

基于DMAIC流程的我国耕地 保护利益冲突管理研究

JiYu DMAIC LiuCheng De WoGuo GengDi

BaoHu LiYi ChongTu GuanLi YanJiu

吴泽斌 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书获教育部人文社科青年基金项目 and 江西理工大学优秀学术著作出版基金资助

基于 DMAIC 流程的我国耕地 保护利益冲突管理研究

吴泽斌 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于 DMAIC 流程的我国耕地保护利益冲突管理研究 /
吴泽斌著. —北京: 经济科学出版社, 2015. 7
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5968 - 4

I. ①基… II. ①吴… III. ①耕地保护 - 经济利益 -
冲突 - 研究 IV. ①F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 185122 号

责任编辑: 凌 敏 程辛宁
责任校对: 郑淑艳
责任印制: 李 鹏

基于 DMAIC 流程的我国耕地保护利益冲突管理研究

吴泽斌 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191343 发行部电话: 010 - 88191522

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: lingmin@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 5.625 印张 160000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5968 - 4 定价: 18.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn)

前 言

耕地是土地的精华，是农业发展最重要的资源，是民族生存与发展的物质基础。保护耕地是我国的一项基本国策。实行世界上“最严格的耕地保护制度”是我国政府基于现实条件的一种理性选择。近年来，中央“一号文件”多次提到要落实耕地保护责任制。2013年11月12日中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“坚持和完善最严格的耕地保护制度”及“完善粮食主产区利益补偿机制”。保护耕地，完善耕地保护制度，是每个土地资源管理者和研究者义不容辞的历史责任和义务。目前我国耕地保护制度安排主要有土地利用规划制度、耕地总量动态平衡、土地用途管制制度、农地转用审批制度、开发复垦整理制度、占用耕地补偿制度、农用地管理和鼓励农民种粮的有关政策等。这些制度的建立是从我国人多地少、耕地后备资源不足的国情出发的，具有积极的作用，但不可忽视的事实是我国耕地保护效果却并不乐观。尤其是近年来，随着我国工业化、城镇化进程的加快，人口的持续增长和生态环境质量日益下降等多种原因，导致我国耕地资源的数量不断减少、质量也时有降低。由于农业经济效益比较低，耕地保护目标和地方经济发展目标不完全一致，我国实施最严格的耕地保护政策却未能取得预期成效。国内众多学者从不同学科视角出发进行了原因解析，但越来越不可忽视的一个重要原因是耕地保护所涉及的各种利益冲突未能得到科学的认知和化解，耕地保护主体利益在土地开发利用过程中未能得到公平的保障和有效的协调。

如何更好地处理耕地保护主体之间的利益关系,科学合理地协调耕地保护中出现的不同利益冲突,以耕地保护为契机建立区域协作与联动机制,促进生产要素的合理流动,已成为提高我国耕地保护绩效乃至农业发展的重要课题。各国针对各自的国情,包括文化、历史、资源条件和法制特征,建立了不同特色的耕地保护和统筹区域土地利用制度。国外的制度安排主要有:多目标规划,公众参与方式,城市增长边界的管理,土地利用管制和协调机构和监督机制的构建等。国内学者主要围绕耕地保护的利益补偿与耕地价值重建方面展开了大量的研究,同时,学者们还提出了其他的一些利益协调机制,例如,城乡统筹发展,建设用地指标区域调配,耕地异地占补平衡,政府制度安排对土地收益的调控,农业区划、经济区划及主体功能区建设与管理,和土地开发权交易机制等制度。通过对这些制度的研究,在我国基本形成了以宪法为基本大法,以土地管理法和农业法为基础,各种政策以及地方性法规为支撑的耕地保护制度体系。

国内外学者对耕地保护利益冲突的研究,虽然在制度设计方面取得了丰硕的成果,但是这些研究较少从冲突视角出发探讨耕地保护的利益冲突,这方面的研究显得较为分散和零碎,欠缺专门化、系统化的研究。国内对耕地保护领域的研究,多侧重于强调耕地保护的“共同责任”,对“区别责任”的重要性的研究意义的重视相对薄弱。同时,现有研究对耕地保护的困境和成因的定性分析较多,而从耕地保护的收益成本角度来探讨耕地保护的困境、成因和冲突化解方面的定量研究还相对较少,需要进一步加强研究。

