

# 拉萨市高质量发展综合评价指标体系重构研究

张少伟

中关村科技产业研究院有限公司, 北京, 100124;

**摘要:** 针对《拉萨市高质量发展综合绩效评价指标体系(试行)》存在的不足, 本文强调突出指标体系的地区差异化、特色化和数据可得性, 分类县域和功能园区两个层级, 重构了拉萨市高质量发展综合评价指标体系, 以期测度拉萨市各区县高质量发展水平提供参考。

**关键词:** 高质量发展; 指标体系; 拉萨市

**DOI:** 10.64216/3080-1486.26.02.039

## 引言

2017年10月, 党的十九大首次提出高质量发展的新表述, 2017年12月, 中央经济工作会议强调指出, 必须加快推动形成高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核<sup>[1]</sup>。

在此背景下, 高质量发展指标体系逐渐成为国内外众多学者研究关注的热点。丁涛等<sup>[2]</sup>依据五大发展理念, 构建了5个一级指标和12个二级指标的评价指标体系, 并以江苏省地级市为例进行实证分析; 殷醒民<sup>[3]</sup>从全要素生产率、科技创新能力等5大维度构建了高质量发展评价指标体系; 许永兵等<sup>[4]</sup>从5方面共设置24个指标建立区域高质量发展指标体系; 胡敏<sup>[5]</sup>指出指标体系应广泛借鉴国内外比较成熟和广为接受的经济社会发展测评体系和最新研究成果; 冯志峰<sup>[6]</sup>指出指标体系的设置必须体现高质量发展内涵, 反映出新发展理念及其内在相互影响的逻辑关系。总的来看, 高质量发展评价的指标体系日益丰富, 评价方法方式日趋多样, 评价地域范围也越来越广, 但学术界对高质量发展评价指标体系的构建仍缺乏一致的准则, 且对西部地区尤其是西藏及拉萨市的指标体系构建及评价较少。

从区域发展看, 近年来, 北京、上海等立足新发展理念, 对区域高质量发展评价指标体系进行了实践探索, 形成了诸多有益经验启示。北京市房山区以新发展理念为指引, 评价体系确定6个领域, 共38项指标, 并根据区域发展导向提高了创新发展、协调发展和共享发展的指标权重; 上海市<sup>[7]</sup>在高质量发展指标设计中既充分对标国家新发展理念要求, 又结合发展实际创设地方特色指标, 如单独设立1类各区特色优势指标; 青海省指标体系强调巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴、高质量发展的有效衔接, 县市区分重点开发区和自然保护区两类进行差异化考核, 省级农产品主产区和自然保护区不考核

GDP、工业增加值和固定资产投资。总体来看, 其他区域高质量发展指标体系除充分体现新发展理念外, 也强调根据区域发展特点制定特色化和差异化指标, 且指标应少而精、重点突出且通用性强, 易于对比比较。

2021年拉萨市颁布了《拉萨市高质量发展综合绩效评价指标体系(试行)》(简称《指标体系》), 《指标体系》与自治区指标体系保持完全一致, 从综合绩效、创新发展等7大类设置38项得分项, 合计62项得分项指标和17项减分项指标。实施以来, 指标体系有效衡量和评价了拉萨各区县的发展成效, 对拉萨市委市政府中心工作和重大决策起到了重要支撑和参考作用。但在实施过程中, 各区县和功能园区采用一套指标体系差异化特征不足, 无针对各区域发展特色的指标, 部分指标体通用性不强、指标过于繁琐且数据可得性差等问题日益突出, 指标体系亟需修改完善, 以期更好发展经济社会高质量发展的“指挥棒”、“风向标”作用。

## 1 拉萨高质量发展综合评价指标体系构建的总体思路

贯彻落实习近平总书记关于西藏“稳定、发展、生态、强边”四件大事要求, 以拉萨大力实施“强中心”战略、奋力当好全区长治久安和高质量发展排头兵为总领, 以破解拉萨发展不平衡不充分问题为根本, 以确保全市生态环境良好为基础, 以精准体现实体经济、创新驱动等高质量发展为导向, 以人民群众共享高质量发展成果为根本落脚点, 以拉萨市现阶段高质量发展“县域要城市功能和经济功能并进, 功能园区要以经济功能为主”为主线, 坚持科学合理、简明实用; 系统设置、体现差异; 统筹兼顾、考核合理等三大原则, 对全市县域、功能园区采用不同的指标体系, 强调特色个性指标设置, 分类分层设置考核评价指标体系。

