



徐世豪, 李星佚, 张诗懿, 李哲敏. 宅基地盘活利用政策量化研究: 基于“目标—工具—效力”三维分析框架[J]. 中国农业大学学报, 2025, 30(8): 282-295.
XU Shihao, LI Xingyi, ZHANG Shiyi, LI Zhemin. Quantitative study on the policies for revitalization and utilization of rural residential land: Based on three-dimensional analysis framework of “target-tool-effectiveness”[J]. *Journal of China Agricultural University*, 2025, 30(8): 282-295.
DOI: 10.11841/j.issn.1007-4333.2025.08.23

宅基地盘活利用政策量化研究: 基于“目标—工具—效力” 三维分析框架

徐世豪¹ 李星佚¹ 张诗懿¹ 李哲敏^{1,2*}

(1. 中国农业科学院 农业信息研究所, 北京 100081;

2. 中国农业科学院 研究生院, 北京 100081)

摘要 为优化宅基地盘活利用政策, 提升政策设计质量, 推动政策有效落地。以“闲置宅基地”“闲置农房”“盘活利用”等关键词在北大法宝数据库、国务院政策文件库等平台进行检索, 筛选获得中央政府和地方政府部门于2019—2023年颁布的24项宅基地盘活利用政策, 基于“目标—工具—效力”分析框架, 运用文本分析、PMC指数模型等研究方法, 系统解构宅基地盘活利用政策的内容设计, 并提出政策改进建议。结果表明: 1) 政策目标方面, 主要聚焦于规范宅基地盘活利用行为等微观目标, 对富民强村、乡村振兴等中宏观层面目标的关注有待加强; 2) 政策工具方面, 以命令类、象征和劝诫类工具为主, 不同层级的政策工具侧重点有所差异, 激励和系统变革两类工具使用率有待提升; 3) 政策效力方面, 宅基地盘活利用政策整体效力较高, 从政策效力大小来看, 中央>省级>市县, 且在政策主体、保障措施等方面有改善空间。大部分盘活利用政策的内容设计都较为全面, 在目标设定、工具选择和政策效力之间存在耦合协调的特征。基于此, 提出可通过优化政策目标设计、综合运用多元措施、逐步提升政策效力等举措, 优化宅基地盘活利用政策。

关键词 盘活利用; 政策目标; 政策工具; 政策效力; 政策量化

中图分类号 F301.1

文章编号 1007-4333(2025)08-0282-14

文献标志码 A

Quantitative study on the policies for revitalization and utilization of rural residential land: Based on three-dimensional analysis framework of “target-tool-effectiveness”

XU Shihao¹, LI Xingyi¹, ZHANG Shiyi¹, LI Zhemin^{1,2*}

(1. Agricultural Information Institute, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;

2. Graduate School, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract The revitalization and utilization of rural residential land is crucial for activating idle rural land resources and promoting rural revitalization. Scientific policy assessment can enhance policy quality. To optimize the policy for revitalization and utilization of rural residential land, improve the quality of policy, and ensure its effective implementation. By taking “idle homestead”, “idle rural housing” and “revitalize utilization” as key words, this study searched the Magic Weapon of Peking University and the Policy Document Library of the State Council.

收稿日期: 2025-01-17

基金项目: 国家社科基金青年项目(22CGL044)

第一作者: 徐世豪(ORCID:0009-0006-6593-3807), 博士研究生, E-mail: xushihao0930@126.com

通讯作者: 李哲敏(ORCID:0000-0003-3170-0117), 研究员, 主要从事农业农村信息监测、分析与预警等研究, E-mail: lizhemin@caas.cn

A total of 24 policies on the flexible use of residential land issued by the central government and local government departments from 2019 to 2023 were selected. Using a three-dimensional analysis framework of “target-tool-effectiveness”, combined with text analysis and the PMC index model, this study systematically deconstructed the content design of the policies for revitalization and utilization of rural residential land, and put forward suggestions for the improvement of the policy. The results show that: 1) From the perspective of the policy target, the policy mainly focuses on the micro objectives such as regulating the behavior of revitalization and utilization of residential land, while the attention to the meso- and macro-level objectives such as enriching the people and strengthening the villages, and revitalization of the countryside needs to be strengthened; 2) From the perspective of the policy tool, the command, symbol and exhortation tools are the main tools, with the focuses of the policy tools differing at different levels, and the use rate of the tools of encouragement and system change need to be improved; 3) From the perspective of the policy effectiveness, the overall effectiveness of the policy for revitalization and utilization of rural residential land is high. The policy effectiveness in descending order, is as follows: central government, provincial government, city government and county government, and there is room for improvement in terms of policy subjects and safeguard measures. Most policy content designs are relatively comprehensive, with coupled and coordinated characteristics between target setting, tool selection, and policy effectiveness. Finally, based on the research findings, the following countermeasures are proposed to optimize the policy for the revitalization and utilization of residential land: optimizing the design of policy targets, integrating multifaceted measures and progressively enhancing policy effectiveness.

Keywords revitalization and utilization; policy target; policy tool; policy effectiveness; policy quantification

宅基地作为农民的基本生活资料 and 重要资产^[1],在保障农民居住上发挥了重要作用。然而,随着我国城镇化进程加快,农业转移人口不断增多,加之宅基地管理不规范、房地流动受限等原因,以宅基地闲置为主要特征的农村土地低效利用问题日益严重^[2-3]。据农业农村部抽样调查结果,2019年全国宅基地闲置率为18.1%^[4],宅基地再利用潜力大^[5]。乡村振兴等战略的提出对农村闲置房地资源的盘活利用提出了新要求。为此,我国分别于2014年底、2020年启动2轮宅基地制度改革试点工作。如何有效盘活利用农村闲置房地资源均是2轮改革的探索重点之一。党的二十届三中全会也提出,允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。公共政策作为现代国家有效的治理手段,政策科学与否是决定治理效果的关键之一^[6]。2019年,我国农业农村部出台了中央层面首项关于宅基地盘活利用工作的纲领性文件^[7],以指导地方政府积极稳妥推动有关工作。但在宅基地盘活利用政策施行过程中,其政策预期与实践效果间还存在一定差距。陆铭等^[8]提出各地应根据自然资源禀赋和产业发展情况,因地制宜制定差异化的宅基地盘活利用政策。因此,对现有宅基地盘活利用政策进行量化评价,对提升政策实施质量有重要意义。

目前,宅基地政策评价相关研究主要聚焦政策

演变特征、政策内容评价共2个方面。在政策演变特征方面,主要基于长时序、大样本的宅基地政策文本,量化分析农村宅基地政策的演变历程、扩散趋势^[9-10],剖析政策演变的内在逻辑^[11]。如张军涛等^[9]发现法律类和专门性宅基地管理政策的扩散强度较大,且法律类政策的扩散广度和速度均高于专门性政策;在政策内容评价方面,主要采用文本分析法、政策工具、PMC指数模型等方法^[12-13],将文本内容转换为可量化的数据,进而分析宅基地政策的基本特征、优劣性、科学程度等^[14-15]。如吕晓等^[15]运用文本分析法,探讨典型地区政策工具和目标选择的差异及其影响因素。总之,已有研究取得了较为丰硕的成果,但仍存在以下不足:一是主要围绕宅基地管理和利用政策、退出政策等展开研究^[13,16],对宅基地盘活利用专项政策关注不足;二是主要从政策工具、政策目标、政策效力等单一或二维视角开展研究,未综合考虑政策工具、目标、效力的关联性。

因此,为探究宅基地盘活利用政策的目标、工具、效力以及三者之间存在的内在联系,本研究拟以“闲置宅基地”“闲置农房”“盘活利用”等关键词检索宅基地盘活利用政策,构建包括政策目标、工具和效力在内的三维分析框架,采用文本分析、PMC指数模型等研究方法对盘活利用政策进行量

