

# “目标-工具”框架下宅基地制度改革的政策量化分析

——以 15 个试点地区为例

牛星<sup>1</sup>, 万东婷<sup>1</sup>, 吴冠岑<sup>2</sup>

(1.华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237; 2.上海大学 管理学院, 上海 200444)

**摘要:** 本文运用政策工具理论和政策文本计量方法, 以中央层面政策文本为切入点构建目标-工具二维分析框架, 分析 15 个试点的宅基地制度改革政策文本。结果表明: 自“三块地”改革以来, 试点地区宅基地改革政策数量呈集中式增长; 各试点地区高频使用命令工具, 能力建设工具、激励和象征劝诫工具的运用较为不足; 宅基地制度改革目标多体现于权益明确, 要素流动和功能转变目标推进不佳; 宅基地财产功能显化不够, 地区的经济水平和政策资源环境影响宅基地制度改革政策的制定。推进宅基地制度改革需进一步加强能力建设工具、系统变革工具的应用, 因地制宜组合使用政策工具, 激发试点地区的内在改革动力, 推进要素流动和功能转变政策目标的实现。

**关键词:** 宅基地; 试点改革; 政策目标; 政策工具; 内容分析

中图分类号: F301.24

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)03-0060-11

## Policy quantitative analysis of homestead system reform under the framework of “target-tool”: Take 15 pilot regions as examples

NIU Xing<sup>1</sup>, WAN Dongting<sup>1</sup>, WU Guance<sup>2</sup>

(1.East China University of Science and Technology School of Social and Public Administration, Shanghai 200237, China; 2.Shanghai University School of Management, Shanghai 200444, China)

**Abstract:** According to use policy instrument theory and policy text measurement method to construct a target-tool two-dimensional analysis framework with the policy text at the central level as the entry point, and analyze the policy text of the reform of homestead system in 15 pilot projects, providing support for the optimization and improvement of the reform policy of homestead system. The results show that: since the reform of "Three plots of land", the number of homestead reform policies in the pilot areas shows a centralized increase; Command tools are frequently used in the pilot areas, while capacity building tools, motivation and symbolic exhortation tools are insufficient. The reform objectives of homestead system are mainly embodied in the clear rights and interests, while the objectives of factor flow and function transformation are not well promoted. It is found that the function of homestead property is not obvious enough, and the economic level, policy resources and environment of each region affect the formulation of homestead system reform policy. To promote the reform of homestead system, it is necessary to further strengthen the application of capacity building tools and system reform tools, combine policy tools according to local conditions, stimulate the internal reform power in the pilot areas, and promote the realization of the policy goals of factor flow and function transformation.

**Keywords:** homestead; pilot reform; policy goals; policy tools; content analysis method

### 一、问题的提出

近年来由于城乡资源配置不均衡, 大量农村人口向城市迁移, 城镇化率上升的同时农村居民用地不减反增。据第三次全国农业普查主要数据公报, 按 10%<sup>[1]</sup>的宅基地空心率、每处宅基地面积 150m<sup>2</sup><sup>[2]</sup>计算, 我国约有 580 万亩闲置或低效利用的宅基地。

收稿日期: 2022-04-13

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(21AZD036); 教育部人文社会科学基金项目(20YJC630108); 中央高校基本科研业务费专项基金项目(JKE022023004)。

作者简介: 牛星(1980—), 女, 甘肃省庆阳人, 管理学博士, 副教授, 主要研究方向为土地利用政策分析。

宅基地空废不仅使土地资源浪费,同时对粮食安全、乡村振兴等产生负面影响<sup>[3]</sup>。2013 年发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中央提出对日益严峻的村庄空心化现象加强管理,2015 年中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《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》,中央正式开展宅基地制度试点改革。“三块地”改革初期选取 15 个县(市)试点发起宅基地制度改革,通过试点“先试先行”细化政策执行方案,优化政策工具,形成全国层面能够推广、扩散的政策方案。

目前宅基地制度改革的研究主要是从经济学角度对宅基地的退出与取得,流转与抵押等使用方式进行探讨<sup>[4]</sup>,从法学角度对宅基地制度的历史变迁、产权结构调整的内在机理进行揭示<sup>[5]</sup>。很多学者开展了区域内部多个县(市、区)宅基地制度改革的比较研究<sup>[6-9]</sup>,对推进区域整体的宅基地制度改革发挥了重要作用。就国家层面 15 个宅基地制度改革试点的研究而言,针对单个试点的研究居多,很多学者运用案例分析方法对宅基地改革典型案例进行深入剖析<sup>[10-16]</sup>,以探索宅基地改革需求动力机制和市场化的实现路径<sup>[17,18]</sup>。也有不少学者基于实证研究探讨农户分化视角下,试点地区农户在宅基地制度改革中的行为方式<sup>[19-20]</sup>;以及从地理空间角度分析宅基地的时空分布状态、闲置成因和整治方案等<sup>[21]</sup>。

宅基地试点改革是中央“自上而下”推动的政策探索,由中央制定改革目标和政策工具,地方因地制宜贯彻执行,其主要目标是要解决宅基地的社会保障功能与财产属性发挥不足的矛盾<sup>[22]</sup>。政策本

体是政策运行的基础<sup>[23]</sup>,是保障改革效果的根本。自 2015 年试点地区改革开始以来,各级政府发布百余份政策文本,但学界对于 15 个试点地区“面”上的系统性政策研究较少。基于此,本文试图运用政策工具理论和政策文本计量方法,以中央层面的政策文本为切入点,构建目标-工具二维分析框架,结合试点地区宅基地改革的政策制定以及政策实施的环境情况,通过“点-面结合”,综合分析 15 个试点地区的宅基地制度改革的政策本体以及政策工具使用的结构差异,以期为国家层面全面深入推进宅基地制度改革提供有益借鉴。

