

农村社区发展推动农民权益保护绩效评价体系研究

——基于 PSR 模型的分析

李玲玲¹, 李长健²

(1. 华中农业大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430070; 2. 华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘要 现有的农村社区建设与发展绩效评价往往是没有基点的、只注重评价绩效结果, 而忽视绩效行为的评价。将农民权益保护视为农村社区发展绩效评价的基点, 根据 PSR 模型原理, 结合农村社区发展推动农民权益保护的复合系统特征, 从政治、经济、文化、社会、生态五方面构建出了农村社区发展推动农民权益保护绩效评价指标体系, 并从绩效指标在社区规划的早期介入、管理部门的自我评价、第三方评价机构的地位和作用以及指标数据的质量和农民对数据的可得性等方面提出了相关完善对策。该指标体系不仅能够全面反映农村社区发展推动农民权益保护的绩效结果, 还能动态反映农村社区发展推动农民权益保护的绩效行为。

关键词 农村社区发展; 农民权益保护; PSR 模型; 绩效指标体系; 绩效行为

中图分类号: S-03 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2013)03-0109-09

农村社区是城乡社区的重要组成部分, 是构建和谐社区的重要基础。完善农村基层服务和管理网络, 加强农村社区建设, 整合社区资源, 强化社区功能, 把政府的公共服务和管理向农村基层延伸, 对切实解决农民群众关心的难点、热点问题, 提升农村社区文明程度, 促进农村社区各项事业的协调健康发展具有重要作用^[1]。主要体现在促进农业现代化, 推动农业经济发展、推进农村基层民主政治, 协调农村社会的利益关系、繁荣农村文化, 提升农村风气文明、协调政府工作的社会建设和维护生态功能等方面^[2]。因此, 需要对我国农村社区建设进行全面、客观、科学测评, 并构建绩效评价指标体系, 以准确了解农村社区建设中农民权益保护的基本情况, 明晰农村社区建设对农民权益保护的影响, 从而在农村社区建设中制定科学的政策法律对策以寻求农民权益更高、更新层次的保护。

农民权益是农民作为社会主体存在的主体条件, 农民权益保护则是对农民这一主体的基本人权的真切关怀。农村社区作为农民权益保护的重要平台, 其存在与发展的基本目的就是在促进农民、社区和环境的协调与可持续发展的基础上, 把社区建设成一个经济繁荣、服务完善、环境优美、生活方便、治安良好、人际关系融洽的全面发展的新型文明社区,

最终实现人与人、人与自然、人与社会的和谐共处。因此, 新农村社区建设应以农民为根本, 为农民的全面发展提供有利的条件、机制和环境, 继而促进社会的和谐。由此可见, 农民权益保护与新农村社区发展是存在天然连结的 2 个概念, 如何促进二者的和谐发展, 为农民权益保护以及新农村社区发展创造更多活力、提供更多发展空间, 是当前理论研究与实践探索的重要价值取向。目前学者们主要从以下方面对两者进行研究: 一是从法理论方面阐述两者的契合度, 并探寻农民权益保护的法律制度^[1-2]。二是选取农村社区建设中的某方面, 挖掘其中农民权益保护的状态, 并提出对策建议^[3-4]。三是单独研究农村社区建设问题或农民权益保护问题, 或规范理论演绎^[5], 或实证调查^[6]。四是有关农村社区治理绩效的评价指标体系的构建, 这方面的研究多为引用国外, 少数在实践构建中往往只注重评价绩效的结果, 而忽视绩效行为的评价^[7]。以上研究在一定程度上丰富和发展了农民权益保护和社区发展相关理论, 为开展本研究提供了一定的理论基础, 但仍存在以下 3 点不足: 一是缺乏对社区建设绩效评价基点的把握, 从而使所构建的绩效评价体系不稳。二是过分单纯评价绩效结果, 而忽视绩效行为和绩效结果的综合动态评价。三是对农民权益保护这一命题

