



农村土地整治项目委托代理关系的经济学分析

郑华伟^{1,2}, 刘友兆²

(1. 南京农业大学 农村发展学院, 江苏 南京 210095; 2. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:在阐述农村土地整治项目经济学特征的基础上,探讨农村土地整治项目实施中存在的委托代理关系,诊断农村土地整治项目委托代理关系的基本问题,并建立激励约束机制,使代理人的主观努力符合委托人的利益。研究表明:农村土地整治具有公共物品属性,农村土地整治项目具有双层多级委托代理关系,委托代理关系中存在道德风险、逆向选择等代理人问题。完善激励约束机制,成立农村土地整治项目业主委员会,有效优化农村土地整治项目委托代理关系,加强契约激励约束、监理事人激励约束和市场激励约束,有效激励代理人努力水平,促进农村土地整治项目绩效水平不断提高。

关键词:农村土地整治项目;委托代理;激励约束机制;构建

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)03-0044-08

一、引言

作为人类利用自然、改造自然的措施,农村土地整治是解决土地资源利用问题的有效选择;世界上很多国家都在实施农村土地整治^[1]。我国非常重视农村土地整治,从开展农村土地整治工作以来,一直到2006年,实施了国家投资土地整治项目2320个,建设面积达到162.6万hm²,预算投资总额2979亿元,新增耕地面积达到37.3万hm²^[2];在农村土地整治大力推进下,农村土地整治内涵不断拓展,其成为国家层面的战略部署,并且通过农村土地整治项目构建了一个重要平台:能够促进国家粮食安全、保障新农村建设的顺利实施、提高城乡统筹发展水平^[3]。“十一五”期间,我国安排各级各类土地整治项目12.41万个,规划整治总规模达1107万hm²,规划新增耕地267.13万hm²,安排整治资金3274亿元^[4]。《全国土地整治规划(2011—2015年)》明确提出2011—2015年我国再

建设4亿亩旱涝保收高标准基本农田,根据建设目标、建设内容,高标准基本农田建设资金将投入6000亿元。

但是在农村土地整治项目(数量、投资额)迅速增长的同时,农村土地整治项目实施过程中却出现了一些混乱现象,屡屡发生农村土地整治项目超概算、农村土地整治项目设计变更、农村土地整治工程未能达到设计生产能力等^[5],亟需加强农村土地整治项目管理、提升农村土地整治项目绩效水平。在农村土地整治项目管理中,涉及项目内部管理结构、契约关系和委托代理关系,其中委托代理关系形成的“行政代理”模式是农村土地整治项目管理模式的核心^[6],它直接影响到农村土地整治项目的绩效水平。委托代理关系是农村土地整治项目管理模式的重要构成要素,是农村土地整治项目利益相关者责、权、利关系的组织载体^[6];满足最佳代理人努力水平的农村土地整治项目委托代理关系可以充分发挥农村土地整治项目管理的四大职能,有效体现农村土地整治项目利益相关者的

收稿日期:2013-12-24

基金项目:国家自然科学基金项目(71173112);江苏省国土资源科技计划项目(201335);南京农业大学人文社会科学重大招标项目(SKZD201302)

作者简介:郑华伟,男,南京农业大学农村发展学院讲师,博士,研究方向为土地利用与乡村发展。

刘友兆,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,研究方向为土地利用与评价。

诉求与意愿、合理反映农村土地整治项目的农村公共产品特征,促使农村土地整治项目利益相关者将相应的专用性资源投入到项目建设中,优选农村土地整治项目规划设计方案,有效完善农村土地整治项目监管机制,加快农村土地整治项目实施进度,提高工程建设质量,降低项目建设成本,合理配置农村土地整治项目资源,有效管护农村土地整治工程设施,提升农村土地整治项目绩效水平。然而,在农村土地整治项目建设过程中,由于现行委托代理关系的缺陷,出现了一些不容忽视的问题:县级土地整治中心难以真正履行项目法人职责、项目规划设计频繁变更、项目成果不能充分发挥效益、公众参与不足、权力寻租等,这些问题的存在严重损害了土地整治的整体形象、制约了农村土地整治事业可持续发展^[6]。因此,开展农村土地整治项目委托代理关系分析,优化农村土地整治项目委托代理关系,有效明确委托人、代理人之间的责、权、利关系,对提高农村土地整治项目决策效率、实施效果和管理水平、成功实施农村土地整治政策具有重要的理论和现实意义。

