**《就地城镇化评价指标体系》国家标准**

**编 制 说 明**

**《就地城镇化评价指标体系》国家标准起草组**

**2017-4-5**

1. **项目背景**

新型城镇化是以[城乡统筹](http://baike.haosou.com/doc/6728092-6942370.html)、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基本特征的[城镇化](http://baike.haosou.com/doc/4722115-4936842.html)，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。1992年中国改革开放后正式实行城镇化体制改革,上海浦东，苏州等应运而生。新型城镇化的核心在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价，着眼农民，涵盖农村，实现城乡基础设施一体化和[公共服务](http://baike.haosou.com/doc/33277-34708.html" \t "_blank)均等化，促进经济社会发展，实现共同富裕。新型城镇化已然成为五位一体发展的战略方面。2014年国务院发布了《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》，全面推进“以人为核心”的新型城镇化建设。

人本城镇化是指以资源高效利用为基础，以人口的自主空间转移为路径，以城乡基本公共服务均等化为体制改革着力点，以可持续发展为底线，全面改善人民生活品质，提升人的基本权利的保障水平，实现由传统乡村生活向现代城镇化社会的转型。“人的城镇化”是新型城镇化的核心和关键。经过20多年的发展，我国城镇化率已经超过50%，但仍有约2.7亿农业转移人口进城务工却没有安家，同时已在城镇安家的部分转移人员存在生存困难、生活不适应、认同感不高等各种问题，这种“人的城镇化”远远低于城镇化率的现状，带来许多社会矛盾和隐患。而在推进城镇化也必然受到资源环境约束，把所有农民集中到大中城市，这是不可能也是不现实的。当前大中城市凸现的“城市病”导致的效率低下也证明了这一点。过度的规模扩大和农村大拆大建，弊端不断显现，比如被征地农民拿到征地款的同时也失去了土地，坐吃山空，很快返贫；比如原来乡村的青山绿水被高楼大厦、工地厂房所代替，生态环境遭到破坏，乡愁无处安放。那么推进城镇化就需要另辟蹊径，如何在不破坏农村的生态环境，不让农民因失地而返贫情况下，推进农村地区的城镇化进程，提高农村居民的生活和福利水平成为多地开展探索的主要方向。

经进几年的摸索和实践，一些地方走出了一条产城融合的“就地城镇化”道路。2012年，海盐县自被列为全国农村综合改革示范试点县以来，在国家全面推进新型城镇化的大背景下，始终围绕“人”的城镇化，以深化农村产权制度改革为切入点，通过“确权”、“赋能”、“同待遇”，逐步形成了“就地城镇化”的发展模式。2013年11月，由国务院农村综合改革工作小组办公室和中国金融信息中心共同联合主办“解读就地城镇化的海盐样本”专题研讨会后，受到新华社、农民日报等国内主流媒体广泛的报导和引发了政府机构普遍关注。同时涌现出了海南省琼海市、江苏苏南地区、福建省晋江市等样本，已经实现了城乡边界模糊、多种产业融合、农民身份多元、生活品质提升的目标和成效。就地城镇化是新型城镇化发展下呈现的“以人为本”的新的发展模式

就地城镇化是指人口和聚落未通过大规模的空间迁移而实现向城镇或准城镇转变，农民在原居住地一定空间半径内，依托小城镇和新型农村社区，实现生产、生活方式市民化，就是基本公共服务均等化的城镇化模式。实践证明，就地城镇化是新型城镇化的一条光明道路。

但当前对于就地城镇化的特征、表现尚不清晰，仍停留在定性层面，对怎么才算是就地城镇化、如何开展就地城镇化的发展水平评估，尚没有统一的评价指标体系，不利于就地城镇化模式的推广。标准化是固化现有经验，将成功经验变成可复制、可推广的重要手段。

为了充分发挥标准化对新型城镇化的支撑作用，2014年12月29日，国家发改委联合国家标准委等11个部门印发了《国家新型城镇化综合试点方案》（以下简称《试点方案》），正式启动国家新型城镇化综合试点工作，并确定在10个地区同步开展标准化试点。在这样的大背景下，都需要制定《就地城镇化评价指标体系》，从国家层面对就地城镇化的定义、量化表征及评价做统一的规范。