收稿日期: 2012-10-28

基金项目: 国家社会科学基金项目“我国农民权益保护与新农村社区发展基本法律问题研究”(07BFX003)。

作者简介: 李玲玲(1984-), 女, 博士研究生; 研究方向: “三农”问题。E-mail: linglingli848@163.com

的全面性、系统性把握不够,单一性的视角降低了整个绩效评价体系的科学性。

绩效的结果会因测量维度的不同而有所不同^[8]。本研究认定绩效的含义包含行为和结果两方面。那么,绩效评价就是运用相应的评价指标体系对实现绩效目标的行为和结果进行综合评价^[9]。农村社区发展推动农民权益保护绩效评价就是运用统计、计量等方法,根据特定、恰当的评价指标,按照规范的评估程序,对一定地域、时空范围内农村社区建设推动农民权益保护行为及其影响过程和效果进行综合量化的评价。本文在已有研究的基础上,拟另辟蹊径,着重将农民权益保护视为新农村社区发展绩效评价的基点,不仅注重绩效结果评价,更注重绩效行为评价,并从政治、经济、文化、社会、生态五方面构建新农村社区发展推动农民权益保护的指标体系,在此过程中,将农村社区发展与农民权益保护视为2个子系统,进行复合系统的“压力—状态—响应”(pressure-state-response, PSR)分析,以构建出农村社区发展推动农民权益保护绩效评价体系。

一、农村社区发展推动农民权益保护系统的特征分析

农村社区发展推动农民权益保护可以体现为在整个复合系统中农村社区子系统对农民权益保护子系统的积极影响,即促进作用,但我们也应该看到农村社区发展对农民权益保护带来的一些挑战因素,甚至是一些负面影响。从农村社区发展与农民权益保护系统基本结构看,农村社区发展子系统与农民权益保护子系统具有相互作用的关系,每个系统内部又可划分为政治、经济、文化、社会、生态环境子系统,它们之间也具有相互促进和制约的关系。可以看到,农村社区发展推动农民权益保护所属的复合系统不仅具有一般系统的特征,其系统内部结构以及子系统之间相互作用机制也比一般系统要复杂很多,农村社区发展推动农民权益保护不仅需要各个子系统内部协调发展,更依赖各个子系统之间的高度协调。

(1)可控性。农村社区发展和农民权益保护之间存在各个维度的能量流、物质流、信息流,如果不加以调控,系统自发作用后的结果可能会使农村社区发展脱离保护农民权益的初衷,出现新农村社区建设与发展的各个维度方面无法使农民满意,无法保障农民的根本利益,从而降低整个复合系统的

综合能力。在这个复合系统中,政府和有关部门决策者可以从政治、经济、文化、社会、生态五方面,在一定程度上调控农村社区发展系统与农民权益保护系统之间相互作用力的大小及方向,从而使农村社区发展成为促进农民权益保护的空間载体。

(2)复杂性。农村社区发展推动农民权益保护复合系统包括若干子系统,各个子系统之间,子系统内部,各个子系统与外部环境之间都存在相互影响相互作用的关系。同时,这些联系也错综复杂,有单向联系、双向联系、交叉联系同时并存的特点,并且这些联系并非简单的线性,而可能是多元、离散和不可逆的。所以,农村社区发展推动农民权益保护系统具有复杂性的特征。

(3)动态性。农村社区发展推动农民权益保护绝不是一个静态的过程,而是一个充满变数、异常艰辛的动态响应过程。在这个复杂系统中,且不说外部环境因素的变化,多数元素,诸如资金、技术、土地资源、农民的劳动技能、心态特征、文化价值观念等等都是变化的,我们必须把握这种变化,并作出反应,所以,也需要适时恰当调整农村社区发展推动农民权益保护的绩效指标和参数。

(4)地域差异性。农村社区发展子系统与农民权益保护子系统之间的关系在不同的地域所表现出的矛盾结构也不相同。这是因为我国不同地域农村发展水平差异较大,有些农村地区,有自己的农业支撑产业,农村经济发展水平较高,农民观念开放,农民对新农村社区建设的积极性较高,参与度也较强,农村社区职能结构合理,农村社区建设在很多方面有着较高的农民满意度,从而能较好地促进农民权益的保护;相反,有些农村地区,经济发展落后,农民观念守旧,农民对新农村社区建设缺乏积极性,参与度不高,农村社区职能结构不合理,甚至缺失,无法提高当地农民的满意度,也无法促进农民权益的保护。

二、农村社区发展推动农民权益保护的 PSR 分析

PSR 模型是经济合作与发展组织给出的复合系统评价模型,是一种反映可持续发展机理的概念框架^[10],即“压力—状态—响应”模型。该模型能够清晰反映子系统之间的相互作用关系,并表征系统运行的内在动力因素及机制。在环境、能源、社会、经济、农业等领域的绩效评价及决策过程中得到