化分析,以探究盘活利用政策的工具、目标和效力特征,揭示政策工具、目标、效力的内在关联,以期政府制定和完善宅基地盘活利用政策提供科学依据。

1 分析框架

已有研究表明,拥有良好实施效果的政策往往具备目标科学性、工具合理性、效力高效性等特征^[17-18]。宅基地盘活利用政策主要是政府为了实现盘活农村

闲置土地资源、增加农民收入、支撑乡村产业发展等目标,对宅基地盘活利用的对象、原则、程序、方式、支持等方面做出的行动准则。宅基地盘活利用政策为特定领域的专项政策,具有较强的指导、规范、引导作用。综上,借鉴已有研究成果^[17,19],将政策目标、政策工具、政策效力分别作为X维度、Y维度、Z维度,构建适用于盘活利用政策评价的三维分析框架(图1),以回答盘活利用政策“为了什么”“怎么做”“做得如何”的系列问题,并探讨三者之间的协同性。

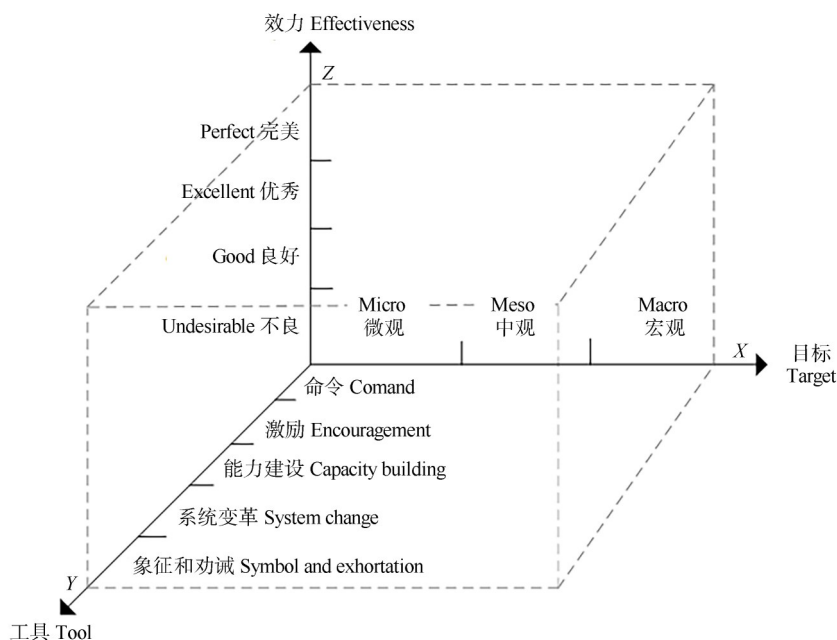


图1 本研究的“目标—工具—效力”三维分析框架

Figure 1 Three-dimensional analysis framework of “target-tool-effectiveness”

1.1 X维度:政策目标

政策目标是指政策实施过程中,政策制定者希望达到的效果。政策目标被视为政策的核心要素,其不仅直接决定了政策工具的使用,也影响政策的实施效果。对此,政策目标是否合理、是否符合地区实际被视作政策评估的重要指标。如刘润秋等^[13]从政策目标的价值内容出发,将宅基地退出的政策目标分为经济、社会和生态3类;牛星等^[14]将宅基地制度改革目标分为权益明确,要素流动和功能转变3类目标。本研究则通过文本分析提取关键词,将盘活利用政策目标确定为微观、中观、宏观3个层次,以回答盘活利用政策“为了什么”的问题。

1.2 Y维度:政策工具

政策工具是指政府在执行或者推行某项政策

时,为实现既定政策目标而采取的一系列具体措施和手段。不同政策工具的组合会直接影响政策实施效果。学者依据政府介入政策程度、政策作用层面、政策影响行动者行为方式等维度对政策工具分类开展研究^[20-22],如Rothwell等^[22]基于政策的作用层面,将政策工具分为供给型、需求型、环境型3类。本研究基于政府影响行动者行为方式的维度^[14,23],将政策工具细分为命令、象征和劝诫、能力建设、激励和系统变革5类(表1),以回答盘活利用政策“怎么做”的问题。

1.3 Z维度:政策效力

政策效力是指政策内容的有效性及其影响力,对政策效力的测度有助于判断和提升政策的科学性和合理性。如彭纪生等^[24]于2008年提出,可从政

表1 政策工具分类

Table 1 Classification of policy tools

工具类型 Tool type	政策工具名称 Name of policy tool
命令 Command	规划规范、监督管制、权益保障、职责明确
象征和劝诫 Symbol and exhortation	目标规划、思想引领、宣传引导
能力建设 Capacity building	指导服务、基础工作开展、完善基础设施、金融服务、政策建设、资金投入、市场推介
激励 Encouragement	鼓励创新、表彰奖励、试点示范、优惠措施、检查考核
系统变革 System change	部门协调、机制建立

策力度、政策措施与政策目标3个维度定量测度创新政策的效力。随着 Estrada^[25]提出PMC指数模型,并将其用于评价政策的一致性及优劣性。目前,该模型已被广泛应用于环境、土地、规划等领域^[26-28]。该模型强调变量均是动态且相互联系的,在政策评估时需要尽可能多地囊括变量,是量化评价政策效力的有效方法^[29]。综上,本研究借助PMC模型测度政策效力,以回答盘活利用政策“做得如何”的问题。

2 数据来源与研究方法

2.1 数据来源

2019年9月30日,我国农业农村部颁布了《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》^[7]。首次从国家层面对宅基地盘活利用工作作出规定,为地方政府开展相关工作提供政策支持。基于此,为系统、全面获取宅基地盘活利用政策样本,以“闲置宅基地”“闲置农房”“盘活利用”等为关键词,在北大法宝数据库、国务院政策文件库、地方政府门户网站等平台进行检索,并依托课题组调研获取文件予以补充,形成宅基地盘活利用政策文件库,并按以下标准筛选:1)选择2019年9月30日(即中央政策颁布日期)及之后颁布的政策^①;2)选择与盘活利用工作相关度高的政策,剔除仅部分内容涉及盘活利用的政策;3)选择通知、意见、办法等规范性文件,剔除实施方案、政策细则、征求意见稿等文件。最终,共筛选出中央

政府和地方政府部门于2019—2023年颁布的24项宅基地盘活利用相关政策(表2)。其中,中央、省级、市县政策分别为1、4、19项。

2.2 研究方法

2.2.1 文本分析

通过对筛选获得的24项盘活利用政策进行定量分析,以识别盘活利用政策的目标和工具。以盘活利用政策为样本,基于ROSTCM 6.0软件提取关键词,绘制主题词共现网络。在此基础上,遵循“政策编号一条目编号”的原则,运用Nvivo12软件进行编码,并将相应文本纳入政策目标和政策工具分析中,并统计使用频数等指标。

2.2.2 PMC指数模型

借鉴已有研究和关键词分析结果,形成宅基地盘活利用政策的PMC指数模型指标体系(表3)。将宅基地盘活利用政策文本作为投入,将变量赋值和PMC指数等结果作为对应政策的产出,构建多投入产出表。

据式(1)~(2)采用二进制对二级变量赋值,据式(3)计算一级变量得分,据式(4)~(6)计算PMC指数、政策质量指数 Q_p 和回应力度指数 R_p ^[29-30]。具体计算公式如下:

$$X_{i,j} \sim N(0,1) \quad (1)$$

$$X_{i,j} = \{XR; [0 \sim 1]\} \quad (2)$$

$$X_i = \left(\sum_{j=1}^n X_{i,j} / n(X_{i,j}) \right) \quad (3)$$

①我国农业农村部宅基地盘活利用政策出台后,各级政府先后制定盘活利用相关政策,政策数量明显上升。因此,以该时点为政策检索起点,集中分析该时点后出台的盘活利用政策具有代表性和适恰性。

