



农地整治项目施工监督制度的交易费用研究^{*}

吴诗嫚^{1,2}, 杨钢桥^{2*}, 赵微²

(1. 武汉工程大学 管理学院, 湖北 武汉 430205; 2. 华中农业大学 土地管理学院, 湖北 武汉 430070)

摘 要:通过对现行农地整治项目施工监理制度与农民参与农地整治项目施工监督制度的比较分析,对于完善农地整治项目施工监督制度具有重要意义。本文运用交易费用理论分析了现行农地整治项目施工监理制度下和农民参与农地整治项目施工监督制度下的交易费用构成,并采用问卷调查资料,对上述两种情形下的交易费用进行了测算和比较。对于现行农地整治项目施工监理制度而言,农民参与农地整治项目施工监督可以降低交易费用,提高监督效率;农民以市场聘用的形式参与农地整治项目施工监督,效率更高。因此,应建立一套完善的农民参与农地整治项目施工建设的监管机制,有效提升农民参与农村社会治理的效率。

关键词:农地整治;农民参与;施工监督;交易费用

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)06-0124-09

一、引言

农地整治作为增加有效耕地面积、提高耕地质量、改善农业生产条件和生态环境的重要手段,在提高土地利用率和促进农村整体发展上发挥了重要作用^[1-3],愈来愈成为社会关注的焦点。但随着农地整治项目的快速推进,逐渐出现了规划设计不合理、工程质量不过关、资金使用不规范等诸多问题,严重影响了项目的功能和效益^[3-5],其主要原因之一就是缺乏完善的公众参与的监督机制。农地整治是对土地资源及其利用方式再组织和再优化过程,是一项复杂的系统工程^[6],而且具有“面积大,工程分散,施工单位多”^①的特点,监理单位数量有限的监理人员^②很难对所有工程进行全面监理;其次,农地整治项目还具有非营利性、投资大、周期长、技术复杂、隐蔽工程多的特点,导致施工过程中

收稿日期:2015-06-02

基金项目:湖北省教育厅人文社会科学研究项目“农地整治项目施工监督的机制研究——基于农民参与视角”(15Q081);湖北省教育厅科学技术研究项目“基于交易费用理论的农民参与农地整治项目施工监督机制研究”(B2015314);武汉工程大学科学研究基金“农村土地整治权属调整中农民土地权益保护研究”(K201538)

作者简介:吴诗嫚,女,武汉工程大学管理学院讲师,博士,主要研究方向为土地经济与管理。E-mail: wushiman314@foxmail.com

杨钢桥,男,华中农业大学土地管理学院博士生导师,教授,主要研究方向为土地利用与管理。E-mail: ygq@mail.hzau.edu.cn

* 杨钢桥为通信作者。

① 农地整治面积一般在2万~3万亩,投资标准一般为每亩1500~2500元,每个标段500万元左右,原则上一个施工单位负责1个标段。

② 目前,监理单位向农地整治项目区选派的监理人员数量一般在5~10人(投资额2500万~5000万元),一些规模小的项目常驻的监理人员为3~5人。

的违规行为被发现的可能性较低。项目区农民是农地整治项目工程设施的最终使用者和受益者,他们具有得天独厚的地缘优势和信息优势,且具有很高的参与热情^[7],鼓励农民参与农地整治项目施工监督,可以很好地克服目前农地整治项目监理制度的不足。

新制度经济学提出交易费用理论,用来衡量一个组织或制度运行效率的高低^[8]。交易费用是指组织形式或经济制度运行的成本。运行成本越低,即交易费用越低,说明组织或制度的治理结构更优,导致治理结构的变迁受到特定交易条件下交易费用的制约^[9]。由于不同的组织形式或经济制度的交易费用存在差异,因此,选择交易费用低的组织形式或经济制度,以替代交易费用高的组织形式或经济制度,将有利于治理结构的优化。从交易费用理论的角度来分析农地整治的施工监督制度同样是适用的,通过对现行与农民参与的监督制度的交易费用进行比较,以解释农民参与的监督制度更有利于治理结构的优化,从而获得更优的监督绩效。虽然,近年来学术界对农民参与农地整治的研究逐渐增多,但研究焦点主要集中在农民参与现状^[10]、参与意愿及影响因素^[11-12]、参与的行为机理^[13]等方面,关于农民参与施工监督的研究较少,从交易费用的视角研究农民参与施工监督的文献也鲜有报道。因此,本文拟从交易费用理论的角度构建农地整治项目施工监督制度分析架构,然后利用问卷调查资料,测算并比较现行与农民参与农地整治项目施工监督两种情形下的交易费用,以揭示农民参与施工监督有利于优化治理结构、提升监督绩效的内在机理,并为建立健全农民参与施工监督的机制设计提供理论依据和案例支持。

