

# 农村土地制度改革注意力的 动态变化与地区差异

张清勇 杜 辉

**【摘 要】**党的十八大以来,我国着力推进以农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度为核心的农村土地制度改革。本文运用量化文本分析方法,以2015-2021年210份省级政府工作报告文本作为研究对象,分析实际执行过程中农村土地制度改革注意力的动态变化和地区差异。研究发现:省级政府对农村土地制度改革的关注缺乏连贯性且有明显的区域差异;农村土地制度三项改革中,相对于集体经营性建设用地入市制度改革和宅基地制度改革,农村土地征收制度改革得到省级政府的关注较少;宅基地制度改革是目前农村土地制度改革的核心,得到省级政府的重视,其推进有望为实现乡村振兴战略提供助力;各地改革更重视指导操作性,可在中央设置的改革底线基础上,适当增加探索、创新改革模式的力度。

**【关键词】**农村土地制度改革;乡村振兴;土地征收制度;宅基地制度

**【作者简介】**张清勇,中国人民大学农业与农村发展学院,电子邮箱:qyzh@ruc.edu.cn;杜辉(通讯作者),中国人民大学农业与农村发展学院,电子邮箱:duhui0176@ruc.edu.cn(北京 100872)。

**【原文出处】**《财经智库》(京),2022.3.123~139

**【基金项目】**国家自然科学基金面上项目(72074216);教育部人文社会科学基金项目(20YJA630092);中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金)项目(13XNJ028,19XNQ012)。

## 一、引言

党的十八大以来,中央高度重视农村土地制度改革,中央领导同志对农村土地制度改革做出了一系列重要指示。习近平总书记指出,土地制度是国家的基础性制度,农村土地制度改革是个大事,涉及的主体、包含的利益关系十分复杂,必须审慎稳妥推进;李克强总理强调,要坚持从实际出发,因地制宜,深化农村土地制度改革试点,赋予农民更多财产权利,更好保护农民合法权益(国务院,2019)。经国务院第70次常务会议、原中央全面深化改革领导小组第七次会议和中央政治局常委会审议,2014年12月31日,《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》(以下简称《意见》)由中共中央办公厅、国务院办公厅印发。《意见》

指出,“随着实践的不断发展和改革的不断深入,现行农村土地制度与社会主义市场经济体制不相适应的问题日益显现,土地征收制度不完善,因征地问题引发的社会矛盾积累较多:农村集体土地权益保障不充分,农村集体经营性建设用地不能与国有建设用地同等入市、同权同价;宅基地取得、使用和退出制度不完整,用益物权难落实;土地增值收益分配机制不健全,兼顾国家、集体、个人之间利益不够”,并就农村土地制度改革进行了总体部署。改革试点工作从2015年开始,经两次延长,到2019年底结束。在此基础上,经2020年6月30日中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过,中共中央办公厅、国务院办公厅于2020年8月15日印发《深化农村宅基地制度改革试点方案》,在更大的范围内推进农村宅

基地制度改革试点。

在统一部署、要求各地稳步推进改革的同时,中央强调农村土地制度改革要因地制宜。2014年《意见》提出“试点工作既要有条件、按程序、分步骤审慎稳妥推进,又要鼓励试点地区结合实际,大胆探索,积累经验”,要求“制定有所侧重、重点明确的实施方案”。原国土资源部副部长王世元2015年3月在农村土地制度改革三项试点工作部署暨培训会议上指出,“大家也要立足省情、县情,结合自身实际,因地制宜去探索实践”,“作为一项重大改革,中央层面必须加强改革的顶层设计和整体谋划,但是也要给试点地区留出改革空间,允许试点地区在守住改革底线的前提下,大胆试,大胆探索,要处理好顶层设计与摸着石头过河的关系,以顶层设计指导实践探索,以实践探索不断丰富完善顶层设计”。2020年《深化农村宅基地制度改革试点方案》将“坚持分类指导。坚持顶层设计与基层创新良性互动,根据不同地区资源条件和发展水平,因地制宜探索改革模式”作为改革试点的一项基本原则。

那么,在过去几年的改革实践过程中,各地在不同时点上将农村土地制度改革的重点放在哪些方面,各地之间的关注点是否存在差异?深入研究农村土地制度改革注意力的动态变化和地区差异,一方面可以更好地认识改革的进程和特点,有助于更完整、全面地认识2015年以来农村土地制度改革政策在地方的实际执行情况;另一方面,可以为解释改革注意力的动态变化和地区差异的成因和后果做好准备,为下一步推进改革提供坚实的理论和实践基础。为此,本文运用量化文本分析方法,以2015-2021年210份省级政府工作报告的文本作为研究对象,在对文本进行数据编码、建立节点的基础上,运用SPSS、UCINET以及NVivo等工具,分析实际执行过程中我国农村土地制度改革注意力的变化和差异,得出了一系列重要发现。

