

# 主体功能区战略下的乡镇差异化考核研究

## ——以绍兴市为例

罗成书 王珊珊

**摘要：**实施主体功能区战略，推进主体功能区建设，已成为各地优化国土空间开发格局的重要举措。差异化考核是推进形成主体功能区的重要抓手之一，也是主体功能区战略能否落实的关键所在。乡镇作为最低级别的行政单元，是推动乡村经济发展、巩固基层政权稳定的重要桥梁，乡镇的科学发展对全域科学发展具有重要作用。目前，全国市县级层面开展的乡镇差异化考核实践越来越深入，但相关系统化的研究较少。本文以浙江省绍兴市为案例，在对全域 118 个乡镇确定主体功能区定位的基础上，明确了“差异化考核导向、差异化指标体系、差异化权重设置”的“三层次”差异化考核设计思路。同时，提出完善考核制度的建议，包括：完善考核组织、制定配套政策、建立激励和反馈机制等。

**关键词：**主体功能区；差异化考核；绍兴

doi: 10.3969/j.issn.1002-8439.2017.08.014 中图分类号: G312

文章编号: 1002-8439 (2017) 08-0090-06 文献标识码: A

### Study on the Evaluation of the Difference of Towns under the Strategy of the Main Function Area: Taking Shaoxing as an Example

LUO Chengshu, WANG Shanshan

**[Abstract]** Implementing the strategy of main functional areas and promoting the construction of the main functional areas has become an important measure of the optimization of land space development. The differentiated assessment is one of the most important step to promote the formation of the main functional areas, the key to the implement of strategy in the main functional areas. As the lowest level of the administrative unit, towns are the important bridges to promote rural economic development, consolidate the stability of the basic level regime, their scientific development play an important role in global scientific growth. At present, the practice of the evaluation of the towns develops a more profound in cities nationwide, but is less in the related system research. The paper takes Shaoxing as a case, based on positioning of the main functional areas in the global 118 towns, defines the design idea of the "three levels" differentiated assessment of "differentiated assessment guidance, differentiation index system and differentiated weight setting". At the same time, it puts forward the suggestion of perfecting the assessment system, including: improvement of the assessment organization, the development of supporting policies, the establishment of incentives and feedback mechanisms, etc.

**[Keywords]** main function area; differentiated assessment; Shaoxing

实施主体功能区战略被认为是区域经济社会与自然环境和谐发展的必然选择<sup>[1-2]</sup>。自国家“十一五”规划建议提出实施主体功能区战略以来，历届政府都将其作为推动国

土空间科学可持续发展的的重要举措。目前，全国自上而下已经建立起国家和省两级主体功能区规划体系。市县级层面，虽未以行政手段强制推进编制主体功能区规划，但其按

基金项目：国家社科基金项目“沿海发达地区产业调整升级对我国人口流动和迁移影响与对策研究”（编号：13BRK017）资助。

作者简介：罗成书，浙江省发展规划研究院工程师。

王珊珊，浙江省发展规划研究院工程师。

照主体功能区格局推进空间开发的自觉性越来越高,越来越多的市县开始了相关探索。按照主体功能区定位要求建立健全各乡镇绩效评价和考核体系是推进形成主体功能区的关键点之一,也是主体功能区战略实施的重要抓手之一。从现有研究来看,主要针对省市等广大区域的宏观性研究,乡镇层面的研究相对较少<sup>[3-10]</sup>。实践层面,一方面仍有许多地方政绩进行考核时,习惯于用GDP一把尺子量到底,对各地的资源禀赋等情况不加区分;另一方面,即使实施了分类考核,由于其对行政单元的分类少有基于主体功能区的科学划分,导致其战略定力不足,实施过程中出现重走唯GDP老路的案例不少。本文以绍兴市全域为研究对象,在划定以乡镇为基本单元的主体功能区格局的基础上,提出乡镇差异化考核的思路、路径和若干建议,供全国各地借鉴。

### 1 乡镇差异化考核的探索

对我国大部分地区“一刀切”的考核机制的反思开始较早,但真正开始探索乡镇差异化考核则是在主体功能区战略提出前后。基于“百度搜索”时间区间搜索方法及笔者多年从事主体功能区规划研究调研数据,综合来看,我国乡镇差异化考核大致可以分为以下三个阶段。

