

# 面向现代化的农村住宅集约建设研究

邹世享<sup>1</sup>, 毛淑玲<sup>2</sup> (1. 中国地质大学, 北京 100083; 2. 辽宁师范大学, 辽宁大连 116082)

**摘要** 分析了农村住宅集约建设对社会主义新农村建设的意义, 剖析了农村住宅集约建设对农村现代化的影响, 概括了我国农村住宅管理的现状和问题, 在此基础上构建了面向现代化的农村住宅集约开发模式, 以此推动新农村建设事业的发展。

**关键词** 农村住宅; 现代化; 集约建设; 模式

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)02-352-04

## On Modernization-oriented Rural Residential Intensive Construction

ZOU Shi-xiang<sup>1</sup>, MAO Shu-ling<sup>2</sup> (1. China University of Geosciences, Beijing 100083; 2. Liaoning Normal University, Dalian, Liaoning 116082)

**Abstract** The significance of intensive construction of rural residential on the new socialist countryside construction was analyzed, as well as the effects of rural residential intensive construction on rural modernization. The status and problems of rural residential management in China were reviewed. On the basis of this, the intensive development model of modernization-oriented rural residential was established, so as to promote the development of new rural construction.

**Key words** Rural residential; Modernization; Intensive construction; Model

现代化是人类文明的一种深刻变化, 是文明要素的创新、选择、传播和退出交替进行的过程。现代化可以理解为四个过程: 技术的发展、农业的发展、工业化、都市化。农村现代化建设是我国现代化建设的重要组成部分, 以现代化为视角建设新农村, 必须推进农村住宅集约建设。

## 1 农村住宅集约建设对社会主义新农村建设的意义

**1.1 是推进新农村建设的重要支点** 党的十六届五中全会提出的社会主义新农村建设“二十字方针”, 即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”, 其中“村容整洁”的目标, 也是面向现代化的农村住宅集约建设所追求的目标。当前不少农村地区在乡镇规划的前提下, 开展的小康村镇、文明村镇建设, 首先就是在农民居住方面提出的规范化、一体化、美化要求, 呈现在人们面前的就是村容整洁形象。但这些地方追求的是形象工程、面子工程, 存在不少问题: 违背农民意愿; 不考虑每户农民的经济状况, 强迫大拆大建; 没有将农村住宅建设与农村经济发展、产业优化、农民生活质量提高等联系起来, 有违新农村建设的初衷。

以农村住宅集约建设为手段, 在科学地做好乡镇发展规划和村镇建设规划的基础上, 以地方政府为主导, 提供财政支持, 注重对农民的引导而非强迫, 通过优先建设城镇住宅区、中心村镇农民社区的基础设施、公共服务体系, 城镇二、三产业的发展 and 就业培训, 吸引农民到城镇和中心村庄集聚, 这不仅能达到“村容整洁”的要求, 以农村住宅集约建设为重要支点, 在农民集聚的城镇和中心村发展二三产业, 引导农业的规模化经营, 促进一、二、三产业协调发展, 使更多的农民就地转移就业, 增加农民的收入, 不断提升农民的生活质量, 推动“生产发展、生活宽裕、乡风文明、管理民主”的新农村建设目标的实现。

**1.2 是保护耕地红线的有效途径** “18 亿亩”耕地红线, 是

我国粮食安全、农业安全的生命线。现在国家强调严格保护耕地, 实行耕地占补平衡、先补后占。但同时城镇化建设高速发展时期, 建设用地需求不断增加。化解这一矛盾, 农村住宅集约建设就是有效途径。

据全国土地利用开发状况调查, 全国农村居民点人均用地高达 190 m<sup>2</sup>, 超过规定最高标准 150 m<sup>2</sup> 的 27%, 共占地 340 万 hm<sup>2</sup>, 在非农业用地中农村居民点用地 2 346 万 hm<sup>2</sup>, 人均 272 m<sup>2</sup>, 城镇及工矿用地 186 万 hm<sup>2</sup>[1]。这就为农村住宅集约建设提供了巨大空间。

通过农村住宅集约建设, 可以将城镇建设用地与农村腾退旧宅基地占补挂钩, 为城镇化建设提供必要的建设用地。同时, 还可以将农村腾退旧宅基地整理复垦为耕地, 增加耕地总量, 保证粮食安全。

