

江西余江宅基地制度改革试点经验与启示*

钟荣 桂吕萍¹

摘要：余江县宅基地制度改革试点总体进展顺利，发挥了村民事务理事会的作用，取得了显著的成果，但在改革内生动力、政策执行力、制度稳定性、文化与文物保护等方面还需进一步完善。改革试点得以顺利开展的重要原因在于降低了交易成本。余江县宅基地制度改革试点经验对于经济发展水平较落后的农村地区的宅基地制度改革有参考作用。同时，改革试点完善了基层村民自治组织，对于探索我国乡村治理模式也有借鉴意义。

关键词：江西余江；宅基地制度改革试点；村民事务理事会；村民自治

中图分类号： F320. 2

文献标识码： A

文章编号： 1006—012X (2018) —02—0013 (06)

一、引言

宅基地制度改革作为我国农村土地制度改革三项试点之一，是党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中所涉及的深化改革的具体实践。2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的《决定》提出，要“加快完善现代市场体系，建立城乡统一的建设用地市场”；要“健全城乡发展一体化体制机制，赋予农民更多财产权利，保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。^[1]《决定》具有重要的历史意义，开启了新一轮的改革进程，对于农村土地制度改革更是具有深远的意义，明确了深化农村土地制度改革的方向，重点和要求。^{[2][6]}2013年12月30日，中央全面深化改革领导小组成立，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。2014年1月22日，中央全面深化改革领导小组第一次会议召开，会议审议通过了《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》（以下简称《方案》），根据《方案》要求，土地制度改革方面的改革任务主要由国土资源部负责。2014年2月28日，中央全面深化改革领导小组第二次会议召开，会议审议通过了《中央全面深化改革领导小组2014年工作要点》（以下简称《要点》），根据《要点》要求，国土资源部提交了征地制度改革、农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革三项试点方案。2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次会议召开，会议审议了国土资源部提交的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（以下简称《意见》），会议指出，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，在试点基础上有序推进。^[7]2014年12月31日，中共中央办公厅和国务院办公厅印发《意见》。根据《意见》，国土资源部分别制定了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点的实施细则。

余江位于江西省东北部，下辖4个乡、7个镇和7个农垦场，共116个行政村，1040个自然村，总面积932.8平方千米，其中城区面积10.7平方千米，耕地面积51.1万亩。截止2014年末，总人口38.51万人，其中非农业人口8.49万，人口城镇化率22.04%，城镇居民人均可支配收入24200元，农村居民人均可支配收入12320元。2015年2月，全国人大授权国务院在全国33个县（市、区）开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度三项土地制度改革试点，余江县作为江西省唯一试点县，负责开展农村宅基地制度改革试点工作。

¹作者：钟荣桂，博士研究生，中国人民大学公共管理学院，北京 100872

吕萍，教授，博士，博士生导师，中国人民大学公共管理学院，北京 100872

根据部署，原计划于2017年年底完成并验收的“三块地”改革试点延长至2018年12月31日。截止2017年6月，余江县宅基地制度改革已在近90%的自然村开展，先期开展的乡镇有的已经收尾，余江县宅基地制度改革试点走在全国前列，发挥了示范作用。（1）余江县经济发展水平较低，在中西部地区属于中下水平，总结余江宅基地制度改革的试点经验，对于进一步深化改革和指导农村治理实践有重要意义，这也是党的十九大提出“实施乡村振兴战略，深化农村土地制度改革”的要求。为此，本文在实际走访调研的基础上，尝试对江西余江宅基地制度改革试点经验做一个总结，以期为深化改革方案设计和农村发展提供帮助。

二、余江县宅基地制度改革试点做法

中国人民大学住房发展研究中心课题组成员在2017年4月下旬前往余江调研，与余江县国土局和余江县宅基地制度改革办公室（以下简称宅改办）工作人员深入交流，并走访余江11个乡镇中的9个，通过访谈和问卷的形式掌握改革试点做法和成效，本研究资料主要来源于一线实际调研资料和余江县农村宅基地制度改革试点工作手册。

