汪瑶. 农村集体产权改革政策的多维度分析——基于政策一致性指数模型的量化研究［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（3）：61-75.
WANG Yao. Multidimensional analysis of rural collective property rights reform policies——a quantitative study based on policy modeling consistency index model［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（3）：61-75.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.03.005

农村集体产权改革政策的多维度分析
——基于政策一致性指数模型的量化研究

汪瑶
（华中师范大学 中国农村研究院，湖北 武汉 430079）

摘 要：农村集体产权改革是实现乡村振兴战略的基础。研究对2015年以来各地方政府出台的469份改革政策文本进行预处理，分析改革政策在时间、空间和内容多维度上的分布特征，运用政策一致性指标模型，对不同地区改革政策进行分类评价。研究发现，时间维度上，改革政策随着试点批次的变化由政府主导拓展至社会参与，再延伸至市场嵌入。内容维度上，改革政策不断深化实施环境、优化执行路径和细化具体内容。空间维度上，有3份省级和2份地级政策为优秀，东部和西部各有2份政策为优秀，将政策归纳为偏环境型、偏需求型、偏供给型和偏混合型。其中，省级侧重宏观政策实施要求、督促改革过程，地级突出政策支持力度，县级控制改革进程，乡级落实改革内容，但缺乏政策保障和政策激励。改革政策在地方实践中存在空转现象，未来应当在支持力度、资产管护和改革普惠等方面进行强化。

关键词：农村集体产权改革；政策一致性指数模型；多维度分析；政策量化评价
中图分类号：F320.2 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）03-0061-15

一、问题的提出

集体产权改革政策有利于引导、推动和促进改革的精准实施。2014年以来，中央先后印发了《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，各地方政府纷纷响应，相继制定了集体产权制度改革实施意见、工作方案，用于指导改革实践。从2015年确定在全国29个地区承担第一批试点任务开始，到2022年农村集体产权制度改革阶段性任务基本完成，期间先后部署五批试点，覆盖全国所有涉农县市区。学界对于集体产权改革政策的研究主要集中在两个方面：一是研究改革政策过程。学者围绕着改革政策文本，运用政策文献计量法、内容分析法，分析改革的趋势变迁和政策工具[1]，了解改革现状和政策取向[2]，回顾政策演变并提出产权优化意见[3]，观察政策执行过程中的地方政策适应性创新[4]。二是研究改革实施内容，研究认为集体产权制度改革规范了国家与社会行为[5]，但同时打破原有村庄秩序，容易造成矛盾纠纷[6]，需要完善村庄内部治理机制，充分体现市场在资源配置中的决定性作用，赋予农民资产股份权能[7]，调节国家与农民之间的关系，提高村民参与度，促进民主化治理[8]。

政策文本作为政策信息的载体，研究者围绕着政策内容、工具、过程，理解政策目标、明晰政策方向、了解政策影响效果、探析政策演变规律[9]。基于集体产权改革政策文本进行评价和分析具有现实意义。从政策量化评价方法来看，既有基于案例和专家评审的定性研究，也有基于数学模型的定量研究。如文本数据挖掘[10-11]、社会网络分析[12-13]、模糊综合评价[14-15]等。政策指数模型（PMC）是评价政策有效性的主流方法之一，最早是在2010年由Ruiz Estrada[16]根据Om-

收稿日期：2023-11-15 **修回日期：**2024-01-15
基金项目：国家社会科学基金项目“共同富裕视角下青海农牧区新型集体经济有效实现”（22XMZ052）
作者简介：汪瑶，研究方向：地方政府与基层治理。

nia Mobilis假说[17]提出的，即任何事物是运动发展的且彼此之间相互联系。基于文本挖掘建立多维度评价指标体系，PMC可以有效判断政策的一致性，降低评价的主观性和政策分析的成本。PMC指数模型对变量的数量没有限制，因此可以评估多数变量，直观地显示每个变量的得分组成和优缺点。国际学者将其应用于耕地保护政策、救灾政策、绿色保护政策[18-20]。国内学者将其应用于区域科技创新政策、政府数据开放政策、地方政策研究和数字经济[21-24]，这些研究奠定了我国政策评价的基础。

已有研究启发了本文的思考，但也存在以下不足。第一，现有研究视角更多地关注改革细节，忽视了政策在改革中的保障和引领作用，缺乏探究对改革政策的研究。第二，研究方法较为单一，多侧重于定性研究方法。通过案例地区考察，探究集体产权制度改革，样本数量较小，无法获知改革的地区或全国效应。第三，政策一致性评价模型主要用于经济、科技和社会保障的研究，但对集体产权改革政策应用很少。

集体产权改革在农村地区的全面推广离不开改革政策的创新和引领，政策文本对改革具有引导和保障作用，而政策文本的内容和质量很大程度决定了改革走向。政策在不同维度上呈现怎样的分布特点？产权改革的政策质量如何？政策在地方之间是否存在差异？围绕上述问题，本文以469份集体产权改革政策文本为研究对象，通过文本挖掘法和语义网络分析对文本进行预处理，深入分析改革政策在时间、空间和内容维度上的分布特征，基于空间维度①选取16份典型政策文本，基于内容维度构建政策量化评价指标体系，运用政策一致性模型进行指数计算，对不同地区改革政策进行比较分类，并提出深化改革建议。

二、研究设计与文本预处理

（一）数据来源

政策是国家行政部门指导决策和实现目标的策略方针，政策文本则是政府颁布的官方书面文件，具有行政权力的认可或签署，通常还具有特定的标准格式。本文收集文本的原则有两条，第一，只关注政策文本本身。对于第三方的新闻宣传报道、调查评估资料等，均不纳入本文收集政策文本的考虑范围。第二，只关注集体产权制度改革的纲领性文件。对于地方政府为配合改革，先后出台相应的配套方案，均不纳入考虑范围。首先在国务院、各部委以及各级地方人民政府门户网站等平台查找相应的政策文件，因此，政策文件本身具有真实性和合法性。其次，利用专业政策检索数据库，如北大法宝等权威数据库，通过检索“农村集体产权”“集体产权改革”等关键词，查找相应的地方文件。最后，剔除掉信息不完整和相关度较低的政策文本，得到2015—2022年469份集体产权改革政策作为研究样本。

（二）文本预处理

1. 高频特征词分析

为了解集体产权改革政策文本的内容特征，研究对469份改革政策文本进行高频词和语义网络分析的预处理，提取排名前1200的高频词汇。从表1关键词统计中可以看出，农村、集体、集体经济是政策文本中依次出现频率最高的词汇，说明了集体产权改革的政策方向，在农村地区开展，以集体为单位，旨在提高集体经济的改革。其次是组织、资产、改革、成员、产权和制度在政策文本出现的频率较高，体现了集体产权制度改革的政策内容，即开展集体资产清查、认定集体成员身份、成立集体经济组织、明晰集体产权关系、建立股权和资产管理制度。由于篇幅限制，本文仅展示前20个关键词。

2. 语义网络分析

为继续挖掘关键词之间的结构关系，本文将关键词作为语义网络分析的单元，以两两共现关系为基础，运用中心度的概念，将词与词之间关系数值化，选取“中间中心度”（Betweenness centrality）作为社会网络布局重要指标，中间中心度越高，其对网络中其它节点的影响越大[25]。

① 空间维度包括纵向地方层次和横向区域层面。其中，纵向地方层次是按照行政区划分：省级、地级、县级、乡级。横向区域层面是按照中国四大经济区域划分：东北区域（辽宁省、吉林省、黑龙江省）、东部区域（北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省、台湾省、香港特别行政区、澳门特别行政区）、中部区域（山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省）、西部区域（内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区）。

