

徐 雯. 农地整治项目治理的内涵及分析框架[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(4): 280–283.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.04.069

# 农地整治项目治理的内涵及分析框架

徐 雯

(华中农业大学公共管理学院, 湖北武汉 430070)

**摘要:**通过文献分析、演绎推理、案例分析, 界定农地整治项目治理的内涵, 构建并阐释农地整治项目治理的“治理结构–主体行为–治理绩效”分析框架, 并基于此进行治理创新模式分析, 从而为解构农地整治项目治理模式的运行逻辑提供分析思路。结果表明, 农地整治项目的治理绩效不等于项目绩效, 治理结构的优化可以显著提升农地整治项目治理绩效, 多元主体的协同共治模式是治理结构优化的方向。

**关键词:**农地整治; “结构–行为–绩效”范式; 治理结构; 治理绩效; 协同共治模式

**中图分类号:** F301.2      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2018)04-0280-03

自 2001 年以来, 全国通过农地整治建成高产稳产基本农田超过 1 333.3 万  $\text{hm}^2$ , 农田机械化耕作水平、排灌能力和抵御自然灾害的能力显著提高, 农业生产条件明显改善, 2020 年还将力争建成 5 333.3 万  $\text{hm}^2$  高标准基本农田(《全国土地整治规划 2011—2015 年》)。我国农地整治虽然取得了显著成效, 但在实践中也暴露出许多问题, 例如中央电视台“焦点访谈”栏目以《整地还是毁地》为题, 报道陕西省镇巴县农地整治项目中存在基础设施布局不合理、施工质量差、任意更改工期、补偿不合理、项目监理不到位、部门监管不严等问题; 《经济参考报》以《民心工程引发民怨》为题, 曝光湖北省菱角湖农场土地整治中存在耕地沙化、受涝加重、产量反降、农民利益受侵害等严重问题。此外, 还有屡见不鲜的农民“被上楼”、开山到顶、开田到滩, 甚至严重的土地冲突等。可见, 要实现农地整治目标, 现行的项目体制、项目管理方法已经越来越力不从心, 必须对农地整治项目展开治理, 重构利益相关者之间的责、权、利关系, 化解其中的利益矛盾和冲突, 形成主体间的良性互动。

## 1 相关文献回顾

### 1.1 农地整治冲突与治理手段

农地整治过程中利益矛盾、冲突频繁的原因何在? 国外学者认为, 土地冲突成因往往在于土地占有、立法矛盾、产权不明及其产权制度的缺陷<sup>[1]</sup>。国内学者则将其根源归结为农地产权的细碎化和农民利益分化, 利益集团之间的信息不对称以及公众参与机制的缺失<sup>[2-3]</sup>。刘向东等认为, 分析核心利益相关者的利益诉求对土地整治项目的治理问题尤为重要<sup>[4]</sup>; 石峡等提出构建利益共同体、建立公众参与机制和完善情理法相融合的多元化解决机制等 3 种途径<sup>[2]</sup>; 还有学者从法律制度、公众参与、融资机制、专业合作社、利益表达、政府管理模式等方面进行了探究<sup>[5-7]</sup>。可见, 展开农地整治项目治理已经得到学界广泛认同, 但学界对农地整治项目治

理的概念尚未界定, 也没有形成农地整治项目治理的研究框架, 系统深入的研究成果较为少见。

### 1.2 农地整治项目治理个案分析

近年来, 我国很多地区进行了农地整治项目治理的探索, 出现了湖北省天门市的农民自建模式<sup>[8]</sup>、广西省富川县基于土地流转的整治模式<sup>[9]</sup>、四川省成都市幸福村基于社区自治的整治模式<sup>[10]</sup>、重庆市的农民联户实施模式<sup>[11]</sup>以及农地整治公私合营模式(public-private-partnership, 简称 PPP)<sup>[12]</sup>等。这些模式都通过项目治理结构或治理机制的创新在实践中取得了较好效果, 也是各地根据自身需要和区域条件产生的诱致性制度选择。学者们对此展开广泛的个案研究, 其焦点多是指向治理创新下的农地整治项目自身目标的实现, 对治理所能达到某种水平背后的“治理绩效从何而来”少有学者提及, 对治理模式的适配性研究也较为少见, 这将不利于治理经验的推广。

