

《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》

国家标准

（征求意见稿）

编制说明

标准起草工作组

二〇二三年四月

《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》

国家标准（征求意见稿）编制说明

一、任务来源

本国家标准制定工作作为《国家标准化管理委员会关于下达 2023 年第一批推荐性国家标准计划及相关标准外文版计划的通知》（国标委发〔2023〕10 号）的任务之一，项目编号为 20230336-T-424，本项任务由中国标准化研究院提出并归口。

本文件主要起草单位：。

二、标准制定背景

县城处于城市与乡村之间，是农民进城就业安家、城乡要素跨界配置和产业协同发展的天然载体，也是推进工业化城镇化的重要空间、城镇体系的重要一环、城乡融合发展的关键纽带，在我国经济社会发展中居于十分重要的地位。站在向第二个百年奋斗目标迈进的历史起点上，以县城为载体推进新型城镇化建设，既是我国国民经济结构战略性调整的重要抓手，也是构建新型工农城乡关系的具体体现，对于社会主义现代化国家建设全局具有重大现实意义和深远历史影响。

一是国家新型城镇化发展战略落实有需求

2020 年，国家发展改革委印发了《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》，确定了 120 个县及县级市作为县城新型城镇化建设示范单位，要求各地区重点投向县城新型城镇化建设。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中明确提出“推进以人为核心的新型城镇化”，其中强调“推进以县城为

重要载体的城镇化建设”。2021年和2022年的中央1号文件中也强调“要推进以县城为重要载体的城镇化建设”。中共中央办公厅、国务院办公厅于2022年5月也印发了《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》。由此可见，县城城镇化建设已成为当前和未来一段时期内我国新型城镇化工作的重点。《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》国家标准，是连接县城城镇化发展理论内涵与政策实践的重要桥梁与纽带，是系统、客观、综合反映我国县城城镇化发展水平的整体情况及地区差异的重要工具。

二是国家标准化发展纲要落实有要求

《国家标准化发展纲要》第五章“加快城乡建设和社会建设标准化进程”中明确提出，要“推动新型城镇化标准化建设”。开展《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》国家标准制定工作，是将标准化与未来新型城镇化工作重点进行有效衔接的重要手段，是贯彻落实《纲要》中“新型城镇化标准化建设任务”的重要举措，对推动县城规范化建设，提升县城新型城镇化建设质量具有重要作用。

三是解决我国新型城镇化高质量发展有诉求

据国家统计局数据显示，2019年我国县和县级市城区GDP占全国GDP近1/4，2020年全国县域经济规模稳定增长至38.74万亿。其中，2016—2020年县域GDP总量从30.8万亿元增长到38.74万亿元，5年共计增长约25.8个百分点。2021年全国1866个县城常住人口达2.50亿人，占全国城镇常住人口的27.4%，县城平均常住人口为13.4万人。其中，1472个县的县城常住人口为1.58亿人，占63.2%，县城平均常住人口为10.7万人；394个县级市的城区常住人口为0.92亿人，占36.8%，

城区平均常住人口为 23.4 万人。县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近 30%，县及县级市数量占县级行政区划数量的约 65%。由此可见，县城无论是在行政单元划分上、经济总量上，还是人口规模上，在我国都占据着较大的比重，县城城镇化质量的高低直接影响着我国新型城镇化战略的实施成效。《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》国家标准的制定和实施，有利于国家和地方发改部门因地制宜制定和调整县城城镇化发展规划和实施方案；有利于国家和地方财政部门合理规划城镇化领域财政支出预算，进而将有限的人力、财力和物力精准用于县城城镇化发展和建设，提高财政绩效水平；有利于从事城镇化领域的相关企业衡量县城城镇化发展水平，做优企业投资预案和发展规划。

综上，有必要尽快制定适合我国国情的县城城镇化发展水平评价标准，引导和推动全国县城城镇化高质量和可持续发展。目前，无论国家层面还是地方层面均尚未制定县城城镇化领域相关标准，缺乏能在全国内统一指导县城城镇化建设、服务和评价等工作的标准，也缺乏能对县城城镇化发展水平进行整体评价的标准。因此，制定县城城镇化发展水平评价指标体系，对统一衡量县城城镇化发展水平，指导县城城镇化建设具有重要意义。该项标准的制定，既能为全国 1800 余个县城及县级市开展城镇化建设工作提供指导和参考，又能为改善全国近 2.5 亿城镇常住居民的生活质量和水平提供支撑。