表1 有效关键词及其统计（前20）

序号	词汇	词频	序号	词汇	词频
1	农村	28181	11	股份	6844
2	集体	27108	12	农民	6325
3	集体经济	20481	13	发展	5475
4	组织	20466	14	领导	4484
5	资产	19708	15	经营	4453
6	改革	18718	16	清产核资	4346
7	成员	13499	17	开展	3882
8	产权	11852	18	股权	3657
9	制度	11102	19	确认	3569
10	管理	7273	20	方案	3404

注：由于篇幅限制，本文仅展示前20个关键词

根据语义网络中节点的中间中心度（见表2），在纵向地方上，发展集体经济和成立集体经济组织对省级完成政策目标的影响最大，对于地级行政区改革政策影响较大的是改革实施内容；对于县级政策影响较大的是管理制度、组织参与和产权要素；对于乡级政策影响较大的是身份认同、上级领导和资产清查。在横向区域上，对东北区域政策影响较大的是身份认同和组织管理；对东部、中部、西部区域政策影响较大的分别是建立改革机制、集体组织和改革工作和资产清查。从文本上看，集体经济、制度支撑、组织参与、产权要素、身份认同、上级领导、资产清查和建立机制是集体产权制度改革政策网络中的重要组成部分。

表2 政策文本语义网络中重要节点的中间中心度

关键词	省	地市	县	乡	东北	东部	西部	中部
农村	90.06	107.14	71.88	43.10	55.02	101.79	51.83	92.47
集体	90.06	84.14	48.88	43.10	34.02	92.79	51.83	70.47
组织	17.88	6.84	14.18	13.24	22.59	10.32	11.87	6.75
集体经济	10.13	6.84	8.11	6.65	17.25	10.32	6.50	6.75
资产	8.88	6.84	10.51	9.65	6.25	5.99	8.70	11.09
改革	3.97	10.42	32.72	16.74	6.52	38.09	13.29	8.29
制度	1.83	1.42	5.63	5.87	4.30	1.56	4.35	3.05
产权	0.60	0.80	2.20	2.20	3.10	2.30	2.30	0.80
成员	0.31	1.57	24.88	21.95	5.79	1.69	1.33	1.33
经营	0.14	—	—	—	—	—	—	—
管理	0.14	—	—	—	0.17	—	—	—
建立	—	—	—	—	—	0.14	—	—
领导	—	—	—	0.50	—	—	—	—

在政策文本中影响较大的节点是基层政府在产权改革实践中利益矛盾突出的环节。山东省章丘区西石河村是一个城镇型村庄，自20世纪80年代以来，立足区位优势，通过厂房租赁迅速发展经济，吸引了大量外来人口，产生了集体资产管理不力、村民组成复杂、成员资格差异大等问题，在产权改革之前，西石河村村民的矛盾不断凸显，集体身份的认定形成巨大利益冲突，为此，西石河村根据村庄村民历史与现实情况，通过精细化的成员确认、开展多样化的股份设置，平衡了村庄利益冲突。

三、政策一致性模型构建

运用政策一致性模型（PMC）对集体产权改革政策进行量化评价，研究主要分为以下四个步骤，第一，变量分类与参数识别；第二，构建多投入产出表；第三，计算与测量PMC指数；第四，绘制PMC曲面图。

（一）变量分类与参数设定

参考已有的政策评价文献中的指标，设置了政策依据（X_1）、政策保障（X_8）、政策评价（X_9）、政策时效（X_{10}）四个主变量[26-29]。基于对469份政策文本预处理，最终确定了10个主变量和50个子变量（见表3），其中，政策实施环境体现在X_1政策依据、X_2政策要求和X_3政策督导，政策执行路径体现在X_4政策内容、X_5政策功能和X_6制度安排，政策支持力度体现在X_7政策支撑、X_8政策保障和X_9政策评价。

表 3 PMC 指数模型的变量设置

内容维度	主变量	子变量	参考依据
政策实施环境	X_1政策依据	$X_{1:1}$文件精神	基于胡春艳等[26]文章和文本分析修改
		$X_{1:2}$基本原则	
		$X_{1:3}$改革意义	
		$X_{1:4}$任务规划	
	X_2政策要求	$X_{2:1}$发展集体经济	基于社会网络分析和词频统计
		$X_{2:2}$提高农民收入	
		$X_{2:3}$提升村庄治理	
		$X_{2:4}$公示评估结果	
		$X_{2:5}$协调各方利益	
		$X_{2:6}$共同协商流程	
		$X_{2:7}$备案信息机制	
		$X_{2:8}$政策宣传引导	
		$X_{2:9}$防范经营风险	
	X_3政策督导	$X_{3:1}$容错机制	基于文本分析
		$X_{3:2}$组织纪律	
		$X_{3:3}$定期评估	
		$X_{3:4}$绩效考核	
		$X_{3:5}$检查验收	
政策执行路径	X_4政策内容	$X_{4:1}$清查重点资产	基于社会网络分析和词频统计
		$X_{4:2}$聘请专业机构	
		$X_{4:3}$办理登记开户	
		$X_{4:4}$设置组织架构	
		$X_{4:5}$量化集体资产	
		$X_{4:6}$设置股权份额	
		$X_{4:7}$管理股权动向	
	X_5政策功能	$X_{5:1}$明晰产权所属	基于文本分析
		$X_{5:2}$组织农民参与	
		$X_{5:3}$发挥组织功能	
		$X_{5:4}$发展特色产业	
		$X_{5:5}$探索股份权能	
	X_6制度安排	$X_{6:1}$资产管理制度	基于文本分析
		$X_{6:2}$股权登记制度	
		$X_{6:3}$收益分配制度	
政策支持力度	X_7政策支撑	$X_{7:1}$规范产权交易	基于文本分析
		$X_{7:2}$建立信息平台	
		$X_{7:3}$建设用地指标	
	X_8政策保障	$X_{8:1}$责任分工	基于Kuang[27]等文章和文本分析修改
		$X_{8:2}$金融支持	
		$X_{8:3}$税收优惠	
		$X_{8:4}$专项资金	
		$X_{8:5}$调解纠纷	
		$X_{8:6}$干部培训	
		$X_{8:7}$队伍建设	
	X_9政策评价	$X_{9:1}$目标明确	基于张永安[28]等文章和文本分析修改
		$X_{9:2}$依据充分	
		$X_{9:3}$规划详实	
		$X_{9:4}$符合实情	

续表

内容维度	主变量	子变量	参考依据
	X_{10}政策时效	$X_{10:1}$短期（1年以内） $X_{10:2}$中期（1～3年） $X_{10:3}$长期（3年及以上）	基于史鹏飞[29]等文章和文本分析修改

（二）构建多投入产出表

PMC指数模型中的多投入产出表作为基本分析框架，具有储存大量数据的优势，由主变量和子变量组成，由于变量类别和种类较多，因此，为了保证所有子变量具有相同的权重，采用二进制对变量参数进行量化评价，即若政策文本中涉及到评价指标的内容，则记为1，否记为0，如表4所示。

表4 集体产权制度改革政策评价的多投入产出表

X_1	X_2	X_3	X_4
$X_{1:1}$ $X_{1:2}$ $X_{1:3}$ $X_{1:4}$	$X_{2:1}$ $X_{2:2}$ $X_{2:3}$ $X_{2:4}$ $X_{2:5}$ $X_{2:6}$ $X_{2:7}$ $X_{2:8}$ $X_{2:9}$	$X_{3:1}$ $X_{3:2}$ $X_{3:3}$ $X_{3:4}$ $X_{3:5}$	$X_{4:1}$ $X_{4:2}$ $X_{4:3}$ $X_{4:4}$ $X_{4:5}$ $X_{4:6}$ $X_{4:7}$ $X_{4:8}$ $X_{4:9}$ $X_{4:10}$ $X_{4:11}$ $X_{4:12}$ $X_{4:13}$
X_5	X_6	X_7	X_8
$X_{5:1}$ $X_{5:2}$ $X_{5:3}$ $X_{5:4}$ $X_{5:5}$	$X_{6:1}$ $X_{6:2}$ $X_{6:3}$	$X_{7:1}$ $X_{7:2}$ $X_{7:3}$	$X_{8:1}$ $X_{8:2}$ $X_{8:3}$ $X_{8:4}$ $X_{8:5}$ $X_{8:6}$ $X_{8:7}$
X_9			X_{10}
$X_{9:1}$ $X_{9:2}$ $X_{9:3}$ $X_{9:4}$			$X_{10:1}$ $X_{10:2}$ $X_{10:3}$

