

基于高质量发展内涵的城镇化指标体系探讨

舒美荣

西安建大城市规划设计研究院

摘要: 传统城镇化路径存在风险隐患、效率不高、特色不明、城乡分隔等问题。自2012年提出新型城镇化战略后, 理论界已建立了涉及人口、经济、社会、生态、文化等多方面的城镇化指标体系。本文基于我国高质量发展内涵, 以人均地均水均等均值指标为衡量标准, 涉及城乡融合发展、创新能力培育、技术人才教育、城乡公共保障及城乡生态环境等多方面内容, 探索以城乡融合为路径、风险防控为底线、产业创新为动力的指标体系。

关键词: 城乡融合 安全底线 产业创新

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2020.11.019

引言

建国70年以来, 我国城镇化发展取得较大成就, 但客观地评价, 我国走的是一条“不完全城镇化”道路(魏后凯, 2014)。比如城镇化发展片面强调土地城镇化而忽略人的城镇化; 产业资源配置效率低污染问题高; 城乡分隔; 城镇缺乏特色等问题^[1]。本文从高质量发展内涵入手, 探讨我国区别于传统城镇化的指标体系。

一、城镇化指标体系既有研究总结

据超星统计, 自2012年提出新型城镇化战略以来, 关于城镇化指标体系的研究论文篇数上升趋势明显。既有研究可分为三大类: 第一类侧重于城镇化评价方法研究, 探讨指标模型、Logistic增长模型、BP神经网络模型在城镇化定量评价中的应用; 第二类侧重于城镇化指标权重确定方法研究, 探讨层次分析法、熵值法、范数关联度法的应用; 第三类从城镇化质量出发, 提出基于城乡统筹(陈鸿彬, 2007)、城镇化新程度(曾志伟, 2012)、可持续城镇化(戚晓旭, 2014)等多视角的评价指标体系, 涉及经济发展质量指数、社会发展质量指数、生态环境质量指数、统筹城乡发展指数等内容。从既有研究表明, 自2012年提出新型城镇化战略以来, 经济发展指数权重下降, 社会发展指数成为最重要的指标^[2]。

二、城镇化高质量发展内涵解读

高质量发展是十九大(2017)首次提出的新表述, 表明我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段, 城乡关系进入由城乡融合、城乡共荣发展阶段, 城镇化路径从注重规模与数量向注重质量与健康转型。

(一) 注重风险管控的城镇化路径

以“规模数量、经济发展”为核心的快速城镇化, 其粗放发展方式留下一些后遗症。就城市内部而言, 极端天气、公共卫生、水体污染等生态环境危机与健康安全风险加大。当然发达国家比如英国在城镇化阶段也发生类似问题, 城市规划学科就是应对城镇化问题而产生的。就城市外部而言, 加入WTO后中国经济与美元挂钩所导致的经济风险。就城乡地区而言, 城乡差距加大导致的社会风险。据超星统计, 现有城镇化风险相关研究共30080个, 主要集中在经济风险控制与管理、生态风险评价、结构变动引起的社会风险等方面。基于风险防范意识, 高质量发展内涵的城镇化应以防控风险为底线, 施行健康安全的城镇化路径。

(二) 注重城乡融合的城镇化路径

2001年我国加入WTO融入全球市场促使我国进入快速城镇化发展轨道, 也因此确定了我国以出口为导向的经济发展模式。在此模式下资源要素集中向大城市配置, 乡镇企业也因此自1998年后持续衰败, 进一步拉大城乡距离。2019年我国城镇化率为60.60%, 人均GDP接近1美元, 农业占GDP比重降到5%以

下, 已进入城镇化中期阶段。根据国际经验, 我国已进入推动城乡融合的最佳时期。应调整失衡的工农、城乡关系, 规避城镇化风险。十八大报告提出加大城乡统筹力度, 缩小城乡差距, 把“城乡发展一体化”提到了国家战略的高度。基于城乡一体化发展战略, 高质量发展内涵的城镇化应以城乡融合为路径, 统筹城乡、缩小差距。

(三) 注重产业创新的城镇化路径

近几年民粹主义及反“WTO”地方保护主义趋势愈加明显。我国以出口为导向绑架美元的经济体系存有风险, 且随着我国人口老龄化、少子化, 人口红利也将消失。传统“四高”(高投入、高消耗、高排放、高扩张)的产业发展模式未来必将转型。20世纪30年代, 奥地利经济学家约瑟夫熊彼特提出基于生产要素重新组合的创新理论。随着技术发展, 生产要素的内涵也进一步扩大, 但是创新作为促进产业转型的核心要素不变。在互联网、人工智能、大数据等信息技术引导下, “智慧产业”及“创新型经济”是未来发展方向, 劳动密集型产业需迭代转型。

