

# 中国土地整理项目 绩效评价、影响因素及改善策略

Research on the Evaluation, Impact Factors and Improving  
Tactics of Performance of Land Consolidation Projects in China

罗文斌 著

中国建筑工业出版社

CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

# 中国土地整理项目绩效评价、影响因素及改善策略

Research on the Evaluation, Impact Factors and  
Improving Tactics of Performance of Land Consolidation  
Projects in China

罗文斌 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国土地整理项目绩效评价、影响因素及改善策略/罗文斌著. —北京:中国建筑工业出版社, 2015. 6  
ISBN 978-7-112-18097-4

I. ①中… II. ①罗… III. ①土地整理—研究—中国 IV. ①F323.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第091400号

本书对我国土地整理项目绩效评价的理论与方法进行了研究,针对绩效问题进行了深入解读,将土地整理项目绩效研究分解为宏观层面和微观层面、政府视角和农户视角,建立了一套“双层双视角”研究框架,并对绩效基本概念、绩效评价方法、绩效影响因素以及绩效改善策略等问题进行了系统深入的探讨,最终形成了一套土地整理项目绩效评价研究的理论框架和方法体系。

本书可供国土资源管理人员、国土资源规划人员及有关专业师生参考。

责任编辑:吴宇江

责任设计:董建平

责任校对:李美娜



## 中国土地整理项目绩效评价、影响因素及改善策略

罗文斌 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

环球印刷(北京)有限公司印刷

\*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12¼ 字数: 236 千字

2015年10月第一版 2015年10月第一次印刷

定价: 38.00元

ISBN 978-7-112-18097-4

(27320)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本研究获得以下项目资助：

国家自然科学基金青年项目：“农村土地整理的治理绩效测度、行为过程机理及政策仿真研究” [41301629]

国家教育部人文社会科学研究青年项目：“农村土地整理绩效：定量评价、影响机理及改善策略” [12YJC630134]

湖南师范大学哲学社科青年学术骨干培养计划项目 [13XGG06]

# 前言

农村土地整理与粮食安全、耕地保护、快速城市化、城乡统筹发展、新型城镇化等国家社会经济发展的重大战略方针关系紧密。近 10 多年来,随着中国工业化和城市化发展的持续加速、耕地保护的日益严峻和农村发展的迫切需要,土地整理不仅成为保护耕地资源的主要手段,而且成为统筹社会和谐发展的重要保障,并为协调“快速城市化”和“耕地资源保护”矛盾做出了巨大贡献,现阶段我国农村地区的土地整理比历史上任何时期都显得重要。据统计,2003 ~ 2007 年,中国共实施土地整理项目约 106246 个,项目总规模约 312.83 万  $\text{hm}^2$ ,补充耕地数约为 129.94 万  $\text{hm}^2$ ,年均项目投资总额达 134 亿元,土地整理项目已经成为中国农村公共投资的重要组成部分之一。然而,随着土地整理项目实施的日渐深入,绩效问题逐渐暴露。中国土地整理项目监管体制尚不完善,项目绩效评价研究几乎处于空白地带。回顾中国土地整理的 10 年历程,其总体概况如何?取得了怎样的绩效?如何去定量测度其绩效水平?绩效影响因素有哪些?怎样更好地改善绩效?这些都是当前,乃至今后,中国土地整理事业发展必须认真总结和思考的重大问题。

现阶段,中国农村土地整理已经迈入“全面综合整治时代”,与以往的土地整理不同,其内涵和外延都发生了深刻变化。农村土地整理不再只是土地利用的简单问题,已经升级为社会经济发展的复杂问题;不仅涉及田、水、路、林等工程建设,而且涉及生态、景观、村庄等综合整治;不仅牵涉到土地整理专项资金使用,而且关联各类涉农资金的共同使用。从实践发展来看,我国农村土地整理发展特征不再以传统单项目的螺旋上升式发展,而是逐渐呈现多项目的交叉叠加式加速发展趋势。在此背景下,就更需要对农村土地整理绩效问题进行系统深入思考,找准农村土地整理绩效的价值目标,端正农村土地整理绩效评价的价值取向,构建农村土地整理绩效研究的系统框架,剖析农村土地整理绩效形成的深层机理。