（三）PMC指数计算与测量

PMC指数模型的计算步骤分为以下四步：第一步依照集体产权制度改革政策文本构建的一级变量和二级变量，如公式（1）；第二步根据政策文本的评价标准对二级变量进行参数赋值，如公式（2）；第三步对一级变量值进行运算，如公式（3）；第四步根据表达式（4）计算每项政策的最终PMC指数。

$$X \sim N(0,1) \tag{1}$$

$$X = \{XR:[0,1]\} \tag{2}$$

$$Xt = \sum_{j=1}^{n} \frac{Xt:j}{T(Xt:j)} \quad t=1,2,3,4,5,6..... \tag{3}$$

其中，t为一级变量；j为二级变量，T为第t个二级变量的个数

$$PMC = X_1 + X_2 + X_3 + \ldots + X_{10} = \left(\sum_{j=1}^{n} \frac{X_1:j}{T(X_1:j)}\right) + \ldots + \left(\sum_{j=1}^{n} \frac{X_9:j}{T(X_9:j)}\right) + X_{10} \tag{4}$$

参考Estrada的等级划分原则，将PMC指数按照由高到低分为“完美”“优秀”“良好”“可接受”四个等次，依次分别对应［9，9.99］、［7，8.99］、［5，6.99］、［0，4.99］。

（四）PMC曲面绘制

将PMC指数进行可视化处理，绘制PMC曲面图。由于第十个变量“政策时效”是单选项，政策文本中该变量指标的评分均为0.33，根据矩阵的对称性和平衡性，在绘制曲面中去掉了X_{10}[30]。选取前9项一级变量，按照3个变量参数值为一组，构建PMC三阶矩阵，如公式（5）所示。

$$PMC = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix} \tag{5}$$

四、集体产权改革政策多维分析

通过对469份政策文本进行预处理，研究从时间维度、空间维度和内容维度上进行展开。

（一）时间维度分析

1. 政策试点阶段：政府部门主导（2015—2018年）

集体产权改革涉及的内容和利益较为复杂，各地方的集体资产情况不同，对此，2015年—2018年分别开展了第一批29个和第二批100个试点单位，较为谨慎地扩大试点数量，试点单位均在县域层级内开展，具有特定的改革指向性，从而使得政府注意力有所聚焦。首先选择有条件的乡镇进行试点改革。其次，试点单位明确，地方政府关注度高。最后，地方政府多部门联动协作进行产权改革。作为首批试点单位，山西省潞城市以小天贡村进行试点村改制，随后18个试点村

完成股改任务，地方政府成立了以市委书记为组长的试点工作领导小组，司法、农经、财政和审计等部门全程参与，协调合作，同时，市财政先后拨付180万元，专项用于试点工作。因此，这一阶段的改革主要由政府部门主导。

2. 政策推广阶段：社会力量参与（2019—2020年）

在试点阶段得到改革经验之后，2019—2020年农业农村部分为两次扩大改革试点单位，与试点阶段不同的是，一方面扩大了试点单位，第一批和第二批共有129个县（市、区），而第三批和第四批就有313个县（市、区）。另一方面提高了试点单位层级，不仅增加了整省试点单位，还增加了地级市等试点单位。

试点单位数量和层级的变化使得情形更加复杂，而产权的排他性和公共性使得产权改革具有公共性，改革推动了社会治理结构的完善，同时有效的社会参与治理能够促进产权改革的顺利实施[31]，从参与广度来看，增加了参与主体，扩大了参与形式。从参与深度来看，广大农村地区的社会需求更加凸显，细化改革内容迫在眉睫。湖北咸宁在产权改革实践中，一方面组织四级政府开展改革培训，另一方面邀请首批试点单位京山县专家现场指导，发放宣传资料42万份，横幅5000余条，营造全市参与改革氛围；设置股份时，充分考虑村庄成员的贡献，突破股份分配的平均主义，把清理、评估确认的经营性资产转化为股份资本，兼顾各方面利益，设置成员股为主。但这一阶段农村集体经济融资难，激励机制较弱大多数村庄仍然依靠政府帮扶资金发展壮大集体经济，村民作为参与主体能力较弱[32]，专业程度低，市场化不足成为阻碍农村集体产权改革推进的难题。

3. 政策覆盖阶段：市场逐步嵌入（2020—2022年）

2020年10月第四批试点单位完成改革任务之后，改革全面推行，覆盖全国所有涉农县市区，即第五批集体产权改革面向全国铺开。这一阶段突出表现出市场的嵌入性，增加了产权改革的专业性，补充了社会参与的不足。

首先，鼓励多样化的市场运行机制。广西德保县在改革中结合当地资源，总结出资源开发型、项目带动型、资产盘活型等五种发展模式，同时根据自身条件，围绕特色中药、水果等产业，开设特色农业生产基地，通过产权改革壮大集体经济；其次，引入产权改革的激励机制。安徽铜陵市在产权改革实践中，安排清产核资经费100万元，每村拨付500元后，剩余经费对提前完成改革的试点村进行奖励。最后，规范产权交易管理机制。在集体产权改革试验的不断探索当中，试点地区制定了产权交易管理办法，建立产权交易平台，完善产权交易服务功能[33]。甘肃华亭市在原有的农村土地流转服务中心的基础上，制定相关的产权交易管理办法，规定农村集体产权交易进入交易市场后必须遵守相关规章制度，确保公平交易，鼓励集体经济组织投资参股其他经营主体，按照“保底收益＋按股分红”的方式分红，除资产发包、租赁、光伏发电等低风险经营外，不提倡直接经营，以保证集体资产的完整性。总的来说，这一阶段改革政策文本嵌入市场，嵌入而非完全渗入，一方面鼓励多种经营方式，另一方面强调控制经营风险。

（二）空间维度分析

空间维度对于理解集体产权改革政策具有重要意义，经济发展、行政压力和外部环境都影响着地方政府之间的政策互动。研究分别分析了纵向地方和横向区域的关键词社会网络（如图1和图2所示），根据语义网络中的节点大小和颜色深浅表示节点中心度的高低，说明节点的重要程度，边的粗细是由边的权重来衡量的，表示节点之间关系的紧密程度。本文研究的是网络整体特性，选取了平均度、图密度、平均路径长度和平均聚类系数四个网络参数，分为网络密度和网络可达性两个维度进行分析。其中，网络密度表示节点和边之间的密集程度，主要是由平均度和图密度体现的，两者的值越高，说明该政策文本节点间的联系越紧密；网络可达性可以通过平均路径长度和平均聚类系数来反映整体网络中的节点连通程度，相对较短的路径长度和相对较高的聚类系数表明整体网络具有较高的可达性[34]。

从网络密度看，通常情况下，社会网络密度在0.1到0.3之间，超过0.3可视为相对较紧密的网络，低于0.1则视为相对稀疏的网络[35]。从表5可知，不同纵向地方和横向区域改革政策文本的

