

“目标—工具”视角下宅基地“三权分置”研究

——基于政策文本的内容分析和定量分析

向超 温涛 任秋雨¹

【摘要】：“三权分置”是乡村振兴视阈下宅基地改革的核心政策。从政策科学与工具视角对宅基地“三权分置”政策进行研究，在主体逻辑上可以深化政策识别传导功能，在实施逻辑上则有益于优化工具技术方案。从“目标—工具”视角分析19份宅基地“三权分置”政策文本，结果表明宅基地“三权分置”政策在工具运用层面存在环境型政策工具运用过溢、供给型政策工具运用稳定、需求型政策工具运用弱势、政策工具与政策目标的匹配精准度不高等问题。未来的政策工具运用应从政策科学的角度优化工具配置，从目标理性的角度加强“目标—工具”匹配程度，以最终推进宅基地“三权分置”多重目标的实现。

【关键词】：宅基地“三权分置” 政策工具 目标—工具 内容分析

【中图分类号】：F301.0 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000—8691（2021）02—0136—09

“三权分置”最初在承包地改革中得以体现，实践经验和现实需要迫使宅基地“三权分置”被提上日程。宅基地制度脱胎于计划经济，面对市场经济的快速发展，宅基地制度中诸多方面均呈现出不适应经济社会发展的状态。一户多宅¹、面积超标^②、闲置粗放利用^③及宅基地隐性交易^④等问题催生了宅基地“三权分置”改革。宅基地“三权分置”提出以来，中央出台多项政策文件助推这一改革，与此同时，学界关于宅基地“三权分置”改革领域的研究也不断增多。经济学、法学、政治学和社会学等学科的学者们对宅基地“三权分置”改革贡献诸多智识，或从实证视角求证宅基地“三权分置”对农房闲置治理之目标达成程度^①，或从规范视角探讨宅基地“三权分置”改革成果的入法路径^②，或运用制度经济学的解释工具梳理宅基地“三权分置”的制度要素。^③现有研究对宅基地“三权分置”肇端于政策、适法于文本并落地于实践具有不可取代的意义。然应注意的是，宅基地“三权分置”作为乡村振兴战略、新型城镇化战略中关键性一环，其本身是政策的产物，其目标实现亦仰赖于政策工具的有效实施。拘囿于当下学科视野既不利于宅基地制度改革的决策优化和目标实现，亦在一定程度上阻滞了政策科学的体系化发展，因此，有必要从宅基地“三权分置”政策工具本身作体系化研究。

当试图评估宅基地“三权分置”政策实施效果时，需要一个逻辑起点。政策工具是宅基地“三权分置”实现的基本构成要素，也是联结政策目标的纽带与桥梁。有鉴于此，本文基于政策目标层面与政策工具层面的二维分析框架，对与宅基地“三权分置”相关的政策文本及法律修订进行量化编码和分析，并结合分析结果提出宅基地“三权分置”政策目标实现的工具优化方案。

一、宅基地“三权分置”政策工具的分析框架

“政策工具是实现特定政策目标的一系列机制、手段、方法与技术。”^④实践中，政府为了实现政策目标，必须要借助一定

¹作者简介：向超，男，西南大学社会政策与法律研究中心副主任，农林经济管理博士后研究人员，主要从事农村土地法制研究。

温涛，男，西南大学副校长，教授，博士生导师，主要从事农村经济、农村金融研究。

任秋雨，男，西南大学社会政策与法律研究中心助理研究员，主要从事经济法、政策科学研究。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“农村金融市场‘精英俘获’困境破解与包容性成长研究”（项目号：71773099）的阶段性成果

的政策工具。应然层面，政策目标对政策工具的选择具有指引作用。政策工具的选择准度与适用力度决定了政策目标的实现维度与程度。本文选取政策目标与政策工具为宅基地“三权分置”政策分析的基本维度，并以此建构二维分析框架。其中，Y维度是政策目标维度，代表宅基地“三权分置”所欲实现的政策目标；X维度是政策工具维度，代表本文所择定的政策工具类型及次级政策工具。

