
制度适应理论视野下的土地征收

冲突与基层治理实践

——以长沙市高新区为例

连宏萍 陈晓兰¹

（北京师范大学 政府管理学院，北京 100875）

【摘要】：征地冲突对社会和谐与稳定有极大的负面影响，因此，如何减少和化解征地冲突是学界关注的重点，也是基层治理面临的重大挑战。运用制度适应理论对长沙市高新区的征地实践工作进行分析发现，其制度文本与地方情境之间存在较大差距，埋下了征地冲突的隐患。为此，该地基层政府通过基层治理实践，弥合二者之间的鸿沟，短期内有效减少了冲突，提高了征地效率，但从长远来看，制度弹性被进一步拉大，会对征地的严肃性和公正性造成冲击。其政策启示是：一方面，政府要进一步完善征地制度文本，保障政策威信；另一方面，也需重视情境性与动态性，灵活实施具体策略，科学组合治理工具。通过双向着力，真正做到依法行政，实现更有效的基层治理以解决征地冲突问题。

【关键词】：征地冲突 制度适应 基层治理 长沙高新区

【中图分类号】 C3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1673-0186 (2021) 002-0006-013

在我国城镇化进程中，土地征收是城市建设用地供给的重要渠道。但征地过程中公权与私权之间的交锋，以及数量庞大的征地补偿款的分配，常常引发征地冲突，爆发群体性事件，不仅影响干群关系，还会对社会和谐与稳定造成极大的负面影响^[1]。因此，如何减少和化解征地冲突是学界关注的重点^[2]，也是身处土地征收执行一线的基层政府面临的重大挑战。

由此，本文提出的问题是：基层征地实况中现行制度与现实情境之间存在什么冲突？基层政府及干部发挥了什么作用？为了回答以上问题，本文以长沙市高新区的征地实践工作为例，运用制度适应理论，从制度文本和社会情境出发分析征地冲突发生的诱因，以及基层政府对于征地冲突的预防和处置策略，考察基层政府的治理行动是否具有成效，从而为基层政府化解征地冲突、提升治理能力提出建议。

一、文献综述与理论框架

征地冲突作为社会冲突的一种突出表现形式，其诱发原因及治理路径深受学界关注，现有文献要么从规范视角在当前的征地制度文本当中寻找导致征地冲突的制度性根源^[3-4]，要么从征地冲突的利益相关者出发，展现各相关主体的利益博弈过程^[5-7]，

¹**作者简介：**连宏萍，北京师范大学政府管理学院副教授，社会学博士，研究方向：住房政策、土地政策以及社会保障
陈晓兰，北京师范大学政府管理学院硕士研究生，研究方向：土地政策。

基金项目：国家社会科学基金项目“‘制度适应理论’视野下的征地补偿冲突及其解决机制研究”（15CSH046）

尤其是“弱势”农民的维权行动^[8-12]，前者关注制度文本，后者关注实践场景，但是缺乏制度与情境二者之间的交互性，难以全面系统地揭示征地冲突及其解决机制，渐陷研究瓶颈。本研究所选用的制度适应理论（Institutional Fit Theory）恰好能够解决这一研究缺陷，其动态的分析视角与理论深度能够使本研究更加深入。

雷加诺在 2006 年出版了《政策分析框架：融合文本与情境》一书，书中对公共政策分析的相关理论和流派进行了梳理，并提出当前公共政策分析中文本与语境的分离是亟须跨越的鸿沟，同时在后建构主义潮流的影响下，他还强调制度的一致性。雷加诺提出，制度是由文本和情境共同组成的，公共政策分析应当关注政策制定与政策实施之间的联系^[13]。

制度一致性图解表示，为了使具有普遍性的制度文本与特殊的地方情境相适应，需要政策参与者进行即兴创作，在初始制度文本的基础上重新塑造出一个更符合当地需求和能力的政策形态（图 1）^[14]。在此基础上，他进一步明确了制度适应理论当中的核心概念与分析框架（图 2）^[15]。