## 2 拉萨高质量发展综合评价指标体系构建的原则

### 2.1 坚持科学合理、简明实用

指标要充分体现新发展五大理念要求,反应高质量发展的本质特征,选取的指标应具有较强的公认性、代表性和通用性,争取每一个评价维度细分指标一般不超过 5 个指标且具有较为完备的统计制度保障,数据可获得、可延续、可评价。

### 2.2 坚持系统设置、体现差异

高质量发展涉及经济、社会、文化、生态等多层面、多领域,指标体系必须强化全面性、系统性,各指标之间要存在一定的稳定性和逻辑关联性<sup>[8]</sup>。坚持共性和个性指标相结合,充分体现各地差异化特点,增强考核的科学性、针对性。

### 2.3 坚持统筹兼顾、考核合理

指标体系应数量适度、简明直观,减少考核难度,减轻基层负担。指标既要考虑到发展水平较高的地区,也要兼顾到发速度较快的地区,应选取结构、比重、强度和人均等指标,更加关注发展高质量,做到考核既奖优又奖勤<sup>[9]</sup>。

## 3 拉萨高质量发展综合评价指标体系的构建

基于拉萨高质量发展的总体思路和构建原则,分类分层构建县域“6 维-3 级-40 细分项”和功能园区“4 维-3 级-23 细分项”各有侧重、各具特色的两套综合评价指标体系。

### 3.1 县域：“6 维-3 级-40 细分项”的指标体系

以新发展理念为指引,从综合质效、创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展等 6 个维度设置 17 个二级和 40 项三级指标。同时为引导各区县特色化差异化发展,设置特色优势产业对经济的贡献度 1 项特色指标。

综合质效。立足“四件大事”要求,从效益效率、财税质量、风险化解等 3 方面设置 10 项指标,并设置青稞产量指标突出拉萨发展特色,反映拉萨高质量发展总体情况。

创新发展。把创新作为第一动力,从创新基础、创新投入、创新产出等 3 方面设置 6 项主要指标,反映拉

萨创新投入产出情况,助推拉萨国家创新型城市建设。

协调发展。协调发展是解决区域一切问题的关键,从城乡结构协调、产业结构协调、金融结构协调、消费投资协调等 4 方面设置 8 项主要指标,并设特色优势产业对经济的贡献度指标突出各区县发展特色,增强指标的针对性。

绿色发展。从资源消耗、环境质量、环境治理等 3 方面设置 8 项主要指标,反映能源资源节约集约利用、污染治理、环境改善、生态保护等情况,厚植拉萨高质量发展底色和基础,助推争当国家生态文明高地排头兵。

开放发展。立足拉萨战略定位、区位交通等,从招商引资、营商环境等 2 方面设置 2 项主要指标,反映开放型经济发展相关情况,推动各区县形成以招商引资论英雄的发展导向。

共享发展。从社会民生、基础设施等 2 方面设置 6 项主要指标,反映居民就业保障、社会事业发展、公共安全等情况,以确保高质量发展最终惠及人民群众日益增长的美好生活需要和拉萨的长期稳定。

### 3.2 功能园区：“4 维-3 级-23 细分项”的指标体系

以新发展理念为指引,突出强调功能区经济产业发展属性,坚持发展过程和发展结果双轮驱动,从招商引资、经济发展、产城融合和风险化解等 4 个维度设置 10 个二级和 23 项三级指标,并根据园区的工业和服务业主导产业特征,适当设置不同的特色指标。

招商引资。招商引资是功能区高质量发展的前提和第一要务,从产业招商、产业服务等 2 方面设置 4 项主要指标,反映各功能区招商引资的配套支撑能力和实际招商效果。

经济发展。经济发展是功能区高质量发展的题中之义,从产业规模、产业效益、产业贡献、创新发展、绿色发展等 5 方面设置 15 项主要指标,反映区域经济发展的质量和效益。