（一）X 维度：政策工具维度

自 20 世纪 80 年代兴起以来，政策工具研究已经得到包括公共管理学、经济法学、法政策学等学科领域的青睐。“政策工具研究的首要问题是要对一系列政策工具进行有效识别，也就是政策工具的划分和归类。”^⑥现阶段，关于政策工具类型的研究已经较为系统和成熟，罗斯威尔（Rothwell）和赛格菲尔德（Zegveld）以政策工具影响层面为标准将政策工具分为环境型、供给型和需求型三种，^⑥该种分类得到了学界的广泛认可。借助已有研究成果，本文将宅基地“三权分置”政策工具分为环境型政策工具、供给型政策工具和需求型政策工具，并以政策工具为基础拟定宅基地“三权分置”次级政策工具含义及类型（见图 1）。择定该类型作为研究标准的理由有三：一是该种分类的次级政策工具发展更加系统、区分度更高，有利于对政策文本进行精准分析和编码。二是该种分类在已有的农村土地制度政策工具研究先例中适用效果较好。^⑦三是该种分类明确了环境型政策工具的间接影响作用，利于分析宅基地“三权分置”政策实现路径中政府、社会、农民等主体的参与作用。

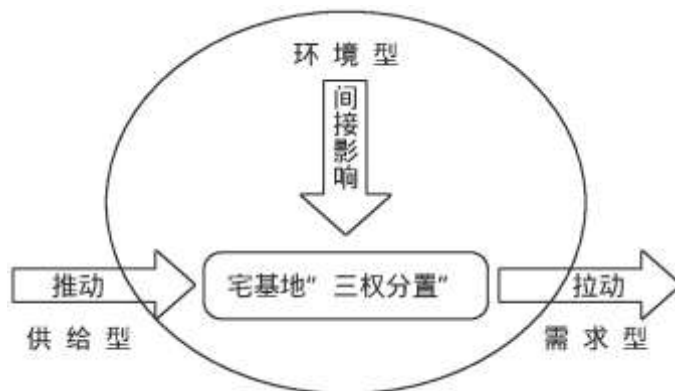


图 1 宅基地“三权分置”政策工具作用图

（二）Y 维度：政策目标维度

政策工具与政策目标的关联模糊性在诸多领域得到了检验。^①但就宅基地“三权分置”政策工具与政策目标是否匹配的问题，却少有追问。基于对政策文本的内容分析，将目标与工具比喻为“靶镖”关系，政策目标实现难易程度又体现为“中心—外围”关系。以此为基础，笔者将宅基地“三权分置”的政策目标层次化为直接目标、间接目标和远景目标（见图 2）。宅基地制度本身是兼具财产性和社会保障性的复合体，而当前因社会保障性显现有余而财产性发挥不足为人诟病。因此，从解决问题的角度出发，盘活闲置宅基地，发挥其财产功能应成为宅基地“三权分置”的直接目标。土地制度改革的底线思维又指向于“户有所居”，据此，笔者将居住权保障设置为间接目标。“探索宅基地‘三权分置’是因为良好的宅基地产权结构是推进新型城镇化战略和实现乡村振兴战略的基础性制度。”^②宅基地“三权分置”在《实施乡村振兴战略的意见》中首次提出，宅基地改革即与乡村振兴战略协同关系浑然天成，改革之目标亦需要服从和服务于乡村振兴战略要求。^③因此将实现乡村振兴、城乡融合发展作为远景目标符合国家顶层设计需要。综上所述，宅基地“三权分置”直击农民财产利益追求，保底维护农民居住权利，最终致力于实现乡村振兴、城乡融合协调发展的三环政策目标体系得以证成。

（三）基于目标—工具的二维分析框架

本文以政策工具类型与政策目标拟定为基础，对 19 份宅基地“三权分置”政策文本进行归类整理和判断分析，形成宅基地“三权分置”政策二维分析框架（见图 3）。其中，X 轴为政策工具的类型化划分，Y 轴为宅基地“三权分置”政策目标的层次划分。在本分析框架中，政策工具的选择配置体现了政策制定主体对各环目标的偏好程度，当政策工具集中于某层次政策目标时，则认为该政策偏向于或优先于实现该环目标。政策工具的作用存在类型差异与个性差异，环境型政策工具旨在营造良好政策环境和市场环境，对实现政策目标发挥间接影响作用，供给型和需求型政策工具对政策目标起到直接推动和拉动作用。由此，可以作出如下的应然性判断：致力于实现直接目标的政策工具配置，供给型和需求型政策工具理应起主导作用；相应的，间接目标与远景目标在整体上则应基于次级政策工具的功能特性来配置工具体系。