第一阶段,2005年之前。这一时期主体功能区思想刚刚成形。2003年1月,国家发改委委托中国工程院的课题中提出增强规划的空间指导,确定主体功能的思路<sup>①</sup>。部分地区基于自身发展的需求,在空间平衡与协调的理念下,提出了主体功能区的发展思路。例如广州市增城区,从2002年开始,因地制宜将全区1616平方公里划分为南中北三个功能圈,形成三大主体功能区(南部作为重点开发的新型工业园区,中部作为优化开发的生活安居文化休闲区,北部作为限制工业开发的都市农业和生态旅游区),配套差异化的政策和考核。

第二阶段,2005—2010年。这一时期,中央在“十一五”规划纲要建议中提出主体功能区的概念,并将其写入“十一五”规划纲要。主体功能区战略开始在全国各地推行,各地的“十一五”规划纲要及相关专项规划都提出了本地区实施主体功能区战略和差异

化考核的基本设想。浙江富阳开展的探索公开报道最多,实施效果较佳。2007年开始,富阳把全域25个乡镇(街道)分为综合发展型、工业主导型和农业生态型三类,每类分别有考核重点和目标评价体系。通过差异化的考核新政,有在边远山区镇的干部,提拔至全市经济总量、财政收入排名第一的主要街道任正职<sup>②</sup>。

第三阶段,2010年至今。这一时期,全国和各省市的主体功能区规划相继颁布实施。随着主体功能区战略深入人心,以及经济社会和国土空间开发的客观需求越来越迫切,各地从“主体功能区怎么划”,逐步深入到“主体功能区怎么抓”。“百度搜索”显示,浙江、广东、广西等全国大部分省市都有代表性的县市开展乡镇差异化考核探索。

## 2 绍兴市主体功能区格局划定概述

差异化的考核首要步骤即是将考核对象进行科学合理的分类。绍兴市是浙江省辖市,位于浙江省中北部、杭州湾南岸,东连宁波市,南临台州市和金华市,西接杭州市,北隔钱塘江与嘉兴市相望。市域总面积8279.6 km<sup>2</sup>,全市下辖三区三县,118个乡镇(街道)。改革开放三十多年来,绍兴经济社会发展取得了巨大成就,国土空间开发格局也发生了前所未有的变化。未来一个时期,随着信息化、工业化、城市化加快推进,“一带一路”、长江经济带、长三角城市群建设等区域战略的实施,创新驱动、供给侧结构性改革等战略举措的推进,绍兴市生产力空间格局也将面临巨大的优化调整。加快实施主体功能区战略,落实乡镇差异化考核抓手对于区域国土空间科学开发具有重要意义。

### 2.1 分区思路

在对全市地理空间要素分析评价的基础上,采用分层划区法和主导因素法等方法,以乡镇(街道)为基本评价单元,将全市域的空间按优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的导向,划分为整合提升区、重点拓展区、适度发展区和生态保护区四类区域,形成绍兴市主体功能格局。根据对主体功能区优化、重点、限制和禁止开发四类区域的常规理解,本文所指四类区域内涵和特征为:整合提升区是指在本地区内国土开发强度已经饱和,产业高度集聚,资源环境承载能力

递减,城市人口和功能集中度较高的建成区域。重点拓展区是指在本地区内国土开发尚有空间,产业集聚潜力较大,资源环境承载能力较强,集聚经济和人口条件较好的区域。适度发展区是指国土空间开发适中适度,资源环境承载能力相对较强,人口点状合理分布,兼具生态功能的区域。生态保护区是指国土开发空间刚性控制,资源环境承载能力脆弱,生态敏感性强,不适宜经济和人口集中集聚,生态服务功能十分重要,平衡和调节生态资源、保障全市域生态安全的区域。

