

浅谈基于城市更新视角下的 县级城市体检优化思路与策略研究

——以内蒙古自治区霍林郭勒市为例

汤金泽

辽宁省城乡建设规划设计院有限责任公司

摘要：城市体检是通过指标的量化评估找到城市的短板，为城市更新工作的开展提供支撑。在城市体检由试点城市逐步推广的背景下，文章针对目前县级城市体检中存在的指标普适性不足、工作繁杂、应用不畅等问题，结合政策文件要求，并结合霍林郭勒市体检实践，提出城市更新视角下县级城市的体检优化思路和策略，实现体检效能最大化，助力城市更新。

关键词：城市体检；县级城市；思路与策略；霍林郭勒

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.003

县城是推进城镇化建设水平的重要区域，党的二十大报告指出，县城是城镇化建设的重要载体。经过多年的发展，城镇化进程进入新阶段，由高速向高质转变。大部分县级城市虽然环境更加优美、城市更加亮丽、产业更加兴旺、生活更加幸福，但发展不平衡不充分的问题依然突出。因此，急需通过开展城市体检，查找城市存在的短板与不足，提前采取针对性措施加以预防或解决，从而保证城市发展过程中的安全运行，通过城市体检来推动城市更新工作。

2017年习近平总书记提出：“要健全规划实时监测、定期评估、动态维护机制，建立‘城市体检’评估机制，建立没有‘城市病’的城市”。住建部在2018年到2023年大力推行城市体检工作，明确要坚持城市体检先行，将城市体检作为城市更新的前提，把城市体检发现的问题短板作为更新的重点，一体化推进城市体检和城市更新工作。住房和城乡建设部近日发布关于全面开展城市体检工作的指导意见，明确在地级及以上城市全面开展城市体检工作，推动系统治理“城市病”，扎实有序推进实施城市更新行动。^[1]

现行的城市体检评估针对县城等中小城市存在指标体系不适配、公众参与热情不高、指标调研工作繁杂、问题诊断不够深入等问题。因此，亟须研究面向更新的县级城市体检优化策略，强化城市体检的结果应用。^[2]

本文以内蒙古自治区霍林郭勒市为例，从城市发展的症结和居民急难盼愁的问题出发，深入研究城市更新视角下县级城市体检的工作的优化路径，助力城市更新行动的精准化和科学化，提升城市综合承载能力和城市治理能力。

一、县级城市体检的工作思路

（一）县级城市发展困境与问题

1. 转型升级迫在眉睫，创新发展持续能力有待提高

大部分县城产业倚能倚重的发展方式仍未转变，产业创新能力和产出能力有待提高，能耗双控为亟待解决。城市对外吸引力不足，高层次就业人数比例较低，进而导致企业活力不足、原始创新能力差，在创新资金投入与人才吸引方面存在很大不足。

2. 公共服务均衡发展有待提高，基层设施存在服务盲区

县城公共服务的短板主要问题为资源配置空间不均衡及服务品质无法满足居民美好生活的期待。养老机构普遍存在规模小、消防隐患大等突出问题，社区居家养老发展缓慢。普惠性托育机构匮乏，均价高，目前能提供全日托、半日托、计时托、临时托等多种形式服务的托育机构，大多是幼儿园内托班和部分早教机构转型而来，社区托育和家庭托育占较少，且行业标准模糊，托育服务质量参差不齐。

3. 基础设施管网老化，公共安全设施保障不足

常年“重地上、轻地下”的建设发展导致给水管网老化严重，城市公共供水管网漏损率较高，且大部门县城管线缺少智能化监测设施。海绵城市建设处于起步阶段，城市影响出行积水点问题突出，加之排水管网的老化、新区排水系统的不健全，内涝隐患较大。消防设施建设滞后、责任区面积过大等问题。城市市政消火栓完好率较低，消防水源无法得到有效保障。

4. 绿色低碳发展亟待推进，绿色出行环境有待提升

目前县级城市城市生活垃圾资源化利用工作推进缓慢，垃圾分类、垃圾焚烧等资源再生型市政设施建设相对滞后。低碳建设方面，建筑垃圾资源化利用大多还停留在起步阶段，新建建筑中绿色建筑比例也远低于国家相关要求。同时城市土地利用不够集约，低效用地问题严重。城市绿色交通出行分担率稍低，专用自行车道密度严重不足，导致机非混行，骑行环境不安全，无法满足居民出行需求。