## 2 农村住宅管理现状及存在问题分析

随着我国人口的不断增长, 社会体制的转型和现代化事业的发展, 人地矛盾更加突出, 坚守耕地红线的任务更加艰巨, 宅基地管理法制建设滞后日益显现。随着社会主义新农村建设事业的大力推进, 农村住宅整理对新农村建设的意义日益重要。但是, 目前农村住宅管理的状况不容乐观。

我国农村住宅管理的一般状况, 根据 2006 年第二次全国农业普查对 22 108 万户农村居民的调查, 农村居民平均每户拥有住宅面积 128 m<sup>2</sup>, 拥有 1 处住宅的 20 450 万户, 占 92.5%; 拥有 2 处住宅的 1 421 万户, 占 6.4%; 拥有 3 处以上住宅的 77 万户, 占 0.4%, 超占多占宅基地的现象在各地都是突出现象。典型地区的住宅管理状况也类似, 据浙江省海盐县的调查, 2008 年全县有行政村 103 个, 有大小居民点 3 146 个, 共有闲置住宅 629 宗, 面积 50.67 hm<sup>2</sup>, 一户多宅数 210 宗, 多置住宅 280 宗, 在城里购房农户 2 247 户, 农民宅基地人均用地面积 245.7 m<sup>2</sup>, 大于浙江省 107.63 m<sup>2</sup>/人的平均水平。农村住宅管理存在的问题可以归纳为以下三个方面。

**2.1 农村住宅建设散乱, 不利于农村向城镇化发展** 由于农民建房缺少村镇建设规划的引导, 农民建房随意性大, 布

作者简介 邹世享(1965-), 男, 湖北公安人, 副教授, 博士, 从事思想政治教育研究。

收稿日期 2014-12-02

局分散、结构各异,“空心村”大量出现,“农村宅基地总量大、面积超标、乱占耕地时常发生;农村空置宅基地比较多,‘空心村’普遍存在<sup>[2]</sup>。”导致农村土地浪费严重,村容村貌差,缺乏基础设施。农村宅基地分散,农民建房各自为政的状况,不利于农民向城镇和中心村集聚,不利于集约用地和城镇化在农村地区的拓展。

**2.2 农村住宅管理不规范,市场机制不健全** 我国农村住宅管理没有独立的法律制度条例,都分散在土地管理的综合法律规范中,加之全国各地情况差异较大,执行尺度不一,缺乏统一的规范管理。如农民超占宅基地、隐形流转宅基地现象严重。由于农村宅基地面积大小由各省市自治区人民政府自行规定,全国没有统一的标准,并且农民建房的审批、监督程序不严密,农民往往超占宅基地,随意扩大道场、宅院,一户多宅,建新不拆旧,改革开放中有不少农民进城务工,有的已在城市购房安家,但仍不愿退出农村的宅基地<sup>[3]</sup>。同时,农民之间不经过村集体和村民大会,不申报的隐形宅基地流转现象也很普遍。

缺乏市场化的筹资机制,农村宅基地整理资金不足。农村宅基地整理和居民点集聚都需要大量资金,依靠政府财政补贴、农民自己积累,都难以承担。旧房拆迁、土地整理、道路、供水供电、电信等基础设施建设都需要一定的前期投入,财政补贴资金不足、基础设施建设资金压力太大,配套资金不到位,对农民迁入新村点建房缺乏激励措施,特别是资金补助和宅基地整理标准偏低,影响了农民拆旧建新的积极性,导致农民集约建房进展缓慢,也影响了新农村建设进程。

**2.3 农村住宅集约建设引导不力,影响农村现代化事业发展** 对农村住宅整理重视不够。当前农村领导干部,特别是县乡两级干部,对抓经济指标比较重视,片面强调经济增长,增加农民收入,对农村社会管理重视不够。就是在土地管理中,也是侧重于保护耕地、农业用地的流转,对宅基地的开发、整理还没有提上议事日程。没有从新农村建设“村容整洁”的要求,确保耕地红线的角度,提高农民的居住水平和生活质量的高度,切实加强农村住宅开发、整理。

依托村镇建设规划引导、约束住宅集约建设的作用发挥不够。村镇建设规划是农村住宅建设的“龙头”,对农民建房起着直接的控制作用。长期以来,我国农村建设不重视规划的引导作用,农村建设规划滞后,缺乏相应的土地利用规划、村镇建设规划和耕地整理规划等,影响了新农村建设。近年来,国家重视和强调了农村的规划建设,农村规划建设开始起步,但村镇建设规划的科学性、适用性、可操作性还存在不少问题。