### 1.3 农地整治项目治理的理论依据

农地整治是一个资源配置与利益分配的过程, 也是一项投资建设活动。因此, 农地整治项目的治理既属于公共治理范畴, 也涵盖于项目治理的范围之中。对于公共治理研究内容非常丰富, 包括公共治理的内涵、工具、评价、理论本土化等<sup>[13]</sup>。面对公共治理“失灵”, 不少学者和国际组织提出了“元治理”“健全的治理”“有效的治理”和“善治”等概念<sup>[14]</sup>, 其中“善治”理论最有影响。对于项目治理国外已经形成了较多代表性研究成果, 涉及项目治理内涵、治理原则、治理结构设计等<sup>[15-17]</sup>。国内代表性研究有 3 条主线, 即从经济学角度对公共项目治理展开研究; 从管理学角度关注多组织合作项目的治理以及按照“垂直治理–水平治理–交易体制动态演进”的逻辑探讨建筑市场制度问题<sup>[18]</sup>。可见, 有关公共治理和项目治理方面的研究已取得较为丰富的成果。这些均可为农地整治项目的治理研究提供借鉴, 尤其“善治”也是农地整治项目治理的目标, 可作为衡量其治理水平的标准。

## 2 农地整治项目治理的理论研究框架

### 2.1 农地整治项目治理内涵

对项目治理的定义, 国外学者是秉承 Williamson 的交易

收稿日期: 2016-08-29

基金项目: 国家自然科学基金(编号: 71503091)。

作者简介: 徐 雯(1979—), 女, 湖北武汉人, 博士, 讲师, 研究方向为农地整治、农村公共项目管理。E-mail: erin5201@126.com。

成本经济学框架而提出的,国内学者则是借鉴公司治理理论的思想和方法,并结合代理理论和利益相关者理论提出的<sup>[17]</sup>。总结不同学者的定义,项目治理的核心特征是为实现项目目标而展开的,涉及到项目利益相关者,具体表现为某种结构框架下的一系列制度安排,旨在明确各方的责、权、利,从而引导、控制和规范主体行为,协调主体间的矛盾或冲突,使项目目标在主体联合行动下得以实现。

全国土地整治规划指出“建立政府主导、农民集体经济组织和农民为主体……”的工作机制;十八届三中全会明确提出“大幅度减少政府对资源的直接配置”等,这都为农地整治项目的治理指明了方向。因此,将农地整治项目的治理定义为实现农地整治项目的公共价值,构建利益相关者认可的一种关系框架,展开跨组织的协调和合作,形成针对具体项目的管理模式、契约关系和项目组织结构,以此引导、控制和规范主体行为,协调利益相关者之间利益冲突,使项目目标在主体联合行动下得以实现的持续过程。

## 2.2 基于 SCP 的研究框架

SCP 范式是产业组织理论的经典范式,由结构 (structure)、行为 (conduct)、绩效 (performance) 组成。传统 SCP 范式认为,市场结构决定企业在市场中的行为,企业行为又决定市场运行的经济绩效。新制度学派则将 SCP 范式中“结构”扩展为组织结构和产权结构,从制度的视角研究组织的绩效问题<sup>[19]</sup>。因此,本研究构建农地整治项目治理的 SCP 范式,即“治理结构—主体行为—治理绩效”的理论分析框架(图 1)。该范式逻辑是以明确主要利益相关者的契约关系为目标,通过治理机制形成对行为主体的激励与约束;理性行为主体在不同约束条件下实现各自的目标函数最优化,从而出现不同的经济行为;在内部和外部环境因素的影响下,经济行为最终产生不同的治理绩效。