（二）县级城市体检模式的适用性问题

1. 体检指标普适性不足

对于大中城市的体检评估试点工作进行了几年，但是针对县级城市，已有的指标体系仍存在一些不足。如指标的设定及评价标准、规范大多针对大中城市，与县城的实际建设基础有一定差距；在评估对象上，几乎都是基于建成区所有空间统一检查，尚没有针对城市更新主要对象的老城区制定差异化评估指标。

2. 体检工作量繁杂，事权部门交叉，数据获取难度较大

城市体检指标涵盖了住建、自然资源、卫生、问题

等大多数管理部门，指标获取调研工作量较大，同时目前部分体检指标与地方相关部门日常已开展工作毫无关联，在数据获取时给基层工作增加了负担，部门配合度有限。^[3]

（三）县级城市体检工作优化思路

1. 加强顶层战略性研究，扩展体检范围，联动城市更新

加快城市体检在县级城市的全覆盖，聚焦解决群众急难愁盼问题和补齐城市建设发展短板弱项，将体检对应问题列入民生实项目，找准工作契合点，进一步提升融合度，建立健全“发现问题—解决问题—巩固提升”的城市体检工作机制，推动老城区功能疏解与城市更新改造，补足设施短板。

2. 构建城市更新视角下多维、适配的城市体检指标体系

从城区、街道、社区和住房四个层级出发，根据城市特色和发展需求，因地制宜优化指标体系。参考创建文明城市、国家园林城市、国家人居环境奖、国家节水型城市等评选标准和指标库，结合城市区域位置、发展战略、城市建设情况细化每项指标的体检内容、获取方式、评价标准、体检周期等，在城市体检基础指标体系基础上增加城市特色指标，确定县级城市体检指标体系采用“县级城市体检基础指标+区域特色体检指标+城市特色体检指标”的框架体系。

3. 拓展公众参与路径，强化体检成果反馈引导

畅通居民建言献策渠道，切实反映人民群众对美好生活的需求。通过公众媒体加大对城市体检工作的社会宣传力度；通过城市体检进社区、进学校、进企业、进商圈、进车站等系列活动，因地制宜采取线上与线下相结合的方式，动员群众参与城市体检问卷调查；通过构建社区管理员和市民志愿者代表共同组成的“市民医生”等机制，倾听人民群众对城市发展与空间建设的需求与建议。

加强应用平台的数字赋能。立足城市体检综合信息平台数据采集、体检评估、社会满意度调查等基础功能板块，搭建城市体检数据基座，实现建筑信息、用地信息、交通路网、POI、手机信令、社区问卷、满意度调查、居民提案等多源数据的统一集成，探索搭建全生命周期体检治理平台。

二、面向城市更新的县级城市体检与规划策略——以霍林郭勒市为例

（一）城市基本情况

霍林郭勒市位于通辽市北端，乌兰浩特市西部，大兴安岭南段。霍林郭勒因有大面积储量丰富的煤炭资源而著名，近年来迅速崛起的煤电铝巨型工业，已经成为内蒙古东部和东北地区重要的能源基地。同时也随着霍林郭勒市对其自身第三产业的发展，现已成为“中国优秀旅游城市”。

随着城镇化进程的推进，霍林郭勒市中心城区同样也面临着资源型城市转型、产城融合、老城区部分道路狭窄、交通拥挤等问题，城市更新工作亟须推进。在城市建设方面，对标高品质生活，城市能级和承载力不

足，主城区市政基础设施陈旧老化、老旧小区改造难度较大，新城区开发建设趋缓、服务配套功能尚不健全，新老城区衔接不畅、堵点断点急需贯通。在公共服务方面，随着人口的增长，教育资源供给不足问题日益突出，已不能满足群众需求，亟待增加学校和师资力量；医疗服务水平不高，养老托幼等公共服务体系有待进一步健全。在营商环境方面，审批流程不够优化，办事环节不够简化。