二、研究框架与假设

1. 交易费用理论

在《企业的性质》一文中,科斯^[14]首次提出了交易费用。他指出,传统的新古典经济理论是在给定的制度结构中研究资源的配置问题,却忽略了契约签订与执行、组织管理等费用(即交易费用),导致了经济组织等带有制度含义的内容无法得到合理的解释^[9,14]。因此,研究交易费用对于制度的合理运行具有重要的意义。

交易费用是因经济主体之间知识、信息不对称而产生的,是利益冲突与调和过程中损耗的资源^[10]。科斯将交易费用定义为获得准确的市场信息所需付出的费用,以及谈判和经常性契约的费用^[14-15]。威廉姆森^[16]进一步将交易费用的定义扩展为“经济系统运行的成本”,并从契约过程将其细分为契约签订之前和契约签订之后的交易费用。契约签订之前的交易费用主要包括搜寻成本、信息成本、议价成本、决策成本等;契约签订之后的交易费用主要包括监督成本和违规损失等^[16]。杨小凯^[17]从生产过程将交易费用区分为外生和内生交易费用。外生交易费用是指交易过程中发生的费用;而内生交易费用是由不同的利益主体争夺利益的机会主义行为所致,指市场均衡同帕累托最优之间的差别^[17]。

可见,交易费用越高的制度安排,说明其经济主体之间信息不对称的情况更为严重,利益主体间的利益冲突更强烈。每个利益主体都希望分得更多的利益而不惜减少他人从分工中得到的利益,这种机会主义行为使分工的利益不能被充分利用,资源未得到合理的配置,进而降低了制度或组织的经济绩效^[17]。不同的制度安排具有不同的控制和激励的功能,因此,探索信息更为对称、利益冲突得以协调,即交易费用较低的制度安排,从而获取更优的经济绩效。基于此,罗必良^[9]提出构建“交易费用—契约形式选择—经济绩效”的基本框架来考察经济组织的制度变迁问题。

但是由于交易费用内涵的复杂性,对其进行直接的货币计量难度较大^[18],因此,众多学者通过不同条件下的制度进行对比^[8,16],估计出各自的交易费用,从而探索更优的治理结构。威廉姆森^[16]分别用 G_1 和 G_2 代表一组可选择的制度安排, G^* 为较优的制度安排, C_1 和 C_2 为两种制度安排方案所对应的交易费用,则可以得到:若 $C_1 < C_2$, 则 $G^* = G_1$; 若 $C_1 > C_2$, 则 $G^* = G_2$ ^[18]。各类制度安排的交易费用则由各影响组织成本的可观察因素决定: $C_1 = \alpha X + e$; $C_2 = \beta Z + u$ 。其中 X 和 Z 是影响各自组织成本的属性变量, α 、 β 是系数向量, e 、 u 是正态分布的随机变量。结合以上等式可知: $P(C_1 < C_2) = P(e - u <$

$\beta Z - \alpha X$)。这样,为了进一步简化分析,关于制度模式的比较就可以直接建立在属性变量 X 、 Z 及系数 α 、 β 的大小之上了。

2. 基于交易费用农地整治项目施工监督制度的比较分析

本文从交易费用理论的视角来分析农地整治的施工监督制度。现行农地整治项目施工监理制度,是一种以专业监理为主、政府监督为辅的制度,即具备监理资质的监理单位受项目业主^①的委托,依据国家有关法律、法规和农地整治项目批准文件、监理合同,向项目施工建设现场派驻一定数量的监理人员,对项目施工建设进行监督管理。项目业主与监理单位是典型的委托—代理关系,监理单位代表项目业主对农地整治建设工程进行监督管理,其努力程度直接决定了监督绩效即农地整治项目工程质量的好坏。但是,农地整治项目具有“面积大,工程分散,施工单位多”的特点,监理单位数量有限的监理人员很难对所有工程进行全面监督;其次,农地整治项目还具有非营利性、投资大、周期长、技术复杂、隐蔽工程多的特点,且项目实际使用者农户缺乏话语权和监督权,导致施工建设的违规行为被发现的可能性较低。在委托—代理双方信息不对称的情况下,为了追求自身利益最大化,监理单位的道德风险问题将不可避免,直接影响到监督绩效即项目的工程质量。