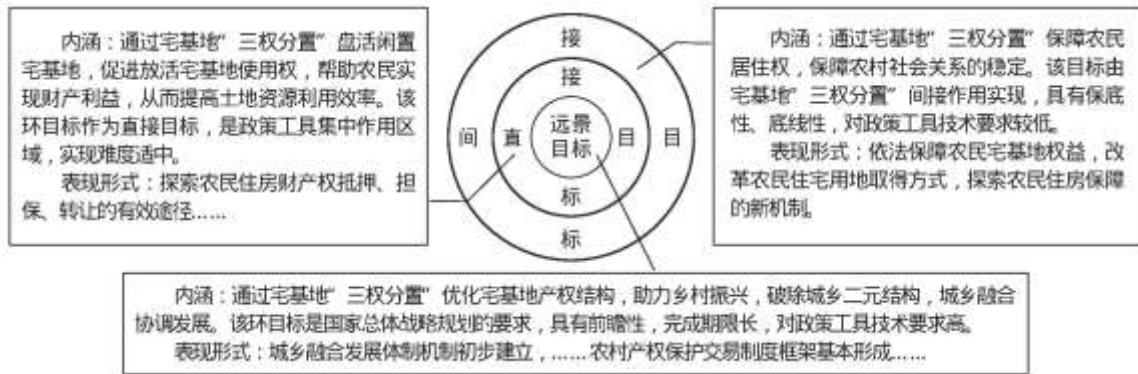


图 2 宅基地“三权分置”政策目标靶环图与基本内涵

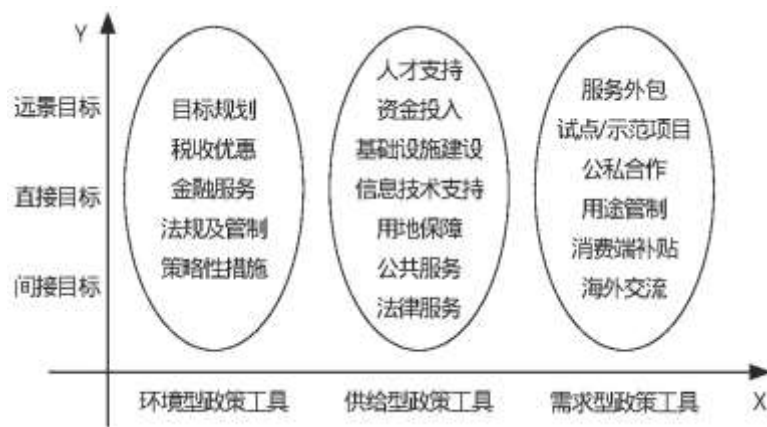


图 3 宅基地“三权分置”政策的二维分析框架

（四）样本选择与内容编码

综合考虑研究主题及政策实施范围，为确保政策文本选取系统准确性，在选取过程中坚持以下三个原则：一是全面性原则。“完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”^①，这虽是宅基地“三权分置”首次在 2018 年中央一号文件中被提出，但在此之前已有多项政策文件致力于推动宅基地“三权分置”。因此，本文选取了从 2015 年中央一号文件发布以来到“十四五”规划发布期间涉宅基地“三权分置”的政策文本，尽力重现宅基地“三权分置”政策衍生过程。二是相关性原则。在政策文本选取时坚持以实质内容为标准，体现为围绕宅基地“三权分置”政策实现及宅基地使用权、农民住房财产权实现的法律文本和政策文件。三是权威性原则。注重发文单位权威性，所遴选的政策文本为中共中央以及

全国人民代表大会、全国人大常委会、国务院及其组成部门所发文件。以此确定 19 个基础研究样本，并对其按照“政策编号——具体条款”的形式进行编码。具体操作为：（1）按照政策文本施政时间顺序进行一级编码；（2）对政策文本中符合政策工具类型划分的具体条款进行依次编号作为二级编码。如编码“15-5”表示编号为“15”的《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》政策文本中“有序开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范”的条款内容。以此类推，最终形成宅基地“三权分置”政策文本的内容分析单元编码表。

二、基于二维分析框架的宅基地“三权分置”政策检视

（一）政策工具维度分析

通过对 19 份宅基地“三权分置”政策文本内容分析可知，当前宅基地“三权分置”的政策工具体系已初步形成，政策工具的使用类型也涵盖了环境型、供给型、需求型政策工具，并相应致力于实现宅基地“三权分置”多环目标。然而，通过比较分析可以发现，虽然政府在宅基地“三权分置”中投入了大量政策工具，但政策工具系统性仍待加强，结构分布呈现出典型的“圈层”形态。另外，次级政策工具内部结构亦存在一定程度的失衡。