1. **工作概况**

**（一）任务来源**

2015年12月15日由国家标准委下达立项计划（国家标准委关于下达《就地城镇化评价指标体系》等15项国家标准制定计划的通知(国标委综合〔2015〕79号），项目编号为20154145-T-424。

**（二）起草单位**

本标准起草单位为浙江省海盐县人民政府、中国标准化研究院、浙江省标准化研究院、浙江省质量技术监督局、嘉兴市质量技术监督局、天津市东丽区人民政府、山东省荣成市人民政府、福建省晋江市人民政府、海南省琼海市质量技术监督局等。

**（三）主要工作过程**

1、第一阶段：征求意见稿

（1）召开第一次工作组会议暨启动会

2016年4月8日，由海盐县人民政府组织会同中国标准化研究院、其它起草单位在北京召开了第一次会议，明确了标准起草小组，确定了标准框架，明确了标准起草的具体时间进度安排，标准编制的总体要求和基本原则，以及调研的主要地区。

（2）形成征求意见第一稿

根据工作组第一次会议的总体部署和要求，结合全国各地就地城镇化发展的实践和实际水平，形成工作组讨论稿。

(3)组织全国调研

2016年9-10月,起草小组赴海南省琼海市、福建省晋江市、天津市东丽区、山东省荣成市等农村综合改革和新型城镇化先进地区开展调研，学习吸纳先进经验，讨论标准文本内容，形成了征求意见第一稿。

1. **标准编制原则**

标准的制定应以 “十八大”精神、“五位一体”思想和国家新型城镇化规划（2014-2020）为导向，紧扣就地城镇化的内涵、主体特征和目标，强调“人的城镇化”，体现科学发展观的要求。

1、依据国家政策，紧贴就地城镇化内涵

依据十八大、十八届三中全会、中央一号文件、新型城镇化发展规划（2014－2020）等国家政策文件、规划等要求，同时要紧贴就地城镇化内涵。

就地城镇化的核心是，在公共财政分配中，加大向农村倾斜力度，除重大基础设施和公共服务产品根据规划需要拆迁农村之外，原则上不再异地搬迁老百姓，而是根据各个镇的人文特点、产业特色和资源禀赋进行个性化的规划设计，对农村的基础设施进行改造升级、完善提升，把城市的公共服务引入农村，使农村的基础设施配套水平和社会服务水平达到城市标准，实现城乡一体化发展。

就地城镇化的基础是镇村公共服务的普遍覆盖与普遍享有，要加大养老、医疗、教育、就业、住房、社会救助等民生项目的建设投入，同时要加大就业培训力度，助力农民就业方式转型，实现从二元分割到城乡一体化发展的转型，使农民能够真切地享受小城镇建设所带来的红利。

因此，指标体系的设定应充分依据国家有关新型城镇化建设与发展的各种政策，同时应紧贴就地城镇化的内涵及基本特征。

2、注重科学性

指标选取应具有较强的代表性，数据结果能够全面、客观地反映就地城镇化的建设与发展情况，根据就地城镇化实际发展水平和发展目标，采用绝对值与相对值、动态与静态相结合、兼顾城镇化数量和城镇化质量的思路，适当考虑时间和空间的延展性，合理选取指标。

3、注重实用性

与国民经济核算体系、相关统计制度相协调，与新型城镇化总体发展目标相衔接。以现有统计口径为基础，各指标的数据结果应具有统计依据，建立在已有的统计数据基础上。

4、注重操作性

鉴于各地差异，及统计模型和方法的多样性，本标准只给出能够系统、客观反映就地城镇化情况的指标体系，而对于具体的权重赋值及评价模型、方法不作规定，以适应不同地方的实际需要。

1. **标准主要内容的依据**
2. **就地城镇化的内涵及基本特征**

**1、就地城镇化的内涵**

是指人口和聚落未通过大规模的空间迁移，在一定范围内，依托小城镇和新型农村社区实施基本公共服务均等化，逐步实现生产、生活方式市民化的一种新型城镇化模式。

**2、就地城镇化的基本特征**

其基本特征主要表现为：

**（1）以人为主体，保证农民的利益为核心**

以往仅以户籍人口的城镇化率已不能真正体现城镇化的发展水平和质量。就地城镇化是以人为主体，以当地农民能够就地享城镇居民同等待遇、城乡发展机会平等化为最终目标，保证农民的就是利益为核心，因此，城镇化既包括城镇化核心载体（主要指城镇化地区）的发展质量，也包括城镇化域面载体（主要指乡村）的发展质量，还包括两者之间的协调互动关系。

