



北京农村 研究报告 (2016)

Research Report on
Beijing Rural Area (2016)

吴宝新 主编

北京农村研究报告 (2016)

Research Report on
Beijing Rural Area (2016)

吴宝新 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

北京农村研究报告. 2016 / 吴宝新主编. -- 北京 :
中国言实出版社, 2017.12
ISBN 978-7-5171-2646-1

I . ①北… II . ①吴… III . ①农村经济—研究报告—
北京—2016 IV . ①F327.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 320742 号

出 版 人: 王昕朋
总 监 制: 朱艳华
责任编辑: 严 实
文字编辑: 张 强
出版统筹: 冯素丽
责任印制: 佟贵兆
封面设计: 徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

规 格 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 32.5 印张

字 数 738 千字

定 价 148.00 元 ISBN 978-7-5171-2646-1

编辑委员会

主 编：吴宝新

副 主 编：张秋锦 曹四发 蒋洪昉 吴志强 刘军萍
戚书平 熊文武

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

马俊强 方书广 冯建国 任玉玲 杜力军
李 理 李朝发 张英洪 陈雪原 范 宏
季 虹 周庆林 胡登州 袁庆辉 贾爱民
徐建军 曹晓兰 葛继新

编辑部主任：张英洪

编辑部成员：刘 雯 陈 珊 王丽红 杜树雷

前言

北京市农村经济研究中心是1989年11月经市委、市政府批准，1990年7月正式挂牌成立，按照加强农村改革和政策研究、加强农村经管工作要求，专门设立的承担一定行政职能，参照《公务员法》管理的市政府直属事业单位。2012年10月经北京市机构编制委员会办公室研究并报中央机构编制委员会办公室批准，北京市农村经济研究中心加挂“北京市农村合作经济经营管理办公室”的牌子，简称“市农经办”。北京市农村经济研究中心的主要职责是：为市委、市政府领导农村改革与发展进行决策研究，统一规划和组织市农口各区县局及有关单位开展农村战略研究和政策研究；承担郊区农村合作经济的指导工作，推动其改善经营管理；承担农业资源调查、动态监测以及农业区划的规划工作，组织农村经济改革试验区和农村区划成果应用试点、基地的建设工作；负责北京市农口经济信息的采集、储存、统计、规划、开发、建设、应用，为领导机关和郊区农民开展信息服务；开展农业农村发展史、改革史研究及相关地方志和文献资料的编纂工作，组织开展各种学术交流与农村基层培训工作。

自成立以来，北京市农村经济研究中心立足“为农村经济发展服务，为维护和农民经济权益服务，为领导决策管理服务”，站在农村经济发展和决策咨询的前沿，围绕北京郊区农村改革与发展的一系列重大问题，开展调查研究，不断取得一些新的研究成果。自2010年起，北京市农村经济研究中心开始公开出版年度研究报告，主要收录上一年度的重要研究成果。2010年出版的调研成果定名为《北京城乡一体化发展的研究与思考2009》，2011年出版的调研成果定名为《城与乡：在博弈中共享繁荣——北京市农村经济研究中心2010年研究报告》，2012年出版的调研成果定名为《城乡统筹发展的改革思维——北京市农村经济研究中心2011年研究报告》，2013年出版的调研成果定名为《城乡发展一体化：探索与创新——北京市农村经济研究中心2012年研究报告》。为了进一步规范年度调研成果的出版，提高调研成果质量和水平，自2014年起，我们将年度研究报告统一定名为《北京农村研究报告》，收录上一年度北京市农村经济研究中心完成的主要调查研究报告成果，并标明上年年度。2014年出版的调研成果名为《北京农村研究报告（2013）》，2015年出版的调研成果名为《北京农村研究报告（2014）》，2016年出版的调研成果名为《北京农村研究报告（2015）》，摆在我们面前的《北京农村研究报告（2016）》，是北京市农村经济研究中心2016年度完成的、可以公开发表的主要调查研究报告。

2016年，北京市委、市政府深入贯彻落实习近平总书记视察北京重要讲话精神，认真落实《京津冀协同发展规划纲要》，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持

