

崔春红,宋冠呈,陆剑峰,等. 基于 S-CAD 方法的县域农村宅基地制度改革试点评估——以江苏省昆山市为例[J]. 江苏农业科学,2024,52(11):273-277.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2024.11.036

# 基于 S-CAD 方法的县域农村宅基地制度改革试点评估 ——以江苏省昆山市为例

崔春红<sup>1</sup>, 宋冠呈<sup>2</sup>, 陆剑峰<sup>3</sup>, 李 柯<sup>3</sup>, 朱大威<sup>4,5</sup>

(1. 南京农业大学, 江苏南京 210095; 2. 南京农业大学金融学院, 江苏南京 210095; 3. 江苏省昆山市农业农村局, 江苏昆山 215300;

4. 江苏省农业科学院农业经济与发展研究所, 江苏南京 210014; 5. 江苏省农村产权流转交易研究会, 江苏南京 211899)

**摘要:**宅基地制度改革是推动乡村振兴和建设农业强国的重要抓手和引擎,科学、系统地评估宅基地改革试点成效,对于优化完善政策、深入推进改革具有重要意义。以江苏省昆山市为例,在实地获取各类宅基地改革资料、多层次开展半结构访谈的基础上,选择 S-CAD 方法评估宅基地改革试点成效,基于政府视角,对宅基地改革政策的受众、工具、逻辑、因果开展一致性、充要性、依赖性分析。结果表明,昆山市宅基地改革工作逻辑思维清晰,改革举措和预期目标一致性较强;设计科学合理,每项改革举措均发挥支撑作用;汇聚改革合力,并形成各方利益主体共同推动改革的良好局面,取得了预期成效,并形成了宅基地改革的“昆山样本”。根据评估结果,凝练出宅基地改革中找准改革方向、坚持因地制宜、尊重农户意愿、强化风险管控、发挥协同效应等经验启示,以期为其他内类地区开展宅基地改革提供借鉴。

**关键词:**宅基地;改革;S-CAD;评估;经济发达地区;经验启示;昆山

**中图分类号:**F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2024)11-0273-05

理顺农村土地关系,是促进乡村高质量发展的重要抓手<sup>[1]</sup>;盘活农村闲置宅基地,是推动乡村振兴的重要引擎<sup>[2]</sup>。一方面,许多农村居民进城买房或向集中安置小区动迁,农村出现较多闲置农房和闲置宅基地<sup>[3]</sup>;另一方面,发展农业产业、乡村旅游、文化康养等新产业,紧缺配套建设用地,两者矛盾非常突出。目前,我国城镇化率突破 65%,且仍在不断推进,农村常住人口逐年减少,但宅基地用地规模居高不下,土地利用粗放浪费。农村宅基地制度是我国特殊国情下的一项独有制度设计<sup>[4]</sup>。近年来,中央农村会议、中央一号文件等重要文件和会议均强调推进农村宅基地改革,并特别突出宅基地“三权分置”、自愿有偿退出、有偿使用、改革试点、确权登记等工作。社会各界对农村宅基地制度改革关注更加强烈,研究也更加深入,思路也更加开

放<sup>[5-7]</sup>。近十几年以来,我国各地区从未停止过探索宅基地改革,纷纷选择多个试点探索宅基地制度改革的有效实现路径,形成了各具特色的做法和经验<sup>[8]</sup>。科学系统地评估宅基地改革试点成效,对于优化完善政策、深入推进改革具有重要意义。尽管众多学者在农村宅基地研究领域取得了丰硕的研究成果,但由于宅基地制度改革是深化农村改革的一个深水区,因此仍然存在相对涉足较少的研究地带。如现有研究中较少见到对宅基地改革试点成效开展评估的研究,在一些有限的相关研究中,侧重于简单的宏观比较或具体的案例分析,仅有个别学者基于科学系统的政策评估工具开展宅基地改革成效评估研究<sup>[9-10]</sup>,并进行开拓性探索,宅基地改革成效评估相关研究尚需要进一步引向深入。我国幅员辽阔,不同经济发展水平地区的农业农村发展情况迥异。在经济发达地区,城乡建设用地资源更加紧缺,农村人口就业具有本地化、非农化特征,宅基地的财产属性逐渐占据主导地位<sup>[11]</sup>,农民更有意愿盘活闲置宅基地进而获得资产性收入<sup>[12]</sup>。如何有效利用经济发达地区的条件优势,破解农村土地资源利用不充分、城乡发展不平衡等难题,非常值得研究与思考。本研究基于对江苏省昆山市