（二）城市体检工作组织

1. 设计指标体系

结合旗县城市建设发展的实际和特色，兼顾城市体检数据的可获得性，对住建部原有的指标体系进行优化调整，确定了住房、社区、街区、城区四个大维度共计40个指标。地方特色体检指标方面包括：内蒙古自治区县级特色指标6项，霍林郭勒特色指标5项。共计51项指标。针对“生态文明建设”增加“矿山生态修复比例（%）”、“人均公共文化设施面积（平方米/人）”和“空气质量优良天数比率（%）”指标。针对“产城融合、职住平衡”增加“政府持有保障性住房空置率（%）”和“建成区高峰期平均机动车速度（公里/小时）”两个指标。

2. 创新技术方法

聚焦完善城市体检指标体系，创新城市体检方式方法、强化城市体检成果应用等核心任务。对城市人居环境状况进行全面、常态化、周期性的评价，从“住房、社区、街区、城区”四个层面查找人居环境的短板与不足，转变过去单纯以目标导向“绘蓝图”的规划方法，从坚持问题导向、目标导向和结果导向出发，通过城市体检从房子开始到小区、到社区、到城市，发挥街道、社区基层单元积极性，寻找人民群众身边的急难愁盼问题。搭建多专业交叉学科技术团队，创新“填报+调查+普查”的数据填报方法，建立问诊、判断、整改决策路径，查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项，有针对性的提出整治举措，探索“边检边改”的工作模式，建立城市体检指导更新的工作机制，支撑城市体检与城市更新工作联动，逐步实现城市人居环境品质的提升。

3. 推促进更新联动

城市体检工作与城市更新专项规划密切衔接，确保城市体检成果转化的可落地性和可操作性。上一年度城市体检工作推导出城市更新单元，通过将城市体检问题一张图与城市发展潜力一张图叠加，结合平台事权实操性，推导出城市更新单元，并落实到城市更新专项规划中予以实施。本年度深化试点体检工作的试点范围也与更新单元相衔接，街区维度两个试点街区均涵盖更新单元，小区（社区）维度4个社区与更新单元相衔接。在后续工作中，增设更新实施单元成效评估维度，进一步促进城市体检与城市更新衔接与联动。

（三）城市更新治理对策及行动建议

1. 关注民生，统筹城市更新

（1）统筹社区公共服务设施和基础设施的建设，结合老旧小区“微改造”，积极推进完整社区建设

通过对霍林郭勒市马场楼、烟草家属楼等老旧小区、振兴商贸等老旧街区、二楼区、老三楼等住宅单体楼片区的摸排和梳理,依据《完整居住社区建设标准(试行)》和霍林郭勒市老旧小区改造开列的相关内容要素进行较为全面的调查,本着以人为本,安居惠民的原则,立足于小区居民最关心、最迫切的痛点和需求,构建15-10-5生活圈体系,合理配置公共服务设施和基础设施。重点组织老旧小区的水电气信、道路交通、绿化环境、停车场、适老化及智能化等民生设施的整治改造,可分类施策,优化组合改造时序。

全面推行“城管进社区、进小区”,规范管理户外广告牌匾,对占道经营、挤占公共空间、私搭乱建等问题开展专项整治,不断提升城市精细化管理水平。启动实施住宅物业管理提升年行动,规范市场秩序,源头治理矛盾纠纷,确保住宅小区整体物业管理覆盖率达到100%。

(2) 合理布局建成区社区及公园绿地,加快绿道、人行道建设,推动资源化利用,增强城市生态宜居性

充分挖掘城市闲置用地增绿补绿,增加绿地公园覆盖率,并充分利用霍林河等资源,加快城市绿道和人行道建设,串联城区内主要功能区,并与公共服务设施相结合。推进海绵城市建设,不断提升城市“含绵量”。

加强对城市水体、山体等自然风貌的保护,推动矿山复垦,创建绿色矿山,根据采矿受损情况,采取修坡整形、矿坑回填等工程措施,消除受损山体的安全隐患,恢复山体自然形态。保护山体原有植被,种植乡土适生植物,重建山体植被群落。