稳中求进工作总基调，坚持首都城市战略定位，着力推进供给侧结构性改革，加快疏功能、转方式、治环境、补短板、促协同，实现了“十三五”良好开局。

北京市农村经济研究中心在北京市委、市政府的领导下，主动认识、适应、引领首都发展新常态，紧紧把握首都城市战略定位和建设国际一流和谐宜居之都战略目标，紧紧围绕以疏解非首都功能为重点的京津冀协同发展战略，把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农村调研工作的出发点和落脚点，认真落实党中央国务院、市委市政府有关“三权分置”、保护产权、农村集体产权制度改革、农业供给侧结构性改革、加强乡镇政府服务能力建设等各项决策部署，结合北京市农村工作精神和京郊农村改革发展实际，以改革精神和法治思维，深入推进城乡一体化和农村综合改革，不断健全新型智库治理机制和决策咨询制度，创新思路，加强调研，勇于实践，取得了一批重要的调查研究成果，为市委、市政府领导农村改革发展提供有力的智力支撑。

《北京农村研究报告(2016)》共分六篇，第一篇为新型城镇化与城乡一体化，第二篇为农村集体经济发展，第三篇为都市现代农业，第四篇为生态文明建设，第五篇为农业农村信息化，第六篇为农民增收与乡村治理。本研究报告基本涵盖了北京郊区农村改革发展研究的主要内容。

我们希望本研究成果能为农村工作的决策者、实践者、研究者提供一些思考与启示，为深化农村改革、加快推进城乡发展一体化做出共同努力。

当然，由于我们水平有限，本研究成果难免存在一些不足之处，恳请读者批评指正。

编者

2017年4月

目 录
CONTENTS

第一篇 新型城镇化与城乡一体化

北京市城乡结合部地区城乡一体化发展研究	
——以朝阳、海淀为例·····	3
北京市农民住宅财产性收益实现路径研究·····	12
城市化地区乡村集体经济改革与转型研究	
——以石景山区整建制农转居为例·····	34
以农民市民化为抓手着力推进农村城市化	
——北京市朝阳区常营乡“一绿”试点调研报告·····	43
北京市海淀区四季青镇整建制农转非试点工作研究·····	50

第二篇 农村集体经济发展

北京市农村经济供给侧结构性改革对策研究·····	59
村干部连任与集体经济发展的影响机制研究·····	89
北京市农村集体经济收益分配实证研究报告·····	105
京津冀农民合作社协同发展案例研究·····	113
北京市农地农房“两权”抵押登记系统研究·····	122
北京市怀柔区田仙峪村开发利用闲置农宅调研报告·····	137

第三篇 都市现代农业

北京市休闲农业与乡村旅游新型经营主体培育路径研究·····	143
北京市民农园建设标准与经营规范研究·····	151
北京小毛驴市民农园发展的困境与对策·····	161
北京市平谷区土地托管情况调查报告·····	169
关于规范工商资本租赁经营集体农地的研究·····	175

第四篇 生态文明建设

京津冀休闲农业协同发展机制研究..... 185

引导社会资本进入农村基础设施建设体制机制研究

——以浅层地能利用和生活污水治理为例..... 233

“五低一零”的农村供暖新技术值得大力推广

——“无煤村”课题滚动研究报告..... 243

第五篇 农业农村信息化

“互联网+”背景下信息化推进农业供给侧结构性改革对策研究 251

促进社会力量发展农产品电子商务对策研究..... 278

北京农村经济运行情况分析与预测..... 298

浙江省农业农村信息服务专题调研报告..... 337

“互联网+农业”调研报告 342

第六篇 农民增收与乡村治理

京津冀协同促进农民增收方式研究..... 349

北京市农村政经分离与社区发展研究报告..... 390

北京市低收入村产业扶贫调查研究..... 399

北京市收入较低村抽样调查报告..... 422

北京市农村集体经济审计体制机制创新研究..... 432

北京市农村财务管理运行模式创新研究..... 495

中国村民自治发源地合寨村考察报告..... 506

第一篇

新型城镇化与城乡一体化



北京市城乡结合部地区城乡一体化发展研究

——以朝阳、海淀为例

“十二五”期间，北京城乡经济社会发展一体化新格局已经基本形成。主要体现在三个方面：一是城乡一体化的制度设计已经基本实现，二是制度的覆盖程度较高，三是城乡之间的收入水平、基础设施、公共服务等差距进一步缩小。在此基础上，到2020年，北京面临实现高水平城乡发展一体化的新要求。实现高水平的城乡发展一体化，需要加快建立健全城乡融合发展的体制机制，让广大农民平等参与改革发展进程，共享改革发展成果。这其中，城乡结合部地区作为推进城乡一体化的前沿阵地，对典型地区做法进行剖析，对具有推广价值的方式进行提炼和总结，显得十分必要。

