

城市体检评估比较研究

焦金玲

(石家庄市国土空间规划设计研究院, 河北 石家庄 050000)

【摘要】2015年,中央城市工作会议提出我国城市发展进入新时期,要转变城市发展方式、提高城市治理能力、提升人居环境质量。为实现高质量发展、高效能治理、高品质生活,建设没有“城市病”的城市,2018年,北京市率先开展城市体检评估工作,探索建立“一年一体检、五年一评估”的城市体检评估机制。自此经过三年多的探索实践,住房和城乡建设部及自然资源部逐步形成各自的城市体检经验,本文重点对城市体检的缘起、内涵以及两部委城市体检工作的异同进行梳理总结。

【关键词】城市体检;城市体检评估;比较研究

一、引言

习近平总书记高度重视城市规划建设管理工作。时隔37年,2015年底中央层面再度召开城市工作会议。此次会议意义重大,因为2014年末的城镇化率为54.77%,已进入向55%-70%后半程迈进的关键期,我国城市发展已进入新的发展期。

会议指出,要转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力。城市规划建设管理工作逐渐从以“大拆大建”为主的外延式扩张,向以“精明增长”为主的内涵式增长进行转型。习近平总书记强调,要求健全社会公众满意度评价和第三方考评机制。2017年2月,习近平总书记在视察北京城市规划建设工作时提出,要健全规划实施监测、定期评估、动态维护机制,建立城市体检评估机制,建设没有“城市病”的城市。2018年,住房和城乡建设部会同北京市率先开展城市体检评估工作。同年3月,国家机构改革,自然资源部批准成立,城市体检工作也因两部委分工不同逐渐有所侧重。通过梳理总结两部委城市体检工作的异同,以期得到更清晰的认识,便于城市体检工作的开展和应用。

二、城市体检内涵

自改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,2019年,我国常住人口城镇化率首次超过60%。城市日益庞大复杂,逐渐暴露出人口拥挤、环境污染、交通拥堵、垃圾围城、积水内涝等一系列经济、社会和环境问题,学界称之为“城市病”。和我们体检看病一样,城市也需要定期开展体检,也包含了去医院“体检”+医生“开方”+亲友“督促治病”的过程。

只有定期开展体检,系统性检查,才能发现病灶、诊断病因、开出药方,通过综合施治解决短板和矛盾,做到“防未病、治已病”,提前防止大病隐患、及时治疗小病小患,确保城市在转型发展中及时发现问题,采取有效应对措施。

具体来说,城市体检的内涵主要包括以下几个方面:

第一,揭示城市发展规律。通过历史数据分析解读城市历史发展过程,辨识城市“发展优势”,评估城市既有优势是否得以延续和发展,潜在优势是否得以孕育和激发,为城市未来的发展提供指引。

第二,掌控城市现实状态。通过对城市发展现状进行系统性的指标评价和满意度评价,揭示城市发展存在的问题与短板,深入查找问题根源,提出解决方案。

第三,推动城市健康预警监测。城市体检通过对城市发展和运行状态的实时动态监测与评价,预警城市出现的异常状况,提醒城市治理者及时关注,查找发展决策、政策与制度上的弊端,纠正城市治理的偏差,预防问题形成,实现城市的健康管理¹。

三、两部委城市体检工作异同

(一)实施主体不同、名称不尽相同



图1 城市体检工作背景与缘起

自 2018 年国家机构改革后,城市体检工作的实施主体分化为住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)和自然资源部(以下简称“自资部”)。虽然实施主体不同,但城市是个综合复杂的系统,所以具体城市体检的组织主体均为城市人民政府。

两部委对城市体检工作的叫法也有所区别,住建部称为“城市体检”,自资部称为“城市体检评估”。

(二) 工作历程不同

(1) 住建部

2018 年 12 月,全国住房和城乡建设工作会议提出“以贯彻新发展理念为引领,促进城市高质量发展”。建立城市建设管理和人居环境质量评价体系,促进城市高质量发展。扩大城市体检评估试点范围,建立“一年一体检,五年一评估”的制度。2019 年,住建部选择沈阳、南京、厦门、广州、成都等 11 个城市开展体检试点工作;2020 年,住建部选择 36 个样本城市全面推进城市体检工作;2021 年,住建部进一步将样本城市范围扩大到 59 个,覆盖所有直辖市、计划单列市、省会城市和部分设区城市。除样本城市外,江西、广东、新疆、青海等省也在探索全省推进城市体检。

(2) 自资部

2019 年,自资部组织北京、上海、重庆、长春等 10 个城市开展了两轮体检评估先行先试工作。2020 年,自资部在现行国务院审批规划的 107 个城市部署开展了城市体检评估工作,并形成了相关报告成果。2021 年,各省各自组织所辖市县开展城市体检评估工作。

