

社会主义 新农村建设评价指标体系研究

□李立清 李明贤

(湖南农业大学 经济学院,湖南 长沙 410128)

本文以解决新农村建设评价指标体系量化问题为基本任务,概括了国内包括重庆市“简便实用型”、北京市房山区“新农村数字化模型”、江苏省兴化市戴南镇和南京市江宁区、湖南湘西自治州等地方政府社会主义新农村建设评价指标体系的基本特征,总结了新农村建设评价指标体系应当遵循以人为本、科学评价、简便可行、系统性、可比性和导向性等六大基本原则。文章采用 AHP 方法,从生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁和管理民主等五个方面,构建了一个包含 50 个二级评价指标的社会主义新农村建设评价指标体系,并提出了运用这一评价指标体系的对策措施。

关键词:新农村;评价实践;指标体系;评价原则

中图分类号:F320.1 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2007)01—0045—06

一、引言

构建社会主义新农村建设的评价指标体系,是指在综合分析的基础上,运用一定的原则和标准,对新农村建设的进展情况做出评估和判断。建立起一套功能完善、科学合理、操作简便的评价指标体系,对指导社会主义新农村建设,充分发挥广大人民群众积极性和主动性,具有重要意义:首先,指标体系是对社会主义新农村建设概貌的直观描述,把抽象的目标具体化,给新农村未来景象绘制蓝图,使建设者有明确的方向和奋斗目标。其次,有利于各地政府按照中央的精神,因地制宜、分类指导、稳妥推进社会主义新农村建设。指标评价体系可以按最终评价分值对现有农村状况进行定级,从而科学地度量新农村建设的进展程度,准确了解和把握实际进程中的各方面情况,有利于协调发展过程中的各方面关系,为分类指导各地社会主义新农村建设进程提供量化管理依据^[1]。再次,指标体系可以有针对性地加强对各地建设新农村的具体指导作用。利用评价指标体系对不同地区进行监测评价对比,可以找出建设新农村进程中的薄弱环节及存在的问题和不足,明确现实工作的重点、难点及努力方向,从而为制定有关决策措施提供科学依据。第四,指标体系还可以对新农村建设前景进行预测分析。通过对新农村建设的动态跟踪与评估,可以定期向群众公布新农村建设的进展情况,使广大人民群众明确主攻方向,增强建设社会主义新农村的信心和决心,推动新农村建设健康发展^[2]。

目前,为扎实做好社会主义新农村建设工作,各地正纷纷将新农村建设的“20 字方针”转化成操作性强的量化指标体系,把新农村建设的总体目标进行细化、量化和标准化。但从实践来看,各地在量化指标制定过程中也出现了许多问题,甚至发生一些脱离实际盲目攀比、损害农民利益的情况。因此,如

何科学地构建新农村量化指标体系,已经成为理论界和各地政府面临的一项重要课题和艰巨任务。

二、构建社会主义新农村评价指标体系实践述评

社会主义新农村评价指标属于典型的社会指标范畴。目前理论界一般认同 Kenneth Land 对“社会指标”的概念表述,即“社会指标是测度不同群体间的社会状况及长期社会变迁的各项资料”^[3]。但是,对社会指标的研究缺乏系统的理论基础和足够的数据信息,社会统计调查也是一个实际的困难,因此研究工作一直难以取得重大突破。对社会指标的理论研究大多停留于对那些不易于进行定量测量的领域内,而关于社会因素对社会活动的定量影响分析,长期以来一直是一个很困难的问题。在中央提出建设社会主义新农村之后,不少地方政府即着手开展新农村建设评价指标体系研究,比较典型的评价指标体系包括重庆市、北京市房山区、江苏省部分城市等。

重庆市推出简便实用型的新农村建设量化指标。中央提出新农村建设“20字方针”涵盖的内容十分广泛,几乎包括了农村物质文明和精神文明各个主要领域。重庆市从本地实际出发,对新农村建设内容进行细化和量化后,分别就产业发展、生产条件、农民收入、人居环境、农民素质、农村道路、社会事业、农村社保、文明风尚和民主政治等10个方面提出了新农村建设具体量化指标,并提出新农村建设的五项原则、五大任务、五新目标、建设内容和保障措施。通过公布“新农村建设10条量化指标”,有利于将新农村建设落实到一个可操作的层面上,首批启动的100个新农村建设示范村将在3年内实现上述目标。