一、研究背景

（一）北京市城乡结合部范围。城乡结合部是乡村城市化和城市郊区化的产物。历史上，“乡村”先于“城市”而存在，在一些村庄人口聚集地，随着商品交换集市的出现，形成了“城市”的雏形，而后随着经济发展和人口增长，社会分工趋于细化，城市功能也逐渐完备，城市与乡村的区别逐渐明显。在城市与乡村之间的缓冲地带，则构成了城乡结合部，其具有过渡性、动态性和模糊性的特点。北京市城乡结合部地区也是随着城市发展而产生，其中1983年重新编制北京市总体规划时，为了控制城市规模划定了260平方公里绿化隔离带，成为北京市城乡结合部的重要特征。北京市城乡结合部的形成与发展在地域空间和经济形态上改变了传统的城乡二元结构，基于此也逐渐形成了关于城乡一体化的相关研究。

随着时间的推移，城乡结合部的范围也在不断发生改变。目前，根据北京市委农工委和市城乡办等职能部门的研究，北京市四环至六环之间城市集中建设地区以外的农村地区，就是通常所说的“城乡结合部”地区，共涉及面积1500平方公里，村庄800余座。按照2005年北京市《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》及2012年《北京市主体功能区规划》的精神，城乡结合部在功能定位上与城市功能拓展区及城市发展新区的平原地带具有相似的特征。根据北京市针对农村社区的规划管理分类，城乡结合部地区所属村庄可以大致分为绿化隔离地区村庄、城乡接合部专项整治重点村庄以及第三类未有系统整治措施的村庄，这三类村庄所占比例分别为22%、6%和72%。

(二) 北京市城乡结合部地区城乡一体化发展基本情况。“十二五”时期,北京市城乡结合部地区抓住了绿隔建设、土地储备和重点村改造等重大机遇,推动了城乡一体化发展。与此同时,由于城乡二元体制的限制,绿隔地区农民上楼转居、土地储备地区产业发展和重点村集体经济内生发展动力等方面均受到城乡二元体制的限制,呈现出集体建设用地利用效率不高、产业项目审批较慢、产业升级压力较大、社区治理困难较多等问题。在“十三五”时期,尤其是京津冀协同发展和有序疏解非首都功能的大背景下,城乡结合部地区各种问题的解决,需要市、区、乡多级统筹,以试点带动发展,以发展促进改革,以改革完善制度。为此,我们选取朝阳、海淀等典型地区为主要研究对象,对“一绿”试点乡各自的发展特点进行剖析,并对区域统筹、审批下放和投融资机制进行了总结,以期对北京市城乡结合部地区的城乡一体化发展提供参考。

二、北京市城乡结合部典型地区城乡一体化发展的实践探索

(一) 朝阳区“一绿”试点乡工作进展。2014年7月29日,市政府专题会审议通过《北京市第一道绿化隔离地区城市化建设朝阳区试点实施方案》,朝阳区常营、来广营、豆各庄、将台、南磨房和太阳宫6个乡纳入第一批试点。两年多来,6个试点乡坚持拆迁安置、产业发展、整建制转居、绿化实施、产权制度改革和社会管理六位一体,各项工作陆续完成或进入收尾阶段,并探索出各具特点的城市化道路。

1. 常营乡探索区域统筹,有效实现转居资金平衡。常营乡目前已实现“拆迁建设全部完成、农民身份全部转变、规划绿地全部实现”三大目标,下一阶段重点从产业发展、产权制度改革和社会管理等方面巩固城乡一体化成果。

在开展试点工作过程中,常营乡积极探索统筹机制的有效实现途径,通过区域统筹,使得整建制转居过程中遇到的资金紧张问题得以解决。一方面通过乡级统筹,自行解决转居经费10.5亿元;另一方面通过区级统筹,将转居资金纳入相关地块的土地上市成本,解决转居经费13亿元,实现了转居资金平衡。

2. 来广营乡坚持乡镇统筹,积极推进产业转型升级。目前来广营乡已经完成“拆迁建设全部完成、农民身份全部转变、规划绿地基本完成”的重要任务,村级产权制度改革也已经全面完成,下一步的工作重点将围绕产业升级、乡级产权制度改革和社会综合治理进行。

