

STUDY ON
THE STRATEGIES OF PROMOTING RURAL
REVITALIZATION IN BEIJING

北京推进实施 乡村振兴战略的 对策研究

陈俊红 龚晶 孙素芬 / 等著

STUDY ON
THE STRATEGIES OF PROMOTING RURAL
REVITALIZATION IN BEIJING

北京推进实施 乡村振兴战略的 对策研究

陈俊红 龚晶 孙素芬 / 等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

北京推进实施乡村振兴战略的对策研究/陈俊红等著.

—北京: 中国经济出版社, 2019. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 5571 - 2

I. ①北… II. ①陈… III. ①农村经济发展—研究—北京 IV. ①F327. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 039397 号

责任编辑 叶亲忠

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京建宏印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 18.75

字 数 300 千字

版 次 2019 年 5 月第 1 版

印 次 2019 年 5 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

编 委 会

(按姓氏笔画排序)

孙素芬 张慧智 杜洪燕 吴 红

陈玛琳 陈俊红 陈香玉 陈 慈

周中仁 孟 鹤 赵 姜 龚 晶



乡村振兴 北京画卷

“农者，天下之大本也。”在更加注重公平正义和均衡发展的新时代，全面加强相对薄弱的“三农”工作，不仅是国家的意图伦理，也是国家的责任伦理。党的十九大明确提出实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展。2018年9月印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，进一步明确了乡村振兴战略的目标任务和基本原则：到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。这是以人民为中心的发展观的直接体现，也是党对广大农民做出的庄严承诺。

北京市作为首都，解决好“三农”问题，推进高标准、高水平、高质量农业农村现代化，是建设“四个中心”和国际一流的和谐宜居之都的必然要求，对全国实施乡村振兴战略具有重要的示范引领作用。党的十八大以来，北京市以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和对北京重要讲话精神为根本遵循，不断加大统筹城乡改革发展力度，出台了一系列强农惠农富农政策举措，全市农业农村呈现良好发展局面，为实施乡村振兴战略奠定了坚实基础。北京乡村所独有的生态资源优势 and 人文资源优势，已成为转换乡村发展方式、推动产业转型升级的新动能，为乡村振兴提供着必不可少的物质基础和精神内涵保障。2017年全市农业生态服务价值贡献率已达到61.6%，其中，旅游服务价值增长8.4%，对农业生态服务的价值贡献率达到96.5%。

与此同时，北京市的乡村振兴也面临着前所未有的挑战。随着时代的发展，北京的“乡村”已不是传统意义上的“乡村”。从各方面统计和调研数据来看，北京“农村”之“农”的特征越来越不明显，传统的“工农”和“城乡”关系发生转变，日渐呈现出“大城市小农业”“大京郊小城区”的特点。截至2017年底，北京市域面积中1.5万平方公里为郊区

“农村”，占全市面积的 91.5%，是城市面积的 11 倍。但是，北京“农村”人口仅占全市的 13.5%，第一产业从业人员比重仅为 4%，完全从事与传统农业有关的人口比例则更小；2017 年第一产业生产总值为 120.4 亿元，占全市 GDP 比重仅为 0.4%；同时，全年农林牧渔业总产值同比下降 8.8%，农业的生产功能进一步弱化。

推进北京市乡村振兴，必须立足于北京的现实，充分考虑特大城市的城乡结构关系，既促进城市和谐宜居，又要实现农村现代化，增进农民福祉，实现城乡融合发展，美美与共。一方面，要做到在干部配备上优先考虑、在要素配置上优先满足、在资金投入上优先保障、在公共服务上优先安排，实现农业农村优先发展。同时，要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，“清除阻碍要素下乡各种障碍”，并进一步赋权，“破除一切束缚农民手脚的不合理限制和歧视”，解决农村有资源缺要素的现状，完善乡村振兴的动力机制。另一方面，要充分发挥自身的地理区位和地缘优势，依靠自身所具有的独特资源，在乡村环境整治、绿色农业发展和乡村旅游品质上重点突破，在集体经济组织发展水平、低收入脱贫工作水平和基层治理水平上重点提升，努力走出一条具有首都特点的乡村振兴之路。

本书深入贯彻落实党的十九大以及《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和北京市委市政府《关于实施乡村振兴战略的措施》精神，对标对表《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》任务要求，结合北京市实际，从乡村振兴的“20 字方针”出发，深入分析北京农业农村发展的现状、问题，借鉴国内外典型经验，为编制北京市乡村振兴战略规划、加快推进乡村振兴战略实施提供参考。本书也是跨专业合作研究的成果。编写团队的专业背景涉及农业经济管理、农村区域发展、农业资源与环境、农业知识管理等，内容基本涵盖了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕等乡村振兴的各个方面，力求用科学、客观的学术语言，为读者描绘出一幅乡村振兴的“北京画卷”。在这幅画卷当中，古老的京郊大地正孕育着蓬勃力量，展示着首都北京的生动实践。