三、标准起草过程

1、国家标准预研

2021 年 11-12 月，国家发改委城市和小城镇改革发展中心和中国标准化研究院等单位联合成立了《新型城镇化 县城城镇化发展水平评

价指标体系》国家标准起草组，收集相关资料、数据，研究分析县城城镇化发展水平评价现状及标准化现状，并对标准的内容和整体框架进行了研讨，初步确定了标准框架及结构。

2、形成国家标准建议草案

2022年1-8月，标准起草工作组分工协作，收集、整理和分析县城城镇化相关政策文件、标准和研究论文，开始起草标准草案。其中，共收集整理国家发改委等国家部委的文件8份，浙江、江苏、安徽、福建、广东、湖南、甘肃、云南、重庆等省（市）相关文件19份，以及相关学者学术论文58篇。基于对上述政策文献的分析和总结，起草组构建了包含400余个相关指标的县城城镇化发展水平评价指标池，并依据政策一致性原则、行业内公认性原则、可统计性原则、简化便捷性原则、通用性原则等对指标池进行了筛选，构建了县城城镇化发展水平评价指标体系。同时，经过起草组成员反复研讨，进一步明确了标准的评价对象、数据分析和结果运用等内容，形成了《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》国家标准建议草案。

3、国家标准建议草案研讨

2022年6月，标准起草组组织由国务院发展研究中心、国家发改委社会发展研究所、中国社科院、中国城市科学研究会、中国城镇化促进会等单位专家参会的国家标准建议草案研讨会，进一步对国家标准建议草案内容进行了完善，形成了国家标准建议草案终稿，并申请了国家标准立项。

4、国家标准立项下达

2022年9月，在前期调研及资料分析的基础上，起草组进一步修

改完善了标准的技术内容框架，根据 GB/T 1.1-2020 对标准具体内容进行了完善。2023 年 3 月，该项目正式通过国家标准立项答辩，国标立项通知下达，标准研制周期为 18 个月。

5、制定国家标准征求意见稿

2023 年 3 月-4 月，国标立项任务下达后，来自国家发改委城市和小城镇改革发展中心、中国标准化研究院、人民大学、中科院地理所等单位的标准起草组对标准草案内容进行了研讨，对部分指标进行了优化，形成了国家标准征求意见稿，并选取乐清市 2018-2021 年数据对乐清市县城城镇化发展水平进行了测算，测算结果充分反应了乐清市县城城镇化建设发展实际。

四、标准制定依据和原则

（一）标准制定依据

本文件的制定主要参考了国家发改委发布的县城城镇化相关政策文件和部分省（区、市）发布的新型城镇化发展规划相关政策文件，以及国内外学者在县城城镇化发展、评价等领域的学术研究成果，主要参考资料如下：

1、国家政策文件

序号	文件名称	发布时间
1	国家发展改革委印发《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划〔2020〕831号）	2020年5月29日
2	国家发展改革委关于印发《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知（发改规划〔2020〕532号）	2020年4月3日
3	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	2021年3月12日
4	国家发展改革委关于印发《2021年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知（发改规划〔2021〕493号）	2021年4月8日

5	《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》	2021年9月
6	国家发展改革委关于印发《2022年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知（发改规划〔2022〕371号）	2022年3月10日
7	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》	2022年5月6日
8	国家发展改革委关于印发《“十四五”新型城镇化实施方案》的通知（发改规划〔2022〕960号）	2022年6月21日

2、各省政策文件

序号	文件名称	发布省市
1	浙江省新型城镇化发展“十四五”规划	浙江省
2	贵州省“十四五”新型城镇化发展规划	贵州省
3	重庆市新型城镇化规划（2021—2035年）	重庆市
4	安徽省新型城镇化规划（2021—2035年）	安徽省
5	广东省新型城镇化规划（2021—2035年）	广东省
6	河南省新型城镇化规划（2021—2035年）	河南省
7	湖北省新型城镇化规划（2021—2035年）	湖北省
8	湖南省“十四五”新型城镇化规划	湖南省
9	江苏省“十四五”新型城镇化规划	江苏省
10	宁夏回族自治区新型城镇化“十四五”规划	宁夏回族自治区
11	山东省新型城镇化规划（2021-2035年）	山东省
12	天津市新型城镇化发展“十四五”规划	天津市
13	江西省新型城镇化规划（2021-2035年）	江西省
14	海南省新型城镇化发展“十四五”规划	海南省
15	云南省新型城镇化规划（2021—2035年）	云南省
16	广西新型城镇化规划（2021—2035年）	广西壮族自治区
17	福建省新型城镇化规划（2021—2035年）	福建省
18	内蒙古自治区新型城镇化规划（2021—2035年）	内蒙古自治区
19	甘肃省新型城镇化规划(2021—2035年)	甘肃省