来广营乡最大的特点是通过乡镇统筹的方式推动产业升级。在发展思路上,来广营乡提出“党委领导、政府统筹、乡村联手、以强带弱、共同发展、自主投资、自主建设、自主经营”,通过乡集体立项、村集体投资,乡村两级经济组织入股,建设3%—5%绿隔产业项目,同时结合一村一项目扶持计划,打造强村带弱村的发展格局,促进各村经济均衡发展。在产业升级方面,通过强化规划引领、转变发展方式、优化产业布局,逐步建成科技、绿色、商业三大产业集群,推进产业结构优化与升级。

3. 豆各庄乡紧跟试点政策,实现转居成本极大压缩。豆各庄乡已经基本实现“拆迁建设全部完成、农民身份全部转变”两大目标,绿化实施任务也已基本完成。下一步将重点从产业发展、产权制度改革和社会管理等方面入手,完善城市化进程。

豆各庄乡亮点在于基层干部在工作中原则性与灵活性相结合。例如，早在试点之前，该乡就已经开始整建制转居工作，并上报区政府和市政府，并于2012年9月份获得批复，并据此缴纳整建制转居所需的费用，大大降低了转居成本。

4. 将台乡依托区级统筹，破解土地指标平衡难题。将台乡已基本完成民宅的拆迁腾退工作，非宅的拆迁也完成了任务量的九成；整建制转居工作已经获得批准，经费也筹措到位，于2016年7月7日启动了全乡转非安置工作。绿化实施、产权制度改革正按计划开展，产业发展和社会管理也在稳步推进。

在推动城乡一体化进程中，将台乡依托区级统筹解决用地指标不足的做法颇具研究价值。由于在乡域范围内建设用地和安置房用地指标严重不足，已经无法实现自我平衡，将台乡通过朝阳区政府的统筹安排，从东坝边缘集团北部核减20公顷建设用地指标，置换将台乡绿化用地指标，20公顷建设用地指标用于将台乡的产业发展和安置房建设。在全区建设用地指标不增加、规划绿地不减少的前提下，实现了不同乡域之间的灵活调整和城市空间的优化配置，建立了更加公平的利益分配机制。

5. 南磨房乡壮大集体经济，创新城市管理体制机制。作为北京市较早没有农业用地、组建成立社区、实现农民搬迁上楼的乡镇之一，南磨房乡很早便开始了城市化建设。但同时，拆迁安置、整建制转居等目标任务也需要加快进度。

南磨房乡整体经济实力较强，集体产业呈现出集群化、高端化的特点，南磨房乡领导适时推动了农村专业化管理。在全村或全乡范围内，对所属企业实行专业联合，按照行业特点进行归口管理；组织公司或专业办公室，达到节省人力物力、提高工作效率的效果，实现了对生产要素的合理配置。南磨房乡从1992年开始实现农村专业化管理以来，集体经济持续壮大，各项经济指标均居朝阳区乃至北京市农村地区前列，为该乡的城市化发展打下了良好的物质基础。其管理方式也随着时代发展逐步走向精细化，构建起城市管理纵到底、横到边的“条专块统”工作体系。

6. 太阳宫乡成立领导小组，优先解决转居转工问题。太阳宫乡开始城市化进程比较早，各项任务已经进入到攻坚克难的阶段，目前已经完成整建制转居工作，但由于历史原因，部分拆迁扫尾任务和升级转型目标压力较大。

在推进城市化的进程中，太阳宫乡在资金平衡困难的情况下积极运作，成立转非安置工作领导小组，坚持完成转居转工任务。特别是在转工方面，坚持自愿原则，对于不愿自谋职业的转居居民，由太阳宫乡农工商总公司统一安置就业，签订无固定期限劳动合同，享受相应岗位的工资及福利待遇，有效地维护了转居居民的利益。

（二）海淀区城乡一体化工作进展。

1. 三资管理逐步制度化。近年来，海淀区农村集体资产规模大、增速快，资产利用多样化、资源开发产业化形势逐渐显现，对加强该区“三资”管理提出了更高要求。海淀区未雨绸缪，及时制定相关法规制度，摆脱三资管理的“人治”难题，为北京市农村地区的三资管理提供了非常好的借鉴经验。