余江县宅基地制度改革最大的特点就是充分发挥村民事务理事会的作用，也被当地称为“发动群众，依靠群众”，利用较小的改革成本推动了全县农村的宅基地制度改革。在确定宅基地制度改革目标之后，余江县宅改办充分发挥村民主动性，尊重村民意愿，对于宅基地制度改革试点方案、村庄规划、宅基地有偿使用和退出标准等，都是在村民和村民事务理事会的参与下确定的，而且操作细则每个自然村各有不同，县宅改办只做整体规范性要求，改革试点具体做法如下。

1. 改革试点路径

为了健全依法公平取得、节约集约使用，有序公开流转，自愿有偿退出的宅基地管理制度，按照规范管理、盘活存量、扩大权能、保障权益的原则，从2015年3月开始，余江县宅基地制度改革试点工作扎实有序推进。改革试点路径如下。

（1）成立改革试点工作领导小组。在得到改革试点的批复之后，余江县委在第一时间成立宅基地改革试点工作领导小组，县委书记任改革试点工作领导小组组长，全面负责领导、协调、监督改革试点各项工作，同时抽调国土、规划等部门领导和骨干，设立宅基地改革试点领导小组办公室，负责改革试点日常工作，各乡镇也相应成立以党委书记为组长的工作领导小组。与此同时，组织各自然村成立或完善村民事务理事会，理事会成员一般由党员、村小组组长和乡贤等农村的德高望重者组成。

（2）调查宅基地、农房等基础资料，建立全县统一的农村宅基地数据库。充分运用户籍数据、二调数据、“三权”发证数据，全体宅改办成员组织力量下乡，调查农村农民宅基地及农房等基础资料情况，并了解农民建房和改革意愿。

（3）编制完成试点实施方案，完善改革配套制度建设。在深入调研的基础上，结合村民意愿，宅改办编制完成改革试点实施方案。同时，针对试点推进工作中遇到村民如何申请宅基地，村民一户一宅如何认定，一户多宅如何退出等问题，宅改办先后出台了一系列文件，对此类问题做了规定，如《余江县农村村民建房管理暂行办法》、《余江县农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》、《余江县农村集体经济组织成员资格认定办法（试行）》等。

（4）编制和实施村庄规划。在调研的基础上，按照试点实施方案的要求，同时尊重村民意愿，编制修订实施村级土地利用规划、村庄规划等规划体系，对宅基地用地标准以及居民点建房选址等做了规定。

（5）组织实施，分批试点。在统一思想的基础上，组织召开县、乡、村、组四级大会，全面部署试点相关工作，并在每个乡镇选择若干村民小组先行试点，积累改革经验。

（6）全面推广。余江县在宅基地改革试点的探索过程中，边推行试点、边研究总结，制度建设与改革试点并行，在先期试

点经验的基础上，分批次在全县开展改革试点工作。

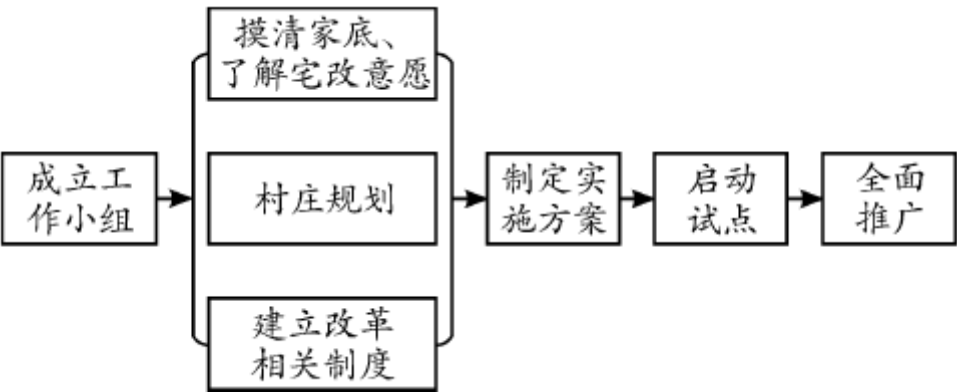


图 1 江西余江县宅基地制度改革试点路径图

2. 改革试点方案宅基地制度改革的重点即现存宅基地现状如何认定和处理，未来新增宅基地需求怎么解决，以及资金问题怎么解决。按照盘活存量、规范增量的原则，余江县宅改办出台了一系列政策和措施。改革政策执行均由各村组织，从一户一宅面积标准确定、有偿使用费的收取，到宅基地的退出和拆除等具体工作，都是在村民事务理事会组织下实施的。