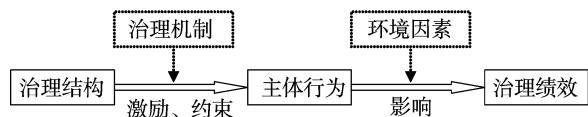


图1 农地整治项目治理分析框架

## 2.3 研究框架解析

治理结构包含治理主体和治理客体以及它们形成的系统构架。农地整治作为公共项目应展开共同治理,其治理主体包括各级政府及部门、基层组织、市场主体以及农户。其中,中央政府作为项目委托人处于主导地位,其他利益相关者共同参与治理。治理客体即治理对象,基于农地整治项目治理的内涵,其治理客体是主要利益相关者之间的责、权、利关系。

治理机制是指治理主体为了实现和维护所建立的责、权、利关系而运用的各种手段和方法,包括风险分担机制、报酬机制、激励机制、监管机制和参与机制等。治理结构是治理机制的载体,治理机制必须依附于一定的治理结构。同时,治理机制是治理结构的灵魂,没有治理机制,治理结构不起任何作用。

主体行为是指农地整治项目的利益相关者,在正式制度和非正式制度所形成的激励、约束和协调下,为获得更多利益所采取的各种决策行为。利益包括无形的、非资金形式利益,也包括从农地整治项目中获得的实际收益。决策行为包括申报、审批、监督、执行等行政决策行为,也包括招投标、规划设

计、施工、监理、材料设备供应等工程管理决策行为。

环境条件也是导致农地整治项目治理绩效差异的原因:一是治理结构须与其所处环境相匹配才能发挥其效力;二是主体进行决策时除了受制度约束外,还会受其他环境因素影响。因此,在分析治理绩效时不能忽略农地整治项目所处的自然、社会、经济等外部环境,同时还要结合项目规模、项目性质、技术难度、使用者特殊诉求等项目自身特点。

公共项目的治理除了要促进项目自身成功外,还应体现“善治”,即协调利益相关者之间的关系,尽可能实现不同利益诉求的趋同。因此,农地整治项目治理绩效不等同于农地整治项目绩效,从 2 个维度来看,治理过程绩效表现为治理活动实施的过程和效果,包括信息共享、信任、沟通、合作等;治理结果绩效表现为项目及其利益主体在实施治理活动之后所达到的状态,包括项目价值实现、利益主体关系协调、治理结构适配性、治理机制有效性等。

## 3 农地整治项目治理的创新实践分析

目前,各地对农地整治项目的治理结构和治理机制展开了探索与创新,这为推进农地整治项目的治理提供了观察样本。以下将几个典型创新模式与传统模式进行比较分析(表 1),进而对“治理结构—主体行为—治理绩效”的分析框架进行检验。

### 3.1 治理创新模式

成都社区自治模式<sup>[10]</sup>:政府负责项目立项审查和监管服务;设计单位、施工单位、监理单位、农业龙头企业等负责项目建设、土地复垦、土地经营等;项目区内每户推选 1 名户代表,通过召开户代表会议进行民主投票,每 15 户推选 1 位议事会委员,每 30 户推选 1 位监事会委员,组成的议事会和监事会与村委会一起履行项目决策职能。

重庆联户实施模式<sup>[11]</sup>:项目区农户联户申请,政府负责财政投资、各项审查及立项审批;项目区组建专业合作社对土地统一经营管理,专业合作社作为项目实施主体;项目不实行招投标,项目工程建设实行联户农民投劳,并聘请村社威望高的村民予以监管,由县土地整治中心提供技术支持。

湖北公私合作 (public private partnership, 简称 PPP) 模式<sup>[12]</sup>:政府提供财政补贴,确定农业产业定位,负责项目各项审查和立项审批;私人企业租赁农地发展规模化经营,为提高农地产能而进行农地整治。私人企业投入一定资金,组织勘测、规划设计、施工、监理等工作;私人企业保证一定数量的农村劳动力参与项目的建设、经营。

