

新型城镇化评价指标体系构建

田 静

(四川省城乡规划设计研究院,四川成都 610081)

【摘要】 在深入理解新型城镇化内涵及特征的基础上,建立了由3大系统、8项子目标、45个指标构成新型城镇化评价指标体系。力求系统表现新型城镇化“经济高效、功能完善、环境友好、资源节约、城乡统筹、社会和谐、管理有序”的内涵目标,有助于用量化的方法对新型城镇化的程度、速度、质量、协调性等进行全面系统的监测和评估,为新型城镇化战略的制定提供科学依据。

【关键词】 城市规划; 新型城镇化; 评价; 指标体系

【中图分类号】 TU984.11⁺1

【文献标识码】 A

1 新型城镇化的内涵及特征

城镇化是“人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程,主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程”。

传统城镇化囊括了人口的城镇化、产业的现代化和城镇规模及数量的扩大化等方面的内容,更关注城镇化发展的经济内涵和规模扩张。随着科学发展观的深入以及传统城镇化模式产生的资源浪费、环境恶化、城市综合承载能力不高、城乡联动不够、大中小城市和小城镇协调不足等问题日益突出。

1.1 新型城镇化的内涵

新型城镇化,是对城镇化本质与内涵的重新界定,是对原有城镇化道路的扬弃与发展。新型城镇化不再以城镇人口或非农业人口比例作为单一的评价标准,而是更加注重城乡的一体化、均等化,更加注重城乡的集约发展、持续发展、与和谐发展,更加注重提升农村居民和新增城镇居民的生存条件、生活方式和生活质量。由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张,转变为以提升城市的文化、公共服务的品质提升为中心。

因此,所谓新型城镇化,是指以科学发展观为指导,以新型工业化动力,以统筹兼顾为原则,全面提升城镇化的质量和水平,实现经济高效、功能完善、环境友好、资源节约、城乡统筹、社会和谐、管理有序的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化建设之路。

1.2 新型城镇化特征

新型城镇化包括以下几个方面的特征:

一是强化产业联动。新型城镇化更加重视城镇发展动力,要实现城镇经济的高效发展,必须重点发展高附加值的制造业,加快现代服务业,以工业和现代服务业的协调共进,城镇和产业联动发展来推进城镇化,实现集约高效的城镇化,促进经济的不断集聚,并向高级阶段转变。

二是提升城镇质量。新型城镇化更加重视城镇质量,着力完善城镇功能,改善人居环境,节约集约利用资源,提高城镇的综合承载能力,努力实现城镇可持续发展。

三是注重城乡统筹。新型城镇化的一大特点就是由偏重城市发展向注重城乡统筹发展转变。从城乡分割的现实出发,从统筹城乡发展的高度,构建城乡互动、协调发展的机制,促进城镇化和新农村建设的联动发展。

四是强调社会和谐。城镇化的核心是人的城市化。在构建社会主义和谐社会的时代背景下,新型城镇化要求人口在实现从农村到城市空间“转移”的基础上,真正实现从农民到市民的户籍“转化”,使生活在城市的每一个人,其基本生存条件能够得到满足,基本发展条件能够得到保证,能够共同创造和公平分享新型城市化的发展成果,最终在城市获得全面而自由的发展。具体讲,应大力推进户籍、保障、就业等综合配套体制改革。

2 指标体系构建基础

2.1 制定依据

由于目前全国尚无统一的新型城镇化指标评价体系,本指标的设置主要选取三个方面的依据。一是外国权威研究成果。主要参照了中国城市经济学会和中国社科院环境与发展中心提出的三套衡量城市发展指标体系及《中国城市年鉴》、《中国城市化报告》等相关研究成果。二是其他省、市设置的指标体系。主要参考了北京市、江苏省、广东省、湖南省、深圳市等省市出台的评价指标。三是国内外权威性的相关宜居城市指标体系、生态城市指标体系、全面建设小康社会指标体系、现代化指标体系等内容。

2.2 主要特点

2.2.1 定量与定性相结合,以定量为主

评价指标应以定量指标为主,并全部采用统计部门或住房城乡建设部门的法定统计报表的数据;少量定性指标由有关部门按照定性指标量化的要求,制定针对性强、操作性强、可比性强的评价标准。

2.2.2 质量与速度相结合,以质量为主

考虑了当代城镇的发展特性和发展需求,把衡量城镇化发展的标准从单纯的经济与人口增长,转变为经济、社会、环

[定稿日期]2012-06-12

境协同发展,以人为本、和谐、可持续发展的主题凸现。把提高城镇化和城市建设的质量品位,促进科学发展、绿色发展作为评价的重要导向,在保证质量品位的前提下,加快发展速度。