有鉴于此,本书展开了中国土地整理项目绩效评价的理论与方法研究,针对绩效问题进行了深入解读,并将中国土地整理项目绩效研究分解为宏观层面和微观层面、政府视角和农户视角,建立了一套“双层双视角”研究框架,并对绩效基本概念、绩效评价方法、绩效影响因素以及绩效改善策略等问题进行

了系统深入的探讨,最终形成了一套土地整理项目绩效评价研究的理论框架和方法体系。本课题的研究有利于奠定土地整理项目绩效研究的理论基础和方法体系,有利于在整体上把握中国土地整理项目绩效概况,有利于改善和提高中国土地整理项目整体绩效水平,进一步发挥土地整理的“三农”效益,促进中国土地整理事业的可持续发展。

全书的结构围绕“问题提出—理论研究—实证研究—策略研究”的主旨思路展开,共分为5个部分,9个章节。

第一部分是绪论部分,主要介绍了研究背景与依据、研究目的与意义、研究思路与技术路线、内容安排以及研究方法等。第二部分是理论基础部分,包括对国内外的研究现状的梳理与归纳和研究理论基础的构建,包含第二、三两章。在第二章国内外文献综述基础上寻找本课题研究切入点和理论支持。第三章首先对研究的基本概念进行界定,然后重点论述土地整理项目绩效价值目标以及评价的价值取向,并阐释土地整理项目绩效定量测度的理论公式。最后,在详细分析的基础上,提出土地整理项目“双层双视角”绩效评价分析理论框架,为接下来的实证研究指明方向。其中,“双层双视角”分析理论框架是本研究的一个重要起点。第三部分是实证分析部分,是在“双层双视角”理论框架指导下对中国土地整理项目绩效水平的实证测度,包含第四、五、六、七章。第四章是对中国土地整理项目宏观概况的研究。首先阐释中国新时期土地整理项目实施的宏观社会经济背景,然后,对2003~2007年中国土地整理项目实施的总体特征和空间分布情况进行归纳分析,为全书的研究作宏观铺垫。第五章是基于宏观层面的土地整理项目绩效评价及其影响机理实证研究。本章主要从宏观层面对中国各省土地整理项目的绩效水平进行测度,并对绩效的省际差异及其影响机理进行分析。首先,借鉴“PSR”(压力—状态—响应)框架构建土地整理项目宏观绩效“PSR”概念模型及评价指标体系,其次,建立熵权TOPSIS评价模型,以2003~2007年中国31个省级行政区为样本对土地整理项目绩效进行实证测度,最后,分析了2003~2007年中国土地整理项目绩效水平的总体特征和省际差异特征,并从经济水平、资源禀赋和整理与建设的协调作用等3个因素入手探究了土地整理项目绩效的影响机理。第六章是基于政府视角的土地整理项目绩效评价及其影响因素实证研究。本章主要从政府项目管理的客观角度对土地整理项目绩效水平进行微观评价,并对相关影响因素进行分析。首先,在阐述现有公共部门绩效评价方法不足的基础上,提出了土地整理项目绩效“IPOE”(投入—过程—产出—效果)评价方法,构建了评价指标体系;其次,建立土地整理项目绩效物元评价模型;然