收稿日期:2023-12-08

基金项目:国家社会科学基金(编号:18BJY125);江苏省社科应用研究精品工程课题(编号:20SYC-107)。

作者简介:崔春红(1975—),男,江苏东台人,博士,主要从事管理学、污染生态学研究。E-mail:hcui@njau.edu.cn。

通信作者:朱大威,硕士,研究员,主要从事农村经济研究。E-mail:judeway@163.com。

的调研,引入 S-CAD 方法作为政策评估工具,开展宅基地改革成效评估研究,凝练改革探索的经验启示,旨在为激活乡村资源要素、推动城乡融合发展提供借鉴。

## 1 方法选择与数据来源

### 1.1 方法选择

目前主流的政策评估方法分为两大学派,分别是渐进派和理性派。S-CAD 方法最早是由梁鹤年提出的<sup>[13]</sup>一种政策效果评估方法,该方法吸收上述两大学派的优点,为政策评估工作建立逻辑体系和思维框架,并得到迅速推广应用<sup>[9]</sup>。目前,S-CAD 方法已被应用于信息管理、土地管理、PPP 模式、农村改革等政策评估<sup>[10]</sup>。因此,本研究选择 S-CAD 方法评估宅基地制度改革试点成效。

S-CAD 方法站在主导主体的立场,对政策的受众、工具、逻辑、因果开展一致性、充要性、依赖性分析。第一,农村改革涉及政府部门、村集体、农户等多方主体利益,每个主体的关注视角和立场存在分歧,因此首先须要确定主导观点方,即从哪一方的立场出发进行评估。第二,从主导观点方的视角提炼开展改革试点工作的立场、目标、策略、预期等政策要素。第三,开展政策实施前的一阶段评估,分析其一致性、充要性、依赖性。第四,开展政策实施后的二阶段评估,根据改革试点实施后的调研资料分析改革成效。第五,对比改革试点前后的评估结果,总结出改革的经验启示。

### 1.2 研究区域概况

江苏省不仅是经济强省,还是农业大省<sup>[14]</sup>,近年来农村改革工作十分活跃。昆山市位于江苏省东南部,是我国最富庶的地区之一,连续 18 年经济总量位于全国百强县之首,2022 年国内生产总值(GDP)突破 5 000 亿元。工业增加值占 GDP 的 52.2%,已发展到工业化中后期阶段。一般公共预算收入 430 亿元,位居全省第一。居民人均可支配收入 70 269 元,位居全省县级市第二。农村居民人均可支配收入 44 583 元,位居全省县级市第二,高出全省平均水平 56.5%、全国平均水平 121.4%,城乡居民收入比为 1.80:1,是全国城乡居民收入差距最小、农民收入最高的城市之一。2019 年以来,昆山市分别入选国家级和江苏省宅基地改革试点<sup>[15]</sup>。与欠发达地区相比,昆山市宅基地改革形成的机制、制度、模式、经验可为经济发达地区土地改

革提供参考借鉴,相关做法可先行在我国东部经济发达地区推广复制,继而在更大范围内推广应用。

### 1.3 数据来源

笔者所在课题组先后多次前往昆山市调研宅基地改革试验相关的政策文件、实施方案、工作总结、宣传报道等资料,对政府部门管理人员、村干部、农户进行半结构访谈和座谈会交流。

## 2 应用 S-CAD 方法评估昆山市宅基地改革成效

### 2.1 提炼政策要素

本研究以昆山市宅基地制度改革试点为评估对象,相关改革试点政策由昆山市自主探索制定实施,因此将主导观点方设定为昆山市政府。

根据 S-CAD 方法的逻辑框架,提炼出昆山市宅基地改革的立场、目的、措施、预期结果等政策要素(图 1)。在昆山市政府的主导观点下,基于保障和维护农民宅基地权益(V1)、加强农村土地资源节约集约利用(V2)的立场,以实现宅基地“三权分置”(G1、G2、G3)为目标,通过认定宅基地资格权(S1)、构建宅基地使用权流转体系(S2)、完善宅基地所有权行使机制(S3)、多元化盘活利用(S4)、赋予金融功能(S5)、宅基地退出(S6)、改革利益共享(S7)等措施,旨在为乡村振兴提供新动能(ER1)、形成可推广复制的改革成果(ER2)。