表2 本研究选用的24项宅基地盘活利用政策概况

Table 2 Situation of the 24 revitalization and utilization of rural residential land policies used in this study

编号 Code	级别 Level	名称 Name
P1	中央	农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知
P2	省级	江苏省关于积极开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的意见
P3		吉林省农业农村厅关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知
P4		天津市关于加快推进农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的指导意见
P5		湖北省关于进一步做好闲置宅基地和闲置农房盘活利用工作的通知
P6	市县级	三亚市农村闲置宅基地管理暂行办法
P7		义乌市关于盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房发展乡村产业的指导意见
P8		佛山市南海区农村宅基地有序退出和盘活利用实施意见
P9		平泉市农村闲置宅基地盘活利用指导意见
P10		台州市关于促进闲置农房盘活利用的意见
P11		泰州市关于推进农村闲置宅基地和农房盘活利用改革工作的通知
P12		邢台市信都区农村闲置宅基地盘活利用实施意见(试行)
P13		舟山市渔农村闲置农房盘活利用管理办法(试行)
P14		凤阳县盘活利用农村闲置宅基地发展乡村产业实施办法(试行)
P15		沙洋县农村宅基地盘活利用指导意见(试行)
P16		巩义市农村闲置宅基地盘活利用管理办法(试行)
P17		长沙市关于积极推进全市农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知
P18		贺兰县农村宅基地盘活利用指导意见(试行)
P19		成都市温江区关于进一步鼓励与支持盘活利用闲置宅基地及闲置农房的指导意见(试行)
P20		覃塘区农村宅基地盘活利用管理办法(试行)
P21		乌兰浩特市农村闲置宅基地和闲置农房盘活利用指导意见(试行)
P22		伊宁市关于鼓励盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的指导意见(试行)
P23		梅河口市农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用指导意见
P24		沈阳市于洪区农村闲置宅基地盘活利用指导意见(试行)

$$PMC=\begin{bmatrix} X_1\left(\sum_{j=1}^6\frac{X_{1j}}{6}\right)+X_2\left(\sum_{j=1}^3\frac{X_{2j}}{3}\right)+X_3\left(\sum_{j=1}^6\frac{X_{3j}}{6}\right)+\\ X_4\left(\sum_{j=1}^6\frac{X_{4j}}{6}\right)+X_5\left(\sum_{j=1}^5\frac{X_{5j}}{5}\right)+X_6\left(\sum_{j=1}^6\frac{X_{6j}}{6}\right)+\\ X_7\left(\sum_{j=1}^5\frac{X_{7j}}{5}\right)+X_8\left(\sum_{j=1}^4\frac{X_{8j}}{4}\right)+X_9\left(\sum_{j=1}^7\frac{X_{9j}}{7}\right)+X_{10} \end{bmatrix} \tag{4}$$

$$Q_P=X_1+X_2+X_3+X_8+X_{10} \tag{5}$$

$$R_P=X_4+X_5+X_6+X_7+X_9 \tag{6}$$

式中:PMC、 Q_P 和 R_P 分别为PMC指数、政策质量指数、回应力度指数; X_i 为第*i*个一级变量; $X_{i,j}$ 为第*i*个一级变量下第*j*个二级变量,*i*为一级变量序号,*j*为二级变量序号;*n*为二级变量总数。

依据已有研究^[30]将政策划分为完美、优秀、良好、不良4类,详见表4。

PMC曲面图可清晰直观地观察政策凹陷程度,曲面凹陷越大说明政策短板越大,反之,越平整曲面说明该政策效力越高。由于政策公开(X_{10})无二级变量,故使用 $X_1\sim X_9$ 绘制PMC曲面图(S_{PMC})。具体矩阵如下:

表 3 本研究中 PMC 指数模型变量

Table 3 Variable of the PMC index model in this study

一级变量 Primary variable	二级变量编号及名称 Secondary variable code and name	变量来源 Variable source
X ₁ 政策性质 Nature of Policy	X _{1.1} 监管; X _{1.2} 描述; X _{1.3} 建议; X _{1.4} 支持; X _{1.5} 预测; X _{1.6} 试验	Kuang 等 ^[26]
X ₂ 政策时效 Policy timeliness	X _{2.1} 短期; X _{2.2} 中期; X _{2.3} 长期	Estrada ^[25]
X ₃ 政策主体 Policy subject	X _{3.1} 各级人民政府; X _{3.2} 专班; X _{3.3} 农办; X _{3.4} 农业农村主管部门; X _{3.5} 自然资源 主管部门; X _{3.6} 其他机构或部门	卢照地等 ^[12] 和文本分析
X ₄ 政策内容 Policy content	X _{4.1} 盘活方式; X _{4.2} 利用路径; X _{4.3} 盘活利用主体; X _{4.4} 盘活利用条件; X _{4.5} 盘活 利用程序; X _{4.6} 其他	文本分析
X ₅ 政策工具 Policy tool	X _{5.1} 命令; X _{5.2} 激励; X _{5.3} 象征和劝诫; X _{5.4} 能力建设; X _{5.5} 系统变革	牛星等 ^[14] 和文本分析
X ₆ 政策客体 Policy object	X _{6.1} 政府; X _{6.2} 社会主体; X _{6.3} 村集体; X _{6.4} 农民; X _{6.5} 返乡人员; X _{6.6} 其他	卢照地等 ^[12] 和文本分析
X ₇ 政策功能 Policy function	X _{7.1} 规范盘活利用; X _{7.2} 探索盘活利用途径; X _{7.3} 提高土地利用效率; X _{7.4} 富民 强村; X _{7.5} 乡村振兴与城乡融合	文本分析
X ₈ 政策评价 Policy evaluation	X _{8.1} 目标明确; X _{8.2} 依据充分; X _{8.3} 因地制宜; X _{8.4} 切实合理	韩璐等 ^[28] 和文本分析
X ₉ 政策保障 Policy guarantee	X _{9.1} 示范试点; X _{9.2} 资金支持; X _{9.3} 金融服务; X _{9.4} 指导服务; X _{9.5} 宣传引领; X _{9.6} 基础建设; X _{9.7} 监督检查	文本分析
X ₁₀ 政策公开 Open policy	无	邓翔等 ^[30]

表 4 宅基地盘活利用政策等级划分标准

Table 4 Classification criteria for revitalization and utilization of rural residential land policy

政策等级 Policy level	完美 Perfect	优秀 Excellent	良好 Good	不良 Undesirable
PMC	[9, 10]	[7, 9)	[5, 7)	[0, 5)
Q _p , R _p	[4, 5]	[3, 4)	[2, 3)	[0, 2)

$$S_{\text{PMC}}=\begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix}$$

(7)

式中： S_{PMC} 为 PMC 曲面图； $X_1\sim X_9$ 为一级变量。

3 结果与分析

3.1 X 维度：政策目标分析

通过对宅基地盘活利用政策提及的政策目标进行分类和整理,目标分类结果见图 2。总体上,政府希望在规范宅基地盘活利用工作的基础上,允许通过出租、自营、合作等方式盘活利用闲置宅基地,进而带动农民增收和壮大集体经济,最终实现乡村

全面振兴。具体来看,大部分政策均提出了微观、中观、宏观政策目标,其中,24 项政策均提及了微观目标,分别有 91.67%、87.50% 的政策提及了中观目标和宏观目标。即政策目标主要聚焦于规范盘活利用工作、探索盘活利用有效路径等微观目标,对富民强村、乡村振兴等中宏观目标的关注度有待提升。微观、中观和宏观目标的具体内容如下:

1)微观目标是为了在规范宅基地盘活利用工作的基础上,鼓励和引导闲置宅基地有序流转和退出,探索盘活利用闲置宅基地发展乡村产业的有效途径,推动农村土地利用效率提高。如宁夏贺兰提出要在依法维护农民宅基地合法权益和严格规范

宅基地管理的基础上,探索盘活利用农村宅基地有效途径和政策措施。

2)中观目标是在正确处理农民和宅基地关系、切实保障多元主体合法权益的基础上,通过适度放活宅基地使用权,允许主体以出租、转让、入股、合作等方式盘活农村闲置宅基地,进而带动农民增收和壮大集体经济。如天津提出以促进村集体经济

牵头进行闲置宅基地的盘活利用。

3)宏观目标主要结合了乡村振兴、城乡融合等战略,通过盘活利用闲置宅基地,为乡村产业发展和乡村建设等提供土地要素支撑,进而激发乡村发展活力,推动乡村振兴和城乡高质量融合发展。如湖北聚焦“三地一房”改革,希望通过对闲置农房的盘活利用,唤醒沉睡资源,激活城乡要素,激发乡村活力,促进乡村振兴。

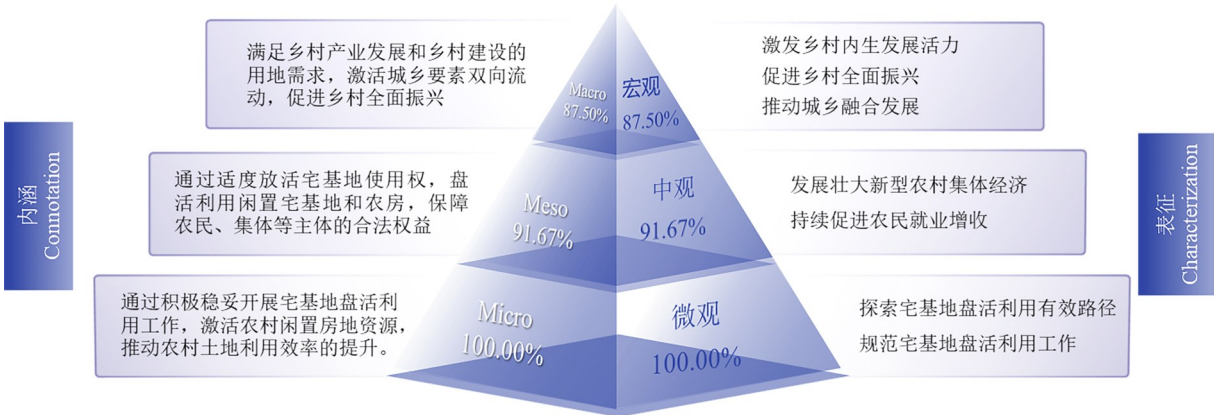


图2 宅基地盘活利用政策目标分类结果示意图

Fig. 2 Schematic diagram of targets classification result of the revitalization and utilization of rural residential land policies

3.2 Y维度:政策工具分析

基于构建的政策工具分类标准,对24项盘活利用政策进行编码,并梳理政策工具使用情况,结果见表5。可见:24项政策耦合了命令、象征和劝诫、能力建设、激励、系统变革5类工具,共使用724次政策工具,每项政策所使用的政策工具类别均不少于2类,表明复合型政策工具运用较为广泛。总体上,政策工具以命令类、象征和劝诫类为主,且不同层级政策各有侧重点,中央采用指导服务、政策建设的频次较高,省级更加注重使用规划规范、权益保障、宣传引导、政策建设等工具,市县则倾向于使用规划规范、宣传引导工具。如表5所示,5类工具使用情况如下:

1)命令类工具使用频率最高,所占比例达49.86%,其中,中央、省级、市县的命令类工具所占比例分别为29.73%、29.77%和55.94%。表明在宅基地盘活利用过程中,地方政府对命令类工具存在使用偏好,强调稳慎推进,注重通过规划规范、监督管制、权益保障、职责明确等政策工具对盘活利用行为的约束和规范。其中,规划规范工具使用最多,所占比例达22.76%。市县政府共使用了150次

规划规范工具,接近其他3类工具使用次数之和。这可能主要是考虑宅基地涉及农民切身利益,需要稳慎推进盘活利用工作;

2)象征和劝诫、能力建设2类工具使用较多,所占比例分别为20.86%、16.85%,尤其是中央政策的能力建设类工具所占比例达32.43%,表明政府比较重视对盘活利用工作的引导和内外部环境的建设。象征和劝诫工具中,中央和省级政府倾向于使用宣传引导和思想引领2类政策工具,地方政府偏好使用宣传引导工具。可见,由于宅基地盘活利用涉及较多法律法规和农民切身利益,需要政府加强对盘活利用政策、可行路径的宣传,引导各类主体规范盘活利用宅基地。能力建设工具中,指导服务、政策建设、金融服务、资金投入等工具使用较多,市场推介、基础工作开展、完善基础设施等工具使用较少。表明政府通过为各类主体提供政策、资金、公共服务等资源,以提升其盘活利用宅基地的能力;

3)激励和系统变革2类工具使用相对不足,所占比例分别为6.63%、5.80%。激励类工具中,试点示范、鼓励创新所占比例较高,优惠措施、表彰奖

励、检查考核等工具的使用频率较低。可见,鼓励各地先行先试,因地制宜探索宅基地盘活利用路径仍是现阶段政府的主要工作。系统变革类工具中,机制建立和部门协调工具的使用频率接近,其中,省级政府部门协调使用更多,市县政府机制建立使用更多。如河北平泉在文件中就明确规定农业农村局、自然资源局、住建局、财政局的具体职能。这主要是因为宅基地盘活利用工作涉及农业农村、自然资源、住建等多个部门,良好的部门工作合力有

助于提升政策执行质量。

因此,从政策工具看,虽然各级政府盘活利用政策的政策工具使用频率较高,但政策工具存在结构失衡、使用不合理等问题。具体表现为过度依赖命令类工具,尤其是市县政策的命令类工具所占比例超过一半,未充分发挥激励和系统变革2类政策工具的推动作用。而过多的命令类工具、偏低的激励类工具也可能会限制社会主体的自主创新力度。

表 5 宅基地盘活利用政策工具使用情况

Table 5 Usage situation of tool for the revitalization and utilization of rural residential land policies

工具类型(总数,所占比例) Tool type (total, proportion)	工具名称 Name of tool	政策数量 Policy number	工具数量 Tool number				所占比例% Proportion
			总计 Total	中央 Central	省级 Provincial	市县 City and country	
命令 Command (361,49.86%)	规划规范	24	165	3	12	150	22.76
	明确职责	24	72	2	6	64	9.93
	权益保障	23	63	3	12	48	8.69
	监督管制	24	61	3	9	49	8.41
象征和劝诫 Symbol and exhortation (151,20.86%)	宣传引导	23	88	2	12	74	12.14
	思想引领	22	35	2	12	21	4.83
	目标规范	16	28	2	8	18	3.86
能力建设 Capacity building (122,16.85%)	指导服务	17	41	4	5	32	5.66
	政策建设	13	28	4	14	10	3.86
	金融服务	13	17	1	4	12	2.34
	资金投入	12	16	1	5	10	2.21
	市场推介	7	7	1	2	4	0.97
	基础工作开展	7	7	1	3	3	0.97
	完善基础设施	6	6	0	2	4	0.83
激励 Encouragement (48,6.63%)	试点示范	13	20	1	3	16	2.90
	鼓励创新	11	12	1	4	7	1.66
	优惠措施	7	7	1	3	3	0.97
	表彰奖励	4	5	1	3	1	0.69
	检查考核	3	4	0	0	4	0.55
系统变革 System change (42,5.80%)	机制建立	17	23	2	5	16	3.17
	部门协调	13	19	2	7	10	2.62
合计 Total		24	724	37	131	556	100.00

