

# 农村居民点整理的潜力·难点与对策

## ——宝鸡市陈仓区农村居民点用地现状及思考

姚旻辰, 李佳, 李建亮 (1. 西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100; 2. 西北农林科技大学资源环境学院, 陕西杨凌 712100)

**摘要** 分析了宝鸡市陈仓区农村居民点的分布特点、用地现状, 估算了农村居民点整理的潜力, 并探讨了研究区农村居民点整理所面临的种种困难。根据区内的用地现状及条件差异, 提出农村居民点整理的相应建议。

**关键词** 农村居民点整理; 潜力测算; 难点; 对策

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)01-00324-04

农村居民点整理是指运用工程技术调整土地产权, 通过村庄改造、归并和再利用, 使农村建设逐步集中集约, 提高农村居民点土地利用强度, 促进土地利用有序化、合理化、科学化, 并且改善农民生产、生活条件和农村生态环境的活动<sup>[1]</sup>。农村居民点整理的内涵是指从宏观上对农村居民点的数量、布局进行调整以及从微观上对农村居民点用地规模和内部结构、布局进行综合调整。

全国土地资源调查数据显示, 全国农村居民点面积达到 1 470 万  $\text{hm}^2$ , 人均占地  $182 \text{ m}^2$ , 远远高于国家标准规定的上限  $150 \text{ m}^2$ <sup>[2]</sup>。中国国土资源部 4 月 12 日公布的 2006 年度全国土地利用变更调查结果报告显示, 截至 2006 年 10 月 31 日, 全国耕地面积为 1.218 亿  $\text{hm}^2$ , 比上年度末净减少 30.68 万  $\text{hm}^2$ , 全国人均耕地面积  $0.09 \text{ hm}^2$ 。虽然我国每年都有一定量的土地整理复垦开发补充耕地, 但远远弥补不了每年的耕地减少量, 而我国的耕地后备资源, 从自然适宜性评价只有 661 万  $\text{hm}^2$ <sup>[3]</sup>; 若从经济建设的适宜性评价, 可供开垦的耕地后备资源就更少了<sup>[4]</sup>。农村居民点用地在建设用地上占相当大的比例, 对用地粗放的居民点进行整理是一条补充耕地的有效途径。

### 1 陈仓区概况及农村居民点分布、用地现状

**1.1 陈仓区概况** 陈仓区位于陕西关中平原西端, 在我国西北内陆地区, 北部为黄土台塬, 西部为丘陵、山区, 中间为渭河河谷平原, 属川道区, 地势较平坦, 全区总面积  $2 517 \text{ km}^2$ , 耕地总面积  $4.45 \text{ 万 hm}^2$ 。2005 年全区非农业人口 8.98 万, 当年全区实现生产总值 51.77 亿元, 人均 GDP 为 8 760 元, 三次产业结构为 12.6 57.4 30.0, 城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别达到 6 589 和 2 524 元, 人均消费支出分别为 4 773 和 2 451 元。

### 1.2 农村居民点分布及用地现状

**1.2.1 农村居民点分布。**全区行政区划总面积  $2 517 \text{ km}^2$ , 现辖 18 个镇、338 个行政村、2 235 个村民小组, 总人口 59.05 万, 其中农业人口 50.07 万, 非农人口 8.98 万, 总户数 15.24 万, 自然增长率 0.167%; 西部山区有凤阁岭镇、拓石镇等 8 个镇共 136 个村、13.6 万人, 面积  $1 584 \text{ km}^2$ , 占全区总面积的 61.4%, 东部川塬 12 个镇占全区总面积的 38.6%。

西部山区 8 个镇居民点密度为  $0.059 \sim 0.086$  个/ $\text{km}^2$ , 平均密度为  $0.068$  个/ $\text{km}^2$ 。东部丘陵、川道平原地区居民点密度在  $0.138 \sim 0.525$  个/ $\text{km}^2$ , 平均密度为  $0.299$  个/ $\text{km}^2$ 。居民点密度最小的凤阁岭镇在陈仓区最西端, 而密度最大的阳平镇在陈仓区最东端, 居民点密度从小到大的顺序与陈仓区地势由西到东、由山区到川原的顺序大体一致。