本书从冲突管理视角出发,力图在耕地保护过程中发现冲突、认知冲突、驾驭冲突,以期缓解冲突和化解冲突。尽可能减少冲突对耕地保护行为造成的损害,强化耕地保护利益冲突管理能力的建设。另外,耕地保护利益冲突的管理涉及多元化的利益主体、多样化的利益诉求和多途径的利益实现方式,是一项庞大而又复杂的系统网络工程,必须有条理、有计划地推进。程序化、系统化地管理

耕地，保护利益冲突就显得尤为必要。本书将六西格玛管理的DMAIC（定义：Define、测量：Measure、分析：Analysis、改进：Improve、控制：Control五个阶段）流程应用到耕地保护利益冲突管理中，力图使耕地保护利益冲突管理流程化，并最终提高我国耕地保护的绩效，规避耕地保护领域内“资源诅咒”现象的发生。

吴泽斌

2015年3月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景和研究意义	(1)
第二节 文献综述	(3)
第三节 研究内容、拟解决的关键问题和研究方法	(16)
第二章 基于 DMAIC 流程的耕地保护利益冲突管理	
——“定义”阶段	(21)
第一节 利益相关者理论概述	(21)
第二节 耕地保护利益矛盾的识别	(23)
第三节 耕地保护利益相关者的界定	(24)
第四节 耕地保护利益相关者之间的冲突形态	(28)
第五节 本章小结	(38)
第三章 基于 DMAIC 流程的耕地保护利益冲突管理	
——“测量”阶段	(40)
第一节 耕地保护政策执行力的测度与评析	(41)
第二节 影响耕地保护绩效的障碍度因子诊断分析	(51)
第三节 本章小结	(53)

第四章 基于 DMAIC 流程的耕地保护利益冲突管理

——“分析”阶段····· (55)

第一节 我国耕地保护外部环境的区域非均衡····· (55)

第二节 耕地保护成本收益核算的非对称····· (63)

第三节 现行我国土地管理制度的不完善····· (70)

第四节 本章小结····· (81)

第五章 基于 DMAIC 流程的耕地保护利益冲突管理

——“改进”阶段····· (82)

第一节 耕地资源价值的重构和凸显····· (83)

第二节 基于粮食安全的耕地保护区域经济补偿 标准测算····· (105)

第三节 本章小结····· (121)

第六章 基于 DMAIC 流程的耕地保护利益冲突管理

——“控制”阶段····· (122)

第一节 耕地保护利益冲突控制总原则：共同但有 区别责任原则····· (122)

第二节 耕地保护利益冲突控制的技术支持：耕地 保护责任审计····· (138)

第三节 本章小结····· (146)

第七章 促进耕地保护利益冲突 DMAIC 管理模式

运行的政策建议····· (147)

第一节 政策建议····· (147)

第二节 本章小结	(151)
第八章 研究总结与展望	(152)
第一节 研究总结	(152)
第二节 研究展望	(155)
参考文献	(157)

第一章 绪 论

第一节 研究背景和研究意义

一、研究背景

保护耕地是我国的一项基本国策。我国《土地管理法》第一条明确提出要“合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展”。耕地资源是土地资源的精华，是农业生产发展主要的资源，人类消费的农产品绝大部分来源于耕地。实施积极的耕地保护政策是我国政府基于现实条件的一种理性选择。尤其是近年来，随着我国工业化、城市化进程的加快，人口的持续增长和生态环境质量日益下降等多种原因，导致我国耕地资源的数量不断减少。我国耕地资源在数量不断减少的同时还面临着耕地荒漠化、沙漠化、盐碱化的严重威胁。严峻的耕地资源形势不容乐观。

随着对农业多功能性认识的深化，世界上很多国家都制定了符合自己本国国情的耕地保护政策。我国农业生产优势的发扬以及存在问题的解决，中心环节就是耕地资源的培育和保护、扩大和进一步开发利用（赵松乔，1984）^①。然而由于农业经济比较效益低，耕地保护对于经济快速增长和区域竞争力的提高有一定的影响，耕地保护目标和地方经济发展目标不完全一致。

同时，我国采取的是全国统一的耕地占补平衡政策，耕地指标

^① 赵松乔. 我国耕地资源的地理分布和合理开发利用 [J]. 资源科学, 1984 (1): 13-20.

