

孟展,李焯,刘斌,等.农村土地整治项目监管的三重困境透视及绩效研究[J].江苏农业科学,2015,43(8):430-433.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.08.140

农村土地整治项目监管的三重困境透视及绩效研究

孟展¹,李焯²,刘斌¹,刘友兆³

(1. 江苏省地产发展中心,江苏南京 210024;2. 南京农业大学农村发展学院,江苏南京 210095;

3. 南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095)

摘要:应用文献研究法和归纳综合法,通过对农村土地整治项目监管绩效内涵及其影响因素的分析,探究农村土地整治项目监管的绩效形成机理及存在的困境。在此基础上,尝试构建监管绩效评价指标体系,并提出农村土地整治项目监管绩效的提升路径。结果表明:农村土地整治项目的管理和治理分别对农村土地整治项目监管的绩效产生影响;项目监管存在三重困境,即项目区公众主体偏好多样性与项目监管的决策依据困境、多层次的委托代理与项目监管的制约机制困境、投资的软约束与项目资金监控困境。最后得出,可以从行为、结果 2 个维度构建农村土地整治项目监管绩效评价指标体系;提升农村土地整治项目监管绩效的路径包括:构建土地整治专项法律法规体系,定额和标准的有力执行,尽快在项目监管中应用“3S”技术,改革项目关键环节的行政化态势,以及实现全过程、全方位的公共参与等。

关键词:土地整治;监管;绩效;形成机理;困境;评价指标体系

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)08-0430-04

当前,我国的农村土地整治已上升为国家战略,已成为推动新农村建设、保障发展、保护耕地、统筹城乡土地配置的一项重要举措。与当前农村土地整治的稳步、快速发展现状相比,我国的农村土地整治监管的发展则相对滞后,农村土地整治已进入提升项目监管绩效水平、提高项目监管质量的重要时期。目前,国内多位学者对农村土地整治项目的绩效进行了深入的研究,例如王红雷等利用多层次模糊综合评价模型,提出了土地整治项目绩效评价技术路线,同时构建了土地整治专项资金项目绩效评价指标体系^[1];王瑗玲等结合具体项目,构建了由社会、经济和景观生态效益 3 大元素组成的土地整治效益评价指标体系,并根据评价指标对土地整治效益的影响建立了模糊分布函数,计算出土地整治项目综合评价效益^[2];罗文斌等将物元模型引入到土地整治项目的绩效评价当中^[3];展炜等综合利用层次分析法、特尔菲法和模糊综合评价等方法,建立了土地整治项目绩效评价体系,并进行实证分析^[4]。然而,这些研究的重点都集中在土地整治项目本身的绩效,而当前针对项目监管绩效的研究还很欠缺。鉴于此,本研究尝试界定农村土地整治项目监管绩效的内涵,分析其影响因素及形成机理,阐述当前农村土地整治项目监管的三重困境;在此基础上,构建出农村土地整治项目监管绩效评价体系,并提出监管绩效的提升路径。

1 农村土地整治项目监管绩效的内涵界定及影响因素分析

1.1 内涵界定

监管由监督和管理 2 部分组成。监督,即对特定过程、

环节进行督促、监视,使其结果能达到预定的目标。周三多教授对“管理”一词的定义为:在社会组织中,为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动^[5]。管理的本质就是协调。通过对具体实践的分析,我们可以将农村土地整治项目监管定义为:根据相关法律及规定,具有一定的法律地位的监管机构或组织,为高质、高效、保量完成各项资金来源投资的农村土地整治项目,对项目的整个实施过程进行督促、管理和协调的活动,不同于一般意义上的管理,具有一定的行政强制功能。此外,农村土地整治项目的监管不局限于对项目施工过程的监管,而是包括从项目构想及选址、到项目决策及立项以及项目使用和后期管护的全面系统性、综合性监管(图 1)。