## 二、方法与数据

注意力是决策者对议题及其解决方案的觉察、编码、解释并集中投入时间和精力过程(Ocasio, 1997)。管理决策在很大程度上受管理者自身如何配置注意力的影响(刘景江、王文星,2014),当政策制

定者们的注意力不断变换的时候,政府的政策也跟着发生变化(王家峰,2013)。在中国,领导人是否重视某项政策,是影响某项政策能否顺利执行的重要因素,政策执行的最有力保障来自领导人的承诺和注意力(李振,2018)。

作为政府行为的正式、系统文字记录以及政策意图的客观呈现,公共政策文本具有传递信息、宣示价值、记录资料的功能,且具有数据可追溯性和可编码性。因此,对政策文本的量化分析成为观察政府行为和决策过程、探讨政策命题的重要方法(任弢等,2017)。量化文本分析(Quantitative Text Analysis, QTA)是在社会科学研究中利用计算机技术来自动、系统地处理大量文本数据的方法(黄萃、吕立远,2020)。它通常选取文本的特征项,将特征词语量化成文本信息,从中提取对研究有用的内容,以反映文本作者的态度、主张、价值取向和利益,从而可以推测文本作者的目的和意图。该方法最初在情报学和信息科学等领域运用较多,后来拓展到社会科学研究的其它领域。公共政策领域一般通过对政策文本的基本统计描述来展示注意力在政策议题分配上的基本占比及变化情况(陶鹏,2019)。

本文分析使用的文本数据为2015-2021年除西藏、港澳台地区以外30个省(区、市)的政府工作报告,下载自各省(区、市)的政府官方网站,共计210份。《意见》由中共中央办公厅、国务院办公厅于2014年12月31日印发,2015年是各地落实这一轮农村土地制度改革的启动之年。省级政府工作报告由省级政府在两会之前花费极大精力慎重起草,在两会期间由省级行政区行政首长代表省级人民政府向人民代表大会郑重报告,经人大代表仔细审议、政协委员认真讨论后修改完成,是具有施政纲领性质的政策性文本。其主要内容一般包括对前一年政府工作情况的回顾与总结,以及对当年政府各项工作的归纳与计划,是省级政府资源配置与精力投入的指挥棒,在很大程度上向民众宣告或承诺“政府将重视什么、将向哪些领域投入资源”,因此是政府注意力分配或者变化的重要载体(文宏,2014;王印红、李萌竹,2017)。本文集中分析各省(区、市)年度工作内容中关于农村土地制度改革的部分。

本文主要以SPSS20、UCINET6.0和NVivo11软件作为分析工具。首先,借鉴赵新峰和蔡天健(2020),依托NVivo查询“词频”的功能,获得文本文件中与农村土地制度改革相关的高频词汇,然后使用SPSS对这些高频词汇进行聚类分析,对改革关注点进行分组,以反映一定时期内政策的特定聚焦点;其次,使用UCINET对高频词汇进行共词网络分析,以发现高频词之间的亲疏关系;最后,运用NVivo的“节点”功能,采用从上至下的方式对节点建立类属,同时运用“矩阵编码”功能,按类属统计频数和比例,以发现农村土地制度改革注意力的动态变迁过程和地区差异。

### 三、主要发现

#### (一)农村改革中的土地制度改革

在政府工作报告中,有关农村土地制度改革的内容往往放在农村改革部分,且往往是农村改革中最重要的内容。如图1所示,对210份政府工作报告中关于农村改革的内容进行词频统计分析可以发现,农业、农村、发展、土地等处于特别受关注的地位;农村集体建设用地、宅基地以及土地流转等具体细化内容也受到政府较多关注。

在对农村改革部分进行高频词统计的基础上,本文对首尾两个年度即2015年和2021年的高频词进行聚类分析和共词网络分析。经过共词聚类,2015年的高频主题词基本形成2个群组(见图2)。第一个群组基本以农业和农村改革为主,另一个以宅基地、建设用地、土地流转以及土地确权颁证为主。



图1 农村改革关键词分布情况

从群组囊括的内容来看,其主要内容在于讨论农业农村改革背景下的农村土地制度改革。

我们利用UCINET6.0构建高频词共词网络图,用点和线将关键词之间的关联形式化。在共词网络图中,每个节点是识别出的关键词,且节点越大,表示中心度越高,即政府对该关键词越关注;关键词之间的线条代表两词之间的关系,即这两个关键词在同一篇政府工作报告中共同出现;两点之间的线条越粗,表示两个关键词之间的关系越密切。

