

郑华伟,周家俊,刘友兆. 利益相关者视角下农地整治项目绩效测度目标分析[J]. 江苏农业科学,2016,44(5):577-580.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.05.163

利益相关者视角下农地整治项目绩效测度目标分析

郑华伟^{1,2}, 周家俊¹, 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:测度目标是农地整治项目绩效测度体系运行的指南针,是开展农地整治项目绩效测度的重要基础。从农地整治项目利益相关者入手剖析农地整治项目绩效测度主体,探讨测度主体的价值观、测度主体对农地整治项目建设的利益诉求,根据价值观和利益诉求诊断农地整治项目绩效的测度目标,提供农村公共产品和农村公共服务,满足社会公共需求,维护社会公平公正,改善社会经济发展环境,提高农民生活水平。在农地整治项目绩效测度中需要以社会公众满意为准则,有效协调政府、项目区社会公众、周围社区对农地整治项目的建设要求,确定合理的农地整治项目绩效测度目标。

关键词:农地整治;项目绩效;利益相关者;测度目标;测度主体

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)05-0577-04

作为人类利用自然、改造自然的措施,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土地整治^[1]。长期以来,我国政府一直重视土地整治工作;随着土地整治工作的推进,土地整治内涵发生了变化,土地整治上升为国家层面的战略部署,成为保障国家粮食安全、促进新农

村建设和城乡统筹发展的重要平台和抓手。“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 1 107 万 hm²,规划新增耕地 267.13 万 hm²,安排整治资金 3 274 亿元^[2]。《全国土地整治规划(2011—2015 年)》明确提出“十二五”期间再建成 0.27 亿 hm² 旱涝保收的高标准基本农田,为了完成建设任务,“十二五”期间我国将投入 6 000 亿元新建高标准基本农田^[1]。但是在农地整治项目迅速增长的同时,农地整治项目实施过程中却出现了一些混乱现象,屡屡发生农地整治项目超概算,农地整治工程未能达到设计生产能力等^[1,3]。伴随着农地整治项目问题的逐渐暴露,社会各界日渐关注农地整治项目的绩效测度,提高了我国政府开展农地整治项目绩效测度工作的紧迫感^[3-4]。我国农地整治项目主要以中央政府、省级政府作为投资主体,实施过

收稿日期:2015-07-02

基金项目:国家自然科学基金(编号:71403130);江苏省高校哲学社会科学一般项目(编号:2014SJD073);江苏省国土资源科技项目(编号:201335);国家级大学生创新创业训练计划(编号:201510307082)。

作者简介:郑华伟(1985—),男,江苏淮安人,博士,讲师,硕士生导师,主要从事资源利用与乡村发展研究。E-mail:huaweizheng2008@163.com。

[8]高波,陈健,邹琳华. 区域房价差异、劳动力流动与产业升级[J]. 经济研究,2012(1):66-79.

[9]邢春冰,贾淑艳,李实. 教育回报率的地区差异及其对劳动力流动的影响[J]. 经济研究,2013(11):114-126.

[10]刘伟江,丁一,杨雪. 少数民族地区农村劳动力流动及其影响因素研究[J]. 人口学刊,2015,37(2):102-112.

[11]陈林,姚顺波. 退耕农户劳动力流动类型选择的影响因素分析[J]. 林业经济问题,2013,33(3):218-224.

[12]樊士德,沈坤荣. 中国劳动力流动的微观机制研究——基于传统与现代劳动力流动模型的建构[J]. 中国人口科学,2014(2):17-31,126.

[13]朱高儒,许学工. 渤海湾海岸带土地利用变化的社会经济关联因子分析[J]. 国土与自然资源研究,2013(5):37-40.

[14]姚远,丁建丽,赵振亮. 快速城市化背景下的乌鲁木齐市土地利用变化人文驱动力定量研究[J]. 干旱区资源与环境,2012,26(10):132-137.