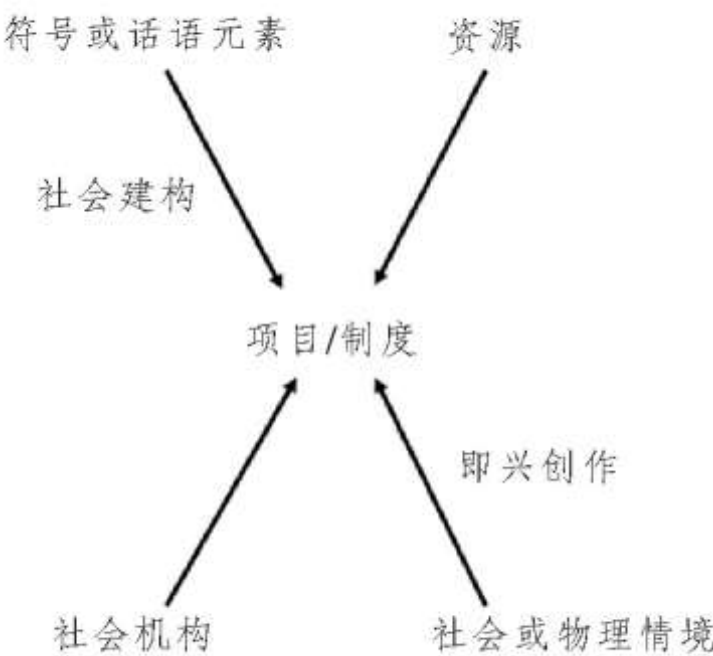


图 1 制度一致性图解

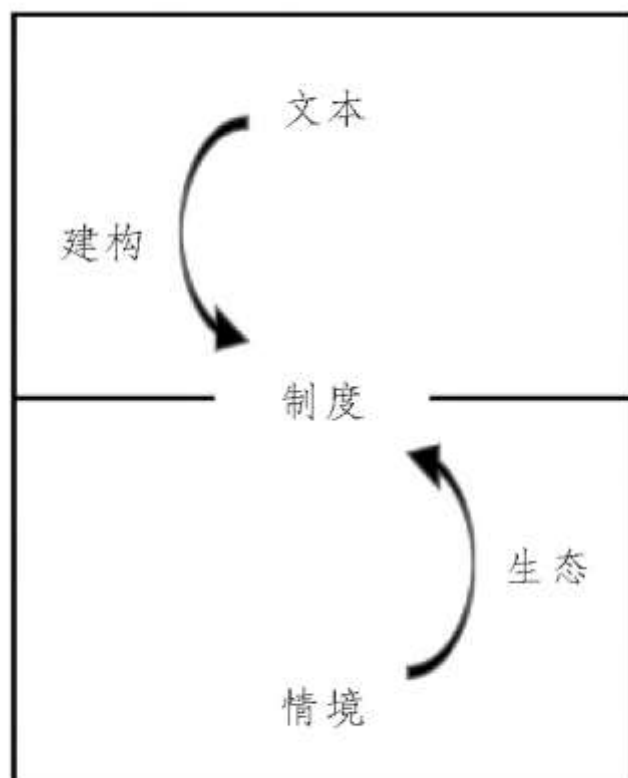


图 2 制度适应理论框架

制度适应理论的分析框架包括上下两部分，上半部分指向政策制定过程，即政策是如何制定并为地方政府实践提供指导文本的过程。制度与文本之间是建构关系，文本是制度的外在表征，是静态的、理论的，具有普遍适用性。下半部分指向政策执行过程，即政策是如何演变得更加适合特殊的地方情境的过程，执行过程中的政策可能进行了某种修订或者重新设计，不关注政策的初始设计。

制度与情境之间是生态关系，情境是制度的实践形式，是在具体情境中的执行行动与执行后果的集中表现，具有很强的不确定性和差异性。只有将制度适应理论的上下两个部分合二为一，系统看待，才能得到制度全貌。在该理论中，“制度”的内涵整合了“自上而下”和“自下而上”的政策实施模式^[16]，兼具了政策制定与政策执行的视角，不仅关注文本层面的意义，还涵盖了社会情境当中的实践体验，将原本相对分离的两个政策过程重新连接起来。因此，用制度适应理论来分析公共政策与社会现象会更接近真实世界，更直观且更生动地揭示事物实际上是怎样的，以及它们在现实中是怎样运作的。

雷加诺运用制度适应理论解释了印度南部的小额信贷政策扩散过程，探究制度为什么会这样发展，情境是如何影响制度演进的^[17]。他还对菲律宾的海龟保护项目进行了案例研究，该项目结合当地需要建立了许可制度，在保护海龟的同时并不切断当地居民的经济来源，还利用当地的社会关系网络，整合相关资源，使得政策成效显著^[14]。

连宏萍和雷加诺运用制度适应理论分析了我国城镇化进程中的征地活动，他们提出征地冲突源于市场制度与集体主义、地方法规和地方情境之间的不相适应^[18]。制度适应理论在我国的传播尚属起步，虽有连宏萍等人尝试将其应用于北京新机场征地拆迁的案例研究中^[18]，但是该理论的应用与发展仍有待持续推进。

制度适应理论能够从文本和情境的双重视角兼顾政策制定与政策执行，非常适用于解释复杂的征地冲突现实，因为征地冲

突既有制度层面的原因，还有执行中引发的摩擦^[19]。征地工作有着明确的程序性规定，但是不同征地项目还受到当地特殊的经济环境、社会结构、生活习惯等因素的影响，被征收对象的诉求各异，因此基层干部在执行程序时如何兼顾制度文本与地方情境以化解或消除征地冲突，显得尤为关键。

基层干部在制度文本和当地情境的双重约束下，因地制宜，将治理实践与制度适应理论的分析思路相契合。因此，本文在聚焦基层治理实践的同时，根据个案的特点对制度适应理论进行了延伸，将制度适应理论当中“生态关系”部分划分为静态的地方情境与动态的基层治理实践（图 3）。静态的地方情境是指政策实施时当地的组织结构、生活习惯、道德观念等，而基层治理实践则体现出基层干部在制度文本与静态情境约束下的主动作为，可以说是连接文本与情境的桥梁，是将文本的要求与原则落实到具体情境中的重要载体。