## 二、理论基础与分析框架

### (一) 政策工具理论内涵及分类

政策工具的研究兴起于 20 世纪 80 年代,但政策工具的定义至今还没有统一的定论。Owen·E·Hughes 定义政策工具为:“政府的行为方式,以及通过某种途径用以调节政府行为的机制”<sup>[24]</sup>。Salamon 认为政策工具是“影响政策过程以达到既定目的的任何事物”<sup>[25]</sup>。张成福等认为政策工具是政府将实质目标转化为具体行动的路径和机制<sup>[26]</sup>。综上,本文认为政策工具是将政策目标和政策执行有效联结的重要媒介,合理的政策工具组合有助于实现政策目标。

政策工具分类是政策工具选择、运用、评价的前提和基础。政策工具的分类和组合不是固定的,在具体政策问题的研究中,需要根据研究对象的特性明确政策目标,并灵活选取适当的政策工具,以设计合理的分析框架。目前政策工具类型划分方式主要有三种<sup>[27-30]</sup>(表 1)。

表 1 一般性政策工具分类

分类依据	工具类型	工具含义
政府介入程度和权威体现程度	自愿型	由非政府群体主导形成的解决公共问题的方法、技术和方法,政府较少或没有干预,有较强的民主性。
	混合型	结合自愿和强制型工具的特点,形式灵活多样,政府干预适度,具有引导、激励、劝告的特征。
	强制型	借助政府强制力、权威或行政命令实施,具有规范和保障功能,需要组织监督和监督。
政府影响行动者行为的方式	命令	通过政府的强制力,通过规定规则实现政策目标,是政府权威性的体现。
	诱因	通过提供资源,使得政策执行者做出实现政策目标的行为。
	能力建设	政府为了将来能够获取收益而做的投资,体现为提供资源给个人或某些机构,以开拓物力、知识与人力资源。
政策供需关系和环境影响	系统变革	变革组织结构,转移或重新分配权威,促进政策目标的实现。
	供给型	体现为推力,是为政策执行,实现政策目标直接提供的支持。
	需求型	体现为拉力,目的在于减少运作过程中的不确定性,促进政策目标的实现。
	环境型	促进政策目标实现的间接手段,提供良好的政策环境。

表格来源:作者根据文献整理。下同。

(二) 理论分析框架构建

政策本质上是由一系列基本工具组合形成的政策工具序列，而政策工具进一步反映政策制定者的意图和价值观[31]。宅基地制度试点改革是中央推动下的地方政策创新，虽然地方层面的政策实施有差异，但是在中央层面有明确和共同的政策目标，各试点地区以中央层面的政策目标为前提，选择和组合政策工具，制定和实施地方层面宅基地制度改革的具体政策。基于此，本文首先筛选出全国三块地改革以来由中央出台涉及宅基地制度改革的 23 份政策文件，运用 Nvivo 软件对政策文本进行手动

聚类(图1)，再结合表1中对政策工具的一般性分类，提炼出中央层面具有普适性的宅基地制度改革的政策目标和政策工具，从而构建出一般层面上宅基地制度改革的“目标-工具”二维政策分析框架(图2)。然后以此二维分析框架为基础，应用到试点地区的改革实践中，对15个试点地区的宅基地制度改革政策文本进行计量分析，比较各试点地区的政策工具使用情况，并结合15个试点地区的宅基地制度改革环境，探寻宅基地制度改革政策工具的运用逻辑，为全面推进宅基地改革提供思路和建议。



图1 中央政策编码节点层次结构图(面积代表编码节点的数量)

1. Y轴：政策目标维度

中央政策文本共有180个编码节点，基于图1的政策编码节点层次结构图，将中央政策目标归结于权益明确、要素流动、功能转变三个方面。首先是“权益明确”目标，其主要的含义是通过建立人与地的对应关系，明确宅基地的资格权和使用权，实现宅基地的确权登记颁证，为处理产权纠纷、保障农户权益提供依据。其次是“功能转变”目标，其主要含义是通过宅基地改革进一步进行生态文明建设，提高乡村生态环境质量，同时促进土地节约集约利用，显化宅基地的财产功能性[32]，提高农民的财产性收入，实现宅基地功能的多元化转变和城乡融合发展。第三是“要素流动”目标，其主要含义是通过引导资本要素下乡，为农村提供资源要

素支持，促进农村城市人口双向流动，实现资源要素市场化配置，促进农村产业融合。

(1) 权益明确。宅基地确权登记发证、权籍调查、宅基地取得规范等是宅基地权益明确的具体措施，在中央政策文件中编码节点数达77次。其中政策名称含“确权登记”的文件有5份，相关文件多达12份。权益明确是通过界定宅基地资格权，规范宅基地取得、登记发证、权籍调查等措施将宅基地改革的主体(农户)和客体(宅基地)一一对应，明确宅基地财产性权益，体现社会公平；同时明确宅基地改革的权责划分，保证工作效率。

(2) 要素流动。建设宅基地使用权市场、鼓励宅基地转让等编码节点体现了城乡融合发展过程中，完善农村产权制度和要素市场化配置，促进城

乡要素自由流动、平等交换的理念。不仅让农村的劳动力、土地资源等要素流入城市，而且引导乡村利用宅基地发展旅游业等产业，促进人、地、物等要素在城乡之间双向自由流动，实现乡村振兴、城乡融合等战略目标。

(3)功能转变。中央政策强调实现宅基地功能多元化，具体的编码节点有节约集约用地、宅基地租赁、抵押、农村生态环境等。宅基地的功能转变是盘活闲置宅基地的体现，凸显宅基地在经济、社会、生态方面的多元功能。如旅游区将宅基地改造成民宿获取经济效益，实现宅基地的经济功能；“退宅还耕”“退宅还林”等，将宅基地腾退整理或复垦，体现宅基地的生态功能；整理宅基地进行村庄公共设施建设，实现宅基地的社会公共服务功能。

2. X 轴：政策工具维度

农民是宅基地制度改革的重要参与者，其作为“理性经济人”参与宅基地改革的积极性受自身利益驱动。面对村庄杂乱无序和宅基地闲置浪费的问题，农民缺乏积极性去治理，促使地方政府运用强制性的命令工具进行规划整治，如：对宅基地的取