如图3所示,土地经营权在2015年关于农村改革的内容中居于中心位置,产权、改革等也居于中心,表明它们是省级政府重点关注的领域。对照2015年政府工作报告的原始文本,可以发现这一年省级政府对于土地承包经营权流转尤为关注。宅基地、颁证、合作社等居于外围,与其他关键词的联系不甚紧密。

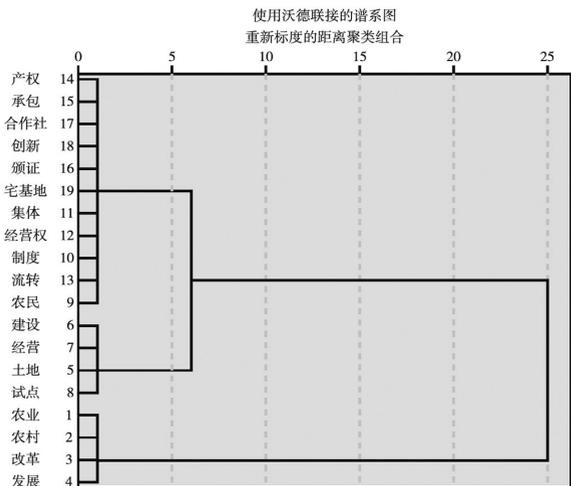


图2 2015年农村改革高频词聚类分析

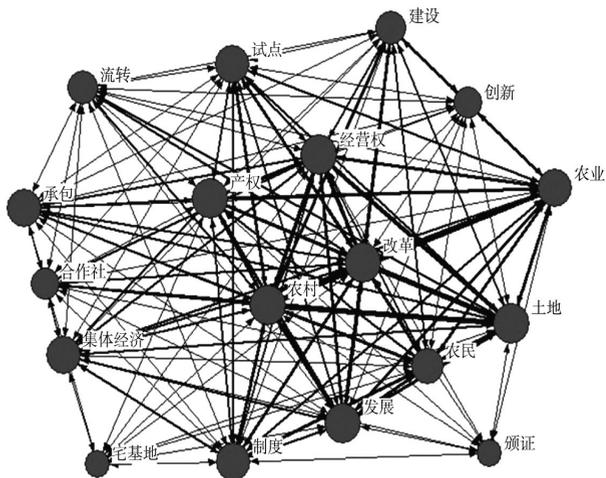


图3 2015年农村改革高频词共词网络

2021年政府工作报告的高频词在共词聚类后,也基本形成了2个群组(见图4)。可以看到,宅基地制度改革成为省级政府关注的重点,农村集体经营性建设用地也受到较多关注。这与涵盖农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度三项内容的第一轮试点于2019年底结束,而深化农村宅基地制度改革从2020年启动的情况是相符的。

如图5所示,2021年农村改革的共词网络图显示,土地、制度、试点等居于中心位置,承包地、经营权等居于外围。对照政府工作报告的原始文本,可以发现,到2021年,土地流转、土地确权等不再是农村改革关注的重点,农村土地制度改革尤其是宅基地制度改革成为关注重点。

### (二)农村土地制度改革的注意力分配

在农村土地制度改革的具体方面,如表1所示,2015年,土地确权、土地流转受到政府的极大关注,

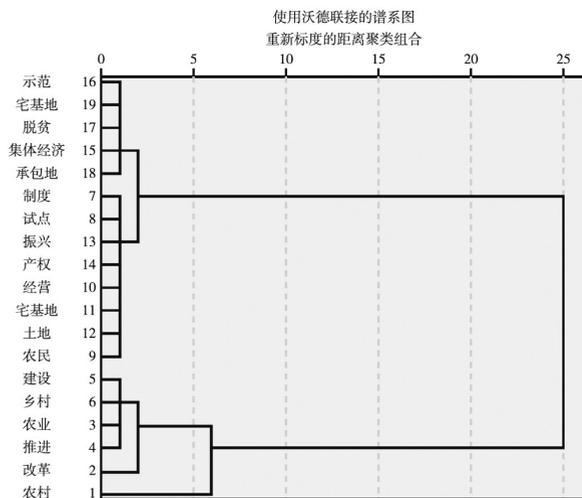


图4 2021年农村改革高频词聚类分析

集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革也受到较多关注,而作为农村土地制度改革重点内容之一的土地征收则没有得到省级政府的足够关注。2016年,