### 3.2 创新实践小结

(1) 传统项目制模式虽然在治理绩效方面表现不佳,但基于一系列治理机制形成了规范、理性的目标管理与过程控制。项目制运行总体上能够实现“专款专用”,且在一定程度上提高了资金使用效能。同时,项目制强化了中央政府的控制权,保证了上级政府的施政意图得以实现,这为“集中力量办大事”提供了保证<sup>[20]</sup>。因此,项目制的治理结构具有其现实存在并有序运行的合理性依据。

(2) 在治理结构方面,创新模式体现了治理主体的多元化,尤其是赋予基层组织权力和责任,鼓励农户积极参与治理。治理结构变化后,政府部门提供财政资金或补贴,保留审

表 1 农地整治实施模式比较

典型模式	治理结构	治理机制	治理绩效
传统整治	政府部门:投资、审批、组织实施、监管  村委会:部分参与实施 市场主体:具体实施 农户:不参与或较少参与	法人制、公告制、合同制、招投标制、监理制、 资金专项管理制度	资金来源单一  项目管理标准化、技术化 农民意愿表达不畅 利益纠纷冲突频发
社区自治	政府部门:投资、审批、监管 村委会:组织、协调 村民自治组织:决策、监督 市场主体:具体实施 农户:通过自治组织行使决策权、监督权	议事会制度 监事会制度 民主参与机制	整治质量较高 交易成本降低 利益纠纷少 农民满意度较高
联户实施	政府部门:投资、审批、监管、技术指导 村委会:组织、协调、产业定位 专业合作社:部分出资、组织实施、负责经营 农户:联户申请、施工、监理、参与经营	联合生产机制 风险经营机制 农民分利机制	项目管理、建设成本降低 项目实用性强 农业基础设施改善 资金使用效能提高
公私合作	政府部门:财政补贴、审批、监管、协调 龙头企业:投资、组织实施、负责运营 农户:投工投劳、参与经营 市场主体:具体实施	先建后补机制 利益分配机制 风险共担机制	投资主体多元化 资金使用效能提高 农业产业化得到发展

注:市场主体是指农地整治项目实施过程中涉及到的服务企业,包括从事项目可行性研究、项目勘测、规划设计、建设施工等工作的专业技术单位;后 3 种模式对应的治理机制列出的是该模式在传统治理模式基础上创新的治理机制。

批和监管的决策控制权,而将申报、执行、实施等涉及专业知识和群众利益的具体事务的决策控制权交由其他治理主体,形成“上下结合”的决策方式。

(3)在治理机制方面,创新模式体现了治理措施的协同性。除了参照执行原有项目管理制度外,为了与创新治理结构相匹配,还形成了灵活、有效的治理机制,包括实现责、权、利对等的风险分担机制、报酬机制,实现基层组织自治的各种民主参与机制、纠纷化解机制以及实现投资主体多元化的补贴、奖励机制。

(4)在治理绩效方面,创新模式都获得了不同程度、不同方面的提升。政府、市场、自治组织和农户构成的多中心治理结构,实现了社会职能与经济职能分离,维护了农户合法权益和应得利益,同时也降低了项目建设、管理的经济成本与社会成本。可见,通过治理结构优化,创新模式可实现较高的工程价值,满足治理取向的公共性,其治理绩效将显著提升。

3.3 创新实践启示

税费改革以后,农地整治采取“自下而上申报,自上而下决策”的项目制运行模式。中央政府、地方政府、基层组织、承包商以及项目受益者的“目标冲突”造成了整治过程中的“委托-代理”问题。一方面,项目制在立项申报、建设实施、竣工验收和后期管护等环节采取规范流程,项目管理过程相对标准化、技术化,能较好解决项目实施中信息不对称问题,实现委托人对代理人的有效监督。但另一方面,在逐利空间被压缩的情况下,一旦激励不足,极易造成地方政府和基层组织的消极应对或是采用变相甚至违规手段去实现自身利益的最大化。此外,项目制提供的标准化农地整治产品难以与农户的个体需求相对接,一旦项目触动了既有利益结构,就会引发村组内的利益冲突<sup>[20]</sup>。可见,农地整治不仅是一项建设工程项目,更是一项协调利益关系的治理工作,尤其须要发挥基层组织的自治作用。然而,项目制在推行中却弱化了基层组织的主体地位,忽视了农户的意愿表达,其治理绩效必然受到