专家学者关于农村土地整治项目管理的研究主要集中在管理内容^[7]、管理模式^[8-9]、权属管理^[10]、动态管理^[11-12]、制度建设^[13-15]等,但农村土地整治项目委托代理关系的系统分析则鲜见报道。鉴于此,本研究阐述了农村土地整治项目经济学特征,剖析了农村土地整治项目实施过程中存在的双层委托代理关系,诊断代理人问题,开展激励约束机制设计,为提高农村土地整治项目绩效水平提供一定的参考依据。

二、农村土地整治项目委托代理关系的经济学特征

1. 农村土地整治项目的经济学特性

作为人类利用自然、改造自然的措施,农村土地整治项目促进了土地资源利用格局优化、有效耕地资源面积不断增加、耕地资源质量有效提升、农业生产条件不断完善、农业生产经营方式合理优化、现代农业不断发展、农户生产成本减少、农民收入水平不断提高^[13];伴随着农村土地整治的大力推进,改造了传统农业、促进了现代农业发展、优化了农村生态环境、发展了农村经济、提升了农村消费水平、缩小了城乡差距,最终实现城乡统筹发展。^[16]由此可见,基于政府投资建设的农村土地整

治项目能够满足农村公共产品投资主体特征,项目提供的物品(产品或服务)具有一定的非排他性和非竞争性,属于战略性公共物品、德优物品^[17]。因此,农村土地整治项目是一种农村公共产品,是由政府供给的用于满足农村公共需求、弥补农村市场失灵^[18];项目资金一般来自于公共财政。

政府主导的农村土地整治项目所有人为社会公众,他们委托通过投票选举产生的人民代表授权中央政府进行农村土地整治项目的实施,中央政府通过行政权威委托地方政府具体管理农村土地整治项目,政府需要委托各政府机构如国土部门、财政部门等具体执行,政府部门又委托农村土地整治项目业主开展农村土地整治项目,农村土地整治项目业主进一步同承包商、监理单位等建立委托代理关系,进而形成了“社会公众—人大代表—中央政府(政府部门)—地方政府(政府部门)—农村土地整治项目业主—承包商”委托代理关系链(图1)^[6,18]。在农村土地整治项目实施的委托代理链中,包括两层委托代理关系,第一层委托代理关系表现为受社会公众的委托,政府(包括政府部门)开展公共财政资金的管理,采取从下到上的委托代理方式;第二层委托代理关系体现为受政府(政府部门)的委托,农村土地整治项目业主开展农村土地整治项目的建设管理,并进一步委托承包商具体开展项目设计施工等,采取从上到下的委托代理方式^[19]。

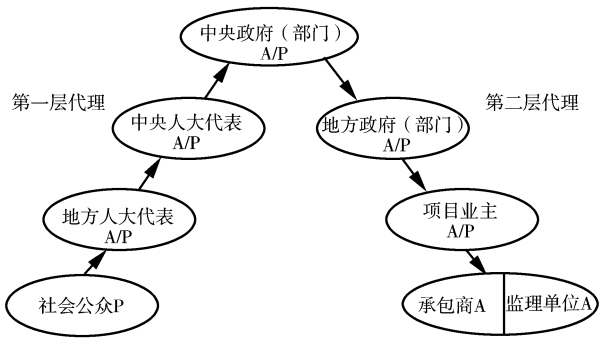


图1 农村土地整治项目运行的委托代理链

注:图中箭头表示委托关系,P代表委托人,A代表代理人。

2. 第一层委托代理关系

对于第一层委托代理关系而言,农村土地整治项目具体体现为行政委托代理,从下到上开展委托代理。在第一层委托代理关系的作用下,农村土地整治项目促进了公共产权向国有产权的有效转化。由此可见,政府与社会公众两者之间存在委托代理关系,具体原因如下^[6,20]:(1)受社会公众的委托,

政府(包括政府部门)开展公共财政资金的管理、使用;(2)政府与社会公众两者之间存在信息不对称现象,政府拥有较多的信息,社会公众信息较少;(3)政府通过公共财政资金实施农村土地整治项目具有一定的不确定性,但社会公众很难事先识别、无法有效规避。但是政府与社会公众之间的委托代理关系不是标准的委托代理关系。首先,公共财政资金所有者身份缺位,社会公众一般通过人民代表大会的形式行使所有者职权,但受代理人问题的影响,社会公众的所有者职权很难完全落实到位;其次,对于农村土地整治项目而言,政府(政府部门)行使双重职能,包括政府管理、管理和使用公共财政资金,因此政府(政府部门)不是有效代理人;最后,委托代理关系采取默示方式,没有签订经济意义上的契约合同,只能通过监督形式约束控制政府(政府部门)的行为。^[6,20]

