发房地产以及发展农业、观光休闲、加工、物流等综合产业，共同推动城镇化进程，做大做强集体经济，增加农民就业和收入。目前，这一

发展模式正在积极推进当中。

“三集中三置换”就是集中社区建设自住楼，用宅基地置换楼房；集中土地承包经营权和集体资产，置换成农民和集体股权；集中资产货币投资生产，置换村民福利、社会保险和就业。

通过“资源资产化、资产股份化、股份市场化”和“三集中三置换”的城镇化运作模式，从根本上解决了土地被转为城市建设用地农民的后顾之忧。一是通过旧村改造实现了村民上楼，平均每户村民分到2套以上住宅楼，人均居住面积从改造前的35平方米增加到53平方米。二是完成了集体经济产权制度改革，使农民成为了拥有集体资产的市民。三是通过公司安置、集体兴办物业、企业等经济实体以及衍生出来的服务业等就业渠道，解决了部分村民就业。四是为村民变股民后的利润分红、村民养老、医疗保险以及集体公益和福利事业提供了稳定的资金来源。以村民崔久旺为例，旧村改造和改革前，他一家三口的居住面积只有60平方米，他本人月收入也只有1000多元。现在，他家分得80多平方米和60多平方米楼房两套，他本人在村办企业上班月收入1500元，股份分红平均每月1200元，加上其他福利性收入，平均每月现金收入2900多元，家里还有一笔不小的存款，日子过得既踏实又舒心。



三 存在的问题

目前，杨庄村城镇化建设主要存在四个方面的压力和问题：一是农转居后的社会保障压力。自1992年以来，该村因国家和企业征

占地共转居 994 人，其中参加城乡统筹保险的不足 70%，还有 30% 参加了农村养老保险和农村合作医疗，这部分人员在整建制转居时须纳入社会保险范围。到 2012 年，全村成建制转非时，超转人员、残疾人员和 16 岁以上的劳动力将达到 1894 人，社保资金约 8.9 亿元。二是劳动力就业压力。目前全村农业户籍劳动力 1300 多人，实施城镇化工程全部转非后，预计将有 550 多个劳动力失去在本村的就业岗位，镇村两级集体能够安置就业的 350 多人，占全部劳动力的不足 30%。届时如何保证村民就业增加收入将是一个很严重的问题。三是目前本村执行的拆迁补偿安置方案还是 2004 年的，最近政府安排的拆迁各项补偿已大幅度提高，但在本村的拆迁中还没有得到确认。四是区政府规定土地征占每亩超过 85 万元部分都要上交政府，这个规定没有法律依据。

四 下一步发展目标及政策建议

杨庄村下一步城镇化发展的目标是：启动黄瓜园地区 1023 亩土地综合开发项目，按照人均 50 平方米的标准，将村民整体迁入在建的通广嘉园住宅小区。全部农业人口转为城市居民并与城镇社保对接。村委会利用现有资源投资成立企业以安置劳动力。

针对杨庄村城镇化过程的经验做法和暴露出来的问题，建议政府进一步加大对城镇化地区特别是城乡结合部公共事务的投入，重中之重是解决好农民的就业问题。从历史经验和当前实践看，农村城镇化后，充分发挥集体经济组织以及繁荣社区经济而衍生出来的服务业的作用，是安置和扩大农民就业最有效、最便捷和最经济的途径和方式，因此要把大力扶持发展社区集体经济，兴办社区公益事业和服务业作为城镇化建设的一个重要内容加以规划和实施，以期最大限度地实现农民转居后就地安置并获得稳定和较好的收入。