得对象、取得程序、取得面积等进行严格规定，减少宅基地的闲置浪费。使用补偿、奖励等激励工具有助于农民获得参与宅基地制度改革的直接红利，提高农民参与度<sup>[33]</sup>。促进信息沟通能够让各利益相关者理解政策意图确保政策实施不偏离目标；同时提高农民对宅基地的价值认知水平，对腾退宅基地有着显著影响<sup>[34,35]</sup>，所以，通过宣传引导等象征和劝诫工具可以提高农民对宅基地制度改革政策的认可度，降低政策的实施成本。政府在宅基地制度改革中注重人力资源、信息技术、资金和基础设施等要素的投入，通过加强要素供给，有效提升农户及乡村产业发展的能力建设，推进宅基地制度改革<sup>[36]</sup>。宅基地制度改革涉及多部门联动，运用系统变革工具，能实现民主管理和行政举措双管齐下，有利于夯实改革的群众基础和政治力量。基于此，结合政策工具理论中的一般性政策工具分类和宅基地制度改革的相关研究<sup>[37]</sup>，本文将政策工具细分为命令、激励、象征和劝诫、能力建设和系统变革五个类别，根据政策工具内涵及宅基地制度改革的政策内容，明确二级政策工具（表 2）。

表 2 宅基地制度改革政策工具分类

工具类型	工具含义	二级政策工具
命令	通过政府的强制力，以行政指令、规定等方式明确政策对象履行责任的时间、方法和标准等规范性内容。	职责明确、权益保障、监督管理、取得管理、规划规范
激励	提供资源、奖金、荣誉、考核等外部诱导措施使政策对象采取政策制定者期望的行动。	补偿、试点示范、奖励、惩罚处置、奖励、优惠
象征和劝诫	以引导、宣传等手段对政策对象进行劝导，促使其执行政策内容。	目标规划、宣传引导
能力建设	为政策对象提供资金、培训、基础设施等资源，以使其按照政策目标行动。	基础设施建设、资金投入、技能培训、业务培训、考核评估、技术支持
系统变革	对组织结构、工作形式、管理机制等提出新要求或进行调整，高效实现政策目标。	机制建设、职能调整

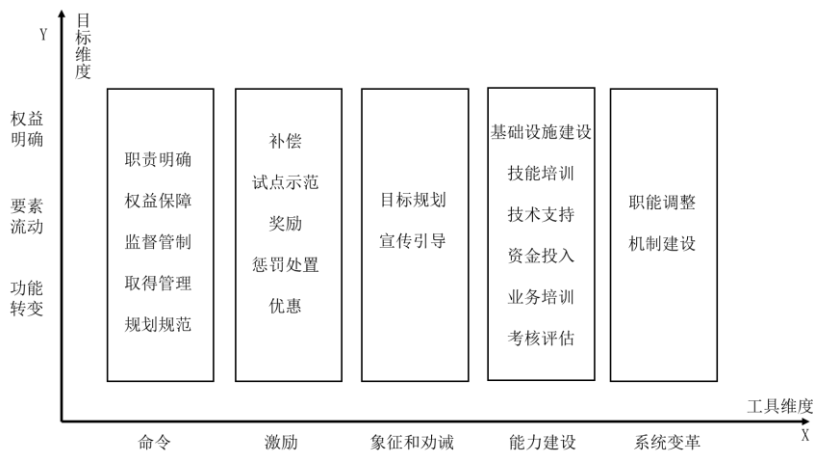


图 2 宅基地制度改革“目标-工具”二维分析框架

### 三、政策文本选择与检验

#### (一) 政策文本来源

通过北大法宝和各县级人民政府官网收集政策文本。以 15 个试点地区为政策文本收集对象,以“宅基地”“宅基地制度改革”等作为关键词搜索政策文本。为保证政策文本的针对性和代表性,按照以下原则筛选文献:一是政策文献形式类别需涉及通知、公告、公报、通告/通报、决议/决定、命令/意见、议案/报告、函;二是能够体现宅基地

制度改革思想,文中有宅基地制度改革相关措施;三是文献发布时间为 2015 年 3 月 1 日—2020 年 12 月 31 日。共得到 143 份有效政策文本。

#### (二) 政策文本编码

按照“编号-具体内容”的原则,对 143 项政策内容进行分类编码。一个编码中的政策内容仅表达一层含义,如果有多层含义的则细分为多个编码,最终得到 1606 个分析单元,形成农村宅基地改革政策文本分析单元编码表(表 3)。受篇幅所限,仅提供部分编码。

表 3 试点地区宅基地制度改革政策文本分析单元编码表(部分)

编号	出台时间	名称	分析单元	编码
1	2015.08.26	关于转发《余江县农村宅基地制度改革试点实施方案》的通知	积极鼓励、引导农民自愿参与,不搞强迫命令,不搞“一刀切”。 .....	1-1 ...
..	...	.....	.....	...
143	2020.11.28	关于印发《金寨县农村宅基地审批办事指南》的通知	根据村庄规划及实际用地情况,每户 4 人及以下的,宅基地面积原则上控制在 120 平方米以下。 .....	143-1 ...