第一，环境型政策工具运用过溢，政策工具落地可操作性欠佳。环境型政策工具在整个政策工具体系中占比 46.9%，处于“圈层”形态的中心部分，存在使用过溢的可能。这反映了我国政府致力于为宅基地“三权分置”营造良好外部环境的初衷。在该类型政策工具中，法规及管制、目标规划两个次级政策工具的使用频率引人注目，分别在环境型政策工具中占比为 29.3% 和 24%。

这表现出政府在政策工具选择过程中的经验导向，也彰显了宅基地“三权分置”政策法定的特征。然法规及管制在工具层面多表现为负向激励政策，虽然可以对某些宅基地问题起到及时有效的遏制作用，但却与宅基地“放活”利用的发展方向难以耦合，更无法从根本上起到治理作用。目标规划的高频使用符合人们对国家政策在整体布局层面的期待，能在宏观层面发挥政策引领及目标明确作用，但在微观层面存在落地实践操作难度大的困境。^①而税收优惠在整个环境型政策工具中的占比最低，为 6.7%。税收优惠的可操作性强，对激励各主体参与宅基地“三权分置”具有积极作用，应予重视。

第二，供给型政策工具运用稳定，多元化政策工具供给待加强。统计结果显示，供给型政策工具在整个政策工具体系中占比为 34.4%，在三种类型政策工具中处于居中的位置。34.4% 的占比反映了供给型政策工具在宅基地“三权分置”政策工具体系中运用相对稳定。就各次级政策工具的配置而言，存在以下问题：其一，次级政策工具配置协调性仍显不足。

资金投入在供给型政策工具中居于首位，占比为 20%，人才支持和信息技术支持相对于其他供给型政策工具处于劣势，占比仅为 10.9% 和 7.3%。尽管政府在宅基地“三权分置”中投入了大量资金，能保证改革的物质基础。但人才支持和信息技术支持的低投入将在一定程度上导致“木桶效应”的出现，从而影响政策工具效率和政策结果实现。其二，次级政策工具对未来发展需求回应不足。随着宅基地“三权分置”深入推进，各主体对信息平台和数据建设的需求将持续增加，信息数据将成为宅基地市场中主要竞争方向，而信息技术支持占比仅 7.3%，反映出政府对政策工具配置缺乏前瞻性。

第三，需求型政策工具运用弱势，次级政策工具使用明显失衡。需求型政策工具致力于拉动宅基地“三权分置”市场发展，降低市场不确定性，相对于环境型政策工具，其作用更加直接便捷。^②但通过可以发现，需求型政策工具在整个政策工具体系中占比仅 18.7%，明显低于环境型政策工具和供给型政策工具，处于“圈层”形态的边缘。需求型政策工具的弱势运用会抑制市场需求导向，进而影响宅基地使用权市场的建设效率和建设效果。

从需求型政策工具内部结构来看，试点/示范项目这一政策工具得到了施政主体的青睐，在整个需求型政策工具中占比 60%。农户参与意识、改革配套服务体系等层面都处于模糊建构阶段，需要大量试点进行经验探索，同时，试点/示范项目的频繁使用也压缩了其他需求型政策工具的适用空间，这在后期应当予以修正。相比之下，公私合作及服务外包两项政策工具的运用则明

显不足，在需求型政策工具中占比分别为 13.3%和 6.7%。这限制了公私合作和服务外包在拉动社会主体加入市场方面的作用，与宅基地“三权分置”放活使用权、实现财产权的目标不符。

（二）政策目标维度分析

政策目标是政策工具选择的根本方向 and 标准，政策工具是从政策目标到政策结果的关键介质。政策目标为政策工具规定了方向，更为政策工具提供了有效性评判标准。因此，政策工具的选择需因应政策目标的路径需要。本框架下，则需研判政策目标的复合性、多重性乃至发展性问题，遵从直接目标、间接目标和远景目标的客体维度，从工具主义视角去研判目标—工具之匹配性与协同性。

在对政策工具类型分析的基础上，融合三重政策目标维度的分析，得到如下页图 4 所示的统计结果：在整个政策工具体系中，偏好于实现直接目标的政策工具多达 86 条，占政策工具总数的 53.8%；偏好于实现间接目标的政策工具有 39 条，占比 24.4%；偏好于实现远景目标的政策工具为 35 条，占比 21.8%。横向来看，超过一半的政策工具在选择时更倾向于实现盘活闲置宅基地、实现农民财产利益，从而提高土地资源利用效率的直接目标。