3. 第二层多级委托代理关系

对于第二层委托代理关系而言,农村土地整治项目体现为市场委托代理,从上到下开展委托代理。在第二层委托代理关系的作用下,农村土地整治项目促进了国有产权的纵向授权;在此过程中,农村土地整治项目采取业主市场代理或业主行政代理^[19]。业主行政代理是指国家把国有产权的控制权授予各级政府(政府部门),由政府选择的代理人作为农村土地整治项目的业主^[18,21]。由此可见,根据农村土地整治项目实施现状,当前多采取业主行政代理模式开展国有产权的纵向授权,在此过程中存在三对委托代理关系,表现为农村土地整治项目业主与政府部门两者之间、承包商与农村土地整治项目业主两者之间、监理单位与农村土地整治项目业主之间,具体分析如下:

(1) 政府部门与项目业主之间的委托代理关系

在农村土地整治项目的第二层多级委托代理关系中,政府(政府部门)作为委托人把农村土地整治项目的投资与管理采取行政授权模式委托给政府部门专业机构——农村土地整治中心,由农村土地整治中心行使项目业主职能,实施农村土地整治项目,具体负责农村土地整治项目的决策、设计、施工、管护^[18,22,23]。农村土地整治中心与政府(政府部门)两者之间没有有效的合同约束,通常采取行政委托方式,从本质上来看,两者之间的委托代理关系表现为业主行政代理,上级政府把国有产权的控制权授予下级政府、政府部门,再由政府部门专业机构——农村土地整治中心行使农村土地整

治项目业主职能,开展农村土地整治项目的实施与管理^[6,21]。由此可见,政府部门专业机构(县级土地整治中心)作为农村土地整治项目的建设管理单位,全面负责农村土地整治项目的前期决策、设计施工与后期管护,合理选择咨询设计单位、施工单位、监理单位,是农村土地整治项目管理与组织的决策者。

(2) 项目业主与承包商之间的委托代理关系

农村土地整治项目业主(土地整治中心)通常没有能力自行实施整个项目,一般通过市场交易委托承包商(工程承包商、材料供应商、设备供应商等)开展项目实施,于是项目业主与承包商之间形成委托代理关系。二者之间产生委托代理关系,具有一定的原因^[6,20]:首先,农村土地整治项目业主拥有建设资金的使用权,能够支付项目建设的报酬,通过选择承包商并进行不断博弈最终形成均衡契约,但签订的契约具有不完备性;其次,承包商与农村土地整治项目业主两者之间信息不对称;再次,农村土地整治项目存在不确定性,受项目资金投入量大、关系较为复杂、后期运营周期长、自然条件变化等影响,农村土地整治项目实施过程中存在着自然、社会、技术等方面的不确定性;最后,农村土地整治项目具有整体性,农村土地整治工程建设具有不可逆性,项目业主不希望实施过程中变换承包商,为了保障农村土地整治项目的合理开展,一般需要签订合同。

(3) 项目业主与监理单位之间的委托代理关系

项目业主与承包商之间的委托代理关系是通过合同约定形成的,二者之间是平等的合同关系^[6]。由于农村土地整治项目业主与承包商之间存在信息不对称,项目业主需要委托监理单位对承包商的行为进行监管。通过监理单位的监管,能够帮助项目业主选择合适的承包商,可以识别承包商的 effort 程度、工作状态等,从而可以极大地避免代理人问题产生。监理单位与农村土地整治项目业主两者之间具有标准的委托代理关系,原因包括:首先监理单位与农村土地整治项目业主两者之间存在信息不对称;其次具有不确定性,监理目标的实现不仅取决于监理工作人员的努力,而且受到客观因素的影响,农村土地整治项目绩效不能充分反映监理单位的实际努力水平,项目业主难以有效评价监理单位的管理水平;最后,由于农村土地整治项目的复杂性、信息失真等原因,项目业主与监理单位之间存在不完备的契约。^[20]

