

主动改革还是被动调整？*

——征地制度变迁的社会共识与交易成本逻辑

陈乐宾¹ 姜海² 田双清¹ 曲福田²

摘要：从“摸着石头过河”到全面深化改革，中国改革模式已然嬗变。通过区分主动改革与被动调整两种变迁形态，本文将社会共识、交易成本耦合嵌入制度分析框架，以征地制度为缩影诠释了中国特色改革过程与改革模式演进的逻辑，并明确了新时代改革的新要求。在社会共识与交易成本的共同作用下，征地制度经历了四个阶段：1949—1978年，高度社会共识下征地制度创设与低交易成本运行阶段；1978—1998年，社会共识减弱下征地制度被动调整与高交易成本维持阶段；1998—2012年，高交易成本下征地制度改革探索与社会共识积累阶段；2012年以来，新社会共识下征地制度改革深入推进与交易成本优化阶段。由社会共识牵引并对交易成本适度敏感的“顶层设计+基层探索”的主动改革已成为新时代全面深化改革的主要方式，各级政府应创造有利于增进改革的政治共识、价值共识和舆论共识的社会环境，推动改革自身的高质量发展。

关键词：制度变迁 社会共识 交易成本 征地

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

改革开放决定当代中国命运。党的十一届三中全会以来，改革从农村扩展到城市，从经济体制改革为主到覆盖经济、政治和社会等各个领域，助推中华民族实现了从站起来到富起来的伟大飞跃。进入新发展阶段，改革仍是实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标的关键。随着改革进入攻坚期和深水区，改革的内容、对象和目标升级，中央明确指出改革的模式和方法也要转变：从“摸着石头过河”到强调将顶层设计和基层探索紧密结合，增强改革的系统性、整体性和协同性。国际政治经济格局深刻演变，国内社会经济结构加速分化，从增量改革进入存量改革阶段，面临更加复杂难解的利益关系和多元目标，改革自身也必然要有新的发展。党的十八大以来，中央全面深化改革系列重要会议精神和工作部署表明，新时代中国改革已从以矛盾倒逼、局部修正为主要特征的被动政

*本文研究是国家自然科学基金面上项目“土地增值收益分配社会共识形成机制及交易成本效应研究”（编号：71974098）的阶段性成果。本文通讯作者：姜海。

策调整，向以共识牵引、系统协同为主要特征的主动制度改革转型。

当前中国改革逻辑的主要变化是什么？如何结合新时代的要求继续发展已经过实践检验的渐进改革模式？这既要对中国改革的历史进行系统把握，也需从理论上深化对制度变迁规律的认识。新制度经济学对制度变迁基本逻辑的解释是，当生产技术、相对价格等发生变化时，原有制度的收益成本均衡会被打破并引发制度变迁（诺思，2014）。同时，诺思（2013）注意到人的信念、感知等主观因素会对制度变迁产生影响，指出制度变迁参与者的意向及其对问题的理解十分关键；青木昌彦（2016）将制度概括为参与人关于博弈重复进行的方式的共有信念系统，强调制度变迁伴随着参与人对制度共同认知信念的系统性变化。在超越“强制性—诱致性变迁”二分法的动态制度变迁分析模型中，个体共同认知和权威决策共同决定了制度变迁的方向（丰雷等，2020）。制度变迁是内部规则与外部规则不断冲突和协调的过程，而规则在本质上是社会成员共同知识的集合（周业安，2000）。以上观点初步体现了作为共同认知的社会共识对制度变迁的影响。社会共识根植于多元主体发散性利益需求的共同价值，影响制度运行的交易成本，作用于制度的设计与治理转型。社会共识是全面深化改革最重要的基础条件之一，共识缺乏会导致改革动力不强、阻力过大。从个体认知和社会共识视角来理解制度变迁，是新制度经济学统筹微观、宏观更加接近现实的制度分析方法。习近平指出：“凝聚共识很重要，没有广泛共识，改革就难以顺利推进，也难以取得全面成功。”^①

制度变迁理论被广泛运用于中国土地制度改革研究。土地制度是中国的基础性制度，对经济发展、社会公平和生态文明建设至关重要。20世纪80年代以来，土地在创造中国经济增长奇迹中扮演着重要角色。土地征收和有偿出让制度安排，帮助地方政府获得土地市场价格与土地取得成本（征地补偿）之间的巨量增值收益，充分调动了地方政府发展经济的积极性，使土地成为中国经济高速增长中独特的发动机（刘守英，2017）。这一制度安排同时带来了农地过度非农化、农民土地权益受损、社会稳定风险加大、城乡发展失衡等一系列不良后果，制度运行成本日益高企（曲福田等，2005）。征地制度作为中国土地制度的重要组成部分，其改革势在必行。事实上，随着《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）等相关法律法规修改，征地制度的调整接续不断，但是，由于牵涉面广、利益复杂且影响深远，征地制度改革目前仍然是中国改革的一个难点与焦点。许多学者从不同角度提出了改革建议，如结束单一国家征地制度并发展农地转用市场（周其仁，2004），完善公共利益征收目录和实行市场价补偿（刘守英，2017），限定征地权行使范围并增强程序公开性和民主性（陈小君，2019），衔接征地补偿标准与集体经营性建设用地入市的市场价格（程雪阳，2020）等。同时，一些学者和政府管理人员认为有必要在总体上维持原有征地制度。2015年以来，国家在33个地区陆续部署了征地制度改革试点工作。2019年新《土地管理法》将阶段性改革成果加以固化，对征地范围、补偿标准和征地程序做出重要修正，使得一些长期累积并倒逼政策调整的社会压力得到部分释放。但是，征地制度改革依然在路上，尤其随着城乡统一土地要素市场建设加快，征地制度必然要有新的发展。

征地制度变迁是中国改革历程的一个生动缩影：其一，征地制度变迁伴随着中央和地方政府在收

^①习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第61页。

权与放权之间的持续互动，体现着效率与公平、政府与市场关系的权衡演变，对这些关系的认识与协调正是中国改革的核心命题；其二，征地制度变迁主要通过持续的小幅调整或边际改进来适应社会经济发展，体现了中国“摸着石头过河”的渐进改革模式的基本特征。考察征地制度改革模式的转换，有助于更好地理解中国改革的过程，能为新时代全面深化改革提供更加完整的理论支撑。

因此，需要准确认识改革模式转变的内在逻辑。一方面，随着改革步入深水区，全面深化改革面临思想观念和既得利益等因素的重重阻碍，由社会矛盾倒逼的被动政策调整难以适应新时代的发展要求；另一方面，与自下而上的基层探索和创新比较，自上而下的顶层设计和系统性、整体性改革涉及群体更广、影响更深远，更需要以社会共识为基石，从而有效降低改革阻力和新制度实施中的交易成本。但是，现有理论对社会共识与改革间关系的认识还不够深入。有的研究将社会共识视为一种非正式制度或公共政策变迁中的价值因素（万举，2010；吴文强和郭施宏，2018），或将其作为一种政策制定过程中的决策目标和方式（周超和易洪涛，2007；陈玲等，2010），缺少有关社会共识对改革的作用机制的深入阐释。只有从理论和实践上区分主动制度改革与被动政策调整，深入解析社会共识对于改革的深层意义，才能更加准确地理解新时代改革的核心问题，更好地抓住改革的主要矛盾与关键点，做好顶层设计，优化改革路径与方式，高质量推动全面深化改革。