后,选择浙江省不同地区的12个已竣工验收国家投资土地整理项目为研究对象,对其绩效进行实证研究;最后,根据单指标评价结果统计,对研究区域土地整理项目绩效的主要影响因素进行总结分析。第七章是基于农户视角的土地整理项目绩效评价及其影响因素实证研究。本章主要从农户消费满意的主观角度对土地整理项目绩效水平进行微观评价,并对农户满意度的区域差异以及影响因素进行分析。首先,论证农户评价在土地整理项目绩效评价中的重要性;其次,阐述“农户满意度”评价研究方法,包括调查设计、变量选择、模型方法以及数据处理情况,然后,应用CSI评价方法对土地整理项目绩效“农户满意度”进行实证评价,并分析区域差异特征;最后,应用Probit计量回归模型对满意度绩效影响因素的影响机理进行深入分析。第四部分是策略研究部分,包含第八章。在第五、六、七章实证研究基础上,针对中国土地整理项目绩效评价现状以及相关绩效影响因素,提出中国土地整理项目绩效的改善策略和政策建议,以更好地发挥土地整理的社会作用,促进土地整理事业的可持续发展。第五部分为结论与展望。对全书的研究进行总结,指出需要进一步研究的方向。

本书的创新点在于:①在考虑到土地整理项目绩效研究复杂性特点的基础上,本研究提出了一个土地整理项目“双层双视角”绩效评价分析框架,以更好地切合现阶段我国土地整理项目的现实环境,为土地整理项目评价研究开创新思路。②综观国内外的土地整理研究进展可知,土地整理项目绩效评价研究并未真正开展。本书对土地整理项目绩效的概念内涵、绩效评价指标体系及方法、绩效影响机理和因素以及绩效改善策略等内容进行了深入的理论和实证研究,进一步拓展土地整理研究的范围。③在研究思路,本研究将土地整理项目“消费者”——农户满意度主观评价引入进来,拓宽了土地整理项目评价思路。针对不同的研究层面和研究视角,在评价指标体系上,分别构建了土地整理项目绩效“PSR”评价指标体系、“流程逻辑”评价指标体系和“农户满意度”评价指标体系;评价方法上,分别建立了土地整理项目绩效的物元评价模型、熵权TOPSIS评价模型和CSI评价模型;在绩效影响因素分析上,分别应用统计分析方法和Probit回归模型进行定性和定量研究。

农村土地整理绩效管理是农村土地整治和土地利用管理研究的重要内容之一,是一个自然、社会和人文因素交互的复杂系统工程,是一个动态的、极具挑战性的研究课题。土地整理项目具有系统性、综合性、地域性、三农性、公共产品特性、公共管理特性,土地整理项目绩效评价在我国尚属于新生事

物，因而要对土地整理项目绩效实施科学评价，对其影响因素进行深入解剖，需要多个学科的努力。本书只是作者在学术成长道路上的一个初步尝试，由于专业知识背景和研究水平有限，很多观点还不成熟，恳请读者给予批评指正。

感谢国家教育部人文社会科学研究青年项目、国家自然科学基金、湖南师范大学哲学社科青年学术骨干培养计划对本课题研究的资助。

# 目 录

## 前言

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 1 绪论.....                        | 1  |
| 1.1 研究背景与依据.....                 | 1  |
| 1.1.1 全球新公共管理运动的强势兴起 .....       | 1  |
| 1.1.2 土地整理社会作用的日益凸显 .....        | 1  |
| 1.1.3 土地整理项目管理的现实需要 .....        | 2  |
| 1.2 研究目的与意义.....                 | 4  |
| 1.2.1 研究目的 .....                 | 4  |
| 1.2.2 研究意义 .....                 | 5  |
| 1.3 研究思路与内容安排.....               | 6  |
| 1.3.1 研究思路与技术路线 .....            | 6  |
| 1.3.2 内容安排 .....                 | 6  |
| 1.4 研究方法.....                    | 8  |
| 1.4.1 问卷调查研究法 .....              | 8  |
| 1.4.2 统计分析研究法 .....              | 8  |
| 1.4.3 实证计量模型方法 .....             | 9  |
| 2 文献综述.....                      | 10 |
| 2.1 土地整理项目评价研究进展.....            | 10 |
| 2.1.1 国外土地整理项目评价研究进展 .....       | 10 |
| 2.1.2 国内土地整理项目评价研究进展 .....       | 12 |
| 2.2 公共绩效评价研究进展.....              | 15 |
| 2.2.1 国外公共部门绩效评价研究进展: 内容视角 ..... | 15 |
| 2.2.2 国外公共部门绩效评价研究进展: 逻辑视角 ..... | 18 |
| 2.2.3 国内公共部门绩效评价研究进展 .....       | 25 |
| 2.2.4 国外公共项目绩效评价研究进展 .....       | 29 |
| 2.2.5 国内公共项目绩效评价研究进展 .....       | 33 |