广泛应用。农村社区发展推动农民权益保护的作用关系可以用 PSR 模型来解释,具体来讲,农村社区建设的政治、经济、文化、社会、生态的活动行为,诸如“有新房无新村,有新村无新貌”现象、环境的破坏、重复劳民伤财的建设、紧迫基础设施建设不全面、缺乏长效投入增长机制、不尊重农民意愿的强制建设资金的吸纳、低效能职能机构的配备等活动都对农民权益保护系统形成一定的负面压力,而同时,新农村社区建设中技能培训、经济扶持、文化的丰富等活动又会对农民权益保护系统形成一定的正面压力,即对农民权益保护的推动作用,与此同时,在这种正负压力下,农民权益保护将以一定的状态表现出来,其结果将传导给政府、社会等行为主体,使其作出一定的反应,从而减轻农村社区建设对农民权益保护的负面压力,更好地促进农民权益的保护。

在 PSR 模型中,压力和响应评价系统是对绩效行为的反映,而状态评价系统则是对绩效结果的反映。根据农村社区发展子系统和农民权益保护子系统

统的系统结构特征,我们构建农村社区发展推动农民权益保护的 PSR 模型。农民权益保护系统的发展需要与外界进行物质和能量交换,这将受到农村社区建设活动行为的压力,这种外部压力表现在农村社区发展对农民政治权益保护的影响、对农民经济权益保护的影响、对农民文化权益保护的影响、对农民社会权益保护的影响、对农民生态权益保护的影响等 5 个方面;在受到各种压力后,农民权益保护系统将会在政治、经济、文化、社会、生态方面表现出一定的结构特征和功能状态,为此,我们可以构建农民政治权益保护子系统、农民经济权益保护子系统、农民文化权益保护子系统、农民社会权益保护子系统、农民生态权益保护子系统的指标体系来反映这种状态,针对农民权益保护系统状态,政府等行为主体将做出一定的反应,以采取各种措施促进农民权益保护各个子系统的改善和发展,从而使农村社区发展推动农民权益保护复合系统保持良好的结构功能状态,实现我国农村社区发展与农民权益保护的协调、可持续发展(见图 1)。