3.3 Z维度:政策效力分析

基于PMC指数模型,计算24项宅基地盘活利用政策的政策效力,并绘制PMC曲面图,结果如表6、图3所示。结果显示:

1)宅基地盘活利用政策整体设计较为合理,政策效力较高,表现良好。政策样本的PMC指数集中在6.6~8.4,平均分达7.34。其中,P17得分最高(8.50),P24得分最低(5.09)。依据等级划分标准,研究样本中无完美类政策,优秀类、良好类政策分别为15、9个,从纵向层次看,按照政策平均效力大小排序依次为中央>省级>市县。中央和省级政策均为优秀类,其中,中央政策PMC指数为8.38,省级政策平均得分为8.27,最低分为8.05。市县作为盘活利用工作的具体执行者和管理者,其政策平

均得分为7.09,最高分为8.86,最低分为5.09,有9个市县得分低于7分;从横向层次看,东部地区政策平均得分为7.37,西部、中部、东北地区的政策效力平均得分分别为7.31、6.95、5.67。地区之间的政策效力差异较大,部分市县的政策效力存在较大提升空间。从政策质量和回应力度指数来看,政策质量指数和回应力度指数平均分分别为3.28和4.06,分别对应优秀类和完美类。其中,政策质量指数的完美类、优秀类、良好类政策分别为5、10、9个,政策回应力度指数的完美类和优秀类政策分别为14和10个,且中央和省级的政策质量指数和回应力指数均高于市县政策。结果与政策效力结果保持一致。说明各地政策普遍围绕盘活利用的关键问题和实际需求,做出了较好的政策设计和政策回应。

表6 本研究24项宅基地盘活利用政策效力分级结果

Table 6 Effectiveness classification of the 24 revitalization and utilization of rural residential land policies in this study

政策等级 Policy level	PMC	Q_p	R_p
完美 Perfect		P1、P2、P4、P5、P17	P1、P2、P3、P4、P5、P6、P9、P10、P11、P16、P17、P19、P20、P21
优秀 Excellent	P1、P2、P3、P4、P5、P6、P9、P10、P11、P13、P17、P18、P19、P20、P21	P3、P6、P8、P9、P10、P11、P13、P18、P19、P20	P8、P12、P13、P14、P15、P18、P22、P23、P24
良好 Good	P7、P8、P12、P14、P15、P16、P22、P23、P24	P7、P12、P14、P15、P16、P21、P22、P23、P24	

2)宅基地盘活利用政策在政策主体、政策保障、政策性质等方面尚有较大提升空间。从PMC曲面来看,PMC曲面普遍呈现为不规则曲面,说明政策普遍存在结构性失衡,且不同地区凹陷处也有所差异。结合PMC指数,发现政策工具、政策功能、政策评价等变量的得分普遍较高,说明盘活利用政策普遍覆盖的功能较为全面、使用的政策工具比较广泛、评价较高;政策性质、政策主体、保障措施等变量得分普遍较低,是PMC曲面的主要凹陷区,也是政策效力的共性制约因素。其中,政策主体的平均分为0.22,表明政策发文部门较为单一,进一步说明宅基地盘活利用的部门协同理念有待加强;保障措施的平均分为0.52,反映政府对宅基地盘活利用的资金、政策、金融等方面支持还有待提升。从不同区域来看,中央政策在政策主体、政策保障等方面存在缺陷,省级政策主要在政策主

体、政策保障、政策性质等方面有待提升,市县政策在政策主体、政策性质、政策保障方面均存在缺陷,东部和中部还在政策客体上存在缺陷,西部和东北地区则分别在政策时效、政策工具有待改进。

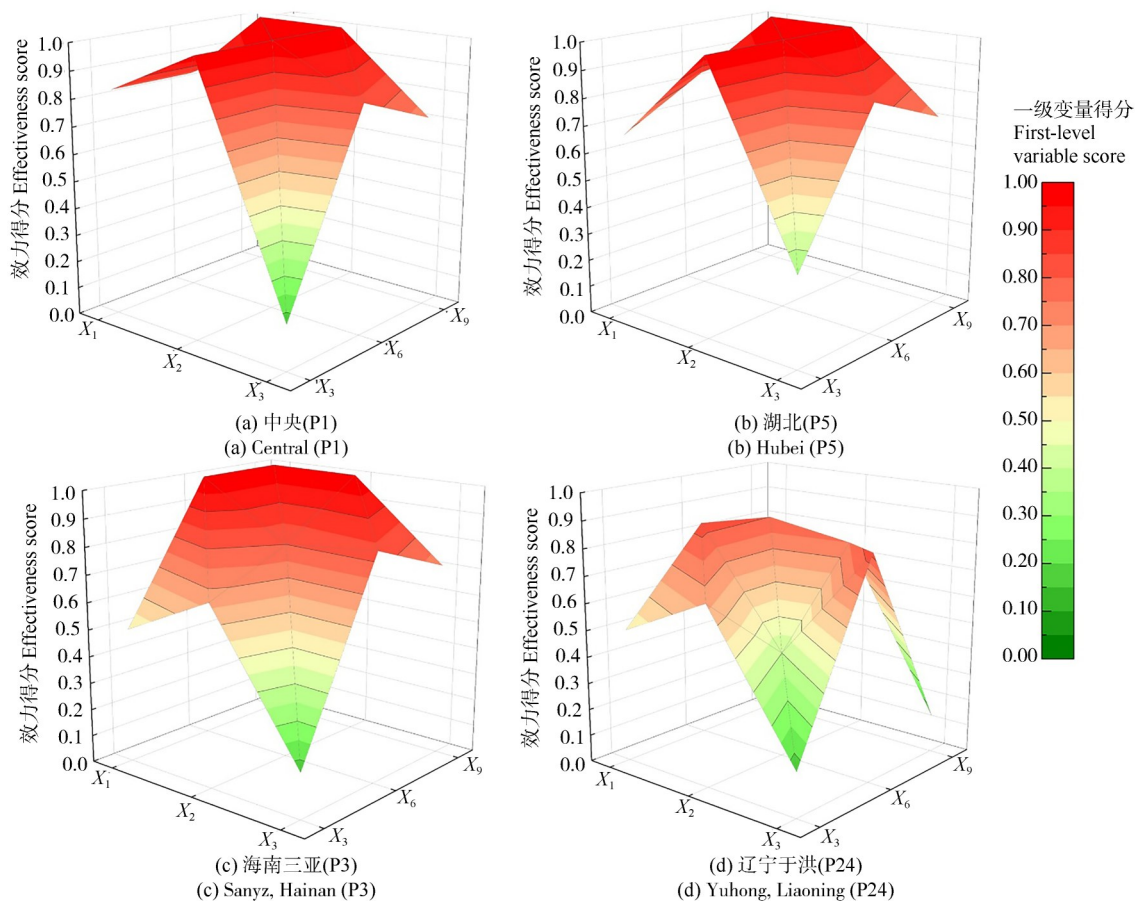
为更加全面评价政策效力,基于代表性、典型性等原则,对政策样本作进一步筛选,分别从中央、省级和市县各选择1、1、2项纲领性政策。最终选取中央(P1)、湖北(P5)、海南三亚(P6)、辽宁于洪(P24)4项具有代表性的政策,结合PMC曲面图(图3)进一步分析如下:

中央(P1)PMC指数为8.38,该政策的凹陷主要集中在政策主体和政策保障2方面:在政策保障上缺少基础建设、监督检查等内容;政策主体单一,发文部门仅为农业农村部,但实际工作中,盘活利用工作涉及多个部门的职能,单一发文主体可能影响政策效力的提升。如P1提出要做好村庄规划编

制、房地一体的宅基地使用权确权登记颁证等基础工作。对此,2019年以来,自然资源部等部门先后出台多项推动村庄规划编制和宅基地确权颁证工作的政策^①,一定程度上为宅基地盘活利用工作奠定了基础,但受制于部门协作机制缺位、宅基地监管职能不明等原因,不同部门之间的政策合力有待提升。

湖北(P5)PMC 指数为 8.38,效力较高。该政策的凹陷处集中在政策主体、政策性质、政策保障 3

方面。其在政策性质上缺少描述性和试验性的内容;在政策主体上虽然涵盖了农业农村、发改等部门,但缺少自然资源等主管部门,这可能会导致宅基地盘活利用在用地政策等方面受到一定限制;在政策保障上缺少示范试点、监督检查等内容。在该政策的指引下,2024 年,湖北省随州市曾都区盘活利用闲置宅基地 768 亩,拆迁腾退宅基地 810 块,盘活利用民房 2025 间,为乡村全面振兴提供了要素保障^②。



因篇幅所限,仅展示 4 项具有代表性政策的 PMC 曲面图。

Due to space limitations, only PMC surface diagram of four representative policies are displayed.

图 3 宅基地盘活利用政策 PMC 曲面图

Fig. 3 PMC surface diagram of the revitalization and utilization of rural residential land policy

海南三亚(P6)PMC 指数为 7.68,该政策的凹陷处集中在政策性质、政策时效、政策保障等方面,其在政策性质上却缺少描述性、预测性和试验性等

内容;在政策时效上缺少长期规划的内容;在政策保障上缺少示范试点、监督检查等内容。从成效来看,目前三亚市农村出租屋达到 4.67 万间,出租率

①如中央农办 农业农村部 自然资源部 国家发展改革委 财政部关于统筹推进村庄规划工作的意见(农规发[2019]1号)、自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知(自然资发[2023]109号)、自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知(自然资发[2024]1号)等

②湖北随州:唤醒“沉睡”宅基地 绘就乡村振兴新图景(http://hb.china.com.cn/2025-03/10/content_43047540.htm)

达到了75%,出租收入达1.2亿元^①。

辽宁于洪(P24)PMC得分为5.09,PMC曲面的曲折程度明显,说明其一级变量相对差距较大,其在政策性质、政策主体、政策工具、保障措施等处存在明显凹陷。其政策性质上缺少描述、支持、预测的内容;在政策主体上缺少自然资源等其他主体,政策主体较为单一;在政策工具上缺少了激励、象征和劝诫、能力建设3类工具;在政策保障上仅提供了宣传引领措施,缺少了资金支持等保障措施。从成效来看,于洪区共流转宅基地1458宗,用于发展民宿等项目^②。

3.4 X、Y和Z三维综合分析

运用桑基图展示不同政策的目标、工具、效力之间的关系,结果如图4所示。其中,目标维度主要关注政策涉及的政策目标类型数量,工具维度主要关注政策使用的命令、象征和劝诫等工具类型的数量,效力维度主要关注政策处于优秀还是良好等级。

综合目标、工具和效力3个维度来看,大部分政策的内容设计较为全面,整体水平较高。各地政府通过“目标统领—复合工具—效力辐射”的传导机

制,构建涵盖宏观、中观和微观层级的政策目标体系,实施复合型政策工具组合,持续提升政策效力,改善政策质量。具体来看,政策目标和政策工具之间,对于政策目标涵盖广的政策,其更倾向于采用多样化的政策工具,而政策目标集中于特定层面的政策则采用相对单一的政策工具;政策工具和政策效力之间,政策工具类型的多样性有助于政策效力的提升,如对于采用了5类政策工具的16项政策中,有13项政策的效力为优秀,而采用了4类和2类工具的政策分别有2、0项政策的效力达到优秀;政策目标和效力之间,涉及1、2、3个目标的政策分别有0、1、12项政策的效力达到了优秀,说明若政策目标设定相对全面,有助于提升其政策效力。与此同时,从不同级别政策来看,不同层级的盘活利用政策在目标设定、工具选择和政策效力方面均呈现较强的耦合协调特征,这一特征在中央和省级的盘活利用政策中表现更为突出。今后各地在制定或调整盘活利用政策过程中,均可借助“目标—工具—效力”框架,通过系统性的制度设计,提升政策质量,推动政策有效落地。

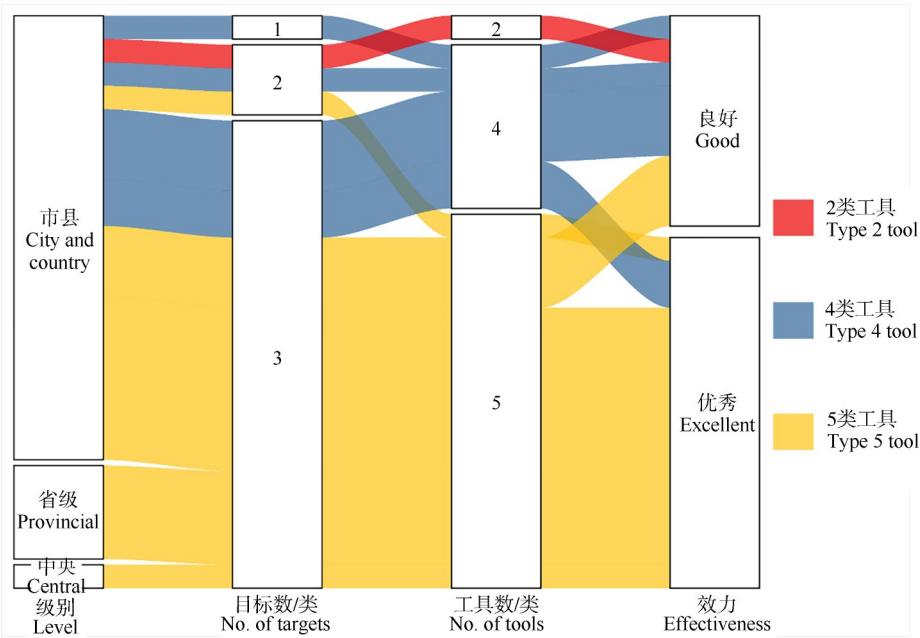


图4 宅基地盘活利用政策三维分析

Fig. 4 Three-dimensional analysis of the revitalization and utilization of rural residential land policy

①海南三亚:建设乡村新“四市”开创增收新篇章(https://agri.hainan.gov.cn/hnsnyt/ywdt/zwdt/202411/t20241125_3773514.html)
②于洪区:着力推进城乡发展一体化在乡村振兴中实现新突破(https://www.syyh.gov.cn/xwzx/mtjj/202310/t20231016_4543048.html)

4 结论与启示

4.1 结论

为优化宅基地盘活利用政策,提升政策设计质量,通过构建“目标—工具—效力”三维分析框架,运用文本分析、PMC指数模型等方法,对筛选获得的24项涉及中央、省级、市县不同层级的宅基地盘活利用政策文本进行量化评价。主要结论如下:

1)在政策目标上,主要聚焦于规范宅基地盘活利用、探索盘活利用有效路径等微观目标,政策目标在富民强村、乡村振兴等中宏观层面的引导作用还有待加强。

2)在政策工具上,总体上以命令类、象征和劝诫类工具为主,激励和系统变革两类工具使用有待提升。不同层级的政策工具侧重点有所差异,中央政策以指导服务、政策建设为主,省级政策侧重使用规划规范、宣传引导、政策建设等工具,市县则注重使用规划规范、宣传引导工具。