#### (三) 编码信度检验

信度是评价编码质量的指标,为评估对政策文本计量分析的信度,抽取部分政策文本进行编码,采用一致性系数([37])的方法进行检验。根据相关学者<sup>[37]</sup>的研究,一致性系数<sup>①</sup>在 0.8 以上便可接受。打分统计结果为 0.92,符合信度要求。

### 四、试点地区宅基地制度改革的政策量化分析

#### (一) 目标-工具二维框架下政策分析

整体上命令工具使用频率最高,其次为系统变革、象征和劝诫工具,能力建设工具使用较少。在政策目标体现方面,权益明确目标体现度最高。

#### 1. 政策目标维度分析

体现权益明确目标的分析单元最多,有 775 个(占比 48.26%),可见权益明确是宅基地制度改革的重点。在权益明确目标领域中,命令工具使用频率最高,有 261 个(占比 33.7%),主要是因为权益明确涉及界定权利边界、规范工作流程等内容,运用国家强制力能确保政策高效执行。二级政策工具中,机制建设、惩罚处置等工具使用频率较高;补偿、试点示范、技能培训等工具使用频率较低。这表明目前宅基地制度改革政策体系较为重视政策环境建设,物质供给较少,缺乏对农村农民可持续发展的能力建设。

表 4 宅基地制度改革试点地区政策工具和政策目标综合分布表

政策工具类型	二级政策工具	权益明确	要素流动	功能转变	总数	占比(%)	
命令	规划规范	62	31	21	114	7.10	24.41
	监督管制	50	14	5	69	4.30	
	取得管理	59	6	7	72	4.48	
	权益保障	27	5	4	36	2.24	
	职责明确	63	24	14	101	6.29	
激励	补偿	11	47	23	81	5.04	19.49
	惩罚处置	87	1	3	91	5.67	
	奖励	12	30	17	59	3.67	
	试点示范	5	5	40	50	3.11	
	优惠	4	21	7	32	1.99	

表 4 (续)

政策工具类型	二级政策工具	权益明确	要素流动	功能转变	总数	占比 (%)	
能力建设	基础设施建设	9	10	8	27	1.68	14.94
	技能培训	4	15	9	28	1.74	
	考核评估	19	4	12	35	2.18	
	业务培训	8	28	2	38	2.37	
	资金投入	22	37	9	68	4.23	
	技术支持	10	28	6	44	2.74	
系统变革	机制建设	130	44	50	224	13.95	20.24
	职能调整	72	12	17	101	6.29	
象征和劝诫	目标规划	71	30	97	198	12.33	20.92
	宣传引导	50	32	56	138	8.59	
总数		775	424	407	1606	-	-
占比 (%)		48.26	26.40	25.34	-	100	100

在体现要素流动目标的分析单元中, 能力建设工具使用最多, 有 122 个分析单元 (占比 28.8%), 其次是激励工具 (占比 24.5%)。在二级政策工具中, 补偿工具运用频率最高, 通过资本的投入实现土地整合流动, 如: 浙江义乌利用“宅基地换住房、货币补偿安置”等措施推动宅基地资源整合, 以满足城市建设用地的需要<sup>[38]</sup>; 四川泸县“资本化补偿、集中安置、直接入市”显化宅基地价值, 促进宅基地入市流转<sup>[39]</sup>。其次是机制建设工具, 但考核评估、试点示范、权益保障等二级政策工具使用频率很低, 不利于要素流动目标的实现。

在体现宅基地功能转变目标的分析单元中, 象征和劝诫工具使用频率较高, 有 153 个分析单元 (占比 37.6%), 其次为激励工具, 占比为 22.1%。主要是因为促进宅基地功能的转变, 需要政府对农户进行宣传引导与激励, 避免农户对宅基地价值认识过于片面而阻碍宅基地功能的转变。如: 江西省余江区瑶池祝家村宣传引导农户退还超标准占用的宅基地, 将腾退后集中成片的宅基地复垦为耕地或进行农村产业建设, 零碎的宅基地则优先整理为村内建设用地<sup>[27]</sup>。在二级政策工具中, 目标规划工具使用频率最高, 可见地方政府对宅基地制度改革有着清晰明确的方向, 同时机制建设、宣传引导等工具为功能转变提供良好的政策环境。

## 2. 政策工具维度分析

从整体上看, 命令工具使用最多, 其次是象征和劝诫工具, 系统变革工具的使用频率排名第三;

激励和能力建设工具应用较少。命令工具作为政府常用的约束性手段在宅基地制度改革中占据主要地位, 系统变革工具的高频使用表明地方政府对于宅基地制度改革目标的高度重视。

具体来说, 命令工具中使用频率较高的二级政策工具是规划规范、职责明确, 占比分别为 7.1% 和 6.29%, 规划规范工具对基层政府的政策执行进行约束规范, 职责明确工具确保改革的执行责任落实到人, 二者在现行宅基地制度改革政策体系中作用重大。宅基地制度改革的推行, 使编制农村土地利用规划、按期进行农村土地的权籍调查、规范宅基地使用方式等内容成为地方政府的常态化工作。

在象征和劝诫工具中, 目标规划比例比宣传引导高, 主要是因为宅基地制度改革涉及产权权益、资金补偿等政策, 让农户了解政策内容, 提高其对宅基地价值的理性认知水平, 有助于其参与宅基地制度改革。对宅基地退出补偿政策进行宣讲, 强化农户节约集约用地、城乡统筹发展等观念, 能够促使农户主动参与宅基地制度改革。

在系统变革工具中, 机制建设使用频率最高。宅基地制度改革涉及部门较多, 需要多部门协同合作, 设立专门负责宅基地制度改革的机构或机制推动相关利益主体参与宅基地制度改革。此外, 职能调整工具的运用能够避免因机构新增而出现责任推诿、职能重叠的现象。

在激励工具中, 惩罚处置工具使用频率较高, 表现为对农户及相关政府部门、社会组织进行管

控。紧跟其后的是补偿和奖励工具，表现为对农户腾退宅基地、节约集约用地等行为进行激励。在目前城乡收入差距较大的情形下，物质激励能有效调动农户参与改革的积极性，有利于推进农村宅基地确权 and 引导农户自愿退出宅基地。

能力建设工具使用频率最低，所包含的各二级政策工具占比也普遍偏低。其中业务培训、考核评估等二级政策工具确保了改革执行的精准度，虽资金投入占比较大，但技术培训、基础设施建设占比较低，农村可持续发展能力较弱。