因此,为了提高农地整治项目的监督绩效,各地纷纷探索农民参与农地整治项目施工监督,比较典型的是湖北省首个村级“耕地保护协会”^②参与的“南水北调汉江沿线土地开发整理重大工程沙洋县李市镇项目”(以下简称“沙洋县李市镇项目”)和采用“二次监理法”^③的“宜都市高坝洲镇八卦山‘双低改造’项目”(以下简称“宜都市高坝洲项目”)。项目区农民是农地整治项目工程设施的最终使用者和受益者,他们具有得天独厚的地缘优势和信息优势,且有很高的参与热情^[7]。因此,农民参与农地整治项目施工监督,能将农民监督的优势与现行专业监理和政府监督的优势结合起来,可以很好地解决委托—代理双方信息不对称的问题,从而提高项目的工程质量。

可见,不同组织安排下的施工监督制度,由于规制结构发生了变化,其交易费用存在差异,导致不同的监督绩效(即项目的工程质量)。因此,比较现行农地整治项目施工监理制度和农民参与农地整治项目施工监督制度两者交易费用的大小,以寻找交易费用更低、监督绩效更优的制度安排方式。

现行农地整治项目施工监理制度下的交易费用主要包括:监理单位招标、签订监理合同、监理合同执行、业主监督和违约损失等方面的费用。合同签订之前的交易费用包括监理单位招标、签订监理合同等成本;合同签订之后的交易费用包括监理合同执行、业主监督和违约损失等费用。农民参与农地整治项目施工监督制度下的交易费用除了上述费用外,还包括农民参与监督的费用。农民参与施工监督,并不影响合同签订之前的交易费用,而是改变了合同签订之后的交易费用。因此,本文主要考察的是合同签订之后,现行农民参与两种情形下交易费用的比较。

(1) 现行农地整治项目工程监理制度下的交易费用

在现行农地整治项目施工监理制度下,合同签订之后的交易费用(C_g)主要包括监理合同执行费用(C_{jg})、业主监督费用(C_{yg})和违规损失(C_{fg})。其中,监理合同执行费用即监理单位的监理成本,主要包括:项目施工过程中监理人员为完成监理任务而产生的工资福利(SW_1)、食宿费用(AC_1)、办公用品及器械维护使用费(OC_1)以及开展日常巡查工作而发生的交通费(TC_{j1})、通讯费(CC_{j1})等;业主监督费用即业主单位的监督成本,主要包括业主为监督项目施工建设全过程而产生的交通费(TC_{y1})、通讯费(CC_{y1})和协调处置费(XC_1)等;违规损失指监理和施工单位的违规行为直接导致项目工程质量低下,降低了项目资金的使用效率,造成社会交易费用的增加。违规损失(C_{fg})可通过项目区农民对工程质量的满意程度(FC_g)来衡量,农民作为农地整治项目的最终受益者,对农地整治项目质量的好坏拥有最实际的发言权,农民对工程质量满意度越低,说明违规损失越高;农民对工程质量满意度

① 项目业主一般为县级国土管理部门或其下属的土地整理中心,极个别项目的业主为乡镇政府。

② 2011年6月27日,沙洋县李市镇彭岭村“耕地保护协会”成立,下设耕地保护理事会,理事会共7人,由村委会主任、组长等村干部和部分村民担任。理事会下设耕地保护巡查组、土地政策宣传组、矛盾纠纷调解组。

③ 宜都市在农地整治项目工程施工中推行的“二次监理”工作法,是指在农地整治项目区内,经适当程序聘请一定数量的受益农民代表,对工程施工现场进行直接的社会监督办法。

越高,说明违规损失越低。

因此,现行农地整治项目施工监督制度下的交易费用为:

$$\begin{aligned}C_g &= C_{jg} + C_{yg} + C_{fg} \\C_{jg} &= SW_1 + AC_1 + OC_1 + TC_{j1} + CC_{j1} \\C_{yg} &= TC_{y1} + CC_{y1} + XC_1 \\C_{fg} &= FC_g\end{aligned}$$

由上述公式直接可以推出:

$$C_g = SW_1 + AC_1 + OC_1 + TC_{j1} + CC_{j1} + TC_{y1} + CC_{y1} + XC_1 + FC_g \tag{1}$$