三、农村土地整治项目委托代理关系的基本问题

在农村土地整治项目委托代理关系不足的影响下,出现了一些不容忽视的问题:农村土地整治项目所实行的并非真正意义上的项目法人责任制,县级土地整治中心难以真正履行项目法人职责;在农村土地整治项目规划设计时,实地调查较为粗略,资料收集不太完整,导致项目规划设计不太符合实际、设计方案变更频繁;在农村土地整治项目施工过程中,没有按照设计要求进行工程施工,施工材料质量不高,影响了工程设施功能效益的有效发挥;公众参与不足,参与方式较为单一,参与有效性较低,发表意见范围较小;后期管护意识不强,重视程度不高,管护主体不太明确,工程设施得不到有效维护,导致项目成果不能充分发挥效益;个别腐败分子利用现行项目管理体制的缺陷干预市场活动,通过违法违规手段获取非法利益等。^[6,13]对于农村土地整治项目的委托代理关系而言,其基本问题体现为道德风险、逆向选择等代理人问题。关于代理人问题,农村土地整治项目委托人可以通过事前识别、事后监督分别对代理人的私有信息与行为过程、行为结果进行识别和监督能够降低道德风险和逆向选择;在委托代理成本的影响下,代理监督需要具有经济合理性,于是委托代理关系的基本问题变为以较低的代理成本防止代理人问题。^[24]

1. 道德风险

道德风险是指农村土地整治项目代理人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^[24]。农村土地整治项目代理人拥有私人信息是产生道德风险的原因^[20]:农村土地整治项目委托人与代理人建立委托代理关系之后,委托人很难识别代理人拥有的一些私人信息,如承包商拥有较多的私人信息,如规划设计水平、工程施工能力、技术管理人员,项目业主一般只能看到项目实施结果,而无法有效识别承包商在农村土地整治项目实施过程中的工作状态;监理单位拥有较多的私人信息,项目业主很难识别监理单位所做的工作、努力程度等。在此种情况下,农村土地整治项目代理人(如承包商、监理单位等)可能采取机会主义行为,导致农村土地整治项目委托人的利益受损;从深层次来看,农村土地

整治项目中的道德风险属于经济环境中的外生不确定性。在农村土地整治项目的实施过程中,由于建设水平受到代理人的行为选择与外界因素的共同影响,委托人很难有效监管代理人的行为,于是产生了道德风险问题。在农村土地整治项目中,道德风险具体表现为设计单位代理人问题、施工单位代理人问题等。

设计单位代理人问题来源于设计单位减少资源投入或采取机会主义行为,降低了农村土地整治项目规划设计水平。设计单位代理人问题一般包括设计单位没有合理开展实地调查、基础资料精度不高,项目分析(项目的合法性、水土资源平衡、新增耕地潜力、项目区土地适宜性、项目区土地利用限制因素、公众参与情况等)不够深入^[7],项目规划的可行性论证不太科学,实地踏勘不够详细,设计标准较为粗略,设计文件不太符合国家规定的设计深度要求,主要材料设备订货的依据不太充分,项目预算编制较为简单等。湖北省C市是“两型社会”建设综合配套改革试验区和城乡一体化试验区,在农村土地整治项目的规划设计阶段,通过预算编制使土地整治项目的亩均投资标准在原有基础上提高10%,较大程度地增加了该市的土地整治项目投资规模^[9]。

施工单位代理人问题来源于施工单位减少资源投入或采取机会主义行为,降低了农村土地整治工程施工水平。对于农村土地整治项目而言,施工单位代理人问题一般包括设计变更依据不太充分,设计变更缺乏具体操作依据,没有严格按照设计文件、施工图、技术规范等进行工程施工,没有合理控制建筑材料、建筑构件和设备等物资采购,没有严格进行材料、构配件试验和施工试验,没有有效实施工序质量监控,不太重视组织过程质量检验等。中央电视台《焦点访谈》栏目以《整地还是毁地》为题的新闻报道揭示了陕西省汉中市镇巴县农村土地整治项目中存在的“基础设施布局不合理、施工质量差、任意更改工期、项目监理不到位”等问题,引起了强烈反响^[16]。随后,《经济参考报》报道了湖北省菱角湖农场土地整治中存在的“耕地沙化、产量不增反降”等问题。

2. 逆向选择

逆向选择是指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^[24]。逆向选择形成的原因可以解释为委托人与农村土

地整治项目代理人之间的信息不对称;农村土地整治项目委托人对于农村土地整治项目代理人(如设计单位、施工单位)的现状没有真正了解,而农村土地整治项目代理人如施工单位,对自己的实际能力要比委托人清楚得多;虽然农村土地整治项目委托人可以通过要求代理人提供相关信息和证明材料来了解代理人的实际状况,但委托人很难了解代理人的投标策略和投标想法^[20]。