|       |                           |    |
|-------|---------------------------|----|
| 2.3   | 公共部门绩效“公众满意度”评价研究进展       | 36 |
| 2.4   | 土地整理项目绩效评价研究进展            | 38 |
| 2.5   | 文献述评                      | 40 |
| 3     | 土地整理项目绩效评价的理论解读           | 42 |
| 3.1   | 基本概念界定                    | 42 |
| 3.1.1 | 土地整理的概念界定                 | 42 |
| 3.1.2 | 土地整理项目的概念界定               | 46 |
| 3.1.3 | 土地整理项目绩效及评价的概念界定          | 49 |
| 3.2   | 土地整理项目绩效价值目标及其评价价值取向      | 54 |
| 3.2.1 | 土地整理项目绩效价值目标              | 54 |
| 3.2.2 | 土地整理项目绩效评价价值取向            | 57 |
| 3.3   | 土地整理项目绩效的理论测算公式           | 59 |
| 3.4   | 土地整理项目“双层双视角”绩效评价分析框架     | 60 |
| 4     | 中国土地整理项目实施概况              | 62 |
| 4.1   | 中国土地整理项目实施的宏观背景           | 62 |
| 4.1.1 | 耕地资源总量持续锐减                | 62 |
| 4.1.2 | 人均耕地面积连年下降                | 63 |
| 4.1.3 | 建设占用耕地问题突出                | 64 |
| 4.1.4 | 社会发展矛盾亟须缓解                | 65 |
| 4.2   | 中国土地整理项目实施的总体特征           | 66 |
| 4.2.1 | 项目数量特征                    | 67 |
| 4.2.2 | 项目规模特征                    | 67 |
| 4.2.3 | 项目投资特征                    | 68 |
| 4.2.4 | 项目“增耕”特征                  | 69 |
| 4.3   | 中国土地整理项目实施的空间分布           | 70 |
| 4.4   | 本章小结                      | 72 |
| 5     | 土地整理项目绩效评价及其影响机理实证研究：宏观层面 | 74 |
| 5.1   | 引言                        | 74 |
| 5.2   | PSR 绩效概念模型                | 75 |
| 5.2.1 | PSR 绩效概念模型                | 75 |