北京市房山区强调新农村创建的重要性,建立了新农村建设创评体系。该体系包括农民住房、主导产业、劳动力就业率、医疗参合率、农户购物环境和文化大院建设等26项内容,并分为“初级”、“中级”、“较高级”和“高级”共四个等级。北京房山区新农村建设办公室充分结合区县功能定位,制定出一个比较完善的新农村数字化模型。按照这一模型,房山已将全区分成了环境整治型、产业支撑型和整体改造型三大类型。据悉,房山区的目标是,力争在5年之内,让全区463个行政村全部达到初级以上标准,其中有100个村达到较高级或高级标准,成为名副其实的新农村。

江苏省兴化市与江苏省发改委宏观经济研究院联合制定的戴南镇社会主义新农村建设近期量化指标体系,经专家组论证通过后成为全省镇级新农村建设评价指标体系的范本。该指标体系涵盖新农村建设“20字方针”的五个方面,包括粮食自给率、农业科技进步贡献率、农村小城镇人口比重、农村居民人均可支配收入、农村居民恩格尔系数、农村生活用汽车拥有率、农村合作医疗覆盖率、农村养老保险覆盖率等24项具体指标,并制定了每一项指标的量化考核实现目标分值与序时进度。南京市浦口区出台了25条新农村建设详细标准,要求农村经济结构要逐步趋向合理,从事二、三产业人员比重超过75%。群众社会治安满意和基本满意率要达到95%以上,村庄建设须有详细规划,无违章搭建、乱建,村人畜生活要分离等。南京市新农村建设定量化标准注重可操作性。

湖南湘西自治州统计局制定了“湘西州社会主义新农村建设综合考评量化统计指标体系”。该体系共设计了量化指标62个,其中:“生产发展”10个指标、“生活宽裕”20个指标、“乡风文明”15个指标、“村容整洁”10个指标、“管理民主”7个指标,涵盖了农村的经济、政治、文化、社会 and 党的建设各个方面,这套评价指标具有明显的广泛性特征。湖南省还从加强新农村建设评价统计基础工作入手,湖南省统计局要求各地统计部门改革现有的统计指标体系,把明确的社会主义新农村建设量化指标纳入统计范畴,建立统计报表。特别是在制定社会主义新农村建设综合考评统计指标体系中,湖南省统计局除了增

加农业综合开发、农田水利建设、科技兴农、农村综合改革、农产品质量安全体系、自然灾害预警预报体系、动植物防疫体系的统计指标之外,还加强了对农村民主政治建设、文明家庭、文明村组、文明村镇创建活动情况的民意调查,极大地丰富了农村社会统计内容,规范了新农村建设评价指标计量方法。

三、指标体系应遵循的基本原则

社会主义新农村评价指标体系包括两个方面主要内容:一是依据正确的指标选取原则科学地筛选指标。二是合理确定各项评价指标的权重。在此基础上构建新农村建设评价模型,进行新农村建设水平综合评分。评价指标体系应遵循的基本原则包括:

(一)以人为本原则

建设社会主义新农村是新时期“三农”工作中科学发展观的集中体现,建设的最终目标在于促进城乡居民和谐发展,特别是广大农民的根本发展。因此,评价指标的设定应能在真实、准确反映当地新农村建设基本情况的同时,突出反映人的全面发展。指标体系应充分体现农村居民生活水平与生活质量的提高、人口素质的改善。要反映农民群众比较关心和比较重视的一些内容,如农村社会保障水平、农民增收、生活改善、教育与培训、文化建设、医疗卫生水平的提高、居住环境的改善等一些指标。以充分体现农民群众的发展意愿和人的全面发展。

