

“三农”决策要参

2018 年第 44 期（总第 262 期）

清华大学 中国农村研究院

2018 年 12 月 24 日

以“宅改”为突破口 探索村民自治有效形式 下好乡村振兴先手棋

内容摘要：江西省鹰潭市余江区自 2015 年 3 月被列为全国农村宅基地制度改革试点县（简称“宅改”）以来，大力弘扬血防精神，紧紧依靠群众，坚守改革底线，始终以“宅改”为突破口，围绕“为什么要改”“谁来改”“怎么改”“改得好”这些问题，通过激发群众内生动力、突出群众主体作用、强化制度保障约束、持续释放乘数效应，构建了一套“可复制、能推广、利修法、惠群众”的宅基地制度管理体系，走出了一条完善乡村治理、强化基层建设、提升执政能力、统筹城乡发展的新路子。

关键词：宅基地制度改革 村民自治 乡村振兴 村民事务理事会

余江地处赣东北，是毛泽东主席赋诗深情颂扬过的热土，是血防精神的发源地。2018年7月撤县设区，下辖11个乡镇、7个农垦场，国土面积932.8平方公里，总人口38.5万人，农业人口30万人，是传统农业区。自2015年3月，被列为全国农村宅基地制度改革试点县（简称“宅改”）以来，我们大力弘扬血防精神，紧紧依靠群众，坚守改革底线，始终以“宅改”为突破口，统筹农业农村改革，走出了一条完善乡村治理、强化基层建设、提升执政能力、统筹城乡发展的新路子。目前，全区1040个自然村（除搬迁移民新村及城市规划建成区内参与棚改村外）中的949个改革试点村，已验收906个，占比95.5%。其中城镇规划区外908个，已验收899个，完成99%；城镇规划区内41个，已验收7个，完成17%。截至目前，共退出宅基地34226宗4573亩（指退出的房屋和附属设施占地面积），其中有偿退出7687宗1073亩，无偿退出26539宗3500亩，退出宅基地复垦991亩；收取有偿使用费7968户1133万元，构建了一套覆盖区、乡、村组的宅基地管理制度体系。2017年11月，第三方抽样问卷调查显示，98.1%的村民支持“宅改”，95.4%认为村容村貌焕然一新，88.5%认为生活质量得到提升。

一、围绕“为什么要改”，激发群众内生动力

“宅改”没有任何经验可以借鉴，再加之农村建房情况复杂，涉及千家万户的切身利益，这项工作异常艰难。改革初始，我们组织四套班子领导，在每个乡镇选择7个以上不同类型村庄，集中开展3轮专题调研，了解到大部分村庄空心化严重，村民建房不规范，

房屋布局凌乱，不按规划建，村庄外、荒山上、村道边、责任田里未批先建，甚至建到坟场。有的村庄十几年间，由人均 1 亩田变成 0.3 亩田，耕地大幅度减少。村内道路狭窄，排水不畅，环境卫生堪忧，“积水靠蒸发，垃圾靠风刮”是一些村庄的真实写照。很多村有钱有势的“留着老房、住着新房、占着空房”，弱势的没地建房。对集体土地“不占白不占”“你占我也占”“占到就是得到”，宅基地是老祖业思想根深蒂固。群众面对村庄环境脏乱差、宅基地管理不公开、不透明，大量农房、宅基地等资产闲置的现状，渴望盘活闲置资产，渴望改变家乡面貌，渴望建设美丽家园。通过规划先行，从一张张村庄规划公示图中，清楚显示出村内道路、绿地、休闲广场等建设位置，村民看到了未来村庄发展空间和美好景象，激发了他们参与“宅改”的内生动力，“我要改”成为大多数村民的自觉行动。有些群众纷纷说道“如果早来 10 年那就更好，村里也不会浪费这么多良田建房”。

二、围绕“谁来改”，突出群众主体作用

始终按照“党建统领、人民主体、三治融合”的工作思路，构建“党委领导、支部主导、村委协同、理事实施、群众主体”体系，有效解决了“谁来改”的问题。

1. 发挥基层党组织的政治引领作用。余江始终把宅基地制度改革作为区、乡、村各级书记的头等大事来抓，党员干部、村民理事以革自己命的勇气，带头发挥示范作用。通过挂出党员家庭户、佩戴党徽、划出党员责任区等方式，自觉做到“亮身份、亮承诺、亮

形象”，切实做到“五带头”，即带头宣传改革政策、带头支持改革、带头参与改革、带头做好亲朋好友思想工作、带头为村里做实事办好事，以实际行动喊出“我是党员我带头”的响亮口号，涌现一大批甘于奉献、公而忘私的先进典型，如平定乡洪万村党支部书记夏早元、春涛镇罗坪村党支部书记赵建华等。基层党员干部坚持“5+2、白加黑”，进村入户，挑灯夜战，反复细致、全覆盖地搅动思想，凝聚共识，激发群众参与改革的热情。