影响。要提高农地整治项目的治理绩效,有必要对项目制的治理结构进行优化和创新,即根据内外部环境因素选择合适的治理结构,构建有效的激励机制,激活基层民主力量,实现灵活、透明的多主体协同治理,这样才能有效解决农地整治项目供给的“最后一公里”难题。

4 结论与讨论

本研究从理论上分析并界定农地整治项目治理内涵,基于新制度经济学 SCP 范式构建“治理结构-主体行为-治理绩效”理论分析框架,结合项目治理、公共治理理论对框架进行解析,并将农地整治项目治理的创新模式与传统项目制模式进行对比分析。结果表明,在利益格局日趋多元化的背景下,农地整治过程中利益矛盾、冲突频繁,从制度层面展开治理已达成共识;治理不仅是为了提升农地整治项目的供给效率,还包括实现“善治”的目标,即促进政府、市场和公民三者良性互动,因此农地整治项目的治理绩效不等于项目绩效;实践证明治理结构的优化可以显著提升农地整治项目的治理绩效,“治理结构-主体行为-治理绩效”的研究范式是合理、有效的;农地整治项目治理结构的优化应围绕“政府主导,部门协调,基层自治,农户参与”展开,形成多元主体的协同共治模式。

科学认识农地整治项目的治理规律,形成“治理结构-主体行为-治理绩效”框架下的系统研究,还须要研究能够衡量农地整治项目治理绩效状态的标准,开展农地整治项目治理的定量评价;研究农地整治项目治理绩效的影响因素,揭示治理结构选择与治理机制安排的机制;从治理创新实践中提炼出典型模式,剖析不同模式的移植条件和障碍因素,厘清其适用范围。

参考文献:

[1]谭天魁. 国外有关土地冲突概念、原因和分类的研究[J]. 中国农学通报,2008,24(4):379-385.

李晓静,洪坚平,张明媚.我国土地利用效益测度及其协调发展研究[J].江苏农业科学,2018,46(4):283-288.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.04.070

# 我国土地利用效益测度及其协调发展研究

李晓静<sup>1</sup>,洪坚平<sup>1</sup>,张明媚<sup>2</sup>

(1.山西农业大学资源环境学院,山西太谷 030800;2.山西能源学院地质测绘工程系,山西太原 030600)

**摘要:**构建适用于我国大陆 31 个省(市、自治区)的土地利用效益评价系统,基于地理信息系统(geographic information system,简称 GIS)空间分析,利用变异系数赋权、耦合协调度模型测算与模拟其土地利用经济、社会、生态、综合效益、协调发展阶段及其空间格局。研究表明,我国大陆土地利用生态效益强于经济效益,社会效益滞后,经济效益高值区集中在京津冀、长三角、珠三角、辽中南等发达城市群,社会效益呈分散、孤立格局态势,以辽宁-河北-山西-河南-山东-江苏-上海、湖南-广东引领生态效益高值区,甘肃、宁夏、西藏等西部省(自治区)是三大效益低谷区。土地利用综合效益呈现由东部向中部、再向西部递减的阶梯状格局,其中上海居于首位,河北、河南、北京等省(市)次之,江苏、辽宁、广东、浙江、山东、湖南、山西、福建等省再次之,海南、宁夏、新疆、甘肃与西藏等省(自治区)最低。我国土地利用三大效益处于勉强协调发展阶段,东部与中部地区处于初级协调发展阶段,东北地区处于勉强协调发展阶段,西部地区处于濒临失调衰退阶段,西部与东北地区出现虚假耦合现象,整体呈现东部高、中部次之、西部低的空间格局特征,且沿海区域的协调发展度大于等于中、西部区域。