的分解更多是一种行政划分,忽略了耕地资源在生态环境、比较优势和耕地保护机会成本的区域差异。由于我国是耕地集中分布区,也是人口密集、工业化和城市化发展潜力大的地区,耕地保护和土地非农开发存在着激烈的空间竞争,建设用地过度扩张和耕地急剧减少成为威胁区域经济又好又快发展的主要问题。我国的耕地后备资源主要分布在北方和西部的干旱地区,其中蒙新区的耕地后备资源占全国的 52.05%,黄土高原区占全国的 12.03% (温明炬和唐程杰, 2005)^①,而建设占用的大部分是光热条件好的东部地区耕地,如果要保持耕地生产能力平衡的话,那么在东部占一亩地,就要西部地区的几亩来抵 (张琳,张凤荣和薛永森等, 2007)^②。有些地区土地整理和开发以补充耕地为目标,也造成了陡坡开荒,过度围垦,出现水土流失加剧、土地质量退化等生态问题。

我国实施最严格的耕地保护政策却未能取得预期成效,其深层次原因是耕地保护所涉及的各种利益冲突没能得到科学的管理,耕地保护主体的利益在土地开发利用过程中未能得到公平的保障和有效的协调。另外,冲突管理工作是一个连续不断的理性思维的过程,涉及的因素、环节和内容复杂多样,必须有条理、有计划地进行。程序化、系统化地管理耕地保护利益冲突就显得尤为必要。

六西格玛管理的 DMAIC 模型通过定义 (Define)、测量 (Measure)、分析 (Analysis)、改进 (Improve) 和控制 (Control) 五个阶段来认识问题、确定问题、分析原因,寻找解决方案和进行控制监督,整个过程对冲突管理具有很好的应用性和操作性。将六西格玛管理的 DMAIC 流程应用到耕地保护利益冲突管理中,有助于耕地保护利益冲突的管理更加科学化和流程化。

① 温明炬,唐程杰主编.中国耕地后备资源 [M].北京:中国大地出版社, 2005: 56-57.

② 张琳,张凤荣,薛永森等.中国各省耕地数量占补平衡趋势预测 [J].资源科学, 2007, 29 (6): 114-120.

因此,本书将六西格玛管理的 DMAIC 流程应用到耕地保护利益冲突管理中,力图使耕地保护利益冲突的管理更加科学化和流程化,并最终提高我国耕地保护的绩效,规避耕地保护领域内“资源诅咒”现象的发生。

二、研究意义

对耕地保护利益冲突及其管理问题进行研究,在理论上有助于丰富耕地保护管理内容和方式,在实践中有助于管理好耕地保护利益冲突,把冲突作为耕地保护中的正常现象来看待,而且运用适当的管理方法认知耕地保护中出现的冲突,并控制冲突和解决冲突,充分发挥冲突的积极功能,从而为土地管理者在制定有关土地资源管理的政策时,能够有更广阔的视野和更开放的思路,最终达到提高耕地保护绩效的目的。

第二节 文献综述

本书的文献研究主要涉及六西格玛管理的 DMAIC 模型、冲突管理理论与实践、耕地保护利益冲突管理等方面的内容。

一、六西格玛流程管理的相关研究

在六西格玛中,流程是采取改进行动的主要对象。流程在六西格玛中是成功的关键。最古老的流程思想可以追溯到弗雷德里克·泰勒的科学管理时代。泰勒提出对工作流程进行系统分析,成为工业工程的主要思想。在工业工程领域,制造工作被分为设计、加工、装配和测试四种活动。流程管理在当时主要是指对原料加工、零件加工、分装和总装活动在整个车间内的组织和物流工程的控制。伴随着科学管理的出现及管理科学的发展,流程管理作为管理本身的一个属性,也自发地萌发和发展,出现了一系列流程管理的方法和技术。大部分学者基本认同,流程管理既是一种方法,同时