|       |                                 |     |
|-------|---------------------------------|-----|
| 5.2.2 | PSR 绩效评价指标体系 .....              | 76  |
| 5.3   | 研究区域及数据来源 .....                 | 77  |
| 5.4   | 研究方法 with 模型构建 .....            | 77  |
| 5.4.1 | 数据标准化及指标权重 .....                | 77  |
| 5.4.2 | 评价方法及其匹配性分析 .....               | 79  |
| 5.4.3 | 评价模型构建 .....                    | 79  |
| 5.5   | 评价结果及影响机理分析 .....               | 80  |
| 5.5.1 | 评价结果及绩效特征分析 .....               | 80  |
| 5.5.2 | 影响机理分析 .....                    | 84  |
| 5.6   | 政策建议 .....                      | 86  |
| 5.7   | 本章小结 .....                      | 86  |
| 6     | 土地整理项目绩效评价及其影响因素实证研究：政府视角 ..... | 88  |
| 6.1   | 引言 .....                        | 88  |
| 6.2   | 土地整理项目绩效评价框架 .....              | 89  |
| 6.2.1 | 公共绩效评价框架分析 .....                | 89  |
| 6.2.2 | 土地整理项目绩效“流程逻辑”评价框架 .....        | 91  |
| 6.2.3 | 土地整理项目绩效评价指标选择 .....            | 91  |
| 6.3   | 研究对象与数据来源 .....                 | 95  |
| 6.4   | 研究方法 with 模型构建 .....            | 95  |
| 6.4.1 | 评价方法及特点 .....                   | 95  |
| 6.4.2 | 物元模型构建 .....                    | 96  |
| 6.5   | 实证结果分析 .....                    | 99  |
| 6.5.1 | 评价结果分析 .....                    | 99  |
| 6.5.2 | 影响因素分析 .....                    | 102 |
| 6.6   | 本章小结 .....                      | 103 |
| 7     | 土地整理项目绩效评价及其影响因素实证研究：农户视角 ..... | 105 |
| 7.1   | 引言 .....                        | 105 |
| 7.2   | 调查设计、变量选择及数据准备 .....            | 106 |
| 7.2.1 | 调查设计 .....                      | 106 |
| 7.2.2 | 变量的选择与说明 .....                  | 107 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 7.2.3 影响假设的提出 .....       | 110 |
| 7.2.4 数据准备 .....          | 115 |
| 7.3 评价方法及模型构建 .....       | 117 |
| 7.3.1 CSI 评价法 .....       | 117 |
| 7.3.2 Probit 模型构建 .....   | 117 |
| 7.4 实证结果分析 .....          | 119 |
| 7.4.1 评价结果及差异分析 .....     | 119 |
| 7.4.2 影响因素分析 .....        | 123 |
| 7.5 本章小结 .....            | 127 |
| 8 土地整理项目绩效改善策略与政策建议 ..... | 129 |
| 8.1 制度安排 .....            | 129 |
| 8.2 管理建设 .....            | 131 |
| 8.2.1 机构设置 .....          | 131 |
| 8.2.2 工作程序 .....          | 133 |
| 8.2.3 管理机制 .....          | 134 |
| 8.3 具体措施 .....            | 135 |
| 8.4 本章小结 .....            | 138 |
| 9 研究结论与展望 .....           | 139 |
| 9.1 主要研究结论 .....          | 139 |
| 9.2 可能的创新点 .....          | 141 |
| 9.3 进一步研究方向 .....         | 141 |
| 附录 A 调查问卷 .....           | 143 |
| 附录 B 土地整理相关政策法规 .....     | 147 |
| 参考文献 .....                | 163 |
| 后记 .....                  | 181 |

# 1 绪论

## 1.1 研究背景与依据

### 1.1.1 全球新公共管理运动的强势兴起

自 20 世纪 70 年代以来,新公共管理运动在欧美兴起并在全球呈现蔓延之势。以英美为代表的西方政府新公共管理运动实质上是一场在绩效评价理论指导下的行政改革运动(张安定等,2004)。“绩效评价”这一先进管理工具的应用使得英国和美国的政府改革取得了巨大成功,不仅节约了公共部门的行政开支,而且改善了公共产品和服务质量,提高了公众满意度,增进了社会对政府的信任。这也使得绩效评价逐渐成为全球新公共管理运动的时代呼唤,除英国和美国之外,加拿大、丹麦、芬兰、挪威、德国、法国、新西兰、荷兰、澳大利亚、韩国、日本等国也纷纷将绩效评价作为政府改革的一个必然手段,以至于出现了“评估国”现象。20 世纪 90 年代,中国在反思和批判传统行政效率研究方法缺陷的基础上,引进政府绩效的概念,并开始了政府绩效评价与管理的理论研究和实践。十多年来,绩效评价和管理理念在中国的公共部门得到积极响应,从中央到地方政府纷纷建立了绩效评价体系和评价制度,开展了大规模的绩效评价工作,一定程度上更新了政府公共项目管理的理念,加快了中国的行政改革的步伐,改善了公共投资的效果。