绍兴市主体功能分区总体技术路线主要包括以下几个步骤:第一步,确定功能区划分的基本单元与评价指标体系。第二步,进行可计量的指标计算评价,综合评价区域的资源环境承载能力、现有开发密度和开发潜力。第三步,以分层划区法、主导因素法等为主要划分方法,进行功能区划分,形成功能区划分初步方案。第四步,充分发挥专家系统和决策系统的作用,对初步方案进行专家和决策者修正,同时衔接协调区域周边功能区定位,形成功能区划分方案。

## 2.2 分区结果

绍兴市主体功能区划分方案如下:整合提升区包括24个镇(街道),面积872.5 km<sup>2</sup>,占市域总面积的11%。重点拓展区包括33个镇(街道),面积2320.7 km<sup>2</sup>,占市域总面积的28%。适度发展区包括25个乡镇,面积2354.9 km<sup>2</sup>,占市域总面积的28%。生

态保护区包括36个乡镇,面积2731.4 km<sup>2</sup>,占市域总面积的33%(见表1)。

## 3 乡镇差异化考核的总体设计

### 3.1 思路路径

乡镇差异化考核是针对乡镇政府行政管理绩效的考核,具有综合性较强的特征,需要完善的顶层设计。总体可分为两个层面推进:一是指标体系建构层面。要在主体功能区战略思想的指导下,以区域可持续发展和实现基本公共服务均等化为目标,以“差异化考核导向、差异化指标体系、差异化权重设置”三个层次为总体设计思路,形成一套科学合理、符合实际、实用性和可操作性强的绩效评价和考核办法。二是工作制度建构层面。首先,要坚持以生态文明建设为统领,着眼于全市域统筹发展大局,确定不同类型乡镇差异化考核导向,让该保护的国土空间有效保护,该利用的空间高效利用,推动国土空间科学开发。其次,要处理好继承与创新的关系,着眼于各乡镇发展战略需求及现有考核基础,设计不同类型乡镇差异化考核办法,让该强化的工作领域有力强化,该弱化的工作领域加快转型,推动各乡镇工作战线合理优化。第三,要处理好市、县、乡镇三级行政主体的关系,坚持“统分结合”考核原则,让该统一的领域有效统一起来,让该分头推进的领域高效地分头实施,推动市、县、乡镇三级行政效率跃上新台阶。最终,使差异化的考核成为市域推进形成主体功能

表1 绍兴市域各乡镇(街道)主体功能定位

县(市、区)	整合提升区	重点拓展区	适度发展区	生态保护区
柯桥区 (16个)	柯桥街道、柯岩街道、 华舍街道、湖塘街道、 齐贤镇、安昌镇	马鞍镇、钱清镇、 福全镇、杨汛桥镇	平水镇、兰亭镇、 漓渚镇、夏履镇	王坛镇、稽东镇
越城区 (17个)	塔山街道、府山街道、 戴山街道、北海街道、 城南街道、稽山街道、 迪荡街道	皋埠镇、陶堰镇、东 湖镇、灵芝镇、东浦 镇、马山镇、斗门镇、 孙端镇	鉴湖镇	富盛镇
上虞区 (21个)	百官街道、曹娥街道、 东关街道	道墟镇、小越镇、崧 厦镇、谢塘镇、盖北 镇、沥海镇、上浦镇	长塘镇、丰惠镇、永 和镇、驿亭镇、章镇 镇、梁湖镇	汤浦镇、下管镇、岭南乡、 陈溪乡、丁宅乡
诸暨市 (27个)	暨阳街道、陶朱街道、 大唐镇	浣东街道、店口镇、 直埠镇、江藻镇、山 下湖镇、王家井镇、 牌头镇	应店街镇、次坞镇、 阮市镇、枫桥镇、 草塔镇、安华镇、 街亭镇	赵家镇、马剑镇、五泄镇、 同山镇、璜山镇、陈宅镇、 岭北镇、湍浦镇、东白湖镇、 东和乡
嵊州市 (21个)	剡湖街道、三江街道、 鹿山街道	浦口街道、黄泽镇、 三界镇、甘霖镇	崇仁镇、石璜镇、 仙岩镇、金庭镇、 长乐镇	谷来镇、北漳镇、下王镇、 贵门乡、里南乡、竹溪乡、 雅璜乡、王院乡、通源乡
新昌县 (16个)	南明街道、七星街道	羽林街道、澄潭镇、 梅渚镇	大市聚镇、儒岙镇	回山镇、小将镇、沙溪镇、 镜岭镇、城南乡、东茗乡、 双彩乡、新林乡、巧英乡