综上，2015年以来15个试点地区在宅基地制度改革的政策实施中，权益明确、要素流动和功能转变的政策目标在一定程度上都得到体现，每种目标的达成过程中都综合运用了命令、激励、能力建设、系统变革、象征和劝诫工具，但是不同工具对

不同政策目标的支持力度有所差异。整体而言，试点地区宅基地制度改革的政策措施具有以下特点：第一，权益明确是宅基地改革政策的核心目标。第二，试点地区倾向于使用命令工具，而能力建设工具使用不足。

(二) 目标-工具-区域三维视角下政策分析

从整体层面来看，试点地区宅基地制度改革目标较明确，但不同地区由于自身区位条件和宅基地制度改革政策资源环境的不同，在实现同一政策目标时所使用的政策工具组合有所不同，政策工具结构表现出明显的差异性。故本文在试点地区整体层面“目标-工具”二维分析框架的基础上，加入单个试点地区的特征维度，形成“目标-工具-区域”三维政策分析视角，对不同试点地区的政策实施情况开展具体的比较分析(图3)。

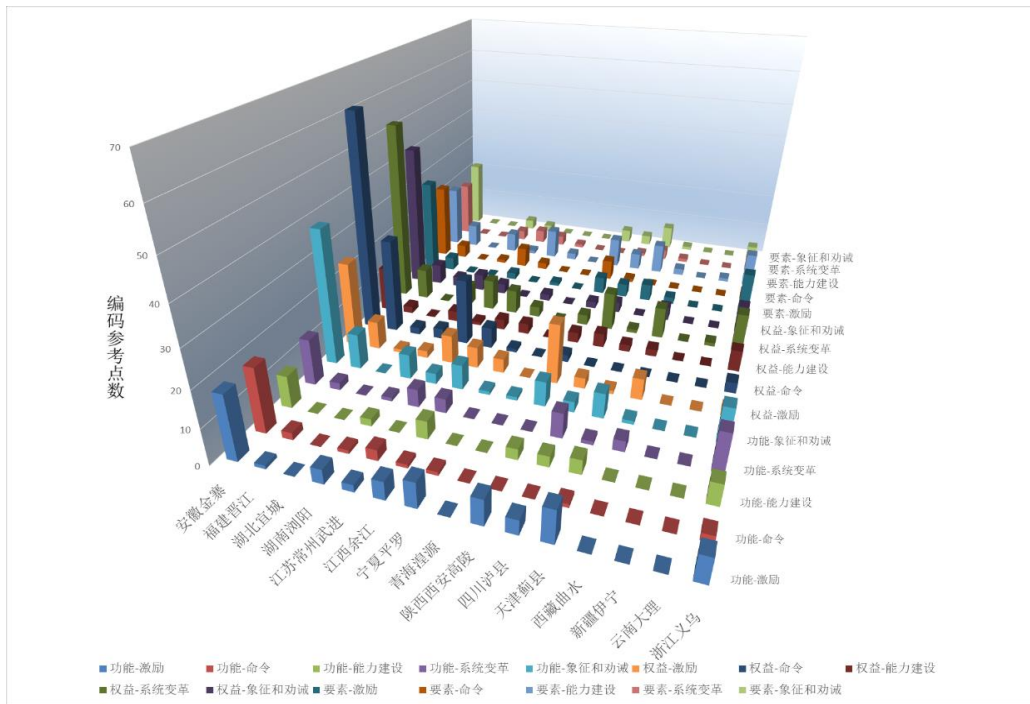


图3 宅基地制度改革各试点地区政策目标及工具分布图(单位:个)

通过政策目标体现度与政策工具使用频率的有机组合，可以在一定程度上反映出试点地区宅基地制度改革的政策特征。政策文本的编码节点数量越多，表明政策工具使用频率越高或政策目标体现度越高，政策可执行程度越高，政策配置越好。基于此，按照各试点地区政策文本编码的差异程度综合评估15个试点地区的政策目标体现度和政策工具使用频率。扣除编码节点数量为0的试点，以其

他试点地区的政策工具或政策目标的政策文本编码节点数量的四分位数(第一分位数为6，第二分位数为50，第三分位数为68)进行划分，编码节点数量高于68为高政策目标体现度或高政策工具使用频率，低于6为低政策目标体现度或低政策工具使用频率。根据政策目标体现程度和政策工具使用频率的不同组合，将15个试点地区分为四个象限，即高目标-高工具、高目标-低工具、低目标-低



工具和低目标-高工具四个政策效果区域（图 4）。由于部分试点地方政府文件公开程度较低，使得编码节点数量为 0，故不列入求取四分位数的数组，而是直接划入低政策目标体现度-低政策工具使用频率区域。

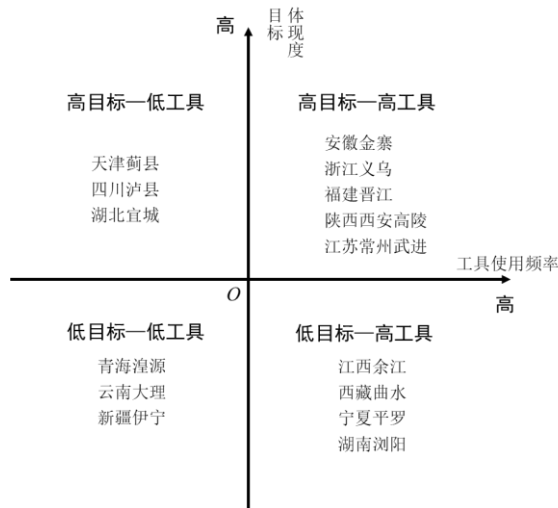


图 4 各试点地区政策目标和政策工具频率分布图

第一象限为高政策目标体现度-高政策工具使用频率区域（简称高目标-高工具），因为这一区域整体的宅基地制度改革政策数量比较多，所以该区域内试点的政策工具和政策目标的编码节点数量相对较多，均高于 68 个。第二象限和第四象限分别是高政策目标体现度-低政策工具使用频率区域（简称高目标-低工具）和低政策目标体现度-高政策工具使用频率区域（简称低目标-高工具），两个区域中各试点地区政策文本的政策工具和政策目标的编码节点数量均为 6~68 个，存在政策工具使用频率偏低或者政策目标体现度较低等政策配置不协调的情况。第三象限是低政策目标体现度-低政策工具使用频率区域（简称低目标-低工具），该区域试点地区的政策目标体现度和政策工具使用频率均较低，政策文本编码节点数量均低于 6 个。