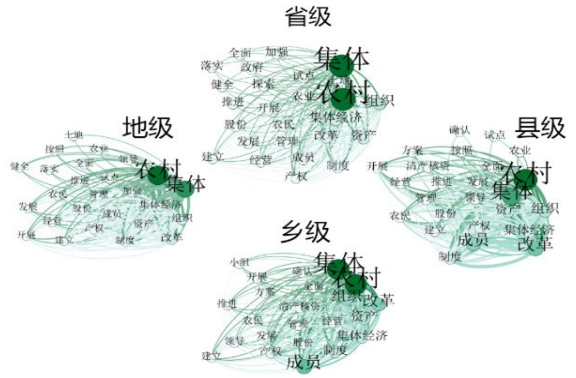


图1 纵向地方政策文本语义网络

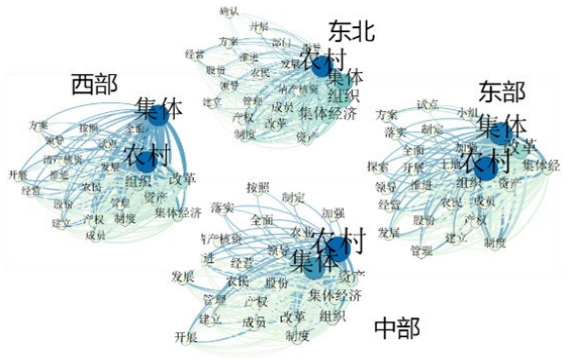


图2 横向区域政策文本语义网络

图密度均大于0.3，说明节点之间的联系相对紧密；从网络可达性来看，所有网络的平均聚类系数都大于0.4，处于0.7～0.9之间，平均路径长度都在1.6～1.8之间，说明网络的可达性较高，相对而言，纵向地方层面上，省级政策文本网络的可达性较高；在横向区域层面上，西部政策文本网络的可达性则处于较高水平。

表5 不同地方和区域政策文本语义网络的参数

维度	参数	省级	地级	县级	乡级	东北部	东部	西部	中部
网络密度	平均度	7.77	7.77	8.08	8.78	8.78	7.48	8.78	8.08
	图密度	0.31	0.31	0.34	0.40	0.40	0.29	0.40	0.34
网络可达性	平均聚类系数	0.86	0.75	0.73	0.79	0.79	0.72	0.84	0.74
	平均路径长度	1.69	1.70	1.73	1.64	1.61	1.76	1.60	1.67

（三）内容维度分析

对469份政策文本进行预处理，研究发现文本不断深化改革实施环境，优化政策执行路径、细化政策具体内容。

1. 政策实施环境不断深化

集体产权改革政策实施的外部环境，主要体现在改革前的政策依据、改革中的政策要求和改革后的督导验收，不断丰富改革前中后的内容，为改革创造一个良好的外部实施环境。在改革实践中具体而言，第一，不断丰富改革依据。常兴镇改革实践中一方面贯彻中央、省级、地级、县级等文件精神，落实领导人的重要讲话精神，作为政策依据，另一方面，将改革纳入乡村振兴战略当中，依据整体的外部政策环境进行调整。第二，增强风险防范意识。望奎镇在实施产权改革过程中，强调对村级发展集体经济要量力而行，依据资源禀赋发展集体经济，其中，乡镇政府对村级集体经济组织的投资活动、规模负有监管责任，合理控制经营性债务规模。第三，增加人员容错机制。广东省为集体产权改革配备专门的办公场所和人员，增加农经人员，同时建立健全容错机制，为基层人员实施改革予以保障。

2. 政策执行路径不断优化

政策执行路径是指各地区根据自身实践情况，从改革的环节、功能和制度安排出发，拉动改革的内部需求，不断优化改革的执行路径。内蒙古巴林左旗农村牧区在改革实施中，要求现阶段农牧民持有的集体资产股份实行静态管理，采取封闭运行的办法，股权有偿退出需要经过集体经济组织的同意，不得突破本集体经济组织的范围，在集体内部赠予、转让或者由本集体赎回，不得退股或提现，集体经济组织规定每年退出的人数上限，逐步探索集体产权制度改革权能。

3. 政策具体内容不断细化

改革政策越是落到基层，涉及的内容就越广泛。尤其在农村地区，改革的需求更加凸显，改革形势更加复杂，根据不同地方的实际情况，需要细化改革内容。山西灵石县并非一味成立集体经济组织，而是对经营性资产较为丰富的村庄鼓励设立股份经济合作社，而对集体经济贫弱的村庄则成立经济合作社，条件成熟之后，可设立股份经济合作社，考虑到村庄人员历史原因复杂，

陕西甘泉县在改革中参照村规民约、户籍关系、土地承包关系，考察村民是否履行村民义务和享受集体分配，根据对集体积累的贡献、个人劳龄等情况，认定集体成员身份资格。

（四）量化评价分析

将改革政策文本在时间、空间、内容等维度上进行切片，研究运用政策一致性指数模型，选择典型性改革政策文本进行量化评价。

1. 选取政策评价

根据“集体产权制度改革的效果”“地方政策的公开程度”“政策文本的规范性”3个维度，在空间维度上，选择黑龙江省、山东省、甘肃省、湖北省等16份政策文本，作为东北部、东部、西部和中部地区的评价对象，按照省级、地级、县级、乡级行政区编号（如表6所示）并进行实证分析。

2. 计算模型参数

对16份典型政策文本进行量化评价，通过多投入产出表对二级变量进行赋值[①]，根据PMC指数模型计算各项政策的PMC指数，并参考政策等级划分标准予以等级判定，结果如表7所示，16份集体产权制度改革政策的PMC指数平均值为6.31，说明整体处于“良好”等级，其中，“优秀”等级有5份（省级3份、地级2份），“良好”等级有9份（省级1份、地级2份、县级3份、乡级3份），“可接受”等级有2份（县级1份，乡级1份）。

表6 16项集体产权制度改革政策样本分布

纵向 / 横向	省级	地级	县级	乡级
东北部	P1黑龙江省	P5哈尔滨市	P9克山县	P13望奎镇
东部	P2山东省	P6济宁市	P10平原县	P14杨庄街道
西部	P3甘肃省	P7金昌市	P11高台县	P15杨林镇
中部	P4湖北省	P8宜昌市	P12南漳县	P16西靖镇

表7 16项集体产权制度改革政策PMC指数

编号	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9	X_{10}	指数	等级
P1	0.75	0.78	0.20	0.71	0.80	0.67	0.33	0.57	0.50	0.33	5.65	良好
P2	1.00	1.00	0.60	0.86	0.80	1.00	0.67	1.00	0.50	0.33	7.76	优秀
P3	0.75	0.89	0.40	0.71	0.80	1.00	1.00	0.86	0.50	0.33	7.24	优秀
P4	0.50	0.78	0.60	1.00	0.60	1.00	1.00	1.00	0.50	0.33	7.31	优秀
P5	0.50	0.56	0.60	0.71	0.40	1.00	0.67	0.57	0.25	0.33	5.59	良好
P6	1.00	1.00	0.60	0.86	1.00	1.00	1.00	0.86	0.50	0.33	8.15	优秀
P7	0.75	0.89	0.60	0.86	0.80	0.67	1.00	1.00	0.75	0.33	7.65	优秀
P8	0.75	0.56	0.20	0.71	0.60	0.67	1.00	0.86	0.25	0.33	5.93	良好
P9	0.75	0.78	0.60	0.71	0.20	0.67	0.00	0.43	0.50	0.33	4.97	可接受
P10	0.75	0.67	0.20	0.57	0.60	0.33	0.67	0.86	0.50	0.33	5.48	良好
P11	0.75	0.78	0.20	1.00	0.80	1.00	0.67	0.71	0.50	0.33	6.74	良好
P12	0.50	0.67	0.80	0.86	0.40	1.00	0.33	0.29	0.50	0.33	5.68	良好
P13	1.00	0.78	0.60	0.86	0.60	0.33	0.33	0.43	0.50	0.33	5.76	良好
P14	0.75	0.89	0.40	0.86	0.20	0.33	0.67	0.14	0.25	0.33	4.82	可接受
P15	0.75	0.89	0.60	0.86	0.40	1.00	0.33	0.29	0.50	0.33	5.95	良好
P16	0.75	0.67	0.80	0.71	0.60	0.67	0.33	0.43	1.00	0.33	6.29	良好
均值	0.75	0.78	0.50	0.80	0.60	0.77	0.63	0.64	0.50	0.33	6.31	—

