

陕西: 25分的“风向标”

内陆大省陕西最近调整了对官员的考核、评定体系,对于过去习惯于以更高的经济增速来获得升迁的地方官员来说,这是一个重要的转折点。

新体系各项指标的变化之大,让许多人感到意外。比如说,生态环保类指标从过去的12分,提升至25分。另外,超额完成GDP任务不再成为官员们的加分选项。“陕西正处于提质增效的关键时期,体系的调整是要树立新的政绩观和发展观,发挥考核的引领作用,”陕西省委组织部考核办相关人士对记者说,“你考什么,各级就重视什么,指标的设置非常关键”。

目前,这套新的指标体系已经由陕西省委常委会通过。



变化

国企高管王立(化名)所在的秦川机床集团有限公司(以下简称秦川集团)刚与陕西省国资委签订了2014年的工作目标任务,秦川集团是陕西省国资委控制的大型国企,是中国为数不多的可以为各个行业的工厂提供高端机床的公司之一。

让王立感到意外的是,陕西省国资委对今年公司的利润指标提出了硬性要求,“往年通常都是更看重收入规模,比如说15%的收入指标增速。而今年的情况完全不一样,利润是一个硬指标”。

通常来说,对于地方政府(特别是陕西)而言,秦川集团这类企业能够实现更高的生产、收入规模,差不多就意味着更高的GDP增速——陕西的主要产业是资源、能源工业和装备制造,这些产业大部分被陕西延长石油、陕西煤化和秦川集团这类企业控制。

在2012年前后,“全力保增长”是全国各地政府工作的主旋律,当时陕西省的主要官员曾对秦川集团这类国有企业提出严格要求——要保证13%左右的增长速度,工业必须确保17%以上,因为保增长的关键是保工业,如果工业没有17%以上的增速,全省13%左右的增长就很难实现。

正因如此,王立感觉到了“导向”的变化——“省国资委是希望我们这些企业实现更‘有质量的增长’,经济增速可能已经放在第二位了,这是一个大变化。”

王立的感觉没有错。陕西已经通过调整对官员的考核指标体系来实现他所感觉到的“有质量的增长”,陕西省国资委是接受新体系考核的单位之一。

陕西通过一个高级别的领导小组——陕西省年度目标责任考核领导小组负责对各厅局、地市主要官员的考核,按照惯例,这个领导小组的第一组长、组长分别由省委书记、省长担任,其常设机构陕西省年度目标责任考核领导小组办公室设于陕西省委组织部。

每年年底,当地的13个市(区)、近80个省直党群、政府部门都要接受这个领导小组的考核,考核结果是选拔任用官员的一项基础依据。按照当地的说法,考核是各项工作的“风向标”、“指挥棒”和“助推器”。

上述陕西省委组织部考核办人士说,“从2007年开始,陕西开始实施三位一体的目标责任考核——包括目标任务、领导班子和领导干部、党风廉政建设,考核既是对单位的目标考核,也是对领导班子和主要领导的考核”。

指标

目标任务通常在当年年初下达到各地市、厅局,年底,陕西省委派出考核组对相关单位的完成情况进行考核评价,汇总到省考核办,对官员进行选拔、任用,近3年的目标责任考核的结果,是“优秀”还是“一般”,是一项主要依据。

这套体系为百分制,GDP增长率所占的分值已经从8分降到了6分,另外,GDP超额完成任务加分选项也已经被取消。而与王立的感觉密切相关的是,“规模以上工业利润率”成为一个增设选项。

“过去我们减调结构喊了很多年,其实整个工作重心还是放在经济增长上,”一位西安市官员说,“最现实的问题是,GDP增速跟官员的利益息息相关,而且对于‘调结构、促环保’这类老课题,一般部门的文件也不具备太大的权威性..”

新加坡国立大学房地产研究院院长邓永恒曾经搜集了中国283个中小城市的主要官员10年的政绩和升迁结果。分析结果显示,如果主要官员任期内的GDP增速比上一任提高0.3%,升职概率将高于8%,如果任期内长期把钱花在民生和环保上,其获得升迁的几率是负值。

这就如同中国呼吁了多年素质教育,但最终学生们的日常课程还是以高考试题为导向。

“你考什么,各级就重视什么,”陕西省委组织部考核办那位人士说,“指标的设置非常关键。”他解释说,这套新的指标体系已经由一次陕西省委常委会通过。

考核的权威性和贯彻力度显然不容置疑。陕西省委向各地市、厅局下达目标任务后,相关地市会根据所接到的目标任务,进一步分解到各县区和市级单位,从最基层的科级官员,到地市、省直部门的厅级官员,官员们所面临的“考题”都将发生变化。

“现在是从组织工作切入,这是最直接也是最根本的方式,大家的工作思路、方法都要迅速作出很大的调整,”前述西安市官员说,“这说明,省委省政府已经下了决心来贯彻那些新理念”。

据介绍,新的指标体系将“富裕陕西”、“和谐陕西”、“美丽陕西”设定为一级指标,分别占总分值的34%、25%、25%。突出区域错位发展保留“特色指标”,总分值的6%,加上“共性指标”占总分值的10%。五个版块涵盖经济发展、结构调整、民生改善、资源环境等各个方面。