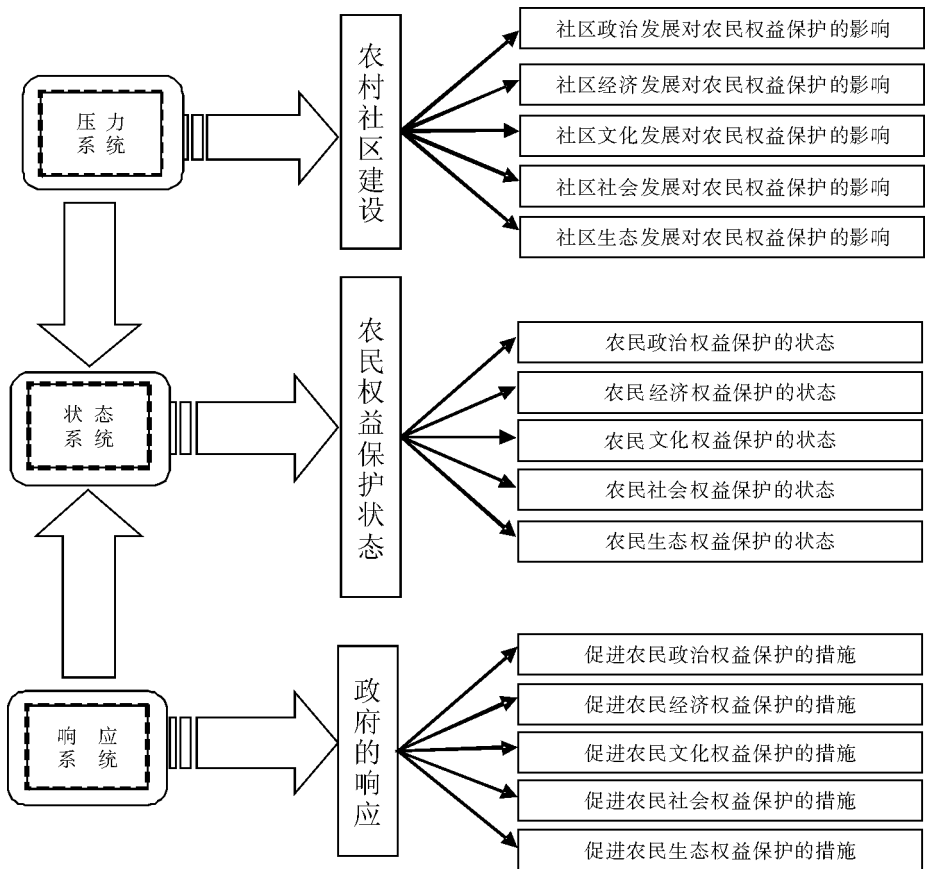


图 1 农村社区发展推动农民权益保护的 PSR 模型

三、农村社区发展推动农民权益保护绩效评价体系的构建

农村社区发展推动农民权益保护是农村社区发展与农民权益保护在政治、经济、文化、社会、生态等各个方面相互影响、相互制约的过程,是一个错综复杂的系统,如果仅仅只是运用少量的表面考察指标来度量,是无法准确反映这一复合系统的本质特征。必须有一套恰当且细致清晰适用的指标体系加以正确描述。本文将根据农村社区发展推动农民权益保护复合系统特征及其 PSR 总模型的基本原理,参照评价指标体系构建的基本原则,结合现有关于绩效评价资料状况,构建农村社区发展推动农民权益保护的绩效评价指标体系。该指标体系共有 5 个层次,即总目标层、具体目标层、系统层、要素层、指标层^[10]。其中总目标层是评价农村社区发展对农民权益保护的总体影响;具体目标层包括农村社区发展对农民权益保护政治层面的影响、经济层面的影响、文化层面的影响、社会层面的影响、生态层面的影响;系统层分为压力子系统、状态子系统、响应子系统,压力子系统和响应子系统反映农村社区发展的绩效行为,状态子系统反映农村社区发展的绩效结果;要素层是对系统层的具体化,每个系统层可以分解为若干个要素;指标层是指标体系的最基本层次,反映要素的特征,是可以直接用于度量的评价因子。

农村社区发展推动农民权益保护的绩效指标可以分解为农村社区发展推动农民权益保护的政治绩效评价指标体系、经济绩效评价指标体系、文化绩效评价指标体系、社会绩效评价指标体系和生态绩效评价指标体系。

1. 农村社区发展推动农民权益保护的政治绩效评价指标体系

现阶段,我国农民权益保护在农村社区建设和发展过程中的政治权益保护问题比较严重,存在诸多的农民政治权益缺失以及侵犯农民政治权益的问题,具体包含了农民平等权的缺失,农村基层民主的虚位,村民自治中的问题,农民的政治管理权利、政治参与权利、政治自由权利、政治监督权利等受限的问题,农民严重缺乏利益代表与表达的问题,以及其他农民权益保护与新农村社区发展中的政治法律问题等^[5]。本指标体系首先通过政治压力子系统体现农村社区建设对农民政治权益保护的推动作用,以农村民主法制建设、基层民主机构配备、村民利益表

达机制和村务公开、透明、议事制度等方面来反映;其次通过政治状态子系统来反映农村社区发展推动农民政治权益保护的状态结果,体现为农民参与自身权益保护的认知、渠道、维权、结果等方面的一个直接状态;再次通过政治响应子系统对于财政在农村社区民主法制建设的支持力度及相对适应性,主要选取财政及法律工具作为调控农村民主法制建设的手段,用基层民主组织建设的投入、基层民主建设的法制化率来反映政府在投入和立法方面所作出的响应,用农村社区专项资金投入、农村社区建设资金来源的配给率、成立农村社区建设专项领导组织的普及率来反映政府从资金的来源及管理组织方面的响应,用农村社区建设专项资金占市财政的支出比例来反映政府在农村社区建设方面的投入力度(具体指标详见表 1)。

2. 农村社区发展推动农民权益保护的经济绩效评价指标体系

农村社区建设的根本所在和生命力所在是发展农村经济、提高农民生活质量。农村社区的经济的发展可以促进社会主义新农村建设的深入推进,使农民的生活更宽裕,便利社区居民生活,为农村地区的整体发展提供坚实的经济支持和物质保证。我国农村社区建设的初衷就是改变农村的落后面貌,稳步提高农民的收入,缩小城乡之间、工农之间的物质生活与精神生活方面的差距^[5]。因此,如何发展社区经济,增加农村社区居民的收入,提高他们的物质文化水平是社区建设与发展的重中之重^[1]。经济压力子系统体现的是农村社区经济建设对农民经济权益保护的推动作用。一般从农业生产基础设施配备投入、农业科技、农村经济组织、农村金融等方面来综合反映农村社区建设对农民经济权益保护的推动能力。经济状态子系统反映了在农村社区经济建设的压力下,农民经济权益保护所呈现的状态。主要通过农民收入的增长,农业产业、城乡收入比,收入增长的抵消因素,农业生产的资金缺口的解决等方面来反映农村社区建设对农民经济权益保护的绩效结果。一般来说,政府调控经济的手段包括财政、税收、金融等,经济响应子系统主要选取科技进步对农村社区农业增长的贡献率来反映政府在农业科技投入方面的水平,用社区粮食综合生产能力、农村社区基础设施建设占市财政支出比例、农村社区农业补贴总额反映政府在农村社区建设方面的投入力度(具体指标详见表 2)。