二、制度变迁的交易成本与社会共识逻辑

（一）两种制度变迁形态：被动政策调整与主动制度改革

制度变迁的类型和动力是理论研究的热点。杨瑞龙（1998）将中国向市场经济过渡中的制度变迁过程描述为自上而下的供给主导型、中间扩散型和自下而上的需求诱致型制度变迁三个阶段。黄少安（1999）对此做出评论并提出制度变迁主体角色转换假说。林毅夫（1994）区分了因个体追求制度收益而进行的诱致性变迁和政府法令引起的强制性变迁，认为两者同样存在自上而下和自下而上的差别。学界关于诱致性变迁和强制性变迁的区分角度存在理解偏差（黄少安，2004），由此引发的学术讨论对中国的改革过程缺乏公认、统一的解释框架。基于对谁来推进改革、如何定位改革、怎样推进改革等问题的进一步思考，魏加宁等（2015）总结了学术界对改革本体论、认识论、方法论的争论，强调要理顺改革顶层设计与基层探索的关系。中国改革能够顺利推进的原因之一就在于：将顶层设计与“摸着石头过河”的试错法有机结合起来，以“摸着石头过河”的方式降低改革风险和成本，同时追求顶层设计和基层探索的良性互动，适时推动诱致性或强制性的制度变迁。本文认为，制度的变革不仅有推动主体和运行方式的差别，即自上而下、自下而上或上下结合，还存在着动力来源及其作用机制的差别，即被动调整与主动改革的区别，在现实中分别表现为两种情形：一种情形下，社会矛盾倒逼基层政策执行者和社会治理者突破和创新，有效的创新经验通过在同层级地区的影响扩散和引起高层级政策制定者的注意后转变为国家顶层设计；另一种情形下，为追求既定发展目标，国家在顶层设计下开展系统的政策创新和地方试验，并在政策成熟后进行有序推广。关注改革的主动或被动“姿态”，有助于更好地理解改革过程中顶层设计与基层探索的关系，优化新时代全面深化改革的思路与方法。面对日益复杂、敏感和艰巨的改革任务，全面深化改革需要更加明确的顶层设计和价值取向引导。这

是由以下两方面的原因决定的：一方面，当社会矛盾倒逼改革的机制无法承载化解矛盾所需的制度创新成本时，这种倒逼效应就难以发挥有效功能（吴忠民，2015）；另一方面，由于社会复杂性和不确定性的增长，囿于“回应性”的政府治理思路不能有效地预测并解决有可能导致危机的事件，需要增强政府治理的“前瞻性”（张康之，2018）。处理好主动制度改革与被动政策调整的关系，才能实现加强顶层设计和“摸着石头过河”的统一，做到“推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行，加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划”^①。

被动政策调整是指针对现实社会矛盾甚至剧烈的社会冲突，在一定范围内进行应变性政策调节或修补。被动政策调整可以推动制度小幅发展，有利于缓和社会矛盾。但是，由于其往往在矛盾显化甚至激化后才实施，在内容与方向上具有随机性，预见性和系统性不足。被动政策调整可表现为社会矛盾集中冲击下国家层面的突然制度调整，或为化解社会矛盾由基层自发创新缓慢、自下而上地推动顶层改革。主动制度改革是基于前瞻性视角、以系统性方法进行制度顶层设计，并协同推进基层探索，来追求既定改革目标。主动制度改革常常表现为自上而下的变革过程，但也不排除在制度顶层设计阶段主动赋权基层进行试点来积累改革经验，从而表现为有意的自下而上的制度创新过程。主动制度改革得以推进的一个重要前提是至少已经形成关于“要改革”的社会共识，而被动政策调整并不依赖上述条件。被动政策调整与主动制度改革存在显著特征差异，如表1所示。在改革动因上，被动政策调整往往着眼于解决现实中矛盾已经激化、交易成本高企的热点问题，具有明显的问题导向特征；主动制度改革则更加注重理想目标实现，以社会共识为引领，寻求目标导向与问题导向的统一。由于改革动因与动力的差异，被动政策调整往往以事后判断和被动响应为主，具有随机性、局部性、分散性等特点，以基层创新推动顶层设计；而主动制度改革则更加注重事前规划和主动谋划，将顶层设计与基层探索结合起来，表现出较强的系统性、整体性和协同性。进入新时代，随着社会结构、利益格局和思想观念的深刻变化，社会矛盾倒逼改革的效应逐步减弱。党的十八届三中全会提出全面深化改革总目标，强调将改革作为实现社会综合发展目标的动力而非单纯解决现实问题的途径，更加注重增强改革的系统性、整体性和协同性。这是由改革进入深水区后面临的更加复杂的形势和任务所决定的，是近年来全面深化改革取得重大突破的经验所在，也反映出中国改革呈现出越来越明显的主动性特征。

表1 主动制度改革与被动政策调整的特征比较

比较的方面	主动制度改革	被动政策调整
改革动因	实现理想目标(目标导向与问题导向相统一)	解决现实问题(问题导向)
触动力	社会共识牵引	交易成本驱动
改革特点	系统的、整体的、协同的	随机的、局部的、分散的
路径过程	顶层设计与基层探索良性互动	基层创新与顶层设计相互推拉
分析方法	事前规划	事后判断
响应模式	主动谋划	被动响应
理性特征	价值理性(最优化)	工具理性(解决问题)

^①习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第7页。

（二）交易成本驱动的被动政策调整

科斯（1994）提出制度的产生是为了降低市场交易活动的成本，强调交易成本对制度的影响以及产权安排的重要性。此后，交易成本理论成为分析制度结构、效率与变迁的重要工具并得到不断发展。威廉姆森（2007）将交易成本分为事前交易成本和事后交易成本，分析了有限理性、不确定性、资产专用性等对交易成本的影响。诺思（2014）将交易成本作为制度影响经济绩效的中介因素，认为交易成本与外部收益、风险等共同作用于制度收益成本变化，从而影响制度变迁和创新。张五常（2000）将交易成本看作是一系列制度成本，包括信息成本、谈判成本、起草和实施合约成本、界定和实施产权成本、监督管理成本和改变制度安排的成本。

本文研究中将制度动态演进过程抽象为“旧制度运行—旧制度维持—旧制度退出或新制度生成—新制度改进—新制度运行”过程（如图 1 所示）。在旧制度运行、维持和退出阶段，制度交易成本总体呈上升趋势。其间，一些补救性的小幅政策调整可能被用于维持制度，使旧制度的交易成本出现阶段性下降。随着时间的推移，旧制度交易成本大幅上升并触发重大甚至根本性的政策调整。在新制度阶段，随着改革持续深化，初期的制度交易成本可能继续下降。随着时间的推移，新制度逐步退化为旧制度，交易成本再次出现上升趋势，诱发新一轮制度变革，如此反复推动制度螺旋式演进。在现实中，旧制度的改进、维持可能会出现数次，制度交易成本也会反复波动。由于制度交易成本在不同地区或部门具有非均匀性，在时序上具有较强的随机性，一些偶发因素往往助推交易成本骤然攀升并触及改革的临界门槛，由其倒逼的被动政策调整往往也呈现出局部和非连续等特征，推动社会进步的成效也较为有限，往往局限于解决突出的现实矛盾和问题，难以推动治理体系和治理能力的整体优化。交易成本视角的制度变迁逻辑简明清晰，对现实政策调整和制度改革具有较强解释力，但是也有一些缺陷。比如，新旧制度交替过程过于突然，无法解释现实中新制度接替旧制度的具体时机，也无法预测什么样的新制度才能接替旧制度。同时，完全由交易成本驱动、被动的制度变迁逻辑，难以解释现实中一些主动发生的改革活动。