2. 突出村民事务理事会及理事的主体作用。始终坚持基层党组织的领导，办法由群众想，事情由群众办，因地制宜，形成了三种理事会模式，即协调型理事会、民选型理事会、官督型理事会。一是协调型理事会。即村小组与理事会相融合，村庄事务主要由理事会负责，理事长与村小组组长实行“一肩挑”。每个家族都有一名成员在理事会中任职，单姓村按照“一房一理事”原则产生，多姓村按照“一姓一理事”原则产生，保证都有自己的“发言人”。此类理事会共有 941 个，占比 90.5%。二是民选型理事会。由于村庄矛盾纠纷较多，村小组干部工作不得力、公信力不够，此类村庄组建村民事务理事会，成员按需选择，弹性调整，由村小组内的村民投票选举产生，理事长由得票多的人担任。以家族为单元，以“一房一理事”为原则，灵活吸收理事会成员。此类理事会共有 48 个，占比 4.6%。三是官督型理事会。由于村庄较为复杂，一时无法产生理事长或理事，在村党支部指导下，建立村民事务理事会。理事长一般由村“两委”干部兼任，理事由村党支部提名，经村民代表会议选

举产生。一般从村干部、老党员、老干部等人员中选举产生。另外还设立名誉理事长一人，主要由驻村领导担任。此类理事会共有 51 个，占比 4.9%。理事会无论是哪一种形式，都有一个共同点，就是在村党组织的领导下，按照代表性、公认性、稳定性原则，有事好商量，众人的事情由众人商量，由村民民主协商产生自己的利益代表。各村党支部积极鼓励农村能人、致富能手、家乡贤人参选理事，动员支持在外知名人士回乡通过推荐选举担任理事长或理事，确保接地气、有人气。全区 1040 个自然村选出 7862 名村民事务理事会理事，并成立党小组 680 余个，延伸了党组织工作手臂。并赋予了理事会全新的职能和概念，制定了 12 项权力清单和独立或参与配合村“两委”履行的 15 项职责清单，明确了职能定位，初步实现了村小组层面财权与治权相统一。

3. 强化乡贤能人的反哺作用。各村均建立改革微信群，及时向在外工作人员、务工经商赤子、青年学子才俊传达党和政府意图、改革进展动态、家乡点滴变化。通过举办乡贤恳谈会，组织乡贤实地考察宅基地改革现场，亲身感受到“宅改”带来的“正气、人气、财气、和气、名气”，在外企业家、技能人才等，纷纷返乡投资兴业、捐资捐物，回报桑梓。先后 50 多位乡贤返乡投身“宅改”，担任理事长或理事，捐资 5500 多万元支援家乡建设，带动了“宅改”工作顺利推进，带来了致富不忘众乡亲的清风正气，凝聚起共建美好家园的强大合力。如平定乡洪万村洪家组乡贤在党员的示范引领下，自发筹资创立了“青农基金会”，为公益事业提供资金支持；成立“快

乐儿童之家”，邀请退休老师义务为留守儿童上课，尊老爱幼、互帮互助、和谐共处的文明风尚蔚然成风。

三、围绕“怎么改”，强化制度保障约束

始终恪守公平正义、上下联动管理，着力破解“怎么改”难题，确保改得成、改出成效。

1. **高位推动强保障。**省、市、区、乡四级都成立了“宅改”领导小组和工作机构。区、乡、村把“宅改”作为“一把手工程”，每月组织推进、交流和调度；干部“区挂乡、乡驻村、村包组、组包户”负责制，形成了四套班子齐上阵、区乡村组抓落实的局面。

2. **规划先行绘蓝图。**针对改革前农村建房布局杂乱、村庄道路不畅、基础设施匮乏等现象，把做优规划作为试点工作的先决条件。先后投入2000多万元，按照“多规合一”要求，突出布局合理、功能齐全、配套完善、生态优美，依托农村集体土地所有权、宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记工作成果，充分尊重群众意愿，全部自然村编制了村庄规划，为顺利推进“宅改”奠定了坚实基础。

3. **民主协商酿制度。**始终坚持“群众事群众办”，制度由群众想出，操作让群众实施。集中培训酝酿。组织试点村组党员代表、群众代表、乡贤代表、理事会成员集中培训，就“宅基地退出、有偿使用、流转分配”等方面民主协商，激烈讨论，反复博弈，形成初步方案，并召开村民会议征求群众意见，几上几下修改，形成制度办法，做到“上接天线、下接地气”。坚持一村一策。在区指导性意

见框架下，各试点村制定符合本村实际的收费起征点、退出方式、推进办法等，真正做到“一村一策”，因村施策。实行“宅票”管理。在退出方式上，采取了无偿退出和有偿退出相结合，有偿退出补偿标准由村集体自己讨论确定，补偿资金由村集体自行承担。有的村集体经济基础薄弱，采取台账式“宅票”管理，将退出宅基地面积记好账，签订退出协议，等村民子女申请建房时扣除相应的退出面积，超出面积按标准缴纳有偿使用费。改革以来，区、乡、村组分别制定了23项、11项、9项制度，多层面、广维度、立体式探索出一套管用的宅基地管理办法。