表1 农村社区发展推动农民权益保护的政治绩效评价指标体系

总目标层	具体目标层	系统层	要素层	指标层
农村社区建设对农民权益保护的总体影响(体现为农村社区全面小康实现程度)	农村社区建设对农民权益保护的影响(侧重于农村村民社区民主法制的实现程度)	1. 政治压力子系统	1. 农村社区建设对农民政治权益保护的推动作用	社区建设规划制定的投入/万元 民主议事制度的普及率/% 农村社区建设相关政策宣传会议的召开次数/次 农村社区普法宣传活动的开展次数/次 社区法律援助机构的规模/人 社区矛盾纠纷处理组织的规模/人 村民自治组织的个数/个 基层民主组织日常规范的制度化率/% 社区公益事务“一事一议”制度的普及率/% 基层组织的规模/人 基层组织例会次数/(次/周) 基层组织干部的出勤率/% 基层组织干部参与培训的次数/次 村务公开次数/次
		2. 政治状态子系统	2. 农民政治权益保护的状态	农民对新农村社区建设政策的知晓率/% 农民意见建议表达渠道个数/个 农民对其利益维护的申述率、上访率/% 农民当选人大代表率/% 矛盾纠纷的解决率/%
		3. 政治响应子系统	3. 促进农民政治权益保护的政策措施	农村社区建设专项资金投入额/万元 基层民主组织建设的投入/万元 基层民主组织建设的法制化率/% 社区建设资金来源的配给比例/% 成立农村社区建设专项领导组织的普及率/% 农村社区建设专项资金占市财政的支出比例/%

表2 农村社区发展推动农民权益保护的经济绩效评价指标体系

总目标层	具体目标层	系统层	要素层	指标层
农村社区建设对农民权益保护的总体影响(体现为农村社区全面小康实现程度)	农村社区建设对农民经济权益保护的影响(侧重于农村社区经济发展实现程度)	1. 经济压力子系统	1. 农村社区建设对农民经济权益保护的推动作用	农业生产基础设施投入资金/万元 农民外出就业指导、服务、培训次数/(次/年) 农业技术推广活动次数/(次/年) 各种农业补贴政策宣传活动次数/次 社区农民合作经济组织的个数/个 社区农民合作经济组织的规模/人 社区农民接受转岗专业培训的人数/人 农作物主导品种和主推技术的入户率/% 社区耕地总面积/hm ² 农村社区粮食播种面积/hm ² 农村社区粮食平均单产/(kg/667 m ²) 乡镇企业个数/个 农产品加工转化率/% 农作物的良种率/% 农民耕种收综合机械化水平/% 农村社区提供农业生产的小额贷款机构数/个
		2. 经济状态子系统	2. 农民经济权益保护的状态	农村社区人均GDP/元 社区农民人均纯收入/元 社区农业成本的增长率/% 农村社区人均拥有耕地/hm ² 城乡人均收入比(以农村社区为100)/% 社区劳动力转移就业人数/人 农民获得小额贷款的金额/万元 接受政府农业补贴的农民人数/人
		3. 经济响应子系统	3. 促进农村社区经济发展的政策措施	农村社区农业生产补贴总额/万元 科技进步对农村社区农业增长的贡献率/% 社区粮食综合生产率/% 农业生产基础设施建设支出占市财政支出比例/%

3. 农村社区发展推动农民权益保护的文化绩效评价指标体系

农村社区文化由一系列基本要素组成,这些文化为农村社区内的所有成员共同拥有,同时又制约着人们的思考方式和行为方式^[3]。宣传并弘扬农村优秀传统文化,开展富有特色的文化活动,以传统文化为纽带并通过社区的道德约束和纪律约束^[11],引导居民树立正确的人生观、价值观、世界观,这也是社区文化功能的具体要求^[1,12]。文化压力子系统主要表现为农村社区建设对农民文化权益保护的推动作用。可以通过开展的各类培训、农村教育进展、文娱活动的开展等方面来体现农村社区建设推动农民文化权益保护的能力。文化状态子系统直接反映了在文化压力系统的作用下,农民文化权益保护的绩效结果。文化响应子系统则反映了政府在推动新农村社区建设中推动农民文化权益保护的具体措施,体现一定的力度和水平(具体指标详见表 3)。

4. 农村社区发展推动农民权益保护的社会绩效评价指标体系

农村地区公共管理与公共服务的功能应该由农村社区逐渐承接^[1],由社区协助政府开展基层管理和服务工作,建立起政府行政管理和社区自我管理的有效衔接、政府依法行政和村民依法自主自治良性互动的农村基层社会管理体制^[13]。随着国家在广大农村地区逐步建立社会福利网络,农村社区必然成为社会福利和保障制度的实施平台^[14]。社会压力子系统直接体现了农村社区建设在推动农村公共事