[15]钟太洋,黄贤金,王柏源. 经济增长与建设用地扩张的脱钩分析[J]. 自然资源学报,2010,25(1):18-31.

[16]Wrbka T, Erb K H, Schulz N B, et al. Linking pattern and process in cultural landscapes: an empirical study based on spatially explicit in-

dicators[J]. Land Use Policy, 2004, 21(3):289-306.

[17]张成扬,赵智杰. 近 10 年黄河三角洲土地利用/覆盖时空变化特征与驱动因素定量分析[J]. 北京大学学报:自然科学版,2015,51(1):151-158.

[18]曾永年,马振玲,刘正春,等. 青海高原东部农业区建设用地扩张驱动力分析[J]. 干旱区资源与环境,2011,25(12):114-118.

[19]范润梅,苑京,王征南. 基于不同驱动因素的农村土地整治策略[J]. 农业经济,2015(8):96-98.

[20]吕晨光,杨继瑞,谢菁. 我国农村土地流转的动因分析及实践探索[J]. 经济体制改革,2013(6):73-77.

[21]张荣天,焦华富. 长江经济带城市土地利用效率格局演变及驱动机制研究[J]. 长江流域资源与环境,2015,24(3):387-394.

[22]陈仲常,马大来,王玲. 农民土地转出参与意愿的影响因素分析[J]. 重庆大学学报:社会科学版,2014,20(4):31-38.

[23]翟研宁,梁丹辉. 传统农区农户土地转出行为影响因素分析[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2013(3):78-83.

[24]许学强,朱剑如. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1997.

[25]薛薇. 基于 SPSS 的数据分析[M]. 3 版. 北京:中国人民大学出版社,2014.

程中呈现投资大、周期长的特征,项目建设、运行和后期管护的绩效如何直接关系到农地整治政策的成功与否。为了进一步提升我国农地整治项目投资的决策水平,成功实施农地整治政策,有效提高农地整治项目绩效水平,很有必要建立一套科学合理的农地整治项目绩效测度体系^[4]。农地整治项目绩效测度目标是农地整治项目绩效测度体系运行的指南针,它是开展农地整治项目绩效测度的重要基础^[5]。在农地整治项目绩效测度中,指标体系的构建是通过各种手段把农地整治项目绩效测度目标转化为需要完成的、可操作的、具体的指标或任务,如果没有明确的测度目标,农地整治项目绩效测度将会失去方向^[5]。因此,在开展农地整治项目绩效测度之前,很有必要剖析农地整治项目的建设目标,诊断农地整治项目绩效的测度目标。国外尚没有直接以“农地整治项目绩效测度”为题的研究文献,相关研究主要包括农地整治效益测度^[6-7]、农地整治生态环境影响测度^[8-9]、农地整治社会影响测度^[10-11]等。随着我国农地整治项目投资的不断增加,农地整治社会地位的逐步提高,农地整治项目绩效测度研究逐渐引起了政府部门和学术界的重视^[3-4,12-14]。总体来看,农地整治项目绩效测度研究处于起步阶段,有关农地整治项目绩效测度目标的分析鲜见报道。因此,本研究在选择农地整治项目绩效测度主体的基础上,探讨农地整治项目绩效测度主体的价值观,诊断农地整治项目绩效测度主体的利益诉求,进而剖析农地整治项目绩效测度目标,为提高农地整治项目投资决策和管理水平提供一定的参考依据。

1 农地整治项目绩效测度主体选择

伴随着所有权与经营权的分离,作为激励约束机制组成部分的绩效测度日益得到委托人(投资人)的重视,测度主体的界定是绩效测度主要研究内容之一,而利益相关者理论的出现使得绩效测度主体呈现出多元化的发展趋势^[15]。由于每个主体的利益诉求存在一定的差别,在追求个人利益最大化的情况下,很难得到一致的绩效测度结论。因此,在农地整治项目绩效测度中,需要结合农地整治项目的运作实践,有效选择农地整治项目绩效测度主体。对于农地整治项目而言,绩效测度主体是投入专用性资产,且无法转移其风险的契约主体^[5]。根据农地整治项目的组织过程,本研究将农地整治项目绩效测度主体界定为农地整治项目核心利益相关者。