#### 1. 高目标-高工具试点区域政策分析

该象限有 5 个试点地区，分别是安徽金寨、浙江义乌、福建晋江、陕西西安高陵和江苏常州武进。这 5 个试点地区政策体系较为完善，宅基地制度改革表现为以权益明确目标托底，协同推进三个目标的共同实现。安徽金寨、浙江义乌、福建晋江在政策权益明确目标领域的编码节点数量位列前三，安徽金寨和福建晋江侧重权益明确目标的实现，较多

使用命令工具，土地节约集约利用成效显著；浙江义乌更关注宅基地功能转变目标，更多使用系统变革工具，主要是因为义乌较早开始农村土地制度改革创新，农户对宅基地价值认知比较明确，已经形成了良好的外部政策环境，农民对获取宅基地财产权益的需求很高。可见，虽然中央层面有统一的政策目标指导，但各试点应根据实际情况调整，形成不同的政策工具使用结构，以达到较佳的政策效果。江苏常州武进和陕西西安高陵地区的政策编码节点数量偏低，但政策工具搭配合理，政策目标体现度和政策工具使用频率较平衡，政策效果较好。江苏常州武进地区侧重实现权益明确政策目标，命令工具的使用频率远高于其他地区，同时注重使用激励和系统变革工具，将宅基地制度改革的机制建设与资源供给、环境建设并重，协调各方主体利益，稳步推进宅基地制度改革；陕西西安高陵地区政策文本的编码节点数量分布均匀，政策目标和江苏常州武进表现一致，以权益明确政策目标为主导，但政策工具上更注重激励、能力建设、象征和劝诫工具的使用，政策工具组合结构合理。以上分析表明，经济和政策资源环境较好的地区对宅基地制度改革的政策目标把握和政策工具的组合搭配较好，能够稳步协调推进宅基地制度改革。

#### 2. 高目标-低工具试点区域政策分析

该象限有 3 个试点地区，分别是天津蓟县、四川泸县、湖北宜城。从政策文本编码节点数量的分布来看，天津蓟县、四川泸县和湖北宜城呈现政策工具使用频率较低和政策类型相对偏少的特征，存在政策目标和政策工具配置不协调的问题。该区域试点地区虽然以权益明确为首要政策目标，但是命令工具使用频率最低，在一定程度上体现了政策工具使用结构不合理。一般来讲，权益明确目标大多由具有强制力的命令工具来实施，确保政策执行目标不偏离，该类政策工具的欠缺表明试点地区尚未形成激励与约束并重的政策实施机制体系，容易引起农户权益纠纷。天津蓟县、四川泸县和湖北宜城均通过高频使用能力建设和激励工具为农户提供较好的生活环境，充分利用试点地区的经济优势、较为完善的土地市场助力宅基地制度改革，故而要素流动和功能转变政策目标体现度也比较好。该象限试点地区的经济基础普遍较好，土地市场化程度



较高,宅基地制度改革的政策目标推进较好,但政策资源环境较弱使得具体的政策工具使用频率较低或组合配置不合理,导致改革在基层推行中出现一系列问题,如:宅基地隐形流转、农户私搭乱建等<sup>[40]</sup>。

### 3. 低目标-高工具试点区域政策分析

该象限有4个试点地区,分别是江西余江、西藏曲水、宁夏平罗、湖南浏阳。从政策文本编码节点数量的分布情况来看,4个试点地区的政策目标高度集中于权益明确目标,政策工具使用频率较高。对农户来说参与宅基地制度改革的直接激励是获得财产性收益或者通过置换城镇住房改善家庭居住条件,需要合理安排补偿型政策激励工具。根据政策文本编码节点数量,江西余江、西藏曲水等区域在激励政策中补偿工具使用占比低于20%,湖南浏阳使用补偿工具的占比却高达83.33%、宁夏平罗此工具使用占比为60%。结合试点地区的实际情况,笔者认为试点地区补偿工具使用频率的差异性在很大程度上受到地方经济发展水平的影响,一般来讲,经济发展水平高的区域能够提供制度改革所需要的物质基础,地方政府会倾向于使用补偿工具。此外,村民自治管理的成效也会影响到补偿工具的使用,比如江西余江在宅基地制度改革中形成了以村民自治为主导的典型模式,引导农民积极参与宅基地制度改革。能力建设工具的使用也存在相似的原因。总体来说,4个试点地区经济发展水平一般但政策资源环境较好,宅基地制度改革的要素流动目标和功能转变目标推进较慢,但政策工具使用频率较高且类型多样化。

### 4. 低目标-低工具试点区域政策分析

该象限有3个试点地区,分别是青海湟源、云南大理和新疆伊宁。这3个试点地区公开可检索到的政策文件较少,所以政策文本编码节点数量最少,缺少对区域政策目标实现程度和政策工具使用情况的充分体现。尽管如此,这些区域在宅基地制度改革中命令工具使用占比均达到50%以上,远高于其他试点地区命令工具的使用频率。究其原因,3个试点区域主要分布于经济欠发达的中西部农业型地区,宅基地面积普遍偏大,农村土地市场发育缓慢,要素流动性差,宅基地制度改革的政策资源环境较差,使用命令工具有助于提高改革效率,故