对于农村土地整治项目而言,代理人持有一些与市场交易相关的信息而委托人并不了解,而委托人受验证信息成本昂贵的制约,很难有效验证代理人的信息,进而产生市场交易的低效率。当水平较高的代理人与水平较低的代理人同时出现在交易市场上,由于委托人缺乏信息量而无法真正分辨代理人的水平高低,委托人在交易时选择的可能是水平较低的代理人。交易的结果表现为一些水平较高的代理人没有被选中,而一些水平较低的代理人与委托人签订了合同。由此可见,在农村土地整治项目市场交易过程中因为信息不对称造成的逆向选择往往导致委托人选择了一个实力相对较弱的代理人(如施工单位、监理单位)。调查结果显示,湖北省潜江市总口农场、仙桃市郭河镇红庙高效种养基地农村土地整治项目招投标中存在弄虚作假、借用资质投标、违法违规分包等行为^[9]。在农村土地整治项目施工中,将施工标段划小,承担农村土地整治项目的施工单位多为中小型企业,在工程施工能力方面存在一定的不足。

四、农村土地整治项目委托代理关系中激励约束机制设计

1. 激励约束机制基本原理

对于农村土地整治项目而言,激励机制是激励主体借助激励因素、激励手段等与激励客体进行相互作用的关系总和,是分享建设成果的契约,能够划分经营者、所有者的合理收益;通过激励机制,可以解决代理人、委托人两者之间的动力问题;委托人构建了促进农村土地整治项目建设的机制、在机制的作用下代理人积极开展农村土地整治项目的决策、实施、管护,促进了委托人效用的有效增加。^[20,25]而约束机制与激励机制相对应,从反向作用于代理人,解决代理人机会主义问题。

假设农村土地整治项目代理人的努力水平为 E ,农村土地整治项目委托人的利益为 R ,一般情况

下农村土地整治项目代理人的努力水平越高,委托人得到的收益可能越大,委托人的收益与代理人的努力水平呈正相关关系。本研究用 $R=R(E, \theta)$ 表示 R 与 E 之间的关系, θ 表示外生变量。假设农村土地整治项目委托人付给代理人的报酬为 G , G 是利润 π 的函数,且 $\partial G/\partial \pi > 0$,同时利润 π 是代理人努力水平 E 和外生变量 θ 的函数,由此可见, G 也是 E 的函数。受信息不完全的影响,外生变量 θ 无法观测,很难根据农村土地整治项目实施结果推断努力水平 E ,因此,农村土地整治项目委托人无法根据努力水平 E 测算报酬 G 。在这种情况下,农村土地整治项目委托人根据收益 R 测算报酬 G , $G(R)=G[R(E, \theta)]$,即农村土地整治项目委托人的收益越多,代理人的努力水平可能越高,因此,报酬 G 就越多。农村土地整治项目委托人纯利润为 $R-G=R(E, \theta)-G[R(E, \theta)]$ 。在外生变量 θ 给定情况下, R 是 E 的凹函数,有 $\partial R/\partial E > 0$, $\partial^2 R/\partial E^2 < 0$ 。

农村土地整治项目代理人通过努力水平 E 得到报酬 G , $G=G(R)=G[R(E, \theta)]$ 。假设代理人努力水平 E 的成本为 C ,于是有 $C=C(E)$, C 为 E 的凸函数, $\partial C/\partial E < 0$, $\partial^2 C/\partial E^2 > 0$ 。由此可见,代理人的净收益为 $G-C=G[R(E, \theta)]-C(E)$ 。对于农村土地整治项目代理人而言,从事其他工作得到的最大收益小于参与农村土地整治项目得到的收益时才会愿意开展农村土地整治工作。将农村土地整治项目代理人从事其他工作得到的最大收益称为保留收益 \bar{U} ,只有当 $G[R(E, \theta)]-C(E) \geq \bar{U}$ 时,农村土地整治项目代理人才愿意实施农村土地整治。这是第一个约束条件,称为激励约束机制中的“参与约束”^[26]。

如果项目代理人愿意开展农村土地整治,项目委托人为了实现自己的效用最大化,期望报酬 G 越小越好,因此,报酬 $G[R(E, \theta)]=C(E)+\bar{U}$,于是农村土地整治项目委托人的利润 $R(\theta)-G[R(E, \theta)]=R(E, \theta)-C(E)-\bar{U}$ 。在此基础上,可以得到委托人利润最大化的代理人努力水平 E^* (图2)。从图2可知, E^* 是图中正好使 $R(E, \theta)$ 曲线的切线与 $C(E)+\bar{U}$ 曲线的切线平行的努力水平^[24]。

在农村土地整治项目委托人不能观测到代理人的努力水平 E 和外生变量 θ 时,代理人将从自身利益最大化出发选择自己的努力水平。假设农村土地整治项目代理人的努力水平等于 E^* ,其净利益达到 $G[R(E^*, \theta)]-C(E^*)$ 。若要农村土地