农地整治项目利益相关者是指在农地整治项目中进行了一定的专用性投资,并承担了一定风险的个体或群体,他们能够影响农地整治项目目标的实现或者被农地整治项目目标实现过程所影响^[16]。根据农地整治项目利益相关者的内涵,站在农地整治项目的整体角度,结合利益相关者与农地整治项目之间的关系,本研究初步将农地整治项目利益相关者划分为三大类:政府层面的利益相关者、项目组织层面的利益相关者和社会层面的利益相关者。在查阅文献、调查分析、征询意见的基础上,从政府、项目组织、社会3个层面初步拟定可能的农地整治项目利益相关者。在此基础上,对政府官员、农地整治项目管理、农地整治项目技术服务、承包商、项目区社会公众、农地整治项目科学研究等方面的专家进行问卷调查,最终确定农地整治项目利益相关者,主要包括政府、政府部门、政府部门专业机构、施工单位、咨询设计单位、监理单位、项目

区社会公众(农户、村民委员会、农村集体经济组织等)、周围社区等。

根据 Michel 的利益相关者动态变化的思想,本研究认为农地整治项目核心利益相关者应当同时具有以下2个特征,并且根据项目不同阶段进行动态界定:(1)对农地整治项目具有显著影响力并承担对应的风险;(2)能够体现公平性为核心的社会属性^[17]。根据以上2个特征,结合农地整治项目的组织过程,对政府官员、农地整治项目管理、农地整治项目技术服务、承包商、项目区社会公众、农地整治项目科学研究等方面的专家进行问卷调查,最终确定农地整治项目核心利益相关者,决策阶段的核心利益相关者为政府(包括政府部门、政府部门专业机构)、项目区社会公众,实施阶段的核心利益相关者为政府、施工单位、咨询设计单位、监理单位、周围社区,运营阶段的核心利益相关者为政府、项目区社会公众、周围社区。在此基础上,根据农地整治项目的公共品性质与公益性目标,本研究认为农地整治项目绩效测度主体主要包括政府(包括政府部门、政府部门专业机构等)、项目区社会公众和周围社区。

2 农地整治项目绩效测度主体的价值观

农地整治项目绩效测度过程是个价值判断过程,在不同的价值观指导下,即使是相同的农地整治项目,绩效测度结果也很难一样,因此必须有效明确农地整治项目绩效测度主体的价值观,进而合理确定农地整治项目绩效测度标准^[5]。作为农地整治项目绩效测度的主体,政府与项目区社会公众对农地整治项目作为社会公共活动的活动结果与终极目标有着基本价值判断、价值确认、利益选择,主要包括结果价值取向、过程价值取向、社会价值取向和公共价值取向^[18]。

农地整治项目绩效测度的结果价值取向是公共部门绩效测度的一般价值取向,主要关注农地整治项目提供了什么农村公共产品或农村公共服务,提供了多少农村公共产品或农村公共服务,提供的农村公共产品或农村公共服务的质量如何,是否能够满足公众的需求。农地整治项目绩效测度的过程价值取向是对结果价值取向的再审视,在关注结果产出的基础上,关注农地整治项目实施的行为效率,具体体现为农地整治项目的组织效率、管理效率和工作效率。农地整治项目绩效测度的公共价值取向是以公共为核心的价值判断,需要以项目区社会公众为中心,通过绩效测度来检验农地整治项目公共性表达的程度。农地整治项目绩效测度的社会价值取向是通过打破传统政府部门职能垄断,引入第三部门,以达到提高土地管理效率、保证农地整治项目建设质量的目的,促使政府(政府部门)与社会的协作,实现农地整治项目绩效测度的公正、客观、科学。