3)在政策效力上,盘活利用政策整体效力较高,表现良好,中央和省级政策效力高于市县政策。在政策主体、政策保障、政策性质等方面还存在一定提升空间,且地区之间的政策效力差异较大。

综合目标、工具和效力来看,大部分政策的内容设计都较为全面,整体水平较高。盘活利用政策在目标设定、工具选择和政策效力之间呈现耦合协调的特征。今后,各地在制定盘活利用政策过程中,应综合考虑“目标—工具—效力”之间的联系,以推动政策落地见效。

4.2 启示

基于上述结论,提出3点政策建议如下:

1)优化政策目标设计,以宅基地盘活利用赋能乡村振兴。各地应结合乡村振兴、城乡融合等宏观战略,充分考虑宅基地盘活利用和乡村振兴的联动效应,重点引导地方政府优化政策目标设计,构建宅基地盘活利用政策的多元化目标体系。坚持稳妥有序推进的原则,按照“先行先试、分级推进”的工作思路,引导各地有序开展宅基地盘活利用工作,探索农民合法拥有的闲置宅基地和农房通过出租、入股等方式盘活利用的有效形式,以宅基地盘活利用支持乡村产业发展

2)综合运用多元措施,形成政策工具合力。综合运用命令、象征和劝诫等5类政策工具,优化政策

工具运用比例,完善宅基地盘活利用政策的作用路径,形成适合各地实际需求的闲置宅基地盘活利用的政策工具组合。既要加大象征和劝诫、能力建设、激励等政策工具的所占比例,避免过度依赖命令类政策工具,以持续优化盘活利用的外部环境,不断提升村集体等主体盘活利用闲置房地资源的能力;又要鼓励各地丰富宅基地盘活利用所需的保障措施,尤其注重加大资金投入、优惠措施、金融服务、完善基础设施、试点示范、表彰奖励等政策工具的运用。

3)逐步提升政策效力,放大政策对盘活利用的积极影响。重视盘活利用政策的描述性、预测性作用,推动农业农村、自然资源等部门在掌握底数的基础上,明晰盘活利用工作的行动方向和路径。逐步提升盘活利用政策的时效性,保持政策延续性。坚持强化部门协作思维,通过建立跨部门协调机制、明确部门权责边界、搭建部门间数据共享机制等,整合部门力量。以政策高质量落地推动宅基地盘活利用工作。

此外,今后研究中应继续优化政策量化的变量维度和样本的丰富度,尤其对地区间宅基地盘活利用政策做进一步的比较分析,并结合典型案例和定量方法,探讨政策对盘活利用工作实际效力的影响。

参考文献 References

- [1] 张清勇,刘守英.宅基地的生产资料属性及其政策意义:兼论宅基地制度变迁的过程和逻辑[J].中国农村经济,2021(8):2-23
Zhang Q Y, Liu S Y. The nature and institutional changes of rural homesteads in China: The origin, distinctions, and policy implications [J]. *Chinese Rural Economy*, 2021(8): 2-23 (in Chinese)
- [2] 周静.农村宅基地的闲置与转型方向[J].中国农业大学学报:社会科学版,2023,40(2):176-189
Zhou J. The idleness and transformation direction of rural homestead[J]. *Journal of China Agricultural University: Social Sciences*, 2023, 40(2): 176-189 (in Chinese)
- [3] 谢孟,范胜龙,李亚博.乡村重构背景下建瓯市宅基地变化仿真与模拟[J].中国农业大学学报,2024,29(7):209-221
Xie M, Fan S L, Li Y B. Simulation and modeling of changes in residential base in Jian'ou City under the background of rural reconstruction[J]. *Journal of China Agricultural University*, 2024, 29(7): 209-221 (in Chinese)
- [4] 魏后凯,姜长云,孔祥智,张天佐,李小云.全面推进乡村振兴:权威专家深度解读十九届五中全会精神[J].中国农村经济,2021(1):2-14
Wei H K, Jiang C Y, Kong X Z, Zhang T Z, Li X Y. Pushing forward rural revitalization in an all-round way: An in-depth interpretation by authoritative experts of the spirit of the fifth plenary session of the 19th central committee of the communist party of China[J]. *Chinese Rural*