全区居民点密度为  $0.059 \sim 0.525$  个/ $\text{km}^2$ , 平均密度为  $0.202$  个/ $\text{km}^2$ , 与位于平原区的北京市顺义区和西南丘陵山区重庆市相比, 陈仓区的居民点密度变化范围较大, 且居民点密度较平原区小, 较丘陵区大, 体现了该区山区、川原各具的地形特点。

**1.2.2 陈仓区用地现状。**到 2005 年底, 全区农村居民点用地  $12 021.53 \text{ hm}^2$ , 占土地总面积的 4.75%, 其中西部山区 8 个镇居民点用地  $2 685.19 \text{ hm}^2$ , 占土地面积的 1.59%, 占全区居民点用地总面积的 22.34%, 全区平均每户 3.393 人, 居民点人均用地  $788.84 \text{ m}^2$ , 人均用地  $232.49 \text{ m}^2$ , 远远高于全国农村居民点建设用地(人均  $182 \text{ m}^2$ )及国家标准规定的上限( $150 \text{ m}^2$ )。由表 1 可知, 陈仓区居民点整理潜力巨大。

### 2 农村居民点整理潜力的测算、分析

农村居民点是指各乡镇管辖范围内的所有村庄、集镇用地, 包括农民居住区的主房用地、附房用地以及晒场、庭院、宅旁绿地、围墙等用地, 也包括村内基础设施和公共设施用地<sup>[5]</sup>。农村居民点用地整理潜力是指在一定时期内, 通过改造现有农村居民点, 即通过用地规模和内部结构、布局调整等综合措施, 使土地利用效率提高的能力、包括增加耕地及其他农业用地数量、农村聚落优化的能力, 改善生态环境的潜力、土地增值的潜力 4 个方面。农村居民点用地标准是指在保证农村居民正常生活和生产所需要土地的情况下, 规定的农村居民点用地不能突破的范围。现阶段国家规定的城镇和农村居民点人均建设用地上限分别为  $120$  和  $150 \text{ m}^2$ 。下文采用该标准进行测算。

**2.1 研究方法** 该文用到的潜力测算方法根据调查区人均居民点建设用地与国家规定的人均建设用地标准所形成的用地面积差值来计算整理潜力, 以下用到的 3 种居民点整理潜力的测算方法仅对农村居民点整理增加耕地及其他农业用地数量这一潜力值进行测算, 为一理论潜力值。

**2.2 数据来源** 该文测算采用的数据来源于陈仓区建设局、陈仓区区政府统计局、陈仓区各镇政府办公室提供的 2005 年报及陈仓区统计资料、陈仓区规划资料汇编、陈仓分

区规划说明书及宝鸡市陈仓区行政区划图等图件、数据及文字资料。

表1 陈仓区居民点分布情况

Table 1 Distribution situation of residential points in Chencang district

序号 No.	乡镇 Township	面积 Area km <sup>2</sup>	居民点个数 No. of settlements	居民点密度 Density of settlements 个 km <sup>2</sup>	户数 No. of households 户	平均居民点户数		居民点用地 Residential land hm <sup>2</sup>	户均用地 Household land m <sup>2</sup> /人	人均用地 Average land per capita m <sup>2</sup> /人
						户居民点 Average number of households per settlements	人口 Population			
1	阳平镇	40.00	21	0.525	10 388	494.67	40 900	840.00	808.63	205.38
2	千河镇	53.50	20	0.370	10 646	532.30	41 626	868.94	816.22	208.75
3	锦溪镇	193.70	29	0.150	10 833	373.55	43 966	1 038.52	958.66	236.21
4	天王镇	151.69	21	0.138	7 678	365.62	31 953	676.41	880.98	211.69
5	慕仪镇	43.44	14	0.322	9 025	644.64	35 600	917.22	1 016.31	257.65
6	周原镇	48.50	18	0.371	10 415	578.61	45 136	1 377.86	1 322.96	305.27
7	贾村镇	64.43	14	0.217	6 538	467.00	26 537	526.04	804.59	198.23
8	桥镇	78.00	17	0.217	6 165	362.65	26 532	447.04	725.12	168.49
9	县功镇	210.00	37	0.176	10 530	284.59	42 951	867.44	823.78	201.96
10	新街镇	205.00	12	0.059	3 833	319.42	15 292	258.76	675.07	169.21
11	坪头镇	243.20	21	0.086	4 039	192.33	16 093	287.47	711.73	178.63
12	香泉镇	230.00	15	0.065	2 932	195.47	12 429	226.11	771.17	181.92
13	赤沙镇	147.25	12	0.081	3 615	301.25	14 834	287.05	794.06	193.51
14	拓石镇	230.00	15	0.065	3 450	230.00	14 044	257.36	745.96	183.25
15	凤阁岭	204.00	12	0.059	2 659	269.50	11 852	204.00	756.96	172.88
16	钓渭镇	111.78	24	0.215	9 348	389.50	36 500	960.91	1027.93	263.26
17	胡店镇	224.00	14	0.063	2 600	260.00	8 600	297.00	1142.31	345.35
18	虢镇	52.10	24	0.461	15 606	650.25	48 849	814.46	521.89	166.73