近年来,中国公共支出项目绩效评价逐渐成为国家财政预算改革的重要内容。2002 年,财政部首次提出建立“中央本级项目预算绩效考评制度”。2004 年,财政部颁布了《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》,说明对公共项目绩效水平的考核开始成为中央政府制定公共财政预算的重要依据。未来伴随着公共部门绩效评价发展的成熟,随着中国公共财政改革的推进,作为重要公共投资项目之一的土地整理项目的绩效评价也将成为公共财政改革和公共项目管理的重要内容。

### 1.1.2 土地整理社会作用的日益凸显

土地整理是人类在土地利用中不断建设和重新配置土地资源的过程,是社会发展过程中人地矛盾不断激化的产物(杨相和,2002)。长期以来,中国的土地整理在协调人地关系,促进土地合理利用,改善农业生产条件,调整土地利用结构,提高土地生产能力等方面发挥了重要作用。进入新时期,随

随着中国工业化和城市化发展的持续加速,耕地保护的日益严峻和农村发展的迫切需要,土地整理不仅成为保护耕地资源的主要手段,而且成为统筹社会和谐发展的重要保障。通过多年的积极探索,土地整理在补充耕地数量方面取得了巨大成效,为中国耕地资源保护和粮食安全保障做出了重大贡献。相关数据显示,1998~2008年,全国通过土地整理(复垦、开发)共补充耕地277.53万 $\text{hm}^2$ <sup>①</sup>。

进入21世纪,土地整理项目投资成为国家支持农村发展的重要公共支出,成为推动农村经济发展的重要平台。据统计,2003~2007年,中国共实施土地整理项目约106246个,项目总规模约312.83万 $\text{hm}^2$ ,补充耕地数约为129.94万 $\text{hm}^2$ ,年均项目投资总额达134亿元<sup>②</sup>。其中,2003~2006年,国家投资土地整理项目预算总额高达412.64亿元,已下达资金370.92亿元,项目总规模215.91万 $\text{hm}^2$ <sup>③</sup>。

2008年10月6日颁布实施的《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020)》中涉及“土地整理”一词多达17次,并指出各地要“严格保护耕地特别是基本农田,加大土地整理复垦开发补充耕地力度,提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全”。同时,明确规定:“到2010年和2020年,全国通过土地整理复垦开发补充耕地不低于114万 $\text{hm}^2$ 和367万 $\text{hm}^2$ 。”足见土地整理在中国现阶段土地利用与管理中的战略意义。未来伴随着中国土地利用规划、土地节约集约利用政策的逐步实施和落实,土地整理在中国土地利用与社会经济发展中的重要性更加不言而喻。

### 1.1.3 土地整理项目管理的现实需要

虽然中国土地整理在耕地补充方面取得了巨大成效,但规划设计、施工建设、资金使用等项目管理问题一直存在。而在“耕地补充”为纲的政策指导下,多数项目片面强调耕地数量产出目标,忽视土地整理的经济、社会和生态综合效益目标,导致效益目标单一。

近些年来,随着社会媒体对土地整理项目的关注,土地整理问题也日渐暴露。2008年10月29日,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,某种意义上掀开了中国土地整理项目绩效反思的序幕。该报道揭示了陕西省汉中市镇巴县土地整理项目中存在的“基础设施布局不合理、施工质量差、任意更改工期、补偿不合理、项目监理不到位、部门监管不严”

① 数据来源:王希,王立彬,土地整治10年补充耕地4163万亩。[http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/18/content\\_11396256.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/18/content_11396256.htm)。