各级政府土地利用总体规划、村镇建设规划、耕地整理规划等规划的制定和监督执行工作中负有重要责任,要不断强化各级政府的监督、服务职能。科学而求实的村镇建设规划,能够有效引导农村住宅集约建设整理,而农村住宅集约建设工作,又影响着地区经济发展,公共服务设施建设和农民生活质量的提高。由此,农村住宅集约建设就成为推动新农村现代化事业发展的重要支点。

### 3 农村住宅集约建设的现代化取向因素分析

农村住宅集约建设对农村的现代化建设具有重要的推动作用。通过农村住宅集约建设这个支点,撬动整个农村地区的发展,对推进农业现代化、农村现代化和农民现代化具有重要的作用。

**3.1 农业现代化** 农业现代化由传统农业生产部门转变为现代产业的演进过程,实现农业现代化,就是要用现代工业提供的技术装备武装农业,用现代生物科学技术改造传统农业,提高农业的综合生产能力和市场竞争力,同时保护生态环境,促进人与自然和谐相处和可持续发展<sup>[4]</sup>。

农村住宅集约建设有利于推动农村劳动力向城镇转移,向二三产业转移就业,从而推动承包地流转,向种田能手和专业合作社集聚,向规模化经营发展,提高农业劳动生产率。

**3.2 农村现代化** 农村现代化就是农村地区基础设施建设不断完善,公共服务体系建设大力发展,农民由分散居住走向集聚居住,生态环境不断改善,产业结构更加丰富,精神文明建设水平不断提高的过程。

农村住宅集约建设能够直接引导农民向小城镇、中心村庄集聚居住,在住宅集约建设过程中,就要优先建设水、电、路、网等基础设施,发展公共服务体系。农民集聚社区,有利于环境整治,生活废水、垃圾处理,美化环境。为农民书屋、文化娱乐场所建设提供了空间,有利于推动精神文明事业发展。住宅集约建设带动了城镇和中心村二三产业的发展,丰富了农村一、二、三产业协调发展的经济结构。

**3.3 农民现代化** 农民现代化就是塑造懂技术、会经营、懂管理的现代新型农民的过程。

农村住宅集约建设首先就要求农民具有现代观念,乐于接受生活方式的改变。培养掌握现代农业科学技术的种田能手,适应农业规模化生产的要求。需要通过培训,使脱离农田的农民掌握一种专门技术、会经营、了解市场,具备在城镇二、三产业部门就业的能力,农民的文化科技素质会有较大的提高。从而通过农村住宅集约建设这一纽带,不断培育现代新型农民。

### 4 面向现代化的农村住宅集约建设模式构建

按照面向现代化的基本要求,笔者设计了三种住宅集约建设模式,即宅基地置换城镇(中心村)房产模式、放弃宅基地+经济补偿模式和宅基地置换+自建住宅模式。在此基础上设计了模式的10个构成要素。下面从模式的构成要素和类型两方面作简单的介绍。

**4.1 住宅集约建设模式的构成要素分析** 结合住宅集约建设的现代化取向影响因素的分析,笔者把构成农村住宅集约建设模式的要素分为10个,并按照10个构成要素在农村住宅集约建设实践中影响度的差异,分为三类:基础要素、辅助要素和关键要素,下面分别予以具体分析。

**4.1.1 基础要素。**基础要素是农村住宅集约建设的前提条件,笔者认为基础要素至少由三个影响因子构成,即科学规划、宅基地使用权流转、政府主导产业化经营。

科学规划是农村住宅集约建设的“导向标”,住宅集约建

设有赖于科学规划。现在党和政府十分重视农村规划的“龙头”地位、引导作用和约束作用。农村规划包括省级、县域土地利用总体规划,乡镇土地利用规划、乡镇建设规划、村庄建设规划等。以规划引领农村住宅集约建设有序、规范推进。

宅基地使用权流转。是农村住宅集约建设整理的必要前提,也是农村住宅管理法制建设的一个难点。这里强调的流转必须是在遵守《土地管理法》中“一户一宅”基本原则下的自由流转。目前需要突破的是“农村集体土地只能在本集体经济组织内部流转”的法制障碍,实现跨越农民集体经济组织范围,直至跨越省级界限流转,才有利于住宅集约建设。