**（2）实质是公平共享，城乡差距逐步缩小。**

就地城镇化的实质在于在原居地一定空间半径内，在无需迁徙和改变户籍性质的情况下，农民的生产、生活及基本公共服务的方式和水平，达到中小城镇标准，即行政村域的现代产业和人口集聚的规模，农民的居住条件、就业机会、生产方式、收入水平、公共服务供给方式及水平、社会管理方式、民主政治权利表达逐渐趋同(等值化)于城镇，实现农民工人化、农业产业化、农村社区化，让农民在就业、社会保障、医疗教育、住房保障等方面逐步与市民同权。

就地城镇化关键是要提高基础设施及公共服务水平。实现城乡基础设施共享，就业、社会保障、医疗教育、住房保障、等资源要素配置的均等化和公共服务均等化，是就地城镇化的重要指征。基础设施建设中现代交通和通信技术尤为重要。人流、物流、信息流的加快，才能降低生产要素集聚成本，使相对分散的农村也能产生资源的集聚效应。

因此，指标体系的设计应着重于城乡差距的减小，着重于城乡基础设施共享、公共服务均等化。

**（3）强化就地产业支撑，促进稳定就业**

实现就地城镇化的基础是产业发展，就地城镇化应具有一定的自我造血功能。必须把产业支撑放在农村城镇化的首要位置。需要根据各地资源禀赋，培育发展特色产业，增强产业承接能力，产业一定规模的积聚是关键，只有工业化达到一定程度，并为服务业繁荣提供支撑，逐步提高服务业比重，城镇化才能快速推进。有了可持续发展的产业基础，做大做强县域经济、镇域经济和民营经济，增强就业吸纳能力，才能解决好就业问题，形成农民增收致富的稳定来源，才能让人真正安定并居住下来，实现“职住平衡”，即在某一给定的地域范围内，居民中劳动者的数量和就业岗位的数量大致相等，大部分居民可以就近工作；通勤交通可采用步行、自行车或者其他的非机动车方式；即使是使用机动车，出行距离和时间也比较短。

因此，在指标体系设计时应考虑整个县域的经济发展、产业发展水平、工业向集聚区集中及规模化、工业、服务业的比重、土地规模化集中、农业现代化水平、规模化水平等。

**（4）四化同步、五位一体和谐发展**

注重城镇化、工业化、农业现代化、信息化四轮驱动，同步发展，强调“资源节约和环境友好”，强调把生态文明理念和原则全面融入城镇化改革的全过程注重生态、经济、社会、文化、政治五位一体和谐发展，

要求节约集约利用土地和资源，依托城镇的资源和环境承载能力聚集产业和人口，抓好城镇污水、垃圾和环境治理，突出城镇生态建设，努力发展低耗经济、低碳经济、循环经济，节能减排，保护和改善生态环境，提高可持续发展能力。

**（5）支持生产要素自由流动，保就地城镇化生长空间**

主要是土地制度改革。通过农村土地确权赋能，允许农村土地合理流转，有助于要素向农村和小城镇集聚，吸引中小企业等产业资本，将过剩产能转移到村镇，实现农民就地城镇化，使土地城镇化和人口城镇化同步推进。

而农村土地整治的土地增值收益也应大部分返还农村。只有农民的重要资产——土地权利得已保障，可获得增值收益，才有底气、愿意进入小城镇工作生活。

**（6）以新型农村社区为载体，创新社会管理体制机制**

创新社会管理体制机制，转变基层政府服务职能，加强和改进农村群众工作，打造农村基本公共服务平台，构建新型农村城镇化管理和服务网络，让农民在社会管理、民主政治权利表达等方面获得与城镇居民同等的待遇。