(1) 存量宅基地方案根据余江县政府统计，宅基地改革之前，余江县总共有农户 7.3 万户，一户一宅 4.4 万户，一户多宅 2.9 万户；农村宅基地 92350 宗，其中闲置房屋 2.3 万栋，危房 8300 栋，倒塌房屋 7200 栋；农村附属设施 10.2 万间，其中厕所 2.8 万间，厨房 3.2 万间，猪牛栏 2.2 万间；柴火间、仓库 2 万间；全县村庄建设用地面积 5270 公顷，人均建设用地面积 170 平方米。对于一户一宅且符合规划要求的，做好确权登记发证工作，对于不符合规定的其他的复杂情况，宅改办提出了不同的改革方案（见表 1）。

江西余江县存量宅基地改革试点方案

分类	具体做法
一户一宅	自愿退出，则进城享受购买指定商品房优惠政策
一户一宅超面积	多出面积拆除，由村确定补偿方式
	不拆，对超面积按年收取有偿使用费
一户多宅	多出宅基地退出，由村确定补偿方式
	多出宅基地有偿流转，缴纳增值税
	不退，多出宅基地按年收取有偿使用费
非本集体经济组织成员因继承或其他方式占有和使用宅基地	按宅基地使用面积缴纳有偿使用费
在用附属设施	拆除或拆除后统一安置
危房无覆盖物、废弃闲置附属设施、露天厕所、禽畜舍	拆除或拆除后统一安置

根据《江西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》规定，农村村民建住宅的用地面积标准为：占用宅基地和村内空闲地的，每户不得超过 180 平方米；占用耕地的，每户不得超过 120 平方米；因地形条件限制、居住分散而占用荒山、荒坡的，每户不得超过 240 平方米。^[8]《余江县农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》规定，鉴于历史原因形成超标准占用宅基地的，可根据实际情况，在江西省标准的基础上予以适当放宽。标准面积为 120~240 平方米，具体面积由各个自然村根据本村实际情况经村民事务理事会确定。超标准面积退出的住户，将有一定补偿。补偿方式分为有偿和无偿，选择无偿方式的农民，将有同等条件下优先获得新增建设用地申请许可的资格，或者在达到条件后无偿获得同等面积的宅基地，具体方案由各村根据实际情况，与补偿方协商确定，所有交易过程记录“宅基地使用台账”。

《余江县农村宅基地有偿使用、流转和退出暂行办法》对有偿使用费的标准做了参考性规定，各地根据实际情况调整。其中“一户一宅”的，有偿使用费根据其超出起征面积实行阶梯式计费：超出面积在 1~50 平方米部分按每年 10 元/㎡；超出面积在 51~100 平方米部分按每年 15 元/㎡；超出面积在 101~150 平方米部分按每年 20 元/㎡；超出面积在 151~200 平方米部分按每年 25 元/㎡起征，每增减 50 平方米标准提高 5 元/㎡计费，以此类推。“一户多宅”的，其中一宅超起征面积的，超过部分与多宅部分累计按照阶梯式计费，一宅未超起征面积的，多宅部分全部按照阶梯式计费，不扣除一宅不足面积部分。非集体经济组织成员通过继承方式或原属于本集体经济组织成员取得宅基地的，按每年 5 元/㎡收费，以其他方式获得宅基地的，按每年 20 元/㎡收费，超过 150 平方米以上的，每增减 50 平方米标准提高 5 元/㎡计费。（1）宅基地有偿使用费由村民事务理事会负责收取，乡镇人民政府与村民委员会协助，主要用于旧村改造、宅基地退出补偿、村庄基础设施建设等。

（2）新增宅基地方案对于符合条件的农村集体经济组织成员，（2）符合下列情形之一的，可以提出宅基地申请：符合立户条件且无宅基地的；人均宅基地面积不足 5 平方米，书面承诺同意限期拆除原有住宅并退出宅基地的；因征地拆迁或者村庄改造需要搬迁的，一户多宅的除外；原有住宅危旧或因灾倒塌且无其他住宅，需要在原址改建并符合村庄规划的，但不得超过规定面积；原有住宅危旧或因灾倒塌且无其他住宅，需要另择地址建房，原宅基地已经退回村集体经济组织的，一户多宅除外；法律、法规规定的可以申请建房的其他情形。接到申请之后，村民事务理事会负责对申请人做好资格审查（村民建房审批程序如图 2 所示）。