② 数据来源:根据《中国国土资源统计年鉴》(2004~2008年)整理。

③ 数据来源:根据国土资源部土地整理中心相关数据整理而得。

等问题,在全国引起了强烈反响。2009年5月18日,《经济参考报》以《民心工程为何引发民怨——江汉平原菱角湖农场农田土地整理项目调查》为题报道了湖北省菱角湖农场土地整理中存在的“耕地沙化,受涝更加严重,产量不增反降,农民利益受侵害”等严重问题。以上两个案例虽然只是中国土地整理项目诸多报道中“凤毛麟角”的负面报道,但作为冰山一角却揭示了中国土地整理项目监管不到位,绩效评价和管理缺失的深刻问题。

2000年以来,国土资源部为了加强对土地整理项目的管理,制定和出台了一系列规范性文件和规程标准,如《土地开发整理规划设计规程》、《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》、《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》、《土地开发整理项目资金管理暂行办法》(详见附录B),但多是项目可行性分析和规划设计的编制与审查、资金使用、竣工验收等的单项管理,缺少对项目绩效的综合管理。虽然《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》(国土资发〔2000〕136号)规定了在土地整理项目“验收”时要对项目规划设计执行情况、项目计划任务完成情况、工程建设质量、资金配套与使用情况等内容进行考核,但并没有涉及对项目实施后的效果、效益等方面的考评,忽视了绩效评价的内容。2006年,国土资源部开始实施土地整理项目管理的改革,进一步将国投项目的审批权下放到地方,增强项目宏观监管职能,并提出了“定期实施绩效评价与动态监管”<sup>①</sup>政策安排,但全国范围内的土地整理项目绩效评价工作并未开展。在中国土地整理项目问题逐渐暴露、土地整理项目绩效评价管理机制尚未建立的情景下,实施土地整理项目绩效评价研究是中国土地整理项目管理的现实需求。

2001~2011年10年来,中国实施的土地整理项目已经超过10万个之多,可以预见的是,今后中国土地整理项目数量仍然会持续大量增长。已实施的土地整理项目取得了怎样的绩效?如何评价土地整理项目绩效水平?绩效影响因素和机理何在?怎样改善绩效?这些是当前乃至将来一段时期内中国土地整理事业发展必须认真总结和思考的重大问题。

有鉴于此,提出对土地整理项目绩效进行研究,详细解读土地整理项目绩效概念内涵、价值目标及取向,从不同层面和不同视角探讨土地整理项目绩效评价方法,构建相应的指标评价体系,并深入分析土地整理项目绩效的影响因素与机理,进而提出土地整理项目绩效改善策略,为中国即将开展的土地整理项目绩效评价和绩效管理工作提供技术支撑和理论依据,以促进土地整理事业可持续发展。

① 详见2008年9月1日印发的《国土资源部关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知》(国土资发〔2008〕176号)。

## 1.2 研究目的与意义

### 1.2.1 研究目的

本研究的主要目的是对中国土地整理项目绩效进行宏观层面和微观层面的评价,探求绩效的影响机理和因素,并提出相关改善策略与建议,为土地整理项目绩效管理提供科学的理论与方法依据。具体如下:

#### 1) 建立土地整理项目绩效研究的理论框架

中国土地整理项目管理机制尚不完善,绩效评价实践和理论研究都尚未完全开展,相关基础理论非常薄弱。本研究在借鉴国内外已有相关研究成果的基础上,对土地整理项目绩效评价的基础理论进行系统解读,明确界定土地整理项目绩效等基本概念,深入论述土地整理项目绩效价值目标以及评价价值取向,阐释土地整理项目绩效的理论测度公式并提出土地整理项目“双层双视角”绩效评价分析框架,从不同层面和不同视角构建土地整理项目绩效评价指标体系、评价方法模型,探究绩效影响机理和因素,最后提出相关绩效改善策略和政策建议,旨在建立一套相对完整的土地整理项目绩效研究的理论框架。

