

北京乡村经济振兴过程中面临的主要瓶颈因素分析

■ 王朝华

摘要：本文在分析目前北京乡村经济面临的主要瓶颈因素基础上，进一步总结：通过建立政府公共管理体制、完善财政转移支付制度和创新农村社区发展机制，实现北京乡村经济振兴的对策建议。

关键词：乡村经济 振兴 瓶颈

截至 2017 年，北京市常住人口 2172 万人，其中农业户籍人口 233.8 万；拥有 16 个辖区和 182 个乡镇；常住人口城镇化率 86.5%，户籍人口城镇化率 51.2%。随着北京城镇化率的不断提高，北京地区的农村经济与社会结构出现了很多变化，由此对北京农村经济振兴带来了新的挑战，同时这些新变化也成为北京经济振兴不可回避的现实。

“十三五”时期，北京市将进入产业结构加速升级、就业结构调整、城市化率不断提高的重要时期，同时也是工业反哺农业、城乡分割走向城乡融合发展的时期。北京市的农村、农业、农民规模小，具备了破除城乡二元结构、形成城乡经济社会协调发展的条件和能力。今后，北京市应当结合自身特点和基础条件，努力克服当前面临的主要问题，力争先行先试，在理论上认真谋划好城乡融合发展，在实践中认真统筹推进乡村经济振兴，在重要环节和关键领域取得突破，为我国深入推进乡村经济振兴提供示范和参考。

一、北京乡村经济振兴进程中面临的主要瓶颈因素

尽管北京在城乡经济发展中取得了重大进展，但与形成城乡经济融合发展的目标还存在很大的距离。目前，制约北京乡村经济振兴发展的瓶颈因素除全国性的共性因素外，还有本地区的个性因素，主要表现为：

（一）城乡公共服务失衡

城乡公共服务失衡的实质是城乡公共财政支出的失衡。城乡基础教育、基本医疗和公共卫生、文化体育以及社会保障的范围和水平有不小的差别，适用对象主要依据户籍和职业。伴随着城镇化率的不断提高，人口流动规模不断扩大，流动速度不断加快，北京农村人口结构也随之发生巨大变化。在城乡结合部地区，流动人口不断增加，人口倒挂现象日益突出。在北京城乡结合部的 50 个重点村中，户籍人口与流动人口比例平均为 1:5，最高比例可达到 1:20。

（二）城市对乡村补偿缺失

城市对乡村补偿缺失表现为：

1. 农地发展权补偿机制不到位

郊区农村农地发展权的限制，不仅有可观的机会成本，而且还要增加因发展农业而形成的直接成本。从目前情况看，市支农惠农等有关财政政策（包括财政转移支付），基本只考虑对农业生产直接成本的补贴，并不反映对农地发展权限制（即机会成本）的补偿。各种补偿多以机动的专项转移支付形式出现，造成对市郊区县发展农业的支持政策弹性大，弱化了鼓励和补偿的效果。

2. 农业收益外部化补偿机制不完善

作为特大型都市的北京，发展农业具有典型的正外部性，既表现为涵养水源、调节气候、净化大气等生态效益，也表现为保障城市农产品供给和食品安全等社会效益。仅仅通过市场本身，很难实现对农业外部效益的自动内在化。现实情况是，目前的支农惠农扶持政策，基本不体现对农业收益正外部性的补偿。

（三）乡村内生发展能力衰退

农业基础薄弱、农村发展滞后、农民增收缓慢的重要原因，在于乡村内生发展能力衰退，主要表现在：集体建设用地大量闲置，农用地规模集约经营程度低，导致土地资源利用效益低下；农村信贷资金投放不足，农村吸纳的资金大量外流，农村金融服务功能弱化，金融品种较少，农村经济发展资金缺乏，出现“缺血”现象；现有农村劳动力，大多从事非农产业，务农劳动力的主体是老、弱、妇农民和外地农民，农业劳动力素质降低等。在传统的农业型村庄，由于劳动力向二三产业和城镇转移，导致目前农村空心化和劳动力老龄化趋势不断加剧。

二、实现北京乡村经济振兴的主要对策建议

破解北京乡村经济振兴存在的瓶颈因素需要从制度创新和观念更新等方面做出选择。三大瓶颈因素有不同的突破路径，即以建立乡村经济振兴的政府公共管理体制破解城乡公共服务失衡问题；以完善财政转移支付制度破解城市对乡村补偿缺失问题；以创新社区经济发展机制扭转乡村内生发展能力衰退问题。

(一) 建立促进乡村经济振兴的政府公共管理体制

北京市农村地区在基础教育、医疗卫生、体育文化和社会保障等领域的公共服务水平高于

全国平均水平，但是明显低于北京市的城市公共服务水平。从根本上突破制约乡村经济振兴发展的城乡公共服务失衡瓶颈，必须建立城乡一体的政府公共管理体制，从根本上转变“重城轻乡”的观念，增强农村公共服务支出的制度化，加大对农村公共服务的财政倾斜力度。

1. 加快推进城乡基本公共服务均等化

农村公共服务职能主要归口于政府的农业行业管理部门，是农村公共服务被边缘化的根本原因。政府公共管理职能的城乡分隔，必然导致城乡公共服务的失衡。目前北京市对农村公共服务相对薄弱的是基础公共服务和社会公共服务两大类。为此，应做好以下工作：

以加强农村基础设施建设和改善农村人居环境为重点完善公共服务对农村的全覆盖。重点推进道路、危桥、河道、水利、污水和生活垃圾处理等基础设施建设，还清历史欠账。当前迫切需要做的是基础设施建设进乡入村，走完艰难的“最后一公里”。