从均值上看，X_1（政策依据）、X_2（政策要求）、X_4（政策内容）和X_6（制度安排）均值分别为0.75、0.78、0.80、0.77，均在0.70以上，说明改革政策有较为具体的政策依据，政策要求较为明确，政策内容清晰，制度安排较为合理；X_5（政策功能）、X_7（政策支撑）和X_8（政策保障）均值分别为0.60、0.63和0.64，在0.60—0.70之间，说明改革政策参与动员不广，给予支撑建设用地指标、专项资金较少，但对于改革中的责任分工较为明晰；X_3（政策督导）、X_9（政

① 由于篇幅所限，本文在此处省略多投入产出表，留存备索。

策评价）和X_{10}（政策时效）均值分别为0.50、0.50和0.33，说明政策的主要督导在于加强改革人员的组织工作纪律，关注改革的考核和检查，但政策主要集中在1年以内，政策时效的长期性较低。

3. 绘制PMC曲面

为了进一步探究不同层次改革政策文本的差异，选择前9个变量，构建三阶矩阵，如表8所示，不同类型政策的PMC矩阵，绘制PMC曲面图，根据曲面的总体特征，参考Rothwell和Zegveld对政策工具的划分方式，关注政策执行主体和目标群体之间的行动逻辑，将16项政策曲面分成偏环境型、偏需求型、偏供给型和偏混合型四个维度[36]。

表8 16项集体产权制度改革政策的PMC矩阵

类型	PMC指数
偏环境型	$P9=\begin{bmatrix}0.75&0.78&0.60\\0.71&0.20&0.67\\0.00&0.43&0.50\end{bmatrix}$ P13$=\begin{bmatrix}1.00&0.78&0.60\\0.86&0.60&0.33\\0.33&0.43&0.50\end{bmatrix}$ P14$=\begin{bmatrix}0.75&0.89&0.40\\0.86&0.20&0.33\\0.67&0.14&0.25\end{bmatrix}$ P16$=\begin{bmatrix}0.75&0.67&0.80\\0.71&0.60&0.67\\0.33&0.43&1.00\end{bmatrix}$
偏需求型	$P1=\begin{bmatrix}0.75&0.78&0.20\\0.71&0.80&0.67\\0.33&0.57&0.50\end{bmatrix}$ P5$=\begin{bmatrix}0.50&0.56&0.60\\0.71&0.40&1.00\\0.67&0.57&0.25\end{bmatrix}$ P11$=\begin{bmatrix}0.75&0.78&0.20\\1.00&0.80&1.00\\0.67&0.71&0.50\end{bmatrix}$ P12$=\begin{bmatrix}0.50&0.67&0.80\\0.71&0.60&0.67\\1.00&0.86&0.25\end{bmatrix}$
偏供给型	$P8=\begin{bmatrix}0.75&0.56&0.20\\0.71&0.60&0.67\\1.00&0.86&0.25\end{bmatrix}$ P10$=\begin{bmatrix}0.75&0.67&0.20\\0.57&0.60&0.33\\0.67&0.86&0.50\end{bmatrix}$
偏混合型	$P2=\begin{bmatrix}1.00&1.00&0.60\\0.86&0.80&1.00\\0.67&1.00&0.50\end{bmatrix}$ P4$=\begin{bmatrix}0.50&0.78&0.60\\1.00&0.60&1.00\\1.00&1.00&0.50\end{bmatrix}$ P15$=\begin{bmatrix}0.75&0.89&0.60\\0.86&0.40&1.00\\0.33&0.29&0.50\end{bmatrix}$ $P3=\begin{bmatrix}0.75&0.89&0.40\\0.71&0.80&1.00\\1.00&0.86&0.50\end{bmatrix}$ P6$=\begin{bmatrix}1.00&1.00&0.60\\0.86&1.00&1.00\\1.00&0.86&0.50\end{bmatrix}$ P7$=\begin{bmatrix}0.75&0.89&0.60\\0.86&0.80&0.67\\1.00&1.00&0.75\end{bmatrix}$

偏环境型政策主要是指政府建立良好的社会环境并为政策实施提供法律法规和公共政策，创造良好的外部环境，包括防范经营风险、制定目标规划、监督考核进度等，在变量分类中主要体现在X_1（政策依据）、X_2（政策要求）、X_3（政策督导），根据PMC曲面，偏环境型政策有4份（P9、P13、P14和P16）。

偏需求型政策是指依靠市场机制，吸引企业、社会组织、公众和其他行为体参与政策实施过程，拉动内部需求，包括制度安排、探索股份权能、管理股权动向、发挥集体经济组织功能等，在变量分类中主要体现在X_4（政策内容）、X_5（政策功能）、X_6（制度安排），根据PMC曲面，偏需求型政策有4份（P1、P5、P11和P12）。

偏供给型政策是指公共政策主体提供各种人力、财力、信息、技术等相关要素，直接给集体产权改革提供动力，包括加强金融支持、给予税收优惠、提供专项资金、规划用地指标等，在变量分类中主要体现在X_7（政策支撑）、X_8（政策保障）、X_9（政策评价），根据PMC曲面，偏供给型政策有2份（P8和P10）。

偏混合型政策主要指政策文本中具有以上两种或三种混合的政策特点，同时偏重环境型和需求型，或偏重环境、需求和供给型，根据PMC曲面，偏混合型政策有6份（P2、P4、P15、P3、P6和P7）。图3～6分别展示了偏环境型、偏需求型、偏供给型和偏混合型政策的PMC曲面，直观呈现各政策在不同变量上的总体特点和凹陷程度。

（五）不同类型政策分析

16项集体产权制度政策的PMC指数得分区间在［4.82，8.15］，PMC平均分在6.31，根据PMC指数的等级划分标准，5项政策评价为优秀，9项政策评价为良好，2项政策评价为可接受。从纵向地方层次上，省级、地级、县级和乡级行政区各项政策的PMC指数得分区间分别在［5.65，7.76］、［5.59，8.15］、［4.97，6.74］