北京市农林学院院长

李成贵

2019 年 2 月

前言



党的十九大做出中国特色社会主义进入新时代的科学论断，提出实施乡村振兴战略的重大历史任务，指出要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。2018年中央农村工作会议进一步确定实施乡村振兴战略“三步走”时间表，并提出要走中国特色社会主义乡村振兴道路。2018年中央一号文件制定《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，确立起乡村振兴战略的“四梁八柱”，实施乡村振兴战略做出了全面的部署。为进一步落实乡村振兴战略，2018年9月中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，围绕今后5年这个阶段的主要任务做出阶段性安排和部署，提出要梯次推进乡村振兴。未来我国发展将由“城乡统筹”发展进入到“城乡融合”发展的新时代，国家资源的配置必定更大程度地向“三农”倾斜，补农业短板，我国农业的发展、农村的繁荣、农民的富裕也将得到更大力度的推进。

为全面深入贯彻落实十九大精神和实施《北京城市总体规划（2016—2035年）》，2018年1月，北京市人民政府办公厅印发了《关于开展“实施乡村振兴战略、推进美丽乡村建设”专项行动（2017—2020年）的实施意见》，确定了以美丽乡村建设为抓手，全面提高农村文明程度、增加农民收入、缩小城乡差距、提升农村精细化管理水平。2018年5月，北京市政府印发了《关于实施乡村振兴战略的措施》，提出抓紧研究编制北京市乡村振兴战略实施规划，明确目标任务和重大项目，并按年度分解任务，动态实施，滚动推进。为全面了解北京乡村振兴的基础，分析乡村发展不平衡不充分问题所在，服务于北京市乡村振兴规划编制，课题组开展了相关研究。

本书作为对北京乡村振兴基础的系统总结和研究梳理，共由三部分组成。上编为北京推进实施乡村振兴战略的对策研究。围绕乡村振兴战略提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总目标，梳理了北京落实乡村振兴战略的现实基础，研判北京落实乡村振兴战略面临的新形势及乡村演变发展态势，从壮大优势产业、培育农村人才、提升乡风文明、改善乡村生态宜居环境、加强乡村自治法治德治、促进城乡民生保障均等化、深化城乡融合发展体制机制改革方面提出北京实施乡村振兴战略的对策建议。中编为专题研究。结合乡村振兴战略总要求及北京农业农村发展热点问题，下设北京美丽宜居乡村建设、农村产业发展、乡风文明、农村民生保障、乡村治理、城乡融合发展体制机制、农村人口老龄化问题七个研究专题。深入分析北京农业农村发展状况、特点及存在的主要问题，并有针对性地提出了对策建议。下编为乡村振兴国内外经验案例。采取调研和专家咨询方式，搜集、整理了北京市、国内其他省份、其他国家和地区的近百个典型案例，总结了各地具体做法，并借鉴经验。

本书拟解决两个问题：第一，深入理解乡村振兴内涵，围绕乡村振兴战略总体要求，力求构建研究乡村振兴问题的体系框架；第二，梳理近些年北京市农业农村发展基础，提出了振兴乡村的有关建议，为有关部门制定乡村振兴的相关政策提供决策支撑；第三，搜集整理各地乡村振兴典型做法，为深入开展实践研究提供参考。希望通过对上述三个问题的解决，能为北京市全面实施乡村振兴战略，决胜全面建成小康社会和建设国际一流的和谐宜居之都宏伟目标尽一份绵薄之力。

尽管课题组成员做了很大努力，但因时间和水平限制，书中仍有许多不完善之处，一些内容还需要今后进一步深入研究探讨，恳请读者对本书提出宝贵意见。

著 者

2018 年 12 月于北京

目 录



上编 推进实施乡村振兴战略的对策研究

一、研究背景和研究意义	3
(一) 研究背景	3
(二) 研究意义	4
(三) 研究内容和方法	4
二、北京农村概况	5
(一) 行政区划	5
(二) 农村人口	6
(三) 土地利用	9
(四) 村庄分类	10
三、北京实施乡村振兴战略的现实基础	11
(一) 农村美丽宜居环境建设	11
(二) 农村产业发展	13
(三) 农村公共服务和民生保障	14
(四) 乡风文明建设	16
(五) 乡村治理	17
(六) 农村人才培养	18
(七) 农村体制机制改革	19
四、北京实施乡村振兴战略面临的形势分析	20
(一) 面临的机遇	20
(二) 面临的挑战	21
五、乡村社会结构的变迁及乡村功能的变化	23