一方面，海淀区成立了全国首家农资委，构建了一整套政策体系，建立健全了民主管

制度、经营管理制度、合同管理制度、财务与会计制度、资产报告制度、流转评估制度、审计制度、资产登记及年检制度、档案管理制度和责任追究制度；另一方面，组建了区、镇两级农资委组织架构，印发实施区农资委工作规则等文件，农资委体制机制进一步理顺，并统一部署开展了集体土地资源情况清查、经济合同清理规范、征地补偿费专项检查、新一轮集体经济审计等工作，努力摸清底数、查找隐患、及时预警。

2. “四化建设”推进城市化。海淀区城市化的主要工作可以概括为大力推进农业现代化、农民市民化、村庄社区化和农村建设管理城市化，让农民成为城市化的主体，拓展农村地区改造和建设模式。

一是农业现代化，通过推进新一轮农业结构调整，实施沃土工程、设施农业补贴、菜田补贴等惠农政策，大力发展都市型现代农业，促进农业与二、三产业相结合、全面融入城市经济。二是农民市民化，通过转居将农民的身份转为居民，促进农业转移人口市民化，通过职业培训、就业培训等手段促进农民就业，真正融入城市。三是村庄社区化，通过开展村庄腾退改造，打赢了北坞村试点、8个重点村城市化改造等一批攻坚战，全区共计36个行政村顺利推广北坞村试点模式，创新趸租农民富余安置房作为公租房，并以七王坟村为试点探索保留村庄就地改造路径，努力将传统村庄从形态上转变为新型现代社区。四是农村建设管理城市化，通过完善农村基础设施和配套设施，建设东升科技园、一镇一园等集体产业园区，创新农村公共服务供给方式，补齐农村发展“短板”，实现农村建设管理城市化，使得农村群众有更多更直接的获得感。

3. 转居工作实现统筹化。海淀区整建制转居的工作压力较大，待转非农民数量多，资金压力较大。基于此，海淀区以四季青镇为试点开展整建制转居相关工作安排，于2015年1月12日正式启动，历时6个月将2.6万余名农民整建制转居，为其他乡镇的转居工作提供了可行路径。

在工作模式上，四季青镇突破了征地指标农转非政策藩篱，破解了旧村拆迁、资金平衡、资产经营、就业安置、社保接轨等系列难题，实现政策、资金、规划“三统筹”。特别是在现有规划未实施的产业用地指标内开展“社保基金产业项目”，以“社保基金产业项目”收益分期支付超转人员转非费用，实现可持续发展。

三、北京市城乡结合部典型地区城乡一体化发展的创新成果

城乡结合部地区是北京市“十三五”时期进一步提升城乡一体化发展水平的重点地区，需要综合考虑城市化任务收尾和新时期发展思路调整等诸多因素。朝阳、海淀等典型地区坚持区域统筹，加强审批下放、产业融资和整建制转居等工作机制创新，充分发挥政府引导、集体主导、社会参与的协同效应，在按计划推进拆迁安置、绿化实施、转工转居等工作的同时，逐步探索出自主优化开发、内涵集约的城乡一体化发展道路，并取得了一些创新成果。

（一）以区域统筹促协同发展。

第一，变项目带动为区域统筹。朝阳区“一绿”试点乡以规划统筹作为区域统筹突破口，增强规划实施的可操作性。改变以往项目带动的做法，把项目建设纳入到区域建设总体当中，

在更大的范围内考虑城市化问题，让项目建设匹配地区城市化任务。

第二，以乡域作为基本实施单元。打破行政村界限，试点乡由全乡统筹安排区域内住宅、商服、产业和基础设施用地配比和建设标准，防止碎片化开发建设。乡域建设资源不足时由区级统筹，跨乡调配规划资源，实现“人、房、地、业”等要素的协同平衡。

第三，城乡统筹推进融合发展。通过完善城乡结合部地区城乡统筹发展政策和组织机制、约束机制，实现集体土地集约利用，促进集体产业转型升级，使地区发展规划能够更好地指导城乡统筹发展。

（二）以审批下放促效率提升。在“一绿”试点乡建设中，朝阳区积极创新机制，建立了“1+2+N+1”的行政审批下放工作机制。其中“1”是指市政府审议批准的试点实施方案；“2”是指市规划委、市发改委两个部门打包下放审批；“N”是指根据实际情况，其他部门行政审批权限能下放的全部下放；最后一个“1”是指朝阳区建立区级统筹、责权相应的行政审批工作机制。在具体工作中，由市发改委对试点乡的实施方案统一批复，具体项目的审批权限则下放到朝阳区发改委，所有建设项目都纳入绿色审批通道，重要事项简环节、一般事项改备案、相关事项同步办、串联事项并联办、简单事项不再办。创新了服务形式，优化了服务链条，提高了办事效率，精简了业务流程。