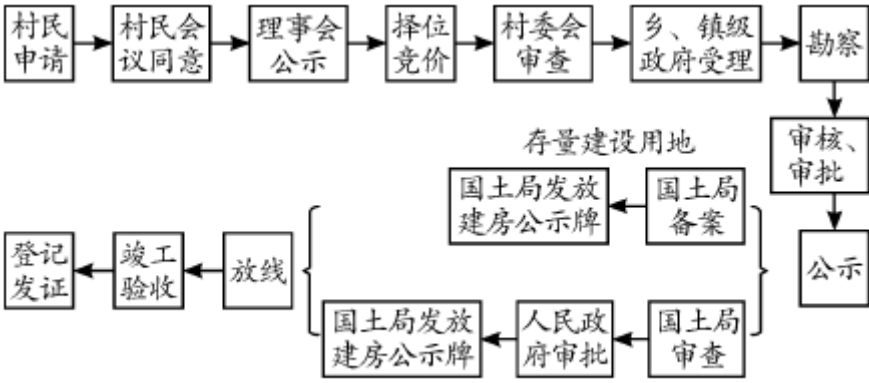


图 2 村民建房审批程序图

宅基地的供给来源主要有以下几个方面：符合规划的原有建设用地；村民退出的宅基地；拆改腾退的宅基地；依法收回的宅基地等。

（3）资金平衡方案余江县宅基地制度改革涉及的资金平衡和管理，也是由村民事务理事会负责。在县宅改办的指导下，各村做好资金账户并定期对社员公布。其中，资金来源主要有宅基地有偿使用费、择位竞价费和村民事务理事会成员自筹等，除此之外，增减挂项目、土地整治项目、美丽乡村计划等涉农项目资金也是各村资金的重要来源，（3）而且为了调动宅基地改革

的积极性，项目资金优先安排给宅基地制度改革开展较好的村民小组。资金支出包括宅基地有偿退出费用，一户多宅和违规、违建等建筑的拆除费用和场地清理费用以及宅基地增值收益分红等。政府指导，村民理事会实施，全体村民监督，三位一体保障资金安全和透明。

三、改革难点问题

宅基地制度改革涉及到数万农户的直接利益，在试点过程中遇到了一些困难和问题，主要表现在以下几个方面。

1. 改革内生动力问题

一方面，宅基地制度改革试点的推进，离不开村民事务理事会的工作，但理事会成员既不是正式行政职务，也缺少经济报酬激励。目前余江县在改革试点过程中，主要是调动村委和乡贤的积极性，村委有考核激励，而乡贤等理事会成员的激励则主要是精神激励。宅基地改革试点工作任务重，责任大，回报少，这使得理事会成员动力不足。另一方面，虽然长期来看改革能带来村容村貌的改善和用地的规范，但这更多的是社会收益，当个人短期收益小于长期社会收益时，如何转变农民个体对改革长期收益的获得和暂时收益的损失评价，使农民有获得感，从而主动参与改革试点，难度较大。

2. 政策执行力问题

宅基地制度改革试点主要发挥基层组织力量参与具体工作，一户多宅、一户一宅超面积的处理，废弃闲置附属设施、露天厕所、禽畜舍的拆除，以及宅基地有偿使用费的收取，都涉及到每家每户的切身利益。按目前宅基地制度改革试点的做法，有偿使用费按年收取，也就是每年都需要理事会成员上门向某些农户收取一定费用，这在操作上有一定难度。现阶段试点政策法规的行政执法效力有待商榷，村民事务理事会也不具备执法权，对于个别拒不执行的情况，政策无法强行实施，请求、引导、劝阻等非强制性手段的效力有限。