区格局的核心指挥棒（见图1）。

### 3.2 差异化考核导向

差异化考核导向是差异化指标设计和权重设定的基础，是根据不同主体功能区的功能定位和开发导向而设定的。差异化考核导向重点在于阐明区域考核的重点方向和重点领域，换言之，也就是一个地区未来发展的重点方向和重点领域。

#### 3.2.1 整合提升区

整合提升区国土开发强度已经较高，产业高度集聚，资源环境承载能力递减，未来难以承受大规模的工业化和城镇化。从绍兴的乡镇实际来看，属于整合提升区的24个镇（街道），主体是城市建成区的街道，以及发展起步较早、未来大规模开发空间较小的工业重镇。这类区域肩负产业转型引领、科技创新引擎、城市生活品质提升的重任。为此，要实行以优化经济结构和转变发展方式优先的绩效评价和考核导向，以提高经济增长质量和效益为核心，强化对经济结构、资源消耗、环境保护、自主创新、公共服务、社会保障等的考核，弱化对工业增长等的评价。

#### 3.2.2 重点拓展区

重点拓展区由于国土开发空间储备较好，产业集聚潜力也较大，资源环境承载能力较强，未来集聚经济和人口条件较好。从绍兴的乡镇实际来看，属于重点拓展区的33个镇（街道），主要为高新区、开发区、特色小镇所在的区域，发展条件较好。该区域是未来全市工业化和城镇化的龙头区域，肩负着本地区跨越式发展的重任。为此，要实行以工业化和城市化水平优先的绩效评价，综合评价经济增长、质量效益、吸纳人口、产业结构、资源消耗、环境保护、土地利用等。

#### 3.2.3 适度发展区

适度发展区由于其还有一定的发展空间，且资源环境承载能力也较强，仍适宜发展一定的生态产业，例如现代农业、生态旅游。从绍兴的乡镇实际来看，属于适度发展

区的25个乡镇，主要位于城市郊区。这类区域是未来生态经济的主要承载地，同时也兼具生态保护功能。为此，要实行发展生态经济和保护环境并重的绩效评价，强化对绿色农产品、清洁水源、清洁空气等生态产品提供能力的评价。

#### 3.2.4 生态保护区

生态保护区主要为生态敏感性强，生态功能十分重要的区域，例如自然保护区、风景名胜区、森林公园、水源保护等核心区域所在的乡镇，全市有36个。主要实施生态保护优先的绩效考核，强化对提供清洁水源、清洁空气能力及历史文化资源原真性保护的评价。

### 3.3 差异化指标设计

差异化指标体系设计是差异化考核的核心，是在差异化考核导向指导下而开展的。差异化考核指标体系重点在于针对不同类型主体功能区，设计不同的定性和定量考核指标，确保打造科学考核的“指挥棒”。同时，为确保考核易于操作，指标体系必须简洁，数据收集要容易，计算方法要简练，要有综合性、针对性、可操作性、权威性和可比性<sup>[11-12]</sup>。一般来讲，一套考核体系可包括定性指标和定量指标。定性指标包含群众满意度、小城镇综合整治工作、农村文化设施建设等，这类指标各地可根据近期中心工作确定考核。定量指标则需保持相对稳定，围绕经济发展、创新发展、社会发展、资源环境等普遍性工作展开。定量指标的差异性主要体现在：整合提升区不考核“地区生产总值”；整合提升区和重点拓展区考核“绿化率”，适度发展区和生态保护区考核“森林覆盖率”；适度发展区和生态保护区不考核地区生产总值、人均生产总值、工业增加值等指标，不考核创新发展类指标；仅生态保护区考核自然人文资源原真性保护。

### 3.4 差异化权重设定

差异化权重的设定是指通过赋予不同类型主体功能区相同指标差异化的分值，以体现该项工作在不同主体功能区的重要性差异，是对差异化指标这根“指挥棒”的微调。差异化权重设定，也是在差异化考核导向的指导下进行的。例如，针对工业增加值指标，整合提升区和重点拓展区都需考核，但重点