业方面的推动作用,相关指标反映了农村社区建设在推动农村公共事业方面的能力^[15]。社会状态子系统侧重于反映农民生活质量提高的程度,选取了与农民生活质量状态高度相关的政府投入配备指标来阐述本系统。社会响应子系统选取直接影响农民生活质量程度的医疗卫生、社会保障文娱基础等方面的指标以反映政府在农村社区建设中农民生活质量提高方面的关注和投入力度(具体指标详见表 4)。

5. 农村社区发展推动农民权益保护的生态绩效评价指标体系

生态环境不仅是农村生活的装饰,更能成为农民收入增长的重要途径。农村社区责无旁贷地承担起生态维护的功能^[2,16],理想状态的农村社区生态建设应以社区自身的人力、物力、财力投入生态维护与利用当中,合理规划生态环境的利用和保护,同时吸引外界社会因素的参加,在农民创收的同时,保护好农村生态的平衡和环境的舒适^[17]。在生态压力子系统中,农村社区建设对农民生态方面的压力一般包括两方面,一是对农村社区环境的保护和改进方面,选取社区生态建设的优质指标来反映;二是所带来的对农村环境的污染和破坏,选取代表社区生态恶化的指标来反映^[18]。生态状态子系统分别从绿化、水质、空气质量、污水处理等方面来反映农村社区中农民生态权益保护的状态^[19]。生态响应子系统主要表现为对社区生态建设的改进和补偿措施,反映了政府对于农村社区环境整治的能力和水平(具体指标详见表 5)。

表 3 农村社区发展推动农民权益保护的文化绩效评价指标体系

总目标层	具体目标层	系统层	要素层	指标层
农村社区建设对农民权益保护的总体影响(体现为农村社区全面小康实现程度)	农村社区建设对农民文化权益保护的影响(侧重于社区农民人口素质的实现程度)	1. 文化压力子系统	1. 农村社区建设对农民文化权益保护的推动作用	开展农业科技推广培训次数/次 开展农业实用人才培训的次数/次 开展农民转岗转业培训的次数/次 科技书屋普及率/% “三下乡”活动的开展次数/(次/年) 农村义务教育“两免一补”政策的普及率/%
		2. 文化状态子系统	2. 农民文化权益保护的状态	农民接受科技培训的人数/人 农民接受实用人才培训的人数/人 农民接受转岗转业培训的人数/人 农民每周去科技书屋的次数/次 村民对“三下乡”文娱活动的参与率/%
		3. 文化响应子系统	3. 促进农民文化权益保护的政策措施	促进“三下乡”活动经费投入/万元 安排用于义务教育的资金/万元 农业技术推广体系建设的专项资金投入/万元 农村社区文化基础设施建设支出占市财政支出的比例/%

表 4 农村社区发展推动农民权益保护的社会绩效评价指标体系

总目标层	具体目标层	系统层	要素层	指标层
农村社区建设对农民权益保护的总体影响(体现为农村社区全面小康实现程度)	农村社区建设对农民权益保护的影响(侧重于农村村民生活质量的实现程度)	1. 社会压力子系统	1. 农村社区建设对农民社会权益保护的推动作用	新型农村合作医疗制度的普及率/% 农村社区卫生院医疗设备投入额/万元 农村社区卫生院医务人员配备/人 农村社区卫生院最大可接待病人数/人 农村公路建设里程/km 农村电网改造率/%
		2. 社会状态子系统	2. 农民社会权益保护的状态	社区农民恩格尔系数/% 社区贫困农民救济数/人 城乡每百人病床数比/% 农村电视覆盖率/% 农村电话普及数/户 农村人均住房面积/m ² 农村社会养老保险覆盖率/% 接受最低生活保障的农民人数/人 农民接受转移支付的人数/人
		3. 社会响应子系统	3. 促进农民社会权益保护的政策措施	农村卫生支出占市财政支出比例/% 农村社保补助支出占市财政的支出比例/% 农村社会保障支出占市财政支出的比例/% 对农民转移支付支出占市财政支出比例/%