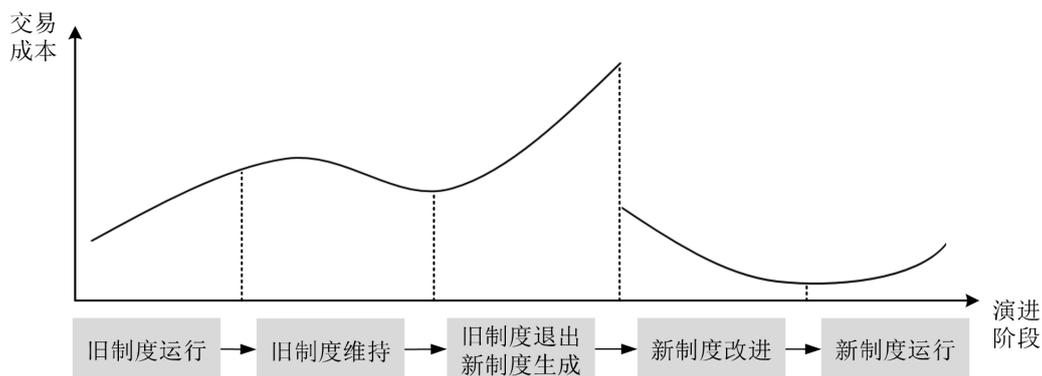


图 1 制度运行中的交易成本变化

（三）社会共识牵引的主动制度改革

1. 社会共识的内涵及表现形式。社会共识在人类文明进程中起着重要作用，是当今世界亟需关注

的重要议题（赵文龙和贾洛雅，2020）。寻求共识是人类认识和改造世界、构建和谐社会的共同需要，但如何在不同价值和利益取向中承认差异、寻找共识始终是困扰人类社会和谐发展的难题（王志红，2016）。哲学、政治学、社会学、心理学等领域的学者基于不同研究范式对社会共识的内涵与意义进行了广泛讨论。哲学（主要是政治哲学）关注人类社会的根本价值共识，政治学关注共识基础上的稳定秩序，社会学关注不同个体或群体之间的合作与协调，心理学关注社会成员的观念认知与心境状态，公共管理则关注政策过程中多元主体对政策的认同，本文对此不做详细阐述。可以确定的是，虽然不同学科对社会共识的认识存在差异，但都基本认同：社会共识是社会成员对社会事务大体一致或接近的看法；寻求社会共识并不否认偏好或观念差异，而是强调社会成员之间的共同价值追求（周光辉，2014）。从制度分析的视角看，社会共识体现为不同社会群体在博弈互动中对正式与非正式制度的认同，可定义为不同群体形成的对制度及其改革的大体一致的认知、态度或评价。

社会共识内涵的丰富性决定了其表现形式的多样性。观察社会共识，既要注意其内核也就是共识的对象或内容，也要考虑其形式即共识的强度或水平。按照不同标准可以对社会共识进行多样化的层次划分，在政治学理论研究中，学者们对社会共识的层次与类型进行了深入讨论。如海伍德（2013）将社会共识区分为程序性共识和实质性共识。程序性共识主要以协商合作的方式来实现，通过磋商、讨价还价来达成一致意见，实质性共识则表现为意识形态取向上的重叠和根本政策目标上的一致。萨托利（1998）将社会共识的对象分为三个层次：基本共识、程序共识和政府政策的共识。王志红（2016）根据社会共识达成途径的不同将其分为自上而下的意识形态支配型共识、自下而上的社会整合型共识、平等对话的民主协商型共识、投票选举的竞争型共识等。以上观点对从制度分析视角认识社会共识的层次与形成机制提供了有益参考。本文将制度社会共识具体划分为价值共识、程序共识和结果共识，分别指向制度设计的价值取向、制度制定实施程序和社会主体互动结果。从制度演化和发展的循环过程来看，社会共识的具体对象包括旧制度共识、制度改革共识和新制度共识。不同层次和不同类型的社会共识之间并非独立，而是相互影响，如程序共识的产生离不开全体社会成员对社会基本价值和伦理道德的共识，价值共识也会对具体的政策程序设计产生影响。在制度变迁过程中，旧制度共识、制度改革共识和新制度共识之间同样存在此消彼长的联系，制度变迁往往以旧制度共识的衰退为起点，以制度改革共识的积累为重要动力，以新制度共识的形成和固化为暂时的终点。

2. 社会共识牵引主动改革的机制。仅仅从交易成本来理解制度变迁具有局限性，引入社会共识则可以有效弥补相关分析框架的缺陷。制度作为一个国家中人民长期形成的共同认知，其变迁常常先打破强制性较弱的非正式制度，再改变正式的强制性制度，进而才逐步形成并扩大制度共识（张道根，2022）。张贤明和崔珊珊（2018）对规制性、规范性和认知性等三种制度观及制度变迁方式进行了阐释，其中，认知性制度观将制度视为内在的共享信念，制度变迁涉及多数成员共享信念的调整或更替，环境诱致的自发变迁无法脱离行动者的认知建构，而权力主体发起的强制变迁则将经历较长的共识凝聚阶段。制度变迁与体现社会共识的意识形态存在双向作用：一方面，制度变迁引起意识形态的变化和重构；另一方面，意识形态通过文化与社会整合功能为制度变迁提供思想引领（刘少杰，2007）。作为意识形态整合的集中体现，社会共识是制度变迁的重要内生因素。不同行动者认知观念的互动与

变革在更新全体社会成员集体知识的同时，重构制度语境并推动制度变迁（曲纵翔和董柯欣，2021）。由于具有将外在事件内生化处理的能力，关注认知、信念等因素的制度变迁理论与基于社会生产力分析和社会基本矛盾运动来解释制度变迁的历史唯物主义学说得以兼容。

社会共识既是随着经济、政治环境变化而演进的产物，也是形成制度集体认同与共享规范的根源和影响制度变迁的重要力量。社会共识的制度意义具有双重性：在制度运行中是“润滑剂”，在制度改革中为“催化剂”。社会共识越高，社会群体达成和执行协议的难度越低，制度的交易成本越低；反之，社会群体非合作博弈乃至冲突会进一步加剧，并导致高昂的交易成本。社会共识通过预期调整、参与激励和结果认同三重效应对主体的事前、事中和事后行为及其交易成本产生影响（姜海和雷昊，2020）。社会共识对制度变迁的影响有三个方面：一是促进社会主体形成对制度目标与意义的认同，通过价值共识在宏观上提供特定制度框架下主体间合作和共同利益的认知基础，同时促进对旧制度的及时修正，维持制度运行的合理性；二是促进社会主体形成对制度规则与内容的认同，通过程序共识有效弥合政策制定者、执行者和政策对象的偏好分歧，减少政策实施过程中的群体博弈行为，塑造良好的合作关系，同时推动制度改革进程；三是促进社会主体形成对制度方案与结果的认同，通过结果共识减少相关群体对收益分配方案与制度变迁结果的异议，避免事后的反复博弈，同时维护制度所体现的公平正义原则及其带来的经济发展成果。

改革往往是一个由分歧逐渐走向共识、由弱共识发展为强共识的持续调试过程，社会共识在制度变迁不同阶段呈现不规则波动（姜海等，2022）。将社会共识与交易成本联系起来，能够更好地刻画制度变迁过程（如图2所示）。社会共识下降导致交易成本上升，此时有可能通过被动政策调整来维持各社会主体对旧制度的社会共识，延缓制度交易成本上升。如果延续旧的制度设计，被动政策调整维持社会共识的能力有限，长期来看，旧制度的社会共识终将下降。当社会共识降至一定水平，旧制度无法维系多元社会主体的合作，改革共识开始浮现并逐渐上升。创新型利益集团的出现会打破原有的制度格局，形成更易达成社会共识的制度方案并触发制度改革。新的制度安排孕育于改革共识发展过程中。新制度产生初期，持续的制度改进有利于增进社会共识，推动交易成本继续稳步降低，逐渐达到最优制度绩效水平。随着外部环境变化和收益分享空间缩小，新制度逐渐沦为旧制度，社会共识再次进入下降周期，新的改革共识积累并随之开启新一轮的制度变迁过程。

