

各个乡镇存在较大差异，综合考核需要全面体现

差异化考核：求生态之同，存产业之异

蹲点调查



图①：蒙阴县垛庄镇生态文明建设年终专项考核工作现场。（□记者 纪伟 报道）
图②：6月4日，蒙阴县云蒙湖生态区环湖路航拍图。（□卢鹏 公茂栋 报道）



□ 本报记者 纪伟 本报通讯员 张圣虎

“今年收到了2019年乡镇干部正向激励奖金，5万多元，远超预期。”5月30日，蒙阴县桃墟镇党委书记王春梅告诉记者，作为一个工业薄弱的林业特色小镇，桃墟镇曾连续多年综合考核居各乡镇前列，有一年甚至跌落至倒数第一。得益于蒙阴县近年来推行的差异化考核制度，2019年，桃墟镇将林长制和全域旅游发展两项体现生态文明建设的指标选为差异化考核指标，使桃墟镇在综合考核中的得分提高了不少，一举跻身一等奖行列。

通过考核指挥棒，引导各乡镇向生态“赛道”靠拢，这样的考核导向出自一个大背景：2018年12月，蒙阴县被授予“全国第二批‘绿水青山就是金山银山’实践创新基地”，是山东省首个获此荣誉的县区；2020年10月，蒙阴县又成功创建“国家生态文明建设示范县”，成为山东唯一一个同时拥有生态文明建设领域两项国家最高荣誉的县区。

蒙阴县委办公室二级主任科员侯进新具体负责该县的差异化考核工作，在他看来，差异化考核实质上是为了求同存异，这里的“同”，就是将所有力量集中到建设生态蒙阴这个共同的目标上。

生态镇不是落后镇

“你知道怎么让每个苹果都一样甜吗？”在野店镇新盛村，村党支部书记苏京堂随口提出的一个问题，让记者挠头。而苏京堂的解决办法，是在镇政府的帮助下，引入一条可以测算水果含糖量的分拣生产线。

在新盛村新大地现代农业产业园的厂房里，苏京堂将一筐苹果放入生产线后，检测设备开始测算果型、重量和含糖量等数据，再按照不同的标准分级，装入各自等级的纸箱里。

据苏京堂介绍，以往当地的苹果每斤均价只有2元左右，平均含糖量约为12%。使用这条生产线进行精细化分拣，将含糖量15%以上的苹果挑出来，每斤均价可以超过5元。

“同样一批苹果，按照分级销售的思路，售价就能高出不少。”苏京堂告诉记者，目前新盛村瞄准长三角高端市场，计划今年将含糖量15%以上的精品苹果卖到上海、苏州等城市。

这两年，临沂市实施乡村振兴“三步走”战略，打造长三角的“菜篮子”“后花园”和产业转移大后方，为此在临沂市建起100个农产品标准化供应基地，新大地现代农业产业园就位列其中。

像野店镇、桃墟镇和岱崮镇这样的山区镇，由于工业基础薄弱，以往在“一刀切”的考核方式中排名年年靠后，怎么激发工作积极性？在蒙阴县委办公室，听记者谈起野店镇的见闻，侯进新提了这样一个问题。这正是他探索差异化考核的初衷。

蒙阴县是一个典型的山区县，除了县城驻地和南部部分地区有较为平坦的土地，东部和北部乡镇大多地处深山，同时还是临沂市的水源地，属于开发限制区。这就导致蒙阴县各个乡镇之间差异较大，岱崮镇、野店镇等北部山区乡镇与垛庄镇、常路镇、蒙阴街道等南部地势较平坦的乡镇相比，在功能定位、经济发展水平等方面都存在较大差异。

侯进新提到的野店镇和岱崮镇，没有条件发展工业，但因地制宜发展起了林果种植和生态旅游，村民收入在蒙阴县并不算低。

“生态镇不是落后镇。这类乡镇在生态保护和村民增收等方面做了很多工作，但在年底考核中，却很难将他们的工作成绩全面体现出来。”侯进新多年来一直参与考核工作，2014年前后，为了激励这些常年排名靠后的乡镇发展自己的特色产业，蒙阴县首次在各乡镇年度考核中，试水差异化考核机制。

那一年，蒙阴县在考核各乡镇时，设置了12项指标，乡镇可以自选两项差异化指标参与考核。其中一项是优势项，得分翻倍计入总分；另一项是劣势项，只得得分的一半计入总分。

新制度很快带来了新变化。2015年时，连年考核垫底的岱崮镇将生态旅游选为了优势项，将工业发展选为了劣势项，在年度考核中一举获得了二等奖。蒙阴县共有12个乡镇，每年都会设置3个等级的奖项对乡镇街区进行正向激励，其中一等奖为1-3名，二等奖为4-6名，三等奖为7-9名。