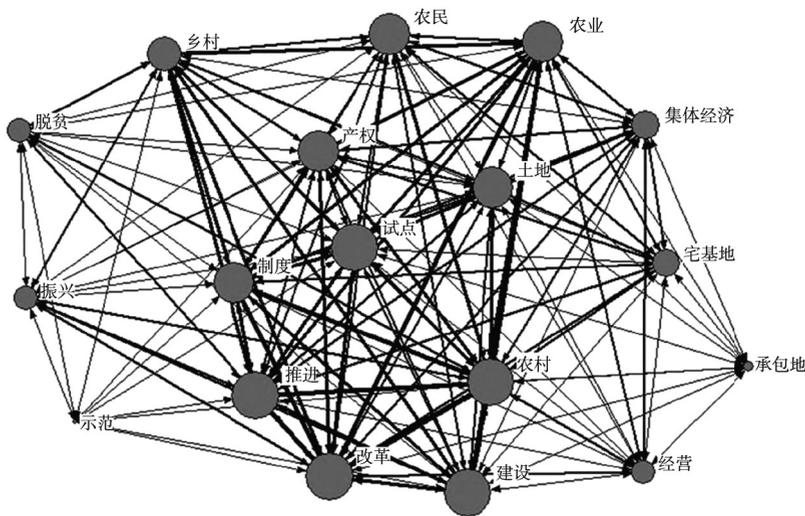


图5 2021年农村改革高频词共词网络

表1

历年土地制度改革的重心演变

年份	关键词
2015	土地征收(4)、集体经营性建设用地入市(12)、宅基地制度改革(11)、土地确权(23)、土地流转(20)、三权分置(0)
2016	土地征收(1)、集体经营性建设用地入市(10)、宅基地制度改革(6)、土地确权(21)、土地流转(15)、三权分置(0)、两权抵押试点(10)
2017	土地征收(12)、集体经营性建设用地入市(12)、宅基地制度改革(9)、土地确权(15)、土地流转(9)、三权分置(15)、两权抵押试点(11)
2018	土地征收(4)、集体经营性建设用地入市(5)、宅基地制度改革(15)、土地确权(7)、土地流转(4)、三权分置(20)、两权抵押试点(5)
2019	土地征收(9)、集体经营性建设用地入市(9)、宅基地制度改革(17)、土地确权(3)、土地流转(3)、三权分置(16)、两权抵押试点(3)
2020	土地征收(2)、集体经营性建设用地入市(9)、宅基地制度改革(16)、土地确权(1)、土地流转(6)、三权分置(12)、两权抵押试点(2)
2021	土地征收(2)、集体经营性建设用地入市(12)、宅基地制度改革(26)、土地确权(0)、土地流转(8)、三权分置(3)、两权抵押试点(0)

土地确权、土地流转仍是改革的重点内容,集体经营性建设用地入市在“三块地”改革中受到重点关注,“两权抵押”试点也得到较多关注。2017年,“三块地”改革成为当年农村土地制度改革的重点内容,农村土地征收、农村集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等关键词出现的频数相较2016年有较大上升,尤其是农村土地征收大幅提高。同时,“三权分置”开始受到政府的极大关注。2018-2019年,宅基地制度改革和“三权分置”是农村土地制度改革的重心所在,其他改革内容虽有提及,但出现的频数相较2017年均有所下降。2020-2021年,宅基地制度改革是农村土地制度改革的焦点,集体经营性建设用地也有部分涉及,其他改革内容均呈现下降趋势,土地流转主要体现在新疆、内蒙古等西部省份的草地流转上。

总之,2015年以来,农村土地征收制度改革没有得到省级政府应有的关注;集体经营性建设用地制度改革受关注的程度没有大幅度波动,呈现较为平稳的特征;宅基地制度改革则呈现先降后急速提升

的态势,成为当前农村土地制度改革的主要内容。

### (三)农村土地制度改革关注度的地区差异

我们将各省政府工作报告中关于农村土地制度改革的内容进行了汇总,计算其字数占当年工作内容部署字数的比例。如表2所示,省份之间的差别比较大,累计占比最低的是天津和广西,7年累计占比分别为3.7%和3.8%;累计占比最高的是浙江和安徽,7年累计占比分别为9.9%和8.9%。

东部省份对农村土地制度改革的关注度总体上呈先降后升的态势,在2019年左右达到低点,然后有所回升。其中,海南、广东和浙江自始至终都较为关注宅基地制度改革,尤其是浙江。2021年,海南省政府报告中农村土地制度改革部分的字数占当年工作内容部署字数的比例为1.6%,是东部省份中最高的。辽宁历年的比例都低于1%,且有不断下降的趋势。中部省份基本呈现2015年最高、2019年左右达到最低点后又缓慢上升的态势。与东部省份相比,中部省份之间的差异较小。农村土地制度改革内容占总工作部署的比重基本上不小于0.5%,仅湖南、