**关键词:**土地利用效益;变异系数赋权;协调发展阶段;空间分布;中国大陆地区

**中图分类号:** F293.2;F323.211

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-1302(2018)04-0283-06

土地利用效益包含土地利用经济效益(economic benefit

of land use)、社会效益(social benefit of land use)、生态效益(ecological benefit of land use)等三大层面,其中土地利用经济效益是基于投入-产出的视角探讨土地在使用过程中,用最少的投入获取土地上最大的产出(包括最终产品与服务价值),可以用年均土地国民生产总值或国内生产总值来表征;土地利用社会效益是指除利用土地获取经济效益外,还要考虑到消费、分配等社会效益因素,诸如在土地上进行社会基础设施建设和公共事业的开展等,须在保证经济效益不减的前

收稿日期:2017-07-09

基金项目:国家博士后基金(编号:2016M591411);国土资源部公益性行业专项(编号:201411007-2)。

作者简介:李晓静(1981—),女,山西长治人,博士,主要研究方向为土地利用规划。E-mail:13810858400@163.com。

通信作者:洪坚平,博士,教授,博士生导师,主要研究方向为农业资源利用。E-mail:hongjpsx@163.com。

[2]石 峡,朱道林,张军连.土地整治纠纷之农民参与解决路径研究[J].中州学刊,2014(9):62-67.

[3]聂 鑫,段志平,汪 晗.土地整治实施内生缺陷:逆向选择与道德风险——以广西为例[J].农村经济,2014(7):44-48.

[4]刘向东,郭碧君,郭毛选.土地整理项目利益相关者界定与分类研究[J].安徽农业科学,2012,40(26):13129-13133,13181.

[5]高向军,彭爱华,彭志宏,等.农村土地综合整治存在的问题及对策[J].中国土地科学,2011,25(3):4-8.

[6]刘燕舞,王晓慧.当前农地纠纷的基本形式及化解路径[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2014,16(1):19-22.

[7]陈 丹,陈柳钦.新时期农村土地纠纷的类型、根源及其治理[J].河北经贸大学学报,2011,32(6):71-78.

[8]刘 哟.“农民自建”:让农民做自己的事——湖北省天门市华丰农业合作社整治土地纪实[J].资源导刊,2014(1):51.

[9]吕玲丽,陈良敏,任仕周.农地整治及其产权制度变迁的绩效分析——以广西富川县铁耕村为例[J].山西农业大学学报(社会科学版),2013,12(11):1085-1090.

[10]杨亚楠,陈会广,陈利根.成都市幸福村土地综合整治中的治理结构改善研究[J].中国土地科学,2014,28(3):46-51.

[11]孙 静,周春蓉,谭显龙,等.农民联户实施农村土地整治模式的重要意义——以重庆市为例[J].价值工程,2012,31(23):

292-293.

[12]周厚智,汪文雄,杨钢桥.农地整治项目投资分摊博弈机理研究——以政府和企业为例[J].中国人口·资源与环境,2012,22(6):109-114.

[13]何 音.中国学术界关于公共治理结构研究的回顾与前瞻[J].经济与社会发展,2009(7):24-27.

[14]何翔舟,金 潇.公共治理理论的发展及其中国定位[J].学术月刊,2014,46(8):125-134.

[15]Turner J R. Towards a theory of project management; the functions of project management [J]. International Journal of Project Management, 2006, 24(3): 187-189.

[16]Klakegg O J, Williams T, Magnussen O M, et al. Governance frameworks for public project development and estimation [J]. Project Management Journal, 2008, 39(增刊1):27-42.

[17]顾 强,杨卫华,戴大双.项目治理的理论研究与进展评述[J].建筑经济,2012(2):64-67.

[18]严 玲,邓娇娇.国内外公共项目治理研究现状及趋势展望[J].软科学,2012,26(12):22-25.

[19]赵 微,吴诗曼.“结构-行为-绩效”框架下农地整理的管护绩效研究[J].长江流域资源与环境,2016,25(2):249-256.

[20]桂 华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014(4):50-62.