2.2.3 增量与总量相结合,以增量为主

以年度为评价单元,选择增长率指标,同时,将总量作为衡量发展水平的重要因素。为体现公平性和可比性,部分指标采用人均水平。

2.2.4 城区与市域相结合,以城区为主

提高城区的承载力是集聚产业和人口的重要条件,是推进城镇化的重要内容。将市中心城区作为评价的主要对象,重点评价中心城区的发展变化情况。对城镇化水平、城镇化增幅等综合性指标,以市域为评价范围。

3 指标体系框架设计

3.1 指标体系设计

依据指标体系的设计原则,参照国内外指标体系研究,在深刻剖析新型城镇化的内涵的基础上,充分考虑指标的代表性、数据的可获取性及计算上的可操作性,将新型城镇化评价指标体系分为:总体层、系统层、目标层、指标层四个等级。

(1) 总体层:全面表达新型城镇化发展程度。

(2) 系统层:依据城市系统理论以及城镇化逻辑关系,分为城镇化发展动力系统、城镇化发展质量系统和城镇化发展公平系统。

(3) 目标层:从目标导向着手,形成经济高效、水平提高、功能完善、环境友好、资源节约、城乡统筹、社会和谐、管理有序等8个子目标层。

(4) 指标层:充分考虑指标的代表性、数据的可获取性及计算上的可操作性,选取45个指标,全面系统地对新型城镇化进行了定量的描述,构成指标体系最基层的要素。

力求建立了一套客观、科学、综合反映新型城镇化内涵的评价指标体系。

3.2 指标体系框架

新型城镇化指标体系共由3大系统,8项子目标,45个指标构成,其结构框架如图1所示。

3.2.1 城镇化发展动力系统

3.2.1.1 经济高效

这是城镇化发展的根本动力和基础。产业结构的不断优化和发展方式的转变,将对经济的发展提供日趋优良的宏观环境条件,从而推动新型城镇化建设。主要反映与城镇化发展密切相关的经济发展实力、产业结构优化、产业创新能力等方面内容。由7个指标构成:

- (1) 人均GDP;
- (2) 人均地方财政收入;
- (3) 地方财政收入增长速度;
- (4) 城镇工矿建设用地产出率;
- (5) 第二、三产业增加值占GDP的比重;
- (6) 高新技术产业增长率;
- (7) 恩格尔系数。

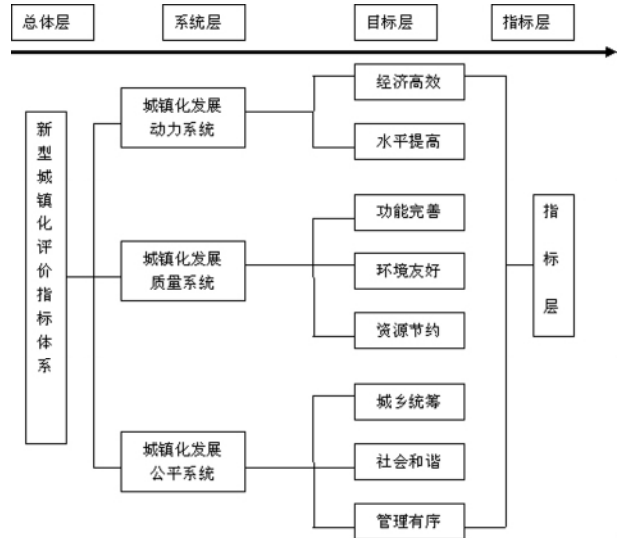


图1 新型城镇化指标体系结构框架

3.2.1.2 水平提高

是城镇化发展的重要指标,能够直接体现城镇化发展水平和速度,反映城镇集聚发展水平。由5个指标构成:

- (1) 城镇化水平;
- (2) 城镇化增长速度;
- (3) 城区城镇人口增长率;
- (4) 城镇固定资产投资完成额占GDP比重;
- (5) 第三产业从业人员比重。

3.2.2 城镇化发展质量系统

3.2.2.1 功能完善

这是提升城镇综合竞争力的重要基础,是反映城镇承载能力的重要指标。由7个指标构成:

- (1) 城镇居民人均道路面积;
- (2) 万人拥有公交车辆;
- (3) 城镇用水普及率;
- (4) 城镇燃气普及率;
- (5) 互联网普及率;
- (6) 人均市政基础设施投入;
- (7) 城镇居民人均住房面积。

3.2.2.2 环境友好

生态环境是人类赖以生存和发展的基础。加强环境污染治理、保护生态环境,实现人与自然的和谐,是城镇健康发展的标志,是城镇化可持续发展的重要保障。由6个指标构成:

- (1) 城市人均绿地面积;
- (2) 城市建成区绿化覆盖率;
- (3) 城市空气质量优良天数;
- (4) 城市污水处理率;
- (5) 城市生活垃圾无害化处理率;
- (6) 环保投入占GDP的比重。

3.2.2.3 资源节约

资源是城镇发展的基础和保障,城镇化可持续发展的基础条件。产业结构的优化、经济发展方式的转变,经济社会

持续又好又快发展,均需要我们在发展进程中注意资源的节约和合理利用。由 5 个指标构成:

- (1) 万元 GDP 用水量;
- (2) 万元 GDP 能耗;
- (3) 资源环境效率;
- (4) 城镇新建建筑节能标准实施率;
- (5) 人均 CO₂ 排放量年均值。

3.3 城镇化发展公平系统

3.3.3.1 城乡统筹

城乡统筹协调是顺利推进新型城镇化的重要环节,是新型城镇化的核心内容。是综合反映提高农村生活质量、缩小城乡生活水平差距程度的重要指标。由 5 个指标构成:

- (1) 城镇居民人均可支配收入;
- (2) 农村居民人均纯收入;
- (3) 城乡居民收入比;
- (4) 农村居民养老保险参保率;
- (5) 农村新型合作医疗覆盖率。

3.3.3.2 社会和谐

社会和谐是城镇发展的理性选择,是城镇化建设的社会保障。主要反映社会服务和保障水平和社会文明程度的重要指标。由 6 指标构成:

- (1) 城镇养老保险参保率;
- (2) 城镇医疗保险覆盖率;
- (3) 高中教育毛入学率;
- (4) 万人高等学历数;
- (5) 千人拥有医护人员数;
- (6) 城镇登记失业率。

3.3.3.3 管理有序

城镇管理水平和制度创新程度是新型城镇化建设的重要内容。由 5 个指标构成:

- (1) 规划编制完成情况;
- (2) 规划管理执法情况;
- (3) 城乡综合环境整治情况;
- (4) 市政公用设施投资情况;
- (5) 保障性住房建设情况。

4 新型城镇化指标体系构建的意义

4.1 树立新型城镇化发展理念,推动城镇化发展由规模扩张向品质提升转变

引导相关部门在加快新型城镇化过程中,坚持两化互动、绿色发展的思路,走经济、社会、生态环境相协调的城镇化道路。

4.2 综合全面的测量新型城镇化发展状况和水平

城镇化的评价由原来仅仅根据城镇化水平及城镇化发展速度两项指标的单一评价,转为对新镇城镇化的程度、速度、质量、协调性等全面的评价,从而全面了解并深层次认识城镇化发展所处的阶段与发展态势。

4.3 及时发展城镇化进程中的薄弱环节和存在问题

采用指标体系评价城镇化水平,通过对每一项指标进行评价和分析,可以更直观地发现城镇化进程中的薄弱环节和存在的突出问题,为城镇化战略的制定提供有价值的参考依据。

4.4 科学制定新型城镇化的发展目标

在全面评价和分析的基础上,及时研究提出下一步城镇化发展目标,为下一步找准工作重点,以及制定加快两化互动的城镇化发展的政策提供依据。

参考文献

- [1] 徐秋艳. 城市化水平测度方法研究综述[J]. 统计科学与实践, 2007(6)
- [2] 邓玲, 王彬彬. 统筹城乡发展评价指标体系研究[J]. 西南民族大学学报, 2008(4)
- [3] 孟素洁, 黄序. 北京农村城镇化评价指标体系[J]. 城市问题, 2004(4)
- [4] 欧名豪, 李武艳. 区域城市化水平的综合测度研究——以江苏省为例. 长江流域[J]. 资源与环境, 2004(5)
- [5] 姚士谋, 顾文选. 中国城市化量化指标的综合思考[J]. 规划师, 2001(3)
- [6] 牛文元. 中国新型城市化报告[M]. 科学出版社, 2011
- [7] 方建德. 国内外城市可持续发展指标体系比较[J]. 环境科学与管理, 2010(8)