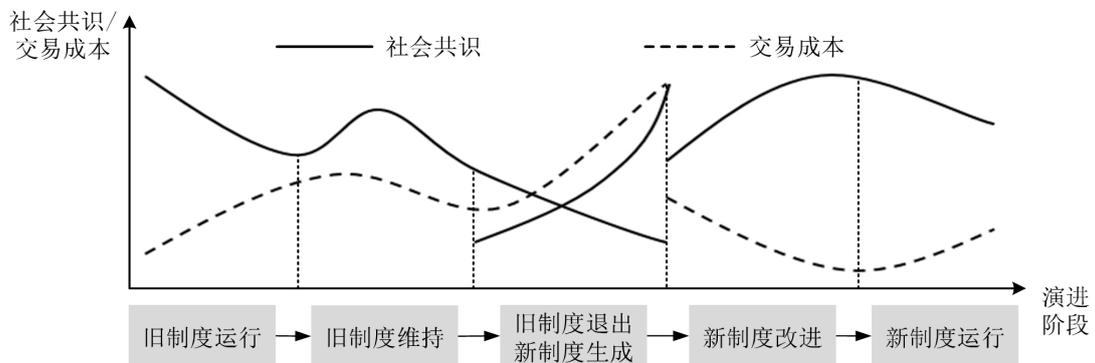


图2 制度运行中的社会共识变化

理解社会共识牵引的主动制度改革机制需注意以下几点：第一，与被动政策调整相比，主动制度改革更加需要社会共识作为支撑，同时也面临更大的操作难度。社会共识牵引的主动改革强调求同存异，在尊重差异性的基础上通过有意识、有目的的共识机制引导多元主体形成对改革方向、改革目标和改革内容的共同认知从而推动制度创新，体现出政策制定主体更强的主观能动性。同时，由于社会共识本身建立在多元化的主体利益和更加平等的群体互动基础上，其牵引下的主动制度改革需要统筹谋划不同利益相关者之间的协调、不同层级政府之间的互动以及不同制度之间的衔接，注重不同部门、不同地区改革之间的协同配合，改革的综合成效与社会影响更加显著。但是，由于主动制度改革体现着更高级和更多元的目标，承担着更广泛和更复杂的任务，也面临着更大的操作难度，形成社会共识的迫切性和难度均有所增加。从工具理性导向的被动政策调整转向价值理性主导的主动制度改革，社会共识相当于新的上层建筑的地基，决定着改革的稳健性、效率与质量。

第二，社会共识可以减小改革阻力，降低改革成本，加快主动制度改革的进程。社会共识具有统一改革目标、理顺多元改革诉求、确立整体改革框架、协调部门（地区）改革行动的作用，可以减小改革面临的阻力，实现对主动制度改革的有效牵引。关于制度运行和制度改革的价值共识、程序共识与结果共识将共同发挥对交易成本的控制效应并影响制度变迁。从社会共识和交易成本视角全方位地理解制度演进的规律与特征，有助于将群体认知和互动过程等因素融入其中，以更加贴近现实的方式理解制度变迁过程，解释制度的螺旋式发展和持续深化改革的必要性。

第三，社会共识发挥对主动改革的牵引作用需要一定的现实条件，并非产生了社会共识，制度改革就会自然成功。首先，社会共识必须是真共识而非伪共识，是通过持不同观点主体之间的充分对话与平等协商产生，而非对不同价值取向、不同利益代表、不同意见进行强力压制所形成的脆弱、虚假的一致；其次，社会共识必须是较为普遍的共识而非局部共识，需要在较大范围内发生，而不局限在相对狭小的某一群体、某一地区或某一领域；最后，社会共识的内容必须与经济和政治基础相适应，超越社会发展阶段的、过于理想化的改革方案也许容易获得短暂的共识但是却难以维持，与经济和政治基础相适应才能保障改革共识成功地转化为制度设计。当社会矛盾对改革发展的倒逼效应减弱，凝聚社会共识将成为深化改革的主要方式。

综合制度变迁的交易成本逻辑与社会共识逻辑，可以得到以下结论：一是交易成本与社会共识的共同作用使制度变迁表现出被动政策调整与主动制度改革两种形态，这两种形态的制度变迁在现实中相辅相成甚至相互转化。被动政策调整和主动制度改革统一于制度变迁的复杂过程，虽无优劣之分，但主动制度改革已不局限于解决社会现实的矛盾和问题，而是借助精心的谋划设计、强大的体制支撑和有力的执行手段，来引领社会发展取得重大进步。二是创新和发展中国渐进改革模式的关键是更加熟练地运用社会共识来牵引改革，弥补交易成本驱动的被动政策调整的不足，提高改革效率与质量。改革开放初期，中国采取“摸着石头过河”的渐进改革模式，用幅度较小但接续不断的政策调整逐步化解社会矛盾，最终取得改革开放的巨大成功。当前，改革进入攻坚期和深水区，在继续“摸着石头过河”的同时，只有更加充分地以社会共识为牵引，加强改革的顶层设计与整体谋划，实现改革效率与质量的飞跃，才能有力推进国家治理体系和治理能力现代化，持续释放改革红利，推动现代化强国

建设。广泛运用社会共识牵引的主动制度改革模式，是中国特色社会主义制度优势的重要体现之一。

三、从被动调整走向主动改革的征地制度

(一) 中国征地制度变迁的总体趋势与特征

中国征地制度大致经历了从计划经济和重工业优先发展时期强调政府绝对主导、低价补偿，到改革开放新时期逐步调整征地程序和补偿标准，再到新时代推动城乡土地要素市场化配置和健全土地增值收益分配机制等过程。在这一过程中，征地补偿标准从产值倍数法向区片综合地价法转变，利益倾向从国家绝对主导向同时保障国家的公共利益与农民合法权益转变，征地程序从政府按照需求以公共利益名义任意征收向界定公共利益与规范政府征地行为转变^①。社会共识与交易成本的交替作用共同推动了征地制度的演化（如图3所示）。具体来看，中国征地制度的变迁大致可划分为四个时期：1949—1978年，计划经济和重工业优先发展时期，以征地活动普遍符合公共利益和降低土地成本为核心的高度社会共识，推动了征地制度的创设和低交易成本运行；1978—1998年，市场经济兴起、发展和工业化快速推进时期，原有征地制度的社会共识开始减弱，交易成本持续上升，征地制度进入被动调整和较高成本维持状态；1998—2012年，市场经济加速发展和城镇化快速推进时期，原有征地制度共识持续减弱，交易成本急剧攀升，改革的社会共识出现并在实践探索中逐渐积累；2012年以来，随着中国特色社会主义进入新时代，建设现代市场体系和推动高质量发展成为主题，共享土地增值收益这一新社会共识得到确立，主动的征地制度改革深入推进，制度交易成本全面优化。