(2) 农民参与农地整治项目施工监督制度下的交易费用

农民参与农地整治项目施工监督制度下,合同签订之后的交易费用(C_n)主要包括监理合同执行费用(C_{jn})、业主监督费用(C_{yn})、违规损失(C_{fn})和农民参与费用(C_{nn})。其中,监理合同执行费用主要包括:监理人员的工资福利(SW_2)、食宿费用(AC_2)、办公用品及器械维护使用费(OC_2)、日常巡查的交通费(TC_{j2})、通讯费(CC_{j2})等;业主监督费用主要包括:业主单位工作人员的交通费(TC_{y2})、通讯费(CC_{y2})、协调处置费(XC_2)等;违规损失即项目区农民对工程质量的满意程度(FC_n);农民参与费用主要包括农民“监督员”参与农地整治项目施工监督产生的交通费(TC_n)、通讯费(CC_n)和农民“监督员”的工资(J_n)等。

因此,农民参与农地整治项目施工监督制度下的交易费用为:

$$\begin{aligned}C_n &= C_{jn} + C_{yn} + C_{fn} + C_{nn} \\C_{jn} &= SW_2 + AC_2 + OC_2 + TC_{j2} + CC_{j2} \\C_{yn} &= TC_{y2} + CC_{y2} + XC_2 \\C_{fn} &= FC_n \\C_{nn} &= TC_n + CC_n + J_n\end{aligned}$$

由上述公式直接可以推出:

$$C_n = SW_2 + AC_2 + OC_2 + TC_{j2} + CC_{j2} + TC_{y2} + CC_{y2} + XC_2 + FC_n + TC_n + CC_n + J_n \tag{2}$$

(3) 两种制度下的交易费用比较

公式(2)减公式(1),可得到:

$$C_n - C_g = C_{jn} + C_{yn} + C_{fn} + C_{nn} - C_{jg} - C_{yg} - C_{fg} = (C_{jn} - C_{jg}) + (C_{yn} - C_{yg}) + (C_{fn} - C_{fg}) + C_{nn} \tag{3}$$

从监理合同执行费用来看,监理单位的监理成本是项目业主和监理单位签订合同中所规定的工作量的劳动报酬,即监理费用。一般而言,监理费用中监理人员工资福利、食宿费用、办公用品和器械维护使用费以及开展日常巡查工作而发生的交通费、通讯费等,在监理合同中是既定的,属于沉没成本。因此,本文假设两种制度安排下监理合同执行费用没有发生变化,即 $C_{jn} = C_{jg}$ 。

从业主监督费用来看,在农民参与农地整治项目施工监督的情形下,由农民“监督员”承担项目区施工现场的巡查工作,可以大大减少项目业主的巡查次数,从而降低项目业主的交通费和通讯费,即 $TC_{y1} > TC_{y2}$; $CC_{y1} > CC_{y2}$ 。此外,农民参与农地整治项目施工监督,还可以协调项目区农民群众与施工单位的关系,减少项目区农民群众与施工单位的矛盾,从而降低项目业主的协调处置费,即 $XC_1 > XC_2$ 。因此,农民参与施工监督的业主监督费用要低于现行施工监督制度,即: $C_{yn} < C_{yg}$ 。

从违规损失来看,农民是农地整治项目的最终受益者,工程质量的好坏与农民的利益息息相关;同时,由于农民群众长期在项目区内进行生产与生活活动,他们对项目区内的情况了如指掌,由项目区内的农民“监督员”承担施工现场的巡查工作,一旦施工过程中存在违规行为,农民能及时发现并上报处理。在这种情况下,工程质量可以得到保障,违规损失大大降低。因此,农民参与施工监督的违规损失会低于现行施工监督制度下的违规损失,即 $C_{fn} < C_{fg}$ 。

从农民参与费用来看,农民参与农地整治项目施工监督的成本(C_{nn})较低。首先,农民分散在整个项目区,其居住地与施工地临近,从事有关监督活动所耗费的交通费和通讯费较低。其次,农地整治项目的施工建设一般在农闲期间进行,农民可以利用空闲时间对农地整治项目施工进行监督,而且

他们通常都渴望获得优良的工程质量,在获得少量工资的情况下,也愿意从事施工监督工作。在调查中还发现,一些村里的老干部、热心农村公共事务的老党员,甚至有无偿参与农地整治项目施工监督的动机和意愿。

通过上述分析可以得出:与现行农地整治项目施工监理制度相比,农民参与施工监督虽然会增加少量的农民参与费用(C_{mn}),但正是因为农民的参与,才显著降低了业主监督费用(C_{yn})和违规损失(C_{fn})。由此可见,农民参与农地整治项目施工监督,将农民监督的优势与现行专业监理和政府监督的优势结合起来,降低了现行制度下的交易费用,提高了监督的效率,接下来,本文利用实证对理论假设进行检验。

