

---

# 推进县域个性化差异化分类考核探析

## ——基于江苏省县（市、区）高质量发展评价考核的思考

王锋

党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动能的攻关期。实施高质量发展考核，推动高质量发展落地见效，关键在于构建科学、精准、高效的考核体系，形成完善的制度环境，以高质量考核推动实现高质量发展。

### 一、县（市、区）高质量发展评价考核的实践与成效

2018年5月，江苏省委、省政府在全国率先出台《江苏高质量发展监测评价指标体系与实施办法》，将中央关于高质量发展的决策部署细化落实为“六个高质量”发展任务，把质的规定量化为具体指标，开创性建立推动高质量发展的评价考核指标体系。

#### （一）框架体系彰显“江苏个性”：更加统筹发展与安全

江苏省的这个高质量发展考核指标体系覆盖经济、改革、城建、文化、生态、人民生活六个方面，既全方位体现高质量发展的内涵要求，又促进中央和江苏省委、省政府重大决策部署落地见效。例如，为加强安全生产和推进江苏专项整治工作，江苏在县（市、区）高质量发展考核指标体系中增设“单位地区生产总值生产安全事故死亡率”指标，2020年指标权重高达4分，与“人均地区生产总值”同等重要。

#### （二）指标分布彰显“江苏个性”：更加聚焦中心与重点

三年来，江苏省对县（市、区）进行考核的指标数量基本保持在35-40个的相对合理区间（2018年35个，2019年35个，2020年37个），既有效传导各个领域的考核压力，又避免基层负担过重的问题。权重分布上，着重突出经济发展和人民生活，经济发展是高质量发展的核心载体，人民生活是高质量发展的根本落脚点，两者的高权重契合了高质量发展的应有要义。

#### （三）指标设置彰显“江苏个性”：更加突出产业与创新

为更加精准体现实体经济、创新驱动等方面高质量发展的导向，江苏省对县（市、区）的考核指标在整体延续的基础上增设“制造业增加值占GDP比重”“工业战略性新兴产业总产值占工业总产值比重”等指标。同时，指标的动态调整还突出呼应江苏省委、省政府年度重点任务。例如，2019年省政府工作报告“十项民生实事”之一是“大力推进厕所革命”，在当年度新设“农村厕所建设任务完成率”指标。

#### （四）考核导向彰显“江苏个性”：更加彰显争先与率先

---

在近三年实践运用中，通过不断优化考核指标、改进考核方式、强化结果运用，持续放大考核激励鞭策效应。考核排名靠前的，优先选拔使用；排名靠后的，综合运用约谈、函询、通报等措施，帮助发现问题，督促整改提高。以无锡为例，2019年无锡提拔使用的干部，70.9%是在上一年年终高质量考核获得“优秀”的干部（王文平，谭鹏成. 高质量发展监测评价的思考[J]. 统计科学与实践，2018（7）. 54-55.），充分体现干得好的也要用得好的导向，极大地激发了干部干事创业的积极性、主动性和创造性。

#### （五）考核标尺彰显“江苏个性”：更加体现民生与民盼

江苏高质量发展考核始终坚持以人民为中心的发展思想，突出考核群众关心的痛点难点堵点问题，让百姓对高质量发展“有感”。对县（市、区）考核体系中，反映公用设施、生活环境、教育文化等公共服务和民生保障类的指标约占总指标的三分之一，督促引导干部像抓经济建设一样抓民生保障，积极引导干部把维护好老百姓的利益、为人民群众解决难题、办实事作为各项工作的出发点。

面向全省开展高质量发展监测评价是一项具有开创性的工作，在取得实绩实效的同时，也要看到还存在考核指标设置、考核机制、考核方式等诸多方面有待优化或破解的问题难点。个人以为，具体的问题主要有：一是指标计分匹配性不够，评价结果存在一定矛盾偏差；二是指标设置稳定性不够，核心考核指标存在弱化现象；三是指标框架差异性不够，考核评价存在千城一貌倾向；四是指标传递延展性不够，市县两级未能形成无缝衔接。

## 二、县（市、区）个性化、差异化分类考核的内涵与原则

针对这三年省对县（市、区）高质量发展评价考核实践反映出的一些问题，建议通过设置更加精准科学的个性化、差异化分类评价考核指标，鼓励各地区结合自身发展实际、发展阶段，走特色化、差异化、良性竞争又互补合作的发展之路，从而更好地推动全省高质量发展迈上新台阶。

