

特色小镇指数化综合评价研究

一、特色小镇的概念

为贯彻党中央、国务院关于推进特色小镇、小城镇建设的精神，落实《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》关于加快发展特色小镇的要求，住建部、国家发改委、财政部联合下发《关于开展特色小镇培育工作的通知》，决定在全国范围开展特色小镇培育工作。通过建设特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的特色小镇，探索小镇建设健康发展之路，促进经济转型升级和供给侧改革，推动新型城镇化和新农村建设。接着就在全中国范围进行了推荐确认工作，2016年下半年公布了第一批国家级特色小镇培育名单。

从公布的国家级特色小镇名单可以发现，其中有一部分是属于建制镇性质的特色小镇，它们不同于浙江省创新推出的“非镇非区”性质的特色小镇。其特点是以传统行政区划为单元，特色产业鲜明、具有一定人口和经济规模。一般指城乡地域中地理位置重要、资源优势独特、经济规模较大、产业相对集中、建筑特色明显、地域特征突出、历史文化保存相对完整的乡镇。目前见诸媒体报道（国家发改委的说法），特色小镇专指“非镇非区”类小镇，建制镇性质的特色小镇被称之为特色小镇。

二、开展特色小镇评价的必要性

特色小镇培育和建设的要求：一是特色鲜明的产业形态；二是和谐宜居的美丽环境；三是彰显特色的传统文化；四是便捷完善的设施服务；五是充满活力的体制机制。目标是到2020年，培育1000个左右各具特色、富有活力的特色小镇，引领带动全国小城镇建设，不断提高建设水平和发展之路。既然有目标要

求,就必须做好事中和事后的考核评价工作。特色小镇建设考核评价的必要性:

(一) 通过考核评价, 全面掌握和及时反映特色小镇建设取得的成绩和存在的问题。通过对特色小镇建设发展情况进行深入调研、跟踪观察, 利用基于客观数据合成的考评结果展现小城镇建设发展全貌, 为主管部门和地方政府提高宏观决策的科学性和对小城镇发展趋势的预见性, 及时发现小城镇建设中存在的问题, 纠正占地过多、假镇真园区、以建镇名义开发房地产等偏向行为, 采取切实有效的举措, 全方位保证小城镇建设健康发展。

(二) 通过考核评价, 综合反映并系统分析各地特色小镇建设水平与差距。对全国各地特色小镇建设情况进行对比, 反映各小城镇创建工作的水平、进度及存在的差距, 鼓励先进、鞭策后进。让培育小城镇相互学习, 相互借鉴, 取长补短, 提高工作效率, 配合产业转型升级和供给侧改革, 加强产业集聚、节能减排及环境整治, 牢固树立“绿水青山就是金山银山”的绿色生态发展理念。

(三) 通过考核评价, 推进小城镇体制建设与创新。特色小镇建设是一项长期的城镇化建设工程, 对中国特色小镇的考核评价, 能促进小城镇建设的责任主体认清优势与不足, 不断创新管理与运营机制, 充分发挥市场的作用, 优化资源配置, 提高资源使用效率。

(四) 通过考核评价, 树立小城镇建设先进榜样, 积极发挥导向作用。助力转型升级, 保护生态环境, 彰显特色魅力, 促进小城镇产业、宜居多功能聚合。传承历史文化, 保护文物遗产, 加强文体设施建设, 创建特色文体活动, 开发旅游资源, 发展现代服务业, 提高经济增长的质量。考核评价的目的不是为了简单的排名, 而是希望给各地小城镇建设指明努力方向。

三、特色小镇评价方法

特色小镇的评价方法有很多，如：1、事先建立小城镇建设明细标准，事中或事后进行对标评价。这种方法一般用于达标考核事项；2、事先制定一个比较笼统粗略的建设目标，然后依据小城镇上报材料及现场考察情况给予打分排序评价。这种方法一般用于评优、入选、授予荣誉或命名事项。3、还有更简单的专家评审主观打分方法。这种方法很大程度上取决于专家的水平 and 良心，一般用于各类项目立项和验收评价。本文介绍的是另外一种目前国际上更为流行的指数化综合评价方法。

(一) 指数化综合评价的科学性

综合评价理论与方法是统计学的一个分支。它是基于事物的复杂性而采取的多维度多指标综合测度评价方法，此方法与统计学中的指数理论与方法相结合，就诞生了指数化综合评价方法。其要领是：首先要构建一套由若干方面指标构成的多维度全面测量研究对象的指标体系；其次是要建立一个能将各指标值合成为综合指数的模型（含指标权重体系）；再次是能如期获取各项指标真实客观的数据；第四是掌握一套先进的信息软件系统和复杂数据处理技术；第五是有一个能准确解读分析指数数据的专业团队。

(二) 特色小镇评价指标体系

构建特色小镇评价指标体系的基本原则是：指标科学性、内容全面性、数据可得性、口径统一性、纵横可比性、重点简要性。

根据以上原则初建指标体系如下：

表一 特色小镇评价指标体系

指标模块	一级指标	二级指标	说明
特色产业	产业基础	全镇总产值（亿元）	
		非农就业人员总数（千人）	
		城乡居民人均可支配收入（万元）	
	产业规模	特色产业产值（亿元）	
		特色产业税收（亿元）	
		新增规模以上企业数（个）	
	产业人才	特色产业就业人员中大专以上学历人员占比%	
	产业投资	特色产业投资占全镇固定资产投资比例%	
		社会投资占全镇总投资比例%	
		入驻国内外 500 强企业数（个）	
宜居环境	人口	全镇常住人口数（万人）	
		常住人口城镇化率%	
	面积	镇区新扩建面积（平方公里）	镇政府所在地
		镇区总面积（平方公里）	不含镇域农村土地面积
	环境	镇区绿地面积比例%	
		镇区文体场所面积（万平方米）	
		是否全国卫生文明镇	
		自来水入户率	
		垃圾集中处置率	