3 农地整治项目绩效测度主体的利益诉求

为了更好地促进农地整治项目绩效测度发挥应有的作用,需要在开展绩效测度之前,首先明确农地整治项目绩效测度主体的利益诉求,根据利益诉求确定农地整治项目绩效测度目标^[5]。对于农地整治项目绩效而言,测度主体的利益诉求主要分为政府对农地整治项目建设的利益诉求、项目区社会公众对农地整治项目建设的利益诉求、周围社区对农地整

治项目建设的利益诉求。

3.1 政府对农地整治项目建设的利益诉求

农地整治项目的建设是政府提供农村公共产品和农村公共服务的工具,主要具有 3 个方面的功能^[19]。农地整治项目建设的配置功能主要包括 2 个方面,一方面通过开展农地整治,促进政府对所掌控的资源在不同领域和地区进行配置、使用。农村基础设施的建设能够助推农村经济的发展,主要体现在直接的推动作用和间接的推动作用,而农地整治项目作为有形的基础设施建设,有利于发展现代农业、提高农民收入水平、统筹城乡发展。另一方面,伴随着农地整治项目的建设,私人部门资源的配置与使用也会受到一定的影响,如土地平整工程、田间道路工程、农田水利工程、农田生态林防护及水土保持工程等农地整治单项工程的实施,促进了工程建设行业的发展;农地整治项目的建设也会消耗水泥、石料等材料,促进了建筑材料行业的发展^[20]。

农地整治项目建设的分配功能是指农地整治项目的建设过程同时也是对公民之间的收入和财产不平等进行某种程度的矫正过程^[5]。农地整治项目是国家实行工业反哺农业、调整经济发展格局、推动新农村建设的重要手段,有利于提高农民收入水平、逐步缩小城乡差距、统筹城乡发展。

农地整治项目建设的稳定功能是指政府通过农地整治项目的建设提供农村公共产品和农村公共服务的过程,同时也是维持国家经济发展水平、维护国家安全的过程。通过农地整治项目能够增加有效耕地面积、提高耕地资源质量、改善农业生产条件,有助于提升土地生产性能、维护国家粮食安全、保障经济发展的用地需求;可以改善生态环境与景观功能,有助于提高环境的容纳能力与自我调节能力,维护农村生态安全。

因此,政府对农地整治项目有着较多的利益诉求,使得农地整治项目具有多目标。作为农地整治项目的直接委托人,政府需要明确农地整治项目的建设目标与实施要求,确保农地整治项目目标能够较大幅度地实现,有效保证农地整治项目的公共利益取向,进而持续提升农地整治项目对经济社会发展的保障能力。

3.2 社会公众对农地整治项目建设的利益诉求

农地整治项目从本质上来讲是由政府提供、满足社会公共需求的弥补市场失灵的农村公共产品和农村公共服务,它是由初始投资人——社会公众通过民主方式委托给政府^[21]。因此,农地整治项目的实际投资人是社会公众。由于社会公众的投资是政府通过税收方式征收的,社会公众没有投资的自主权和资金使用的监督权,因而他们对农地整治项目的利益诉求体现为节约资金支出、提高资金的使用效率,希望政府能够提供较多的农村公共产品与农村公共服务^[5]。与此同时,作为农地整治项目的使用者,社会公众非常关注农地整治项目提供的农村公共产品与农村公共服务对其需求的满足程度。因此,需要让社会公众参与农地整治项目,增加社会公众平等参与项目决策的机会,保障社会公众对农地整治项目的知情权、参与权与监督权。