3、学术研究成果

本标准在研制过程中共收集和参考了公开发表的学术论文58篇，涉及县城城镇化的建设、发展和评价等多个领域研究成果，重点参考文献如下：

序号	文献名称	发表期刊
1	安徽省县域“人口—经济—空间—环境”城镇化耦合协调性分析	地理与地理信息科学
2	基于AHP法的宜宾市县域城镇化发展水平综合评价	西北大学学报(自然科学版)
3	湖北省城镇化发展质量评价与空间关联性分析	长江流域资源与环境

4	甘肃省县域城镇化地域差异及形成机理	干旱区地理
5	贵州省县域城镇化质量评价及其演变特征分析	西南师范大学学报(自然科学版)
6	欠发达民族地区县域新型城镇化时空测度与评价——以青海东部重点开发区为例	山西农业大学学报(自然科学版)
7	基于相对熵的县域新型城镇化发展水平评价	统计与决策
8	县域城镇化水平综合测评及其动力构成分析——以河北省为例	地理与地理信息科学
9	江西省县域城镇化水平测度及其分异研究	人文地理
10	县域主导产业与新型城镇化协调发展研究——基于县域新型城镇化建设示范县的实证分析	城市发展研究

(二) 标准制定原则

1、规范性原则。本标准的起草严格按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的要求和规定编写本标准的内容，保证标准形式和内容的规范性。

2、协调一致性原则。本标准的评价指标大部分来自于国家及各省政策文件之中，与现行政策文件保持一致，是对政策文件的进一步细化与落地。

3、因地制宜原则。鉴于各地差异，本标准只给出能够系统、客观反映县城城镇化发展水平的指导性指标体系，各地可结合实际情况，对指标进行增减。此外，本标准给出了数据分析与权重测算的方法，但不对具体的指标赋予权重，以适应不同地方的实际需要。

4、前瞻性原则。本标准在兼顾当前我国县城城镇化发展水平评价的同时，也体现了标准的前瞻性和引导性等特点，考虑到未来县城城镇化发展水平评价发展趋势和规范化需求，各地可依据各自县城城镇化发展现状、政策导向和不同县城类型，并结合部门和专家意见，因地制宜、因时制宜、因类制宜的对本标准中的评价指标进行增减。

五、相关技术内容说明

1、范围

本文件规定了县城城镇化发展水平评价的基本原则、指标体系、指标内涵与计算方法、数据采集与分析及评价结果运用。

本文件适用于对县城的城镇化发展水平进行评价。

2、规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3、术语和定义

本文件主要规定了县城和城镇化两个术语。

县城的术语定义为“县政府驻地镇或街道及其实际建设连接到的居委会所辖区域”，该定义来源于国家发展改革委《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》（发改规划〔2020〕831号）文件。

城镇化的术语定义为“伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程”，该定义来源于国家统计局网站的统计实务知识专栏。

4、基本原则

本文件规定了县城城镇化发展水平评价工作应坚持实事求是、公开公正、综合系统的客观性评价原则；为了体现评价指标体系的科学性和合理性，在指标选取上本文件坚持正向指标与逆向指标相关联的科学性评价原则；同时，在评价指数分类上，本文件坚持发展引领、分类评价的合理性评价原则。

5、指标体系

本指标体系可用于进行不同县城横向或同一县城不同年度纵向比较城镇化发展水平，评价指标体系可结合专家意见，增加或减少相关

指标。其中，县城分为大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、重点生态功能区县城和人口流失县城五类，应用本指标体系进行县城城镇化发展水平测算时，应将同类型县城进行比较。