三、实证分析

1. 数据来源及概况

十余年来,湖北省先后实施了各类农地整治项目 1600 多个,累计投入已超过 350 亿元,整治土地面积近 2000 万亩^①。但是,当前湖北省农民参与农地整治项目施工监督的案例特别少,比较典型的是位于岗前平原工程模式区的沙洋县和宜都市的部分农地整治项目。因此,本文选取湖北省首个村级“耕地保护协会”参与的“沙洋县李市项目”和采用“二次监理法”的“宜都市高坝洲项目”作为农民参与农地整治项目施工监督的研究案例。由于目前绝大部分农地整治项目,农民基本上没有参与施工监督。为了比较,本文选择如下两个农民没有参与施工监督,但监理单位的监理工作做得比较好、工程总体质量比较高的项目——“省级投资孝感市孝南区肖港镇基本农田土地整理项目”(以下简称“孝南区肖港项目”)和“公安县基本农田保护示范区第一期土地整理项目”(以下简称“公安县示范项目”)——作为现行农地整治项目施工监理制度的研究案例。

本文做了两方面的现场调查:首先,为了得到监理合同执行费用、业主监督费用和农民参与费用,课题组于 2014 年 1 月对上述农地整治项目的业主单位负责人和监理单位负责人进行了深入细致的访谈,详细了解项目施工监督所发生的各项费用。考虑到对项目施工监督费用的知情和了解程度,每个项目只对业主单位负责人和监理单位负责人(总监或总监代表)进行面对面的访谈,共收集业主问卷 4 份,监理问卷 4 份。另外,还专程走访了部分参与施工监督的“耕地保护协会”的成员和“二次监理”的农民监督员,调查农民参与农地整治项目施工监督的成本费用数据,共收集农户问卷 14 份,其中“耕地保护协会成员”问卷 5 份,“二次监理监督员”问卷 9 份(见表 1)

表 1 项目概况及样本构成

监督情形	项目名称	建设规模 (万亩)	总投资规模 (万元)	业主 (份)	监理 (份)	农民监督员 (份)	样本总数 (份)
现行工程施	孝南区肖港项目	2.25	3373.54	1	1	0	2
工监理制度	公安县示范项目	2.03	3013.00	1	1	0	2
农民参与施	沙洋县李市项目	2.99	5875.83	1	1	5	7
工监督制度	宜都市高坝洲项目	1.67	3135.00	1	1	9	11

各项目参与施工监督的人员构成见表 2。由于项目建设规模不同,业主和监理单位也存在差异,因此施工监督人员配置各不相同。其中,宜都市高坝洲项目的施工监督人员数量最多,高达 27 人,而公安县示范项目的施工监督人员数量最少,只有 8 人,沙洋县李市项目和孝南区肖港项目的施工监督人员数量分别为 18 人和 14 人。从施工监督人员的构成来看,各项目业主单位参与监督的人数相对平均;而监理单位安排监理人员的人数差异较大;农民参与施工监督的制度下,农民监督员人数也存在一定差异。

① 湖北省国土整治局局长陈新华同志在全省土地整治管理人员培训班上的讲话, <http://www.hbgtzzb.org/FirstReadNewN.aspx?newsid=1982&sub=2&menu=11>

表 2 施工监督人员构成

监督情形	项目名称	业主单位(人)	监理单位(人)	农民监督员(人)	小计(人)
现行工程施	孝南区肖港项目	3	11	0	14
工监理制度	公安县示范项目	2	6	0	8
农民参与施	沙洋县李市项目	2	9	7	18
工监督制度	宜都市高坝洲项目	3	12	12	27

另一方面,为了得到违规损失,本文从现行与农民参与施工监督的两种情形,展开农民对施工建设工程质量满意程度的调查。共收集问卷 265 份,其中有效问卷 260 份,问卷有效率 98.11%。其中,农民参与施工监督制度下的农民调查问卷为 104 份,现行工程施工监理制度下的农民调查问卷为 156 份。

2. 测算结果及其分析

(1) 监理合同执行费用

就监理合同执行费用而言,宜都市高坝洲项目最高,为 59.90 万元;其次是孝南区肖港项目,为 51.53 万元;再次是公安县示范项目,为 30.60 万元;最后是沙洋县李市项目,为 28.71 万元。从监理合同执行费用的整体构成来看,工资福利所占比例最大,均值为 65.90%;其次为食宿开支和交通费,均值分别为 15.49% 和 13.91%;通讯费和办公用品开支所占比例较小,均值分别为 3.08% 和 1.62%。