二、案例介绍

长沙市是长江中游地区重要城市。截至 2019 年，长沙市的面积为 11819 平方公里，常住人口达 839.45 万，下辖 9 个区（市）县，5 个国家级开发区和 1 个国家级新区。长沙市的常住人口城镇化率达 79.56%¹，远高于全省平均值的 57.22%²。从 1978 年到 2018 年，长沙市区建成面积几乎以每十年翻一番的速度扩张。长沙市湘江以东发展早，具有较为成熟的区域布局，而湘江以西随着市人民政府的搬迁翻开了高速发展的新篇章，发展空间大。土地征收，在长沙市始终如火如荼地进行着。

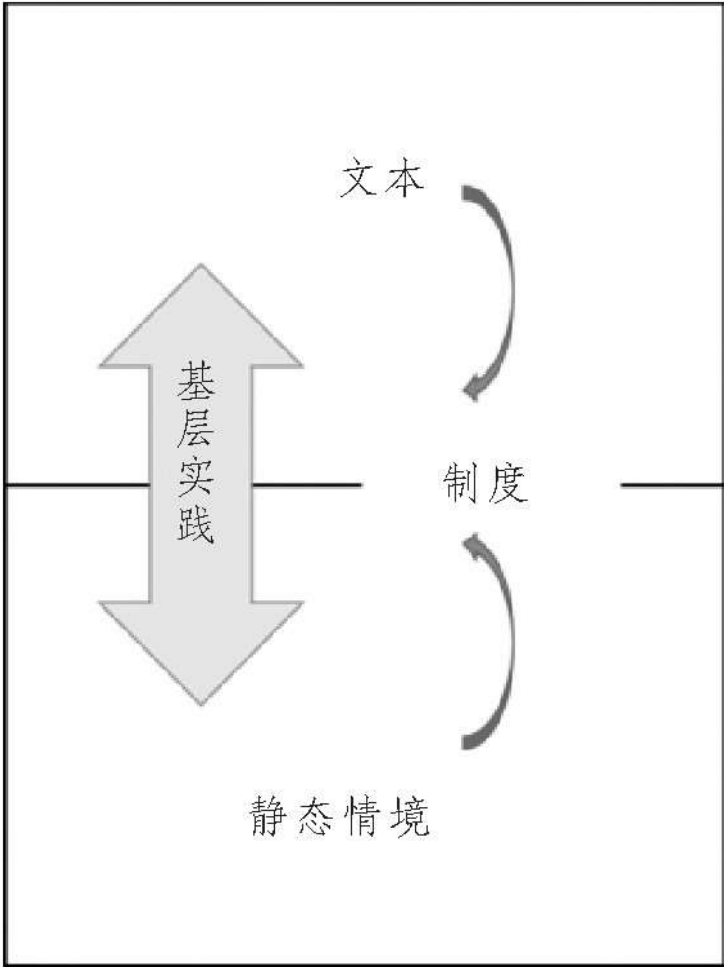


图 3 制度适应理论的动态框架

长沙市高新技术产业开发区（以下简称长沙高新区）位于湘江以西，于 1991 年获批为首批国家级高新区，不仅肩负着产业发展的远景目标，还承担着改革的重任，它已成为长株潭国家“两型社会”建设综合配套改革试验区、长株潭国家自主创新示范区、国家级湖南湘江新区“三区”叠加核心区。2019 年长沙高新区在全国高新区综合评价中排名第十一位，招商引资成果显著³。

长沙高新区得以高速发展所仰仗的不仅是优越的政策环境，还有高效及时的土地供给。为配合园区发展与招商引资工作的开展，长沙高新区每年都有三千亩以上的征地任务，主要根据企业的用地需求而定。不仅征地规模大，征地速度也很惊人，“一月清零”（所涉及的被征地农户全部签约）是常见的情况，更有街道号称“十天清零”，且签约过程中没有发生上访、群体性事件等剧烈冲突现象。

从征地的结果来看，长沙高新区“又快又好”地完成了征地工作，那么这一结果是如何实现的呢？征地制度文本与地方情境之间的关系如何？基层政府及干部在其中发挥了什么作用呢？

为了解答这些问题，本小组成员于 2018 年 9 月至 11 月期间两次前往长沙高新区进行实地调研，以访谈、观察等方法收集资料，了解案例所在地的征地制度文本依据、征地主要项目情况、具体征地项目进展及相关举措等。

三、案例分析与讨论

运用制度适应理论的动态框架来审视长沙高新区征地制度运作过程中的“文本”“情境”与基层治理实践发现，征地制度文本与现实情境之间存在鸿沟，但是基层治理实践正在尝试拉近二者的距离，促成了和谐的崭新局面。

（一）土地征收冲突诱因：文本与情境的鸿沟

1. 征地程序约束 vs 征地多多益善

其一，征地的合法性要求。文本是制度的起点，在土地征收中制度文本备受关注，尤其是征地补偿合理性和程序合法性。征地制度文本赋予了征地行为合法性，它既授予地方政府征收权，也对其征地行动提出严格的制度约束，与此同时，它剥夺了被征地农民合法土地权益，也为他们提供了维护自身权益的法制保障。