这符合了宅基地使用权市场建设作为宅基地“三权分置”主阵地的定位，但与此同时也表现出阶段性特征，缺乏对宅基地“三权分置”多重复合目标实现的体系考虑。纵向来看，环境型政策工具运用频繁，在所选取的政策文本中运用达 75 次，占政策工具总数的 46.9%。其中，目标规划、法规及管制得到了更多的运用。虽然环境型政策工具可为相关市场主体及宅基地使用权市场提供有利发展环境，然过度倚重将不利于激发农户积极性及宅基地市场创新。

简言之，目前，囿于政策目标的多重性，政策工具在运用上与政策目标之间并不完全匹配，甚至存在某种程度的“错位”。环境型、供给型、需求型政策工具均有利于实现宅基地“三权分置”目标，但各类规制工具的功能特性有所不同。在实现居住权保障的间接目标环节，环境型政策工具运用占比达 53.8%，更多的表现为目标规划、策略性措施等工具形态。

这一方面与宅基地“三权分置”的实施阶段有关，另一方面受制于当前对于居住权保障在方案上尚无共识，体现为在需求与供给层面无法形成有效的工具形式。例如，实践中“撤村并居”“合村并居”政策执行异化严重，赶“农民上楼”被社会所诟病。在实现盘活宅基地发挥财产功能的直接目标环节，各类政策工具运用达 86 条，表明直接目标是宅基地“三权分置”政策关注的重点。

盘活宅基地发挥财产功能本质上来讲是市场化手段的追求目标，环境型政策工具对于形塑市场环境具有重要作用。但也应当注重在环境塑造过程中对市场“造血”机制的培育，因此，以供给和需求为导向的政策工具理应协同运用。另外，政策实现本身是政治理性到技术理性的转化，直接目标往往是政绩考核的关键指标，在这个层面要防范政府失灵及寻租问题。

在实现乡村振兴、城乡融合发展的远景目标环节，供给型政策占主导，环境型工具其次，较少运用需求型工具。而在次级工具形式上更多体现为资金技术与服务支持以及目标规划。这表明在实现乡村振兴、城乡融合发展的远景目标过程中，当前的政策体系更加重视供给侧改革，以便推动农业农村优先发展。从结果导向的路径来讲，当下对政策成效下定论还为时尚早，但是，因应政策目标的多维特征，兼顾各种工具类型、采取多元化的政策工具组合则是十分必要的。

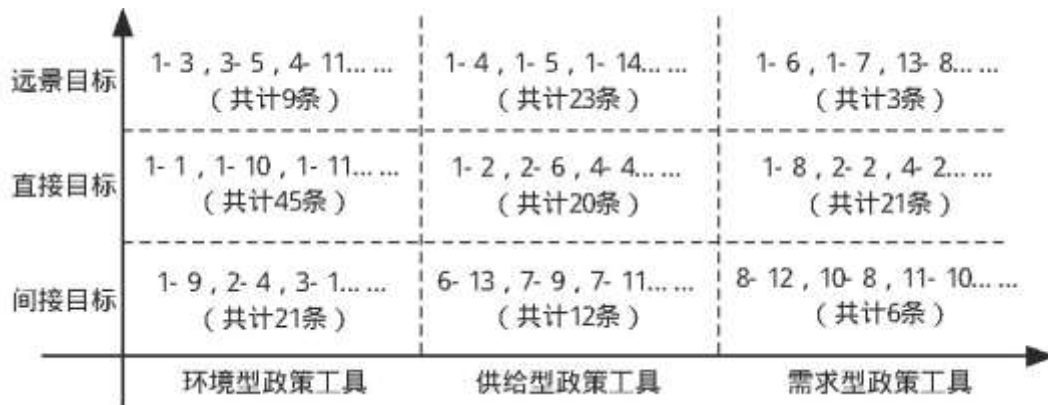


图4 宅基地“三权分置”政策工具二维分布图

三、宅基地“三权分置”政策目标实现的工具优化方案

宅基地“三权分置”政策目标的多重性要求单个政策工具至少应对一个政策目标产生直接作用，除此之外，实现多重目标还要求政策工具之间紧密联系，进行有效搭配或耦合。^①在宅基地“三权分置”中，政策目标呈环状发展，政策工具以功能秉性为标准而类型化，政策目标的实现依赖于政策工具的合理选择与配置。从政策科学与目标理性角度出发，提升工具与目标的匹配度即是提高政策工具靶向精准度的过程。从路径上讲，则需加强对政策工具之间协调性与互动性研究，凝练各政策工具功能优势，建立政策工具间组合补充的原则和体系，以克服单个政策工具局限，实现政策工具系统联动。^②