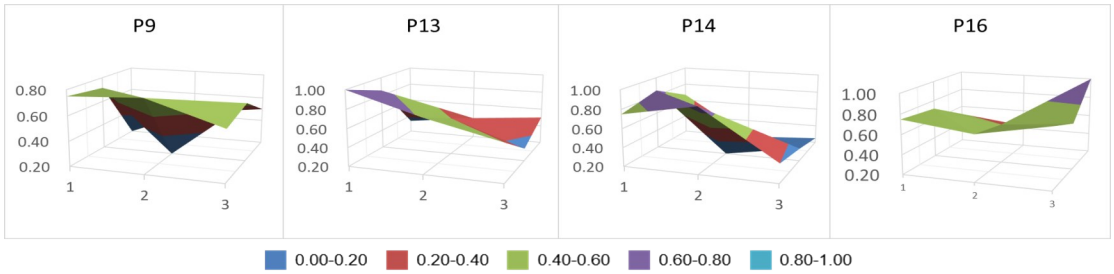


图 3　偏环境型政策的 PMC 曲面

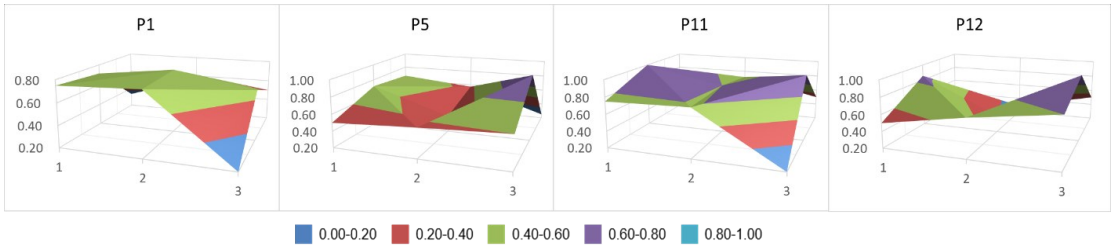


图 4　偏需求型政策的 PMC 曲面

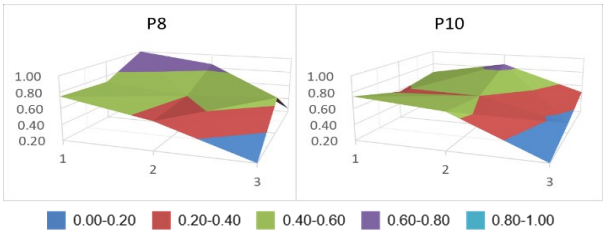


图 5　偏供给型政策的 PMC 曲面

和［4.82，6.29］，表明地级行政区政策之间的差异较大，同时整体的政策一致性水平较高，而乡级行政区政策之间的差异较小，而整体的政策一致性水平较低。从横向区域层次上，东北区域（黑龙江）、东部区域（山东）、西部区域（甘肃）、中部区域（湖北）各项政策的 PMC 指数得分区间分别在［4.97，5.76］、［4.82，8.15］、［5.95，7.65］和［5.68，7.31］，表明东部区域政策之间的一致性差异较大，东北区域政策之间的一致性差异较小，中部和西部政策之间的一致性比较均衡。以下将根据 PMC 矩阵的政策类型进行分析。

1. 偏环境型政策

偏环境型政策的 P9、P13、P14、P16 分别是克山县、望奎镇、杨庄镇和杨林街道发布的集体产权制度改革政策方案。其中，P9 政策 PMC 指数为 4.97，政策等级为可接受，P13 政策 PMC 指数为 5.76，政策等级良好，P14 政策 PMC 指数为 4.82，政策等级为可接受，P16 政策 PMC 指数为 6.29，政策等级良好。由图 3 可知，4 项偏环境型

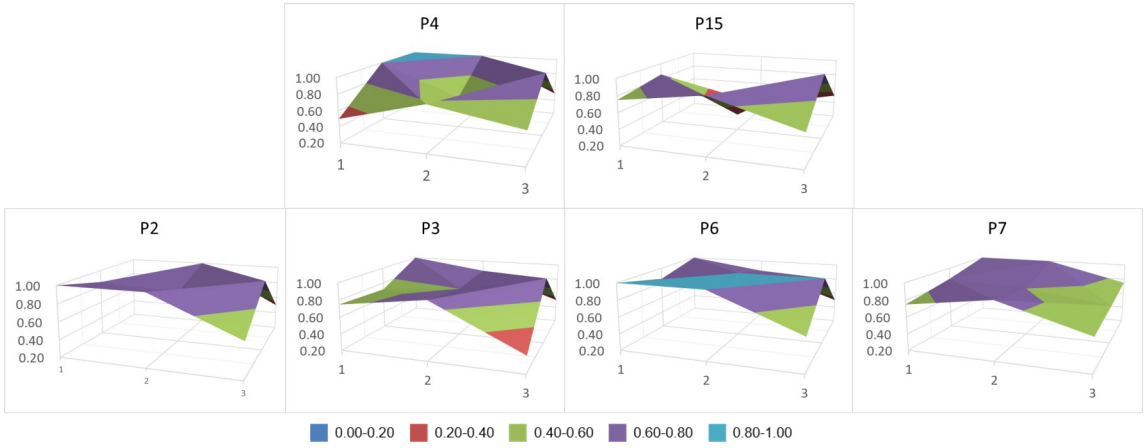


图 6　偏混合型政策的 PMC 曲面

政策文本在政策实施环境方面相似，但在政策执行路径和政策支持力度方面有差异。

政策执行路径方面，P9和P14在“X_5政策功能”的得分低于P13和P16，P13在“X_6制度安排”的凹陷程度较大，从多投入产出表可知，P9和P14未对产权明晰、产业发展和农民参与提出要求，P13中没有明确资产管理制度和收益分配制度，缺乏制度引导。在政策支持力度方面，P9在“X_7政策支撑”的凹陷程度较大，P14在“X_8政策保障”和“X_9政策评价”的得分较低，原因在于P9未建设信息平台和未明确集体用地指标，对集体产权制度改革政策的支撑力度不够；P9、P12、P16在经济和人才方面提供了支持，P14中仅显示政策的责任划分，政策保障略显不足，整体的政策评价较低。由此可见，县级和乡级行政区创造良好的改革氛围，建立和谐的政策实施环境，而县级行政区偏重改革的制度要求，乡级行政区则更容易结合地区实际情况细化政策内容。

2. 偏需求型政策

偏需求型政策的P1、P5、P11、P12分别是黑龙江省、哈尔滨市、高台县、南漳县颁布的集体产权制度改革政策实施意见。其中，P1的PMC指数为5.65，政策等级为良好，P5的PMC指数为5.59，政策等级良好，P11的PMC指数为6.74，政策等级为良好，P12的PMC指数为5.68，政策等级良好。由图4可知，4项偏需求型政策文本在政策执行路径方面凹陷程度一致，差异存在于政策实施环境和政策支持力度方面。

政策实施环境方面，P1和P11在“X_3政策督导”比P5和P12更凹陷，P5和P12定期评估改革进度、考核改革任务、检查验收改革成果，P1和P11只是加强改革工作纪律，缺乏对改革全过程的督导管理。政策支持力度方面，P1和P12在“X_7政策支撑”凹陷程度较大，其中P12在“X_8政策保障”得分较低，从多投入产出表可知，P1和P12引导农村产权规范交易，但未提供信息平台，容易造成市场信息不流通，政策支撑效果不明显。P12开展干部培训，进行改革责任细化，但是为改革提供专项资金和税费优惠，因此，政策保障不足。综上所知，省级和地级行政区更加强调对改革人员的监督和督促，一方面在政策中给予下级行政区制定空间，另一方面将压力传导至下级行政区；县级和乡级行政区则更突出对改革进度的控制，分阶段细化任务是县乡两级改革政策的特点，而乡级的政策支撑力度凹陷最低，这些政策欠缺政策保障和激励手段。

3. 偏供给型政策

偏供给型政策的P8、P10分别是宜昌市、平原县出台的集体产权制度改革政策实施意见。其中，P8的PMC指数为5.93，政策等级为良好，P10的PMC指数为5.48，政策等级良好。由图5可知，2项偏需求型政策文本在政策支持力度方面相似，但在政策执行路径和政策支持力度方面凹陷程度有所不同。

政策执行路径方面，P10在“X_4政策内容”“X_6制度安排”方面比P8凹陷，原因在于P10未说明集体经济组织办理登记开户的手续，对于资产和股权的登记管理方案未形成制度约束，表示集体经济组织缺乏市场主体合法性和独立性，资产和股权的规范化管理需进一步完善。政策支持力度方面，P10在“X_7政策支撑”的得分较低，主要是未供应集体用地指标。

总之，地级行政区整体政策一致性水平较高，相比于县级行政区，政策支持力度较大，考虑的制度安排也较为全面，政策要求较多；县级行政区一方面根据上级行政区的政策要求，细化的政策内容，另一方面按照辖区内的实际情况制定政策，是推动集体产权制度改革政策落实的重要力量。

4. 偏混合型政策

偏混合型政策的有P4、P15、P2、P3、P6、P7分别是湖北省、山东省、甘肃省、济宁市、金昌市、西靖镇发布的集体产权制度改革实施意见。其中P4的PMC指数为7.31，政策等级优秀，P15的PMC指数为5.95，政策等级为良好，P2的PMC指数为7.76，政策等级为优秀，P3的PMC指数为7.24，政策等级优秀，P6的PMC指数为8.15，政策等级优秀，P7的PMC指数为7.65，政策等级优秀。由图6可知，P4与P15在政策执行路径具有相似性，但在政策实施环境和政策支持力度方面有所差异，P2、P3、P6、P7在政策实施环境、政策执行路径和政策支持力度三个维度的曲面凹陷程度一致，差异体现在政策督导、制度安排和政策支撑方面。