表 5 农村社区发展推动农民权益保护的生态绩效评价指标体系

总目标层	具体目标层	系统层	要素层	指标层
农村社区建设对农民权益保护的总体影响(体现为农村社区全面小康实现程度)	农村社区建设对农民生态权益保护的影响(侧重于农村社区资源环境的实现程度)	1. 生态压力子系统	1. 农村社区建设对农民生态权益保护的推动作用	社区绿化覆盖率/% 社区农业企业废水排放达标率/% 社区农业企业二氧化硫排放量/t 社区固体废弃物综合利用率/% 单位耕地面积化肥施用量/(kg/hm ²) 单位耕地农药施用量/(kg/hm ²) 水土流失率/%
		2. 生态状态子系统	2. 农民生态权益保护的状态	人均公共绿地面积/m ² 社区空气质量良好天数比例/% 农村人口饮用水源水质达标率/% 社区污水、垃圾处理率/% 农村每百人垃圾池数/个
		3. 生态响应子系统	3. 促进农民生态权益保护的政策措施	农村环境整治投入/万元 农村环境建设法制化率/% 水土流失治理面积/hm ² 农村循环环保农业投资占市财政比例/%

四、讨论及建议

上述笔者运用 PSR 模型所构建的农村社区发展推动农民权益保护的绩效评价指标体系反映了政府及相关决策部门的决策需要,具有“天然”的应用基础和广泛的适用、推广价值。但是,由于该指标体系涉及内容广、数量多,且多数指标存在于社区农民自身的感知或前期行为,致使其准确性和完整性都可能会最终影响到计算的综合评价指数的真实性。加之,农村社区建设绩效评价受到农村社区发展环境、数据质量控制等多种因素的影响,政府在实际选用农村社区发展推动农民权益保护的绩效评价指标

的过程中,需要根据这些因素的特点和变化加以适当的调整和修正。因此,针对农村社区建设推动农民权益保护复合系统的复杂性及其绩效评价指标体系数据循环完善的必要性,本研究认为在运用农村社区发展推动农民权益保护指标体系的过程中应注意以下几个方面:

(1)注重指标体系运用方法的定量与定性相结合。建议采用德尔菲法与层次分析法相结合:首先通过领域专家意见的客观判断将第一层次的元素的重要性进行两两比较,构造判断矩阵,并对矩阵进行分析,找出第一层指标权重,通过归一化处理,得到各指标的权重系数;其次进行一次性检验,确定判

断矩阵是否具有满意的一致性;再次对矩阵进行运算,得到余下几层的指标组合权重;最后计算各项指标的综合评分指数。该方法弥补了单一定性所缺乏的客观性以及单一定量所缺乏的合理性,能使最终计算的综合评分指数更具公平性与合理性。

(2)鼓励指标体系在农村社区建设的规划制定时早期介入。将农村社区总体规划与后期以基于农民权益保护的社区管理紧密结合,使农村社区经济效益、生态效益及社会效益的和谐统一,真正实现农村社区发展与农民权益保护的可持续性。农村社区建设是社会主义新农村建设的重要内容,但对于目前这样一个经济转轨与社会结构转型交织的特殊历史时期,既要大力发展农村社区组织,又要对农村社区相关管理进行强化和控制,比如由于一些农民素质相对低下等诸多现实性问题的存在,农村社区容易出现个别精英主义,歪曲民主,重视短期效益。因此,农村社区建设应明确以经济效益、社会效益、生态效益统筹协调发展的目标,以避免权力被异化而偏离农民合法权益保护的初衷。

(3)建议管理部门他评与自我评价同时进行。这将有利于促成建立有效的农村社区建设的工作激励、考核机制,从而形成新农村社区建设的长效机制。新农村社区建设需要各个方面的广泛参与和各部门的配合协作,可以成立一个由各部门参加的农村社区建设委员会,统筹社区建设的指导工作,各部门必须根据自身的工作职责,围绕新农村社区建设的目标,在社区规划、资金、产业、基础设施、要素配置等方面协调配合,采取必要的一系列扶持政策工作。在工作中需要以社区农民权益保护为服务宗旨,明确职责、调整关系、运用行之有效的政策措施切实解决好新农村社区建设中农民权益保护的问题。并对照相关指标,将农民群众满不满意、答不答应、高不高兴作为判断工作成败的根本标准,让广大农民认可、放心、高兴、满意。

(4)成立第三方评价机构,并确立其地位和作用。推动第三方评估进入到社区建设,可以进一步推动建立农村社区农民权益保护绩效评价的民主监督机制,强化其治理的透明性。使得新农村社区在推动农民权益保护绩效评价管理的内容具体化、程序规范化、评价真实化,又能够加强关系到农民切身利益的相关绩效评价考核决策的做出是具有合法性、合理性和可操作性的。同时改革地方政府考核