产城融合。产城融合是功能区高质量发展的重要抓手,立足拉萨各功能区的区位、发展阶段等,从城市功能配套满意度设置 2 项指标,反映功能区的城市功能供给服务情况。

风险化解。风险化解能力是功能区可持续发展的关键,从资金风险、安全风险等 2 方面设置 2 项主要指标,反映各功能区抗风险能力。

表 2 县域“6 维-3 级-40 细分项”高质量发展综合绩效评价指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 序号 | 三级指标   | 单位  | 指标说明         | 指标性质 |
|------|------|----|--------|-----|--------------|------|
| 综合质效 | 效益效率 | 1  | 人均 GDP | 元/人 | GDP/常住人口     | 正向   |
|      |      | 2  | 恩格尔系数  | —   | 食物消费在消费支出中占比 | 逆向   |

|  |      |    |   |        |   |    |
|--|------|----|---|--------|---|----|
|  |      | 3  | 农村贫困发生率   | %      | 农村贫困发生率   | 逆向 |
|  |      | 4  | 平均预期寿命  | 年      | 平均预期寿命  | 正向 |
|  |      | 5  | 全员劳动生产率   | 万元/人   | GDP/年平均从业人员数  | 正向 |
|  | 财税质量 | 6  | 地方一般公共预算收入占 GDP 比重  | %      | 地方一般公共预算收入/GDP  | 正向 |
|  |      | 7  | 税收占一般公共预算收入比重   | %      | 税收/一般公共预算收入   | 正向 |
|  | 风险化解 | 8  | 政府债务负担  | %      | 政府债务/GDP  | 逆向 |
|  |      | 9  | 亿元 GDP 生产安全事故死亡率  | %      | 生产安全事故死亡人数/GDP  | 逆向 |
|  |      | 10 | 青稞产量  | 万吨     | 青稞产量  | 正向 |
|  | 创新发展 | 11 | 劳动年龄人口平均受教育年限   | 年      | 指 16~59 岁人口平均接受学历教育   | 正向 |
|  |      | 12 | 每 10 万人中有大学文化程度人数   | 人      | 大专以上文化程度  | 正向 |
|  | 创新基础 | 13 | 规模以上工业企业中有研发活动企业占比  | %      | 规模以上工业企业中有研发活动的企业数/规模以上工业企业数  | 正向 |
|  |      | 14 | 科学技术支出占公共财政支出比重   | %      | 科学技术支出/公共财政支出   | 正向 |
|  | 创新投入 | 15 | 每万人有效发明专利拥有量  | 个      | 每万人有效发明专利拥有量  | 正向 |
|  |      | 16 | 国家级高新技术企业个数   | 个      | 国家级高新技术企业个数   | 正向 |
|  | 创新产出 | 17 | 户籍人口城镇化率  | %      | 户籍非农业人口/总人口   | 正向 |
|  |      | 18 | 城乡居民收入差异系数  | —      | 城镇居民人均可支配收入/农村居民人均可支配收入   | 逆向 |