整治项目代理人自觉选择努力水平 E^* , 必须对其他任何努力水平, 都有 $G[R(E^*, \theta)] - C(E^*) \geq G[R(E, \theta)] - C(E)$ 成立^[20]。这个约束条件称为“激励相容约束”, 满足该条件显示农村土地整治项目代理人与农村土地整治项目委托人两者具有一致的利益, 代理人行为能够满足委托人的最大利益^[24,26]。

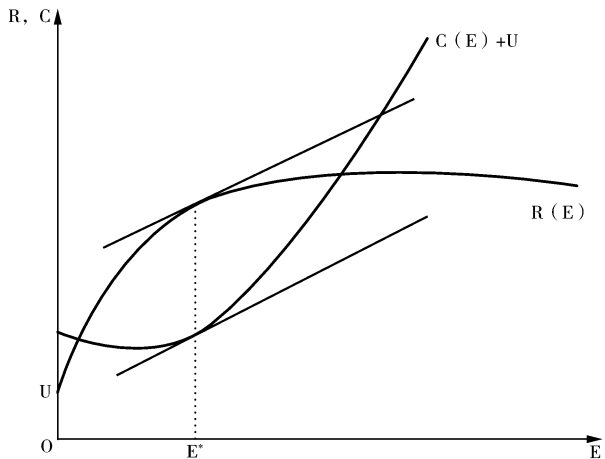


图2 满足参与约束条件的最佳代理人努力水平

2. 激励约束机制构建

农村土地整治项目实施中存在双层委托代理关系, 项目法人(业主)是两层委托代理关系联接中的关键节点, 因此必须合理选择项目法人(业主); 在现行的农村土地整治项目行政代理模式中, 土地整治中心充当项目法人(业主), 容易导致“项目法人缺失”, 带来一系列问题。^[6]为了解决上述问题, 借鉴国外农村土地整治项目运作实践经验, 成立农村土地整治项目业主委员会作为项目法人(业主), 其主要由农村土地整治项目核心利益相关者组成, 如政府(政府部门)代表、村民委员会、农村集体经济组织、农户代表等。

在此基础上, 优化农村土地整治项目委托代理关系: 从社会公众到中央政府, 再到地方政府(县级政府), 县级政府与农村土地整治项目其他核心利益相关者通过投票方式委托农村土地整治项目业主委员会开展农村土地整治, 农村土地整治项目业主委员会通过交易选择合适的代理人, 并对其进行监管。为了使农村土地整治项目代理人自觉选择努力水平 E^* , 委托人需要实施一些激励、监督措施, 建立激励约束机制。激励约束机制通过一系列制度安排对农村土地整治项目代理人的努力水平进行激励、监督^[24], 在符合上述两个约束条件的基础上, 有效实施契约激励约束、监理人激励约束和

市场激励约束^[20]。

(1) 契约激励约束

契约是激励约束的主要手段, 它是农村土地整治项目委托人和代理人达成的具有法律效力的文件, 文件中规定了双方的权利与义务。契约激励约束具体体现为农村土地整治项目合同管理制, 各方依法签订合同, 农村土地整治项目各类合同内容具有明确的质量要求、履约担保和违约处罚等条款。加强合同的动态控制, 在农村土地整治项目实施阶段, 根据外界情况的变化而采取相应的管理措施、经济措施、组织措施或技术措施来减少合同执行过程中产生的偏差, 逐步披露代理人的私人信息、有效监督代理人的行为, 以保证农村土地整治项目目标最大程度的实现, 进而合理规避农村土地整治项目实施过程中的道德风险。^[7]

契约激励约束的具体措施要结合农村土地整治项目实施的三大目标, 进行进度、成本、质量监管, 在保证质量的前提下使进度合理、成本节约, 进而提高农村土地整治项目绩效水平。成本控制是农村土地整治项目管理的主要目标之一, 为了合理控制项目成本, 采取计划控制、预算控制、会计控制和制度控制等手段有效激励约束农村土地整治项目代理人, 让其主动控制投资、明确约定投资节约奖励条款等。质量控制体现农村土地整治项目本质要求, 为了提高项目质量水平, 在委托代理合同中有效明确项目质量标准要求、规定各方权利与义务等, 在建设过程中加强对人、材料、机械、工艺方法、环境因素等控制, 建立农村土地整治项目 PD-CA 质量保证体系(计划、实施、检查、处理)。进度控制是农村土地整治项目建设的一个重要约束条件, 为了有效控制项目进度, 在农村土地整治项目委托代理合同中明确项目进度要求, 制定相应的奖励处罚措施。