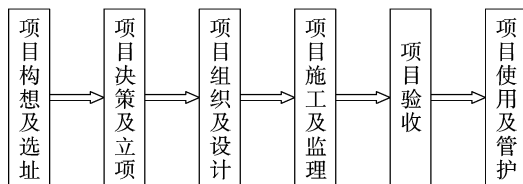


图1 农村土地整治项目监管的主要环节

由图 1 可知,农村土地整治项目监管涉及的内容广、环节多,这也在一定程度上决定了监管绩效的综合性以及绩效评价的复杂性。

绩效至今还是一个较为模糊的概念,学术界对绩效尚无统一公认的定义。目前,对绩效的理解主要有 3 种观点,即绩效是结果、绩效是行为以及绩效强调员工素质和未来发展^[6]。柯洪认为绩效是绩和效的合成,是项目建设成果与过程的综合反映和体现,绩指项目主要任务是否完成,完成情况如何,结果是否达到预先设定的目标,它侧重反映项目的结果;效则指完成项目的效率,侧重反映项目的过程^[7]。Katzel 认为绩效是项目建设过程中对其目标的实现程度^[8],监管是综合评测过程和结果后的结论。

综合上述观点并结合农村土地整治项目的自身特征,笔

收稿日期:2014-09-08

基金项目:江苏省国土资源科技计划(编号:201335)。

作者简介:孟展(1978—),男,江苏盐城人,博士,高级工程师,主要研究方向为土地可持续利用、土地整治。E-mail:a.zhan@126.com。

通信作者:刘友兆,教授,博士生导师,主要研究方向为土地可持续利用与土地资源评价。E-mail:zyliu@njau.edu.cn。

者认为,农村土地整治项目的监管绩效的内涵包括:农村土地整治项目监管行为和结果的综合反映,包括监管过程中的具体方法、措施以及这些方法、措施所产生的结果。

1.2 影响因素分析

通过对相关文献资料^[9-11]的梳理、归纳,本研究将影响农村土地整治项目的因素分为外部影响因素和内部影响因素 2 大类。其中,内部影响因素主要是农村土地整治项目管理及项目治理,其中,项目管理可以细化为计划、组织、领导和控制等职能,项目治理可以细化为激励、约束和协调等职能,由于这些影响因素可以被不断优化从而改善项目管理绩效,因此将它们界定为可控的影响因素。而外部影响因素包括政策环境、经济发展水平、技术水平、文化环境以及市场环境等,在项目实施周期内很难依靠人力改变,因此,将它们界定为不可控的影响因素(表 1)。

表 1 农村土地整治项目监管绩效影响因素分类

类别	内容及举例
可控因素	项目管理范畴的影响因素:计划、组织、领导和控制等;项目治理范畴的影响因素:激励、约束和协调等
不可控因素	政策环境、经济发展水平、技术水平、文化环境、市场环境等

由表 1 可知,无论是项目管理还是项目治理,对项目绩效的影响都可通过组织内部的不断改进而提升整个项目的监管绩效。其中,项目管理是把各种知识、技能、手段和技术应用于项目活动之中,以达到项目的要求^[12]。而项目治理是一种制度框架^[13],它的提出源于项目委托-代理关系中产生的代理问题及项目契约的不完备性。项目管理与项目治理的区别主要体现在执行者、中心对象、首要导向和主要内容上(表 2)。

表 2 农村土地整治项目管理与项目治理的主要区别

类别	项目管理	项目治理
执行者	各级政府国土资源管理部门	与项目相关的所有利益相关者
中心对象	项目的成本、工期以及质量等	项目所涉及的一切契约关系 ^[14]
首要导向	以目标为导向	以宏观战略为导向
主要内容	针对项目实施的一系列技术、管理活动	细分为市场治理(政府行为)与单项目治理(项目利益相关方行为)

从表 2 可见,项目管理由直接管理项目过程的一方来执行,更偏向于行政力量的推动;而项目治理则需要项目主要利益相关方的集体参与,其权威来自于利益相关者之间的持续互动。尽管如此,项目管理和治理活动的共同目标是提高项目管理的绩效,都是根据项目主要利益相关者的需求来实施的。

2 农村土地整治项目监管绩效形成机理及面临的三重困境

2.1 基于 SCP 范式的农村土地整治项目监管绩效形成机理

农村土地整治项目监管绩效的形成有其特有的规律和特征,本研究应用产业组织理论中的经典理论分析范式——SCP 范式^[15],对农村土地整治项目监管绩效的形成过程进行分析。SCP 即“结构(structure)-行为(conduct)-绩效(performance)”分析范式,它提出:市场结构决定企业市场行为,而在特定的市场结构下,市场行为又决定市场的绩效水平。产业组织理论主要应用于工业领域,因此,SCP 范式的基