#### （一）个性化、差异化分类考核的内涵与依据

个性化、差异化分类考核，是指打破传统考核“一刀切”模式，根据不同地区的资源禀赋、阶段特征、发展定位等，合理确定考核评价的重点内容和核心指标，构建各有侧重、各具特色的考核评价指标体系。党的十八大以来，以个性化、差异化为导向改革创新考核评价体系，成为绩效考核评价改革的普遍共识与方向。党的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》，提出“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标的权重”，引导地方政府推行差异化的绩效考核方式。2017年通过的《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》明确指出，要进一步完善主体功能区战略和制度，健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制，实施差异化绩效考核评价机制。在此背景下，各地不断探索个性化、差异化分类考核路径，形成了各具特色的经验与模式。

#### （二）个性化、差异化分类考核的基本原则

推行个性化、差异化分类考核，并不意味着另起炉灶，不是推行“一县（市、区）一体系”，而是在现有的较为成熟的个性化、差异化评价考核体系基础上优化完善，鼓励区域差别发展、协同发展。实践中建议坚持“三个结合”的原则，即坚持共性与个性相结合，既注重指标的全面覆盖，又突出个性差异；坚持近期与远期相结合，研究和布局与现代化指标体系的对接与融合；坚持稳定与灵活相结合，在指标设置上既有动态优化调整，同时考虑保持好指标体系的延续与平稳。

## 三、推进个性化、差异化分类考核的设想

## （一）按经济体量分类考核

### 1. 考核要点

按经济体量考核属于“点”式考核模式。经济体量是核算体系中一个重要的综合性统计指标，也是新国民经济核算体系中的核心指标，它反映了区域经济实力和市场规模。一是抓住分类精准化。在考核对象设置上，既注重面上考核全覆盖，又兼顾各县（市、区）考核模式不复制不照搬。融入设区市相对较深的地区，重点考察服务业相关指标；与设区市功能定位差异较大的地区，重点考察工业相关指标；限制发展第二第三产业的地区，重点考察农业现代化进程。二是抓住层次科学化。按照经济体量考核，充分考虑了各地区的自然禀赋、发展阶段与基础特征，综合考核了各个地区未来发展方向、目标、地域结构、产业结构布局等个性特点。在共性方面，可以设置党的建设、作风建设、民生发展等，抓住普遍性；在个性方面，可以设置转型升级、招商引资、社会发展等，抓住特殊性。三是抓住导向效能化。按照经济体量考核，充分考虑了考核指标不“一刀切”、考核类别不“一锅煮”，以及常规重点不“一把抓”三大因素，充分考虑了不同地区发展实际，有利于克服评价不客观、不全面的问题，有利于获得社会公众的广泛认可，有利于充分调动各级领导班子和领导干部干事创业的热情，激发县域经济发展活力。

### 2. 具体做法

经济体量的不同，一定程度上反映了发展阶段的差异，而不同的发展阶段需要匹配差异化的考核指标。可以按照 GDP 总量量级设置若干层次，譬如，以 2019 年为例，A 类 GDP 总量超过 2000 亿元，分别为昆山、江阴、张家港、常熟等地区；B 类 GDP 总量超过 1000 亿，分别为宜兴、如皋、启东、海安等地区；C 类 GDP 总量超过 500 亿，分别为靖江、邳州、沭阳、兴化等地区；D 类总量低于 500 亿，分别为泗洪、滨海、扬中、丰县等地区。在指标体系的框架设计上，可借鉴对设区市考核的办法，按“共性指标”和“个性指标”8:2 或 7:3 进行差异化设计。在“共性指标”设置上，对设区市考核指标与县（市、区）保持基本衔接，在“个性指标”的设计上，对于同一类型的区域，可以再结合具体发展重点进行细分。比如，GDP 总量超过 2000 亿元的地区，重在产品优化、产业提档以及质量升级上；GDP 总量超过 1000 亿的地区，重在总量扩大、发展跨越以及对标杆的追赶上；GDP 超过 500 亿的地区，重在发展布局、区域融合以及产业培育上；GDP 低于 500 亿的地区，重在项目引进、动能强化以及城镇化推进上，鼓励地区结合自身发展实际、发展阶段，走特色化、差异化、良性竞争又互补合作的发展之路，从而更好地推动全省高质量发展迈上新台阶。