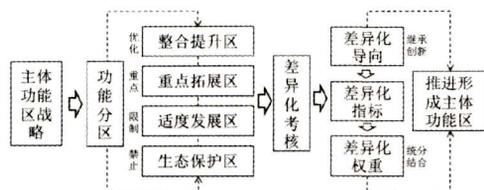


图1 主体功能区战略下的差异化考核思路路径图

拓展区主要承担本地区未来工业化和城镇化职能,因此其权重设定上整合提升区要低于重点拓展区(见表2)。

#### 4 乡镇差异化考核的若干建议

##### 4.1 考核组织协调保障

长期以来,浙江“省管县”体制,有效促进了经济的发展,但也造成了市对县的统筹能力较弱的局面,不利于中心城市功能集聚和能级提升,这在绍兴市尤为明显。为此,要借助全市乡镇差异化考核契机,按照“统分结合”推进考核的思路,既提升统筹协调发展水平,又强化各地发展的自主性和积极性。所谓“统”,是要强化绍兴市考核办公室的职能,着眼于全市域统筹发展,切实做好乡镇差异化考核工作的协调与日常管理,整合考核资源,规范考核行为,统一考核设

计,确保考核过程公开透明,考核结果公正有力。还要制定统一的考核办法,具体明确考核指标体系、指标权重、考核程序、考核结果应用等内容,保证考核科学合理。所谓“分”,指的是针对乡镇的具体考核由县市考核办公室在地级市的领导下具体实施考核工作,确保组织有序、工作高效。针对考核结果应用,以地级市为主导,县市可在自身职能范围内制定配套政策,例如针对生态保护区在地级市转移支付基础上按比例配套转移支付。

##### 4.2 差异化配套政策制定

传统上,基于主体功能区的政策主要根据不同主体功能的定位加以配套<sup>[13]</sup>。而实践中,目前仅对重点生态功能区有转移支付,其他类型主体功能区的配套政策并未有效落

表2 绍兴乡镇差异化考核指标

功能区类型	指标类型	主要指标	指标差异	权重差异
整合提升区和重点拓展区	经济发展类	地区生产总值、人均生产总值、工业增加值、服务业增加值占生产总值比重、农业增加值、一般公共预算收入、固定资产投资、招商引资工作等	整合提升区不考核“地区生产总值”	(1)“工业增加值”指标权重整合提升区低于重点拓展区;(2)“人均生产总值、服务业增加值比重、一般公共预算收入、固定资产投资、招商引资工作”权重两类区持平;(3)“农业增加值”权重低于适度发展区和生态保护区
	创新发展类	高新技术产业增加值占工业增加值比重、研究和实验发展经费支出占生产总值比重、万人发明专利拥有量、人才资源总量等	-	整合提升区比重点拓展区权重略高
	社会发展类	城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入、城乡居民收入比、新增城镇就业人口、基本养老保险覆盖率、基本医疗保险覆盖率、高等教育毛入学率等	-	-
	资源环境类	单位建设用地GDP产出、单位生产总值能耗下降、绿化率等	考核“绿化率”;适度发展区和生态保护区考核“森林覆盖率”	所有指标权重整合提升区高于重点拓展区
适度发展区和生态保护区	经济发展类	服务业增加值、农业增加值、一般公共预算收入、固定资产投资、招商引资工作等	不考核地区生产总值、人均生产总值、工业增加值	(1)“农业增加值”权重高于整合提升区和重点拓展区,且适度发展区高于生态保护区;(2)“一般公共预算收入、固定资产投资、招商引资工作”权重低于整合提升区和重点拓展区,且适度发展区高于生态保护区
	社会发展类	城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入、城乡居民收入比、新增城镇就业人口、基本养老保险覆盖率、基本医疗保险覆盖率、高等教育毛入学率、人口下山脱贫工作、劳动力培训等工作等	增加考核人口下山脱贫和劳动力培训工作	权重高于整合提升区和重点拓展区
	资源环境类	单位建设用地GDP产出、单位生产总值能耗下降、森林覆盖率、平均优良空气质量优良天数占比、自然人文资源原真性保护等	适度发展区不考核“自然人文资源原真性保护”	“森林覆盖率、平均优良空气质量优良天数占比”权重生态保护区高于适度发展区