(三) 开展方式不同

(1) 住建部

住建部城市体检工作重在三位一体全面开展,即

城市自体检、住建部第三方体检和社会满意度调查同步开展,兼顾主、客观层面,互相校核。

城市自体检:由样本城市人民政府组织开展,以官方统计数据为主要依据,对城市体检各项指标测算分析,查找城市人居环境质量及存在的问题,提出对策建议。

第三方体检:为确保体检结果的客观性和准确性,由住建部组织清华大学中国城市研究院、中国城市规划设计研究院等机构作为第三方团队,综合运用遥感、物联网、大数据、人工智能等新技术手段,多方位、多角度开展城市体检。

社会满意度调查:为坚持以人民为中心,住建部委托中国科学院地理科学与资源研究所对样本城市开展社会满意度调查,全面了解人民群众对城市建设和发展的主观感受和需求,查找群众感受到的突出问题和短板。

(2) 自资部

自资部城市体检评估工作重点由城市人民政府负责组织实施,城市自然资源主管部门结合国土空间规划编制、审批、动态维护、实施监督等职责,牵头具体组织开展。可采取自体检评估和第三方体检评估相结合的方式。

(四) 参考标准不同

(1) 住建部

住建部开展城市体检工作,参考标准多为制定内部技术规范。以 2021 年为例,6 月和 8 月,住建部城市体检专家指导委员会和第三方城市体检技术团队联合制定了《城市自体检技术指南(2021 年)》1.0 版和 2.0 版,用于指导样本城市开展城市自体检工作。

表 1 两部委工作历程对照表

年份	住房和城乡建设部		自然资源部	
	城市数量	开展城市	城市数量	开展城市
2019 年	11	沈阳、南京、福州、厦门、景德镇、长沙、广州、海口、成都、遂宁、西宁	10	北京、上海、重庆、长春、哈尔滨、青岛、武汉、广州、深圳、银川
2020 年	36	天津、上海、重庆、广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、大连、厦门、石家庄、太原、呼和浩特、合肥、福州、郑州、长沙、南宁、海口、昆明、贵阳、兰州、银川、西宁、乌鲁木齐、洛阳、衢州、赣州、景德镇、黄石、遂宁市	107	现行国务院审批规划的城市
2021 年	59	直辖市、计划单列市、省会城市和部分设区城市	——	现行国务院审批规划的城市;各省组织市县开展

（2）自资部

自资部开展城市体检评估工作，参考标准多为公开发布文件。2021年5月，自资部发布《国土空间规划城市体检评估规程（报批稿）》，明确了体检评估工作流程及体检评估指标体系。该文件前身即为2019年7月，自资部发布的《国土空间规划开发保护现状评估技术指南（试行）》。

（五）体检目的不尽相同

两部委开展城市体检工作都旨在实现城市高质量发展，但侧重有所不同。

（1）住建部

落实中央全面深化改革委员会关于建立城市体检评估机制的改革任务要求，以推动城市高质量发展为主题，以绿色低碳发展为路径，建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市，把城市体检作为统筹城市规划建设管理，推进实施城市更新行动，促进城市开发建设方式转型的重要抓手，建立发现问题、整改问题、巩固提升的联动工作机制，精准查找城市建设和发展中的短板与不足，及时采取有针对性措施加以解决，努力建设没有“城市病”的城市。

（2）自资部

贯彻落实国家关于建立国土空间规划体系并监督实施的重大部署，加快建立“一年一体检、五年一评估”的国土空间规划体检评估制度。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持以人民为中心，开展国土空间规划城市体

检评估，对城市发展特征及规划实施效果定期进行分析和评价，有助于及时揭示国土空间治理、城市功能布局中存在的问题和短板，不断完善国土空间规划编制和实施，提高城市发展质量。

（六）时间尺度相同、空间尺度不同

时间尺度上看，两部委均采用“一年一体检 五年一评估”的机制。其中自资部明确：

年度体检（抓重点）：指聚焦当年度规划实施的关键变量和核心任务，对国土空间总体规划实施情况的年度监测和评价。

五年评估（全覆盖）：指对照总体规划确定的总体目标、阶段目标和任务措施等，系统分析城市发展趋势，对国土空间总体规划实施情况的阶段性综合评估。

空间尺度上不同，住建部聚焦城区、下沉到社区，关注人群密集生活的地方，“城市病”是城市体检关注的重点。自资部关注重点是全域+城区，要体现对空间效率、质量、结构的监测评估。

（七）工作思路基本一致

两部委开展城市体检工作思路基本一致，均为制定工作方案，构建指标体系，数据采集整理，分析评价，编制成果，汇交成果，成果应用等步骤。

（八）指标体系不同

（1）住建部

住建部城市体检指标包括生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力8个一级分类，65项指标（55项导向指标+10项底线指标），各城市结合自身实际