4. 公平公正精施策。始终坚持“一碗水端平”“一把尺子量到底”，确保“一户一宅、面积法定”。针对多占超占的，按照政策规定，分别采取有偿、无偿退出和有偿使用等不同办法，促使村民退出超占宅基地和多宅部分。针对历史形成的超占多占、且确实无法退出的，一律由村民事务理事会以有偿使用的办法收取使用费。三年来，全区无偿退出的宅基地宗数和面积分别占退出总宗数和总面积的78%和77%，村民自行组织拆旧宅、清废墟，没有出现一起群体性事件。

5. 村民自治促管理。农民建房审批由村民事务理事会集体初审，严把主体资格、规划、面积、公示、地类、退出、收费“七道关口”，实行审批流程、申请条件、建房名单、审批结果“四公开”和现场勘查、建设放线、施工过程、竣工验收“四到场”，聘请村组干部、村民理事作为信息员，现场监督、实时监管，确保了违章建房“发现在初始、解决在萌芽”。彻底改变了农民建房无规可循、有法不依、

有新房无新貌的旧格局。

6. 表彰激励增动力。每年召开全县表彰大会，分别对 2016 年度、2017 年度改革中涌现的 180 个、200 个优秀基层党组织、村支部书记、理事会、理事长、乡贤代表等进行了隆重表彰。将改革作为干部使用的指挥棒，在改革一线锻炼干部、发现干部、培养干部。近年来，提拔重用改革一线人员占比近 40%。结合村（社区）“两委”换届选举工作，把那些靠得住、能干事、会干事、干成事、群众公认的优秀理事长、理事充实到村级组织中。146 名优秀理事加入党组织，225 名进入村“两委”班子。

四、围绕“改得好”，持续释放乘数效应

始终注重改革的系统性、整体性、协同性，着力巩固改革成果，持续释放乘数效应。

一是加强统筹推进。在统筹协调推进农村土地制度改革三项试点的同时，加强与我区当前实施的农村集体产权制度、抵押担保贷款等改革的衔接配套，最大限度释放综合效应。土地确权颁证方面，农户承包合同签订（完善）率 99.6%，颁发证书到户率 92.9%，率先通过农业农村部数据库质量检测；农村集体产权制度改革方面，全区 1048 个村组完成了清产核资工作，并建立数据库，录入“三资”管理系统的村小组数占比达 100%，顺利通过第三方终期评估。农村承包土地经营权抵押贷款方面，在无政府担保的前提下，以乡村自治与金融创新、产权抵押与信用担保、便利服务与优惠利率、信用户“进”“退”机制与抵押物处置机制“四个结合”，创新操作办法。

共授信 4.6 万户，共计 28.1 亿元，用信 1.02 亿元。构建新型农业经营体系方面，全区已发展各类合作社 1200 余家、家庭农场 140 余家，规模经营流转面积 21 万余亩。2018 年 6 月，顺利通过农业农村部第三方验收评估。

二是强化资源整合。全面整合农业开发、土地整理、农房改造、精准扶贫以及在全省流通“增减挂钩”指标等资源，整合资金近 4 亿元，为乡村振兴提供强有力的资金保障。

三是注重融合提升。大力实施以“宅改”为主线，系统推进农业发展现代化、基础设施标准化、公共服务均等化、村庄面貌靓丽化、转移人口市民化、农村治理规范化“一改促六化”美丽乡村建设，释放改革乘数效应。如大力推进农村路网、电网、休闲广场、农家书屋等基础设施建设，推动农村环境综合整治，实现了村容村貌向整洁美丽提升；各村建起了“幸福楼”，有效解决了自愿退出宅基地的五保户、特困户等群体的住房问题；建设血防干部学院，为乡村振兴培养农业人才；对退出的闲置宅基地综合利用，用于发展庭院经济、乡村旅游、农村淘宝等，促进农村一二三产业融合发展；出台了《农村村民退出宅基地进城购买安置房方案》，323 户农民退出宅基地或暂时放弃 15 年宅基地资格权，进城购买政府回购的优惠商品房或安置房，助推新型城镇化建设。

下一步，我们将深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立以人民为中心的发展理念，在完成“宅改”的基础上、保障农民建房需求的前提下，探索在全区范围流转盘活闲置、退出宅

基地，加快集体经营性建设用地入市，加快发展新产业新业态，增加农民收入，壮大村级集体经济；在摸清“哪些村保留、哪些村整治、哪些村缩减、哪些村做大”的基础上，以城镇规划区内宅改为契机，探索撤并村庄，推动农民就地城镇化；依托眼镜、雕刻、微型元件等特色产业，进一步引导返乡创业，充分利用好农村“三闲”资源（闲置房屋、宅基地、劳动力），建立扶贫车间，引导“产业下沉”；创新乡村人才培养引进使用机制，造就更多懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。紧扣中央有关农业农村改革要求，聚焦制度性供给、长效投入机制、创新乡村治理体系、建立健全城乡融合发展体制机制等重点领域和关键环节，统筹推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，让农业更强、农民更富、农村更美，让群众有更多获得感和幸福感。

江西省鹰潭市余江区委 路文革



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）