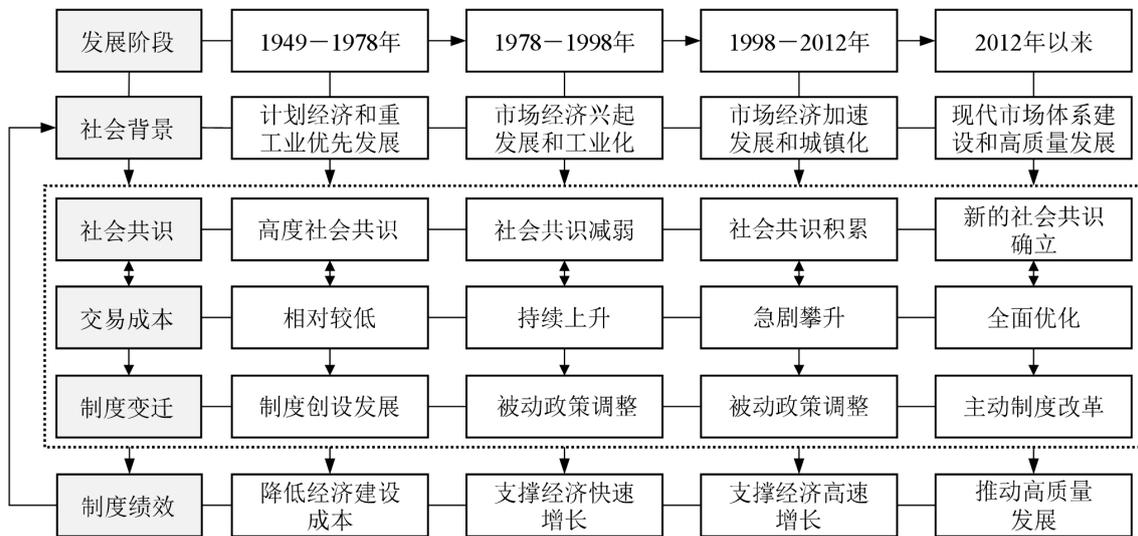


图3 中国征地制度变迁中的社会共识与交易成本变化

(二) 中国征地制度变迁的四个阶段：社会共识与交易成本视角的观察

1.1949—1978年：高度社会共识下征地制度创设与低交易成本运行。中华人民共和国成立后的征

^①感谢审稿专家提出的总结性意见，本文予以吸收。

地制度，为适应社会主义革命和建设需要而创设，伴随着新生政权极高的政治威望和公有制改造背景下的意识形态教育而不断发展，在计划经济和重工业优先发展时期以较低成本运行，为国家基础设施和工业体系建设提供了重要保障。1950年，《中华人民共和国土地改革法》最早提出“土地的没收和征收”^①，以巩固革命成果和新生政权。为加快摆脱一穷二白的落后局面，中国学习苏联经验建立高度集中的计划经济体制，确立了优先发展重工业的方针，从1953年开始连续实施两个发展国民经济的五年计划。为保障经济建设对土地的需求，国家设计形成征地制度。1953年，《国家建设征用土地办法》初步规定了征用土地的程序和补偿标准，明确既要保障国家建设所必需的土地，又要照顾当地人民的利益，做到妥善安置生产生活，土地补偿费以“最近三年至五年产量的总值为标准”^②。1954年，《中华人民共和国宪法》明确规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有。”^③1958年，《国家建设征用土地办法》修正，将补偿标准下调至“最近二年至四年的定产量的总值”^④，成为延续20多年的征地政策。

这一时期形成了对征地制度的高度社会共识，原因在于：一是国家工业化建设刚刚起步，征地用途以国防、厂矿、交通、水利等关系国家和人民切实利益的工程设施建设为主；二是人民公社化运动后，农村土地等生产资料实行高度的公有制；三是全面深入的意识形态教育，塑造了人民当家做主的意识，群众政治觉悟和支持国家建设的热情非常高。以上条件使得征地的公共利益属性和较低补偿标准得到了广泛认同，为征地制度的创设和保持低交易成本运行提供了基础。其中，对征地活动目标和意义的价值共识降低了制度设计的成本，使得征地制度能够很快出台并满足国家建设需要；对征地制度规则和内容的程序共识降低了制度执行过程中政府和农民的协商成本，保证了国家建设所需土地的顺利取得；对征地结果和方案的共识降低了制度监督和维持成本，增强了制度实施的社会效果。

2.1978—1998年：社会共识减弱下征地制度被动调整与高交易成本维持。改革开放后，随着市场经济兴起、发展和工业化快速推进，土地价值日益显化，群体利益和社会思想观念也日趋多元化，征地制度的社会共识不断减弱，交易成本持续攀升并进入高成本维持阶段，引发了局部的被动政策调整。这一时期征地制度社会共识减弱的原因在于：一是合理主张个人经济利益使征地制度隐含的公共利益高于个体利益的价值导向受到挑战；二是征地用途扩大到开发区、营利性企业建设，土地市场价值显化，征地受益群体与被征地对象不重叠的事实更加明显；三是体制机制因素加剧城乡发展与居民收入失衡，农民群体的心态发生变化。这些使得征地制度的社会共识逐渐减弱并面临越来越多的挑战，协商谈判或强制征地的事前、事中交易成本大幅提高，征地后农民维权和地方政府维稳成本也不容小觑。

当社会共识降低到一定水平时，征地冲突和交易成本会阻碍主体合作，国家和地方将不得不动地进行政策调整。1982年国家出台《国家建设征用土地条例》，细化了征地程序、审批权限和补偿标

^①参见《中华人民共和国土地改革法》，<https://www.pkulaw.com/chl/67dfe430ee34868cbdfb.html>。

^②参见《国家建设征用土地办法》（1953年），https://china.findlaw.cn/fagui/p_1/291261.html。

^③参见《中华人民共和国宪法》（1954年），<https://www.pkulaw.com/chl/089435da920a5457bdfb.html>。

^④参见《国家建设征用土地办法》（1958年），<https://www.pkulaw.com/chl/60d9de7baaa08a33bdfb.html>。

准等内容，征地补偿标准小幅回升至3至6倍土地年产值，同时规定土地补偿费和安置补助费总和不得超过被征土地年产值的20倍^①。这一规定在1986年《土地管理法》中进一步得到确认。1998年修订的《土地管理法》，将土地补偿费和安置补助费总和上限提升至土地年产值30倍^②，而关于修订草案的激烈争议使得最终修订并没有对征地范围和补偿标准做出“重大改革”，反而扩大了征地合法范围，将协议征地转为公告征地（丰雷和张清勇，2020）。实践表明，单纯以提高补偿标准为主要内容的被动政策调整虽然短期内缓解了制度交易成本上升的压力，但是无法从根本上解决征地矛盾，甚至还导致早期被征地农民因补偿变化而带来“老问题、新矛盾”，征地制度进入高交易成本维持状态。

3.1998—2012年：高交易成本下征地制度改革探索与社会共识积累。1998年以来，随着市场经济加速发展和城镇化快速推进，中国经济保持高速增长。相对粗放的发展模式加上相关制度设计的不足，致使征地规模不断扩大，制度交易成本急剧攀升，征地矛盾成为影响社会稳定的主要问题之一并引起社会各界高度关注。全国土地征收面积从2004年的195655.36公顷上升至2012年的517764.28公顷，2011年达到峰值568740.5公顷^③。2005年、2009年和2012年全国亩均征地补偿费分别为3.5万元、4.1万元和4.4万元，同期全国亩均土地出让金分别为23.7万元、51.9万元和55.5万元，2003—2012年政府获得的土地出让净收益高达7.6万亿元（郑振源和蔡继明，2019）。不遵循法定程序、非法强制征收、补偿安置不合理、少数干部行为失范等原因进一步加剧征地冲突（谭术魁，2008）。学者对上访信件的分析显示，世纪之交，征地问题成为社会冲突的主要生长点和最激烈的矛盾生长点（赵树凯，2007）；2003—2004年，有关土地问题的上访信件中，因征地纠纷引起的占60.1%（于建嵘，2005）；2003年以来，征地引发冲突和群体性事件的频率呈上升趋势（刘守英，2012）。