**（二）标准的主要架构**

标准主体内容由范围、规范性引用文件、术语和定义、基本原则、评价指标体系、评价指标内涵与计算方法、评价实施7大部分组成。

**（三）标准主要内容及依据**

**1.范围**

本标准规定了就地城镇化评价指标体系的原则、内容、指标内涵与计算方法、评价实施要求。

本标准适用于以县域为单位的就地城镇化的评价。

**2.规范性引用文件**

目前，还没有与就地城镇化评价相关的国家标准和行业标准。

本标准引用的规范性引用文件是：

GB/T 50378 绿色建筑评价标准

HJ 633 环境空气质量指数（AQI）技术规定

**3.术语和定义**

主要规定了就地城镇化，以及本标准中所指城镇、镇区和城乡、农村的术语和定义。因现阶段没有相关标准对就地城镇化做统一的术语和定义，因此本标准中的就地城镇化的术语和定义，主要参考相关的文献、政府讲话材料等，并结合专家意见，确定就地城镇化的定义为“人口和聚落未通过大规模的空间迁移，在一定范围内，依托小城镇和新型农村社区实施基本公共服务均等化，逐步实现生产、生活方式市民化的一种新型城镇化模式。”。关于城镇、城乡、农村的划分，依据为国务院于 2008 年 7 月 12 日发布的《统计上划分城乡的规定》国函[2008]60 号。

**4、评价指标体系**

由于人口向城镇集中或迁移的过程包含了社会、人口、空间以及经济转换等多方面的内容，同时，在城镇化进程中，城镇化数量表现在城镇数量、城镇规模、城镇化速度、人口城镇化率等方面；而城镇化质量反映的是既定城镇化数量情况下所能满足城乡居民生产、生活和生态需求的优劣程度。

根据对就地城镇化内涵及基本特征，确定评价指标体系的一级指标由人口结构、经济发展、环境友好、公共服务四大方面组成，共34项指标。

（1）人口结构

从人口城镇化率及劳动力的回流反映县域城镇化水平及城镇化内在吸引力的情况。其中劳动力流动是城镇化实现就地属性的驱动力之一。

（2）经济发展

经济发展是就地城镇化发展的物质动力和基础保障。以城乡产业结构和布局不断优化、经济集聚高效发展、低碳绿色发展为表征。从居民的收入水平、经济均量、产业结构的合理性以及农业规模化、机械化水平等方面进行考量。其中土地的流转，是农业规模化也是城镇化实现就地属性的驱动要素。

（3）环境友好

主要从环境治理、节能减排和环境空气质量考量。

（4）公共服务

以城乡统筹、城乡一体化为目标，主要从公共基础设施设施资源的合理配置和公共服务均等化进行考量。有保障、基本公共服务健全、社会和谐为表征，包括饮水、供气、公共交通、信息化等公共基础设施覆盖情况，以及教育、医疗、社会保障、就业、养老、文化体育等公共服务普及情况。其中，就地就业率、县域内就诊率指标充分反映了就地属性。