3. 制度稳定性问题

制度的稳定性是余江县宅基地改革试点行政人员和余江县农民最担心的问题，在快速发展的过程中，面对复杂多变的环境，新问题新情况的不断出现导致我国的制度调整较快，这已经是百姓和政府行政人员的共识。对于宅基地制度改革试点，三年期即将结束，试点结束制度是否继续沿用，未来还会有不会有变动，这些担忧都可能成为改革的阻力。

4. 文化与文物保护问题

余江原名安仁县，是一座有文化底蕴的城市。根据余江县志记载，县境内早在商、周时期就有人类活动，秦始皇二十四年开始设县，县名几经修改，在1914年由安仁县改为余江县。余江县是第一个消灭血吸虫的县，毛主席为此写下《送瘟神二首》。余江木雕被外商誉为“天下雕刻第一家”。余江县还是杰出文化战士邹韬奋的故乡，自古英才辈出，文风久著，历两宋，元、明、清五朝，陆续创有书院13所，名儒陆九渊、朱熹等曾莅临讲学。^[9]建筑是文化的符号表达，余江县的历史文化印记在余江的建筑上。在宅基地改革的过程中，如何在资金有限的条件上，做好文化和文物保护，同时保证宅基地制度改革的顺利开展，难度较大。

四、改革成果

虽然改革有一定阻力，但经过两年多的试点，余江县宅基地制度改革试点取得了阶段性改革成果，可以分为直接成果和间接成果。

1. 直接成果

(1) 扭转了农村建房乱象，改善了村容村貌。通过宅基地改革，余江县农村无序私自建房、建附属设施等现象得到有效遏制，农民违规建房的现象不再发生。同时，对于户外厕所、闲置废弃的畜禽舍、倒塌的住房、影响村内道路及公共基础设施的院套等建筑物或者构筑物，统一做了拆除规定。对于空心化的村庄，也做了统一拆除处理。如洪湖乡苏家村上胡村民小组，有村民182户768口人，一户一宅96户，一户多宅85户，废旧禽畜舍10处136间，露天厕所115间，村内各种废旧房面积逾2.1万平方米，户均废旧房面积达115.4平方米。通过宅基地改革，上胡村民小组拆除了影响村庄规划和美观的85户空心房，猪牛栏106间，露天厕所85间，退出宅基地面积达1.55万平方米。农村破败不堪景象不再呈现，私自乱建现象有效扭转。

(2) 落实了一户一宅制度，规范了建房管理。要落实一户一宅，最大的困难在于事实存在的一户多宅，一户一宅超面积问题的处理。在余江县7.3万户的农户中，单一户多宅就有40%的比例，加上一户一宅超面积，不符合规定的农房有近一半。处理如此大规模的问题住房，难度较大。宅改办通过组织宣传，党员、干部、理事等带头，克服困难，截至2017年6月15日，全县1040个自然村累计退出宅基地27530宗3788亩，其中有偿退出的仅有5231宗901亩，无偿退出的22299宗2887亩。退出的宅基地可满足余江县未来10-15年农民建房用地需求。^[10]经过此次宅基地改革，农民有了规划守法意识，村民之间、村民与村民理事会之间相互监督，农村建房逐步规范。

(3) 集约节约了建设用地，保护了耕地资源。对宅基地存量现状通过落实“一户一宅”和有偿使用、有偿退出等政策，引导农民建立起了集约节约利用建设用地的意识，同时，村庄规划的实施，杜绝了新增建设用地需求中随意占用耕地的行为。村委、村民事务理事会和村民均处在基层一线，宅基地和耕地的使用很容易监督，违法违规事件的监察成本很低。

(4) 形成了余江县宅基地制度体系。余江县宅基地制度改革试点有自己的特色，投入资金少、改革涉及面广、改革彻底，形成了余江县宅基地制度体系，据统计，已有部委、兄弟省份、省内县市前往余江农村一线调研数十次，同时余江宅基地改革试点经验也是众多高校考察的重点。余江县宅基地制度改革试点的法律法规、工作组织形式，政策管理经验等构成余江县宅基地制度体系，成为其他地区学习和借鉴的样本，是我国农村土地制度改革的宝贵经验。