以昆山市为例,围绕宅基地改革重点开展 7 个方面的改革探索。一是探寻保障农户宅基地资格权的路径。推进宅基地资格认定标准制定工作,以户为单位认定宅基地资格权。通过支持农民房屋翻建、规划建设农民公寓和集中住宅小区、货币安置补偿等多种方式,保障农民住房需求。二是构建宅基地使用权流转体系。将宅基地使用权流转方式细分为出租、入股联营、继承、互换、转让等,确定各类转让方式的条件和程序,拓展江苏省农村产权交易信息服务平台农村宅基地流转交易功能,提升宅基地使用权流转的规范性和合法性。三是完善宅基地所有权行使机制。将宅基地所有权确权到农村集体经济组织<sup>[16]</sup>,由农村集体经济组织代表集体行使宅基地所有权。由农村集体经济组织成立宅基地议事会,在村级宅基地管理工作中行使研究讨论、调解矛盾等功能。四是探索宅基地盘活利用机制。以推进昆山市锦淀周一体化和“两湖两线”跨域示范区建设为契机,依托闲置宅基地资源和乡村独特的自然和人文环境,发展“吃、游、住、娱、购、

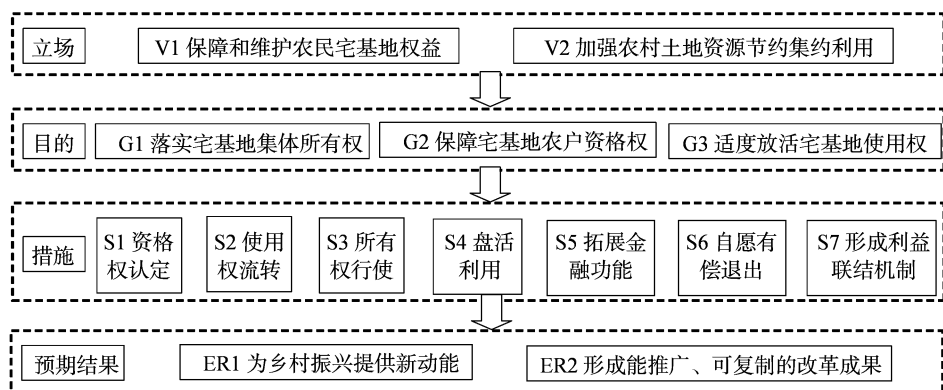


图1 宅基地改革试点政策的 S-CAD 逻辑结构分析

健”功能于一体的乡村特色综合体,积极发展其他新产业新业态。五是拓展宅基地使用权的金融功能。通过对宅基地使用权流转发放交易鉴证书,引导金融部门开发宅基地信贷业务,拓宽宅基地的融资通道。探索宅基地抵押物处置机制,建立宅基地抵押融资风险补偿基金,降低抵押风险。六是摸索宅基地退出的有效路径。在实行分区最低定价机制的基础上,在各方自愿的前提下,农村集体经济组织依法、有偿收储农民闲置宅基地,相关利益方共同讨论商定宅基地退出条件。探索多元化的宅基地退出补偿方式,如资金、城市或农村住房、股份、社保、就业安置等。七是探索宅基地盘活利用的利益联结机制。探索宅基地有偿使用,将宅基地及农房使用权流转收益分为农房使用权流转收益和宅基地使用权流转收益,前者归农户所有,后者由集体经济组织成员共同享有,由村集体经济组织和农户共同分配,重点用于宅基地退出、闲置宅基地盘活利用、农村公共设施和公益事业发展等。

## 2.2 一阶段评估

**2.2.1 一致性分析** 在昆山市宅基地改革工作中,各政策要素之间有较强的逻辑关系。通过宅基地资格权认定,有助于保障宅基地农户资格权,从而保障和维护农民宅基地权益,形成能推广、可复制的改革成果。通过构建宅基地使用权流转体系,可以促进放活宅基地使用权,保障和维护农民宅基地权益、加强农村土地资源节约集约利用,为乡村振兴提供新动能。通过完善宅基地所有权行使机制,强化农民维护宅基地权益的组织保障,进而直接显化村集体的宅基地所有权,形成改革成果。探索宅基地盘活利用机制,可以促进农村土地的高效利用,放活经营主体的宅基地使用权,为乡村振兴提供土地资源支撑。拓展宅基地使用权的金融功能,