#### 2) 构建土地整理项目绩效评价的指标体系

指标体系是绩效评价的关键和基础。土地整理项目是中国社会经济发展到一定阶段的产物,是具有土地整理特性的公共项目,因此,土地整理项目绩效评价不能简单套用其他公共项目的绩效评价指标体系。为了满足中国土地整理项目管理的需要,科学、合理地评测土地整理项目的绩效水平,本研究在分析中国土地整理项目现实环境的基础上,分别从宏观层面和微观层面,从政府和农户视角构建适合中国土地整理现实情景的土地整理项目绩效评价指标体系。

#### 3) 分析中国土地整理项目的绩效特征

通过构建土地整理项目绩效的宏观和微观评价指标体系,本研究建立相关评价模型方法对中国土地整理项目的绩效水平进行实证测度,分析中国土地整理项目的绩效特征及其差异,主要包括中国土地整理项目宏观绩效的总体特征及区域差异,单个土地整理项目绩效特征及差异以及中国东、中、西部农户满意度绩效的总体特征及其区域差异。

#### 4) 探究土地整理项目绩效的影响机理

土地整理项目绩效水平受不同因素的影响,对其绩效影响因素及影响规律进行系统分析是改善土地整理项目绩效水平的重要依据。根据本研究提出的“双层双视角”绩效评价分析框架,分别对宏观层面土地整理项目绩效的影响机理,微观层面政府视角的土地整理项目绩效影响因素,以及农户满意度绩效影响因素和机理进行深入的实证剖析,为改善土地整理项目绩效水平

服务。

#### 5) 提出土地整理项目绩效的改善策略

从不同视角对中国土地整理项目绩效以及影响因素和机理进行实证研究,最终目的是为了改善和提高土地整理项目绩效水平。本研究最后根据实证研究的结论和现实情况,分别从经济学范式的制度安排与管理学范式的管理建设等宏观方面和土地整理生态模式、农户需求表达机制、公众参与机制以及后期管护机制等微观方面提出了中国土地整理项目绩效改善策略与政策建议,以完善中国土地整理项目绩效管理,促进中国土地整理事业的可持续发展。

### 1.2.2 研究意义

本研究在一定程度上能够丰富和完善土地整理项目管理领域的研究,可以为中央政府制定和实施土地整理项目绩效管理政策提供理论与方法支持,兼有理论和现实意义。

#### 1) 理论意义

中国土地整理事业尚处于初级阶段,土地整理项目管理的理论基础还比较薄弱。本研究对土地整理项目绩效概念、绩效价值目标以及评价价值取向进行深入的理论解读,从基本概念、指标体系、方法模型、影响机理等入手建立土地整理项目“双层双视角”绩效评价分析框架,以及在实证研究的基础上提出了土地整理项目绩效改善策略与政策建议,整体上构建了一套土地整理项目绩效评价的理论与方法体系,研究成果在一定程度上奠定了中国土地整理项目绩效研究的理论基础,有利于为国内同行开展土地整理项目管理领域的研究提供借鉴,推进该领域研究的深化和细化。

#### 2) 现实意义

本研究的现实意义主要在于:首先,对中国近期土地整理项目实施的社会经济背景、实施的总体特征和空间分布情况进行研究,有利于宏观上掌握土地整理项目基本概况。对土地整理项目的宏观绩效和微观绩效进行实证测度和评价,可以为中央和地方政府的土地整理项目投资提供决策依据;其次,土地整理项目绩效评价指标体系、评价方法模型、影响机理及改善策略的研究,有利于加强中央政府对土地整理项目的宏观监管,改善和提高中国土地整理项目的整体绩效水平;最后,对土地整理项目绩效的农户满意度调查及影响因素分析,有利于了解农户对中国土地整理政策的满意状况和态度以及土地整理的真实需求,不断纠正中国土地整理项目供给偏差,为更好地发挥土地整理的“三农”效益提供实践支撑。