政府主导产业化经营。社会主义新农村建设是当前党和政府的重要职责,更是各级农村主管部门的艰巨任务,农村宅基地集约开发需要大量建设资金,个人和企业难以承受。产业化经营是强调在农村社会主义市场经济迅速发展的今天,单纯依靠行政手段是不够的,只有既发挥政府的主导作用、法制的约束作用,又以公司化形式,开展产业化市场运作,发挥市场调配资源的功能,才能有效推进宅基地集约开发。

在乡镇一级由政府主导成立农业开发公司,构建政府—农业开发公司—农民三者互动的住宅建设产业化经营模式(图1),经营包括宅基地流转开发、承包地流转经营等业务,有利于整合国家下拨的支农资金,吸纳社会闲散资金,促进不同地区住宅集约建设的协作交流,提高农民的公信力,保证住宅集约建设的顺利推进。

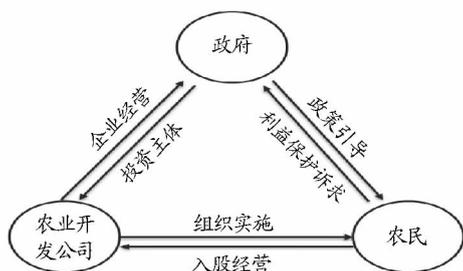


图1 农村住宅集约建设政府主导产业化经营模式

政府主导还要求建立规范、统一的土地使用登记制度。只有建立全国统一的规范化、信息化土地使用登记、颁证制度,才便于土地使用权确权工作,规范宅基地流转秩序,方便宅基地跨区域流转确认,为与户籍制度、合作医疗制度、社会保障制度衔接创造条件。

**4.1.2 辅助要素。**辅助要素是农村住宅集约建设的充分条件,影响住宅集约建设的进程。辅助要素主要有三个:公共服务体系集约程度、居住环境和户籍制度改革等。

在农村住宅集约建设中,辅助要素起着促进或阻碍作用。具体来说,公共服务体系集约程度包括水、电、路、网等基础设施建设水平,与生产、生活有关的行政管理、社会管理等公共服务机构在农民集约居住的城镇或中心村集中的程度。居住环境指农民集约居住区周边环境绿化、美化、亮化、硬化(道路)水平。户籍制度改革指城镇户籍放开,接纳农民向集约居住区落户的户籍政策导向。

在规划的城镇居民区和中心村居民点,基础设施优先建设,公共服务体系比较完善,居住环境比散居时明显改善,生产生活服务设施比较齐全,户籍制度改革有利于农民到居住的城镇和中心村落户。这样才能极大地调动农民向规划的城镇居民区和中心村居民点集约居住的积极性,推动农村住宅集约建设的发展。反之,辅助要素不能充分调动农民向城镇居民区和中心村居民点集约居住的积极性,就会阻碍农村住宅集约建设。

**4.1.3 关键要素。**关键要素是农村住宅集约建设的充要条件,决定住宅集约建设的进程。根据对住宅集约建设的现代化影响要素的分析,笔者提出以下4个宅基地集约开发模式建构的关键要素:城镇房产因素、资本化、城镇就业机会、原有宅基地价值等。下面对4个关键要素的基本含义和作用进行具体分析。

城镇房产因素包括房产价格和地理环境。结合当前的实际,城镇住宅房产的市场价格,对住宅集约建设的导向作用更加突出。在农村社会主义市场经济日益发展的今天,城镇住宅房产作为关乎民生的商品,价格变动比较明显。当前随着经济社会发展,人民生活水平的提高,住宅商品刚性需求的不断增加,城镇住宅商品的价格一路飙升,从大城市的飞涨扩展到中小城镇房价的攀升,迫使党和政府屡出重拳,调控城镇房价,大力加强保障房、安居房建设,保障住房民生。城镇房产价格的变动对农村住宅集约建设的影响巨大。城镇房产价格较低,在农民收入所能承受的范围内,农民通过集约开发置换城镇房产的成本较低,农民就会愿意到城镇置换或购房居住,如果城镇房产价格较高,农民置换或购房成本高,农民就不会积极到城镇置换或购房居住。