三、高质量发展内涵的城镇化指标体系

基于对高质量内涵的解读, 本文从城乡发展融合度、安全底线守护度、城乡产业创新度等3个方面构建城镇化指标体系。以人均地均水均等均值为目标, 涉及人口、经济、社会、生态、空间等多方面内容。

(一) 安全底线守护度

安全是风险的反函数, 通过构建城镇化安全底线指标体系, 形成风险预警机制。本文所探讨城镇化安全界定为城乡居民在生产、生活与健康方面的保障程度, 包括饮水与粮食、空气质量与绿色环境、应急事件保障等基本要素^[3]。涉及城乡生态环境、城乡公共保障两大体系16项指标, 以此防控城镇化风险。

城乡生态环境方面。20世纪末经济合作和开发组织(OECD)与联合国环境规划署(UNEP)共同提出了环境指标的P-S-R概念模型, 涉及压力、状态、响应等3个指标类型, 分别指的是人类活动给环境造成的负荷; 环境质量、自然资源与生态系统的状况; 对环境问题所采取的对策与措施^[4]。本文根据P-S-R概念模型及与其余两大系统的协调, 构建环境质量、生态资源质量及环境保护等方面指标, 防范生活垃圾、生活污水对城乡居住环境的污染, 加大城乡环境保护的财政投入。

城乡公共保障方面。2019-2020年全球COVID-19的爆发引发对健康城镇化的探讨。城镇化地区人口高度集中、空间高度集聚与应急事件的“突发性”“不确定性”耦合形成巨大风险性。因此本文以保障城乡居民生产、生活、健康安全为出发点, 防控与预警公共应急事件风险, 构建粮食、饮水、医疗、物资流通等公共保障指标体系。

表1 城镇化安全底线守护度指标一览表

子项	指标
城乡生态环境	城乡环境保护人均投入资金额(元)
	生物多样性指数
	森林覆盖率(%)
	建成区绿化覆盖率(%)
环境安全指数	城乡空气质量综合指数
	城乡固废无害化处理率(%)
	城乡废水处理率(%)
	工业废气处理率(%)

城乡公共保障	粮食安全指数	永久基本农田面积占比 (%)
	用水安全指数	地下水供水量占总供水量比例 (%)
		饮用水源水质达标率 (%)
		再生水利用率 (%)
	应急保障指数	境外调水占水资源总量比重 (%)
		城乡人均生产性物质流通面积 (m ²)
		城乡人均生活性物质流通面积 (m ²)
	城乡人均应急医疗面积 (m ²)	

(二) 城乡产业创新度

在产业创新逻辑下, 科技投资及技术人才是核心要素, 具体反映为教育人力资源、R&D经费强度、电信基础设施普及率等。发达国家非常重视研究与试验发展(R&D)经费投入, 认为是体现未来国家科技创新能力的重要指标之一。根据经合组织(OECD)网站数据显示(2017年), 发达国家R&D经费强度一般占国内生产总值的2%。

基于以上考虑, 本文构建两个方面的指标体系。一是目标层, 以提高创新能力为核心, 注重城镇化地区及规模以上工业企业R&D经费强度、地方财政科技拨款、技术人才培育等。二是结果层, 基于创新的产业质量指数必然是区别于传统城镇化, 在地耗、能耗、水耗方面是符合可持续发展和生态文明原则的。

表2 城乡产业创新度指标一览表

子项	指标
创新指数	R&D经费占GDP比重
	地方财政科技拨款占地方财政支出比重
	规模以上工业企业R&D经费支出规模占收入比重
	教育经费支出占GDP比重
	每万人拥有大学生数(人)
	劳动力受过高等教育人员占比(%)
质量指数	职业技能培训覆盖率(%)
	单位建成区用地面积实现的GDP(亿元/km ²)
	每万元GDP地耗(平方米)
	每万元GDP能耗(吨标煤)
	每万元GDP水耗(立方米)

(三) 城乡发展融合度

以缩小城乡发展为核心, 以差异系数为评价指标, 借鉴联合国《人类发展报告》中的人类发展指数(HDI), 涉及城乡经济发展、城乡社会发展、城乡基础服务等三方面共12项指标。