表2 2015-2021年省级土地制度改革关注度

单位:%

区域	省份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	总计
东部	浙江	1.4	2.4	2.1	0.5	1.6	0.8	1.1	9.9
	广东	1.1	1.1	1.3	1.1	1.6	1.2	1.1	8.5
	海南	0.9	1.4	1.3	1.1	0.3	1.6	1.6	8.2
	江苏	1.8	1.9	1.6	0.8	0.5	0.4	0.7	7.7
	福建	1.4	0.9	0.6	0.6	1.4	1	0.8	6.7
	山东	0.6	1.6	1.2	1	0.3	0.5	0.6	5.8
	辽宁	0.7	0.9	0.7	0.9	1	0.7	0.4	5.3
	上海	1	0.5	1.2	1.3	0.2	0.4	0.5	5.1
	北京	0.9	0.8	0.8	0.7	0.1	0.7	1	5
	河北	1.1	0.7	0.4	0.8	0.6	0.9	0.5	5
中部	天津	0.9	0.1	0.1	1.6	0.3	0.5	0.2	3.7
	安徽	2.1	1.2	1.1	1.2	1	1	1.3	8.9
	湖北	1.9	2	0.7	1	0.8	1	0.7	8.1
	河南	1.4	0.5	1.3	1.2	1.1	1	1.2	7.7
	江西	0.6	1.5	1.3	0.9	1	0.8	1.5	7.6
	湖南	1.3	0.4	1.4	1	1	0.6	1.1	6.8
	山西	0.5	1.1	0.8	1	0.5	0.7	0.8	5.4
	吉林	0.9	0.4	1	0.4	0.3	0.4	1	4.4
	黑龙江	1.4	0.6	0.2	0.9	0.6	0.3	0.3	4.3
	青海	2.3	0.4	1.4	1.9	1	0.7	1.1	8.8
西部	内蒙古	1.9	0.9	1.9	1.3	0.9	0.4	0.7	8
	重庆	1	0.8	1.6	1.1	0.7	1.1	1.1	7.4
	宁夏	0.7	1.1	1.2	0.7	0.6	0.6	1.9	6.8
	云南	1.3	0.4	1.1	1	1.4	0.8	0.7	6.7
	新疆	0.5	0.6	0.4	1.6	1.2	0.9	1.1	6.3
	陕西	0.7	0.5	1.3	0.9	0.7	1.1	1	6.2
	甘肃	1.1	1.7	0.7	0.4	0.8	0.3	1.1	6.1
	四川	0.9	0.4	0.9	1.7	1	0.2	0.9	6
	贵州	0.7	0.6	0.9	0.1	0.8	0.8	0.2	4.1
	广西	0.6	1.1	0.3	0.3	1	0.3	0.2	3.8

黑龙江、吉林在部分年份低于这一值。安徽在2015年占比高达2.1%，2019年最低，但也达到了1%，2021年升到1.3%，较为稳定。波动较大的是黑龙江，2015年占比最高为1.4%，2017年最低为0.2%，年份间波动明显。西部省份不同年份对农村土地制度改革关注度差别较大。青海2015年高达2.3%，2016年却降至0.4%；宁夏2020年为0.6%，2021年升至1.9%。综合来看，中部省份给予农村土地制度改革较多的关注，且较为平稳；东部、西部省份不同年份间波动较大。

2019年各省政府报告对农村土地制度改革关注较少，可能是因为2019年是农村土地制度三项改革试点的收尾之年。随着2019年新《土地管理法》修订通过，且从2020年起新一轮农村宅基地制度改革试点在更大范围内推开，农村土地制度改革尤其是宅基地制度改革又得到了各省级政府的更多关注，各

省政府报告中有关农村土地制度改革的篇幅又有所增加。

#### (四)三项改革关注度的地区差异

农村土地制度三项改革分别是农村土地征收制度改革、集体经营性建设用地入市制度改革和宅基地制度改革。就农村土地征收制度而言，总的来说，每年提及农村土地征收制度改革的省份数量都较少。东部省份对它的关注呈现先增加、后稳定、再减少的趋势，但有一定的持续性，2015-2020年都有涉及；中部省份对农村土地征收制度改革的关注波动明显，仅2017年和2019年给予较多关注，2016年和2018年则完全没有提及；西部省份对征地制度改革的关注也较有连续性，尤其是2017年以来每年都有涉及(见图6)。