（调研组长：吴志强；成员：杨万宗 樊汝明 熊文武 方书广 杨玉林 韩生 林子果 纪绍军 钟瑛 贾爱民 陈珊 杨克杰；执笔人：韩生）

平谷区大兴庄镇白各庄村：通过村企合作加快城镇化进程

一 基本情况

大兴庄镇白各庄村是平谷区新农村建设整体拆迁模式试点村，位于平谷城区西侧，距城区 2 公里，属于新城周边的城乡结合部类型村。全村共 500 户，户籍人口 1600 人，有土地 2300 亩，其中农用地面积 600 亩。2000 年，确立了“大棚高效园区、奶牛养殖小区、肉鸡育雏基地和百亩玫瑰园”四大致富产业目标，大力发展以设施农业为主的都市型现代农业。到 2003 年，人均年收入由原先的 3000 元增长到 1 万元。2006 年，为推进新农村建设，加快城镇化步伐，村里通过村企合作方式进行土地整理和农民集中上楼，产业发展由原先的第一产业向以养老为主的第三产业转型。2008 年，平谷新城西扩把城区规划到汝河两岸，村庄位于汝河以东地区（1200 亩）划为城市规划建成区。为适应规划调整，白各庄村与开发商合作对该部分区域进行土地一级开发，目前项目正在申报过程中。

二 主要做法

（一）村企合作推进旧村改造，农民上楼

2006 年，北京市裕发房地产开发集团与白各庄村合作成立北京裕发嘉瑞置业有限公司（现更名为：北京裕发嘉瑞投资有限公司），以“村企合作”的模式，通过占地方式运作新农村建设项目。开发

商占新成立公司股权的 90%，村里占 10%。开发商出全资，注册资金 2000 万元，建设投资由开发商承担。村里以 1200 亩土地入股。其中，1000 亩土地进行房地产开发，200 亩用于白各庄村村民住宅回迁用地和产业预留用地。开发商主要依靠后期的商品房及商业用房开发完成资金回笼。

新村建设项目计划建设回迁楼 10 万平方米。通过村民将来上楼集约出来的土地约 250 亩，作为白各庄村可持续发展的产业发展用地，建设生态农业大棚、老年公寓、商业用房（计划 5 万平方米）等产业由村集体自主经营，吸纳村民就业，增加村民收入。从而避免了村民土地被征收，居住环境改变后失去产业的局面。白各庄“村企合作”的新模式正是在总结以前项目开发的经验后，一种新的村企合作模式，企业、村集体、村民都能从开发建设中获得利益。通过新村建设开发，白各庄村民的生活将最终实现四个转变：村容村貌焕然一新；村民家庭收入快速提高；村民转变就业方式；集体经济组织经营模式转变。

目前，已竣工 8 栋回迁楼，近 8 万平方米，完成投入资金 2 亿元，其中，用于农民宅基地拆迁 3000 万元，用于农民大棚拆迁 3000 万元，用于回迁楼建设 1.4 亿元。已有 60 户农民搬进了新民居，计划 2011 年 5 月底前完成村民的全部上楼工作。

（二）适应新城西扩，调整开发建设方式

2007 年 1 月 5 日北京市人民政府关于平谷新城规划（2005—2020 年）的批复（京政函〔2007〕第 9 号）同意平谷新城规划，到 2008 年，正式完成批复手续。平谷区新城的西扩把白各庄河东区域划入新城范围。村庄土地分化为两类性质的土地，土地开发不能再完全按照原新农村建设项目的占地方式，必须通过征地方式对新城规划区范围内地区进行土地一级开发。这意味着只有通过招拍挂拿到地才能进行二级开发回笼资金。为保证新农村建设资金按原定方案正常回笼，开发商与村里协商实施白各庄新村土地一级开发项目。相当于从原新农村建设项目中切出新城规划范围内土地进行一级开发。

新村土地一级开发项目占地约 860 亩（其中白各庄村土地

639.6 亩, 路桥养护中心 13 处土地 220.4 亩), 总规划面积为 53.8 万平方米。分为两期, 一期占地 380 亩, 规划建筑面积 286833 平方米, 涉及村庄宅基地 120 亩, 拆迁农户 127 户; 二期占地 480 亩, 规划建筑面积 251044 平方米。该村土地一级开发项目位于平谷新城规划范围内。项目各项批文手续办理进展顺利直至 2010 年 3 月 31 日取得项目《房屋拆迁许可证》(京建平拆许字〔2010〕第 20 号)。一期项目已报市国土局待批。