2.3 测算

2.3.1 按人均农村居民点建设用地标准测算现状潜力。该方法是在人均建设用地标准法基础上测算现状潜力。现状潜力是按现状人口、规划用地标准计算的潜力,反映现状人口条件下居民点整理的潜力空间。其计算公式为:

$$Y = S_{\text{现状}} - P_{\text{标准}} N_0 \quad (1)$$

$$Y = (P_0 - P_{\text{标准}}) N_0 \quad (2)$$

式中, Y 为农村居民点整理潜力; N<sub>0</sub> 为现有农村人口数; P<sub>0</sub> 为现有人均用地量; S<sub>现状</sub> 为现状居民点用地面积; P<sub>标准</sub> 为整理后的人均居民点用地标准。

将各乡镇农村居民点整理的潜力值(表2)中的数据代入式(1)、(2),得出陈仓区农村居民点整理的潜力为3 450.743 4 hm<sup>2</sup>。各镇居民点整理潜力值差异很大,整理潜力最大的周原镇为700.826 7 hm<sup>2</sup>,整理潜力最小的凤阁岭镇为27.117 4 hm<sup>2</sup>。

2.3.2 按户均农村居民点建设用地标准测算现状潜力。根据现状居民点户均用地与国家规定的户均建设用地标准所形成的理论用地面积差值来计算整理潜力。其计算公式为:

$$Y = S_{\text{现状}} - B_{\text{标准}} M_0 \quad (3)$$

$$Y = (B_0 - B_{\text{标准}}) M_0 \quad (4)$$

式中, Y 为农村居民点整理潜力; M<sub>0</sub> 为现有农户总数; B<sub>0</sub> 为现有农村户均用量; S<sub>现状</sub> 为现状居民点用地面积; B<sub>标准</sub> 为整理后的户均居民点用地标准。

以国家规定的农村户均居民点建设用地上限300 m<sup>2</sup> 为标准,将表1 中的数据代入式(3)、(4),得

Y 为7 242.521 4 hm<sup>2</sup>。

2.3.3 按人均农村居民点建设用地标准测算规划潜力。该方法是在人均建设用地标准法的基础上测算规划潜力,规划潜力是按规划人口、规划用地标准计算的潜力,反映规划人

表2 陈仓区各乡镇农村居民点整理潜力值 hm<sup>2</sup>

Table 2 Potentiality of rural residential readjustment in all villages and towns of Chencang district

序号 No.	乡镇 Township	按人均标准测算的 现状潜力值 Potentiality calculated from Per capita standards	按户均标准测算的 现状潜力值 Potentiality calculated from Per household standards
		1	阳平镇
2	千河镇	244.552 8	549.567 8
3	锦溪镇	379.030 9	713.526 4
4	天王镇	197.118 1	446.076 4
5	慕仪镇	383.234 0	646.469 8
6	周原镇	700.826 7	1065.412 8
7	贾村镇	127.988 0	329.900 9
8	桥镇	51.710 9	262.086 5
9	县功镇	223.173 4	551.546 3
10	新街镇	29.375 9	143.764 3
11	坪头镇	46.074 3	166.297 7
12	香泉镇	39.673 4	138.147 0
13	赤沙镇	64.542 7	178.602 7
14	拓石镇	46.696 3	153.856 2
15	凤阁岭镇	27.117 4	123.150 7
16	钓渭镇	413.399 0	680.469 0
17	胡店镇	168.001 0	219.000 6
18	虢镇	81.724 4	346.281 5