政策实施环境方面，P15在“X_7政策支撑”和“X_8政策保障”比P4得分较低，P4要求通过产权交易平台流转农村集体资源资产，配合土地确权信息平台，加强土地扶持政策，加大金融支持力度、提供专项改革资金，建设矛盾调解体系，P3在“X_3政策督导”比其他政策的凹陷程度低，缺乏改革验收和容错机制。政策执行路径方面，P7在“制度安排”得分比其他政策的分数低，制定收益分配方案，但未形成制度效应。政策支持力度方面，P15在“政策支撑”和“政策保障”有凹陷，结合文本可知，该政策在制定过程中没有明确的经济激励机制，P2在“政策支撑”方面比P3、P6、P7分数低，主要是由于其对数据平台的互动建设不足，缺乏信息的流动和透明。因此，偏混合型政策的一致性较高，省级行政区侧重宏观层面的政策实施意见和政策要求，地级行政区关注政策支持力度，为政策实施提供经济支撑，县级行政区偏重细化政策内容，强调政策督导，乡级行政区突出改革政策任务的实施阶段，细化分解的改革内容，结合村庄现实情况，选择执行改革政策的具体方法。

总之，四类改革政策各有侧重，但结合地方政策实践，研究发现改革政策存在空转现象，首先，改革停留在文件材料层面。改革的根本目的是发展集体经济，然而当前改革逐渐成为填写各类表格文件硬性工作，陷入形式主义的逻辑链条中。其次，农民获得感较低。集体成员通过产权改革获得的收入微乎其微，大多数村庄分红收益较低，导致无法调动村民发展经济的积极性与主动性。最后，缺乏专业人员。改革前期投入资金发展集体经济，但经营不善且缺乏后续管护，导致村级负债现象严重。

五、结论与讨论

（一）结论

政策内容的一致性和完整性是发挥政策引导作用的重要因素。本文收集469份集体产权制度改革政策文本，对文本进行高频特征词和语义网络分析，构建10项主变量和51项子变量的政策评价体系，并从时间维度、空间维度和内容维度上进行分析；在实证分析部分，选取16份典型地区和代表性的政策文本，运用政策一致性指数模型进行量化评价，并绘制PMC曲面，研究得出以下结论：

首先，从时间维度上看，改革政策特点随着批次的变化由政府主导转变为社会参与延伸至市场嵌入。其中，第一批和第二批是由政府主导的政策试点；第三批和第四批是增加社会参与的政策推广，第五批则逐渐引入市场运作。虽然不同批次政策的侧重有所差异，但是这三种特点同时也交织共存于改革的各个批次中，形成不同阶段的改革效果。

其次，从空间维度上看，在纵向地方视角下，省级政策文本网络的可达性较高，发展集体经济和成立集体经济组织对于省级完成政策目标的影响最大，对于地级行政区改革政策影响较大的是改革实施内容；对于县级政策影响较大的是管理制度、组织参与和产权要素；对于乡级政策影响较大的是身份认同、上级领导和资产清查。在横向区域视角，西部政策文本网络的可达性则处于较高水平。对东北区域政策影响较大的是身份认同和组织管理；对东部区域政策影响较大的是建立改革机制；对西部区域政策影响较大的是集体组织和改革工作；对中部区域政策影响较大的是资产清查（如表9）。综合来看，集体经济、制度支撑、组织参与、产权要素、身份认同、上级领导、资产清查和建立机制是集体产权改革政策网络中的重要组成部分。

表9 空间维度上影响政策文本的要素内容

空间维度	影响政策文本的要素
省级	发展集体经济和成立集体经济组织
地级	实施改革内容
县级	管理制度、组织参与和产权要素
乡级	身份认同、上级领导和资产清查
东北部	身份认同和组织管理
东部	建立改革机制
西部	集体组织和改革工作
中部	资产清查

第三，从内容维度上看，改革政策展现出路径多样与政策细化的特征。具体而言，改革环境不断深化、执行路径逐渐多样、政策内容越来越细化。根据政策内容，本文从三个维度政策实施环境、政策执行路径和政策支持动力构建量化评价指标。

最后，从政策评价上看，16项集体产权改革政策的PMC指数得分区间在［4.82，8.15］，PMC平均分在6.31，5项政策评价为优秀，9项政策评价为良好，2项政策评价为可接受，整体处于良好。纵向上来看，地级行政区之间一致性差异较大，同时整体一致性水平较高，而乡级行政区之间的一致性差异较小，整体一致性水平较低。横向上来看，东部区域之间的一致性差异较大，东北区域政策之间的一致性差异较小，中部和西部政策之间的一致性比较均衡。其中，省级侧重宏观政策实施意见和要求，强调监督改革人员和督促改革；地级突出政策支持力度；县级控制改革进度，分阶段细化改革任务；乡级落实改革内容，但缺乏政策保障和政策激励。

（二）讨论

对集体产权制度改革政策进行多维度分析，结合政策文本与改革实践，研究发现改革政策在基层落实过程中存在着“空转”现象，存在着进一步的讨论空间：

一是县级政府中层空转。县级政府作为承上启下的关键枢纽，在落实改革政策中，一方面仅仅转述上级政府的意见，没有制定相关的实施细则，更没有配套措施，因而难以将政策转化为可实施、可操作方，另一方面未能建立配套机制释放股权权能，改革将股权分为占有、收益、继承、退出、抵押、担保等权能，现阶段对于占有、收益、继承权有较为清晰的说明，但对于退出、抵押、担保存在着严重限制，山东省提出“稳慎探索股权有偿退出机制”，黑龙江省表示“逐步探索股权有偿退出机制”、甘肃省提出“积极探索股份有偿退出的条件和程序”，湖北省“审慎开展股份抵押、担保”，但均没有建立配套机制释放股权权能。

二是基层政府权责失衡。压力型体制造成权力向上集中，而责任向下转移的现象。省级和地级政府对改革监督导致基层政府不堪重负，层层压力传导，乡村组织处于改革的最末端，权责失衡最为严重，既要落实各项改革内容，又要面对层层考核，阻碍了产权改革政策的落实；从纵向地方上看，政策支持力度自上而下逐渐减小，督导压力自上而下显著增加。省级和地级制定的政策中鼓励建立信息平台、规范产权交易、提供金融支持、拨付专项资金、落实税收优惠，而县乡政府制定的政策中强化政策督导、绩效考核、检查验收等压力型政策任务，弱化和模糊了政策的支持和保障性质。

三是乡村事务密度过大。涉农乡镇规模决定了产权改革范围，农村人口规模决定了乡村事务密度。面对庞大的村级事务及指标化的考核任务，乡村投入大量的精力应对考核，无暇抽身顾及产权改革，仅把改革当做一项任务完成，忽视改革的集体效应和农民的资产权益。

基于上述结论，研究为深入集体产权制度改革提出三点优化建议：

第一，加强对县乡两级政府的政策支持力度。县乡两级行政区作为承接改革的中间力量和承担改革工作的基本单位，制定的政策多集中在偏环境型和需求型，关注营造改革氛围和外部环境，较少提到内部的支持和保障，因此，要加强对偏环境型和偏需求型政策的支持力度。

第二，明确如何管护和维持改革后续工作。改革将村庄中的集体资产进行重新配置，但较少提及如何管理和维护资产的使用。因此，通过产权改革提高资产的利用效率，管护、维护好改革的后续，增加群众生活的幸福指数。

第三，提高农民参与以增加改革的辐射受众。现阶段改革政策中群众参与度有待提高，首先可以在改革前听取农户需求，鼓励农民参与改革环节，带动农民参与改革实施建设，支持农民参与改革后资产管护。

参 考 文 献

[1] 潘丹，周金龙，周应恒．中国农村集体产权制度改革政策的变迁与趋势——基于2010—2020年76份政策文本的量化分析[J]．中国农业大学学报，2022，27（6）：278-289.