3.3 社区对农地整治项目建设的利益诉求

农地整治项目的建设会对项目区社会公众的生产生活产生一定的影响,一般通过周围社区环境产生作用,这些环境主

要是项目所在地的基础设施状况等,而农地整治项目的建设也可以提供这些农村公共产品和农村公共服务,即完善农村服务体系、健全农村基础设施体系、推广现代农业技术和塑造新型乡村景观等^[20]。因此,在农地整治项目建设过程中,项目成为社区环境的一部分,而周围社区环境又会通过基础设施状况等对农地整治项目的建设效果产生影响^[5]。由此可见,周围社区的利益诉求使农地整治项目与周围社区相互适应,主要表现为 2 个方面:(1)周围社区的基础设施状况等能够支持农地整治项目的建设运营;(2)农地整治项目的实施规模、运营能力与周围社区的基础设施服务能力有效协调。

4 农地整治项目绩效测度目标

测度目标是指测度主体对测度客体属性满足其需要的领域及程度提出的具体要求,对于农地整治项目绩效而言,测度目标是根据农地整治项目绩效测度主体利益诉求确定农地整治项目绩效内容及绩效实现水平^[5]。根据前文阐述的测度主体的价值观、利益诉求,本研究得到农地整治项目绩效测度目标。

4.1 基于政府视角的测度目标

4.1.1 提供农村公共产品和农村公共服务 由于农地整治具有公共物品特征,不同供给主体的供给效率存在较大差异,农地整治项目的供给主体主要是政府^[1]。政府通过农地整治项目提供的农村公共产品与农村公共服务的数量、质量能否满足社会公众的需求成为农地整治项目建设的基本目标^[5],具体包括增加有效耕地面积、提高耕地资源质量、改善农业生产条件、改善生态环境、协调人地关系等。

4.1.2 促进社会公平公正 维护社会公平公正是政府的主要职能之一。通过农地整治项目,政府需要改造传统农业、发展现代农业、繁荣农村经济、推广现代农业技术、完善农村服务体系、有效增加就业岗位数、不断提高农民收入水平,进而逐步缩小城乡差距。

4.1.3 优化社会经济发展环境 为了促进社会经济可持续发展,政府需要站在比较宏观的立场上制定发展战略,有效引导社会经济这一大系统科学协调发展。农地整治项目作为有形的农村基础设施建设,需要注意改善农民生产生活环境、土地生态环境等,合理利用土地资源,缓解人地矛盾,提高粮食自给率,保障粮食安全,改善生态环境,加强生态安全,促进农村生产力发展,改变农村落后面貌等。

4.2 基于社会公众视角的测度目标

4.2.1 满足公共需求,实现公共利益 私人需求与公共需求相互联系,后者以前者为基础,从本质上来看公共需求是存在于众多私人需求中的共同需求,而公共利益是指满足社会或群体中全体成员或大多数成员的需求,实现他们的共同目标,代表他们的共同意志,使其共同受益的一类事务^[22]。公共利益源于社会公众的公共需求,主要是通过政府提供公共产品来满足。为了提高社会公众的满足程度,在供给过程中应该有效传递公共需求,提升公共产品的供给水平。对于农地整治项目而言,应积极提高社会公众参与项目决策的程度,有效表达社会公众对项目的利益需求,最大程度显示社会公众对农村公共产品、农村公共服务的需求意愿,进而提升农地整治

项目的整体绩效水平。

4.2.2 提高农民生活水平 农地整治项目的直接受益对象是工程区内的农户,需要有效增加农户收入,提高农民生活水平,如增加有效耕地面积、改善生产条件、提高土地生产能力、降低农户生产成本;改善传统农业生产格局,促进农业规模经营、产业化和市场化。

4.2.3 维护社会公平公正 公平公正涉及社会资源的合理配置,主要包括权利公平和机会公平,它体现为人与人之间的一种关系,是以观念的形式存在的^[23]。从公共物品角度来看,社会公平公正是分配人们利益要求的价值合理性,是一种价值判断,社会个体对所提供的公共需求满足程度进行横向比较,主要通过关注提供公共物品过程的公正程度来增加自己的公平感。对于农地整治项目而言,需要增加社会公众平等参与项目决策的机会,提高项目决策程序的科学性,提供较多的就业岗位,合理分配项目收益。