对于集体经营性建设用地入市制度改革，如图7所示，东中西部对它的关注度都较高。整体上，东部

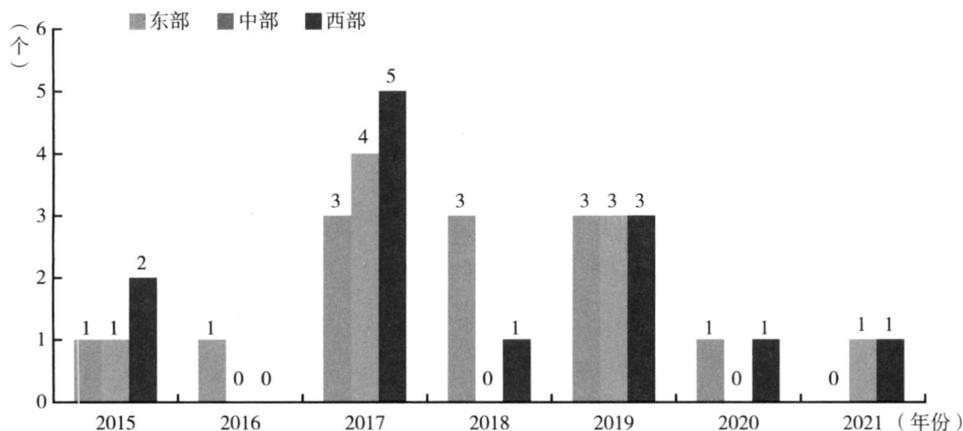


图6 不同地区对农村土地征收制度改革的关注

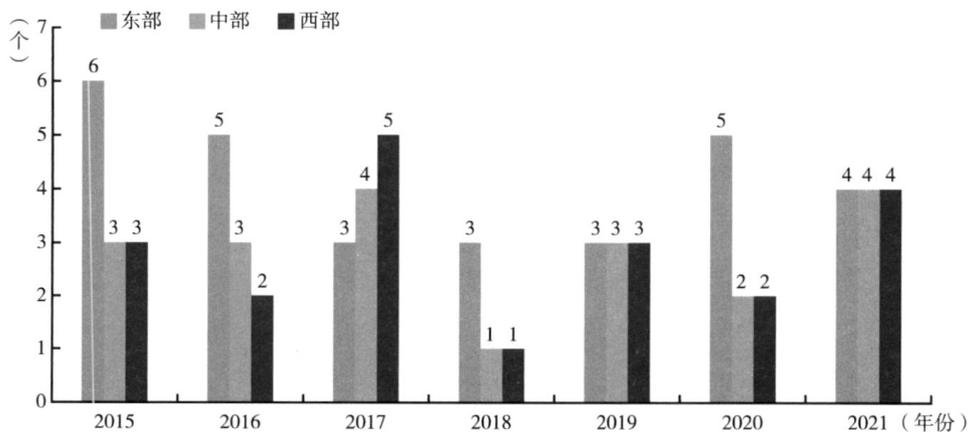


图7 不同地区对集体经营性建设用地入市制度改革的关注

省份对它的关注度在各年间分布较为均匀;中部、西部省份在中间几年虽有下降,但整体上关注度也较为平稳。各地对集体经营性建设用地入市持如此积极的态度,很大程度上与对土地的需求相关。东部地区经济发展较快,土地供给相对紧张,对能够在一定程度上满足用地需求的集体经营性建设用地入市最为积极;中西部地区也有用地需求,但相对而言没有那么紧迫,关注度较东部地区要低一些。

对于宅基地制度改革,如图8所示,东部省份呈现先减少后增加的态势;中部省份对宅基地制度改革也给予较多关注;西部省份对于宅基地制度改革整体上呈现逐年增加的趋势,且最为关注。相对于东部省份,中西部省份更为持续地关注宅基地制度改革。这可能是由于中西部省份多为人口流出地,农村宅基地的闲置比例相对较高,地方政府对宅基地自愿有偿退出、探索宅基地使用权流转等有更多的关注。

#### (五)农村土地制度改革的政策效力取向

政策文本的形式在一定程度上可以体现出政策效力的取向(夏焰、赵璐瑶,2022)。借鉴已有研究,本文将政策效力的取向分为制度规划性和指导操作性两个方面。制度规划性指政府工作报告中使用“完善……体系”“健全……制度”之类的表述就农村土地制度改革作出部署。政府工作报告中有这类表述,视其制度规划性为强,反之则弱。指导操作性则强调执行,使用“大力推进……改革”“深入推进……