2. 间接成果

(1) 建立和完善了基层组织形式，夯实了基层治理基础。因为历史的原因，农村的公共管理长期处于空白状态，特别是在包产到户之后，集体经济组织形式名存实亡。我国近40年来快速的经济增长与各级政府的有力执政是分不开的，但农村的发展一直处于落后状态，甚至城乡差距在某些年份还有扩大趋势。全面小康的实现离不开农村的发展，农村的发展需要有效的治理。余江县宅基地制度改革试点建立的村民事务理事会，是最基层的管理组织形式，在宅基地改革的过程中，与各级政府一道，发挥了举足轻重的作用，通过宅基地改革试点工作中人员的组织和有效的基层管理，基层治理基础得以建立，为农村善治提供了条件。

(2) 明确了农民财产、农村资产，奠定了农村发展的基础。农村的发展需要盘活农民财产和农村资产，在保障农民权益的基础上，扩大权能，充分发挥市场配置资源的能力。宅基地制度的改革试点摸清了农村的家底，建立了资产账户，为农村的发展奠定了基础。

五、经验总结与借鉴

1. 经验总结

宅基地制度改革过程相当于地方政府与农户之间达成契约的过程，契约的执行效率主要受交易成本的影响，相同契约规则，

在不同地区执行效率不同，往往是交易成本的差别导致。交易成本分为两部分，一是事先的交易成本，即搜寻交易对象、签订契约、规定双方责任和权利等费用；二是事后的交易成本，即监督契约执行的费用和违约费用。〔11〕余江县宅基地制度改革试点得以顺利开展的重要原因在于降低了交易成本。

（1）强力宣传降低了搜寻成本余江县宅改办通过媒体、会议、宣讲、标语、通俗读本等方式，四级联动，大力做好政策解读和宣传工作。通过强力宣传，“宅基地不是祖业，是集体资产”，“多占宅基地，多交人民币”等宣传标语深入人心，宅基地改革的必要性逐渐达成共识。这在制度上降低了政府与百姓交易的交易对象搜寻成本。

（2）完善的制度体系降低了签订契约的成本在宅基地制度改革过程中，除了出台改革试点实施方案和村庄规划，余江县宅改办出台一系列制度。如，《余江县农村集体经济组织成员资格认定办法（试行）》规定宅基地使用权的准入资格，《余江县农村村民建房管理暂行办法》规范农民建房行为，《余江县农村宅基地有偿使用、流转和退出办法》和《农村宅基地择位竞价指导意见（暂行）》对宅基地合理有效利用作出了规定，《余江县农村宅基地增值收益分配指导意见（暂行）》明确了农民宅基地权益。通过一整套制度体系的完善，政府与农民之间的摩擦减少，在制度上降低了达成交易的成本。

（3）农村非正式制度的有效发挥降低了执行成本制度可以分为正式制度和非正式制度，《宪法》、《物权法》、《土地管理法》等法律法规都是正式制度，具有一定的强制性，有国家强权作为法律执行作保障。村规民约、文化习俗、意识形态等都是非正式制度。非正式约束是正式规则的扩张、修正和限制，它们是更重要的稳定性的来源，因为它们解决了正式规则没有涉及到的大量的交换问题。〔12〕在余江县宅基地制度改革试点过程中，围绕宅基地制度改革目标，各个自然村的改革试点具体措施，面积标准、有偿标准等都是村民事务理事会结合本村实际情况拟定的，在执行过程中，劝说、引导等方式之所以有效，也都是基于村民有共同的非正式约束，由血缘或地缘等纽带联系在一起的村民，数千年来生活在同一片土地，他们彼此熟悉，相互有稳定预期，由于信息相对充分，有利于交易顺利进行。

2. 借鉴意义

余江宅基地制度改革试点顺利开展，改革成果的取得既得益于宏观政策的支持，也得益于余江县的特有条件。余江县宅改办在充分利用本地资源的条件下，探索出了适合余江县的宅基地制度改革试点经验，对于进一步深化改革和农村治理实践有重要意义。