其中差异系数计算公式为: $y_i = 1 - (n_i/c_i)$ 。

式中: y_i 代表城乡之间*i*指标的差异系数; n_i 代表农村*i*指标的实际值; c_i 代表城市*i*指标的实际值。

城乡经济发展方面。人均GDP是衡量经济发展水平的重要指标。第三产业占GDP比重是评价产业结构优化的重要指标, 社会劳动生产率是衡量生产先进和落后的根本尺度。本文以人均GDP、社会劳动生产率、第三产业增加值占GDP比重等城乡差异系数衡量城乡经济融合度。根据国外经验, 欧美国家城乡人均GDP差异系数在0-0.5; 城市第三产业增加值占GDP比重为55%-65%, 城乡第三产业增加值占GDP比重差异系数在0-0.01; 随着农业现代化及乡村振兴战略深入实施, 城乡社会劳动生产率差异系数在0-0.01。

城乡社会发展方面。区域不平衡发展是市场经济的必然结果, 而通过医疗及教育资源的无差别投放实现人口均衡发展、构建人口“后红利”是实现城乡社会融合发展的有效途径。公

共服务设施作为政府提供的公共产品, 以地方财政经费支出为主, 因此本文以城乡人均公共教育、科学事业、医疗卫生等经费财政支出比重衡量城乡融合度。

城乡基础服务方面。主要包括城乡生活污水及生活垃圾处理率、信息化综合指数等。

表3 城乡发展融合度指标体系一览表

子项	指标
城乡经济发展差异系数	城乡人均GDP差异系数
	城乡社会劳动生产率差异系数
	城乡第三产业增加值占GDP比重差异系数
城乡社会发展差异系数	城乡人均公共教育经费财政支出比重差异系数
	城乡人均科学事业经费财政支出比重差异系数
	城乡人均医疗卫生经费财政支出比重差异系数
城乡基础服务差异系数	城乡人均社会保障补助财政支出差异
	城乡信息化综合指数差异系数
	城乡管道天然气、液化气普及率差异系数
	城乡生活污水处理率差异系数
	城乡生活垃圾无害化处理率差异系数

四、结论与讨论

综上, 高质量城镇化指标体系是以城乡融合为路径, 以风险防控为底线、产业创新为动力的指标体系。城镇化地区作为未来我国发展的动力之源。在城镇化地区选择上应首先避免地质灾害、地震灾害等自然灾害频发区、生态脆弱区, 避开能源与设施廊道。

机制改革是未来城镇化发展的重中之重。生产要素自由流动(主要是人其次是资本和建设用地区指标)是城镇化健康发展的前提。政府应以提供公共服务产品(主要是医疗和教育, 以此提高人口素质转化成人力资本)、城市治理为主要责任, 客观认知地理因素对经济发展的重要性, 我国东西不发展应强调人均均衡发展而非空间均衡发展, 认可人口自由流动用脚投票的集聚是利于经济发展的。

随着东西部区域差异扩大, 是否可形成中国城镇化的“雁阵模式”。东部地区产业基础好、人居环境优、城市群辐射效应强, 是未来中国城镇化的重点地区, 城镇化水平与质量可赶超发达国家。若户籍制度松绑, 西部地区人口将大量流向东部地区, 将会以若干大城市为核心城镇化地区, 而产业基础较弱、人居环境较差、资源承载有限的地区城镇化达到一定规模后将会平稳发展。

城乡同地不同权、户籍限制等机制因素也是形成城乡差距、城镇化质量低的主要原因之一。四川、重庆城乡统筹试验区探索了众多农村改革的有效路径。其中重要突破点在于城乡土地交易机制改革。2019年《土地管理法》修订某种程度上也只是将四川重庆等城乡统筹试验区的农村产权交易合法化表达。

参考文献

[1] 魏后凯. 中国城镇化: 和谐与繁荣之路[M]. 北京: 社会科学文献出版社.

[2] 吕丹, 叶萌, 杨琼. 新型城镇化质量评价指标体系综述与重构[J]. 财经问题研究, 2014(09): 72-78.

[3] 肖笃宁, 陈文波, 郭福良. 论生态安全的基本概念和研究内容[J]. 应用生态学报, 2002(03): 354-358.

[4] 谢花林, 李波. 城市生态安全评价指标体系与评价方法研究[J]. 北京师范大学学报(自然科学版), 2004(05): 705-710.

[6] 陆铭. 大国大城: 当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海: 上海人民出版社.