[2] 郭恩泽，曲福田，马贤磊．自然资源资产产权体系改革现状与政策取向——基于国家治理结构的视角[J]．自然资源学报，2023，38（9）：2372-2385.

[3] 姚志，高鸣．中国农村承包地确权：政策演进、关键问题与产权优化[J]．中国软科学，2022（6）：72-84.

[4] 林雪霏．放权社区：基于政策适应性的治理结构创新——以C市集体产权改革的政策过程为例[J]．中国行政管理，2020（5）：106-113.

[5] 邓大才．如何让民主运转起来：农村产权改革中的参与和协商——以山东省和湖北省4村为研究对象

[J]. 社会科学战线，2021（8）：158-166.
[6] 贺雪峰. 农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训[J]. 行政论坛，2017，24（3）：12-17.
[7] 罗必良，耿鹏鹏. 乡村治理及其转型的产权逻辑[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版)，2022，37（3）：188-204，219-220.
[8] 范雅娜. 合作式吸纳：国家与农民关系的一种类型——基于赵村集体产权制度改革的叙事[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2021，38（3）：83-93.
[9] 黄萃，任弢，张剑. 政策文献量化研究：公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报，2015，12（2）：129-137，158-159.
[10] Massey A K，Eisenstein J，Antón A I，et al. Automated text mining for requirements analysis of policy documents [C]//2013 21st IEEE International Requirements Engineering Conference（RE）. IEEE，2013：4-13.
[11] Debnath R，Bardhan R. India nudges to contain COVID-19 pandemic：A reactive public policy analysis using machine-learning based topic modelling[J]. Plos One，2020，15（9）：e0238972.
[12] 安卫华. 社会网络分析与公共管理和政策研究[J]. 中国行政管理，2015，357（3）：96-101.
[13] 王长征，彭小兵，彭洋. 地方政府大数据治理政策的注意力变迁——基于政策文本的扎根理论与社会网络分析[J]. 情报杂志，2020，39（12）：111-118.
[14] Lu C，Chang J. Beijing cultural and creative industry policy effect evaluation based on fuzzy comprehensive evaluation[J]. Cluster Computing，2016，19：2133-2143.
[15] 李晓园，陈颖. 基于模糊综合评价法的易地扶贫搬迁绩效评价及政策建议——以修水县“进城入园”扶贫搬迁工程为例[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版)，2019，52（3）：130-137.
[16] Estrada M A R. Policy modeling：Definition，classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling，2011，33（4）：523-536.
[17] Ruiz Estrada M A，Yap S F，Nagaraj S. Beyond the ceteris paribus assumption：Modeling demand and supply assuming omnia mobilis[J]. International journal of economics research，2008（2），185-194.
[18] Kuang B，Han J，Lu X，et al. Quantitative evaluation of China’s cultivated land protection policies based on the PMC-Index model[J]. Land Use Policy，2020，99：105062.
[19] Li Z，Guo X. Quantitative evaluation of China′s disaster relief policies：a PMC index model approach [J]. International Journal of Disaster Risk Reduction，2022，74：102911.
[20] Dai S，Zhang W，Zong J，et al. How effective is the green development policy of China′s Yangtze River Economic Belt? A quantitative evaluation based on the PMC-index model[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health，2021，18（14）：7676.
[21] 张永安，耿喆. 我国区域科技创新政策的量化评价——基于PMC指数模型[J]. 科技管理研究，2015，35（14）：26-31.
[22] 杜荷花，周环. 我国政府数据开放政策量化评价与优化——基于PMC指数模型的分析[J]. 图书馆建设：2023（3）：70-81.
[23] 宋潇，钟易霖，张龙鹏. 推动基础研究发展的地方政策研究：基于路径—工具—评价框架的PMC分析[J]. 科学学与科学技术管理，2021，42（12）：79-98.
[24] 卜令通，张嘉伟. 基于PMC指数模型的数字经济政策量化评价[J]. 统计与决策，2023，39（7）：22-27.
[25] Zhang J，Luo Y. Degree centrality，betweenness centrality，and closeness centrality in social network [C]//2017 2nd international conference on modelling，simulation and applied mathematics（MSAM2017）. Atlantis press，2017：300-303.
[26] 胡春艳，张莲明.“好”政策的执行效果也好吗？——基于容错纠错政策的实证检验[J]. 公共行政评论，2021，14（3）：4-23，196.
[27] Kuang B，Han J，Lu X，et al. Quantitative evaluation of China′s cultivated land protection policies based on the PMC-Index model [J]. Land Use Policy，2020，99：105062.
[28] 张永安，郄海拓.“大众创业、万众创新”政策量化评价研究——以2017的10项双创政策情报为例[J]. 情报杂志，2018，37（3）：158-164，186.
[29] 史鹏飞，明庆忠，韩剑磊，等. 基于PMC指数模型的边境旅游政策综合量化评价与比较研究——来自广西和内蒙古两个自治区的案例[J]. 地域研究与开发，2020，39（6）：91-97.
[30] 张永安，周怡园. 新能源汽车补贴政策工具挖掘及量化评价[J]. 中国人口·资源与环境，2017，27（10）：188-197.
[31] 范春辉. 产权改革与公共领域的重构[J]. 南京社会科学，2007，232（3）：53-59.
[32] 甘庭宇. 农村社会结构变动下的乡村治理机制探索——基于成都市的观察与思考[J]. 农村经济，

2012，361（11）：14-17.
[33] 吕晓，牛善栋，谷国政，等. 有限市场化的农村宅基地改革：一个“人—地—房—业”分析框架[J]. 中国农村经济，2022，453（9）：24-43.
[34] 王传阳，盛科荣，张杰. 中国城市网络核心—边缘结构演化及影响因素研究——基于制造业企业网络视角[J]. 地球信息科学学报，2022，24（1）：141-152.
[35] 贺远琼，刘路明，胡梦圆. 湖北省产业网络结构特征演变分析——基于社会网络分析法[J]. 湖北社会科学，2022（7）：48-60.
[36] Rothwell R，Zegveld W. *Reindustrialization and technology*［M］ London：Logman Group Limited，1985.

Multidimensional analysis of rural collective property rights reform policies——a quantitative study based on policy modeling consistency index model

WANG Yao

（*Institution of China Rural Studies*， *Central China Normal University*，*Wuhan* 430079， *China*）

Abstract：Rural collective property rights reform is the foundation for realizing the rural revitalization strategy. The study preprocesses 469 reform policy texts issued by various local governments since 2015，analyzes the distribution characteristics of reform policies in multiple dimensions of time，space and content，and applies the policy consistency indicator model to classify and evaluate reform policies in different regions. It found that in the time dimension，reform policies expand from government-led to social participation and then to market embeddedness with the change of pilot batches. In the content dimension，the reform policies continue to deepen the implementation environment，optimize the implementation path and refine the specific content. In the spatial dimension，three provincial and two local policies are excellent，and two policies are excellent in the east and west respectively. The policies can be summaried as environment-oriented，demand-oriented，supply-oriented and mixed. Among them，the provincial level focuses on macro-policy implementation requirements and supervision of the reform process，the prefecture level highlights the strength of policy support，the county level controls the reform process，and the township level implements the reform content with few policy protection and policy incentives . There is a phenomenon of idle reform policies in local practice so it should be strengthened in terms of support，asset management and inclusive benefit in the future.

Keywords：Rural collective property rights reform；PMC index model；Multidimensional analysis；Quantitative policy evaluation

（编辑：牛晓霞）