本文件在充分参考《国家“十四五”规划》、《国家新型城镇化规划》（2021-2035年）等国家级相关规划和政策文件基础上，以《中共中央办公厅 国务院办公厅 关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》为指引，以各省“十四五”规划和新型城镇化建设方案为重点参考，结合国家标准在全国范围内应具有普适性的特点，从实际出发，构建了《新型城镇化 县城城镇化发展水平评价指标体系》，并应用该指标体系开展了县城城镇化发展指数测算工作。本指标体系层级分为两级指标，包含一级指标5个，二级指标34个。其中，该指标体系中一级维度的划分主要参考了《中共中央办公厅 国务院办公厅 关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，分为“产业发展、市政设施、公共服务、人居环境、城乡融合”五个维度；二级评价指标主要来源于《“十四五”新型城镇化实施方案》和各省新型城镇化规划等相关规划和建设方案。评价指标体系及指标来源依据见表1。此外，本文件还根据指标特点给出了指标的“正向”、“负向”性质，其中“正向”指标的数值越大会提升县城城镇化发展水平，“负向”指标的数值越大会降低县城城镇化发展水平。

表1 县城城镇化发展水平评价指标体系及指标来源

一级指标	序号	二级指标	指标来源
产业发展	1	人均地区生产总值（万元/人）	浙江省高质量发展建设共同富裕示范区指标体系
	2	居民人均可支配收入（万元/人）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

			河南省新型城镇化规划（2021—2035年）
	3	城镇调查失业率（%）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 重庆市新型城镇化规划（2021—2035年）
	4	R&D经费投入强度（%）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 河南省新型城镇化规划（2021—2035年）
	5	数字经济核心产业增加值占GDP比重（%）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》
市政设施	6	达到海绵城市建设目标要求的建成区面积比例（%）	浙江省新型城镇化发展“十四五”规划
	7	老旧小区改造比例（%）	贵州省“十四五”新型城镇化发展规划
	8	建成区路网密度（公里/平方公里）	湖南省“十四五”新型城镇化规划
	9	5G网络覆盖率（%）	海南省新型城镇化发展“十四五”规划
	10	政务服务事项“全网通办率”（%）	重庆市新型城镇化规划（2021—2035年）
	11	对外交通便利度	《国家综合立体交通网规划纲要》
	12	15分钟便民生活圈覆盖率（%）	广西新型城镇化规划（2021—2035年）
公共服务	13	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数（个）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 《“十四五”新型城镇化实施方案》 山东省新型城镇化规划（2021-2035年）
	14	劳动年龄人口平均受教育年限	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》
	15	跨省异地就医定点医疗机构开通率（%）	浙江省新型城镇化发展“十四五”规划
	16	每千人口拥有执业（助理）医师人数（人）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 宁夏回族自治区新型城镇化“十四五”规划
	17	每千老年人口养老床位数	“十四五”公共服务规划
	18	社区网格化管理覆盖率（%）	贵州省“十四五”新型城镇化发展规划
	19	每万人拥有公共文化设施面积（平方米）	广东省新型城镇化规划（2021—2035年）
	20	居民教育娱乐文化消费占消费支出比重（%）	平阴县新型城镇化质量指数研究
	21	城乡社区综合性文化服务中心建成达标率（%）	《“十四五”新型城镇化实施方案》 广东省新型城镇化规划（2021—2035年） 《关于推动公共文化服务高质量发展的意见》（文旅公共发〔2021〕21号） 《国务院办公厅关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》
	22	城镇住房保障受益覆盖率（%）	江苏省“十四五”新型城镇化规划
	23	外来务工人员随迁子女在公办	广东省新型城镇化规划（2021—2035年）

		学校（含政府购买学位）接受义务教育比例（%）	
人居环境	24	生活污水集中处理率（%）	福建省新型城镇化规划（2021—2035年）
	25	生活垃圾无害化处理率（%）	天津市新型城镇化发展“十四五”规划
	26	建成区绿化覆盖率（%）	《“十四五”新型城镇化实施方案》 湖北省新型城镇化规划（2021—2035年）
	27	空气质量优良天数比率（%）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 《“十四五”新型城镇化实施方案》 甘肃省新型城镇化规划（2021—2035年）
	28	绿色建筑占新建建筑比重（%）	宁夏回族自治区新型城镇化“十四五”规划
	29	单位地区生产总值能耗（吨标准煤/万元）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 天津市新型城镇化发展“十四五”规划
	30	单位地区生产总值建设用地占用面积（公顷/亿元）	浙江省新型城镇化发展“十四五”规划
城乡融合	31	城乡居民人均可支配收入比（%）	江苏省“十四五”新型城镇化规划
	32	常住人口城镇化率（%）	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》 《“十四五”新型城镇化实施方案》 内蒙古自治区新型城镇化规划（2021—2035年）
	33	县域医疗卫生共同体覆盖率（%）	《“十四五”优质高效医疗卫生服务体系建设实施方案》
	34	城乡义务教育共同体结对学校覆盖率（%）	浙江省新型城镇化发展“十四五”规划