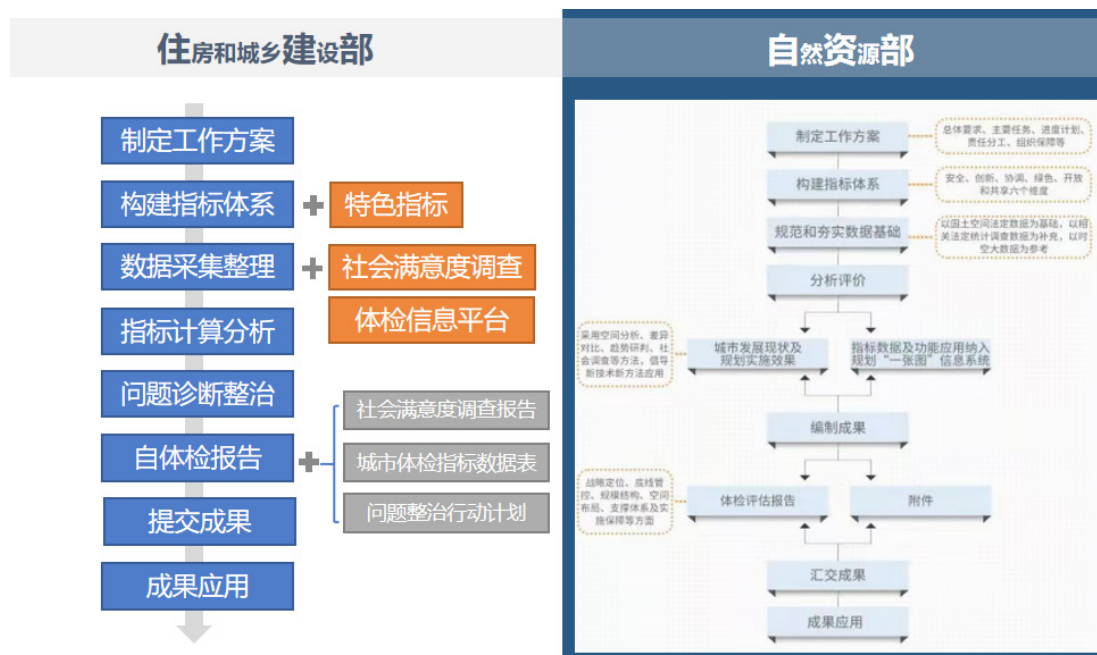


图2 两部委工作思路对照图



图3 自资部指标维度和成果内容区别

情况可增补特色指标,形成65+N的特色指标体系。

(2) 自资部

自资部城市体检评估指标包括安全、创新、协调、绿色、开放、共享6个一级类别、18个二级类别和104项指标,其中104项指标分为36项基本指标和68项推荐指标。各城市可另行增设城市发展中与时空紧密关联,体现质量、效率、结构和品质的自选指标。最终形成“36基本+68推荐+自选指标”的指标体系。对于国批城市,推荐指标中有21项为国务院审批城市体检评估应附加的基本指标,即国务院审批城市基本指标为57项。

(九) 成果表达和内容不同

(1) 住建部

住建部城市体检工作分为自体检方和住建部第三方。自体检工作成果包括城市自体检报告+城市体检数据表+其他(根据情况增加),其中其他包含社会满意度调查报告、行动计划和项目清单等。住建部第三方体检成果主要包括住建部第三方体检报告和住建部第三方社会满意度调查报告。

成果内容即基于指标8大维度进行分析评价。

(2) 自资部

自资部城市体检评估成果包括体检报告和附件。报告包括总体结论,规划实施成效、存在问题及原因分析,对策建议等;篇幅两万字以内。附件包括城市体检指标表(必选项)、年度重点任务完成清单(自选项)、年度规划实施分析图(必选项)、年度规划实施社会满意度评价报告(自选项)、年度体检基础数据库建设情况说明(必选项)等。

成果内容并非从指标6个一级类别分析,而是从战略定位、底线管控、规模结构、空间布局、支撑体系、实施保障六个方面内容分析。

(十) 成果应用不尽相同

两部委城市体检成果均可支撑国民经济和社会发展规划及政府工作报告编制等,但也有不同。

住建部城市体检成果重点作为城市更新工作的前提依据与实施监测手段,实现无体检不更新,同时支撑“十四五”城市人居环境建设行动计划编制和年度城建计划与项目库制定。

自资部城市体检评估成果主要应用于规划编制实施与动态监测评估预警、执法督察等自然资源管理工作中。

四、总结

经过3年多的实践探索,目前我国已基本建立了城市体检评估机制,两部委城市体检工作虽有异同,但应注重取长补短,不断完善,真正将体检工作融入到城市规划、建设、管理全过程中,推动城市体检工作常态化、即时化、民主化²,推动城市实现高质量发展。

参考文献:

[1] 詹美旭,刘倩倩,黄旭,李璇,王建军.城市体检视角下城市治理现代化的新机制与路径[J].地理科学,2021(10).

作者简介:焦金玲(1987—),女,河北石家庄人,硕士,注册城乡规划师,研究方向:城乡规划与设计。