4.3 基于社区视角的测度目标

从社区角度来看,农地整治项目绩效测度的目标是项目的可持续性,包括农地整治项目自身的可持续性、农地整治项目与周边环境相互适应2个方面。通过农地整治项目的建设能够实现项目的目标,协调人地关系,维护社会和谐,改善社区基础设施状况、生产生活环境等,促进区域协调发展。同时,农地整治项目又能够得到周围社区的积极支持,有效改善农地整治项目的绩效水平,持续提升农地整治项目建设目标的实现水平。

5 结论

本研究从农地整治项目利益相关者出发,选择了农地整治项目绩效测度主体,主要包括政府(含政府部门、政府部门专业机构)、项目区社会公众和周围社区。测度主体对农地整治项目有着基本价值判断、价值确认、利益选择;测度主体对农地整治项目建设有着各自的利益诉求。根据价值观和利益诉求诊断农地整治项目绩效测度目标,提供农村公共产品和农村公共服务,满足社会公共需求,维护社会公平公正,改善社会经济发展环境,提高农民生活水平。

由于政府的公共职能定位,农地整治项目通常关系到社会公共利益,因此在农地整治项目绩效测度中需要以社会公众满意为准则,有效协调政府、项目区社会公众、周围社区对农地整治项目的建设要求,确定合理的农地整治项目绩效测度目标,为农地整治项目绩效测度指标体系有效构建、农地整治项目绩效持续提升奠定坚实的基础。

参考文献:

- [1]郑华伟,刘友兆.农村土地整治项目委托代理关系的经济学分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2014,14(3):44-51.
- [2]杨绪红,金晓斌,管 栩,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.
- [3]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.
- [4]郑华伟,张俊凤,刘友兆.基于熵权可拓物元模型的农村土地整理项目绩效评价[J].水土保持通报,2014,34(6):193-200.
- [5]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.
- [6]Aslan S T A, Gundogdu K S, Arici I. Some metri indices for the assessment of land consolidation projects [J]. Pakistan Journal of Biological Science, 2007, 10(9): 1390-1397.
- [7]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.
- [8]Thomas J. Attempt on systematization of land consolidation approaches in Europe [J]. Zeitschrift für Geodäsie Geoinformation and Land Management, 2006, 131(4): 156-161.
- [9]Pašakarnis G, Maliene V. Towards sustainable rural development in central and Eastern Europe: applying land consolidation [J]. Land Use Policy, 2010, 27(2): 545-549.
- [10]Laird F N. Participatory analysis, democracy and technological decision making [J]. Science Technology & Human Values, 1993, 18(3): 341-361.
- [11]Crecente R, Alvarez C, Fra U. Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia [J]. Land Use Policy, 2002, 19(2): 135-147.
- [12]罗文斌,吴次芳,倪 尧,等.基于农户满意度的土地整理项目绩效评价及区域差异研究[J].中国人口·资源与环境,2013,23(8):68-74.
- [13]韩 冬,韩立达.农村土地综合整治绩效评价的 MAUT 及 FANP 分析[J].重庆大学学报:社会科学版,2013,19(2):8-15.
- [14]王 喜,陈常优,谢申申.基于行为与结果的土地整治项目绩效评价研究[J].地理与地理信息科学,2014,30(6):88-93.
- [15]陈共荣,曾 峻.企业绩效评价主体的演进及其对绩效评价的影响[J].会计研究,2005(4):65-68.
- [16]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.
- [17]李 裕.基于利益相关者理论的公共项目绩效评价指标体系研究[D].天津:天津理工大学,2010.
- [18]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.
- [19]张 钢.公共管理学引论[M].杭州:浙江大学出版社,2003.
- [20]张正峰.土地整理的模式与效应[M].北京:知识产权出版社,2011.
- [21]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.
- [22]席 恒.利益、权力与责任:公共物品供给机制研究[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
- [23]周庆国.公平:公共政策的核心价值向度[J].郑州大学学报:哲学社会科学版,2009,42(6):34-38.