要聚焦再生利用环节,统筹推进建筑垃圾减量化、资源化、无害化,鼓励利用建筑垃圾生产再生产品在房屋建筑、市政基础设施、交通基础设施等工程建设中使用,打通再生产品的市场化应用渠道。要聚焦清运监管环节,进一步强化属地主体责任和部门监管职责,加强全过程监督管理,全面落实清运车辆编号、标识、密闭改装、卫星定位装置“四个统一”。加快推动城市能源低碳转型,助力城市能源建设发展,加快推进新能源汽车充电桩基础设施建设,进一步完善新能源汽车充电桩网络布局。

2. 加强管制,提升治理能力

(1) 加强静态交通设施的总量,疏通城市支路网,提升交通效率和停车供给

通过挖掘停车潜力、规范停车秩序、优化交通组织等综合措施,加快完善停车设施建设,有效缓解停车供给不足,加强运营管理,实现停车规范有序,改善城市环境。利用空地建设公共停车场,增加对新建小区和综合体地下停车位供应,以及在商业等人流较大的地区挖掘道路沿线的停车潜力或增加停车设施等方式来增加公共停车位供给,解决目前的停车难题。古城片区鼓励合法停车,减少违规占道停车,探索与周边公共停车场的分时共享机制。老旧小区内有条件地规划建设占地面积较小的机械式车库。

通过优化城市格局,引导构建主干道、次干道、支

路、巷道四级路网系统。加快推进既有规划骨干路网地实施,打通“断头路、错位路”等城市交通梗阻,优化异形交叉口,确保香格里拉市区道路“微循环”交通网络。加快实施已规划道路网络,完善东北片区路网系统,引导路网向老城片区延伸,提高东北片区与老城片区联系紧密度。通过节点道路的连通,消除片区之间路网瓶颈,提升片区之间道路通行能力。

建设停车管理平台,应用大数据与智能化网络管理手段,提升交通管理、引导、疏解的能力和水平,推动智能停车技术应用,加强智能化交通管理。

(2) 持续推进基础设施建设,有效提升城市韧性和承载能力

推进配套给排水管网等公共设施工程逐步拓展生命线工程到电力、电梯、消防、窨井盖、通信、综合管廊等领域,加快相关监测平台建设,打造广域覆盖的风险感知立体网络。

3. 彰显特色,激发城市活力

(1) 塑造品牌影响力,推动城市商业街区提质升级

聚焦繁荣业态增活力,着力提升区域老旧商业街区整体风貌。优化商业布局,补齐设施短板,壮大市场主体。加快培育夜间经济、假日经济、商圈经济、直播电商经济等新业态,推动鸿宇等商贸综合体项目建成运营,集聚商机人气。提档生活性服务业,壮大餐饮住宿、休闲娱乐等业态规模,提升文化教育、家政服务、健康养老等业态质量,深入挖掘消费潜力。

(2) 完善功能提品质,提高城市公共服务设施建设水平

推动城市公共服务多元供给,逐步补齐群众急需的养老、托育、家政、健身等公共服务设施短板。优化学前教育资源配置,完善养老设施建设,提升卫生健康综合服务水平,加快数字化、智慧化图书馆等文化设施建设。

(3) 提升城市数字化和智能化水平

构建数字场景,赋能高效治理。利用科技手段提升城市管理效率,推广智慧城市技术,包括智能交通、智能安防、智慧医疗等,通过科技手段提高城市的整体管理水平和城市的整体运行水平,充分发挥数字政府示范引领作用,推动数据流、业务流、决策流、执行流全面融通,形成数字基座“一网通用”、政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”协同发展架构。

参考文献

- [1] 王文静, 秦维, 孟圆华, 翟丙英, 雍娟. 面向城市治理提升的转型探索——重庆城市体检总结与思考[J]. 城市规划. 2021. 11(11): 15-27
- [2] 熊国平, 李昊昊. 城市更新视角下城市体检评估指标体系探索[J]. 城乡规划[J]. 2023. 03(3): 1-6
- [3] 张志生, 周学闯, 艾子墨. 关于深化城市体检工作的几点建议——以浙江省为例[J]. 城乡建设. 2023. 11(11): 48-51
- [4] 张文忠, 何炬, 谌丽. 面向高质量发展的中国城市体检方法体系探讨[J]. 地理科学, 2021. 03(1): 1-12