制度约束包括了实质约束和程序约束。我国对于农村集体土地征收及土地用途转换都有明确的规定，从指标数量到征地程序都采用了严格管控的制度安排。2006 年实行的《土地利用年度计划管理办法》将新增建设用地计划指标纳入年度计划，增强了土地计划的整体调控，从源头上统筹征地总量。

《中华人民共和国土地管理法实施条例》对征地程序进行了规定，要求必须采取“两公告一登记”，即征地方案获批后公告，组织被征地农民进行补偿登记，确定征地补偿安置方案后再次公告，征地审批完成之后才能进入实施阶段，开展签约、补偿、安置等工作。

为了减少因“先斩后奏”的违规征地而引发的冲突，同时吸取“三块地改革”⁴以来的重要成果和经验，《中华人民共和国土地管理法》进行了第三次修订并于 2020 年 1 月 1 日正式施行。其对征地程序进行了调整，将被征地农民知情和社会稳定风险评估作为开展征地工作的前置条件，并内嵌了听证会的条件性程序。

也就是说，在前期的调查工作中如果发现征地方案存在违法违规情况，就应当及时调整方案或者“悬崖勒马”，使得征地合法性审查成为可能。总体而言，新法在征地程序上更加关注被征地农民的意愿和权利保护，更加严格地约束征地权，使得征地合法性具备了更周全的保障。

在本研究调查进行之时，长沙市关于征地工作的指导文件是《长沙市征地补偿实施办法》（长沙市人民政府 103 号令，以下简称“103 号令”），于 2008 年 4 月 1 日正式施行。103 号令延续《中华人民共和国土地管理法》2004 年修正版的规定，进一步细化征地实施的负责单位、征地补偿标准、征地补助及奖励费、被征收房屋认定等内容。

2009 年湖南省发布《关于公布湖南省征地补偿标准的通知》，要求各市县的土地补偿费和安置补助费按照片区综合地价计算，并于 2013 年上调征地补偿标准 15% 左右，2018 年再次上调约 30%。按照 103 号令，长沙市各区县在具体的补偿安置方案中采取一次性的货币化补偿方式。被征地农民可以依据人口或者已经认定的房屋合法面积确定安置房面积，并在此面积范围内低价购买安置房，剩余面积可回售给政府获得相应的对价。

其二，政绩驱动，征地多多益善。长沙高新区作为开发区，具有招商引资的绩效重任，因此政府具有强烈的经济发展动力，及时实现土地供给，让项目落地，是政绩产出的重要来源。

在此背景下，企业具有较强的话语权和议价能力。例如，企业与高新区管委会签订用地协议，以 30 万元/亩的工业用地价格出让土地使用权，但是背后的征地成本却远远高于企业支付给管委会的对价，征地拆迁一亩土地至少需要花费 60 万到 80 万的成本，除此之外还要提供工业用地优惠，使得用地成本与征地成本之间形成明显倒挂现象。

除了通过“让利”来招商引资之外，长沙高新区还力图多供地。长沙高新区存在“红线拆迁”和“协议拆迁”两种形式。红线拆迁，顾名思义是手续齐全，在用地审批的红线范围内开展拆迁工作，合法合规，一般是以“长沙市 XX 区征收土地方案公告”的形式发布。

而协议拆迁属于特殊情况下的拆迁，包括红线“办少拆多”，或者完全没有红线等拆迁实况，一般是以“长沙市 XX 区人民政府集体土地协议拆迁补偿安置方案实施通告”的形式发布。协议拆迁是在建设用地指标有限和用地需求旺盛的矛盾背景下创设的，在一定程度上缓解了用地紧张的局面，但是也带来了新的问题。

政绩驱动下的征地工作不仅“量多”，而且“高效”。征地项目来得急、要得紧，项目周期短是很常见的情况，街道与街道之间也把高效征地作为相互竞争的筹码，“一月清零”已成为征地常态，更有甚者号称“十天清零”。

高效征地的要求给基层干部带来巨大的执行压力，如果是有“红线”的征地项目，基层干部可以采用更多手段来促进拆迁工作的开展，还有司法强拆作为后盾，开展工作更有“底气”；如果是协议拆迁，为免“节外生枝”，基层干部往往需要在“说理”和“利诱”之间谨慎行事。

尽管征地制度文本中对征地程序和征地合法性有诸多约束，然而，在地方经济发展的政绩驱动下，基层征地实践早已形成一些“心照不宣”的操作。虽然产生了“又快又好”的征地结果，但是基层政府的权宜性实践对制度文本权威的动摇为征地冲突埋下了隐患。

2. 制度弹性 vs 公平诉求

其一，标准模糊与自由裁量。征地补偿以货币形式为主，其中补偿标准的设定、具体执行中的测量、调查、记录、核算都有可能对补偿金额的确定产生影响。长沙市 103 号令中对土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、住宅房屋补偿费等内容进行

了规定。如针对房屋的补偿款，需要结合房屋结构、成新、房屋装饰装修及设施补偿费、购房补助费整体核算，每一项都有详细说明和增减比例的调整标准。

补偿标准看似全面、统一、可操作，但是现实比文本要复杂得多，基层政府在执行中使用自由裁量权，补偿核算也就不再具有文本意义上的统一性。例如，不同类型的房屋对应着不同的补偿标准，但是农村的房屋是千差万别的自建房，有些是楼房，有些则是别墅，有些是毛坯，有些则已精装，有些则处于中间地带难以廓清。