也包括一定的技术。例如, Elzinga 等 (1995)^① 认为流程管理是一种以提高产品和服务质量为目标, 分析、改善、控制和维持流程的系统化、结构方法。Zairi (1997)^② 强调流程管理是一种分析和不断改进公司运营业绩的结构化方法。黄艾舟和梅绍祖 (2002)^③ 指出, 流程管理是一种以规范业务流程为中心, 以持续的提高组织业务绩效为目的的系统化方法。王玉荣 (2002)^④ 把流程管理划分为四个阶段, 从过程的角度对其进行了剖析, 形成一套“认识流程、建立流程、运作流程、优化流程”的体系, 提高流程管理是“方法、技术与工具”的结合。Bob Puccinelli (2003)^⑤ 认为流程管理是人、应用程序、技术和流程活动相互作用的整合。

二、六西格玛 DMAIC 模型

六西格玛管理法的一个重要创新是提供了一个模块化的攻关模式与相应工具, 从而提供了一种结构性的、有章可循的解决企业问题的方法论。根据不同的需要六西格玛管理可以分为三类: 第一, 用于制造过程的 DMAIC (界定阶段 Define、测量阶段 Measure、分析阶段 Analysis、改进阶段 Improve 和控制阶段 Control); 第二, 用于设计过程的 DMADV (定义 Define、测量 Measure、分析 Analysis、设计 Design、验证 Verify); 第三, 用于营运和服务性行业的 DMAIC。

如何把该方法在我国应用起来, 如何有效地实施六西格玛管理法的 DMAIC, 将一个组织的所有组成要素紧密连接起来, 成为组织持久的业绩改进基因, 何桢和车建国等国内学者进行了积极有效

① Elzinga D. J., Horak T., Chung-Yee L., Bruner C. Business Process Management: Survey and Methodology [J]. IEEE Transactions on Engineering Management, 1995, 24 (2): 119.

② Zairi M. Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness [J]. Business Process Management Journal, 1997, 3 (1): 64-80.

③ 黄艾舟, 梅绍祖. 超越 BPR——流程管理的管理思想研究 [J]. 科学学与科学技术管理, 2002 (12): 105-107.

④ 王玉荣. 流程管理 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2002.

⑤ Bob Puccinelli. Stages for BPM success [J]. AIIM E-Doc Magazine, 2003, 17 (3): 12.

的探索。近年来,对六西格玛 DMAIC 模型的研究主要集中在技术发展和实践运用两个层:首先,技术发展层面:何桢和车建国 (2005)^① 提出了 DMAIC II 的实施流程,强调精益生产与六西格玛管理整合时在组织结构、工具运用和实施流程等方面需要注意的要点;苏万春 (2008)^② 融 PDCA 循环与 DMAIC 循环于六西格玛管理中,创建出服务补救系统的三种模型;吴玉梅 (2009)^③ 专门介绍了 DMAIC 过程中控制阶段的含义、内容和目标,分析了控制阶段的主要步骤,总结了控制阶段的工具和方法。其次,实践运用层面:曹康 (2006)^④ 探讨了六西格玛 DMAIC 模型在我国制造企业中的运用;张素姣,田霞和冯珍 (2010)^⑤ 探讨六西格玛 DMAIC 方法在产品质量改进中的应用;李爱香 (2005)^⑥、吴伟强和李从东 (2006)^⑦、李伟峰 (2009)^⑧ 等分别研究了六西格玛理念和方法体系在服务性企业、运输企业零售业管理中的应用;焦健 (2007)^⑨ 讨论了六西格玛管理方法在供应商管理中的应用;庄迅

① 何桢,车建国.精益六西格玛:新竞争优势的来源 [J].天津大学学报(社会科学版),2005(5):321-325.