有助于维护农民土地权益和土地集约化利用,丰富宅基地使用权的利用方式,推动乡村振兴并形成改革成果。摸索宅基地退出的有效路径,可以使农民实现宅基地的财产权益,为农村土地高效利用提供契机,农户宅基地资格权未受到影响、使用权得以放活,与乡村振兴和改革成果有一致性关系。探索宅基地盘活利用的利益联结机制,是维护农民和村集体宅基地权益的落脚点,是宅基地“三权”(G1、G2、G3)共同作用下的成果,是乡村振兴和改革成果的一致目标。

**2.2.2 充要性分析** 昆山市宅基地改革过程中选择各政策要素的理由均是充分必要的,任意删除其中之一均不能顺利实现改革目标。在改革立场方面,保障和维护农民宅基地权益(V1)和加强农村土地节约集约利用(V2)是宅基地改革的基本出发点,是昆山市政府作为政策主导方行使管理职责的落脚点,宅基地改革涉及多方主体利益,V1主要考虑作为宅基地资格权方农民的立场,V2则兼顾作为宅基地所有权方(村集体)、使用权方(经营者)、管理者(政府)的立场。在改革目的方面,宅基地“三权分置”是国家农村“三块地”改革的另一重大制度创新,落实所有权、保障资格权、放活使用权是宅基地改革探索的顶层政策设计目标,其中G1是宅基地制度的基础和前提,G2是宅基地改革的关键点和难点,关乎农户的切身利益,G3是宅基地改革的突破口和抓手,三者有机联系、缺一不可。在改革举措方面,S1~S7是为了实现改革目标的细化手段,每项改革举措均具有精准和具体的改革目标指向,对实现改革目标有不可或缺的支撑作用,以宅基地退出为例,如果不采取改革措施,就会导致一部分宅基地仍然延续无序、闲置状态,农村土地得不到节约集约利用,农民宅基地财产权益无法实现,进而

无法促进乡村振兴并取得改革成果。在预期结果方面,ER1 体现了宅基地改革的现实作用,可以提供乡村发展动能、推动乡村振兴;ER2 体现了宅基地改革的示范作用,可以形成制度性成果,更大范围地推广应用。

2.2.3 依赖性分析 宅基地改革工作依赖于政府部门、村集体、农户、社会资本等各方利益群体的共同推动。其中,上级政府部门是昆山市宅基地改革的监督管理方和政策指导方,近年来中央一号文件和江苏省委一号文件均多次鼓励推动宅基地改革探索,昆山市相关改革在未突破宅基地管理“底线”和“红线”的情况下,得到了上级政府部门的支持和肯定。昆山市政府是此项改革的主导方,昆山市具有很好的经济社会发展基础,迫切期望通过宅基地改革盘活农村闲置土地,进而推动城乡融合和乡村振兴。农户、村集体分别作为宅基地的资格权方和所有权方,通过宅基地改革获得宅基地盘活利用的自主经营收益、入股分红收益、集体经济发展红利、村庄美化提升等利益,具有支持宅基地改革的内在驱动力。社会资本被引入成为盘活闲置宅基地的使用权方,将资本、建设、经营、人才等优势与宅基地改革相融合,获得宅基地的经营收益,是推动宅基地改革的外部力量。各级政府部门、村集体、农户、社会资本等多方主体形成利益共同体,合力推动宅基地改革探索。

## 2.3 二阶段评估

2.3.1 激活了沉睡资源 改革试验以来,昆山市盘活利用闲置宅基地和农房 1 300 余宗,其中第三方开发民宿、农家乐等经营利用 260 余宗,2022 年以来退出宅基地 645 宗,并通过置换商品房或给予货币补偿等方式保障了退出农民的居住权益。探索完成了全国首笔“区块链+闲置住宅”交易,并试点开展宅基地互换、宅基地转让,进一步放活了宅基地权能,释放了宅基地财产红利。积极盘活乡村闲置宅基地,涌现出金华村菁华民宿、祁浜村“年代秀”、淀山湖镇“拾柒·隐”等一批精品民宿,打造出周庄镇和尚明甸村乡村特色综合体。通过宅基地制度改革,使农村闲置宅基地及农房活起来、流起来、顺起来,乡村资源变资产、资产变资金有了稳定的通道。