基层干部在认定过程中往往以自由裁量权为砝码来促使被征地农民尽早同意拆迁。“一个拆迁户拒不签字，最后领导做了个处理，把他的房子从砖木结构变成了钢混结构，补偿标准价格就贵了，多了十万块钱。”补偿标准的模糊化与基层政府的自由裁量相结合，进一步扩大了制度弹性。

其二，农民的公平诉求。征地冲突爆发多是因为征地补偿不到位、对征地公正性心存不满而引发的抗争。土地被征收后，农民失去的不仅仅是土地，还有附着于土地之上的财产权、就业和发展功能、社会保障功能等^[20]。一次性货币补偿买断的不仅是经济意义上的土地资源，还有长远生计的相对确定性保障。

因此，农民希望在这“一锤子买卖”当中争取更高的补偿，至少是公平的补偿，从而消解对于未来不确定性的焦虑。从内部公平而言，是为自己的土地资源及土地保障功能寻求公平合理的对价；从外部公平来说，他们希望在同等条件下被同等对待，甚至是得到优待，而不是“吃亏”。公平是最基本的诉求，利益最大化则是更好的结果。

被征地农民的不公平感常常是以外部因素为参照的。正如一名基层干部所说：“觉得吃亏的第一个原因是别人得的更多，我得五万，人家得十万；第二个原因是，我签约没作假，别人作假却作数。”

征地补偿核算以户为单位，每家每户的人口、宅基地面积、耕地面积、房屋的材质、装修用料等繁多的补偿指标差异很大，但货币化补偿让被征地农民只看到了一个最终的数字。资料核算的逻辑与被征地农民的认知之间存在一定的差距，在较大程度上导致了被征地农民产生心理落差和不公平感。

在征地过程中，被征地农民对公平的关注是空前的，他们不仅会关注自己是否得到充分的补偿，还会对比别人的补偿情况，因此格外关注基层干部所采取的行动。在实践中，制度弹性的特点使被征地农民对基层干部产生了质疑，甚至可能逐步消解被征地农民对基层政府的信任。因此，基层干部如何执行政策，抚慰被征地农民敏感多疑的心，对于化解征地冲突而言至关重要。

（二）基层治理实践：连接文本与情境的桥梁

1. 政策优化与激励策略

其一，总结教训，优化政策。为了促使被征地农民配合，缩短征地周期，基层政府主动从以往的征地经验中总结教训，不断修订规则、优化政策，创设更为被征地农民所接受的征地制度文本。

在征地过程中，选房顺序牵动着被征地农民的心，因为顺序在前就更有可能选到中意的楼层、户型和朝向的安置房。在征地实践中选房顺序有多种确定方式，如通过摇号的方式或根据倒房（机械推倒房屋）的先后。前者完全随机，但并不能得到被征地农民的充分信任；后者具有较大的操作空间，拆除机械有限，如果被征地农民扎堆签约，倒房顺序就存在很大的不确定性，容易引发争议。

为了不给选房顺序留作假空间，同时还能具有激励作用，基层干部以电话时间作为依据，被征地农民在完成腾房准备之后

给基层干部打电话，随即会有基层干部前往核验，如果达到倒房条件，就以打电话的时间为准，有据可查而且精确度高。这一创新性做法受到了被征地农民的认可，还激发了被征地农民配合征地的积极性。

在交房阶段，基层干部设立了残值费补贴的项目，目的是防止被征地农民在建筑材料的剩余价值上做文章。有些被征地农民为了获得更多的补偿款，提出房子的装修材料还有价值，要求把房屋上的砖块、钢筋等材料拆下来出售，通过不断地拖延扯皮来让基层干部妥协。为了避免此类现象，基层干部设立残值费补贴，用以将建筑物料全部打包购买，起到了预防冲突的作用。

基层干部总结以往征地工作中的经验教训，不断创设新做法，预防冲突的发生，对征地工作的有序推进起到了积极作用。

其二，保障与激励并重，加快征地进程。在经济发展导向的驱使下，基层干部在组织征地工作时既要注重效果，又要兼顾效率，因此在贯彻制度文本要求、保障被征地农民生计的基础上，还设立了一些“土政策”以激发被征地农民配合的积极性，尽快推进征地拆迁进程。

长沙高新区采用货币化补偿的形式，并统一建设保障房安置被征地农民，被征地农民可以以远低于市场的低廉价格购买保障房。房屋的补偿是征地补偿的重要组成部分，基层政府所采取的策略是“有证认证，无证认人”，可以选择按照人口或者房产证的合法面积计算，不仅对应着保障房的面积，也将确定房屋拆迁补偿费用，包括结构补偿费、装饰装修补偿费、购房补助费、2次搬家费、2年过渡费、按期拆除奖励费、户外设施、生产用房和农用工具补偿费9项。从补偿内容可以看到，这些补偿的条目考虑到了被征地农民失去土地之后的主要生活变化。