|  | 协调结构 | 19 | 战略性新兴产业占比   | %      | 工业战略性新兴产业总产值/工业总产值  | 正向 |
|  |      | 20 | 特色优势产业对经济的贡献度：<br>生态产业对经济贡献度(城关区/达孜区/林周县/当雄县/尼木县)<br>现代服务业对经济贡献度（堆龙德庆区）<br>绿色矿产业对经济贡献度（墨竹工卡县） | %      | 生态产业（主要包括特色农业、净土健康产业、文化旅游和新能源产业）增加值/GDP<br>现代服务业增加值/GDP<br>绿色矿产业增加值/GDP | 正向 |
|  |      | 21 | 直接融资占比  | %      | 直接融资额/社会融资额   | 正向 |
|  | 协调发展 | 22 | 金融支持实体经济(制造业新增贷款占新增贷款比重)  | %      | 制造业新增贷款占新增贷款比重  | 正向 |
|  |      | 23 | 民间投资占固定资产投资比重   | %      | 民间投资额/固定资产投资  | 正向 |
|  | 金融结构 | 24 | 居民人均消费支出  | 元      | 居民人均消费支出  | 正向 |
|  |      | 25 | 单位地区生产总值能耗  | 吨标煤/万元 | 能源消费总量/GDP  | 逆向 |
|  | 绿色资源 | 26 | 单位 GDP 二氧化碳排放降幅   | %      | 单位 GDP 二氧化碳排放降幅   | 正向 |
|  |      | 27 | 单位地区生产总值建设用地使用面积  | 公顷/亿元  | 建设用地面积/GDP  | 逆向 |
|  |      | 28 | 非化石能源占能源消费总量比重  | %      | 非化石能源占能源消费总量比重  | 正向 |
|  | 环境质量 | 29 | 空气质量优良天数比率  | %      | 空气质量优良天数比率  | 正向 |
|  |      | 30 | 森林覆盖率   | %      | 森林蓄积量/国土面积  | 正向 |
|  | 环境治理 | 31 | 城镇污水处理率   | %      | 污水处理量/污水排放总量  | 正向 |
|  |      | 32 | 城镇生活垃圾无害化处理率  | %      | 生活垃圾无害化处理量/生活垃圾产生量比率  | 正向 |
|  | 开放发展 | 33 | 年度招商引资总额  | 亿元     | 年度招商引资总额  | 正向 |
|  |      | 34 | 营商环境便利度   | —      | 可以采用问卷调查打分，衡量企业满意度、政府服务满意度  | 正向 |
|  | 共享民生 | 35 | 城镇调查失业率   | %      | 城镇调查失业率   | 逆向 |
|  |      | 36 | 人均公共服务支出  | 万元     | 人均公共服务支出  | 正向 |
|  |      | 37 | 每千常住人口执业（助理）医师数   | 个      | 每千常住人口执业（助理）医师数   | 正向 |
|  |      | 38 | 群体性事件次数   | 次      | 群体性事件次数   | 逆向 |
|  | 基础设施 | 39 | 人均拥有公共文化设施面积  | m2     | 人均拥有公共文化设施面积  | 正向 |
|  |      | 40 | 交通基础设施覆盖率   | %      | 交通基础设施覆盖率   | 正向 |