础是发达的市场经济以及较稳定的企业组织;但是,由于公共项目的本质是一组利益相关方围绕共享项目资源、公共需求而缔结的长期性契约,公共项目市场即公共品市场,它是健全、稳定的,因此,SCP 范式对于公共项目而言是适用的^[16]。由于农村土地整治项目是公共项目的一种,因此,该范式同样也适用于农村土地整治项目。

将 SCP 范式运用到农村土地整治项目中,可得到农村土地整治项目监管绩效形成机理图(图 2)。

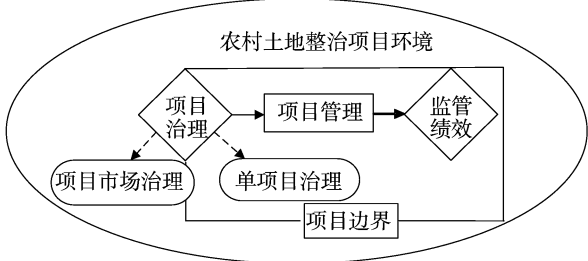


图2 农村土地整治项目监管绩效形成机理

由图 2 可知,农村土地整治项目治理将影响项目的管理活动,而项目管理活动将影响项目的监管绩效。具体来讲,通过优化项目管理能够改善项目监管绩效,而项目治理作为一种制度安排,其本身不能创造经济绩效,但是它可以通过项目管理间接贡献于项目监管绩效。

2.2 农村土地整治项目监管的三重困境

笔者从决策依据、制约机制以及资金监管等方面,阐述当前我国农村土地整治项目监管中存在的三重困境。

2.2.1 困境一:公众主体偏好多样性与项目监管的决策依据困境

农村土地整治项目属于公共项目的一种,其主体应当是全体公民,地方群众应当具有决定项目投向的基本权利,项目投向的决策实际上是一个公共选择的过程。然而根据公共选择理论,作为理性经济人,每一个人都有自己的效用函数。肯尼迪·阿罗“不可能定理”^[17]表明,公共选择过程并不总是有效的。这种悖论表明,在公共选择中达到“帕累托最优”状态是非常困难的。因此,农村土地整治项目的投资选择上,要真正体现地方群众的共同需求有相对大的难度,这就给地方政府预留了巨大的自由裁量空间,只要符合相关规定,在什么地方、在什么年份实施土地整治项目,完全由地方政府行政官员主观决定,这就导致农村土地整治项目的决策监管缺乏指向性、针对性,只能浮于表面,审查项目的运作程序和手续等,不能真正确保项目投向了地方群众最需要的、亟须通过实施项目改变现状的地区。这种困境同样也体现在具体项目实施过程中。例如,在项目区内规划新增防渗渠道原本是一件民生工程,但有部分农户可能会认为这对项目区儿童的安全将产生隐患;又比如,项目设计单位、施工单位等机构的选择,项目实施主体也有较大的自由裁量度,项目区群众一般很难有发言权。

2.2.2 困境二:多层次的委托代理与项目监管的制约机制困境

作为政府投资项目,农村土地整治项目在运行过程中存在两层级委托代理链(图 3)。第一层委托代理“自上而下”,体现为公众将公有资产交由政府进行管理;第二层委托代理“自下而上”,即由政府将农村土地整治项目委托给项目业主(一般为县级以上土地整治中心),项目业主再委托各相关企业进行实施。

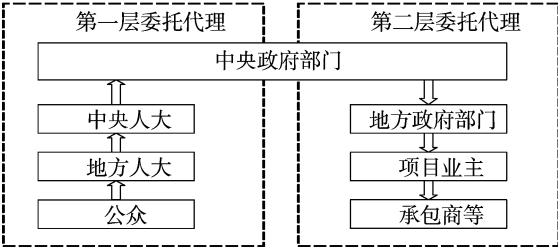


图3 公共项目运行的委托代理链

由图3可知,在两层多级结构的委托代理链中,政府既是原始委托人的代理人,又是最终代理人的委托人,扮演着被监督者和监督者的双重角色。政府投资项目业主行政代理模式委托代理关系中,委托人和代理人都有明显的政府化特征^[18]。

