

· 区域农业 ·

北京山区经济发展现状及对策建议

贺东升, 刘 华, 张 颖, 薛正旗

(北京市农村经济研究中心, 北京 100192)

摘 要 该文通过分析北京山区经济发展的现状, 2010年山区人均收入水平, 以及山区整体经济水平与朝阳、海淀等平原地区的对比, 认为山区农民收入水平相对低下。同时分析认为, 山区发展过程中应处理好关系: 确保生态优先; 充分保障农民利益; 政府要加强引导、规范和监督。最后得出关于北京山区发展的对策建议: 加强并加快山区产权、林权制度改革; 制定统一的土地“绿色通道”政策; 吸引社会资本, 完善基础设施; 切实保障农民利益。

关键词 山区 土地 农民 对策建议 北京

北京山区在行政上包括怀柔、密云、平谷、延庆、门头沟、房山和昌平等7个山区(县)的83个山区和半山区乡镇, 面积为1.04万km², 占北京市总面积的62%, 是首都宜居城市建设的生态屏障和水源涵养地, 是首都可持续发展的重要资源支撑, 同时也是市民亲近自然、回归自然的重要场所, 其城市功能定位为北京生态涵养发展区。

1 北京山区经济发展现状

近年来, 为落实北京生态涵养发展区功能定位, 山区依托优越的生态、文化资源, 以发展沟域经济为契机, 大力发展特色种养业、绿色农业、观光休闲农业和乡村旅游业, 推动了北京都市型现代农业的发展, 为“三个北京”建设和建设世界城市做出了重要贡献。同时, 引导农民走出了一条有利于生态环境和农民增收、发挥山区优势和实现可持续发展的循环经济道路。据资料显示, 2010年北京市山区农民人均收入达到1.3262万元^[1], 比2009年增长约26%, 极大地改善了农民生活水平。山区经济已经有了长足的进步, 发展速度逐步增快, 且部分山区的发展速度超过了平原区县, 是新的经济增长极(图1)。

表1 2007~2009年北京市地方财政收入(亿元)

区县	2009年	2008年	2007年	3年增速(%)
朝阳	190.656 7	168.319 7	141.547 6	34.7
海淀	164.804 2	136.218 0	115.679 2	42.5
顺义	85.229 8	73.744 1	44.086 0	93.3
昌平	51.957 9	42.595 2	32.728 3	58.8
丰台	39.804 9	34.809 2	30.330 5	31.2
通州	66.086 0	34.043 3	24.297 1	172.0
大兴	84.758 9	33.894 4	27.755 7	205.4
房山	52.724 1	21.028 1	23.222 6	127.0
怀柔	20.270 4	20.336 6	13.967 6	45.1
门头沟	14.099 7	15.897 6	7.597 4	85.6
石景山	18.160 8	15.126 7	13.762 7	32.0
密云	14.912 0	11.908 9	9.843 0	51.5
平谷	13.652 5	8.962 0	9.060 0	50.7
延庆	6.962 4	6.012 3	6.852 1	1.6%

注: 数据资料来源于北京农村年鉴2008、2009、2010年^[2-4]

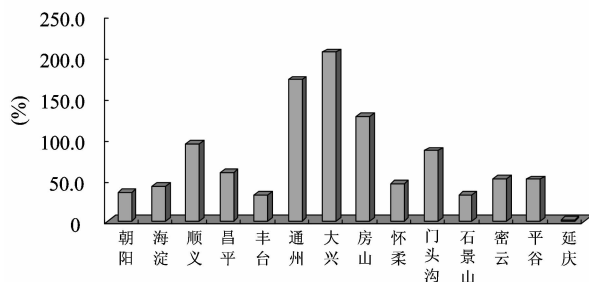


图1 各区县2007~2009年的收入增速

但是, 纵观全市农村的发展, 山区整体经济水平与全市还有很大差距, 地方财政收入除了远远低于朝阳区和海淀区外, 与顺义区、丰台区、通州区等平原区也有较大差距(表1)。

山区农民收入水平相对低下，见表 2。近两年，虽然山区农民总体收入有所增加，但由于工资性收入占比例较大，且生活成本提升导致支出增加，农民的生活条件改善并不明显。与平原地区农民相比，山区农民收入和生活水平还存在不小差距。如 2009 年山区农民人均纯收入比全市平均水平低 9.36%；人均生活消费支出比全市平均水平低 13.73%。

2 山区发展过程中应处理好的关系

2.1 确保生态优先

山区功能定位核心是生态涵养，优良的生态是山区发展一切经济形态的基础和前提^[5]。离开生态的保护和生态价值的开发利用，山区就失去了发展的基础和条件。因此，无论采取什么发展模式，无论投资产生多大利润，无论收入如何增加，在发展的过程中都应以保护生态和最大程度开发生态价值为核心。

2.2 充分保障农民利益

农民是山区的主人，是山区开发的主体和直接参与者。促进农民增收致富，是发展山区经济的出发点和落脚点。山区能否顺利发展，发展中能否保持农村社会和谐稳定，关键在于农民能否最大限度的受益，能否得到全面、持续和高标准的保障。因此，在对山区进行开发过程中，应找准资本赢利与保护农民利益的结合点，有效避免资本侵占农民利益。政府应针对就业培训、农民权益保护等方面，建立健全良好的运行机制，充分发挥农民主体性作用，调动农民建设沟域的积极性和主动性。

表 2 2008 年、2009 年北京市农民人均纯收入与消费支出比较

	人均纯收入（元）			人均消费支出（元）			消费占收入（%）	
	2009 年	2008 年	增长率（%）	2009 年	2008 年	增长率（%）	2009 年	2008 年
全市	11 986	10 747	11.53	9 141	7 656	19.40	76.26	71.24
山区	10 864	9 248	17.47	7 886	6 554	20.32	72.59	70.87