(二)科学评价的原则

所谓科学评价原则指的是客观、准确、全面反映被评价对象的本质特征。科学评价原则包含三个方面的内涵:一是评价指标内容的科学性,评价指标的内容应是对被评价对象的客观反映和抽象,我们所评价的每个指标均要对其内涵有一定程度的理解,评价指标本身也应有明确的内涵,在对其进行评估时,其口径范围和计算方法均应有明确的规定。二是由评价指标所构成的指标体系,应能客观地体现评价的目的。三是由评价指标所构成的评价指标体系,其构建方法具有科学性,换句话说就是,评价指标体系构建有其内在的规定性,任一事物的存在和发展都是有其根据以及大致的模式。

(三)简便可行的原则

在确定新农村建设指标体系时,要从各地农村经济社会和自然条件的具体实际出发,尽量简明扼要,既便于基层干部实际操作,又方便于各级政府进行宏观指导。大部分指标要能够从政府统计部门的统计资料中获得,或从公开信息及其转换结果中获得,个别指标可从有关主管部门的统计资料中获取。社会主义新农村,涵盖内容丰富,涉及方方面面,为此,在确保整个指标体系科学客观的基础上,评价指标的选取必须力求简便实用,并且在保证具有基本同等代表性的前提下,尽可能选取数据采集方便、来源可靠的指标。

(四)系统性原则

“新农村”是一个综合概念,为此,选取的各个评价指标要力求构成一个有机的整体,在综合比较权衡中,指标体系的制定必须能够系统地反映新农村建设的基本内涵和要求,反映出新农村的主要特征和整体状况。在构建具体的评价指标体系时,要用整体眼光,整体把握,综合采用各种方法予以解剖和重组构建,使得最终所构建的评价指标体系能全面地反映被评价对象的相关信息。既要科学、完整,又不能过于繁琐;既要使指标能够比较全面地涵盖新农村建设基本情况,又要抓住新农村建设的本质特征,以突出重点方面。因此,指标设置的涵盖面不能过窄,指标内容不能过少,但也不是越多越好,关键是要

抓住新农村建设的实质内容加以反映。

(五)可比性原则

指标体系的构建必须在全面系统地反映新农村建设基本情况的基础上,适当反映各地在推进新农村建设中具有的特色。由于各地农村的自然环境与经济社会发展水平千差万别,新农村建设指标体系的制定不能千篇一律,应尽力反映一些具有地方特色的指标。与此同时,可比性原则还要求所选用的各项指标要具有相互独立性,同一层次上的指标之间必须相互独立,避免交叉重叠,否则就无法比较。评价指标既要充分体现当时当地的实际需要与客观条件,又要对未来的近期发展有所预见而力求保持一定的连续性。在建立指标体系时要尽可能采用国内通用的、普遍认可的指标。指标设置尽量符合统计制度的标准要求,方法统一,口径一致,计量单位规范,以达到不同年份不同阶段的动态可比性。

(六)导向性原则

对新农村建设进行评价的目的,不单单在于评价目前各地新农村建设“达标”程度的高低与否,更主要的还在于“引导、帮助被评价对象实现其战略目标以及检验其战略目标实现的程度”。社会主义新农村作为我国现代化建设进程中的一种农村社会状态,不是孤立存在和静止不动的,因此,在确立各项评价指标时,既要能综合地反映出比原有水平的明显进步与全面发展,又要保证与全面小康社会及现代化目标的衔接性和连贯性,用发展的眼光看待问题,使之成为一个动态评价系统,从而更好地引导群众积极投身于新农村的建设中。导向性原则还要求在指标体系中突出重点。建设社会主义新农村,作为一个社会历史范畴,是以一定的社会物质条件为基础的,是社会生产力发展的必然结果。在选取评价指标及权数确定时,必须把统筹城乡经济发展、发展农村生产力、增加农民收入作为重点,以尽量体现生产力标准和科学发展观要求。

四、建设社会主义新农村评价指标体系

社会主义新农村建设是一项伟大的系统工程,必须立足长远发展,从根本上推动“三农”工作。根据新农村评价指标体系应遵循的基本原则,我们采用 AHP 方法,主要从生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁和管理民主等五个大的方面,构建社会主义新农村建设评价指标体系一级指标,并共设置 50 个二级评价指标,详见表 1。