(一) 乡村功能的变化	23
(二) 推进实施乡村振兴的思路	25
六、北京实施乡村振兴战略的对策建议	26
(一) 加快培育壮大优势产业	26
(二) 完善农村人才培育和引进制度	27
(三) 全方位提升乡风文明	28
(四) 着力改善乡村生态宜居环境	29
(五) 加强乡村自治法治德治	30
(六) 促进城乡民生保障均等化	32
(七) 深化城乡融合发展体制机制改革	33

中编 推进实施乡村振兴战略的专题研究

专题 I 北京美丽宜居乡村建设问题研究	37
一、农村人居环境建设	37
(一) 农村疏解整治工作全面推进	37
(二) 农村污水处理水平不断改善	38
(三) 农村垃圾处理取得显著成效	38
(四) 农村厕所革命持续深入开展	39
(五) 村庄绿化美化水平不断提高	39
二、农村基础设施建设	40
(一) 乡村路网建设水平不断提高	40
(二) 村镇供水蓄水水平不断提高	42
(三) 农村清洁能源利用超常规推进	42
(四) 农村信息化建设水平不断提高	43
(五) 邮政快递业提档升级发展	43
(六) 其他基础设施建设	44
(七) 农村基础设施运营管护机制不断健全	45
三、乡村生态环境建设	46
(一) 森林绿地建设大力推进	46
(二) 水源涵养和水系治理不断加快	46

(三) 农业污染治理成效显著	46
(四) 生态文明制度建设不断加快	47
(五) 区域生态环境协同保护与建设有效推进	47
四、美丽宜居乡村建设存在的主要问题	48
(一) 人居环境治理还存在突出短板	48
(二) 农村基础设施管护机制亟待优化完善	50
(三) 生态环境保护与修复工作	51
五、对策建议	53
(一) 补短板强弱项，全面推进美丽宜居乡村建设	53
(二) 完善投融资机制，保障建设的巨大资金需求	54
(三) 建立健全管护机制，提高美丽宜居乡村建设成效	55
(四) 巩固生态环境建设成果，支撑美丽宜居乡村建设	56
专题 II 北京农村产业发展问题研究	60
一、北京市农村产业发展取得成效分析	60
(一) 都市型现代农业	60
(二) 现代种业	67
(三) 乡村旅游业	68
(四) 农产品加工业	70
(五) 农村其他产业	72
(六) 京津冀产业协同发展	73
二、北京市农村产业发展面临的主要问题	74
(一) 产业发展要素制约明显	74
(二) 首都特色“高精尖”产品缺乏	75
(三) 农村产业融合深度有待深入推进	76
(四) 产业发展环境亟须改善	77
三、推进乡村产业发展的对策建议	78
(一) 构建乡村产业发展体系	78
(二) 推动农村产业高质量发展	79
(三) 推动城乡产业要素融合发展	80

专题Ⅲ 北京乡风文明问题研究	82
一、北京乡风文明建设现状	82
(一) 乡村文化资源保护与开发成效显著	82
(二) 乡村公共文化服务体系建设日趋完善	84
(三) 文明乡风得到有效培育	86
二、北京乡风文明建设存在的问题	88
(一) 乡村文化资源缺乏保护与过度开发的问题并存	88
(二) 公共文化服务体系尚未健全	89
(三) 弘扬和传承优秀传统文化面临困境	89
三、推进北京乡风文明的对策建议	90
(一) 加强资金投入、开发管理和文化宣传	90
(二) 加强基层公共服务体系建设	92
(三) 从微观主体探索培育乡风文明	93
专题Ⅳ 北京农村民生保障问题研究	95
一、北京农村基本公共服务发展现状	95
(一) 农村教育事业	95
(二) 农村医疗卫生服务	97
(三) 农村养老服务	98
(四) 北京农村就业创业服务	100
二、北京农村社会保障发展现状	101
(一) 农村养老保险	101
(二) 农村医疗保险	102
(三) 农村社会救助	103
三、北京低收入帮扶现状	104
四、北京农村民生保障面临的问题	108
(一) 城乡教育发展不平衡	108
(二) 农村基层医疗卫生服务水平有待提升	108
(三) 农村养老服务能力提升面临挑战	110
(四) 农村剩余劳动力就业难度大	111
(五) 农村社会保障水平仍需提高	112