与此同时，北京市城乡办搭建市、区联动工作平台，对行政审批的复杂事项，通过开调度会的形式进行协调，形成工作意见并组织落实。最大限度上减少了办事环节，特别是避免手续互为前置和相互制约，项目办理的时间比正常压缩了至少一半以上，有效提升了工作效率。

（三）以产业融资促结构转型。“十三五”时期，北京市城乡结合部地区仍然面临着功能疏解、产业转型、农业人口市民化等重要任务，这个过程有很大的投融资需求，仅靠政府财政资金投入、银行间接融资和土地批租收入难以为继。为了推进产业转型发展，支持城乡结合部地区产业疏解、产业培育和产业转型，朝阳区设立了城乡结合部产业引导基金，以“政府引导、市场运作，科学决策、防范风险，突出重点、注重实效”为运行原则，创新政府资金扶持方式，发挥政府资金的杠杆放大效应，引导社会资金投入城乡结合部地区产业发展，逐步打造“高精尖”产业结构，推进区域城乡一体化发展。

（四）以整建制转居促市民化进程。海淀区四季青镇的整建制农转非试点工作，突破征地指标农转非的政策制约，通过实施政策、资金、规划“三统筹”，通盘考虑人口、土地、产业、资金等要素，统筹规划，整合资源，协调兼顾就业安置、经济发展、绿化建设等多项目标，探索出“政府支持、政策集成；上下联动、农民主体；资源统筹、内部平衡；依托产业、滚动发展”的转非模式。通过分批分期转居进社保（利用原有政策带走一批、土地开发加快一批、整建制转居解决一批），分解工作压力，并出台整建制转居的条件、办理程序和审批途径政策，圆满完成了整建制转居工作任务，并加快推进全区范围内农转非工作，使农民真正成为“有房屋、有资本、有社保、有工作”的新市民，为城乡结合部其他乡镇的整建制转居工作提供了参考路径。

四、北京市城乡结合部典型地区城乡一体化发展的主要问题

城乡结合部地区的主要问题,集中体现在集体土地利用方面,城乡二元土地制度的限制使得集体土地利用效率不高,影响到集体产业的发展,进而影响到经济、环境、人口、管理等各个方面,这几个问题又相互影响、相互制约,需要系统性地分析其有效破题的思路。

(一) 集体土地利用效率不高,产业项目审批较慢。一是集体建设用地利用的政策限制较多,土地利用效率不高。由于国家政策对集体建设用地权能的限制,其价值无法得到充分体现,外来资本不能合法进入,使得许多集体建设用地得不到充分利用,部分甚至闲置。二是产业项目审批程序尚待改进。部分地区产业受以往工作习惯影响,项目先开工建设、再办理审批手续或者边建设边审批,但是近几年政策收紧,导致项目已经开工但手续不齐,无法产生实际收益。例如,豆各庄乡规划产业用地分别为金丰置业项目用地和金田影视项目用地,总面积约32公顷(480亩),但由于如土地规划调整手续办理等原因,只有金田影视项目一期开始招商,其他大多数项目仍处于拆迁或建设状态,迟迟无法产生收益。因此,如何创新集体建设用地利用方式,引导集体经济组织科学利用自有土地,摆脱原有以租赁为主的单一模式,自主发展适合区域功能定位的产业,满足集体经济组织成员就业需求,同时能够促进和改善城市环境,是下一步工作需要思考的问题。

(二) 产业升级压力较大,集体经济发展受限。整体来说,城乡结合部地区的产业层级仍然不高,通过对典型地区的调研发现,除了南磨房、来广营等乡集体产业有一定基础,其他各乡的产业仍处于拆迁建设阶段,基础薄弱且未形成集聚效应。在疏解非首都功能、传统产业转型升级的大背景下,各乡纷纷拆除腾退原有的低端产业,给本乡的集体经济发展带来不小的影响和损失。而产业升级并非一蹴而就,新的产业项目的批复立项和投入运营尚需时间,在原有低端产业腾退的情况下,集体经济组织收入下降,推进产业升级的压力进一步加大。