(三) 合理拆迁补偿, 实现农村可持续发展

拆迁安置补偿采取货币补偿与实物补偿相结合的方式。补偿总额包括宅基地区位补偿价、房屋重置成新价、附属物评估价及各类补助、奖励费。村里主要获得的补偿有五个方面: 一是 8 万平方米的回迁楼。采取以房换房的方式, 回购价格在 1160 元/平方米。一套房 180 平方米, 人均不超过 50 平方米。村民上楼后的物业费由村集体负责。取暖采用中央空调, 10 元/平方米·年。二是 5 万平方米的社区商业。按租金 1 元/平方米·天计算, 村里每天可以获得商业租赁收入 5 万元, 可以为村里留下一笔重要的产业, 让农民在退出农业生产后仍有稳定的收入来源。三是物业公司经营由村里负责, 可以解决全村半数以上的劳动力就业。四是合作分红利润。项目正常经营后, 每年可以获得 10% 的利润分红; 五是解决农民社会保障。农民社保基金在一级开发项目中已打入开发成本, 平均 13.66 万/亩。规划突破了 148 号文关于“逢征才转, 逢转才保”的按比例转居的限定, 实施“逢征必保”。即开始实施较低的保障水平, 然后逐渐提高。

目前, 项目正在进行村民住宅拆迁安置补偿工作, 拆迁安置补偿工作计划, 一级开发(一期)范围内 127 户, 新村建设范围内 120 户, 目前已完成签约交房 60 户, 计划 2010 年年底完成一期的上楼安置工作。剩余的 265 户(一级开发(二期)内 44 户, 新村建设范围 221 户)计划在 2011 年 5 月底前完成上楼安置工作。

三 存在问题

白各庄新村土地一级开发项目分两期进行主要是为了加快项目的进度，另一个原因就是白各庄自然村较大，全村范围的拆迁安置从技术、审批等多方面难度大，另外全村范围的拆迁成本太大，无法一次全部纳入项目土地一级开发成本。通过裕发集团与白各庄村委会多方咨询、努力，将项目分为两期开发，村民分期、分批上楼既可以加快项目审批速度，也可以使村民尽快上楼的愿望得以实现。但是，资金的回笼却存在很大的不确定性。由于整个合作项目从手续上分为新村建设和土地一级开发两个部分，新村建设是纯投入项目，必须用土地一级开发及二级开发的收益进行补贴，土地一级开发涉及土地上市交易环节，完全推向市场有很大不确定性，如果不能在二级市场上顺利拿到地，新村建设的资金及发展计划有可能无法完全保障。

四 几点思考与建议

（一）村庄发展要和区域发展规划结合起来

在农村发展过程中，区域规划是一个重要的影响因素，对于村庄未来的发展方向发挥着关键的作用。十多年前，村里开始发展设施农业，党员率先承包大棚，带领村民致富。2007年，白各庄被纳入新城规划建成区，开始了由传统农业社区向城镇化社区的转型。在北京郊区城乡一体化进程不断加快的背景下，各个村的发展规划要和所在区域的规划结合起来，不能各自为战地谋求发展。

（二）村企合作模式的成功需要加大政策支持力度

在土地一级开发土地上市交易环节，将新村建设项目同土地一级开发联系起来，实行定向招标方式进行上市交易，以保障整个新村建设的顺利进行。同时，在土地增值收益分配上，通过返还等方式，提高对村里的分配比例。

(三) 解决村民就业问题是完成城镇化转变的根本前提

部分农民反映,上楼后生活成本上升,而原先的大棚已经拆掉,收入缺乏稳定的收入来源,生活压力增大。切实实现农民的稳定就业是农民城镇化进程中的一个关键问题。

(调研组长:张秋锦;成员:刘军萍 陈水乡 李笑英 刘 华 张 军
张英洪 陈雪原 薄利维 段书贵 王 萍 朱 林 周建林;执笔人:陈
雪原)