文旅魅力	旅游	3A 及以上景区数 (个)	
		接待外地游客人数 (万人)	
	文化	文物保护单位和非遗代表性项目数 (个)	
		文创产业产值 (亿元)	
	社会评价	网络媒体美誉度 (好评次数)	

(三) 指数化评价方法

1、数据来源及其采集

数据来源一：中国特色小城镇指数化综合评价数据通过国家发展改革委办公厅发送《国家发展改革委办公厅关于请报送特色小镇和小城镇建设有关数据的通知》，由各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团发展改革委组织填报统计表，对数据进行严把关、确保真实可靠，在规定时间内将填报完整的统计表报送到国家发改委发展规划司。

数据来源二：第三方评价机构运用大数据技术获取的各个小城镇社会、经济、文化、旅游等方面的所有数据信息。

数据来源三：小镇官方统计数据及行业、协会等组织机构的统计数据。

2、数据处理

(1)数据审核、甄别、清洗与校正

评价机构对从各方获取的数据首先要按设计要求，进行全面系统的审核、甄别和清洗，最大程度上确保数据的真实有效，对虚假、偏误数据要进行核实纠正；其次按照指标的阈值、指标间的逻辑性关系、填报单位问题等进行判别处理，问

题处进行标记；最后按照系统数据格式要求，进行分类整理，统一计量单位和计算口径，做好调查表的编码，注明录入要求。

(2) 数据录入

数据录入有机器录入和人工录入两套程序同时进行，便于进行副本检查。

2、指数化计算

在确保录入数据最大程度上正确的基础上，按照直线型功效系数法，对各指标数据进行指数化处理，转化成单位指标功效系数。

第一步：给评价体系中的各个指标确定不容许值 $x_i^{(s)}$ 和满意值 $x_i^{(h)}$ ，经过讨论分析，决定将各指标项的不容许值 $x_i^{(s)}$ 和满意值 $x_i^{(h)}$ 分别定为当期全国特色小城镇里的最小值和最大值。

第二步：计算各单位指标的功效系数 d_i

对于正指标，当 $x_i = x_i^{(s)}$ 时， $d_i = 0$ ；当 $x_i = x_i^{(h)}$ 时， $d_i = 1$ ，状态越好， d_i 越大；反之 d_i 越小。

$$d_i = \frac{x_i - x_i^{(s)}}{x_i^{(h)} - x_i^{(s)}}$$

对于逆指标，当 $x_i = x_i^{(s)}$ 时， $d_i = 1$ ；当 $x_i = x_i^{(h)}$ 时， $d_i = 0$ ，状态越好， d_i 越大；反之 d_i 越小。

$$d_i = \frac{x_i^{(h)} - x_i}{x_i^{(h)} - x_i^{(s)}}$$

3、综合评价与排名

第一步：将各指标的功效系数转化为功效分数，即对计算结果进行标准化无量纲处理，如把标准值控制在 50—100 之间，分数越高，评价排名越靠前。

$$Fd_i = 50 \times d_i + 50$$

对于部分指标空缺的数据，赋予最低分 50 分。

第二步：对各单项指标的功效分数 Fd_i 进行加权平均，求得综合功效分数 \overline{FD} ：

$$\overline{FD} = \frac{\sum Fd_i w_i}{\sum w_i}$$

四、指数化评价注意事项

（一）指标体系的科学性和合理性

要严格按照指标体系设计原则构建指标体系，既要全面完整，又要精简合理，注重指标的针对性和重要性，区别于“非镇非区”特色小镇评价指标体系，要参考“重点镇”、“示范镇”的评价标准，但不能照搬照抄。

（二）数据质量

数据质量的高低决定了评价结果的准确性，首先，在组织填报时，要求各小城镇本着客观严谨的态度，按照填报要求如实填报；其次，对于大数据要进行科学、严格的甄别和清洗，不真实的数据宁可不用，同时要注意异常数据的处理；再次，在数据审核录入的过程中，要细心审核，一方录入，另一方校对，确保录入无误。

（三）标准化或无量纲处理

在指标标准化处理过程中，首先要选择标准化方式，本案采用极差法来对各指标数据进行无量纲处理，用该方法时需要注意甄别各指标项的正逆性，分别进行转化。

（四）指数化综合评价

指数化计算后，将各指标项的价值转化成 50-100 之间的分值，并综合成一个最终的评价分值，作为各小城镇建设发展情况的测度结果。在分析解读评价结果时，一要考虑小城镇的地区差异，毕竟我国幅员辽阔，东西部经济发展水平

差异悬殊，必要时，可用东、中、西部分别排名作为补充；二是以绿色、新发展理念为导向，区分传统制造、矿产资源、高新技术、信息经济等不同产业特色，在评价指标体系的权重设置上有所体现，让评价结果不完全取决于规模体量指标值的大小，而更加注重发展质量、绿色环保、人文生态、民生改善和发展前景。