(三) 产权制度改革问题遗留,集体资产处置“两头难”。

一是历史遗留问题较多,这是个普遍问题。例如,在统计劳龄问题上,可以一直追溯到1956年合作化运动,有的地方连已经去世的人也不能遗漏,实际情况十分复杂。

二是集体资产处置“两头难”,穷乡和富乡在处置集体资产方面都会有顾虑。例如,部分乡挂账资产在拆迁时无法得到补偿,导致现在基本没有集体资产,反而欠了外债,集体净资产为负值,如果按照“分家底”的思路,产权制度改革不好推进;而对于集体经济较强的乡,需要解决好乡内和村内各种历史与现实交织的矛盾,导致产权制度改革推进缓慢。

三是乡级产权制度改革推进困难。目前,部分乡如来广营、将台已经完成村级产权制度改革,豆各庄按照计划2016年底能完成,但乡级产权制度改革却存在诸多问题,包括改革的标准需要进一步明确、已经撤销建制村的股权如何设置、市区还没有足够的政策和细则来支撑乡级改革等问题。

(四) 公共服务需求多元化,传统管理模式难以为继。

一是原有规划难以满足城市化需求。北京的城市化进程飞速发展,不断将原来的城市近

郊、农村地带纳入城市圈,城乡结合部区域越来越大、人口不断增加,公共服务需求也呈现出多元化趋势,这些特点使得城乡结合部公共服务的有效供给面临很大的压力。尤其是部分社区规模越来越大,超出原有规划的承载范围,例如,南磨房乡的双龙社区目前已有6000多户,南新园社区将近1万户,管理压力非常大,公共服务资源和配套设施都严重不足,其两委一站的人力、物力和财力配置明显无法满足需求。

二是传统的组织治理和公共服务供给模式难以为继。从某种意义上,本地居民认为外来人口挤占了他们在公共服务和基础设施消费或使用方面的福利,而部分城乡结合部地区尤其是挂账村较高的人口倒挂比也验证了这一点;同时外来人口则希望在文化教育、医疗卫生等方面享受当地居民同样待遇。传统的以街道管城市、镇村管农村的“一刀切”的组织模式,越来越难以适应推进城乡统筹发展和提高城乡结合部地区综合管理水平的需要,街道、镇政府和村集体经济组织为单一主体的公共服务供给模式也难以覆盖不同社会阶层群体在公共服务方面的多元化需求。而随着拆迁安置、整建制转居等工作的进一步开展,原来的城乡结合部地区进行社区化管理是大势所趋。不仅要解决城乡二元体制所衍生的问题,还要关注户籍人口与外来人口市民化差异问题。

五、对北京市城乡结合部地区城乡一体化发展的几点建议

从短期来看,“十三五”时期,北京市要紧紧围绕京津冀协同发展与有序疏解非首都功能的战略目标,在城乡经济社会发展一体化新格局基本建立的基础上,进一步提升发展水平,解决好农民市民化、农村基层社会治理转型和基本公共服务均等化等问题。城乡结合部地区发展更快,要求也更高,困难也相对复杂,总体而言,“一绿”地区要以城市化为目标,全面完成拆建、农民身份转变和规划绿地的实现;“二绿”地区开展集体经营性建设用地乡镇统筹试点工作,加快推进城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务和社会治理。从长期来看,城乡一体化的最终目标,是要推动体制机制的变革,为城乡要素自由流动创造条件,逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化和城乡产业发展融合化。

(一) 建立统筹机制,实现城乡居民基本权益平等化。

1. 市级层面强化制度统筹。由发改、规划、国土、财政、农委、城乡办等相关部门牵头组织,参照一绿、二绿试点乡镇的工作思路,因地制宜编制每个乡镇和行政村的改造方案,统筹城乡结合部地区不同乡镇的功能定位、规划调整、基础设施建设、公共服务配套、土地收益返还、财政资金投入等问题,认真分析所需的政策支持事项,量化评估各级主体在改造过程中所需投入的资金规模,有计划、按步骤、逐年分批实现改造。有效推动相关审批权力下放,市区两级部门做好监督机制的设计,建立工作台账,定期检查工作执行情况,提高工作效率,减少基层“拱政策”“走偏门”的精力投入和寻租风险。

2. 区级层面强化事项统筹。对于缺少启动资金、土地指标和其他发展资源的乡镇,由区级层面建立协调机制,通过产业引导基金、土地指标调整、飞地经济、绿隔项目审批通道等方式,统筹不同乡镇之间的土地置换、资金筹集、项目建设、收益分配等事宜。一方面可以