（一）政策科学视角下的工具选择与运用

其一，适当弱化环境型政策工具的运用，优化次级政策工具组合配置。审视可以发现，对于“三权分置”下的宅基地受让主体，环境型政策工具的选择与配置并不“友好”。此种重管制（抑制）的政策工具与“三权分置”下“盘活宅基地”的政策目标背道而驰。对此，一方面应减少环境型政策工具整体运用频次，为供给型政策工具和需求型政策工具留出使用空间。法规及管制、目标规划这两项政策工具在环境型政策工具中最受施政主体青睐，高频率的使用不可避免的带来了这两项政策工具因重复而低效，因此需要纠正施政主体路径依赖及行为偏好。

置于宅基地改革领域，则体现为沿袭、具化《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》所确立的宅基地盘活价值取向：“探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式；探索实行有偿使用制度；探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地；发挥农民自治组织的民主管理作用”。

另一方面，出于对政策投入与产出均衡性的考虑，应减少该工具类型中次级政策工具的平移性、重复性使用，以优化环境型政策工具内部结构。“目标规划”工具需要在政策演化与更新中进行因应性的革新，并进行适当反向评估。如果目标在既定政策下已经实现，则目标应当更正，如果目标尚未实现，则应保留或更具化以利于实现。另外，通过对环境型政策工具内部组成的分析可以发现，施政主体在环境建设过程中规范性有余、激励性有限。应适当减少“抑制”类政策工具的运用频率，在法律和政策许可范围内增加税收优惠、金融服务等“激励”类政策工具的使用，促进宅基地市场发展。

其二，稳定使用供给型政策工具，强化使用人才支持及信息技术支持。稳定使用供给型政策工具应从两方面发力：第一，稳定供给型政策工具在整个政策工具体系中的使用占比，不过溢不缺位，保障供给型政策工具对政策目标的回应；第二，稳定法律服务等有效工具的使用力度，因应宅基地“三权分置”过程中多重主体风险识别能力之差异。^①在宅基地使用权市场化改革目标下，宅基地用益将涉及多种争议类型。

法律服务工具的配置既要下沉到宅基地用益的农村场域，又需要提升《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》等法律的规范功能，统一司法裁判立场。如《土地管理法》第62条是否具备“宅基地使用权不可转让”的解释能力至今尚无定论，而《民法典》第363条采用援引性规定，同样致使宅基地使用权流转至今尚无封闭的法律解释体系，“盘活”下的抵押问题更是适法无门，相关立法需要进一步协同。

另一方面，在稳定使用供给型政策工具的基础上，还应强化人才支持和信息技术支持对宅基地“三权分置”的供给。宅基地产业作为农地用益形式的重要补充，需要满足个性化市场的需求，人才支持工具既具备市场主体培育功能，还裨益于产业创新和市场发展。而信息技术的应用可以实现土地信息数据的聚合作用，能有效降低各主体的信息获取成本，提升宅基地流转过程中的政府监管效率。

其三，增加使用需求型政策工具，促进次级政策工具组合发力。需求型政策工具目前处于弱势运用状态，仅“试点/示范项目”工具得到10次以上运用。对需求型政策工具的重视不足将损害政策工具组合发挥共时互动作用。一方面，应在整体上增加需求型政策工具的运用比例，发挥需求型政策工具的拉动作用。另一方面，应在需求型政策工具内部以工具特性为依据展开工具组合与配置。第一，“补贴”工具具有较强辐射性和带动性，对宅基地市场培育意义重大，应在相对重视的情况下适当延长。第二，制定包容性的宅基地规划管控措施。

柔性适用《土地管理法》第4条、《民法典》第362条用途管制规则，放开宅基地经营性用途之禁令。宅基地使用权向经营性、复合性用途转化是趋势，亦是“放活”的重要形式。对宅基地用途管制之适用可包容性解释为公法与私法两个层面：即公法层面符合土地利用规划和安全合法经营要求，私法层面避免破坏相邻关系。第三，合理增加服务外包、消费端补贴、海外交流等政策工具形式，引导社会主体自觉参加改革，顺势减轻政府压力。并适时压缩试点/示范项目使用数量，打造高质量示范项目，注重后期试点示范经验的推广。