这其中,“富裕陕西”突出考核经济增长质量效益、产业结构、科技成果转化、居民收入等指标,设置“稳增长、优结构、提质量、增效益”指标;“和谐陕西”突出考核收入差距,公共服务普及率、居民文化消费水平、社会治安满意度等指标;“美丽陕西”突出考核绿化率、环境质量指数、土地利用、节能减排等指标。

譬如说,“美丽陕西”所概括的生态环保类指标共计25分,其中包括雾霾治理、治污减排等若干二类指标,雾霾治理所占的分值,已经从2013年的3分,大幅提升至8分。

另外,第三产业增加值增长率、战略性新兴产业增加值增长率、城乡居民收入比、城镇化率、城乡居民总收入占GDP比重、城镇登记失业率、规模以上工业利润率都成为“富裕陕西”的增设指标。

演变

去年12月,中组部印发了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,要求“不简单以GDP论英雄”、“通过调整考核指标体系,使政绩考核覆盖全面工作,考核经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效”。

几天后,人民日报发表“仲祖文”署名文章说,树立政绩考核的新导向,就是要把思想统一到中央要求上来,切实转变观念,抓紧清理和调整完善考核评价指标,完善考核制度。

文章还说,现在正值岁末,各地区各部门要把《通知》精神贯彻到即将开展的年度考核之中去,引导各级领导干部牢固树立“功成不必在我”的发展观念,以奋发有为的精神状态和推动科学发展的实绩,接受实践、人民、历史的检验。

陕西省委组织部考核办相关人士解释说,“唯GDP的官员考核方式其实在陕西并不存在,从2007年开始,陕西所开展的三位一体式目标责任考核的指标设置就已经非常全面、细致,具体的三类、四类指标一开始就有50多项,GDP在其中所占的比重其实并不高,比如这次调整之前,其实也只占8分。”

2007年,赵乐际从青海来到陕西担任省委书记,当年的陕西省十一次党代会后,陕西省委常委班子做出重大决策:在陕西开展“三位一体”的年度官员目标责任考核。经过5年探索和完善,《陕西省年度目标责任考核工作规定》印发,同时印发的还有指标设置和结果运用两个配套办法,以地方党内法规的形式印发陕西全省实行。

当时媒体报道称,陕西官员考核创出陕西模式,获得中央肯定,并陆续在其他省份试行。

2012年年底,赵乐际调任中组部部长。

“我们也比较过其他省份的考核指标设置情况,应该说陕西的体系还是比较科学、全面的,有些地方GDP所占的权重的确比较高,而且指标设置也相对简单,只考核四五项内容。”陕西省委组织部考核办相关人士说。

“今年已经是陕西开展目标责任考核的第7年,我们的考核体系总体上是越来越科学。”他说,今年指标体系的调整,所反映的其实是当下陕西发展到现在这个阶段,需要“提质增效”的新要求。

省情

去年12月,陕西省委书记赵正永书记在陕西省委十二届四次全会上说,2014年要实施好“稳中有为、提质增效”的战略。

他还明确要求,“要强化‘不以GDP增长率论英雄’‘功成不必在我’的理念,进一步完善陕西省考核体系,发挥好考核对调结构、要效益、降成本的引领作用。”

陕西省委组织部的官员对经济观察报记者说,考核指标的设置其实每年都在根据发展情况的不同进行动态调整,“只不过,今年的确是调整最大的一次,特别突出了生态文明建设”。

很多人担心,弱化GDP增长的权重会挫伤地方官员推动经济增长的积极性,进而会影响到陕西的经济增速。

不过,在当地官员看来,陕西目前的省情是仍然处于经济增长的上升通道,整个“十一五”期间和“十二五”开端,依靠活跃的投资和得天独厚的资源、能源经济,陕西一直都处于中国GDP增长的第一梯队,在“十一五”期间,陕西的GDP年均增长超过了14%。

赵正永喜欢把陕西比作一辆正在行驶的动力澎湃的车子,他说目前陕西的状态是“换挡发力”——换挡是“调速”而不是“失速”,换挡必须找准合理区间。几年前,他曾用“弯道超车”来描述当时陕西的省情。

1月14日的陕西“两会”上,陕西省省长娄勤俭在做政府工作报告时更是直截了当地说,“陕西经济运行在快速增长区间的基础依然牢固,我们完全有条件、有能力把经济平稳较快发展的良好势头保持下去。”

这样的态势和判断,是陕西做出这次重要调整的底气。

而在地方官员看来,新指标的设置实际上并不是让官员在经济工作上不作为,而是“更辛苦”、“压力更大”——“比如说招商工作,这意味着我们需要花更多的时间和精力争取更好的项目,而且需要对项目进行综合评价,而不再是单纯看投资额和投资产生的效益。”前述西安市官员说。

他说,新的考核导向意味着,在项目前期就需要充分论证它是不是符合国家的产业政策,会不会对环境产生破坏,是不是有利于地方的产业升级,才能判断它对官员的切身利益到底有没有实际价值——这需要做大量的前期工作进行科学研判。

“我们的工作可能更容易开展了。”一位陕西地市环保局局长说。众所周知,中国的环保部门曾长期饱受“不作为”的非议,背后的重要原因是地方政府对环境保护的忽视和对各种污染行为的默许。

他说,“现在生态环保类指标权重一下提高到了1/4,这意味着环境保护牵扯到所有的市委书记、市长的官帽子,他们肯定会加大环保设施的投资,严格项目的环保准入,这是显而易见的。”