资本化,农村住宅集约建设需要大量的资金支持,这是毫无疑问的。运用市场化手段,筹措资金,投入宅基地集约开发,既解决农民的住房需求,形成社会效益,又能为地方政府、农民和企业带来一定的经济效益,这样,资金就转化为资本,故称为资本化。农村住宅集约建设的资本运作可来自三个方面:一是政府资金,包括《土地管理法》规定的耕地补偿费(含土地补偿费、安置补偿费、青苗补偿费)、危旧房改造费、宅基地整理补助费、拆迁补偿费、新农村建设的部分资金等;二是建设用地开发收入;三是社会资金。

目前,新农村建设的资金也需要整合,与新农村建设有关的资金来自于财政、发改委、水利、教育、农业、建设、国土、交通、林业等各个部门,这些部门在项目的选取上往往各自为政,遍地开花,缺乏有效的整合和规划,也缺乏对农民意愿的了解<sup>[5]</sup>。这些来自不同部门的支农资金,可以在政府部门的协调下,将其中有关农村住房建设的资金,以规划为引导,在村一级进行有效整合,优先投入农民最迫切需要的生产生活设施建设上,促进设施共建共享,就可以更好地发挥投资效益。

城镇就业机会。城镇特别是小城镇二、三产业的发展带来的就业岗位和机会增加是农民是否进入城镇集聚居住的重要因素。小城镇已成为农民返乡创业和农村富余劳动力

进城的重要载体。2008 年底,全国县城和建制镇人口 2.57 亿,占全国人口比重的 19.4%<sup>[5]</sup>。小城镇二、三产业的发展,能够提高当地的经济发展水平,提升当地的工业化程度,推动农民工就地转移就业,提高就业水平,真正做到离土又离乡。

原有宅基地价值是指原有宅基地的土地价值。农民原有宅基地价值大小可以分为三种具体情况:第一,原有宅基地距离城镇空间位置较近,进行工商业开发的价值大,原有宅基地价值就大,农民获得的征地拆迁补偿金额就会比较高,农民通过集约开发,置换城镇房产的成本较低,也就能够吸引农民到城镇或规划的中心村集约居住。第二,原有宅基地有利于耕地集约整理,政府提供的耕地整理补偿费高,原有宅基地价值也会比较大。第三,原有宅基地处于国家或当地政府工程项目征地范围内,征地补偿费高,置换或自建住宅的成本就会比较低,农民到城镇或规划中心村集约居住的积极性就会比较高。反之亦然。

**4.2 住宅集约建设模式的类型分析** 在分析农村住宅集约建设模式构成要素的基础上,依据我国不同地区的实际和构成要素在住宅集约建设实践中的不同作用,笔者将农村住宅集约建设的模式分为三种类型:宅基地置换城镇(中心村)房产模式、放弃宅基地+经济补偿模式和宅基地置换+自建住宅模式。每种模式各包括基础要素、关键要素、辅助要素三个方面的内容。下面对三种模式做具体的分析说明。

**4.2.1 宅基地置换城镇(中心村)房产模式。**宅基地置换城镇(中心村)房产模式是指农民以原有宅基地按照约定条件置换城镇或中心村房产。具体来说,可分为两种形式,以宅基地置换城镇(中心村)住宅和以宅基地置换城镇(中心村)住宅+产业用房。以宅基地置换城镇(中心村)住宅的农民可以自我经营或流转承包地,一般不会放弃承包地使用权。以宅基地置换城镇(中心村)住宅+产业用房的农民可以在城镇就业或创业,一般不会自我经营承包地,但可以流转承包地经营权获得收益。

这种模式适合的人群较多、范围较广。农民还可以在宅基地置换城镇(中心村)住宅或置换产业用房两种方式中选择。一般在农村经济比较发达的地区,农民对选择以宅基地置换城镇住宅和以宅基地置换城镇住宅+产业用房,在农村经济不够发达,特别是二、三产业不够发达的地区,农民多选择以宅基地置换中心村住宅,自我经营或流转承包地经营权以获得收益。

**4.2.2 放弃宅基地+经济补偿模式。**放弃宅基地+经济补偿模式就是户口在本集体经济组织的农民放弃原有的宅基地,并且放弃在本集体经济组织享有无偿分得一处宅基地的资格,也就等于放弃在我国农村范围享有分得宅基地的资格(因为我国法律规定农民只能在自己户口所在的农村集体经济组织无偿分得一处宅基地),而以一次性经济补偿代替。经济补偿数额由村集体经济组织和农业开发公司对原有宅基地的评估价值商定。