（二）目标理性为追求的工具选择与配置

第一，加强对基本政策工具的研究，优化政策工具应用体系结构，降低政策工具属性的模糊性，破除工具本身阻力。政策工具选择并非是一个纯技术的行为过程，它蕴含着权利（力）博弈、过程理性与结果可接受性等多个环节，而上述环节程序理性的客体指向即是政策工具本身。供给型与需求型政策工具对政策目标的实现具有直接推动和拉动作用，环境型政策工具则表现为间接影响作用。通常情况下，施政主体在选择政策工具的过程中忽视了对基本政策工具的区分，对政策工具的选择或基于传统，或基于经验的猜测。⁽¹⁾

宅基地“三权分置”是对宅基地基本制度的变革，在政策创设或施政初期则重在塑造政策实施的主客观环境，这需要环境型政策工具的运用在整体上前置于供给型与需求型，这在各个文件中的目标规划和相应法律的修订中得到了印证。⁽²⁾相应地，置于次级政策工具层面，工具的优化配置仍是基本原则。不同政策工具具有不同的特征标准、适用范围及效用，在选择和运用上亦有所不同和侧重。⁽³⁾因此，应明晰各级各项政策工具的内涵、特性和功能优势及限度，降低惯性思维在选择工具过程中的参与度，形成清晰化的政策工具选择谱系图。需要指出的是，宅基地“三权分置”政策实施过程中所运用的政策工具并非固定不变，这些工具及组合需要随宅基地“三权分置”的实践深入而及时调整、修改、补充和更新，以适应改革的新阶段、新环境和新目标。⁽⁴⁾

第二，改变施政主体固化观念，引导施政主体深入认知政策目标，破除观念阻力。⁽⁵⁾政策工具的选择是施政主体主观能动性的结果，它蕴含着施政主体对各级政策目标的偏好，也隐含了施政主体在长期施政过程中形成的固化观念。从统计结果看出，大量政策工具被运用在实现宅基地财产功能的直接目标中，这反映施政主体对经济效益的偏好。从政策衍生视角来看，政策目标在很大程度上是“自下而上”的工具选择和配置。此种价值传播路径所构造的政策形态在主体认知与应然目标层面容易形成鸿沟，并造成政策执行偏差。因此，在主体层面，施政主体应在横向上作好沟通与协调，纵向上减少代理环节。在目标层面，应

基于政策实施阶段对政策目标进行具体化的分析和安排，降低认知误差。

第三，客观认识政策环境的作用，促进政策工具随环境更新而优化。传统工具途径从严格的“目标—手段”理性角度看待政策工具的选择，这种途径认为政策工具的选择与环境背景不存在任何关系。^⑥但有越来越多的研究证明，政策环境对工具与目标的匹配度具有重要影响。特别是在政策工具的选择经历了从技术理性到政治理性的转变之后，政治环境在政策选择过程中的参与度逐渐变高。复杂的政策工具应用背景和环境因素促使着政府必须审慎选择政策工具。例如宅基地“三权分置”实践中，余江区根据当地社会经济发展水平、资源禀赋条件和社会环境等实际情况，实现了政策工具的有效组合以及政策工具的特征、作用和功能与政策环境的耦合。^⑦因此，施政主体在对政策工具选择的过程中，融合对政策环境的客观分析，并在原有政策环境发生变化后适时更新政策工具的配置，“目标—工具”的匹配精准度才能有所提高。

从研究深化的方向看，未来的研究可以尝试从历时性的视角展开分析，以判断当前宅基地“三权分置”政策工具运用侧重是否有效匹配了政策的阶段性目标。此外，还应加强政策工具应用的实证研究，避免政策目标到工具的配置成为抽象的逻辑游戏，以体现出政策工具应有的实践品性。

注释：

1 有学者调研发现，海南省拥有两处以上宅基地的农户比例高达 32.7%。参见余敬、唐欣瑜：《实然与应然之间：我国宅基地使用权制度完善进路——基于 12 省 30 个村庄的调研》，《农业经济问题》2018 年第 1 期。

2 据 2017 年数据，广东湛江宅基地违法用地达 2479 宗，违法用地面积达 909.27 亩，违法宗数和面积分别占全市违法总量的 80%和 48%。参见胡新艳、罗明忠、张彤：《权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望》，《农业经济问题》2019 年第 2 期。