② 苏万春.基于六西格玛管理的服务补救系统模型构建 [J].沿海企业与科技,2008(7):60-64.

③ 吴玉梅.DMAIC 过程中控制阶段研究 [J].现代商贸工业,2009(23):56-58.

④ 曹康.精益六西格玛方法在 SM 公司生产线的应用 [J].包装工程,2006(5):32-34.

⑤ 张素姣,田霞,冯珍.六西格玛 DMAIC 方法在产品质量改进中的应用 [J].科技管理研究,2010(6):56-59.

⑥ 李爱香.浅谈六西格玛管理在服务性企业的运用 [J].经济理论论坛,2005(10):6-7.

⑦ 吴伟强,李从东.面向运输企业的六西格玛管理法应用研究 [J].生产力研究,2006(6):189-190.

⑧ 李伟峰.我国零售业六西格玛管理研究 [D].天津:天津大学论文,2009.

⑨ 焦健.六西格玛管理方法在供应商管理中的应用研究 [D].上海:上海交通大学论文,2007.

(2010)^① 分析了如何在项目冲突管理中应用 DMAIC 模型。隋丽辉和王东梅 (2013)^② 研究了六西格玛 DMAIC 方法在提高产品加工过程能力中的应用。

三、冲突管理的相关研究

现代冲突管理理论研究主要起源于西方国家,目前的主要理论和方法也主要来自于西方学者的研究。例如, Dahrendorf 的《社会冲突理论的探讨》(1958 年)、《工业社会中的阶级和阶级冲突》, GeorgSimmel 的《论冲突》(1955 年), Coser 的《社会冲突的功能》(1956 年)、《社会冲突研究中的连续性》(1967 年), Robin William 的《社会秩序与社会冲突》(1970), Lipset 的《一致与冲突》(1995)。冲突理论产生后,在西方社会学界引起了巨大反响,很快渗透到社会学各分支学科的经验研究中去。Coser (1959)^③ 最早使用了“冲突理论”这一术语,认为冲突只具有破坏作用的片面观点,认为冲突具有积极正面的功能; Dahrendorf (1958)^④ 吸取了 Weber 关于权威和权力的理论,以此为基础建立其阶级和冲突理论; Rahim (1979)^⑤ 等人认为对组织不同层次上冲突数量的认识和对人们冲突管理风格的认识有助于更好地理解组织冲突管理以及探讨了如何最大限度地利用组织冲突来促进组织发展。

① 庄迅. DMAIC 模型在项目冲突管理中的应用 [J]. 项目管理技术, 2010, 8 (9): 75 - 79.

② 隋丽辉, 王冬梅. 六西格玛 DMAIC 方法在提高产品加工过程能力中的应用 [J]. 上海电机学院学报, 2013, 16 (5): 277 - 278.

③ [美] 科塞著, 孙立平等译. 社会冲突的功能 [M]. 北京: 华夏出版社, 1989.

④ [德] 达仁多夫著, 林荣远译. 现代社会冲突——自由政治随感 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.

⑤ Rahim M. A. Managing Conflict in Organization [M]. New York: Praeger Publisher, 1992.

Jehn (1994)^① 开发了团体内冲突量表 (Intragroup conflict scale, ICS), 对团体内成员之间的冲突进行测量。Jehn (1997)^②、Kurtzberg 和 Muller (2005)^③ 都认可, 在联合作业的团体 (或团队) 内部人际冲突往往直接影响着个体和团体的行为和绩效。Barki 和 Hartwick (2004)^④ 把冲突理论运用到人际冲突管理中, 划分成了七种不同的人际冲突类型。

我国对冲突管理的研究起步较晚, 且主要研究集中在人力资源管理学、组织行为学和社会学等学科领域。张玉堂 (2001)^⑤ 探讨了利益冲突及其协调问题。中国西南森林资源冲突管理研究项目组 (2002, 2004)^{⑥⑦} 把冲突管理理论运用到森林资源管理中。马新建 (2002)^⑧ 从思想规则、整体思维过程和系统规划方法等方面讨论了现代冲突管理的思维方法; 殷少明 (2008)^⑨ 从关系营销理论的

① Jehn K. A. Enhancing effectiveness: An investigation of advantages and disadvantages of value-based intra group conflict [J]. The International Journal of Conflict Management, 1994, 5: 223 - 238.