口条件下居民点整理的潜力空间。该方法考虑了规划期内用地标准和该地区农村人口变动这两个因素对整理潜力的影响。其计算公式为:

$$Y = S_{\text{现状}} - T_{\text{标准}} N_t \quad (5)$$

式中, Y 为农村居民点整理潜力; N<sub>t</sub> 为规划目标年农村人口

数;  $S_{\text{现状}}$  为现状居民点用地面积;  $T_{\text{标准}}$  为规划目标年人均居民点用地标准。

采用该方法, 计算出规划目标年农村人口数。根据陈仓区农村人口变化情况(表3), 运用平均增减趋势量法预测的规划年农村人口数作为规划目标年2020年的农村人口数。该方法依据陈仓区农业人口数1991~2005年的历史资料将其按时间顺序排列成时间序列, 预测人口的变化趋势, 做出对农业人口数在规划目标年的推测和判断。该方法的计算公式为:

$$Y_{2020} = Y_0 + N \times D \quad (6)$$

式中,  $Y_{2020}$  为规划目标年农村人口数;  $Y_0$  为基年农村人口数;  $N$  为目标年数与基期年数之差;  $D$  为农村人口数逐年变化平均值。

由于自然增长率呈现下降趋势, 在预测目标年农村人口数时, 为提高精度, 给1992~2006年农村人口数逐年上涨额赋一定的权重, 对1992年赋予权重0.019, 以0.008为公差的等差数列作为以后逐年赋予的权重值, 数列和为1。其计算公式为:

$$D = \frac{PT}{15} \quad (7)$$

式中,  $P$  为逐年上涨额;  $T$  为权重。

运用平均增减趋势量法, 得出规划目标年2020年陈仓区农村人口数为477 505。

表3 1991~2005年陈仓区农业人口变化统计

Table 3 Changes of agricultural population in Chengang district in 1991 ~ 2005

年份 Year	农业人口数 Agricultural population	年份 Year	农业人口数 Agricultural population
1991	472 285	1999	506 720
1992	477 699	2000	509 254
1993	482 637	2001	511 545
1994	487 656	2002	513 489
1995	492 094	2003	515 081
1996	496 769	2004	516 266
1997	500 445	2005	517 128

根据宝鸡市陈仓区规划说明书, 规划2020年农村居民点人均用地120  $\text{m}^2$ , 代入式(5), 得  $Y = 6 291.440 0 \text{ hm}^2$ 。

**2.4 分析** 运用不同的潜力测算方法得出的宝鸡市陈仓区农村居民点整理潜力值差异很大。根据陈仓区的人口现状, 平均每户人口3.393人, 以户均农村居民点建设用地标准测算现状潜力的方法测算出陈仓区农村居民点整理的潜力值为7 242.521 4  $\text{hm}^2$ , 远远大于以人均农村居民点建设用地标准测算现状潜力的方法测算出的潜力值3 450.743 4  $\text{hm}^2$ ; 由于2020年规划目标年人均居民点建设用地量由原来的150  $\text{m}^2$  降为120  $\text{m}^2$ , 人口由517 128人减少为477 505人, 受规划期内人均用地标准和该地区现状农村人口变动这2个因素对整理潜力的影响, 以规划目标年人均用地标准和推测的农村人口来测算得到的潜力值6 291.440 0  $\text{hm}^2$ , 是以现阶段人均用地标准和该地区现状农村人口来测算的整理潜力3 450.743 4  $\text{hm}^2$  的1.82倍。由此可知, 陈仓区农村居民点整理潜力巨大。

3种测算方法简便易行, 数据资料较易收集, 可操作性较强, 有一定的优势。但是采用这些测算方法以国家规定的人

均、户均的建设用地量的上限作为标准, 与实际潜力存在一定的差距。例如, 陈仓区贾村镇的尤尾村, 户均居民点用地273.47  $\text{m}^2$ , 在国家规定的户均用地上限以内, 但该村有20多所闲置或废弃的宅基地, 边角空地普遍, 仍具有很大的整理潜力; 考虑到调查区的自然适宜性、经济可行性, 实际潜力值要比理论潜力值偏小。综合以上2种因素的影响, 测算的潜力值与实际潜力有一定的差距, 可能偏大或偏小, 是一估算潜力值, 但对农村居民点整理仍具有一定的参考价值。