长沙高新区不仅落实了政策上“保持被征地农民原有生活水平不下降”的要求，还创新性地提出了多种具有激励作用的“土政策”，用奖励、激励的方式增加被征地农民的获得感。例如“853政策”，即在签约阶段第一个5天内签约的奖励8万，第二个5天内奖励5万，第三个5天内奖励3万，过了期限就不再有奖励。

这个规定对被征地农民来说引导效果显著，鼓励异议较少或没有异议的被征地农民率先签约。在签约之后，对于征地过程中的部分工作，已经签约的被征地农民享有优先投标的权利，如房屋机械拆除项目、安置小区的电动车充电装置安装项目等，为被征地农民增加了创收的途径。这些“土政策”都传递出一个信号，尽早签约、腾房，才能获得更多的收益，也确实发挥了预期的效果，在较大程度上缩短了征地周期，加快了征地进程。

长沙高新区不仅落实了上位法律法规的规定，保障农民的权益，还从当地实际情况出发设立多种奖励激励政策，保障与激励并重，在有效预防征地冲突发生的同时加快征地进程。

2. 组织化管理，一户一档

其一，非正式网络与技术性工作的组织化。长沙高新区的征地实践善于将非正式的治理组织进一步优化组合^[21]。村干部与基层干部一同整合分组，进入农民家中讲政策、算补偿、察诉求、想办法、解矛盾，这一组织形式在正式制度与人情关系网络当中运行得游刃有余。村干部的参与既解决了行政人力不足的问题，也为政府与被征地农民之间搭建起了沟通协商的桥梁。村干部在整村拆迁中也是被征地对象，他们以“说客”“和事老”“中间人”“带头人”等身份在征地中发挥重要作用。

为了找到合适的中间人，基层干部需要对被征地农民家中的情况了如指掌，“一把钥匙开一把锁”，找到了合适的钥匙，才能高效地解决问题。例如，一位妇女在签约之后，当场大闹要撕协议，说她理解有误，以为总补偿额为120万，而协议上则是116万元。

基层干部只好找来村支书当中间人，村支书曾经帮助过该妇女，他的话语更有说服力，在村支书的劝说下才保住了征地协

议。组织化的另一面是技术性工作，由专人完成，比如房屋、土地的丈量工作由专门的测量队开展，房屋拆除工作由第三方拆迁公司进行，保持其工作的独立性。

征地拆迁工作形成了由基层干部带头、村干部参与、各部门协同的组织架构，一方面，有利于开拓和维护当地的社会关系网络，另一方面，将技术性工作进一步程序化、规范化，为预防矛盾和化解冲突做好铺垫，规避了乡村非正式治理可能带来的失序局面。

其二，一户一档，逐个击破。基层干部丰富的征地经验首先来自对政策的高度熟悉。在征地项目实施之前，街道办事处会组织基层干部参与培训，培训内容包括长沙市征地补偿相关的政策文件，确保参训干部人人都能掌握征地补偿标准、安置方式、社保缴纳、集体经济组织成员认定等政策要点，以便在征地过程中有的放矢；还包括高新区的拆迁工作流程、现场认定流程、资料构成内容、前期走访须知、拆迁常用技巧等，让参训干部对具体的工作开展做到心中有数，胸有成竹。

从征地准备阶段开始，基层干部通过入户调查，为被征地农民解读政策，与被征地农民保持密切的沟通，掌握被征地农民家中的基本情况以及拆迁的难点，形成“一户一档”。入户调查之后紧接着核算补偿款，进行“三榜公示”。

“三榜公示”是长沙市为了确保征地补偿的透明性而进行的政策创新。在发布征求意见稿之前，将所有个人补偿费用进行第一榜公示，方便被征地农民查缺补漏；在第一榜的基础上，补足缺漏之后进行第二榜公示；最后将实际的补偿数额进行第三榜公示。

对于每一户被征地农民而言，签订征地补偿协议关系重大，鲜有一次沟通就愿意签约的。“化整为零，逐个击破”是基层干部所采取的策略，他们往往需要将征地政策烂熟于心，牢牢把握被征地农民的家庭情况，根据每家每户的具体情况和诉求做出反应，按照“一事一议”的策略行事。在这样的策略下，基层干部寻求的是通过满足被征地农民的内部公平需要来淡化其对外部公平的关注。

3. 治理手段的软硬兼施

其一，沟通中的语言艺术。基层干部分组对接拆迁户，以提供更有针对性的政策解读与问题回应。到了签约的攻坚阶段，基层干部会把被征地农民一户一户地请到征地拆迁指挥部详谈。基层干部通过自身的语言表达和实际行动拉近与被征地农民之间的距离，营造平等对话的氛围。在谈判过程中，基层干部往往从拉家常开始，预热气氛后才慢慢导入正题。

说到补偿金额时，常常使用感叹和疑问的语气来表示关切，如“你先看一下资料，如果哪个地方没算到的话那就亏了！”“再看看资料里面有没有哪个地方没有给你算到位的，再给你加上去！”“那个猪圈有没有算？那个土房子的面积有没有搞错？”“要不要给你复下尺，重新测量一下？”对于被征地农民提出的质疑，基层干部则快速回应并付诸行动。