6、指标内涵与计算方法

本文件分别给出了每个二级指标的内涵及相应的计算公式，方便标准使用者应用本标准开展县城城镇化发展水平评价工作。

7、数据采集与分析

本文件评价指标的数据一方面来自于统计公报，另一方面可通过各地公开数据按照指标计算方法得出。无法直接从相关部门获得的数据，可采用调查问卷、实地访谈等形式获取，并应组织业内专家对相关数据进行论证，经判定真实、有效后，方可使用。

基于区域位置、县城规模等的差异，以及考虑到标准的可操作性，本文件未在全国层面统一确定权重，只给出了权重确定及进行数据计算和分析的方法，为各地区开展县城城镇化发展水平评价提供方向性指导。本标准推荐采用层次分析法（AHP法）和专家调查法（Delphi法）等主观赋权法或主成分分析法、熵权法等客观赋权法，确定各项发展水平指标权重，通过采用线性加权方法计算县城城镇化发展指数评价县城城镇化发展水平。

8、结果应用

本文件鼓励城镇化管理部门按照该标准开展县城城镇化发展水平内部自评价，运用评价结果对县城城镇化发展进行及时纠偏和优化调整。同时，第三方也可按照该标准开展县城城镇化发展水平外部评价，评价结果可作为各级政府及相关方监测和评估县城城镇化发展状况的参考依据。

六、标准验证

2023年3月，起草组应用本标准草案选取了浙江省乐清市开展了县城城镇化发展水平验证工作，通过开展数据采集、指数化评价测算等工作，对标准的可操作性进行了验证。验证结果如下：

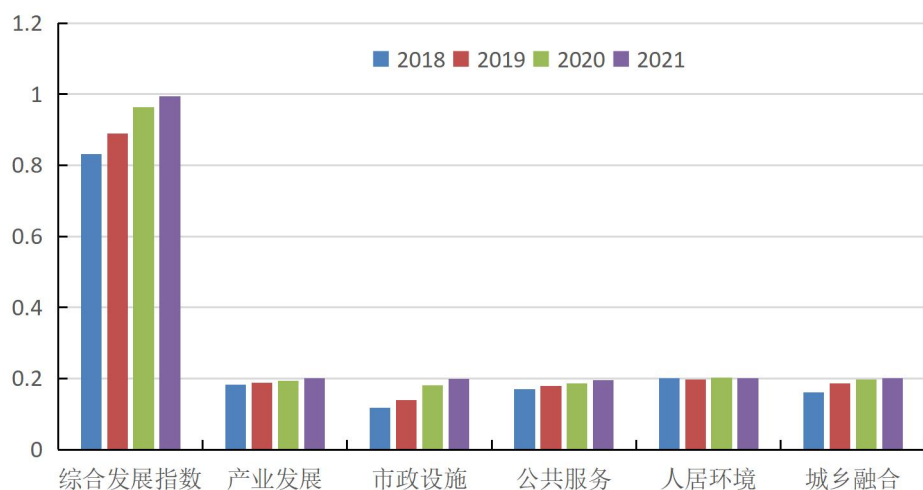


图1 乐清市县城城镇化发展指数

经过验证分析可知，本标准可核算县城城镇化综合发展水平，其中包括产业发展水平、市政设施建设水平、公共服务水平、人居环境水平以及城乡融合水平。本标准的操作性较强，能够全面、科学地评价县城城镇化发展水平，使参与评价的各县城掌握当前建设水平与目标状态的差距，对推动县城城镇化高质量建设与发展具有重要的指导作用。

七、采用国际标准和国外先进标准的程度

本标准不涉及对现有国际标准和国外先进标准的采用。

八、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

本标准与我国的现行法律、法规和强制性标准协调一致，尚未发现本标准与我国有关现行法律、法规和相关强制性标准相冲突。

九、重大分歧意见的处理经过和依据

本标准在制定过程中未出现重大分歧意见。

十、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议

本标准建议作为推荐性标准发布实施。

十一、贯彻国家标准的要求和措施建议

无。

十二、废止现行有关标准的建议

本标准不涉及对现行标准的废止。

十三、其他说明

本标准严格按照 GB/T 1.1-2020 给出的规则进行起草。

标准编制组

2023 年 4 月