（1）余江县宅基地制度改革经验对于经济发展水平较低的农村地区宅基地制度改革有借鉴意义

经验的适用性决定于条件的相似性，余江县的试点经验对于同等发展条件的农村地区宅基地制度改革有一定借鉴意义。余江宅基地制度改革顺利进行与余江县的基本条件是分不开的。首先，余江县农村宅基地需求以基本居住需求为主，土地价值不高。相比于其他试点地区，余江县宅基地制度改革工作进展的很顺利，很重要的原因在于余江县的宅基地市场价格较低。根据调研，余江县农村很少有宅基地市场交易，一方面是由于余江县经济发展水平一般，农村建设用地投资需求很少，甚至余江县城镇建设用地需求也是不足的，（1）另一方是由于余江县农村几乎没有外来人口，一户多宅和一户一宅超面积的形成大多是历史原因或者继承，本地农民没有宅基地租赁和买卖需求。在满足一定基本住房需求之后，宅基地价值边际效用递减明显，更多的住房面积也意味着更大的成本开支。其次，农村村民有自发的改善农村居住环境的需求。随着生活水平的提高和家庭生活观念的改变，一大批有过城市生活经历的年轻人有改善农村居住环境的需求，而宅基地制度改革正是迎合了农村面貌的改善的需要。余江县宅基地制度改革的顺利开展与以上两个条件密不可分，这两个条件在我国中西部发展欠发达的农村地区比较符合，但是在经济发展水平较高的沿海地区如浙江德清等地，宅基地交易市场活跃，市场价格较高，余江县宅基地制度改革试点经验就不一定适用。

（2）余江县农村村民自治经验对于探索我国乡村治理模式有参考借鉴意义

长期以来,我国农村土地产权的基层主体是集体经济组织,而行政管理的基层组织是行政村,两者有一定的错位,而研究表明,产权单位和治理单位的对称性有利于治理绩效提升。^[13]余江县宅基地制度的改革,建立和完善了村民事务理事会制度,在宅基地制度改革过程中发挥了重要的作用,原因就在于村民事务理事会的治理层级与集体经济组织的土地产权层级实现了对等,也就是决策主体和收益主体的对等。单位层级对等有利于激励机制的发挥,从而提高了改革效率。余江县在农村村民自治的经验,对于探索我国乡村治理模式有借鉴意义。

参考文献:

[1]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)[J].求是,2013,(22):3-18.

[2]陈小君.我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会《决定》相关内容解读[J].法学研究,2014,(04):4-25.

[3]刘锐.如何解读党的十八届三中全会土地制度改革精神[J].国家行政学院学报,2014,(01):23-27.

[4]刘守英.中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施[J].法商研究,2014,(02):3-10.

[5]陈锡文.关于解决“三农”问题的几点考虑——学习《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》[J].中共党史研究,2014,(01):5-14.

[6]冯海发.对十八届三中全会《决定》有关农村改革几个重大问题的理解[J].农业经济问题,2013,(11):4-13.

[7]新华社.习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议

[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/02/content_2785771.htm.

[8]法律出版社法规出版中心编.江西省实施《中华人民共和国土地管理法》办法[M].北京:法律出版社,2004.11-12.

[9]江西省余江县志编纂委员会.余江县志[M].江西人民出版社,1993.4-9

[10]吴齐强,卡民德.余江宅改[N].人民日报,2017-07-07(16).

[11]卢现祥主编.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2004.43.

[12][德]埃瑞克·G.菲吕博顿,[德]鲁道夫·瑞切特著,孙经纬译.新制度经济学[M].上海:上海财经大学出版社,1998.305.

[13]邓大才.产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J].中国社会科学,2015,(07):43-64.

注释:

1 2017年6月28日~29日,国土资源部姜大明部长在江西督察农村土地制度改革三项试点工作时指出,余江县宅基地制度改革试点工作,走在全国前列,发挥了示范作用

(详见“江西省国土资源厅网站:<http://www.jxglt.gov.cn/News.shtml?p5=67385853>”)。

2 资料来源于余江县宅改办出台的《余江县农村宅基地制度改革试点工作手册》。

3 余江县宅改办出台了《余江县农村集体经济组织成员资格认定办法（试行）》，对本村集体经济组织成员资格认定做了规定。

4 “美丽乡村计划”全称“美丽乡村综合改革示范建设实施方案”，由余江县委和县政府组织实施，按照平均每 30~50 户配比 30 万资金用于乡村建设。

5 据课题组调研，余江县城镇工业用地市场价格一般为 4~6 万/亩，基本是按基准地价成交。余江县城镇建设用地成交较少，价格较低，农村宅基地市场需求更少。