## （二）按地域分类考核

### 1. 考核要点

按地域分类考核属于“线”式考核模式。苏南、苏中、苏北不同的区域，有着不同的个性与特色，对应高质量发展的要义和内涵会有明显差异。

苏南高质量发展的重心应落在“现代化高质量”上，要放眼全球来定位苏南先进制造业的发展，推进 5G 商用和人工智能技术的应用、人工智能和制造业深度融合、智能制造新业态新模式等，走在中国打造成世界主要人工智能创新中心的前列。要加快推广集成改革的成功经验，突出高效治理、高端服务，实现人民满意的高品质生活。

苏中高质量发展的重心应落在“区域协同发展高质量”上，要推动扬子江城市建设，推进长三角城市群建设等区域市场一体化，扎实推进基础设施、产业布局、公共服务、旅游开发和生态环境“五个一体化”，带动苏中地区跨江发展、融入苏南，实现城市之间互联互通、区域协同。

苏北高质量发展重心应落在“科技和绿色高质量上”，要发挥生态资源的优势，通过“生态+”模式，实践生态富民，加快

---

第二、三产业发展的同时，做强做特优势生态产品和农副产品相关产业，与苏南形成产业链互补。

## 2. 具体做法

在考核体系设计上，可分 A、B、C 三类进行差异化考核。比如，在指标设置方面，可以借鉴对设区市考核办法，对苏南地区县（市、区）增设总部经济、产业创新中心等指标；苏中地区县（市、区）增设跨江融合发展、沿海战略开发、长三角城市群协同发展等指标；苏北县（市、区）增设强化铁路、机场等重大交通基础设施建设、农村住房改善等指标。在指标权重方面，可优化经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设、生态环境、人民生活“六个高质量”方面的权重占比，重点突出经济发展和人民生活，经济发展是高质量发展的核心载体，而人民生活是高质量发展的根本落脚点，可考虑权重占总分的 55-60%。在考核计分方面，考虑各地区发展不充分的现状，进一步优化计分办法。可考虑实施地区差异化计分办法：同样采用功效系数法，苏南地区综合指标（水平指数：发展指数）可设置为 7:3；苏中地区综合指标（水平指数：发展指数）可设置为 4:6；苏北地区综合指标（水平指数：发展指数）可设置为 3:7。

### （三）按功能区分类考核

#### 1. 考核要点

按功能区考核属于“面”式考核模式。基于主体功能区的差异化考核，是促进区域协调、可持续发展的重要战略举措，是推动空间优化、均衡发展的内在要求。一要突出针对性。在考核指标与比重设置上，要突出主体功能的实现目标和实现程度，同时兼顾经济、社会、文化、生态等多目标的涵盖与实现。二要突出科学性和权威性。在指标体系构建上，要根据功能区的功能定位、发展导向和政策要求等进行科学、合理设计，重点突出科学性、可操作性和权威性。考核指标要简洁，数据采集来源要权威。要多选取客观性指标和统计部门的规范性指标，少选取或不选取主观性指标和非规范性指标。三要突出可比性。为增强区域间的可比性，应多用相对指标、人均指标、当年变化指标，尽量少用绝对指标、总量指标和累积指标。

#### 2. 具体做法

2018 年江苏省提出“1+3”功能区发展战略，每一个功能区各有分工、各有发展侧重。首先，扬子江城市群涉及沿江八市，占江苏约 50%的面积，贡献了全省约 80%的经济总量，这一块功能区是全省经济的“发动机”和增长极，应该重点考核发展先进制造业和战略性新兴产业，在考核上要侧重经济指标；其次，沿海经济带以连云港、盐城、南通为代表，这一块功能区要找准切入点，深度挖掘现代海洋经济的内涵，处理好岸上和海里的关系，传统产业和新兴产业的关系，制造业和服务业的关系，海洋和长江、内陆的关系，应该重点考核低碳循环海洋经济指标；第三，江淮生态经济区，具体包括淮安、宿迁两个设区市全域，以及里下河地区的高邮、宝应、兴化、建湖、阜宁等县（市），这一块功能区是目前全省生态底色最好的区域，也是经济发展相对落后的区域，这一区域的国土面积占全省的四分之一，而地区生产总值却只有全省的十分之一，应该重点考核生态类指标；第四，淮海经济区，跨苏鲁豫皖四省，既是“一带一路”的交汇之地，又是我国南北两大发达地区（即长三角与京津冀）、东西两大生产力主轴（即沿海与沿东陇海线）的结合部，在我国区域发展格局中具有承东启西、连接南北的战略枢纽地位，这一块功能区以徐州为纽带，应该重点考核转型升级、“一带一路”类指标。