同样是在2015年，2月份时，浙江省召开了推进26县加快发展工作会议，会上宣布给这26个欠发达县“摘帽”，并取消GDP总量考核，转为重点考核生态保护、

居民增收等。这些县绝大部分地处山区，土地面积约为浙江全省的45%，人口接近全省的24%。在过去相当长的一段时期里，这26县由于地处山区无法大规模发展工业经济，发展程度低于浙江省平均水平。

“其他省份如此大规模的差异化考核也引起了我们的思考。政府绩效考核是影响行政效率的重要工具，当时传统的经济绩效评价标准是‘唯GDP论英雄’，这种评价体系忽视了不同地区资源环境承载能力，缺乏科学性和针对性，地方政绩考核应该逐步探索完善差异化考核机制。”侯进新说。

从扬长避短改为只扬长不避短

随着综合考核成绩的公布，新的考核制度在蒙阴县引起了不小的争议。有些干部反映，如果按照扬长避短的思路进行差异化考核，一些工业基础薄弱的乡镇会彻底放弃发展工业，但工业带来的税收十分可观，而旅游产业前期投入大，投资回报周期却很长。

“一个很现实的问题就是，没有工业企业带来的税收，老师的工资怎么发？民生工程怎么推进？”侯进新说，面对这些实实在在的压力，蒙阴县在2016年叫停了差异化考核。

但很快，“一把尺子量到底”带来的问题再次暴露出来。以岱崮镇为例，2016年上半年，岱崮镇举全镇之力发展全域旅游，开发的旅游项目成为临沂市现场交流项目，且在现场交流中得到了非常好的评价。按照统一标准进行考核，岱崮镇在旅游单项上的考核成绩领先，而在招商引资、工业经济、财税收入等指标上的考核处于劣势。

在侯进新的办公桌上，一直放着一份国家行政学院政治学部博士生程嵩峰撰写的论文——《如何建立差异化的干部考核指标体系》。文中提出了这样的问题：“长期以来，不少干部对现行的考核评价体系颇有微词，认为考核标准不够完善、不够科学、不够精准，不能实事求是地反映干部的能力素质和工作业绩。如何解决这一问题？根本出路是建立差异化的干部考核指标体系，不同工作岗位，职责不同、工作目标不同、工作任务不同，衡量的标准自然应有所差异。”

“专家学者的研究给我们提供了不少帮助。”侯进新说，他对文中的一句话印象格外深刻：“政绩考核指标差异化，必然会增加指标设置的难度。但这是科学考核必然要付出的成本。因为我们所处的世界、面对的情况是复杂的，不能奢望用统一的指标、简单的办法有效地解决复杂问题。”

2017年，蒙阴县选择继续探索差异化考核，在第一份差异化考核制度的基础上进行优化，只选取一项指标进行双倍积分，不再降低某项考核指标的得分。从扬长避短，改为只扬长不避短，避免了以往差异化考核制度过分取长补短、选择性规避弱项工作的弊端。

到了2018年，蒙阴县又对差异化考核制度进一步完善，设置两项差异化考核指标，两项指标都是优势指标，得分翻倍计入总分。这一次修改的差异化考核制度一直沿用至今。

目前，蒙阴县充分考虑各乡镇街区的区位条件、资源禀赋、产业重点等个性功能，形成了“自选”式差异化考核模式，即设置10项左右的基础性工作指标，每个乡镇街区可“自选”两项本区域亮点工作作为差异化考核指标，考核时给予双倍积分。

“从2018年以来，差异化考核制度逐渐成熟，各乡镇也因地制宜各显神通，深耕自家特色产业，出现了一个很有意思的‘第三名现象’。”侯进新介绍，由于蒙阴街道和垛庄镇在人口规模、经济体量、财政税收等综合实力方面超出其他乡镇一大截，所以不论考核指标怎么修改，这两个乡镇都会在一等奖中稳稳占据前两名的位置，因此一等奖中的第三名就成了其他乡镇争夺的焦点。

2018年到2020年这三年间，第三名的位置几次易手，野店镇、桃墟镇和旧寨乡都曾以第三名的成绩，获得过一等奖。这三个乡镇由于地处山区，工业不发达，在以往的排名中常常处于中游偏下的位置。而这些乡镇在差异化考核的两项指标中，选择的也大多是环保、农业、旅游、林长制等体现生态优势的指标。