2.3.2 实现了利益共享 农村集体经济组织作为此项改革的重要利益方,按一定标准收取宅基地管理费用,由集体经济组织成员共同享有宅基地增值收益。按照“取之于民,用之于民”的原则,收取的费

用重点用于宅基地退出、闲置宅基地盘活利用、农村公共设施和公益事业发展等,进而保障农户利益。

2.3.3 创新了盘活模式 依托各乡(镇)、村的实际情况,探索不同路径的宅基地盘活模式,形成了农宅合作社、村集体主导开发、村企合作联建、以房解困、乡村特色综合体等一批宅基地盘活利用模式,为全面盘活利用农村闲置宅基地资源打好样板。

2.3.4 构建了制度体系 构建宅基地改革“1+9+X”的政策体系。强化对改革各个环节的指导,并保障各项改革工作规范推进,进而有效实现改革在基层的可操作、可推广、可持续。

2.3.5 形成了“昆山样本” 昆山市在多个村开展闲置宅基地盘活利用试点并取得经验的基础上,在全市层面上开展改革成果推广应用工作,产生一批典型模式、典型经验和特色亮点,形成闲置宅基地和农房盘活利用的“昆山样本”,并成功入选 2022 年全国农村宅基地改革与管理优秀典型案例。

## 2.4 评估结论

本研究利用 S-CAD 方法对昆山市宅基地改革试点进行评估,发现昆山市宅基地改革试点工作逻辑思维清晰,改革举措和预期目标任务具有较强的一致性;设计科学合理,每项改革举措都能发挥不可或缺或支撑作用;汇聚改革合力,形成了上级政府部门、昆山市政府、村集体、农户等各方利益主体共同驱动改革的良好局面;取得预期成效,激活了闲置宅基地“沉睡资源”,并形成宅基地改革的“昆山样本”。

然而,囿于国家对于宅基地管理的法律法规限制,因设置了极为严格的“底线”和“红线”,昆山市宅基地改革在一定程度上是在法律法规框架下推进的相对保守型改革,想要取得更具突破性的改革成果,还需要取得上级政府部门的进一步改革授权。

## 3 昆山市宅基地改革的经验启示

### 3.1 找准改革方向

解决宅基地闲置问题的根本途径和最终方向是宅基地流转的市场化、自由化,但囿于我国的特殊国情和激进改革蕴藏的风险,仍应采取分阶段、分层次、分区域的方式推进改革。在经济发达地区,现阶段农村宅基地治理体系改革和创新的重点和突破口包括 4 点:一是探索放活农户宅基地使用权,使闲置宅基地得到有效盘活利用,同时保障农户资格权;二是宅基地有偿退出,使宅基地合理开发配置;三是宅基地有偿使用,使宅基地供给与需

求更加合理匹配;四是宅基地权能拓展,适度打破宅基地管理的封闭性。

### 3.2 坚持因地制宜

在宅基地改革工作中,不能拘泥于统一形式,要因地制宜、立足优势,探索出多元化的宅基地及农房盘活路径。例如,在尚明甸村的宅基地盘活案例中,该村依托丰富的闲置集体建设用地资源和优越的交通区位条件,借助昆山市打造国家科创中心的契机,引入高端企业下乡发展科创经济,继而盘活更多的闲置宅基地和农房发展科创产业配套业态,打造乡村特色综合体,走出一条“乡村+科创”“创业+生活”的乡村振兴新路径。再如在红星村案例中,该村紧邻上海市,生态环境优美,具有开发乐营国际营地、红星黄桃基地等农文旅项目的基础,因此选择利用闲置宅基地发展“拾柒·隐”精品民宿,契合经济发达地区轻奢度假的消费理念,进而推进农文旅融合发展。

### 3.3 尊重农户意愿

宅基地改革中的资格权实现、盘活利用方式、产业选择、收益分配等环节,都与农户的切身利益息息相关,因此改革涉及利益调整问题,必然会面临巨大的阻力。妥善解决好这些问题的办法就是将问题交给农户,让农户在政策框架内协商解决。昆山市在宅基地改革过程中,注重树立农户在宅基地管理过程中的主体意识,建立政府监管和村民自治相结合的宅基地管理体系,赋予农村集体经济组织充分行使宅基地所有权的运行机制,将宅基地管理纳入村规民约,实现农村宅基地管理与农户普遍利益相协调,激发农户参与改革的内生动力。