(六) 低收入户持续增收难点多	113
五、推进北京农村民生保障工作的对策建议	114
(一) 推进城乡教育均衡发展	114
(二) 强化农村医疗卫生服务	115
(三) 建设农村养老服务体系	116
(四) 促进农村劳动力转移就业	117
(五) 进一步完善农村社会保障制度	119
(六) 深入推进低收入帮扶工作	120
专题 V 北京乡村治理问题研究	122
一、北京乡村治理现状	122
(一) 全面加强农村基层党组织建设	122
(二) 以村民自治促进社会治理创新	126
(三) 夯实法治基础,保障乡村治理有效	131
(四) 实施乡村德治工程	134
二、乡村治理中存在的主要问题	139
(一) 农村基层党组织服务能力有待提升	139
(二) 村民自治难以真正落实	141
(三) 乡村法治意识薄弱,公共法律服务体系不完善	143
(四) 乡村德治建设未得到足够的重视	144
三、促进乡村治理现代化的对策与建议	145
(一) 增强农村基层党组织引领发展能力	145
(二) 进一步完善民主自治制度	148
(三) 完善社会协同、多元参与的乡村治理体系	149
(四) 健全农村公共法律服务体系	150
(五) “三治”融合发展引领乡村发展	150
专题 VI 北京推进城乡融合发展体制机制研究	152
一、农村土地制度改革成效显著	152
(一) 农村基本经营制度更加巩固与完善	152
(二) 农村集体产业用地管理逐步规范	154
(三) 宅基地制度改革持续创新与优化	154

二、农村集体产权制度改革深入推进	156
(一) 农村集体产权制度体系不断健全与完善	156
(二) 农村集体经济全面发展壮大	157
(三) 农村集体“三资”监督管理不断加强	157
(四) 集体林权制度改革进一步深化	159
三、人才支撑体系建设持续加强	159
(一) 人才政策支持不断升级	160
(二) 农村实用人才队伍建设持续加强	160
(三) 新型经营主体培育创新开展	161
四、乡村振兴经费投入逐步增强	162
(一) 涉农资金管理不断完善	162
(二) 农用地抵押贷款启动试点	162
(三) 农业保险覆盖面不断扩大	163
五、北京城乡融合发展体制机制存在的问题	163
(一) “三块地”改革推进困难	163
(二) 农村集体经济发展存在障碍	165
(三) 乡村振兴人才瓶颈亟待突破	166
(四) 农村金融有效供给不足	167
六、健全北京城乡融合发展体制机制的政策建议	168
(一) 加大改革力度，推进土地节约集约利用	168
(二) 全面深化改革，探索农村集体产权制度改革新路径	170
(三) 创新体制机制，构建多层次人才支撑体系	171
(四) 采取多项措施，深化农村金融改革	171
专题Ⅶ 北京农村人口老龄化问题研究	174
一、农村人口年龄特征分析	174
(一) 农村老龄人口比重高，且老龄化速度快	174
(二) 农村仍处于人口“红利”期，劳动力后继乏力	175
(三) 农村人口呈现举家迁徙和长期在外居住趋势	177
二、人口老龄化对乡村振兴带来的挑战	178
(一) 农村劳动力活力不足，制约农村产业振兴	178
(二) 农村基层管理人才缺乏，制约农村组织振兴	179

(三) 养老保障供给不足, 影响农民幸福感	181
三、北京市农村养老模式探索	182
(一) 居家养老	182
(二) 集体养老	184
(三) 慈善 + 志愿 + 社会组织	184
四、应对农村人口老龄化的几点建议	185
(一) 营造“积极老龄化”社会氛围	185
(二) 培养农村发展高素质人才	186
(三) 完善农村养老保障体系	186

下编 推进乡村振兴的国内外经验案例

北京篇	191
一、产业兴旺	191
(一) 典型案例	191
(二) 经验借鉴	195
二、文明乡风	196
(一) 典型案例	196
(二) 经验借鉴	199
三、乡村治理	201
(一) 典型案例	201
四、农民增收	206
(一) 典型案例	206
(二) 经验借鉴	208
五、农村体制机制改革	209
(一) 典型案例	209
(二) 经验借鉴	213
全国篇	215
一、产业融合发展	215
(一) 典型案例	215

(二) 经验借鉴	219
二、美丽宜居乡村建设	220
(一) 典型案例	220
(二) 经验借鉴	225
三、乡风文明	226
(一) 典型案例	226
(二) 经验借鉴	230
四、乡村治理	231
(一) 典型案例	231
(二) 经验借鉴	237
五、民生保障	238
(一) 典型案例	238
(二) 经验借鉴	240
六、盘活乡村资产	241
(一) 典型案例	241
(二) 经验借鉴	245
七、引育乡村人才	246
(一) 典型案例	246
(二) 经验借鉴	248
八、城乡融合发展	248
(一) 典型案例	248
(二) 经验借鉴	250
其他国家篇	251
一、主要做法	251
(一) 日本	251
(二) 韩国	255
(三) 德国	256
(四) 荷兰	257
(五) 法国	258
(六) 美国	260
(七) 英国	260

参考文献	269
重要术语索引	277
后记	281