(2) 监理人激励约束

为了有效防止代理人问题的出现, 农村土地整治项目管理实行工程监理制, 农村土地整治项目委托人授权监理单位对项目建设过程的目标控制、合同履行等进行有效地监管, 约束农村土地整治项目代理人建设行为的随意性和盲目性, 确保农村土地整治项目代理人建设行为的科学性与合法性, 实现农村土地整治项目最佳的综合效益^[7]。虽然农村土地整治项目委托人引入了监理人, 但在委托人与监理人构成的委托代理关系中也存在信息不对称, 监理人拥有信息优势。农村土地整治项目监理人

也会追求自身效用最大化,也可能产生监理人问题,如监理人与代理人合谋损失委托人利益、监理人的道德风险与逆向选择问题^[20]。

监理人激励约束的具体措施设计要解决农村土地整治项目工程监理制中存在的委托代理问题,提高农村土地整治项目监管水平。积极培育农村土地整治项目监理人市场,建立有效充分的监理单位信息披露机制,促使农村土地整治项目委托人选择有效的农村土地整治项目监理单位。构建测度农村土地整治项目监理单位的客观标准,合理测度农村土地整治项目监理人的努力水平,通过测度结果有效约束监理人的工作态度。在委托代理合同中,明确激励措施,促使农村土地整治项目监理人积极开展工作,提高农村土地整治项目实施效果。

(3) 市场激励约束

为解决农村土地整治项目委托代理关系的问题,必须开展市场激励约束,提升农村土地整治项目代理人建设水平。市场对农村土地整治项目代理人的激励约束可通过多条途径实现,主要包括完善市场准入机制、市场声誉机制和市场竞争机制。

只有让具备一定能力的代理人开展农村土地整治工作,才能保障农村土地整治项目的建设质量;为了有效筛选农村土地整治项目代理人,需要构建农村土地整治项目代理人市场准入机制,通常采用资质作为代建人市场准入的门槛。由于农村土地整治项目涉及工程较多,代理人需要一项或多项资质,如规划设计、工程施工、工程监理等。根据农村土地整治项目的运作实践,健全农村土地整治项目规划设计、工程施工、造价咨询、工程监理等市场准入机制。

完善市场声誉机制,发挥声誉对农村土地整治项目代理人建设行为的激励作用。建立充分竞争的代理人市场,使得农村土地整治项目代理人展开竞争,进而提升农村土地整治项目代理人的努力水平。建立有效充分的代理人信息披露机制,充分客观地披露农村土地整治项目代理人的私人信息。明确评价代理人的客观合理标准,健全声誉机制发挥效力的法律环境与规章制度,有效约束代理人的建设行为,提高农村土地整治项目建设效果。

完善市场竞争机制,促使代理人控制成本,加强工程建设管理,提高工作努力水平,有效保障农村土地整治项目的建设质量。在农村土地整治项目可行性研究、规划设计、工程施工、材料准备、设备供应等方面引入市场竞争,促使农村土地整治项

目代理人市场化、专业化,引入更多的市场主体实施农村土地整治,降低农村土地整治项目委托人成本,提升农村土地整治项目绩效水平。

建立健全市场激励约束,完善市场准入机制、市场声誉机制和市场竞争机制,提高农村土地整治项目代理人的建设水平与工作投入程度,合理搭建委托人与代理人相互了解的信息平台,充分客观地披露农村土地整治项目代理人的私人信息,使得农村土地整治项目委托人能够做出合理的选择,有效规避“逆向选择”问题。

五、结论

本文在探讨农村土地整治项目的经济学特性的基础上,剖析项目实施过程中存在的委托代理关系,诊断代理人问题,开展激励约束机制设计以提高代理人的努力水平。研究表明:农村土地整治项目本质上是一种农村公共产品,是由政府供给的用于满足农村公共需求;在农村土地整治项目实施过程中,存在着双层多级委托代理关系,涉及社会公众、中央政府、地方政府(政府部门)、项目业主、承包商、监理单位等主体;由于信息不对称、契约的不完备性、项目本身的不确定性,委托代理关系中出现了道德风险、逆向选择等代理人问题。为了提高农村土地整治项目实施效果,应建立健全激励约束机制,成立农村土地整治项目业主委员会、优化农村土地整治项目委托代理关系,加强契约激励约束、监理人激励约束和市场激励约束,有效提升农村土地整治项目代理人的努力水平。

参考文献:

- [1] 张正峰, 赵伟. 土地整理的资源与经济效益评估方法[J]. 农业工程学报, 2011, 27(3): 295-299.
- [2] 金晓斌, 李学瑞, 汤小槽, 等. 中央支持土地整治重大项目评估论证指标体系研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2010, 20(7): 92-96.
- [3] 贾文涛. 土地整治有了新目标——《全国土地整治规划(2011—2015年)》解读[J]. 中国土地, 2012(4): 12-14.
- [4] 杨绪红, 金晓斌, 管棚, 等. 2006—2012年中国土地整治项目空间特征分析[J]. 资源科学, 2013, 35(8): 1535-1541.
- [5] 孙少游. 土地整理项目绩效评价研究[D]. 北京: 北京林业大学, 2010.
- [6] 刘向东. 基于利益相关者的土地整理项目共同治理模

- 式研究[D]. 北京:中国地质大学,2011.
- [7] 郝建新,邓娇娇. 土地整理项目管理[M]. 天津:天津大学出版社,2011.
- [8] 李学瑞,汤小橹,金晓斌,等. 土地整理复垦开发重大项目特征与管理模式研究[J]. 中国土地科学,2009,23(9):59-61.
- [9] 张继道. 土地整理项目管理模式对投资效率的影响研究[D]. 武汉:华中科技大学,2012.
- [10] 王长江. 农村土地整治权属调整与管理模式研究[D]. 北京:中国矿业大学,2011.
- [11] 胡静,金晓斌,陈原,等. 土地整治重大工程项目建设监测管理系统的设计与实现[J]. 中国土地科学,2012,26(7):44-49.
- [12] 王华,刘耀林,刘中秋. 六元组土地整理项目管理模型[J]. 中国土地科学,2013,27(4):60-65.
- [13] 郑华伟. 农村土地整理项目绩效的形成、测度与改善[D]. 南京:南京农业大学,2012.
- [14] Sklenicka P. Applying evaluation criteria for the land consolidation effete to three contrasting study areas in the Czech Republic [J]. Land use Policy, 2006, 23(4):502-510.
- [15] Giedrius P, Vida M. Towards sustainable rural development in Central and Eastern Europe: Applying land consolidation [J]. Land Use Policy, 2010, 27(2):545-549.
- [16] 罗文斌. 中国土地整理项目绩效评价、影响因素及其改善策略研究[D]. 杭州:浙江大学,2011.
- [17] 杨渝红,欧名豪,瞿忠琼. 基于公共产品的土地整理供给分析[J]. 江西农业学报,2009,21(6):152-156.
- [18] 严玲,赵黎明. 政府投资项目双层多级委托代理链的分析[J]. 财经问题研究,2005(12):41-47.
- [19] 严玲. 公共项目治理理论与代建制绩效改善研究[D]. 天津:天津大学,2005.
- [20] 周君. 公共投资项目管理的组织再造[M]. 北京:清华大学出版社,2010.
- [21] 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.
- [22] 高喜珍. 公共项目绩效评价体系及绩效实现机制研究[D]. 天津:天津大学,2009.
- [23] 杨建平. 政府投资项目协同治理机制及其支撑平台研究[D]. 徐州:中国矿业大学,2009.
- [24] 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.
- [25] 张满林. 我国农民专业合作社治理问题研究[D]. 北京:北京林业大学,2009.
- [26] 苗巧刚,王会妙. 我国政府与电信企业的不完全信息博弈[J]. 财经科学,2003,(1):98-101.

(责任编辑:刘浩)

Economics Analysis on Principal-agent Relationship of Rural Land Consolidation Project

ZHENG Huawei^{1,2}, LIU Youzhao²

(1. College of Rural Development, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China;

2. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Based on the meticulous description of the economic characteristics of rural land consolidation project, the paper discussed the principal-agent relationship in the implementation process of the rural land consolidation project, diagnosed the basic problems of principal-agent relationship for rural land consolidation project, and established a incentive and restraint mechanism, under which the agent's subjective efforts can meet the interests of the client. The results showed that rural land consolidation projects have the properties of public goods and double multi-level principal-agent relationship, but in the principal-agent relationship there are potential agent problems such as the moral risk, adverse selection, and so on. For the rural land remediation project performance to be continuously improved, the incentive and restraint mechanism should be established, the owners of the committee for rural land remediation project set up, the principal-agent relationship of rural land consolidation project optimized, the incentive and restraint mechanism of contract, the incentive and restraint mechanism of supervisor, and the incentive and restraint mechanism of market perfected, and the agent's effort level effectively motivated.

Key words: Rural Land Consolidation Project; Principal-agent; Incentive and Restrictive Mechanism; Construction