注：数据资料来源于北京农村年鉴 2009 年、2010 年

2.3 政府要加强引导、规范和监督

山区发展涉及基础设施、农民安置与保障、城乡一体化、生态建设等多个领域，面临资本的逐利性和农民自身的利益诉求，政府的主要作用是加强引导、规范和监督作用^[6]。针对基础设施建设，应给予财政支持，如“三通一平”等；针对企业经营，应在金融、税收等方面给予支持；针对资本进入的瓶颈、农民补偿标等问题，应在政策层面予以支持。同时，就社会资本进入山区的发展过程中的行为，政府应予以规范并加强监督。

3 北京山区发展的对策建议

3.1 加强并加快山区产权、林权制度改革

加强并加快山区产权、林权制度改革^[7]，体现出“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度的优越性。一是明晰产权，集体建设用地和农民的宅基地确权登记颁证。明确产权主体归属和收益归属；二是规范流转。农民依法、自愿、有偿地进行产权流转，产权主体决定流转与否和流转方式。

3.2 制定统一的土地“绿色通道”政策

在山区开发的过程中，建议建立土地交易平台，加强市场协调。在产权和林权制度改革完成的前提下，建立具有法规效应的土地交易实体，充分发挥市场经济有效调节的作用，盘活建设用地；集约利用宅基地；整理土地并置换建设用地指标；合理开发农村集体荒地、废弃地；城市、平原支持山区开发置换建设用地。

3.3 吸引社会资本，完善基础设施

通过税收减免、资金支持等优惠政策，吸引有实力、有水平、讲信用的企业开发山区，投资基础设施建设。（1）市财政部门对山区开发中的基础设施建设应给予一定规模的财政贴息贷款支持，以后根据实

际情况适时调整。(2) 各类金融部门和投融资机构, 对开发商投资山区基础设施建设的项目应给予相应的贷款支持。(3) 各级有关部门对投资山区基础设施建设的项目的各项税费收取, 按国家规定的最低标准征收, 专款专用。(4) 利用产业用地资源吸引社会资本投入, 将基础设施建设的费用列入一级开发的综合成本中, 从而加快完善基础设施。

3.4 切实保障农民利益

(1) 建立一套政府主导、企业参与的拆迁模式。建议明确以政府主导、企业参与, 政府和企业尽最大限度让利于民的拆迁模式。首先, 政府根据统一规划, 统一部署拆迁行动; 其次, 针对拆迁受阻情况, 由乡镇政府出面协调各方利益, 企业尽最大限度的配合; 第三, 政府和企业配合, 共同为农民提供技术、金融等培训和支持。

(2) 将农民的全程保障纳入产业发展体系。首先是以立法形式, 明确农民的安置费用标准, 甚至可以明确农民的最低收入标准、补偿标准等。其次, 农转居后, 将农民就业和社保纳入产业发展体系, 从源头上保障农民权益^[8]。

(3) 完善拆迁补偿机制。根据《北京市宅基地房屋拆迁补偿规则》、《北京市集体土地房屋拆迁管理办法》、《北京市宅基地房屋拆迁补偿规则》以及《〈北京市集体土地房屋拆迁管理办法〉实施意见》相关政策文件, 在保障农民利益的同时, 制定出一个符合市场规律的弹性补偿标准, 统一实行, 防止农民互相攀比、漫天要价, 保证项目顺利施工。同时, 鼓励开发商联合村或乡镇进行成片改造。

参考文献

- [1] 夏占义. 坚持科学发展促进城乡融合, 统筹推进郊区工业化、城镇化和农业现代化——在北京市 2011 年农村工作会议上的报告. 北京农业职业学院学报: 2011, 25 (2): 3~8
- [2] 《北京农村年鉴》编委会. 北京农村年鉴 2010. 北京: 中国农业出版社, 2010
- [3] 《北京农村年鉴》编委会. 北京农村年鉴 2009. 北京: 中国农业出版社, 2009
- [4] 《北京农村年鉴》编委会. 北京农村年鉴 2008. 北京: 中国农业出版社, 2008
- [5] 周连第, 李东伟, 胡艳霞, 等. 北京山区特色农业资源开发. 中国农业资源与区划, 2006, 27 (1): 44~47
- [6] 杜红亮, 陈百明, 刘盛和. 山区土地利用统筹的途径研究——以北京山区为例. 资源科学, 2007, 29 (2): 117~123
- [7] 陈俊红, 李红, 周连第. 北京市山区沟域经济发展的探索与实践. 生态经济: 学术版, 2010, (5): 57~62
- [8] 刘铎, 曹慧. 北京市山区土地利用类型及特点. 中国农业资源与区划, 1999, 20 (1): 24~26

DEVELOPMENT SITUATION AND SUGGESTIONS IN BEIJING MOUNTAIN AREA

He Dongsheng, Liu Hua, Zhang Ying, Xue Zhengqi

(Beijing Countryside Economy Research Center, Beijing 100192)

Abstract This paper analyzed the economy development situation in Beijing mountain areas. The results showed that the farmers' income and the whole economic level in mountain areas were lower than that in the plain area such as Chaoyang district and Haidian district. It should ensure the ecology priority, guarantee the farmer's interest and strengthen guide for the development of Beijing mountain areas. The paper finally suggested that property rights and forest right should be reformed, land policy should be unified, the infrastructure in mountain areas should be improved, and the peasants' interests must be protected effectively.

Keywords mountain area; land; farmers; countermeasures; Beijing