表 3 监理合同执行费用

监督情形	项目名称	工资福利 (万元)	食宿开支 (万元)	办公用品 (万元)	通讯费 (万元)	交通费 (万元)	监理成本 (万元)
现行工程施	孝南区肖港项目	33.60	9.36	0.80	1.17	6.60	51.53
工监理制度	公安县示范项目	18.50	4.50	0.80	0.60	6.20	30.60
农民参与施	沙洋县李市项目	17.55	5.76	0.40	1.49	3.51	28.71
工监督制度	宜都市高坝洲项目	46.00	5.40	0.55	1.75	6.20	59.90

(2) 业主监督费用

就业主监督费用而言,孝南区肖港项目最高,为 7.32 万元;公安县示范项目次之,为 5.30 万元;沙洋县李市项目和宜都市高坝洲项目列第三和第四,分别为 2.43 万元和 1.34 万元。从业主监督费用的整体构成来看,交通费占比例最大,均值为 48.86%;其次为协调处置费,均值为 37.85%;通讯费所占比例较小,均值为 13.29%。

表 4 业主监督费用

监督情形	项目名称	通讯费 (万元)	交通费 (万元)	协调处置费 (万元)	小计 (万元)
现行工程施工监理制度	孝南区肖港项目	1.08	4.20	2.04	7.32
	公安县示范项目	0.30	2.00	3.00	5.30
农民参与施工监督制度	沙洋县李市项目	0.36	1.35	0.72	2.43
	宜都市高坝洲项目	0.24	0.60	0.50	1.34

(3) 农民参与费用

就农民参与费用而言,现行工程施工监理制度下,几乎没有农民参与,调查显示农民参与费用为零。而农民参与施工监督制度下,宜都市高坝洲项目通过聘请“二次监理监督员”,并支付农民工工资进行施工监督,产生的农民参与费用较高,为 12.49 万元。沙洋县李市项目组织“耕地保护协会成员”进行施工监督,虽然没有支付工资,但农民付出了劳动,应考虑其机会成本。本文参照“二次监理监督员”的工资计算“耕地保护协会成员”的机会成本,最终沙洋县李市项目农民参与费用为 6.34 万元。从农民参与费用的整体构成来看,工资占比例最大,均值为 77.75%;其次为交通费,均值为

12.48%;通讯费的比例较少,均值为 9.77%。

表 5 农民参与的监督成本

监督情形	项目名称	通讯费 (万元)	交通费 (万元)	工资 (万元)	小计 (万元)
现行工程施工监理制度	孝南区肖港项目	0.00	0.00	0.00	0.00
	公安县示范项目	0.00	0.00	0.00	0.00
农民参与施工监督制度	沙洋县李市项目	0.35	0.95	5.04	6.34
	宜都市高坝洲项目	1.49	1.40	9.60	12.49

(4) 违规损失

当被问到“您对本村农地整治项目工程整体质量满意吗”,孝南区肖港项目只有 36.77% 的农户回答“比较满意”,有 29.41% 和 5.88% 的农户回答“比较不满意”和“非常不满意”;公安县示范项目只有 6.82% 和 34.10% 的农户回答“非常满意”和“比较满意”,有 20.45% 和 5.68% 的农户回答“比较不满意”和“非常不满意”;沙洋县李市项目有 6.45% 和 45.16% 的农户回答“非常满意”和“比较满意”,有 9.68% 的农户回答“比较不满意”;宜都市高坝洲项目有 66.67% 的农户回答“比较满意”,有 7.14% 的农户回答“比较不满意”。若将“非常满意”和“比较满意”视为“满意”范畴,将“非常不满意”和“比较不满意”视为“不满意”范畴,那么现行工程施工监理制度下对农地整治项目工程整体质量感到“满意”的农户占受访农户的比例为 38.84%,感到“不满意”的农户占受访农户的比例为 30.71%;而农民参与施工监督制度下对农地整治项目工程整体质量感到“满意”的农户占受访农户的比例为 59.14%,感到“不满意”的农户占受访农户的比例为 8.41%。

表 6 农民对农地整治项目总体施工质量满意度

监督情形	项目名称		非常 不满意	比较 不满意	一般	比较 满意	非常 满意	合计	违规损失 (元/亩)
现行工程施工 监理制度	孝南区肖港项目	样本数(份)	4	20	19	25	0	68	529.35
		比例(%)	5.88	29.41	27.94	36.77	0	100	
	公安县示范项目	样本数(份)	5	18	29	30	6	88	391.95
		比例(%)	5.68	20.45	32.95	34.10	6.82	100	
农民参与施 工监督制度	沙洋县李市项目	样本数(份)	0	6	24	28	4	62	145.2
		比例(%)	0	9.68	38.71	45.16	6.45	100	
	宜都市高坝洲项目	样本数(份)	0	3	11	28	0	42	107.1
		比例(%)	0	7.14	26.19	66.67	0	100	