在以上两层委托代理关系中,农村土地整治项目代理人可能会面临道德风险,即为了实现自己的效用最大化,利用信息的不对称性,减少自己的资源投入或采取机会主义行为,最终影响农村土地整治项目绩效水平^[19]。另外,由于委托人与农村土地整治项目代理人之间的信息不对称,在具体代理过程中,还存在逆向选择问题^[20],即农村土地整治项目代理人事先拥有了委托人所不知道的私人信息,在建立委托代理关系时,签订对自己(代理人)有利的契约。由于道德风险和逆向选择的存在,导致来自真正投资者监管约束的不足,也使政府作为委托人时,无法行使对代理人(项目建设方)的有效监督。

2.2.3 困境三:投资的软约束与项目资金监控困境 匈牙利著名经济学家科尔奈在《短缺经济学》提出了“预算约束”的概念,他认为,在社会主义国家,政府对国有企业实行的是一种预算软约束。而之后又有学者以此为基础,提出预算软约束是集权体制内生决定的^[21]。而本研究认为,农村土地整治项目中的投资软约束主要来自投资资金来源的公共性。正是由于目前农村土地整治项目的投资主要来自公共财政,不存在民间资本的还本付息的压力,导致各利益相关者均希望争取的资金数额越大越好。在这种情况下,容易产生虚增投资数额的现象。农村土地整治项目业主以完成项目的规模为政绩,项目可行性研究、规划设计以及测量单位按照投资额的比例计提相应服务费用,施工单位一般都以超预算的账目谋取利润的最大化,最终导致项目实施后实际发生的资金量远大于项目预算。

在具体实践中,大部分农村土地整治项目的建设实施单位为政府国土部门,临时成立的项目指挥部等非法人机构根本不必承担筹措、运作资金的责任。鉴于此,在整个建设实施过程中,仍然由政府国土部门来履行具体监管职责。虽然目前已经建立了项目审计制度,但是作为中介机构的审计单位只能被动地对已经发生的账目进行核对,至于是否应该发生则没有发言权。因此在建设过程中,项目实施单位很容易只从本部门利益出发,在用相对较低的投资预算争取到农村土地整治项目之后,就以各种理由提高建设标准、增加建设内容,导致超预算现象的发生。

3 农村土地整治项目监管绩效评价指标体系构建及绩效提升

3.1 农村土地整治项目监管绩效评价指标体系构建

由于农村土地整治项目的公共物品属性,利益相关者较多,具有多元价值与目标,其监管绩效评价要比私人项目复杂得多,这种复杂性也体现在其绩效评价指标的构建上。本研

究参考了相关文献^[22-24]中关于公共项目管理绩效评价指标体系构建的相关内容,结合农村土地整治项目自身的特点及其监管的影响因素,从行为和绩效2个维度初步构建出农村土地整治项目监管绩效评价指标体系(表3)。从表3可以看出,本研究初步构建的农村土地整治项目监管绩效评价指标体系基本涵盖了项目监管各个环节所应涉及的因素,监管绩效的提升过程也就是对这些指标进行优化的过程。

表3 农村土地整治项目监管绩效评价指标体系

序号	维度	一级指标	二级指标
1	行为 I (投入)	专项资金投入	是否设立农村土地整治资金专户
2			专项资金落实到位情况
3			项目监管技术人员数量
4			监管人员培训率
5	行为 II (过程)	其他投入	项目区公众的宣传投入情况
6			决策程序科学性
7			决策内容合理性
8			公众参与程度
9	制度建设监管	立项监管	建设规模合理性
10			立项文件的完备性
11			项目法人制的落实情况
12			项目招投标制的落实情况
13	机构资质等别监管	制度监管	项目合同制的落实情况
14			项目监理制的落实情况
15			项目审计制的落实情况
16			项目档案管理制的落实情况
17	监管机构执行度监管	机构资质等别监管	可行性研究报告编制单位资质情况
18			规划设计编制单位资质情况
19			测量单位资质情况
20			施工单位资质情况
21	结果	施工过程科学性	监理单位资质情况
22			审计单位资质情况
23			监管机构人员素质
24			监管机构办事效率
25	资金使用科学性	资金使用科学性	规划设计变动率(次)
26			施工组织科学性
27			按期竣工偏差率
28			工程合格率
29	项目验收情况	项目验收情况	返工损失率
30			监理人员到岗率
31			安全文明施工执行度
32			预算执行偏差率
33	农业生产提高度	农业生产提高度	资金审计情况
34			验收组织的科学性
35			验收程序的合理性
36			耕地面积增加率
37	社会效益提高度	社会效益提高度	项目区农地年产值增加率
38			田间道路通达度
39			农业景观改善度
40			公共满意度
41	劳动力就业提高率	劳动力就业提高率	劳动力就业提高率