实。本文认为,以差异化考核来引导差异化政策落实或为可行路径。通过差异化考核结果,来确定不同区域是否按照其主体功能定位推进开发,并以此制定相关配套政策。要素上,土地要素、环境要素、财政资金等向整合提升和重点拓展类乡镇倾斜。生态转移支付上,要进一步加强生态保护区和适度发展区的扶持力度,逐步建立稳定增长的机制。

### 4.3 考核结果有效应用

对乡镇政府绩效考核的目的之一在于通过考核引导干部行为<sup>[14]</sup>。总体上,要将绩效评价和考核结果同干部个人前途及乡镇政府自身建设紧密结合。探索确立以主体功能区绩效评价为基础的预算制度,将考核结果与预算安排、人事安排相结合,将绩效评价和考核结果与乡镇干部提拔紧密挂钩,与干部切身利益挂钩。健全绩效评价和考核行政问责制,本着奖优、治庸的原则,建立和完善相应责任体系,将考核结果与乡镇政府自身建设结合起来。■

注:

①来源于百度百科“全国主体功能区规划”词条。

②来源于 <http://news.sina.com.cn/o/2009-06-17/054015801856s.shtml>。

参考文献:

[1] 樊杰.我国主体功能区划的科学基础[J].地理学报,2007,62(4):339-350.

[2] 杨伟民.推进形成主体功能区,优化国土开发格

局[J].经济纵横,2008(5):17-21.

[3] 王倩.主体功能区绩效评价研究[J].经济纵横,2007(13):21-23.

[4] 金树颖,孙宁,赵晓玲.东北主体功能区绩效评价体系的构建[J].沈阳航空工业学院学报,2009(6):1-4.

[5] 王玉明,刘湘云.基于主体功能分区的政府绩效评价指标体系建构——以广东省为例[J].韶关学院学报,2010(1):78-82.

[6] 王茹,孟雪.主体功能区绩效评价的原则和指标体系[J].福建论坛(人文社会科学版),2012(9):40-45.

[7] 赵景华,李宇环.国家主体功能区整体绩效评价模式研究[J].中国行政管理,2012(12):20-24.

[8] 王健.构建新型区域政绩指标体系研究[J].国家行政学院学报,2011(2):21-26.

[9] 周国富,王晓玲,宫丽丽.地方政府政绩考核指标体系研究[J].统计与决策,2014(16):38-42.

[10] 韩德军,朱道林,迟超月.连片地区不同类型主体功能区绩效评价创新方法研究——以贵州省毕节市3个连片县域为例[J].科技管理研究,2015(7):65-71.

[11] 王志国.关于构建中部地区国家主体功能区绩效分类考核体系的设想[J].江西社会科学,2012(6):45-49.

[12] 任启龙,王利.基于主体功能区的辽宁省绩效考核研究[J].资源开发与市场,2016,32(6):664-668.

[13] 罗海平,凌丹.完善我国主体功能区战略政策配套措施[J].特区经济,2013(10):19-20.

[14] 白现军.从“一刀切”到“分类型”:乡镇政府绩效考核制度创新——徐州模式解读[J].行政论坛,2013,119(5):38-43.

收稿日期:2017-03-22

## 声 明

近来,一些公司未经本刊允许,以与我刊合作刊登稿件的名义征集稿件并收取作者高额版面费,严重影响了本刊的声誉。

另外,近日发现有不法分子冒用本刊名誉非法制作钓鱼网站。

在此,《小城镇建设》杂志郑重声明,本刊未与任何公司签订稿件合作协议,他们的行为是个人行为,作者因此而发生的任何纠纷损失与本刊无关,本刊保留追究其法律责任的权利。作者如遇到类似事件,请提高警惕,注意甄别,并主动与我刊编辑部联系核实。

咨询电话:010-68340120 88362101

投稿邮箱:bj\_xcjs@163.com xcjs@vip.sina.com

投稿网站:www.dosct.cn

《小城镇建设》编辑部