改革”“力争完成……改革”“总结……成果”等表述。政府工作报告有关农村土地制度改革的部分出现这类表述,视其指导操作性强,反之则弱。

按照2015年以来农村土地制度改革的进展,本文以2015年、2017年、2019年和2021年度的政府工作报告为分析对象。如表3所示,2015年农村土地制度改革启动时,相对于西部省份,东部和中部省份在制度规划和指导操作方面着力较大。2017年,各省市对制度规划的关注有所减少,更多地将注意力放在指导操作方面。2019年,东部、西部省份对农村土地制度改革的关注度显著降低,大部分省份的政府工作报告都很少提及,中部的少数省份给予了一些关注。2020年8月中央部署新一轮农村宅基地制度改革试点,反映到2021年的省级政府的政府工作报告中,是宅基地制度改革重新受到重视,且重点放在指导操作上,即希望在较短时间内取得改革成果。另外,一些省份,如东北的黑龙江、吉林、辽宁以及临近的内蒙古,从始至终在制度规划和指导操作方面的力度都比较弱;一些省份,如广东、浙江、宁夏,对农村土地制度改革的重视具有连续性,且其制度规划性和指导操作性两方面都比较强。

#### 四、结论

2015年以来,我国着力推进以农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度为核心的农村土地制度改革。本文运用量化文本分析方法,以2015-2021年210份省级政府工作报告文本作为分

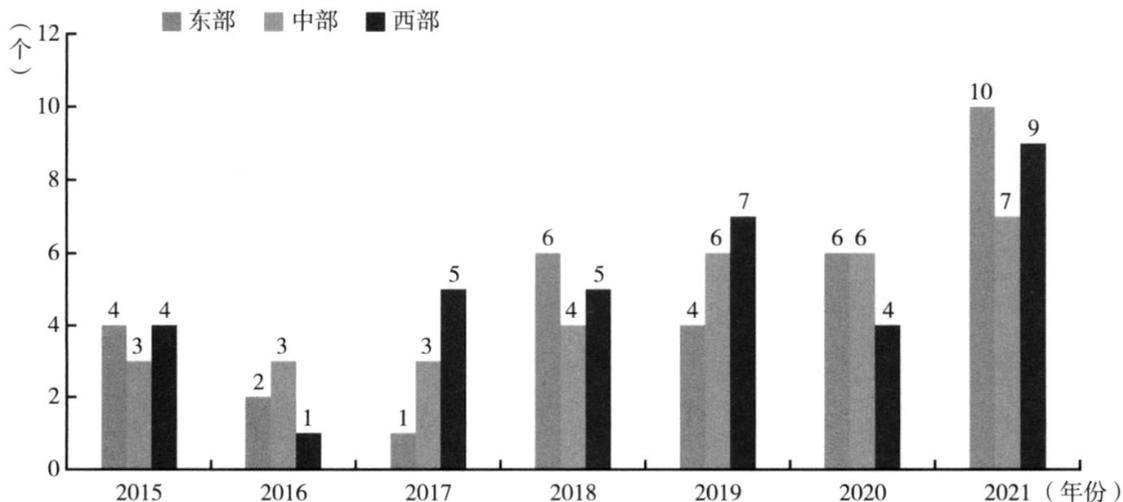


图8 不同地区对宅基地制度改革的关注

表3 不同省份土地制度改革政策效力演进过程

地区	省份	2015		2017		2019		2021	
		制度规划性	指导操作性	制度规划性	指导操作性	制度规划性	指导操作性	制度规划性	指导操作性
东部	北京	●	●	○	●	○	○	○	●
	福建	●	●	○	○	○	○	○	●
	广东	○	●	●	●	●	●	●	●
	海南	○	○	●	●	○	○	●	○
	江苏	○	●	●	●	○	○	○	●
	山东	●	●	○	●	○	○	○	○
	上海	○	○	○	●	○	○	○	○
	天津	●	●	○	○	○	○	○	○
	浙江	○	●	●	●	●	○	●	●
	河北	●	○	○	○	●	○	○	○
	辽宁	○	○	○	○	○	○	○	○
	安徽	○	●	●	○	●	●	○	●
	河南	○	○	○	●	○	●	●	○
	湖北	●	●	○	○	●	○	○	●
中部	湖南	○	○	○	○	●	●	●	○
	江西	●	●	○	●	●	○	○	●
	山西	○	○	●	●	○	○	○	○
	黑龙江	○	○	○	○	○	○	○	○
	吉林	○	○	○	○	○	○	○	○
	内蒙古	○	○	○	○	○	○	○	○
西部	甘肃	○	○	●	○	○	○	●	●
	广西	○	○	○	○	○	●	○	○
	贵州	○	○	○	●	○	○	○	●
	宁夏	○	○	●	●	●	●	●	●
	青海	○	○	○	○	○	●	○	○
	陕西	○	○	○	●	○	○	○	○
	四川	○	○	○	●	●	○	○	●
	新疆	○	○	○	○	○	○	○	●
	云南	○	○	○	●	○	○	○	●
	重庆	○	○	○	○	○	●	○	●