任用机制,将“在哪些方面对于农民权益保护的推动,成绩显著”着重作为其考核任用的指标之一,从而使之更加关注农民利益,真正为农民权益谋福利。

(5)提高指标数据质量。在实际考评操作过程中,由于隐瞒、篡改、欺骗、操作失误等各种因素,很可能导致我们最后收集的数据与其实际值之间有巨大的偏差,从而对最终绩效指标指数产生较大影响,而偏离实际绩效值。因此,应当注重提高指标数据对于所有利益相关者的价值,并寻求使用者的反馈信息,以进一步推进指标数据的实用性、准确性、可靠性,同时增强农民对于社区建设指标数据的可得性,提高指标数据的透明性,从而增强农村社区建设推动农民权益保护绩效信息的客观性、有效性。

参 考 文 献

- [1] 李长健. 农民权益保护视角下新农村社区发展法律问题之思考[J]. 政治与法律, 2010(1): 67-75.
- [2] 李长健, 伍文辉. 基于农民权益保护的社区发展权理论研究[J]. 法律科学-西北政法学院学报, 2006(6): 33-40.
- [3] 茆英娥. 地方政府一般预算绩效评价指标体系的构建[J]. 财经论丛, 2007(5): 31-36.
- [4] 柴振国, 潘静. 土地承包经营权出资中农民权益保护研究[J]. 河北法学, 2009, 27(9): 40-47.
- [5] 李长健. 农民权益保护视角下新农村社区发展法律问题之思考[J]. 政治与法律, 2010(1): 67-75.
- [6] 张旭光. 社区矫正框架下的农村社区建设刍议[J]. 农学学报, 2012(9): 73-78.
- [7] 张君. 关于新型农村社区建设效果的调查分析——以新乡市祥和新村为例[J]. 四川行政学院学报, 2011(4): 101-104.
- [8] 李小伟. 由政府主导到政府引导: 农村社区建设的路径选择[J]. 社会科学家, 2010(9): 60-63.
- [9] 蔡永红, 林崇德. 绩效评估研究的现状及其反思[J]. 北京师范大学学报: 人文社会科学版, 2001(4): 119-126.
- [10] 殷克东, 赵昕, 薛俊波. 基于 PSR 模型的可持续发展研究[J]. 软科学, 2002(5): 62-66.
- [11] 程克群, 孟令杰. 农民专业合作社绩效评价指标体系的构建[J]. 经济问题探索, 2011(3): 70-75.
- [12] 刘勇. 农村公共投资绩效评价的制约因素及完善措施[J]. 财政监督, 2012(21): 49-52.
- [13] 王俊霞, 王静. 农村公共产品供给绩效评价指标体系的构建与实证性检验[J]. 当代经济科学, 2008(2): 18-24.
- [14] 吴建南, 章磊, 阎波, 等. 公共项目绩效评价指标体系设计研究——基于多维要素框架的应用[J]. 项目管理技术, 2009(4): 13-17.

- [15] 王芳. 社区卫生服务绩效评价指标体系研究[D]. 华中科技大学同济医学院, 2006.
- [16] 焦德武. 公共文化服务体系的绩效评价[J]. 安徽农业大学学报: 社会科学版, 2011, 20(1): 47-52.
- [17] 谢花林, 李波. 城市生态安全评价指标体系与评价方法研究[J]. 北京师范大学学报: 自然科学版, 2004(5): 705-710.
- [18] 曾五一, 张建华. 国外环境统计研究状况及其对我国的启示[J]. 东南学术, 2001(4): 47-54.
- [19] 中国环境监测总站. 中国生态环境质量评价研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2004: 2-5.

The Research on Rural Community Development to Promote Farmer Rights and Interests Protection Performance Evaluation System

—— Based on The Construction of PSR Model Analysis

LI Ling-ling¹, LI Chang-jian²

(1. College of Economics and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070;

2. College of Humanities and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract The existing research on rural community construction and development performance evaluation peculiarly attaches importance to evaluation of the result of the performance but overlooks the evaluation of the performance itself. Taking the farmer rights and interests protection as the rural community development's starting point, this paper constructs an index system to evaluate how rural community development promotes farmer rights and interests protection from five perspectives namely politics, economy, culture, society and ecology based on PSR model and the synthetic features. It further puts forward some relevant countermeasures to perfect from five perspectives, namely the early integration of community development, the self-evaluation of supervision, the status and function of the other evaluation institute, the quality of the index and the accessibility of index to farmers. This index system can dynamically reflect the performance results and additionally the performance behavior in how the rural community development promotes farmer rights and interests protection.

Key words rural community development; farmer rights and interests protection; PSR model; performance evaluation system; performance behavior

(责任编辑:刘少雷)