- Economy*, 2021(1): 2-14 (in Chinese)
- [5] 任育锋, 王玉庭, 李哲敏, 赵子娟. 中国农村宅基地资源时空分布及利用特征[J]. 中国农业大学学报, 2020, 25(10): 175-186
Ren Y F, Wang Y T, Li Z M, Zhao Z J. Spatial and temporal distribution and utilization characteristics of rural homestead resources in China[J]. *Journal of China Agricultural University*, 2020, 25(10): 175-186 (in Chinese)
- [6] 王丽萍. 公共政策比较及其政治学学科意义[J]. 经济社会体制比较, 2022(2): 170-178.
Wang L P. Comparative public policy and its implications for political science[J]. *Comparative Economic & Social Systems*, 2022(2): 170-178 (in Chinese)
- [7] 农业农村部. 关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知[EB/OL]. [2024-03-18]. https://www.moa.gov.cn/nygbg/2019/201910/202001/t20200109_6334695.htm
Ministry of Agriculture and Rural Affairs. Notice on actively and steadily carrying out the work of rural idle homestead and idle housing revitalization and utilization [EB/OL]. [2024-03-18]. https://www.moa.gov.cn/nygbg/2019/201910/202001/t20200109_6334695.htm (in Chinese)
- [8] 陆铭, 贾宁, 郑怡林. 有效利用农村宅基地: 基于山西省吕梁市调研的理论和政策分析[J]. 农业经济问题, 2021(4): 13-24
Lu M, Jia N, Zheng Y L. For efficient use of rural homesteads: a theoretical and policy analysis based on cases from Lvliang, Shanxi[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2021(4): 13-24 (in Chinese)
- [9] 张军涛, 张世政. 中国农村宅基地管理政策扩散特征及其效应: 基于379份政策文本的量化分析[J]. 世界农业, 2021(1): 88-98, 130
Zhang J T, Zhang S Z. The diffusion characteristics and effects of China's rural homestead management policy: A quantitative analysis based on 379 policy documents[J]. *World Agriculture*, 2021(1): 88-98, 130 (in Chinese)
- [10] 李梦娜. 农村宅基地政策范式演变和发展趋势: 基于1949年以来的政策文本分析[J]. 四川行政学院学报, 2022(2): 94-104
Li M N. Evolution and development trend of rural homestead policy paradigm: Based on the analysis of policy texts since 1949[J]. *Journal of Sichuan Administration Institute*, 2022(2): 94-104 (in Chinese)
- [11] 牛文涛. 百年来农村宅基地制度变迁的中国逻辑[J]. 贵州师范大学学报: 社会科学版, 2024(6): 12-24
Niu W T. The Chinese logic of the rural homestead system transformation over the past 100 years[J]. *Journal of Guizhou Normal University: Social Sciences Edition*, 2024(6): 12-24 (in Chinese)
- [12] 卢照地, 张正峰, 冀增胜. 基于政策建模一致性指数模型的宅基地管理政策量化评价[J]. 中国土地科学, 2021, 35(10): 115-124
Lu Z D, Zhang Z F, Ji Z S. Quantitative evaluation of rural residential land management policies based on PMC-index model[J]. *China Land Science*, 2021, 35(10): 115-124 (in Chinese)
- [13] 刘润秋, 余超. 基于二维分析框架的农村宅基地退出政策工具优化研究[J]. 农村经济, 2020(9): 34-41
Liu R Q, Yu C. Optimization of policy tools in the withdrawal of rural homestead based on the two-dimensional analytical framework[J]. *Rural Economy*, 2020(9): 34-41 (in Chinese)
- [14] 牛星, 万东婷, 吴冠岑. “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[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2022, 23(3): 60-70
Niu X, Wan D T, Wu G C. Policy quantitative analysis of homestead system reform under the framework of “target-tool”: Take 15 pilot regions as examples[J]. *Journal of Hunan Agricultural University: Social Science*, 2022, 23(3): 60-70 (in Chinese)
- [15] 吕晓, 薛萍, 牛善栋, 彭文龙. 县域宅基地退出的政策工具与实践比较[J]. 资源科学, 2021, 43(7): 1307-1321
Lv X, Xue P, Niu S D, Peng W L. Comparative study on policy tools and practice of homestead withdrawal at the county level[J]. *Resources Science*, 2021, 43(7): 1307-1321 (in Chinese)
- [16] 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
Song M, Yang Z W, Hu Y G. Evaluation of the policy ontology of rural residential land utilization and management reform: Taking the first 14 pilot areas as samples[J]. *Reform of Economic System*, 2021(3): 86-93
- [17] 姚怡帆, 张相, 叶中华. 目标-工具-效力: 中国数字政府建设政策的三维图景[J]. 管理评论, 2024, 36(5): 248-259
Yao Y F, Zhang X, Ye Z H. Objective-tool-effectiveness: A three-dimensional picture of digital government construction policies in China[J]. *Management Review*, 2024, 36(5): 248-259 (in Chinese)
- [18] Cutcher L, Ormiston J, Gardner C. “Double-taxing” indigenous business: Exploring the effects of political discourse on the transfer of public procurement policy[J]. *Public Management Review*, 2020, 22(9): 1398-1422
- [19] 熊亚超, 张长立, 祁慧. 基于“工具-目标-效力”的中国资源型城市转型政策量化研究[J]. 干旱区资源与环境, 2023, 37(7): 9-18
Xiong Y C, Zhang C L, Qi H. Quantitative study on the policies for resource-based city transition in China based on “tool-target-effectiveness”[J]. *Journal of Arid Land Resources and Environment*, 2023, 37(7): 9-18 (in Chinese)
- [20] 匡兵, 卢新海, 陈丹玲. 基于内容分析法的中国耕地轮作休耕政策工具选择研究[J]. 中国土地科学, 2018, 32(11): 30-36
Kuang B, Lu X H, Chen D L. Research on policy tool choices on crop rotation and fallow of cultivated land in China based on content analysis method[J]. *China Land Science*, 2018, 32(11): 30-36 (in Chinese)
- [21] 林国栋, 吕晓, 牛善栋. “政策路径-政策工具-政策评价”框架下的中国黑土地保护政策文本分析[J]. 资源科学, 2023, 45(5): 900-912
Lin G D, Lv X, Niu S D. Analysis of China's black soil protection policy text under the framework of “policy path-policy tools-policy evaluation”[J]. *Resources Science*, 2023, 45(5): 900-912 (in Chinese)
- [22] Rothwell R, Zegveld W. An assessment of government innovation policies[J]. *Review of Policy Research*, 1984, 3(3-4): 436-444
- [23] 潘丹, 唐静, 杨佳庆, 陈襄. 1978—2018年中国农村环境管理政策演进特征——基于206份政策文本的量化分析[J]. 中国农业大学学报, 2020, 25(6): 210-222.
Pan D, Tang J, Yang J Q, Chen H. Evolution of rural environmental management policies from 1978 to 2018: Based on 206 policy documents quantification[J]. *Journal of China Agricultural University*, 2020, 25(6): 210-222 (in Chinese)
- [24] 彭纪生, 仲为国, 孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效: 基于创新政策的实证研究[J]. 管理世界, 2008(9): 25-36.
Peng J S, Zhong W G, Sun W X. The measurement and the coordinated evolution of policies, and economic performance: A case study on the policy for innovation[J]. *Management World*, 2008(9): 25-36 (in Chinese)
- [25] Estrada R M A. Policy modeling: Definition, classification and evaluation[J]. *Journal of Policy Modeling*, 2011, 33(4): 523-536
- [26] Kuang B, Han J, Lu X H, Zhang X P, Fan X Y. Quantitative evaluation of China's cultivated land protection policies based on the PMC-index

- model[J]. *Land Use Policy*, 2020, 99: 105062
- [27] 陈萌萌, 韩青. 基于“工具-目标-效力”的中国耕地抛荒治理政策量化研究[J]. *资源科学*, 2025, 47(2): 359-372
- Chen M M, Han Q. A quantitative study on the policies for cultivated land abandonment governance in China based on the framework of “tool-target-effectiveness”[J]. *Resources Science*, 2025, 47(2): 359-372 (in Chinese)
- [28] 韩璐, 吴昊, 鲍海君. 基于多源流理论的国土空间规划政策评估: PMC指数模型及其应用[J]. *中国土地科学*, 2023, 37(1): 10-19
- Han L, Wu H, Bao H J. Evaluation on territorial space planning policy based on multiple-streams theory: PMC index model and its application[J]. *China Land Science*, 2023, 37(1): 10-19 (in Chinese)
- [29] 孙怡平, 蔡银莺, 谢晋. 基于PMC指数模型的耕地保护补偿政策量化评价[J]. *干旱区资源与环境*, 2024, 38(12): 1-12
- Sun Y P, Cai Y Y, Xie J. Quantitative evaluation of farmland protection compensation policy based on PMC index model[J]. *Journal of Arid Land Resources and Environment*, 2024, 38(12): 1-12 (in Chinese)
- [30] 邓翔, 彭杰. 基于文本挖掘的低碳试点政策量化评估[J]. *资源科学*, 2023, 45(3): 652-667
- Deng X, Peng J. Quantitative evaluation of pilot low-carbon policies based on text mining[J]. *Resources Science*, 2023, 45(3): 652-667 (in Chinese)

责任编辑: 杨爱东



第一作者简介: 徐世豪, 博士研究生, 现就读于中国农业科学院农业信息研究所。硕士和学士均毕业于浙江工商大学。博士期间曾获得一等学业奖学金、中期考核优秀等。先后参加中国农业科学院创新工程项目(CAAS-ASTIP-2024-AII)和中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题。参加第八届土地政策 SSCI 期刊联合国际学术会议和第二十一届全国高校土地资源管理院长(系主任)联席会暨 2024 年中国土地科学论坛并进行分会场汇报。博士研究生期间以第一作者在《世界农业》上发表论文。对宅基地制度改革和国土空间治理领域有浓厚兴趣。



通讯作者简介: 李哲敏, 管理学博士, 二级研究员, 博士生导师, 全国农业科研杰出人才, 享受国务院政府特殊津贴。现任中国农业科学院研究生院副院长、纪委书记。主要从事农业农村信息监测、分析与预警等研究。主持和参加了国家科技支撑重点项目、农业部 948 项目、科技部基础性和社会性公益专项、基础条件平台项目、农业部专项、国际合作项目等 40 余项。在《中国农村观察》、《农业经济问题》、《农业技术经济》、*Sensors and Actuators B: Chemical* 等期刊发表学术论文 80 余篇, 其中 SCI/EI 收录的论文 23 篇; 参与出版《农产品市场价格传导机制研究》等专著编写 7 部; 获中国农业科学院科技进步一等奖 1 项、北京市科技进步三等奖 3 项, 中华农业科技奖一等奖 1 项、三等奖 1 项; 参与获得实用新型专利 20 个; 参与起草并颁布实施的国家标准 2 项、农业部行业标准制定 2 项。