而政策工具使用较为单一,政策目标推进困难。

综上,将试点地区的个体政策特征叠加到目标-工具的二维分析框架上,从三维视角对各个试点地区的政策文本进行分析发现,高目标-高工具象限多为经济较发达、政策资源环境较好的试点地区,其改革政策安排体现了比较明确的政策目标以及合理的政策工具组合,整体的政策内容比较全面,对三个政策目标的体现都比较充分,尤其是对要素流动和功能转变的政策目标有较明确的达成度,体现了这些地区在宅基地制度改革的进程中取得了一定的成效,制定了比较完善的政策体系。相比之下,低目标-低工具试点地区的改革政策不论是在政策目标体现方面还是政策工具使用频率方面都比较欠缺,试点地区本身经济相对欠发达、政策资源环境较弱,以致对宅基地制度改革的政策支持比较薄弱。高目标-低工具和低目标-高工具试点地区的改革政策均存在一些政策目标与政策工具配置不协调的问题,反映出虽然中央层面对宅基地制度改革有明确的目标指引,但基层的宅基地制度改革政策设置安排仍存在一些偏差,需要根据整体的改革目标和地方实际进行补充和完善。

## 五、结论与建议

基于中央层面出台的宅基地制度改革政策文本,以全国15个宅基地制度改革试点地区的143份政策文本为研究对象,进行政策文本量化分析,得出如下研究结论。

第一,试点地区宅基地制度改革滞于权益明确目标,宅基地财产功能显化不足。基于政策目标-工具二维分析框架,发现当前宅基地制度改革试点地区的政策体系呈现以权益明确为核心政策目标的特征,着重运用命令工具保障农户权益,严格土地用途管制。这表明当前的政策体系滞于宅基地制度改革的确权基础,改革尚处于基础问题的解决层面,应进一步优化政策目标体系和政策工具结构以推进宅基地制度改革顶层政策目标的实现。

第二,经济状况和政策资源环境不同的试点地区的政策目标侧重不同,政策工具使用结构存在差异。经济较发达且政策资源环境较好的试点地区(高目标-高工具象限)呈现出政策目标和政策工具组合均衡的政策特征,并依据重点政策目标进行政

策工具的优化组合,如改革进展较快的浙江义乌侧重于功能转变目标,着重使用系统变革工具建设土地市场,其政策目标-工具的结构方式能够为其他试点地区的宅基地制度改革提供参考。经济情况较好但政策资源环境一般的地区(高目标-低工具象限)呈现重目标轻工具、政策设置不协调的特征,要素流动和功能转变目标高频体现,忽略了政策工具的协调运用,使宅基地制度改革在基层执行中存在隐形问题。经济情况一般但政策资源环境较好的地区(低目标-高工具象限)则滞于权益明确目标,宅基地制度改革的要素流动和功能转变目标推进较为乏力。位于低目标-低工具区域中经济欠发达且政策资源环境一般的试点地区公开政策较少,显现出其象征与劝诫工具使用不足,缺乏对农民知情权益的保障。

基于上述结论,提出如下建议:

第一,开展宅基地制度改革的区域均需优化宅基地制度改革的政策工具组合,注重权益明确目标实现的同时,推进要素流动和功能转变政策目标的实现。要提高对宅基地制度改革目标的认识,进一步提高政策工具在要素流动和功能转变领域的使用频率。由于作用机制不同,不同类型的政策工具在不同政策目标下的适用性和效力存在一定差异,为了满足宅基地制度改革政策工具的针对性、适用性及时效性,应加强政策工具在不同领域不同目标下的协同研究,通过科学配置组合政策工具以达到整体大于部分之和的政策效果。

第二,对于经济欠发达的地区,开展宅基地制度改革时需加大能力建设工具和激励工具的使用力度,增强农户参与改革的内生动力。通过能力建设工具的使用加强培育农民就业能力,以增强农民在宅基地流转以及宅基地退出后对非农产业领域就业的适应性,实现农村劳动力在城乡之间的自由流动和劳动生产力水平的提升,提高农户自我的可持续发展能力。同时积极辅以激励工具,充分使用补偿、奖励工具满足农民的利益诉求,从外部驱动要素流动政策目标的实现,推进宅基地改革工作。

第三,政策资源环境较弱的地区需提高系统变革工具的使用频率,加强中央对地方宅基地制度改革的统筹指导工作,稳扎稳打开展宅基地制度改革。其一是建设好数字化平台,对宅基地确权登记、

地籍清查等工作进行数字化全覆盖,使政府平台实时掌握宅基地制度改革的进展情况,防止出现信息偏差。其二是加强宅基地资产价值实现的金融服务体系建设,通过完善宅基地抵押、入股等金融服务体系,为农户和农村集体拓宽财产性收入来源,有助于发展农村新业态,实现乡村振兴和城乡融合发展的国家战略。

#### 注释:

① 编码一致性系数 $=2 \times M / (N_1 + N_2)$ ,其中 M 为两位编码者完全一致的编码数, N<sub>1</sub>、N<sub>2</sub> 分别表示两位编码者的编码数。

#### 参考文献:

- [1] 李婷婷,龙花楼,王艳飞.中国农村宅基地闲置程度及其成因分析[J].中国土地科学,2019,33(12):64-71.
- [2] 安徽省农业农村厅、安徽省自然资源厅.安徽省农业农村厅、安徽省自然资源厅关于进一步加强农村宅基地审批管理的实施意见[Z].2020-04-26.
- [3] ZHOU Yang, LI Xunhuan, LIU Yansui. Rural land system reforms in China: History, issues, measures and prospects[J]. Land Use Policy, 2020(91): 1-15.
- [4] KONG Xuesong, LIU Yaolin, JIANG Ping, et al. A novel framework for rural homestead land transfer under collective ownership in China[J]. Land Use Policy, 2018(78): 138-146.
- [5] 徐忠国,卓跃飞,吴次芳,等.农村宅基地问题研究综述[J].农业经济问题,2019(4):28-39.
- [6] 黄忠华,杜雪君.农户非农化、利益唤醒与宅基地流转:基于浙江农户问卷调查和有序 Logit 模型[J].中国土地科学,2011,25(08):48-53.
- [7] 邹伟,王子坤,徐博,等.农户分化对农村宅基地退出行为影响研究——基于江苏省 1456 个农户的调查[J].中国土地科学,2017,31(5):31-37.
- [8] 魏凤,于丽卫.天津市农户宅基地换房意愿影响因素的实证分析——基于 3 个区县 521 户的调查数据[J].中国土地科学,2013,27(7):34-40.
- [9] 彭长生.农民宅基地产权认知状况对其宅基地退出意愿的影响——基于安徽省 6 个县 1413 户农户问卷调查的实证分析[J].中国农村观察,2013(1):21-33,90-91.
- [10] 曾旭晖,郭晓鸣.传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J].农业经济问题,2019(6):58-66.
- [11] 孔雪松,陈俊励,刘殿锋,等.农村宅基地退出潜力空间分异与分层协同分区——以湖北宜城市为例[J].资源科学,2021,43(7):1322-1334.
- [12] 王向阳,邢韵龄.当前我国传统农区闲置宅基地的治理模式——基于皖鄂赣三地宅改试点的多案例比较分析[J].华南理工大学学报(社会科学版),2021,23(5):