2020年获得一等奖的旧寨乡，选取的差异化考核指标是脱贫攻坚和人居环境整治，得分分别为46.88分和50分（满分50分），合计96.88分，这个得分翻倍计入了总成绩。

2019年，临沂市也按照差异化考核的思路，将蒙阴县作为生态县实行单独考核，专门设置了十余个达标类指标，基本以生态文明建设为主，缓解了蒙阴县在工业项目

发展上的压力。蒙阴县在临沂市的综合考核成绩也是连年向好，从前几年的各区县排名位居后列连年跃升，2019年和2020年均获得了年度综合考核三等奖的好成绩。

生态指标占比连年攀升

“很多人初步了解差异化考核时，往往会认为是两项自选指标决定了总成绩，这其实是片面的。”侯进新介绍，综合考核总分是1500分，即使两项自选指标全部得满分，在其中也只占200分的权重。而蒙阴县近年在整体考核指标中，不断提升生态指标的权重，希望以考核为导向，转变全县党员干部的发展理念，树立生态立县的意识。”侯进新说。

2020年，蒙阴县在乡镇经济社会发展综合考核中设置了7大类指标，分别是生态文明建设目标责任落实、生态环境、生态经济、生态宜居、生态文化、改革创新、差异化考核，前五项全部是涉及生态领域的工作。

张宝华2016年刚刚接手桃墟镇党委书记一职时，桃墟镇在那一年的综合考核排名中位列蒙阴县最后一名。在他看来，能在2019年进入一等奖行列，差异化考核只是其中一部分原因。

“保护绿水青山发展生态经济的观念，逐渐在党员干部的心中扎下了根，这带来的是整体工作的提升。”张宝华介绍，桃墟镇山地面积占比80%以上，森林覆盖率超过73%，镇域内百年以上的老树就有3万多棵，这都是该镇发展生态旅游的宝贵财富。有一次镇上要修一条通往村里的路，规划路线上有一棵老树，为了留住这棵树，临时修改了规划图，让道路在老树旁拐了一个弯。

蒙阴县在考核体系改革中强调生态领域的工作，各乡镇也有针对性地探索自己的特色生态品牌。“在这样的考核导向下，不仅是北部山区乡镇更加坚定地发展生态文明建设，一些综合实力强的乡镇，原本在生态领域中没有太强的压力感，现在也开始拿出不少精力投入到生态文明建设。”侯进新说。

在果树密布的蒙阴县，每年要修剪大量果树枝。如何让一根不起眼的小树枝变得值钱？在位于蒙阴街道的山东御苑生物科技有限公司（以下简称“御苑生物”），可以找到一答案。

走进御苑生物，能闻到一股发酵散出的酸味。循着这股酸味向厂区深处走，褐色的果树枝条碎屑已经在水泥地上堆起了两座几米高的小山。这些碎屑经过高温灭菌后，会在旁边的车间里被包装成几十厘米长、直径十多厘米的菌棒，约5斤重。之后再为这根菌棒种植菌种，恒温培育，就可以用来培育香菇，每根菌棒可以长出3斤香菇。收完香菇后，菌棒会被粉碎成有机肥，还田增强地力。

据公司技术人员估算，一亩果园每年可以产出0.15吨左右枝条用于制作菌棒，其中桃树枝的收购价每吨300元，苹果树枝的收购价每吨380元。而板栗树枝的收购价最高，达到了每吨420元，因板栗树枝的木质素含量更高，培育效果最好。

“这就形成了一条果菌肥循环链条，把一根小树枝的经济价值彻底激发了出来。”御苑生物董事长冯光庆介绍，御苑生物依托本地丰富的果木、泉水资源以及优越的生态环境，发展食用菌产业，开创了“果、菌、肥”生态循环经济新模式。目前，公司建有年产1000万棒的工厂化香菇菌棒生产线和占地200余亩的香菇出口种植标准化示范基地，公司的主打产品香菇菌棒80%出口到日韩、俄罗斯、欧美等十几个国家。

今年，该公司开始建设御苑食用菌现代农业产业园项目，深度开发食、药用菌系列健康产品，这个项目规划占地700亩，每年可以消耗果树枝条及农作物秸秆15万吨，为蒙阴县农民增加收入1亿元，带动超过10万人参与产业链经营。

联城镇的情况又与蒙阴街道不同，该镇在蒙阴县属于工业经济和生态环境两个领域都没有明显优势的乡镇，是个传统的农业镇。为了找到自己的特色发展道路，该镇集中力量打造了龙凤岭生态文明实践片区。今年，该镇还重点打造了蒙阴故里田园综合体，发展高标准农业，引入投资发展玻璃温室大棚，培育有机瓜果。