如有一位被征地农民提出自己的房屋结构不是砖混结构而是钢混结构，应适用更高的补偿标准，基层干部对每户家庭的情况了然于心，却并不着急反驳，而是答应一同到他家里看看情况，看完之后再处理。这样的热心与关切充分展现了对被征地农民意见的尊重与重视，让被征地农民产生一种信任感，进而被基层干部将心比心的话语和行动所打动，发出诸如“你放心，反正我不会作最后一户”，“反正该算给我的，你都算给我了，我得签字”之类的响应之声。

被征地农民因失去土地而产生被剥夺感，不仅需要物质补偿，更需要心理关怀。有些被征地农民担心自己受到不公待遇，因而不愿配合征地工作，一旦心理上的猜疑和无助被抚平，矛盾就会自然解开。利益纠葛使得干群关系愈显脆弱，更需要基层干部用真诚的态度和贴心的服务来打破僵局，解开心结。

其二，默许与抓把柄。基层干部有时会对被征地农民采取的一些“小动作”“睁一只眼闭一只眼”，如通过假结婚增加人口等，等到征地农民配合；抑或是把违章建筑的处置作为谈判突破口，以工钱补贴的名义代替强制“拆违”，引得被征地农民配合签约。

默许与抓把柄的策略实际上是一个相互嵌套的博弈过程，其最优解是“政府让利，农民配合”。而且，配合的被征地农民所能获得的物质补偿更加丰厚，在一定程度上瓦解了被征地农民的反抗意志，甚至让被征地农民产生满足感。

四、结论与启示

城镇化进程持续推进，土地征收在未来较长时间内仍将持续进行。以长沙高新区为例，其征地周期短、冲突少，征地结果呈现出“又快又好”的特点。运用制度适应理论的剖析发现，制度与地方情境之间存在着差距，而基层治理实践在一定程度上弥合了文本与情境之间的间隙，化解了征地冲突。如图 4 所示，面对征地合法性与政绩驱动的冲突，基层政府主动出击，从政策优化着手，确保征地补偿安置过程中保障与激励并重，从而引导被征地农民配合，加快征地节奏，掩盖部分征地项目合法性缺失的事实。面对征地文本弹性与被征地农民的公平诉求之间的落差，基层干部“见招拆招”，运用自由裁量权，通过“一户一档”“一事一议”以及软硬兼施的治理手段争取被征地农民的合作。

为了高效有序地推进征地工作，基层政府及干部通过一系列治理实践弥合了征地制度文本与地方情境之间的空隙。从短期来看，确实加快了征地进程，减少了征地冲突，形成“又快又好”的征地效果。但是从长远来看，仍然没有解决根本问题。制度适应理论的分析视角对征地制度文本和征地治理实践有如下政策启示。

（一）增加征地合法性审查程序，健全征地监督制度

第一，切实落实征地前开展社会稳定风险评估及民意调查的要求，提前评估、预判、化解征地冲突的潜在风险，实现从事后“救火”到事前“防火”的治理思路转变。第二，扩大司法受案范围，将征地合法性审查纳入司法审理范围中，允许法院对征地的公益性目的和征地必要性程序进行审理，从源头上制止违规征地的行为。第三，加强行政监督，加大土地督查的强度和力度，定期开展土地利用情况的检查、监督工作，及时发现并处置土地违法案件，将征地冲突扼杀在萌芽状态。

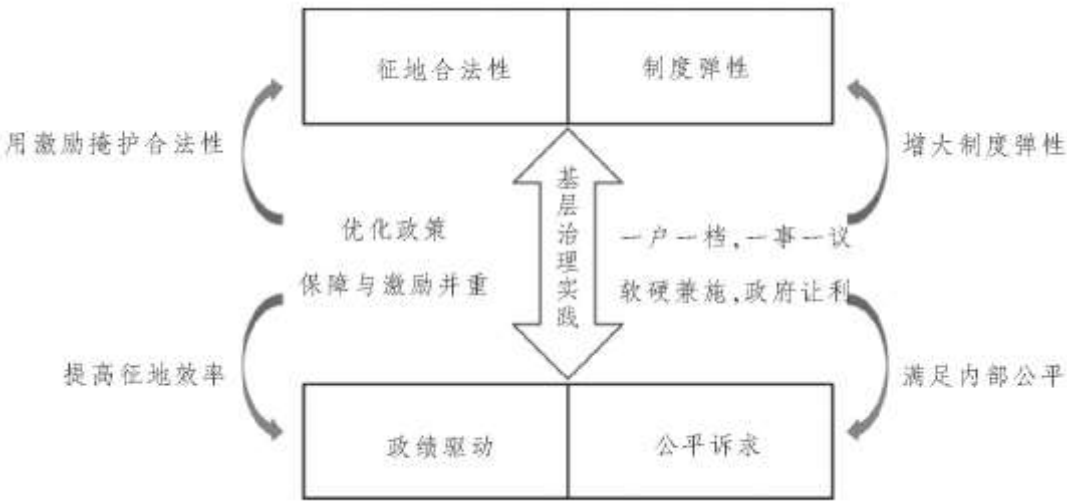


图 4 基层治理实践：连接文本与情境

（二）规范征地程序与补偿标准，保障被征地农民的合法权益

2020 年实行的《中华人民共和国土地管理法》对征地程序进行了调整，将征地调查与风险评估、听取意见前置，体现出尊重被征地农民的意见和权利。

在补偿标准方面，则要求让被征地农民更多地分享土地增值收益，让农民能够共享城镇化的红利。基层政府应当遵循征地程序，充分保障被征地农民的知情权和参与权。

（三）树立征地冲突的基层治理意识，重视情境性与动态性

基层政府是化解冲突的主要治理主体，其态度和行动将深刻影响征地冲突的走向。被征地农民的利益诉求日益呈现出多元化、差异化特点，其利益表达意愿和利益表达能力都不断提高。