② Jehn K. A. A qualitative analysis of conflict types and dimensions in organizational groups [J]. Administrative Science Quarterly, 1997, 42 (3): 530 - 557.

③ Kurtzberg, Muller J. S. The influence of daily conflict on perceptions of creativity: A longitudinal study [J]. The International Journal of Conflict Management, 2005, 16 (4): 335 - 353.

④ Barki H., Hartwick J. Conceptualizing the construct of interpersonal conflict [J]. The International Journal of Conflict Management, 2004, 15 (3): 216 - 244.

⑤ 张玉堂. 利益论: 关于利益冲突与协调问题的研究 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.

⑥ 中国西南森林资源冲突管理案例研究项目组. 冲突与冲突管理——中国西南森林资源冲突管理的新思路 [M]. 北京: 人民出版社, 2002.

⑦ 中国西南森林资源冲突管理研究项目组. 冲突管理: 森林资源管理新理念 [M]. 北京: 人民出版社, 2004.

⑧ 马新建. 冲突管理: 基本理念与思维方法的研究 [J]. 大连理工大学学报 (社会科学版), 2002, 23 (3): 19 - 26.

⑨ 殷少明. 基于关系营销理论的渠道冲突管理 [J]. 商业时代, 2008 (28): 23 - 24.

角度对冲突管理进行了分析；王倩茹（2010）^①将冲突管理理论应用在公共决策咨询；刘智勇和陈晓红（2010）^②基于利益分配的效用理论，提出了群决策冲突处理机制即沟通、协调与利益补偿机制。

四、耕地保护利益冲突管理的相关研究

（一）耕地保护利益冲突的相关研究

从国外耕地资源和耕地保护的相关文献资料来看，特别是土地竞用冲突方面，涉及了较多的有关耕地保护困境和冲突的论述。Nelson（1985，1986）^{③④}等学者认为城市用地扩展导致耕地流失，同时农地面积的减少会给城市开敞空间和区域生态带来重大影响；Kuran（1993）^⑤研究指出，在人口、社会与经济转型时期，小规模的土地冲突容易恶化成大规模的暴力事件；Lavigne（2000）^⑥认为土地冲突对经济发展和政治稳定会带来巨大破坏。在我国现行耕地保护制度框架下，众多学者认为基于利益最大化的追求，耕地政策过程呈现不同层级政府之间、政府与用地单位、政府与农民、用地单位与农民、代际之间等多重利益博弈，各参与主体与耕地保护之间存在着复杂的利益冲突（俞文华，1997；曲福田和冯淑怡，

① 王倩茹. 冲突管理视角下的公共决策咨询 [J]. 行政论坛, 2010 (1): 44-48.

② 刘智勇, 陈晓红. 群决策冲突过程中的均衡分析 [J]. 系统工程, 2009, 27 (2): 109-113.

③ Nelson A. C. Demand, segmentation, and timing effects of an urban containment program of urban fringe land values [J]. Urban Studies, 1985, 22 (3): 439-443.

④ Nelson A. C. Using land markets to evaluate urban containment programs [J]. Journal of the American Planning Association, 1986, 52 (2): 156-171.

⑤ Kuran T. Sparks and prairie fires: a theory of unanticipated political revolution [A]. U. Witt. Evolutionary Economics [C]. Cheltenham: Edward Elgar Press, 1993: 41-75.

⑥ Lavigne D. P. Harmonizing formal law and customary land rights in French speaking West Africa [A]. Toulmin C., Quan J. Evolving Land Rights, Policy, and Tenure in Africa [C]. London: International Institute for Environment and Development, 2000: 6-7.