本文假设亩均投资标准(1500 元/亩)按照百分比进行等级划分,与现行施工监理制度相比,农民参与施工监督制度下农民对农地整治项目工程整体质量的满意度高 20.30%,不满意度低 22.30%。本文将农民对农地整治项目工程整体质量的不满意度作为衡量违规损失的标准,那么农民参与施工监督制度的违规损失比现行工程施工监理制度降低了 334.5 元/亩。若按建设规模(1 万亩)来计算,那么降低的违规损失是 334.5 万元。可见,农民参与农地整治项目施工监督显著降低了违规损失。

(5) 交易费用比较分析结果

为了横向比较不同建设规模、不同亩均投资的土地整治项目的交易费用,需要将监理合同执行费用、业主监督费用和农民参与费用进行标准化处理。首先按建设规模(1 万亩)为单位进行规模标准化^①,接下来以亩均投资标准(1500 元/亩)进行投资标准化^②,标准化结果见表 7。现行农地整治项目施工监督制度下交易费用的均值为 482.66 万元,其中业主监督费用均值为 2.94 万元,监理合同执行

① 规模标准化的方法为:规模标准化的结果=各个项目三项交易费用总和/各项目的建设规模。
② 资金标准化的方法为:资金标准化的结果=规模标准化的结果×亩均投资标准/实际投资标准。(实际投资标准=各项目的总投资规模/各项目的建设规模)

费用均值为 19.07 万元,农民参与费用均值为 0.00,违规损失为 460.65 万元;农民参与农地整治项目施工监督制度下交易费用的平均值为 148.57 万元,其中业主监督费用均值为 0.63 万元,监理合同执行费用均值为 18.00 万元,农民参与费用均值为 3.79 万元,违规损失为 148.57 万元。两种制度安排下,监理合同执行费用差异不大,农民参与费用、业主监督费用和违规损失有较大的变化。与现行工程施工监理制度相比,农民参与施工监督制度的农民参与费用由 0 万元增加为 5.97 万元,但正是因为农民的参与,显著降低了业主监督费用和违规损失,业主监督费用从 2.94 万元降低为 0.63 万元,违规损失从 482.66 万元降低为 148.57 万元。由此可见,农民参与施工监督制度的交易费用比现行工程施工监理制度降低了 334.09 万元。从交易费用角度比较两种制度安排的优劣,无疑农民参与农地整治项目施工监督制度更优,这也进一步对理论分析进行了验证。

表 7 标准化后的交易费用

监督情形	项目名称	业主监督费用 (万元)	监理合同执行 费用(万元)	农民参与费用 (万元)	违规损失 (万元)	交易费用合计 (万元)
现行工程施 工监理制度	孝南区肖港项目	3.25	22.91	0.00	529.35	555.51
	公安县示范项目	2.63	15.23	0.00	391.95	409.81
	均值	2.94	19.07	0.00	460.65	482.66
农民参与施 工监督制度	沙洋县李市项目	0.62	7.33	1.62	145.2	154.77
	宜都市高坝洲项目	0.64	28.66	5.97	107.1	142.37
	均值	0.63	18.00	3.79	126.15	148.57

在农民参与施工监督制度下,宜都市高坝洲项目的交易费用低于沙洋县李市项目的交易费用,主要原因在于宜都市高坝洲项目是宜都市“二次监理法”的试点项目,在农地整治项目区内,经适当程序聘请一定数量的受益农民代表作为“二次监理监督员”,并支付工资,从而对工程施工现场进行直接的社会监督。宜都市“二次监理法”通过合理的市场运作,组织和协调农民参与施工监督,激发了农民监督员的工作积极性,分担了业主的监督巡查工作,显著降低了违规损失,提升了工程质量。由此可以看出,通过市场聘用的方法组织农民参与农地整治项目施工监督对降低交易费用的作用显著,能有效降低交易费用。

四、研究结论

本文运用交易费用理论分析了现行农地整治项目施工监理制度下和农民参与农地整治项目施工监督制度下的交易费用构成,并采用问卷调查资料,对上述两种情形下的交易费用进行了测算和分析,得到以下研究结论:

- (1)现行农地整治项目施工监理制度,是一种专业监理和政府监督相结合的制度,将农民排除在监督之外。现行农地整治项目施工监理制度下的交易费用主要包括监理单位招标、签订监理合同、监理合同执行、业主监督的费用和违规损失等。农民参与农地整治项目施工监督制度,能将农民监督的优势与现行专业监理和政府监督的优势结合起来。农民参与农地整治项目施工监督制度下的交易费用除了上述五种费用外,还包括农民的参与费用。
- (2)农民参与农地整治项目施工监督,虽然会增加少量的农民参与费用,但正是因为农民的参与,才显著降低了现行制度下的业主监督费用和违规损失,使交易费用的总量有明显的降低。从交易费用角度比较两种制度安排的优劣,相对于现行农地整治项目施工监理制度而言,农民参与农地整治项目施工监督可以降低交易费用,提高监督效率。因此,在当前农地整治项目施工监理制度下,应该积极鼓励项目区农民积极参与农地整治项目施工监督。
- (3)农民以市场聘用的形式参与农地整治项目施工监督,效率更高。通过合理的市场运作,组织和协调农民参与施工监督,激发农民监督员的工作积极性,能有效降低交易费用,监督效率更高。因

此,应建立一套完善的农民参与农地整治项目施工建设的监管机制,为工程质量的提高创造条件。第一,应完善农民参与农地整治项目施工建设监督的制度政策,制定相应的实施细则,使农民参与监督有章可循;第二,应建立农民质量监督员聘任制度,在综合考虑监督成本和监督效率的条件下确定农民监督员的数量,并将工程建设阶段的质量监督与建后管护相结合,明确其权利和义务;第三,应建立农民质量监督员培训制度,提高农民的监督能力和水平;第四,应将农民参与工程施工建设监督和建后管护的费用纳入农地整治项目投资预算,提高农民参与农地整治项目的积极性,促进农地整治事业的可持续发展。

参考文献:

- [1] 赵小凤,黄贤金,王小丽,等.基于城乡统筹的农村土地综合整治研究——以南京市靖安街道“万顷良田建设”为例[J].长江流域资源与环境,2013,22(2):158-163.
- [2] 罗文斌,吴次芳,吴一洲.国内外土地整理项目评价研究进展[J].中国土地科学,2011,25(4):90-96.
- [3] 李卫祥.我国土地整理实践综述[J].生产力研究,2004(7):190-191.
- [4] 严丽平,邵霞珍,吴次芳.我国土地整理中存在的问题及发展展望[J].农机化研究,2006(12):48-50.
- [5] 刘宪法.台湾农地重划制度及其对大陆的启示[J].中国农村经济,2011(11):82-91.
- [6] 王军,严慎纯,白中科,等.土地整理的景观格局与生态效应研究综述[J].中国土地科学,2012,26(9):87-94.
- [7] 赵谦.构建中国农民参与农村土地整理制度之思考[J].中国土地科学,2011,25(7):37-44.
- [8] 张五常.新制度经济学的现状及其发展趋势[J].当代财经,2008(7):5-9.
- [9] 罗必良.新制度经济学[M].太原:山西经济出版社,2005.
- [10] 王瑗玲,李占军,张建国,等.农民参与农地整治现状及政策建议[J].中国土地科学,2008,22(5):47-50.
- [11] 吴诗嫚,杨钢桥,汪文雄.农户参与农地整治项目规划设计意愿的影响因素研究[J].中国土地科学,2013,27(6):66-72.
- [12] 汪文雄,杨钢桥,李进涛.农户参与农地整治项目后期管护意愿的影响因素研究[J].中国土地科学,2010,24(3):42-47.
- [13] 吴诗嫚,杨钢桥,曾艳,等.农地整治项目后期管护中农户出资行为研究——基于交易效用理论的实证分析[J].中国人口·资源与环境,2014,24(5):131-138.
- [14] Coase R H. The Nature of the Firm[J]. Economica, New Series, 1937,16(4):386-405.
- [15] 王磊.公共产品供给主体及边界确定的交易费用经济学分析[J].财经问题研究,2007(4):64-71.
- [16] Williamson O E. The Economic Institutions of Capitalism[M]. New York:Free Press, 1985.
- [17] Yang Xiaokai. Economics:New Classical versus Neoclassical Frameworks [M]. New York:Blackwell, 2001.
- [18] 黎溢明,钟明聪.交易费用的测量研究[J].商场现代化,2008(10):162-163.

(责任编辑:刘浩)