(一)生产发展

生产发展类指标紧紧围绕增强农业综合生产能力这个根本目标,主要从生产要素投入、体制机制创新、确保农业生产者权益等方面设置指标,突出新农村建设对发展农业生产的保障作用。生产发展类指标共设置 11 项评价指标,既包括体现扩大农业生产投入要素、提高人力资源水平、加强农业生产信贷等投入指标,也包括农业主导产品商品率、农业全要素生产率等产出指标。

(二)生活宽裕

指标体系反映了落实各项扶农政策,扩大农村公共服务,促进农民持续增收的客观要求,主要包括农民增收、消费结构改善、生活水平提高、享受教育、合作医疗和社会保障等公共服务,加强政府对农村自来水、道路、供电等基础设施建设,以及消除农村贫困、提高村民居住质量等共 14 项评价指标。

(三)乡风文明

乡风文明类指标着重于考察发展农村文化事业,弘扬地方纯朴民俗,促进乡风文明建设情况,共计

设置 10 项评价指标。从发展农村文化事业方面衡量,主要有电视机普及率、有线电视到村率、每百户农

表 1 社会主义新农村建设评价指标体系

目标分类	基本要求	序号	主要指标
生产发展类	机制灵活制度创新 增大投入突出重点 综合生产能力明显提高	1	土地承包经营权稳定率
		2	农户参加合作经济组织率
		3	劳动力平均受教育程度
		4	经济活动人口向非农业转移率
		5	农业生产用地面积保持率
		6	农业土地规模经营率
		7	年新增固定资产投资增长率
		8	农业全要素生产率
		9	农业主导产品率
		10	生产资料价格与农产品价格的比率
		11	小额信贷农户覆盖率
生活宽裕类	落实各项扶农政策 扩大农村公共服务 促进农民持续增收	12	“两免三补”和农民帮扶减负政策落实率
		13	已通公路行政村比重
		14	村级道路硬化率
		15	已通电话行政村比重
		16	村民使用自来水比重
		17	钢筋砖木结构住房比重
		18	义务教育普及率
		19	新型合作医疗保险参保率
		20	养老保险覆盖率
		21	享受社会五保人口比重
		22	贫困人口脱贫人数
		23	人均纯收入
		24	基尼系数
		25	恩格尔系数
乡风文明类	发展农村文化事业 弘扬地方纯朴民俗 促进乡风文明建设	26	电视机普及率
		27	有线电视到村率
		28	每百户农民彩色电视机拥有量
		29	村民文化活动室建设达标率
		30	农村健康文化艺术团队建设个数
		31	优秀村规民约建设推广率
		32	农民文化教育与科技培训率
		33	计划生育家庭奖励率
		34	群体性上访案件控制下降率
		35	万人刑事案件立案数
村容整洁类	发展农村卫生事业 加强建设规划管理 美化农村村容村貌	36	人口平均预期寿命
		37	人畜共饮混居治理达标率
		38	农民家庭卫生厕所普及率
		39	村内公共厕所建设
		40	建设规划率
		41	200 人以上农村居民点建设率
		42	规划执行率
		43	清洁能源使用率
管理民主类	完善村民自治制度 加强农村基层党建 推动管理民主建设	44	村级垃圾站建设
		45	村委会选举制度落实率
		46	村民会议和“一事一议”制度落实率
		47	村民自治章程和村规民约建设
		48	村级财务和集体经济组织财务公开
		49	新增村级债务控制率
		50	党支部建设合格率

民彩色电视机拥有量、村民文化活动室建设达标率、农村健康文化艺术团队建设个数等 5 项指标；在弘扬地方纯朴民俗方面，主要有优秀村规民约建设推广率 1 项指标；在促进乡风文明建设方面，包括有农民文化教育与科技培训率、计划生育家庭奖励率、群体性上访案件控制下降率、万人刑事案件立案数等 4 项指标。