3 据国家自然资源部统计，全国至少有 7000 万套农房和 3000 万亩宅基地处于闲置状态。参见常钦：《让闲置农房成为促农增收的“黄金屋”》，《人民日报》2018 年 7 月 8 日，第 10 版。

4 调研发现，全国 28 个省的 334 个县市所下辖的 840 个乡镇中的 1083 个自然村中，42.9%的村庄存在宅基地使用权买卖的情况，70%以上的城郊农村存在宅基地使用权买卖的情况。参见王崇敏：《论我国宅基地使用权制度的现代化构造》，《法商研究》2014 年第 2 期。

5 郭君平、仲鹭勃、曲颂、谭清香：《宅基地制度改革减缓了农房闲置吗？——基于 PSM 和 MA 方法的实证分析》，《中国农村经济》2020 年第 11 期。

6 靳相木、王海燕、王永梅、欧阳亦梵：《宅基地“三权分置”的逻辑起点、政策要义及入法路径》，《中国土地科学》2019 年第 5 期。

7 胡新艳、罗明忠、张彤：《权能拓展、交易赋权与适度管制——中国农村宅基地制度的回顾与展望》，《农业经济问题》2019 年第 2 期。

8 吕志奎：《公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角》，《太平洋学报》2006 年第 5 期。

9 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》，《农业经济问题》2020 年第 10 期。

10 Roy Rothwell and Walter Zegveld, *Reindustrialization and Technology*, London:Logman Group Limited, 1985, pp. 83-104.

11 刘润秋教授将该种分类用于研究宅基地退出政策,分析宅基地退出政策工具的优化路径。林耀奔等学者将该种分类用于研究耕地占补平衡制度,分析该制度存在供给侧、环境侧政策工具过溢和需求侧政策工具缺位的问题。匡兵等学者运用该种类型政策工具研究耕地轮作休耕政策,为耕地轮作休耕政策完善与优化提出建议。参见刘润秋、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》,《农村经济》2020年第9期;林耀奔、叶艳妹:《基于政策工具视角的中国耕地占补平衡制度分析》,《农村经济》2019年第5期;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》,《中国土地科学》2018年第11期。

12 耿旭、喻君瑶:《政策工具一定会服务于政策目标吗——基于23份省级主体功能区政策文本的分析》,《甘肃行政学院学报》2018年第6期。

13 钱龙、高强、陈会广:《论宅基地“三权分置”的权属特征及目标指向——兼与承包地“三权分置”比较》,《农村经济》2020年第1期。

14 房建恩:《乡村振兴背景下宅基地“三权分置”的功能检视与实现路径》,《中国土地科学》2019年第5期。

15 《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发[2018]1号)。

16 钮钦:《中国农村电子商务政策文本计量研究——基于政策工具和商业生态系统的内容分析》,《经济体制改革》2016年第4期。

17 周博文、张再生:《基于政策工具视角的我国众创政策量化分析》,《西南大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

18 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》,《农业经济问题》2020年第10期。

19 徐媛媛、严强:《公共政策工具的类型、功能、选择与组合——以我国城市房屋拆迁政策为例》,《南京社会科学》2011年第12期。

20 例如,有学者研究证实土地流转对于农户来说是复杂性决策行为,农户参与土地经营权市场需要较高的社区环境和信息要求。参见杨卫忠:《农村土地经营权流转中的农户羊群行为——来自浙江省嘉兴市农户的调查数据》,《中国农村经济》2015年第2期。

21 顾建光:《公共政策工具研究的意义、基础及层面》,《公共管理学报》2006年第4期。

22 赵泉民:《观念力量与制度建构:新中国农地制度改革的思想进路》,《云南社会科学》2020年第3期。

23 向超、张新民:《土地经营权市场准入规制的制度检视与路径优化》,《商业研究》2019年第11期。

24 唐庆鹏、钱再见:《公共危机治理中的政策工具:型构·选择及应用》,《中国行政管理》2013年第5期。

25 耿旭、喻君瑶:《政策工具一定会服务于政策目标吗——基于 23 份省级主体功能区政策文本的分析》,《甘肃行政学院学报》2018 年第 6 期。

26 丁煌、杨代福:《政策工具选择的视角、研究途径与模型建构》,《行政论坛》2009 年第 3 期。

27 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》,《农业经济问题》2020 年第 10 期。