表 3 功能园区“4 维-3 级-23 细分项”高质量发展综合绩效评价指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 序号 | 三级指标       | 单位 | 指标说明                           | 指标性质 |
|------|------|----|------------|----|--------------------------------|------|
| 招商引资 | 产业招商 | 1  | 招商活动论坛举办次数 | 次  | 当年度对外举办的招商推介会及论坛活动次数           | 正向   |
|      |      | 2  | 规模以上项目签约个数 | 个  | 工业项目投资总额≥5 亿元；服务业项目投资投资总额≥1 亿元 | 正向   |
|      | 产业服务 | 3  | 企业服务满意度    | —  | 采用问卷调查方法，对各园区功能区的产业服务等进行评价     | 正向   |
|      |      | 4  | 品牌推广次数     | 次  | 园区及入驻企业每年市级以上各种媒体相关报道次数        | 正向   |

|      |           |    |                  |        |  |    |
|------|-----------|----|------------------|--------|--|----|
| 经济发展 | 产业规模      | 5  | GDP              | 亿元     | GDP                                    | 正向 |
|      |           | 6  | 税收               | 亿元     | 税收                                     | 逆向 |
|      |           | 7  | 工业总产值/服务总收入      | 亿元     | 工业总产值/服务总收入                            | 逆向 |
|      |           | 8  | 固定资产投资总额         | 亿元     | 固定资产投资总额                               | 正向 |
|      | 产业效益      | 9  | 产业园亩均投资强度        | 万元/亩   | 投资/产业园总面积                              | 正向 |
|      |           | 10 | 单位面积税收产出强度       | 万元/亩   | 税收/产业园总面积                              | 正向 |
|      | 产业贡献      | 11 | GDP 对全市的贡献率      | %      | 园区 GDP/全市 GDP                          | 逆向 |
|      |           | 12 | 税收对全市的贡献率        | %      | 园区税收/全市税收                              | 逆向 |
|      |           | 13 | 从业人员数量           | 个      | 从业人员数量                                 | 逆向 |
|      | 创新发展      | 14 | 高新技术企业个数         | 个      | 获得省级以上高新技术证书企业                         | 正向 |
|      |           | 15 | 知识产权和专利数量        | 个      | 各种发明专利、实用新型专利、商标等                      | 正向 |
|      |           | 16 | 高层次人员数量          | 个      | 园区本科以上人员数量                             | 正向 |
|      |           | 17 | 上市企业数量           | 个      | 上市企业数量                                 | 正向 |
|      | 绿色发展      | 18 | 单位地区生产总值能耗       | 吨标煤/万元 | 能源消费总量/GDP                             | 逆向 |
|      |           | 19 | 单位 GDP 二氧化碳排放    | %      | 单位 GDP 二氧化碳排放降幅                        | 正向 |
| 产城融合 | 城市功能配套满意度 | 20 | 公共服务覆盖率          | %      | 教育、医疗、公园等公共服务设施用地占总用地的比重               | 正向 |
|      |           | 21 | 市民满意度            | —      | 采用问卷调查方法,了解园区入驻员工对商业配套、公共服务、住宿配套等的满意情况 | 正向 |
| 风险化解 | 资金风险      | 22 | 政府债务负担           | %      | 政府债务/GDP                               | 逆向 |
|      | 安全风险      | 23 | 亿元 GDP 生产安全事故死亡率 | %      | 生产安全事故死亡人数/GDP                         | 逆向 |

## 4 结论与不足

本文通过研究国内外学者高质量发展综合评价指标体系研究成果,并充分借鉴其他地区指标体系设计的有益经验,分类分层构建了拉萨市分县域和功能区各有侧重、各具特色的两套考核评价指标体系,以期科学高效评价拉萨市高质量发展水平提供借鉴和参考。

总体而言,虽然本文对拉萨高质量发展评价指标体系进行了深入研究,但仍存在以下问题和不足。一是指标体系权重的确定有待进一步的深化研究;二是县域指标体系中的营商环境便利度、功能园区指标体系中企业服务满意度和市民满意度的问卷设计及数据获取有待进一步深化研究。

### 参考文献

- [1] 本报评论员. 坚持习近平新时代中国特色社会主义思想——论贯彻落实中央经济工作会议精神[N]. 人民日报, 2017-12-22
- [2] 丁涛, 顾金亮. 《科技创新驱动江苏地区经济高质量发展的路径研究》, 《南通大学学报(社会科学版)》, 2018(4).

- [3] 殷醒民. 高质量发展指标体系的五个维度[N]. 文汇报, 2018-02-16(012)
- [4] 许永兵, 罗鹏, 张月. 高质量发展指标体系构建及测度——以河北省为例[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 44(03): 86-97
- [5] 胡敏. 高质量发展要有高质量考评[N]. 中国经济时报, 2021(5)
- [6] 冯志峰. 探索构建高质量发展评价指标体系[J]. 中国井冈山干部学院学报, 2020(5): 33-40
- [7] 国家发改委官网. 上海创新构建高质量发展综合绩效评价指标体系[EB/OL]. [https://www.ndrc.gov.cn/\(2021/05/20\)](https://www.ndrc.gov.cn/(2021/05/20))
- [8] 郭照庄等. 河北省高质量发展综合评价指标体系构建研究[J]. 北华航天工业学院学报, 2023(6)
- [9] 今日镇江. 以高质量指标引领高质量发展——《镇江高质量发展监测评价指标体系与实施办法》解读[EB/OL]. [https://pc.jrzjapp.cn/\(2018/10/08\)](https://pc.jrzjapp.cn/(2018/10/08))

作者简介: 张少伟(1986—), 男, 河南郑州人, 硕士, 咨询工程师(投资), 工程师, 主要从事区域/园区战略规划、产业规划、行业研究等。