3.2 农村土地整治项目监管绩效的提升路径

3.2.1 加快土地整治专项法律法规建设步伐,强化监管效力

项目的监管离不开法律法规的保障。当前针对农村土地整治的专项法律、法规还很欠缺,没有形成“国家-省-市-县”的法律法规体系,这在很大程度上弱化了土地整治项目监管的执行力和绩效。因此,应当构建一个自上而下的土地整治专项法律法规体系,同时加大违法成本和惩戒力度,确保土地整治项目的健康、持续运行。

3.2.2 加强土地整治相关定额、标准的执行力度,规范监管

尺度 项目监管的结果绩效应以定额、标准的执行情况为依据。近年来,在国土资源部的大力推进下,全国以及各省(区、市)陆续制定并发布了土地整治相关的定额、标准,为农村土地整治项目的科学实施提供了很好的参考;但是,笔者通过对一些项目实施单位的调查发现,很多定额和标准没有得到很好的执行。这其中有定额、标准更新滞后的原因,也有监管部门监督缺位的因素。因此,应做好土地整治相关定额、标准的更新工作,同时各监管部门要加强执行力度,保证项目的每一个单体工程、每一项单项工程都符合标准。

3.2.3 加快“3S”技术在具体监管过程的应用,提升监管科技水平 项目的监管需要先进技术的支撑。“3S”技术(RS、GIS 和 GPS)的应用能够很好地解决土地整治项目监管工作中存在的“四难”问题(即定位难、丈量难、记录难、分析难),能极大地提升项目监管绩效;但是目前该技术只是在个别地区进行了试点,暂时还没有得到推广普及,因此,应尽快将“3S”技术引入土地整治项目监管工作之中,最终实现项目监管的数字化。

3.2.4 改革项目关键环节的行政化态势,确保监管成效 项目关键环节的处理直接影响监管的绩效。项目实施的关键环节包括立项、招投标、实施、审计、验收等,这些关键环节的行政化态势影响了项目实施的质量。以立项环节为例,现实状况通常是由省级国土资源管理部门下达立项通知,要求申报单位在一定期限内完成可研报告、规划设计报告,结果导致很多可研和规划设计文本都是“赶”出来的,有的设计单位甚至连项目区都没去过,坐在办公室就完成了设计文本。这种模式很难保证设计的科学性,大大降低了项目立项阶段的监管绩效。又比如在验收环节,当前大部分项目的验收都是由主管单位通过行政指令,组织部分专家,在 1~2 d 的时间内就完成项目内、外业的验收并得到验收结论,这种方式难以对项目做出全面、科学的评判,对项目监管的结果绩效有一定影响。

3.2.5 实现全过程、全方位的公共参与,形成监管合力 公共参与程度与项目监管绩效有着密切的联系。所谓公共参与,不能片面地理解为在可研报告或者规划设计文本中请项目区群众签字,知道有项目的存在,而是要让群众全过程、全方位参与进来。可以将土地平整等简单工程分包给当地农户,并给予相应的报酬;可以请有经验的农户参与可研报告、规划设计的编制;可以与农户签订管护合同,将重要的单体工程交由农户管护等。全过程、全方位的公共参与,能够与监管单位形成合力,不仅能调动项目区群众的参与积极性,而且能大大降低监管成本,提升项目监管绩效。