注:符号●表示“强”,符号○表示“弱”。

析对象,分析实际执行过程中农村土地制度改革注意力的动态变化和地区差异。研究得出以下结论。

第一,省级政府对农村土地制度改革的关注欠缺连贯性且具有明显的区域差异。前期农村土地制度改革的注意力主要集中在土地流转、土地确权、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革方面。随着时间的推移,到2020-2021年,宅基地制度改革成为农村土地制度改革的重心。总体上,各地对农村

土地制度改革的注意力强度经历波动下降后缓慢回升的过程。黑龙江、吉林、辽宁等省份整体上较少关注农村土地制度改革。

第二,在农村土地制度三项改革中,相对于集体经营性建设用地入市制度改革和宅基地制度改革,农村土地征收制度改革没有得到各省(区、市)的足够重视。这与2015年改革试点启动时33个试点地区中,只有3个是关于农村土地征收制度改革,而集体

经营性建设用地入市制度改革和宅基地制度改革的试点地区各有15个是一致的。这反映了各级地方政府对于农村土地征收制度改革是比较抗拒的,背后的原因可能是要为城市建设、工业化发展提供土地以及地方财政收入在较大程度上依赖征地后的土地出让。因此,相对于集体经营性建设用地入市制度改革和宅基地制度改革,征地制度改革的推进更需要中央的大力支持。

第三,宅基地制度改革是目前农村土地制度改革的核心,得到省级政府的很多关注。自2015年启动农村土地制度三项改革试点以来,宅基地制度改革的受关注度经历了先相对稳定、后迅速上升的过程。这与中央在2019年结束农村土地制度三项改革试点、2020年在更大范围内启动新一轮宅基地制度改革试点的政策动态紧密相关。在各级政府的重视下,宅基地制度改革正在推进,有望为实现乡村振兴战略提供助力。

第四,各地农村土地制度改革更重视指导操作性。中央的顶层设计为各省(区、市)的改革设定了方向,省级政府的政府工作报告中有关制度规划性的内容相对较少,主要是在中央提出的农村土地制度改革方案下具体实施。在中央设置的改革底线的前提下,各地可以因地制宜,适当增加探索、创新改革模式的力度。一些省份,如黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古,从始至终在制度规划方面和指导操作方面的力度都比较弱;一些省份,如广东、浙江、宁夏,对农村土地制度改革的重视具有连续性,且其对制度规划性和指导操作性都较强。

基于本文一系列发现,下一步研究,一方面,可以多关注土地制度改革注意力的动态变化和地区差异的成因及后果,从诱致性制度变迁理论出发对制度多样化、政策执行差异等问题进行解释;另一方面,可以分析中央在土地制度改革的相关部署上与各省政府工作报告中的安排是否具有 consistency,在多大程度上具有差异性,以及造成这些差异的原因。

这样,通过对中央、地方的土地制度改革注意力的研究,不仅可以获得关于近些年土地制度改革的具体入微的认识,还可以深化对我国央地关系和政策执行的理解。

#### 参考文献:

- [1]国务院:“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情况的总结报告”,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第1期。
- [2]黄萃、吕立远:“文本分析方法在公共管理与公共政策研究中的应用”,《公共管理评论》2020年第2期。
- [3]李振:“注意力推动政策执行:中国领导人的‘现场主义’机制研究”,《马克思主义与现实》2018年第5期。
- [4]刘景江、王文星:“管理者注意力研究:一个最新综述”,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2014年第2期。
- [5]任馥、黄萃、苏竣:“公共政策文本研究的路径与发展趋势”,《中国行政管理》2017年第5期。
- [6]陶鹏:“论政治注意力研究的基础观与本土化”,《上海行政学院学报》2019年第6期。
- [7]王家峰:“认真对待民主治理中的注意力——评《再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策》”,《公共行政评论》2013年第5期。
- [8]王印红、李萌竹:“地方政府生态环境治理注意力研究——基于30个省市市政府工作报告(2006-2015)文本分析”,《中国人口·资源与环境》2017年第2期。
- [9]文宏:“中国政府推进基本公共服务的注意力测量:基于中央政府工作报告(1954-2013)的文本分析”,《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。
- [10]吴江、王凯利、董克、杨玉洁、易梦馨:“信息计量领域网络分析方法应用研究综述”,《情报学报》2021年第10期。
- [11]夏焰、赵璐瑶:“我国高等学校分类发展政策的演进——基于39份政策文本的分析”,《重庆高教研究》2022年第2期。
- [12]赵新峰、蔡天健:“政策工具有效改善了‘九龙治水’困境吗?——基于1984-2018年中国水污染治理的政策文本研究”,《公共行政评论》2020年第4期。
- [13]Ocasio, W., 1997, Towards an Attention-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 18: 187-206.