(四)村容整洁

我们把发展农村卫生事业，加强农村建设规划管理，作为实现农村村容村貌美化的基本措施，纳入村容整洁管理范畴，共设置村容整洁类评价指标 9 项，具体包括人口平均预期寿命、人畜共饮混居治理达标率、农民家庭卫生厕所普及率、村内公共厕所建设、建设规划率、200 人以上农村居民点建设率、规划执行率、清洁能源使用率、村级垃圾站建设等。

(五)管理民主

社会主义新农村建设评价指标体系与农村小康社会评价指标体

系、城乡居民生活质量评价指标体系的突出差异,就在于把“管理民主”纳入了评价指标的重要内容之中。管理民主类指标主要反映新农村建设中完善村民自治制度、加强农村基层党建、推动管理民主建设的情况,共设置有村委会选举制度落实率、村民会议和“一事一议”制度落实率、村民自治章程和村规民约建设、村级财务和集体经济组织财务公开、新增村级债务控制率、党支部建设合格率等6项评价指标。

五、社会主义新农村建设评价指标体系应用对策

当社会主义新农村建设评价指标体系中的各项指标确定以后,必须对各项具体指标赋权,并在进行同度量处理之后,再运用AHP常用的综合计分方法确定最后评价价值(即将各项指标的标准化终值进行加总)。采用AHP方法构建综合评价指标体系时,赋权方法较多,各地可根据实际情况采用不同的赋权方法。在基本完成新农村评价指标体系之后,必须继续做好如下工作,方可顺利应用评价指标体系。

一是科学合理地确定各项评价指标的目标值,以利于正确引导新农村建设进程,既不落后,也不冒进。指标体系建立后,接下来的工作就是确定各个指标在某个时期的临界值(或称目标值)。临界值的确定,可根据指标自身历史数据变动的特点、规律和可能性边界,并综合分析及相关指标的关系,也可参照各地《国民经济与社会发展“十一五”规划》中的标准数量界限。但是,新农村建设是一项庞大复杂的社会系统工程,任何的量化指标只能表现新农村建设在某一个方面的发展水平和发展状态,不能反映新农村建设的全部内涵。因此,新农村建设一定要防止一切形式主义的人为达标活动,杜绝拿统一的标准生搬硬套的做法。只有这样,才能真正发挥出评价指标体系对新农村建设的正确导向作用,推动新农村建设向着科学、有效的方向发展,从而避免把新农村建设狭隘地等同于村庄规划等表面化、简单化、运动化的形式主义做法。

二是建立县级以上评价标准实施体系。新农村建设的评价指标体系一旦建立,就应纳入各级党委、政府的施政理念,特别是应作为县级政府考核乡镇政府工作的重要依据。有了评价指标体系,确定了各指标的标准值后,就可在填报报告期实际观察值的基础上,通过采取综合指数等方法,定期不定期地对各地新农村建设进展情况进行测算,找出存在的主要问题和薄弱环节,明确今后的努力方向。各地要随时根据评价结果调整工作重点,把握主攻方向,保证新农村建设稳步健康有序地发展。

三是坚持尊重农民意愿,实行分类指导、稳步推进。县乡政府要根据当地新农村建设实际情况,准确把握群众对新农村建设的迫切要求。政府要在充分利用评价结果的前提下,通过深入分析、集合各方面意见(特别是要尊重农民意愿),适时适地调整社会主义新农村发展的目标与规划,在坚持全面抓、长期抓的同时,中短期内既要照顾社会主义新农村建设的整体性,又要突出工作重点,不搞“胡子眉毛一把抓”,为在更长时期内全面健康地建设社会主义新农村打下一个扎实的基础。

参考文献:

- [1]陈锡文. 推进社会主义新农村建设[N]. 人民日报, 2005—11—04.
- [2]郑新立. 借鉴韩国“新村运动”经验,加快我国新农村建设[J]. 农村工作通讯, 2005, (9).
- [3]周长城等. 全面小康:生活质量与测量——国际视野下的生活质量指标[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2003.

(收稿日期 2006—06—29 责任编辑 赵爱清)