4 结语

农村土地整治项目的实施,实现了区域土地的节约、集约利用,改善了村容村貌,提高了当地农民的生产、生活水平;但是随着项目数量和投资额迅速增长,对项目实施监管不足的问题也逐步显露,具体表现为工程质量达不到设计要求、项目建设周期过长、资金超预算、项目变更频繁等。如何切实加强农村土地整治项目的监管、提升项目监管的绩效成为当务之急。笔者认为,要提升项目监管的绩效,首先要了解项目监管绩效的内涵、影响因素及形成机理;其次要对当前农村土地整治项目监管所面临的困境进行深层次分析;最后,应从行为和结果 2 个维度构建项目监管绩效的评价指标体系,做到有的

放矢。通过土地整治专项法律法规体系的构建、定额和标准的有力执行、“3S 技术”在项目监管中的应用、项目关键环节的行政化态势改革以及全过程、全方位的公共参与,能够进一步提升农村土地整治项目的监管绩效。

参考文献:

- [1] 王红雷,王秀茹,刘 曦,等. 土地开发整理项目绩效评价研究——以河北省为例[J]. 湖南农业科学,2010(15):67-70.
- [2] 王媛玲,赵庚星,李占军,等. 土地整理效益模糊综合评价研究——以宁阳县伏山土地整理项目为例[J]. 山东农业大学学报,2008,39(1):143-147.
- [3] 罗文斌,吴次芳,杨 剑. 基于“流程逻辑”框架的土地整理项目绩效物元评价[J]. 中国土地科学,2010,24(4):55-61.
- [4] 展 炜,何立恒,金晓斌,等. 基于模糊综合评价的土地整理项目绩效评价[J]. 南京林业大学学报,2010,33(2):145-148.
- [5] 周三多. 管理学:原理及方法[M]. 上海:复旦大学出版社,2005.
- [6] 付亚和,许玉林. 绩效管理[M]. 上海:复旦大学出版社,2003.
- [7] 柯 洪. 基于企业代建模式的公共项目管理绩效改善研究[D]. 天津:天津大学,2007.
- [8] Katzell M E. Productivity: the measure and myth[M]. New York: Amaeom,1995.
- [9] 王宇龙. 政府公共支出项目绩效影响因素初探[J]. 审计与经济研究,2007,22(3):83-85.
- [10] 葛鑫伟,万昌焯. 当代中国行政文化大转型与政府职能的大转变[J]. 青年干部学院学报,2006(5):67-69.
- [11] 郑华伟. 农村土地整治项目绩效的形成、测度与改善[D]. 南京:南京农业大学,2012.
- [12] 项目管理协会. 项目管理知识体系指南[M]. 北京:电子工业出版社,2005.
- [13] 严 玲,尹贻林. 公共项目治理[M]. 天津:天津大学出版社,2006.
- [14] Turner J R. Towards a theory of project management: the nature of the project governance and project management[J]. International Journal of Project Management,2006,24(2):93-95.
- [15] 杨公朴. 产业经济学[M]. 上海:复旦大学出版社,2005.
- [16] 杜亚灵,尹贻林. 公共项目管理绩效的形成机理研究[J]. 项目管理技术,2007,6(7):13-17.
- [17] 肯尼迪·阿罗. 社会选择与个人价值[M]. 成都:四川人民出版社,1987.
- [18] 王红领. 委托人“政府化”与“非政府化”对企业治理结构的影响——关于中国乡镇企业转制的实证研究[J]. 经济研究,2000(7):56-62.
- [19] 王晓州. 建设项目委托代理关系的经济学分析及激励与约束机制设计[J]. 中国软科学,2004(6):77-82.
- [20] 周 君. 公共投资项目管理组织再造[M]. 北京:清华大学出版社,2010.
- [21] Dewatripont M, Maskin E. Credit and efficiency in centralized and decentralized economies[M]. The Review of Economic Studies, 1995,62(4):541-555.
- [22] 张 艳,江志斌. 重大建设项目评审专家遴选指标体系研究[J]. 中国工程咨询,2004(12):9-11.
- [23] 杨 宇,谢琳琳,张远林. 公共投资建设项目管理模式评价指标体系的构建[J]. 重庆建筑大学学报,2006,28(3):102-106.
- [24] 肖洪钧,袁钦华. 基于 Delphi 法的知识联盟合作伙伴评价指标体系的构建[J]. 科技与管理,2007(5):20-22.