完善农村基础设施建设的长效投入机制，充分发挥“三级政府、三级管理”体制优势，加大市、区两级财力向农村基础设施的投入。积极引导和鼓励社会力量以BT(建设-移交)、BOT(建设-经营-移交)、PPP(公共部门与私人企业合作)等多种模式参与农村基础设施项

目建设，以弥补政府公共财政投入的不足。

分类分层指导，加大对集体经济相对困难村基础设施建设的扶持力度。根据郊区农村的不同特点，制定分类分层指导差别化政策，充分调动市郊区(县)的积极性和创造性。

2. 以调整公共财政支出结构推进公共服务均等化

公共服务均等化目标的实现取决于公共财政支出的结构。当前北京市应按“循序渐进、逐步到位”的原则调整公共财政支出城乡结构，并且要通过立法形式明确规定公共财政支出城乡结构的比例。

重点解决基本公共服务问题，兼顾一般公共服务问题。把基础设施建设和社会事业发展重点放在农村。现阶段城乡基本公共服务均等化的重点是社会保障，一般公共服务均等化的重点是基础设施建设。

改善财政支出结构，形成财政资金对农村公共服务投入的稳定增长机制。建立各级财政对义务教育、公共卫生、公共文化等基本公共支出项目的财力保障制度，加大对财政较为困难的区县的转移支付和专项投入。

(二) 完善财政转移支付制度

北京市税源基础稳固，财政收入连年快速增长，为补偿基础公共服务和社会公共服务的权益损失提供了可行性。因此，建议将两类补偿纳入到市级一般性

转移支付范畴，作为计算区县标准财政收入和支出差额的重要影响因素；以纵向转移支付为主体，确保补偿金额的到位；同时，加强对区县间的横向转移支付，在现有的城市与郊区结对帮扶基础上，逐步推广中心城区与郊区区县对口支持。

建立农地发展权补偿。鉴于农业发展比较效益低下问题长期存在，从制度创新角度看，改变主要由农民及远郊区县财政承担的现状，确定一系列的主体共同分摊农业生产的真实成本。

建立农业收益外部化补偿。北京既是经济发达、人口密集、高强度开发的都市化地区，也是资源环境承载能力较为脆弱的地区。为配合农业外部收益补偿制度的建设，需在城市公共财政支出中划出专项资金，通过财政转移支付等形式，面向全市发展现代农业面上的综合补偿和以水源保护地生态涵养林、畜牧业禁养区等专项补偿。

（三）创新农村社区发展机制

当前，农村社区内生发展缺少集聚当地生产要素的市场主体。今后，只有当农村社区型经济组织成为主导性市场主体，农村社区的内生发展才能有活力和动力，才能逐渐形成农村社区的造血机制，才能增强农村社区的自我发展能力。

1. 盘活农村集体建设用地存量资源

将农村集体土地存量资源

作为一种资本化的生产要素，以市场经济基本规律进行合理配置和流动，增强农村社区内生发展能力。盘活农村集体建设用地存量资源的收益主要用于发展农村社区集体经济，切实保障农民的土地权益。

不便于复垦的闲置设施农用地，允许整理归并，置换成片，作为农村社区开发非农产业用地。农户进城镇居住后闲置的农村宅基地，允许在土地整理和置换的基础上通过土地市场以公开规范的方式转让土地使用权。

2. 活跃农村金融

通过农村金融的制度创新和倾斜措施破解农村内生发展的资本瓶颈。拓展农村信贷渠道，建立以财政贴息为主、财政补贴和以奖代补等多种手段为辅的财政支持制度体系，引导金融资本向农业和农村流动。

开发多元农村金融产品，根据农户借款的用途，设置不同的金融产品，不同的贷款设置不同的利率、期限和还款方式。创新中长期贷款模式，适应现代农业发展的需要，完善财团贷款、社团贷款制度。完善农户贷款联保制度，将联保机制延伸到中小企业、专业合作社等领域。放宽小额贷款额度、利率和期限，将城市成熟金融产品延伸推广到农村。

建立专门的担保基金或担保机构从事农业担保服务，探索实行动产抵押、仓单质押、权益

质押等担保形式。可将土地承包经营权作为抵押，由集体土地所有者担保；建立和培育土地质押担保中介机构，逐步构建农民土地质押的风险分摊机制。

3. 培育新型农民

现有农村劳动力大多从事非农业，务农劳动力主体是老、弱、妇和外地农民，农业劳动力素质降低。近期要双管齐下采取政策措施大力培育新型农民。一方面要通过培训等途径把现有农业从业人员培育为有文化、懂技术、会经营、善管理的新型农民，另一方面要培育农民新生代形成增量。

4. 改革创新农村社区经济组织

引导和规范行政村组建土地股份合作社，将农户承包经营权折股量化到村民个人，推进规模经营发展现代农业。推动农民专业合作社向社区化和综合化发展。鼓励农民专业合作社与农业龙头企业、行业协会、农业技术推广组织联合，鼓励农民专业合作社以举办联社的方式实行紧密合作。

参考文献：

[1] 何忠伟. 京郊乡村调查——特色农经行动计划 [M]. 中国农业出版社, 2016, (5).

[2] 北京农村经济研究中心. 北京市农村经济发展报告(2015) [M]. 中国农业出版社, 2016.

(作者单位：北京市社会科学院经济所)

责任编辑：张莉莉