### 3 陈仓区农村居民点整理的难点

#### 3.1 现实推动力不足

**3.1.1 农民无迫切使用土地的愿望。** 陈仓区各镇绝大多数村庄经济发展水平低, 农民人均收入很低, 年人均收入667~2 680元, 并且收入主要靠外出打工。农民对土地的利用也比较粗放, 有的甚至抛荒, 因而农民对土地并没有使用的迫切愿望, 对进行居民点整理的零碎土地更没有使用的愿望。所以, 农民对自己投工、投劳、出资整理居民点的动力不足。

**3.1.2 建设用地对土地供应没有压力。** 一方面, 处于西北内陆的陈仓区区域城市化、农村城镇化水平很低, 经济落后, 建设项目占用耕地量不大, 对土地没有迫切需求。另一方面, 村庄规模小, 农民收入低, 进行新房建设的动力不足。西部山区村庄人口规模300~900人, 东部川原地区人口规模在600~1 000人的中型村庄占绝大部分, 但绝大多数村庄属于远郊村, 几乎不存在经济建设项目, 政府对农村居民点进行整理的要求不大。

**3.2 村庄规划滞后** 陈仓区各镇村庄规划不到位, 分布松散、凌乱, 住宅户与户之间距离不一, 村内形成很多难以利用的边角空地或废弃宅基地, 一户多宅的现象普遍存在, 基础设施落后。经调查, 陈仓区各镇中建设规划比率为85%以上的有5个镇, 在35%以下的有12个镇, 西部山区建设归还村庄的比率为0~33.33%, 陈仓全区建设规划比率为46.41%。可见, 陈仓区总体村庄规划落后, 居民点整理潜力巨大。

**3.3 整理资金短缺** 雄厚的资金支持是农村居民点整理顺利进行的保障。陈仓区各乡镇经济发展水平不高, 集体企业数量少, 绝大多数村庄没有集体企业, 仅有一些养殖业和种植业, 以养猪、养兔、养牛以及种植核桃、苗圃、苹果、花椒为主, 规模不大。集体获得收入的渠道单一, 有些村庄靠出租集体土地获得一部分收入。仅有的一点资金也主要用于水渠、水坝等农业设施的修建、维护工作。要进行农村居民点整理, 集体能筹集的资金较少, 而农户生活水平不高, 收入不多, 要想农民自行出资、投工、投劳进行整理的可能性不大。因此, 资金的筹集渠道不畅将制约农村居民点的整理。

**3.4 农民法律意识淡薄** 村民法律意识淡薄, 长期的私有化观念, 已经成为农民多占宅基地、一户多宅的内部驱动力。有的农户建新房后不愿拆除旧房, 有的即使拆了旧房, 原有宅基地、宁可空置, 也不愿意让他人使用。宅基地私有的观念影响农村居民点整理的顺利开展。

#### 4 陈仓区农村居民点整理的对策

**4.1 进行统一的村庄规划, 逐步实现村庄的整理** 由于陈仓区整体的经济条件有限, 进行统一大范围居民点整理的推动力不足, 资金没有保障, 所以可进行统一的村庄规划, 逐步

实现村庄的整理。搞好村庄规划,要依据坚持统一规划、合理布局、节约用地、保护耕地的原则。在新农村规划中,人均住宅用地必须严格控制在政府规定的定额指标以内,对有规划的村镇,应积极推进新一轮的规划工作,切实落实一户一宅的工作,使规划更加合理科学。要注意居住区的环境建设及农民自住房的建筑风格等规定,按规划安排居住用房、生产用房,搞好村庄配套设施建设,建设教育、生活、休闲、娱乐基础设施完善的现代新农村。

#### 4.2 适合西部山区自身条件的整理对策

**4.2.1** 一般山区农村适宜进行村庄内部整理。村庄内部整理指对村庄内部,特别是空心村内分散居住占用大量耕地的宅基地,或一户多宅、少批多占的宅基地等进行的全面整理,将村庄内空闲地、旧住宅、土地使用证以外土地以及扩占、多占的宅基地全部收归村集体,由村委会统一规划,优先复垦<sup>[7]</sup>。

**4.2.2** 偏远且条件恶劣的山区应进行异地迁移。针对原址不适宜建设村庄的西部山区的小型村庄,如自然环境条件恶劣、交通不便、信息不灵的偏远山区农村,从农村长远发展的角度出发,应由政府组织逐步进行异地迁移,将村庄整体搬迁到经济条件好、发展空间大的农村居民点或选择适宜的地区建设独立新村。