这种模式的<sub>最大特点是放弃原有宅基地及无偿享有宅</sub>

基地的资格,无偿分配宅基地,是我国农民的福利性保障,没有了农民身份,转变为城市市民后,就自动失去了这一项福利。所以,能够放弃原有宅基地的农民,即使还具有农民身份,一般来说,已经不在集体经济组织内从事农业生产劳动,而是转移到了非农产业就业,并且具有稳定的工作岗位和经济收入。这种模式适用于已经从事非农产业工作,具有稳定收入、稳定工作岗位,已经或者准备在城镇买房居住,具有农民身份的城镇居民。

在我国农村经济比较发达,城乡一体化建设起步较早的东部地区,以及其它农村经济比较发达的地区,运用这一种模式的可能性比较大。这一种模式能够最大限度地减少农村住宅占地,为增加耕地面积和城镇建设用地指标提供了可能。

**4.2.3 宅基地置换+自建住宅模式。**宅基地置换+自建住宅模式是指以原有宅基地置换当地政府规划的城镇住宅区或中心村庄内的农民居住社区或围绕中心村庄布局的居民点内的宅基地,农民自己筹资建造住宅的模式。

这种模式的特点是在保证宅基地向规划区域集聚外,农民具有较大的自主权,建造住宅的空间上要求集聚,时间上不一定集中安排,可以根据农民建造、修缮房屋的周期,循序渐进地实施。

政府在这一种模式推进过程中的主要职能是,做好村镇建设科学规划,以规划引导、约束农民向规划住宅区域集聚;引导农民自建多层楼房集约利用土地;通过先期投入的水、电、路、网等基础设施建设和环境美化,吸引农民到规划区域集聚居住。

这一种模式适用的范围比较广,在我国绝大部分农村地区都可以实施,这也是大多数农民乐意接受的住宅集约建设模式。采用这一种模式的农民,大多数都是从事农业生产,既不离土也不离乡。所以,在这一模式的实践中,政府部门的规划一定要实事求是,照顾农民的生产需要,居民点设置不能离农民承包地太远,在基础设施建设中,也要尽量将路面硬化延伸到农民承包地附近,为农民机械化耕作、机车通行创造便利条件,农民才会真心乐意接受这种住宅集约建设模式。

在农村住宅集约建设实践中,以上三种模式是同时使用的,农业开发公司在—个区域的住宅集约建设过程中,也应该是多种模式同时运用,这样,农民才能在一定程度上自由选择适合自身实际的住宅集约建设模式,农民的利益才能得到切实保障。

## 5 结语

综上所述,农村住宅集约建设必须在科学规划、法制保障、农民主体、过程渐的基础上,构建宅基地置换城镇(中心村)房产、放弃宅基地+经济补偿和宅基地置换+自建住宅等多种模式,在面向现代化,注入市场化,迈向城镇化的农村住宅集约建设实践中,完善农村住宅管理,推动农村住宅集约建设事业发展,为社会主义新农村建设做贡献。

(下转第 358 页)

**2.4 加强培训指导** 加强技术培训、指导,可有效推动秸秆还田机插秧技术的整村推进工作。邗江在组建育插秧专业合作社和作业机手挑选过程中,制定严格的作业机手准入政策,并对作业机手实行收割机、埋茬耕整机、插秧机的保养与维修、安全作业、机插秧高产栽培技术等岗前培训,全区共培训机手500余人次。通过实行岗前、岗中、岗后培训,不仅提高了机手的专业技能,还提高了他们的服务水平,得到了广大农户的一致好评;其次加强宣传发动,印发到户资料,让农户了解秸秆还田机插秧高产栽培技术,督促机手按照要求进行机械作业,确保水稻栽插质量。

### 3 发展对策

农业是弱势产业,粮食生产又具有战略性,因而秸秆还田机插秧技术的推广应用具有明显的公益性。要促进秸秆还田机插秧技术的推广应用,提高粮食综合生产能力和发展后劲,应从政策扶持、队伍建设、培训指导、发展机制等方面入手:

**3.1 加大政策扶持力度** 实现“生态循环”、“绿色生产”是各级政府提出的明确要求,建议各级政府部门要加强发展完善农技推广体系的支持力度,列出专项资金予以支持。一是继续扶持创建农业专业化服务组织,如实施购机补贴、组建农机服务组织、扩大服务范围。二是设置秸秆还田和机插秧的专项补贴。补助用于各种基层组织的秸秆还田作业和机插秧,按面积补助作业费用,既保证作业人员的利益,又体现了政府惠农政策。三是对组建专业服务组织在税收、信贷、服务等方面予以政策倾斜,以加快其发展。

**3.2 加强农技队伍建设** 培养有文化、懂技术、会经营的新型农民,是建设社会主义新农村的迫切需要,也是组建新型农业社会化服务组织,适应当前现代农业服务的需要。农技队伍是建设现代农业服务体系一支不可缺少的骨干力量。邗江区、镇(街道)行政区划调整后,虽然农技人员编制虽做调整,但仍不够科学合理,应根据各镇的人口与面积,重新科学核定编制;其次应着力提高农技人员的素质,多层次、多方位地对各级农技人员开展技术培训,及时更新知识,提高服务效能。

**3.3 加大培训指导和宣传力度** 秸秆还田机插秧技术的推广应用,不仅需要农技推广人员不懈努力去研究、示范和普及,还需要农机手、育插秧服务组织提高服务意识和服务手段,以及广大农民提高科学种田水平。要通过加强对科技示范户和职业农民的培养,不断提高科技应用水平和示范辐射影响作用,进一步促进秸秆还田机插秧技术的推广普及。同时要加大指导和宣传力度,做给农民看、引导农民干,只有让农民真正体会到既培肥了地力、农作物又增产增收的喜悦,秸秆禁烧工作就不再需要花大力气去“堵”了。

**3.4 创新服务模式和发展机制** 要继续创新、探索农业社会化服务模式,完善农业社会化服务的内涵和发展机制,既是适应农业、农村的发展,满足农民的需要,同时也是增强农业社会化服务组织的生命力、增加成员收入、稳定农业社会化服务组织的一条行之有效途径。

**3.5 推进土地适度规模经营** 现行的家庭联产承包责任制,曾经促进了农业生产的快速发展,但现在某种程度上已制约了农业的生产和发展。表现在:一是从事农业生产的多是“3860”或文化水平较低的农民,接受新技术、新方式比较困难;二是规模化种植程度低,种植面积小而分散,农民种田收入占家庭经济收入的比例很小,农民种粮的重视程度不够,阻碍了农业新技术的推广应用。因此,在像邗江这样在扬州市郊经济较发达的地区,应加大推进土地流转工作,动员农户将耕地向少数人(种田大户)手中集中,扩大规模种植、连片种植。这样,才能有发展农业社会化服务、推广普及农业新技术新品种的条件,才能提升农业社会化服务水平和农业生产水平,促进农业生产持续稳定发展。

### 参考文献

- [1] 谭长乐,赵步洪,戴正元,等. 全量麦草旋耕还田机插秧生产技术规范[J]. 江苏农业科学, 2007(1):22-24.
- [2] 谭长乐,张洪熙,赵步洪,等. 全量麦草旋耕还田轻简稻作技术示范[J]. 江苏农业科学, 2006(5):12-13.
- [3] 葛胜,杨武广,季陆鹰,等. 全量麦秸还田扬粳4227高产栽培技术[J]. 北方水稻,2007(1):22-25.
- [4] 聂春生,闵思桂. 水稻机插专业化服务模式与机制探索[J]. 北方水稻, 2014(4):74-77,80.

(上接第355页)

### 参考文献

- [1] 王海平. 土地资源管理[M]. 长沙:国防科技大学出版社,2008:14.
- [2] 李谱. 农村宅基地制度变迁的路径依赖分析[J]. 商情(教育经济研究),2008(7):1.
- [3] 彭国英. 推进农村宅基地整理促进节约集约用地,节约集约用地一促

进经济社会可持续发展研究文集,上册[M]. 北京:中国大地出版社, 2009:305-306.

- [4] 周琳琅. 统筹城乡发展理论与实践[M]. 北京:中国经济出版社,2005:70.
- [5] 中国城市发展报告2010[EB/OL]. <http://www.chinacity.org.cn/cstj/fzbg/66867.html>.