在日益严峻的征地矛盾冲突形势下，征地制度必须改革的社会共识逐渐形成。1999年，原国土资源部成立“征地制度改革研究”课题组，2001年起在全国先后启动两批征地制度改革试点，探索可行的征地补偿标准、安置方式和管理程序，但均未涉及更深层次的征地范围问题。2003年党的十六届三中全会提出征地改革的方向是：“按照保障农民权益、控制征地规模的原则，改革征地制度，完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地，征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿。”^④《中华人民共和国宪法修正案（2004年）》正式区分土地征用与土地征收，将“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”修改为“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”^⑤。同年，《土地管理法》进行适宪性修改，国务院发布《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，要求使被征地农民“生活水平不因征地而

^①参见《国家建设征用土地条例》，<https://www.pkulaw.com/chl/a46b485265053b82bdfb.html>。

^②参见《中华人民共和国土地管理法（1998年修订）》，<https://www.pkulaw.com/chl/368b0f8923536cccbdfb.html>。

^③数据来源于《中国国土资源统计年鉴》（2005—2013年，历年）。

^④参见《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，http://www.gov.cn/test/2008-08/13/content_1071062.htm。

^⑤参见《中华人民共和国宪法修正案（2004年）》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/04/content_1888188.htm。

降低”和“长远生计有保障”，同时健全征地程序，加强征地实施过程监管^①。此前，为保障被征地农民合法权益，原国土资源部接连下发了《国土资源部关于加强征地管理工作的通知》（1999年）、《征用土地公告办法》（2001年）、《国土资源部关于切实做好征地补偿安置工作的通知》（2001年）、《国土资源部关于切实维护被征地农民合法权益的通知》（2002年）等文件。2006—2008年的中央“一号文件”均要求加快推进征地制度改革，探索改革试点经验。2007年出台的《中华人民共和国物权法》明确规定，除征地补偿费用外，应安排被征地农民的社会保障费用^②。为落实2008年党的十七届三中全会所提出的“改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制”要求^③，2010年原国土资源部在11个城市启动了新一轮征地制度改革试点，开始探索缩小征地范围。

这一阶段，伴随着市场经济尤其是城市房地产市场快速发展，征地规模持续扩大，地方政府高度依赖土地财政。征地制度交易成本过高成为影响社会稳定的主要因素之一，征地制度“必须改”的社会共识逐渐达到较高水平，“如何改”的社会共识也随着国家和地方的制度探索逐渐增进，但是，征地政策总体上仍处于被动调整阶段，主要通过局部、单项的试点，围绕征地范围、征地补偿和安置方式进行改革探索。有关改革虽然成果较为有限，但在一定程度上缓解了愈演愈烈的征地冲突，也积累了改革的社会共识，为后续全面深化改革奠定了基础。

4.2012年以来：新社会共识下征地制度改革深入推进与交易成本优化。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。随着经济社会发展形势的变化，包括经济增速下降、土地“发动机”功能减弱以及城乡发展差距拉大等，建设现代市场经济体系和推动高质量发展成为主题，征地制度改革的社会共识不断得到巩固，共享土地增值收益的社会共识得到确立。与此同时，社会共识牵引的主动制度改革应运而生，推动了交易成本的优化。2012年，党的十八大明确提出“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例”^④，首次在中央层面明确农民应该分享土地增值收益，为形成以公平正义为导向来构建统筹国家与农民利益的土地增值收益分配新秩序这一社会共识提供了重要基础。2013年，党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制^⑤。国家征地制度改革发生了重大转向，开始注重通过土地要素自由流动和平等交换让农民更多分享土地增值收益。2014年12月31日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》。2015年2月27日，全国人民代表大会常务委员会授权国务院在33个县（市、区）

^①参见《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_2457.htm。

^②参见《中华人民共和国物权法》，http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm。

^③参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

^④参见《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/11/18/c64094-19612151-4.html>。

^⑤参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

开展农村土地制度改革三项试点工作。以此为标志，征地制度改革进入中央顶层设计和基层实践探索相结合的新时期。2015—2018年，农村土地制度改革三项试点工作从独立运行转向统筹联动，以探索积累系统性、整体性和协同性更好的改革成果。2019年《土地管理法》修正，将一些具有较高社会共识的改革经验通过法律形式予以固定，如明确界定公共利益范围，以区片综合地价法代替产值倍数法，保障被征地农民的知情权、参与权等^①。一些还比较缺乏社会共识的内容，如成片开发用地的公共利益性质、市场化补偿价格以及是否彻底实现国有和集体土地同权同价等问题，则继续在试点中摸索可行做法。《土地管理法》修正后，国家根据构建新发展格局的要求提出深化征地制度改革的新一轮总体部署和顶层设计，继续推进土地要素市场化配置改革，加快建立健全城乡统一建设用地市场。2020年，党的十九届五中全会提出建立土地征收公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围^②。同年，自然资源部就土地征收成片开发标准面向社会公开征求意见并发布这一标准，明确了土地征收成片开发的基本原则、要求、流程和红线底线。这一时期，土地征收规模开始得到控制，从2012年的517764.28公顷下降至2017年的288269.01公顷^③，区片综合地价逐步成为征地补偿的主要参照，征地程序日益规范，地方政府征地行为受到有力约束，征地制度交易成本有所回落。

党的十八大以来，征地制度改革深入推进，进入社会共识牵引的主动改革时期，表现出以下特征：一是在改革目标和价值导向上，开始超越政策设计的工具理性，正面回应土地制度的价值理性，重塑土地增值收益分配格局^④；二是在改革内容上，更加注重改革的系统性、整体性和协同性，在建立城乡统一土地要素市场框架下，统筹征地、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革，全面推进征地范围、补偿标准和征地程序改革；三是在改革推进方式上，更加注重顶层设计和基层探索相结合，中央指明改革总体方向与底线原则，通过授权地方进行创新试点并及时将取得较大社会共识的经验上升为法律，中央与地方形成良性互动。征地制度改革模式的转变，既是对中国社会主要矛盾转化以及乡村振兴、高质量发展等国家战略的积极回应，也是征地政策调整经验积累与社会共识增进的必然结果。

当前，能够有效解决发展不平衡不充分问题的土地配置与增值收益分配新秩序尚未完全确立，在征地范围具体界定、新时代公平补偿观和程序公正性等关键内容上仍需进一步凝聚改革的社会共识。一是关于政府征地活动与市场决定性作用的关系，农村集体经营性建设用地入市究竟可以在多大范围和什么程度上替代征地，相关研究尚未达成共识；二是关于征地范围与公共利益界定，除了考虑用地行为的盈利性，还需兼顾国家重大战略实施，成片开发的内涵和标准是争论焦点之一；三是关于征地

^①参见《中华人民共和国土地管理法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eec345eba23796c6e8473347.shtml>。

^②参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

^③数据来源于《中国国土资源统计年鉴》（2013—2018年，历年）。

^④有学者认为，改革开放以来中国土地制度变迁更多具有工具理性色彩，是“摸着石头过河”的改革逻辑的产物。深化土地制度改革，需要非正式制度环境的配合，以包容土地权利的政治与社会文化回应传统的“涨价归公”逻辑（郭亮，2021）。

补偿公平的原则，征地区片综合地价与土地市场价格仍存在差距，对征地补偿的价值取向和涨价归属还存在一定分歧。2019年《土地管理法》修正体现出有限目标和利益权衡的原则，是对目前改革试点经验的有限反映，是对城乡发展利益格局综合权衡的结果（唐健，2021）。

四、社会共识牵引的征地制度改革展望

上述对征地制度变迁过程的回顾表明，当前有关改革的逻辑已发生了一些不能忽视的重要变化：计划经济时期，单一的社会环境催生较高的征地制度社会共识，保证制度以较低交易成本运行；改革开放以来，社会环境的多元化使征地制度社会共识减弱、交易成本上升，倒逼被动政策调整；随着改革实践探索，社会共识牵引的主动制度改革与交易成本驱动的被动政策调整共同推动征地制度改革走向深入；进入新时代，由土地增值收益共享的新社会共识牵引并对交易成本保持敏感的“顶层设计+基层探索”的主动改革成为全面深化改革的主要方式。习近平指出：“只要加强思想引导，把党内外一切可以团结的力量广泛团结起来，把国内外一切可以调动的积极因素充分调动起来，是完全可以形成共识的。”^①善于凝聚最广泛的社会共识并将其运用到改革中，是中国共产党领导下中国特色社会主义制度与国家治理体系的重要优势之一。