#### 4.3 居民点整理顺利进行的资金保障对策

**4.3.1** 壮大集体经济。壮大集体经济,农民收入增加是居民点整理顺利进行的经济保障。各村庄应积极发展一些集体企业,根据村庄的具体情况发展农产品加工厂、采矿业等。在西北山区,可与山区的生态建设结合,植树造林,封山育林,种植适宜生长的经济林或木材林。这种集体企业收益较缓慢,但种植、管理成本较低,几年后经济效益、生态效益将并收。这样,不仅集体经济的壮大、村庄的基础设施建设有了保障,而且为村中的闲余劳动力提供了就业的机会,使农民增收。

**4.3.2** 实施转包政策。村庄可根据实际情况,实施一定的转

包政策,制定具体的转包程序、措施。这不仅有利于土地的有效利用,而且有利于农村劳动力向二、三产业转移,特别是东部川原区。该地区土质好,土层厚,肥力高,具有一定规模的土地,为农业生产理想的土地资源,可进行粮食、蔬菜、瓜果等精品农业的开发,实现农业的专业化经营。这种产业结构的调整可促进农民收入的增加、生活水平的提高,也可以促进农民进行新住宅的建设,改善村容村貌,加快农村居民点的整理进程。

**4.4** 进行宣传教育 传统的守家立业思想观念将阻碍整理工作的进展,要通过教育让农民了解宅基地权属关系,使农民不再有抵触的情绪;另一方面,要充分利用各种新闻媒体加大宣传力度,将农村居民点整理与新农村建设结合起来,使村民充分认识居民点规划整理后自身生活环境的改善以及生活质量、生活水平的提高等,使农民转变观念,自主兴建符合村镇规划要求的住房,主动配合村内规划、整理工作的实施。

#### 5 结语

陈仓区地形复杂,农村居民点分布松散、凌乱,居民点建设用地严重超标。由于陈仓区农村居民点自然条件、社会经济条件及人口规模的不同,农村居民点在整理潜力上表现为西部丘陵区整理潜力较小,而东部川道平原整理潜力较大。所以,在农村居民点整理实施过程,应充分考虑这种空间上的差异性,先从整理潜力较大、易整理的平坦地区进行。

#### 参考文献

- [1] 陈百明. 地资源学概论 M. 北京: 中国环境科学出版社,1999:294- 297.
- [2] 李元. 中国土地资源 M. 北京: 大地出版社,2000.
- [3] 张凤荣, 薛永森, 鞠正山, 等. 中国耕地的数量与质量变化分析[J]. 资源科学,1998,20(5):32- 39.
- [4] 张凤荣, 张迪, 安丽萍. 我国耕地资源的供给量——从经济适宜性角度分析[J]. 中国土地,2002,(10):14- 17.
- [5] 高燕, 叶艳妹. 农村居民点用地整理的影响因素分析及模式选择[J]. 农村经济,2004(3):23- 25.
- [6] 艾建国, 吴群. 不动产评估 M. 北京: 中国农业出版社,2005:159.
- [7] 宋均梅, 陈立根. 农村居民点用地整理与土地集约利用[J]. 农村经济,2006(3):26- 29.

的经营大户,在政策上予以优惠,帮助他们解决在生产过程中遇到的各种困难,营造良好的生产氛围。

#### 3 结语

新农村建设不仅是建设“物”的工程,更是塑造“人”的工程。应着重从塑造“人”的工程为出发点,培训出新农村建设所需的新型农民,并充分调动农民的积极性,更多地关注农民的“民生”和“民权”问题,这样才能发挥农民的主体作用,确保新农村建设目标的顺利实现。

#### 参考文献

- [1] 编写组. 十七大报告学习辅导百问 M. 北京: 学习出版社,2007.

(上接第323页)

掌握土地流转状况,及时反租群众自愿放弃的各类土地,做好土地发包工作,从而形成“县(区)一乡一村”土地流转三级服务管理网络。强化政府引导与服务。结合农村综合改革,动员各乡镇农技人员组成乡镇农技公司,带头进行规模化生产,在发展现代“庄园农业”的同时,对农民进行技术指导、良种引进、销售服务等有偿服务。完善土地流转政策。建立健全土地经营权流转机制的相关政策和措施,积极支持和鼓励土地经营权向种养大户、工商业主、经营能人流转,严格保护流转双方的合法权益,对通过流转获得土地