联城镇副镇长刘玉田在该镇分管招商引资工作已经有5个年头，谈起这些年最大的变化，他给出的答案是：“以前项目先看税收高不高，现在看项目先看虑会不会超过生态红线。”

记者从蒙阴县委办公室获悉，该县还计划针对各县直部门，制定差异化考核制度，引导各部门发挥自己的职能优势，共建生态蒙阴。

记者手记

践行“两山论”要啃硬骨头

□ 本报记者 纪伟

二十世纪八十年代初，蒙阴水土流失面积达1231.5平方公里，1984年农民人均纯收入188元，1985年被列为全国首批重点扶持贫困县。从那时起，蒙阴县大搞治山治水、荒山绿化，因地制宜发展林果业。经多年努力，昔日的穷山僻壤逐步变成了生态山、花果山。

党的十八大以来，蒙阴县继续坚定推进生态文明建设。尤其是在2017年，立足生态资源优势，推动全景蒙阴、全域旅游建设。到这个阶段，蒙阴县逐渐找准了沂蒙山区“生态”与“富民”的契合点，构建起以生态为本、农业为基、农商文旅互促共融的大健康产业。

目前，蒙阴县除了入选全国第二批、我省首批“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，同时还是国家第四批生态文明建设示范县、国家水土保持生态文明县、全国绿化模范县、国家卫生县城、国家园林县城、山东省乡村振兴示范县、山东省生态文明乡村建设示范县。

经过实践探索，蒙阴在“两山”基地建设取得了明显成效。但仍存在着影响深化“两山”实践的问题，主要体现在生态资源价值实现、生态产业化水平、大气和农业面源污染防治、科技支撑、人才培养和资金保障等方面。践行“两山论”，还有不少硬骨头需要啃。

前文提到的野店镇新盛村党支部书记苏京堂，他的水果含糖量分拣生产线为蒙阴县果品销售蹚出一条新路，但这背后的资金压力却并不轻松。包括厂房、设备在内，新大地现代农业产业园总投资达到了1500万元，对于一个山区村来说，是一笔巨款。早先几年，苏京堂在南方城市经营水果生意，攒下了一些家底，他从自己的腰包掏出了1000多万元砸进了这个产业园，其余的500万元资金缺口获得了蒙阴县相关部门的政策支持。“但农业产业投资周期长，且利润率并不高，我现在想的只是未来能够不亏损。”苏京堂说。

在旧寨乡莲汪庄村有一家蒙阴县最大的黄桃交易市场，这几年，市场经营者张丽丽转变传统经营模式，从电商产业链寻找突围路线，将这里打造成一个电商供应链选品基地，不仅开发了自己的线上商城，还通过直播带货，将蒙阴桃打入了全国各地的高端市场。每到黄桃成熟时节，北到黑龙江，南至广州的经销商都会来到这个交易市场，选购高端黄桃。在与张丽丽交流的过程中，她也反映，由于蒙阴县当地的电商从业人员比较少，现在她的公司想要招聘带货主播和电商运营人员来蒙阴县工作还比较难，需要去附近的城区设立电商运营中心。

蒙阴县委书记王丽云曾感叹：“想想这些年的经历，在发展生态的过程中我们不是没有遇到过困难，也不是没有产生过动摇的念头。2016年我刚担任县长的时候，当时矿业经济发展迅速，门槛低、税收高、见效快，蒙阴也是矿产资源非常丰富的县，我们具有30多种矿产，但是历史和现实告诉我们，要想彻底摆脱贫困，拔掉穷根，不能只图眼前利益，必须立足蒙阴的山山水水实际，做好生态文章，做长远考虑。”

据王丽云介绍，当时全县的领导干部上下一心、顶住压力，最大限度保护山体和矿产资源，积极探索寻求生态产业，坚定不移推进产业转型，坚决做到不毁山、不填水、不砍树、少拆房，凡是符合国家产业政策和水源保护规划的项目坚决不引不批不建，凡是环保不达标企业一律关停并转，所有工业项目一律进园区。

“应该加强基础支撑，构建‘两山’转化保障体系。”针对这些问题，山东省委党校（山东行政学院）副教授张彦丽认为，首先应该持续加强乡村基础设施和生态建设，推进生态环境保护和修复，加强生态保护红线管控，确保县域生态保护红线面积不减少、功能不降低。在这个基础上，还应该强化人才保障和科技支撑，聚焦生态产品价值实现、前沿生态技术研究等方向，面向全省培养创新型复合人才。



扫码看蹲点调查 专题报道