相关指标项及其目标值的依据与来源见表1。

表1 指标项的依据来源

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 一级指标Ai | 二级指标Bij | 三级指标Cij | 单位 | 备注 | 依据和来源 |
| A1人口结构 | 人口结构 | 常住人口城镇化率 | % | 正向指标 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》：常住人口城镇化率达到60%左右 |
| 户籍人口城镇化率 | % | 正向指标 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》：户籍人口城镇化率达到45%左右 |
| 户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率比值 | － | 正向指标，0－1，趋于1越好 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》：户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右 |
| 人口流动 | 外出劳动力回流率 | % | 正向指标 | 文献材料，并结合实际 |
| A2经济发展 | 经济收入 | 人均GDP | 元/人 | 正向指标 | 十八大：到2020年人均GDP翻一番的目标。统计局全面建设小康社会统计监测指标体系及其计算方法。 |
| 农村居民人均可支配收入 | 元 | 正向指标 | 十八大：到2020年农村居民人均可支配收入翻一番的目标。统计局全面建设小康社会统计监测指标体系及其计算方法。 |
| 城乡居民收入比 | － | 逆向指标，趋于1越好 | 相对值体现城乡差异缩小。国家统计局全面建设小康社会统计监测指标体系及其计算方法。 |
| 产业发展 | 非农GDP比重 | % | 正向指标 | 国家统计局全面建设小康社会统计监测指标体系及其计算方法。 |
| 粮食作物耕种收综合机械化水平 | % | 正向指标 | 从2014年至2016年,中央“一号文件”连续三年将“农业机械化”写入标题，考虑到地区差异并结合实际 |
| 农用地流转率 | % | 正向指标 | 结合实际。国家对农村土地流转、确权与抵押贷款的推动趋势。 |
| A3环境友好 | 环境治理 | 城乡生活垃圾无害化处理率 | % | 正向指标 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》县城和重点镇基础设施提升工程 中，实现县城具备垃圾无害化处理能力，按照以城带乡模式推进重点镇垃圾无害化处理，重点建设垃圾收集、转运设施，实现重点镇垃圾收集、转运全覆盖。GB/T 32000-2015《美丽乡村建设指南》:生活垃圾无害化处理率80% |
| 城镇污水处理率 | % | 正向指标 |  |
| 农村污水处理农户覆盖率 | % | 正向指标 | GB/T 32000-2015 《美丽乡村建设指南》 |
| 节能减排 | 单位GDP能耗 | 吨标准煤/万元 | 逆向指标 | 2013年国家统计局全面小康社会测算指标体系东部地区为≤0.55吨标准煤/万元。 |
| 城镇绿色建筑占新建建筑比例 | % | 正向指标 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》：城镇绿色建筑占新建建筑比例达到50%以上 |
| 规模化畜禽养殖粪便综合利用率 | % | 正向指标 | GB/T 32000-2015 《美丽乡村建设指南》：畜禽粪便综合利用率80% |
| 空气质量 | 环境空气质量优良率 | % | 正向指标 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》： |
| A4公菜服务 | 基础设施 | 自来水普及率 | % | 正向指标 | 城镇有统计口径。  关于农村，中国农村统计年鉴：自来水累计受益人口 |
| 城乡气化率 | % | 正向指标 |  |
| 信息化发展指数 | － | 正向指标 | 国家统计局信息化指数评价，纳入信息化十二五发展规划 |
| 村（社区）公共服务中心建成率 | % | 正向指标 | 结合实际 |
| 公共交通 | 公共交通分担率（含公共自行车） | % | 正向指标 | 体现公共交通服务的重要指标。 |
| 城乡公交通村率 | % | 正向指标 | 国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知：建制村班车通达率东部95%以上，中西部90%以上。 |
| 社会保障 | 城乡基本社会保险覆盖率 | % | 正向指标 | **国家统计局全面建设小康社会统计监测指标体系及其计算方法。** |
| 养老待遇平均水平 | 元/人 | 正向指标 | 结合实际 |
| 职工医保与居民医保的住院待遇差距 | － | 逆向指标 | 结合实际 |
| 公共教育 | 义务教育综合均衡差异系数 | － | 逆向指标 | 教育部《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》 |
| 农民工随迁子女接受义务教育比例 | % | 正向指标 | 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》：农民工随迁子女受义务教育 |
| 就业 | 城镇登记失业率 | % | 逆向指标 | 有统计口径。[失业率](http://baike.baidu.com/subview/140198/140198.htm)是评价一个国家或地区就业状况的主要指标。 |
| 就地就业率 | % | 正向指标 | 结合实际 |
| 文化体育 | 人均拥有公共图书馆藏书量 | 册 | 正向指标 | 参考国际图联和联合国教科文组织推荐的人均1.5至2.5册 |
| 人均公共文化体育设施面积 | 平方米 | 正向指标 | 深圳基层公共文体设施规划和建设标准指导意见、山西、江苏、湖南（《人均拥有公共文化体育设施面积指标巩固方案》）等多地都将该指标作为公共文化体育设施配备的相关指标项。 |
| 公共医疗 | 千人拥有医生数 | 人 | 正向指标 | 参考WHO在2000年提出要实现全球每千人口医生数为1人的目标，统计局建制镇统计年鉴卫生方面的其中一项指标。2013年浙江省总体水平为2.52，嘉兴市为1.94。 江苏基本实现现代化指标体体系2.3，结合海盐实际，确定目标值。 |
| 县域内就诊率 | % | 正向指标 | 参考文献，结合实际 |

5、评价实施要求

考虑到地区的差异性和时空的变动，及标准的可操作性，不宜在全国层面统一确定权重及综合评价结果的计算方法。因此标准中只给出指标体系框架，为各地区开展就地城镇化提供方向化指导。

1. **预期的社会经济效益及贯彻实施标准的要求、措施等建议**

就地城镇化评价指标体系标准在总结海盐县、海南、福建等就地城镇化发展路径的基础上，提炼出相关的特征指标，标准的实施与应用为县域就地城镇化发展水平和质量作出量化评价奠定基础，同时为地方开展就地城镇化建设指明了方向。在标准实施过程中，应加强标准的宣贯和标准使用的技术指导，并在实践中不断优化评价指标体系。

1. **其他应当说明的事项**

无。