- 118-128.
- [13] 梁发超, 刘丽惠. 不同模式下农村宅基地退出的农户选择偏好及其影响因素——基于福建省晋江市的实证分析[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(9): 128-135.
- [14] 岳永兵. 宅基地使用权转让政策嬗变、实践突破与路径选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(6): 20-27.
- [15] 郭茹, 刘新平, 原伟鹏. 基于农户行为视角的农村宅基地流转意愿因素分析——以伊宁市及其周边6个乡镇为例[J]. 湖北农业科学, 2019, 58(20): 220-225.
- [16] 刘虹吾, 赵怀威, 钱家乘, 等. 都市山区农户宅基地退出意愿的影响因素分析——天津市蓟州区4个典型村的实证[J]. 河南大学学报(自然科学版), 2019, 49(4): 402-411.
- [17] 邵传林. 农村土地信用合作社兴起的逻辑——来自宁夏平罗县的个案研究[J]. 农业经济问题, 2010, 31(6): 69-74, 111.
- [18] 刘守英, 熊雪峰. 经济结构变革、村庄转型与宅基地制度变迁——四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J]. 中国农村经济, 2018(6): 2-20.
- [19] 胡银根, 杨春梅, 董文静, 等. 基于感知价值理论的农户宅基地有偿退出决策行为研究——以安徽省金寨县典型试点区为例[J]. 资源科学, 2020, 42(4): 685-695.
- [20] 邹秀清, 武婷燕, 徐国良, 等. 乡村社会资本与农户宅基地退出——基于江西省余江区522户农户样本[J]. 中国土地科学, 2020, 34(4): 26-34.
- [21] 肖林, 胡玲, 戴柳燕, 等. 农村“空心房”整治复垦类型特征及其影响因素——以汨罗市为例[J]. 经济地理, 2021, 41(1): 173-180.
- [22] 韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J]. 法学研究, 2019, 41(6): 70-92.
- [23] 宋敏, 杨紫雯, 胡银根. 农村宅基地利用与管理改革政策本体评价研究——以我国14个首批试点地区为样本[J]. 经济体制改革, 2021(3): 86-93.
- [24] OWEN E Hughes. 公共管理导论[M]. 张成福, 马子博, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [25] Salamon LM. The Tools of Government: A Guide to the New Governance[M]. New York: Oxford University Press Inc, 2002.
- [26] 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [27] MCDONNELL LLM, EL MORERF. Getting the job done: Alternative policy instruments[J]. Educational Evaluation & Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152.
- [28] 杨代福. 政策工具选择研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016.
- [29] 张军涛, 张世政. 农民特性、政策工具与宅基地功能——基于江西余江宅基地制度改革的分析[J]. 农村经济, 2019(5): 29-36.
- [30] 徐宏毅, 黄岷江, 胡苏杭. 基于政策工具视角的金融业FDI政策的绩效研究[J]. 管理世界, 2018, 34(9): 174-175.
- [31] 郝亮, 李颖明, 刘扬. 耕地重金属治理政策研究: 一个多维分析框架——以XX试点区为例[J]. 农业经济与管理, 2017(4): 61-70.
- [32] 杜焱强, 王亚星, 陈利根. 中国宅基地制度变迁: 历史演变、多重逻辑与变迁特征[J]. 经济社会体制比较, 2020(5): 90-99.
- [33] 曾旭晖, 郭晓鸣. 传统农区宅基地“三权分置”路径研究——基于江西省余江区和四川省泸县宅基地制度改革案例[J]. 农业经济问题, 2019(6): 58-66.
- [34] 韩文龙, 刘璐. 权属意识、资源禀赋与宅基地退出意愿[J]. 农业经济问题, 2020(03): 31-39.
- [35] CAO Qian, SARKER Md Nazirul Islam, SUN Jiangyan. Model of the influencing factors of the withdrawal from rural homesteads in China: Application of grounded theory method[J]. Land Use Policy, 2019(85): 285-289.
- [36] 张军涛, 张世政. 农村宅基地制度改革中政策工具选择与运用的逻辑——以江西省余江区为例[J]. 农业经济问题, 2020(10): 51-60.
- [37] 汪晓帆, 郝亮, 秦海波, 等. 政策工具视角下中国耕地生态管护政策文本量化研究[J]. 中国土地科学, 2018, 32(12): 15-23.
- [38] 宋敏, 杨紫雯, 胡银根. 农村宅基地利用与管理改革政策本体评价研究——以我国14个首批试点地区为样本[J]. 经济体制改革, 2021(3): 86-93.
- [39] 陈红霞. 有限市场化宅基地有偿使用机制及其改进——基于四川泸县田坝村的实践思考[J]. 农村经济, 2019(1): 104-110.
- [40] 李振华, 李文杰, 刘志强, 等. 农村宅基地退出机制探讨——以湖北省宜城市为例[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2020, 17(9): 66-68.

责任编辑: 黄燕妮