基层政府应当密切关注，置身于征地实践的现实场景中，及时回应，在矛盾积累前、纠纷发生前、冲突爆发时以及处置善后各个环节进行积极的引导和干预。

（四）建立征地治理工具库，加强依法行政

治理工具的储备与创新是保持治理灵活性的重要保障。征地工作具有相当的复杂性，在治理过程中常常需要结合具体的地方情境因势利导，采用多种治理工具，多管齐下。

因此，有必要总结和借鉴优秀的征地实践经验和冲突化解路径，建立征地治理工具库，为基层政府提供多样化的征地治理工具和治理策略，还为征地冲突的科学有效治理创造条件。同时，要警惕对特定治理工具的依赖，加强依法行政，才能够根治征地过程中的灰色治理、暴力强征行为，回归基层善治。

参考文献：

- [1]DING C.Policy and Praxis of Land Acquisition in China[J].Land Use Policy,2005,24(1):1-13.
- [2]贺雪峰. 如何理解征地冲突——兼论《土地管理法》的修改[J]. 思想战线, 2018(3):111-117.
- [3]于建嵘. 从维稳的角度看社会转型期的拆迁矛盾[J]. 中国党政干部论坛, 2011(1):20-21.
- [4]祝天智, 黄汝娟. 公正视域的农村征地冲突及其治理[J]. 理论探索, 2013(4):66-70.
- [5]祝天智. 农村征地冲突的整体性治理研究[J]. 中国行政管理, 2013(10):52-56.
- [6]曾凡军, 江晓翠. 征地冲突：治理碎片化与整体性救治——以 N 市为例[J]. 湘潭大学学报（哲学社会科学版）, 2019(4):35-40.
- [7]霍有光, 沈红梅. 利益博弈视域下农村征地冲突与化解路径[J]. 农村经济, 2015(9):3-8.
- [8]O'BRIEN K J, LI L. Rightful resistance in rural China[M]. England:Cambridge University Press, 2006.

-
- [9]于建嵘.当前农民维权活动的一个解释框架[J].社会学研究,2004(2):49-55.
- [10]应星.草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究[J].社会学研究,2007(2):1-23+243.
- [11]覃琮.农民维权活动的理法抗争及其理论解释两起征地案例的启示[J].社会,2013(6):93-121.
- [12]陈明.选择性抗争:农民维权的一个解释性框架——基于皖北X县Y镇三位农民维权过程的比较分析[J].中国农村研究,2014(2):19-38.
- [13]LEJANO R. Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context[M]. New York: Routledge Press, 2006.
- [14]LEJANO R P, INGRAM H M, WHITELEY J N, ect. The Importance of Context: Integrating Resource Conservation with Local Institutions[J]. Society & Natural Resources, 2007, 20(2): 177-185.
- [15]LIAN H, LEJANO R. Interpreting Institutional Fit: Urbanization, Development, and China's "Land-Lost" [J]. World Development, 2014, 61: 1-10.
- [16]SAETREN H. Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment[J]. Public Policy and Administration, 2014, 29(2): 84-105.
- [17]LEJANO R P, SHANKAR S. The Contextualist Turn and Schematics of Institutional Fit: Theory and A Case Study from Southern India[J]. Policy Sciences, 2013, 46(1): 83-102.
- [18]连宏萍, 张媛, 曾元. 制度适应理论视角下征地冲突及其化解——以北京新机场征地拆迁为例[J]. 中国行政管理, 2017(12): 117-122.
- [19]谭术魁. 中国频繁暴发征地冲突的原因分析[J]. 中国土地科学, 2008(6): 44-50.
- [20]卢海元. 土地换保障: 妥善安置失地农民的基本设想[J]. 中国农村观察, 2003(6): 48-54.
- [21]谢小芹. 半正式治理及其后果——基于纠纷调解及拆迁公司参与的半正式行政分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014(5): 123-128.

注释:

- 1 长沙市统计局. 长沙市 2019 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2020-03-18]. http://tjj.changsha.gov.cn/tjxx/tjsj/tjgb/202003/t20200318_7042166.html.
- 2 湖南省统计局, 国家统计局湖南调查总队. 湖南省 2019 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2020-03-19]. http://www.hunan.gov.cn/hnszf/zfsj/tjgb/202003/t20200319_11815838.html.
- 3 高新区麓谷. 长沙市高新区在国家高新区综合排名中升至第 11 名[EB/OL]. [2020-03-09]. http://www.cshtz.gov.cn/cxcy/zscq/202003/t20200309_7497768.html.

4 “三块地改革”是指农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度改革，自 2015 年开始在全国 33 个县行政区域内开展改革试点工作。