### 3.4 强化风险管控

农户因失去宅基地的风险而对宅基地改革有所顾虑,但因循守旧则会使宅基地闲置浪费等问题持续深化,因此风险防控与深化改革需要协同推进。昆山市宅基地改革主要采取以下风险防控措施:一是建立全市农村宅基地改革和管理联席会议制度,明确重大政策需经过“三征询三审议”流程,经全面讨论后方可出台;二是邀请第三方对宅基地资格认定等具有重大社会影响的政策开展社会稳定风险评估,梳理政策风险点,减少可能引发的社会矛盾;三是化解历史遗留问题,妥善处理好宅基地信访工作,积极做好政策解释,解决宅基地管理中存在的难点问题。

### 3.5 发挥协同效应

宅基地改革政策性强、涉及面广,必须运用系

统工程思维、整合各方资源,突破既有的体制机制障碍。昆山市在制定宅基地改革政策时“瞻前顾后”,做到了“三个结合”,形成政策集成效应,从而确保改革顺利推进。一是与人居环境整治、宜居乡村建设相结合,实现农业农村农户全面发展。二是与打造昆山市两岸产业合作示范区相结合,创造便利条件,支持鼓励台湾地区投资者参与农村新产业新业态发展。三是与长三角地区一体化战略相结合,发挥临沪区位优势,对接服务上海市,打造优质农旅结合项目,全面激发宅基地改革的整体效应。

### 参考文献:

- [1] 顾向一,刘永强. 乡村振兴战略下农村土地托管制度的困境与法律对策[J]. 江苏农业科学,2023,51(3):241-246.
- [2] 朱方林,朱大威. 我国农村宅基地制度改革:阻点问题、实践探索、路径创新[J]. 农业经济,2023(8):95-97.
- [3] 周晓明,程培垚. 农村基层组织“政经分开”的苏州模式实践与理论思考[J]. 江苏农业科学,2023,51(14):250-256.
- [4] 王俊龙,郭贯成. 1949 年以来中国宅基地制度变迁的历史演变、基本逻辑与展望[J]. 农业经济问题,2022,43(3):88-96.
- [5] 杨庆媛,陈鸿基,苏康传,等. 中国农村宅基地资产化研究进展与展望[J]. 中国土地科学,2022,36(7):116-126.
- [6] 陈广华,李凤兴. 三权分置视角下外嫁女宅基地使用权继承问题研究[J]. 江苏农业科学,2020,48(6):283-289.
- [7] 贺林波,谭果. 乡村产业振兴、农地流转与资源配置效率:基于湖南省的农户调查数据[J]. 江苏农业科学,2022,50(7):234-241.
- [8] 曲颂,仲鹭勃,郭君平. 宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探析[J]. 中国农村经济,2022(12):73-89.
- [9] 王志锋,徐晓明,战昶威. 我国农村宅基地制度改革试点评估:基于义乌市与宣城市对比研究的视角[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2021(1):33-42.
- [10] 刘润秋,黄志兵. 基于 S-CAD 方法的宅基地退出试点政策评估:以成都市为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2021(5):138-147.
- [11] 韩君,高瀛璐. 中国省域数字经济发展的产业关联效应测算[J]. 数量经济技术经济研究,2022,39(4):45-66.
- [12] 朱方林,朱大威. 基于有序 Logistic 模型的宅基地使用权充分活化态度[J]. 江苏农业学报,2021,37(5):1327-1332.
- [13] 梁鹤年. 政策规划与评估方法[M]. 丁进锋,译. 北京:中国人民大学出版社,2009:25-26.
- [14] 李欣泽,宋冠呈,朱方林,等. 江苏省乡村产业振兴:典型案例、现实困境与实现路径[J]. 江苏农业科学,2023,51(24):229-233.
- [15] 朱方林,朱大威. 江苏省盘活利用闲置宅基地的典型模式与实现路径[J]. 农业经济,2021(11):102-104.
- [16] 吴迪,陈耀东,龚淋. 农村集体经济组织法人制度构建研究:基于宅基地“三权分置”的改革视角[J]. 天津师范大学学报(社会科学版),2021(5):82-87.