（一）社会共识牵引的征地制度改革基本方式与要求

社会共识牵引的改革着眼于社会长期发展目标，以前瞻性、系统性思维为指引，按照求同存异和社会整体利益最大化原则，通过宣传教育、整合协调、妥协让步等，推动不同利益诉求和思想主张的充分表达、平等交流、积极互动，优化政治共识、价值共识和舆论共识，增强改革价值目标、政策程序和结果方案的社会认同，以降低改革成本，提高改革质量。

1. 巩固政治共识，保证改革的正确方向。政治共识是对改革的总体目标、根本方向和红线底线的共识。党的十八大以来，征地制度改革目标已不再只关注被征地农民权益保护和提高补偿标准，而是朝着建立城乡统一土地要素市场迈进，要提高土地要素市场化配置水平，使土地要素配置与收益分配更好地服务经济高质量发展和推动共同富裕。在改革方向上，社会主义国家性质和土地公有制从根本上决定了中国征地制度改革不能简单套用（也难以套用）资本主义私有制下国家征收私人财产的制度安排，只能基于中国实际进行制度创新。在政策底线上，征地制度改革需保证土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损。新时代的征地制度改革，要有利于发挥中国特色社会主义制度优势，推动有效市场和有为政府更好结合，完善与高水平社会主义市场经济体制相适应的土地制度体系。

2. 建构价值共识，凝聚改革的多方合力。价值共识是指在政治共识确立的目标和底线框架内对于制度运行和改革所遵循的价值导向与核心理念的共识。征地制度改革的价值共识主要表现为对土地增值收益分配格局与实现机制的共识，是改革的核心共识。深化征地制度改革的重点是建立与高质量发展、共同富裕相适应的土地增值收益分配机制和格局，合理调整多元主体利益和发展诉求，凝聚改革多方合力，这需要建构与之相匹配的价值共识体系。只有以社会公正基本理念作为基础，社会各个群

^①习近平，2018：《论坚持全面深化改革》，北京：中央文献出版社，第62页。

体成员才能形成普遍认同的共识，进而形成有效的社会合作（吴忠民，2021）。新时代征地制度改革价值共识形成的关键在于有效平衡地区发展需求和农民权益保护、城市健康发展与乡村全面振兴的关系，寻求多元群体利益诉求之间的“最大公约数”。将促进公平正义和土地增值收益全民共享作为相关制度设计的核心价值理念，用新时代的公平正义观和共享发展理念指导征地制度改革顶层设计，有利于避免改革陷入部分集团利益或局部利益的非理性博弈困局。在当前社会利益不断分化、个体理性与公共理性走向冲突的背景下，土地制度创新尤其需要关注制度背后的非正式规则和价值共识引导，维系和巩固个体与个体、个体与社会之间的合作秩序，实现公共管理的基本追求。

3. 扩大舆论共识，增强改革的社会认同。舆论共识是指社会公众，包含专家学者等精英群体，对改革具体问题的共识。舆论是公众关于各种社会现象、问题所表达的认知、态度、意见、情绪和行为倾向的总和（王世雄等，2014）。在国家治理和公共管理愈发强调民主协商、公众参与的背景下，和谐的社会舆论是改革顺利推进的重要外部因素，对增强改革的社会认同和降低改革阻力尤其重要。需要关注舆论共识的两个重要组成部分：一是城乡公众共识。在制度运行与改革推进中，各级政府应采取多种途径及时准确掌握城乡民众对改革的态度、意见与建议，善于运用协商沟通、舆论宣传等手段扩大民众对政策的认知、理解与认同，筑牢基层社会民众的共识。二是要媒体传播共识。网络空间和新媒体的发展使社会共识形成面临更大的不确定性，要关注互联网与新媒体环境下舆论格局的重构（王世雄等，2014），加强社会主义核心价值观的传播与弘扬，为公众认知提供积极正面的引导，为改革推进创造良好的舆论共识环境。在征地制度改革中，应加强对改革试点经验的社会舆论宣传。

（二）社会共识牵引的征地制度改革路径

从交易成本驱动的被动政策调整转向社会共识牵引的主动制度改革，要从改革的动力机制、推进方式和工作部署上进行系统设计。第一，在改革动力机制上，建立有利于凝聚改革社会共识的长效机制。要建立一套贯穿制度生命周期，涵盖政治、价值、舆论等不同维度的社会共识增进机制。在中央与地方、政府与社会、理论与实践互动中努力形成并增强全社会对制度价值理念和政策程序的基本认同，以征地制度改革的长远、全局和整体利益共识协调不同利益主体的非理性博弈活动，以公平正义的价值共识积极回应公众期待诉求。在制度改革设计中灵活运用共识的形成机制和传播机制，善于通过协商和对话吸收社会意见，通过妥协和让步扩大共同利益，通过法律形式将其巩固并上升为国家意志。第二，在改革推进方式上，更加强调顶层设计下的基层有序探索和基层自发探索基础上的顶层设计相互融合。面对更加复杂、艰巨和敏感的改革任务，要转变过去以地方为主导的改革试点模式，加强中央层面的顶层设计和整体推动，破除多元纠缠的土地利益博弈困局，加快形成明确的改革价值取向，有效应对发展转型中的各种挑战。面向治理体系和治理能力现代化目标，系统反思当前征地及相关土地制度同经济社会发展不相适应的方面，准确把握构建新发展格局对城乡土地要素流动的要求，正确发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，更好发挥政府的宏观统筹和平衡作用。第三，在改革工作部署上，加强制度改革的统筹谋划和协同推进。改变传统的以单线试点、局部调整为特征的改革模式。要统筹缩小征地范围、完善征地补偿和征地程序等一体化改革，协同推进征地制度与集体经营性建设用地入市等改革，合理平衡入市收益与征地补偿差异，完善土地税收、司法和行政体系。

五、简要结论

被动政策调整与主动制度改革是制度变迁的两种重要形式。以征地制度改革为代表，中国改革已从以交易成本驱动的被动政策调整为主转向由社会共识牵引的主动制度改革为主。对两种制度变迁方式的全面把握和有效运用推动中国改革取得了巨大成功。在全面深化改革面临的新形势下，由社会共识牵引的主动制度改革将成为更加重要的形式。在优化改革的环境方面，应巩固政治共识，保证改革的正确方向；建构价值共识，凝聚改革的多方合力；扩大舆论共识，增强改革的社会认同。在改革方法方面，要建立有利于凝聚改革社会共识的机制，在改革推进方式上更好地协调顶层设计下的基层有序探索和基层自发探索基础上的顶层设计，加强改革的统筹谋划和协同推进。将社会共识和交易成本同时嵌入制度变迁分析框架是对经典理论的延展，有助于更好地刻画现实制度的动态演变过程，推动由社会共识牵引的改革实践的发展。

参考文献

- 1.陈玲、赵静、薛澜，2010：《择优还是折衷？——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》，《管理世界》第8期，第59-72页、第187页。
- 2.陈小君，2019：《我国农地制度改革实践的法治思考》，《中州学刊》第1期，第56-65页。
- 3.程雪阳，2020：《论集体土地征收与入市增值收益分配的协调》，《中国土地科学》第10期，第28-33页。
- 4.丰雷、张明辉、韩松、江丽，2020：《个体认知、权威决策与中国农地制度变迁——一个动态演化博弈模型的构建及检验》，《政治经济学评论》第2期，第156-180页。
- 5.丰雷，张清勇，2020：《20世纪90年代中后期以来的征地制度变迁——兼论1998年〈土地管理法〉修订的影响》，《公共管理与政策评论》第3期，第29-48页。
- 6.郭亮，2021：《从理想到现实：“涨价归公”的实践与困境》，《社会学研究》第3期，第23-46页、第225-226页。
- 7.海伍德，2013：《政治学核心概念》，吴勇译，北京：中国人民大学出版社，第9页。
- 8.黄少安，1999：《制度变迁主体角色转换假说及其对中国制度变革的解释——兼评杨瑞龙的“中间扩散型假说”和“三阶段论”》，《经济研究》第1期，第68-74页、第81页。
- 9.黄少安，2004：《产权经济学导论》，北京：经济科学出版社，第335-338页。
- 10.姜海、雷昊，2020：《土地增值收益分配共识的形成及其社会影响》，《南京社会科学》第10期，第16-24页。
- 11.姜海、田双清、陈乐宾，2022：《基于共识视角的新时代土地要素市场化配置改革研究》，《农业经济问题》第2期，第70-84页。
- 12.科斯，1994：《社会成本问题》，载科斯等（编）《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：上海人民出版社，第3-52页。
- 13.林毅夫，1994：《关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁》，载科斯等（编）《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海：上海人民出版社，第371-409页。

- 14.刘少杰, 2007: 《制度变迁中的意识形态分化与整合》, 《江海学刊》第1期, 第111-117页、第239页。
- 15.刘守英, 2012: 《以地谋发展模式的风险与改革》, 《国际经济评论》第2期, 第92-109页、第7页。
- 16.刘守英, 2017: 《中国土地制度改革: 上半程及下半程》, 《国际经济评论》第5期, 第29-56页、第4页。
- 17.诺思, 2013: 《理解经济变迁过程》, 钟正生、邢华译, 北京: 中国人民大学出版社, 第3页。
- 18.诺思, 2014: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第77-83页、第102页、第109页。
- 19.青木昌彦, 2016: 《比较制度分析》, 周黎安译, 上海: 上海远东出版社, 第236-238页。
- 20.曲福田、高艳梅、姜海, 2005: 《我国土地管理政策: 理论命题与机制转变》, 《管理世界》第4期, 第40-47页。
- 21.曲纵翔、董柯欣, 2021: 《认知观念与制度语境: 制度变迁的建构制度主义二阶解构——以农地产权“三权分置”改革为例》, 《中国行政管理》第8期, 第84-92页。
- 22.萨托利, 1998: 《民主新论》, 冯克利、阎克文译, 北京: 东方出版社, 第101-103页。
- 23.谭术魁, 2008: 《中国频繁暴发征地冲突的原因分析》, 《中国土地科学》第6期, 第44-50页。
- 24.唐健, 2021: 《从经济政策到社会政策: 征地制度变迁解释》, 《中国土地科学》第5期, 第1-7页。
- 25.万举, 2010: 《制度效率、群体共识与农地制度创新》, 《农业经济问题》第10期, 第18-26页、第110页。
- 26.王世雄、祝锡永、潘旭伟、姜毅, 2014: 《共识驱动的网络舆论与社会舆论互动传播研究》, 《情报杂志》第12期, 第146-153页。
- 27.王志红, 2016: 《差异性社会共识理论研究》, 北京: 社会科学文献出版社, 第1-2页、第44页。
- 28.魏加宁、王莹莹等, 2015: 《改革方法论与推进方式研究》, 北京: 中国发展出版社, 第4-8页、第309-312页。
- 29.威廉姆森, 2007: 《资本主义经济制度》, 段毅才、王伟译, 北京: 商务印书馆, 第33-36页、第47-51页。
- 30.吴文强、郭施宏, 2018: 《价值共识、现状偏好与政策变迁——以中国卫生政策为例》, 《公共管理学报》第1期, 第46-57页、第155-156页。
- 31.吴忠民, 2015: 《社会矛盾倒逼改革发展的机制分析》, 《中国社会科学》第5期, 第4-20页、第203页。
- 32.吴忠民, 2021: 《社会公正催生有效的社会合作》, 《中国行政管理》第6期, 第28-36页。
- 33.杨瑞龙, 1998: 《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》, 《经济研究》第1期, 第5-12页。
- 34.于建嵘, 2005: 《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题调研》, 《调研世界》第3期, 第22-23页。
- 35.张道根, 2022: 《经济制度变迁逻辑与中国经济体制改革》, 《学术月刊》第1期, 第58-67页。
- 36.张康之, 2018: 《行政伦理的观念与视野》, 南京: 江苏人民出版社, 第8-9页。
- 37.张五常, 2000: 《经济解释: 张五常经济论文选》, 北京: 商务印书馆, 第407页。
- 38.张贤明、崔珊珊, 2018: 《规制、规范与认知: 制度变迁的三种解释路径》, 《理论探讨》第1期, 第22-27页。
- 39.赵树凯, 2007: 《四分之一世纪的农民上访》, 《中国发展观察》第11期, 第41-43页。
- 40.赵文龙、贾洛雅, 2020: 《社会共识机制与共识凝聚途径探析: 一种社会学的视角》, 《福建论坛(人文社会科学版)》第2期, 第178-190页。

- 41.郑振源、蔡继明, 2019: 《城乡融合发展的制度保障: 集体土地与国有土地同权》, 《中国农村经济》第 11 期, 第 2-15 页。
- 42.周超、易洪涛, 2007: 《政策论证中的共识构建: 实践逻辑与方法论工具》, 《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第 6 期, 第 913-920 页。
- 43.周光辉, 2014: 《推进国家治理现代化需要寻求和凝聚社会共识》, 《法制与社会发展》第 5 期, 第 11-13 页。
- 44.周其仁, 2004: 《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》, 《经济学(季刊)》第 4 期, 第 193-210 页。
- 45.周业安, 2000: 《中国制度变迁的演进论解释》, 《经济研究》第 5 期, 第 3-11 页、第 79 页。

(作者单位: ¹南京农业大学公共管理学院;

²南京农业大学中国资源环境与发展研究院)

(责任编辑: 陈静怡)

Proactive Reform or Passive Adjustment? Social Consensus and Transaction Cost Logic of Land Expropriation System Change

CHEN Lebin JIANG Hai TIAN Shuangqing QU Futian

Abstract: From “crossing the river by feeling the stones” to comprehensively deepening the reform, China’s reform model has undergone important changes. By differentiating proactive reform and passive adjustment, this article embeds social consensus and transaction cost into the institutional analysis framework. Taking land expropriation as an epitome, the study reveals China’s reform process and the logic of the evolution of reform models, and clarifies the new requirements of reform in a new era. The study finds that, under the joint action of social consensus and transaction cost, the land expropriation system has experienced the following stages: the establishment of land expropriation system under high social consensus and the operation of low transaction cost from 1949 to 1978; the passive adjustment of land expropriation system and maintenance of high transaction cost under weakened social consensus from 1978 to 1998; the exploration of land expropriation system reform and social consensus accumulation with high transaction cost from 1998 to 2012. Since 2012, the reform of land expropriation system under new social consensus has been further promoted and the transaction cost has been optimized. The proactive reform of “top-level design and grassroots exploration”, which is led by social consensus and moderately sensitive to transaction cost, has become the main way to comprehensively deepen reform in a new era. Governments at all levels should create a social environment conducive to enhancing the political consensus, value consensus and public opinion consensus on reform and promote high-quality development of reform.

Keywords: Institutional Change; Social Consensus; Transaction Cost; Land Expropriation