

# 从城市体检到城市更新

▶ 林澎

党的十九届五中全会开过之后，我们可以看到国家的城市发展战略更加明确清晰。习近平总书记在《求是》杂志第21期中，对国家的中长期发展战略提出了非常明确的未来发展方向要求。所以，这个时候我们来讨论城市的发展、规划、建设、管理，都要用全新的视角、全新的心态和全新的理念。城市体检不是为了体检而体检，核心目标还是要从体检中发现问题再去治病，这是一个不断发展的动态过程。

过去两个月密集出台了一些非常重要的、对于中国城市未来20年发展具有战略意义的纲领性文件。像前面提到的总书记在国家中长期发展战略中，强调我们要把生态和安全放在突出的位置，作为整个城市发展的基础。这些方面以往没有特别清晰的表述，没有城市的安全，城市的宜居、人文等各个方面都无从说起。所以，今天我们以宜居城市、绿色城市、韧性城市、人文城市、智能城市为支撑的整体城市发展态势，已经越来越清晰了。

我们在与所有的市长的对话中，他们都会说现在做的所有工作，都是考虑党的十九届五中全会精神在各自城市如何贯彻落实，如何以城市发展作为贯彻落实新发展理念的载体，如何利用城市建设作为构筑新发展格局的支点。我们做城市体检就是要通过客观的数据分析和主观的满意度调查来发现城市的问题，再通过五个发展目标，通过渐进的城市更新过程，使城市发展进入高质量阶段。

下面说一下城市体检具体工作进展。2019年在全国11个城市做了试点，今年在全国31个省市自治区全面推进这项工



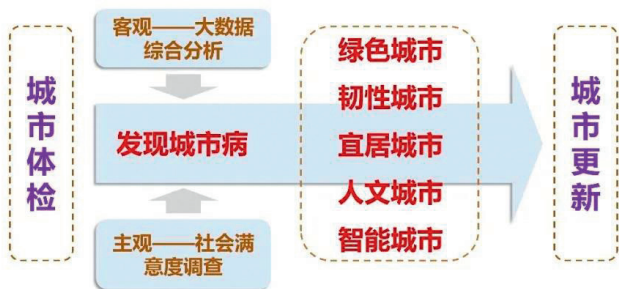
林澎，清华大学中国城市研究院秘书长

作，除了北京、西藏。住建部第三方体检工作团队由清华大学中国城市研究院牵头，中国科学院地理所、中规院、中国城市规划协会、住建部遥感中心共同组成，从城市、城市辖区、城市建成区三个维度进行分析。

去年一共是七大核心目标，今年增加了“整洁有序”这一核心目标，实际上就是增加了城市管理中偏重管理的分析维度。同时，评价指标也作了适当的增加——去年是36个，今年增加到50个，特别是针对疫情防控期间，在城市高密度、高强度发展当中，我们所面临的问题和防控所面临的困难，加大了这方面的指标设置。

从去年的实践过程中发现，城市体检这个工作最难的是数据。数据从哪里来？现在有很多政府数据和官方数据，但是这个数据如果用来做社会分析是很难的，一定要建立自身的数据自采集系统，而这个系统是全方位的，从天上到地下，从人到物，并且没有一

## 从城市体检到城市更新——城市治理能力现代化



清华大学中国城市研究院  
Tsinghua Urban Institute  
— 13 —

家机构能够说我自己全能干，即使像 BAT 这样的超级巨头也做不到。所以，一定要建立一个生态圈，大家共同来做这件事。

做数据自采集工作当中，我们按照八个核心目标建立了八个联合课题组，在生态宜居、健康舒适、交通便捷、安全韧性、整洁有序、风貌特色、创新活力、多元包容这八个层面，和国内的大数据头部企业、创新企业、大学的研究机构，还有很多在各个领域有突出成绩的小微企业联合开展工作。

采用了多指标，多维度的评价方法——以 50 个指标来进行分析计算，丰富了体检维度。每个指标都可感知、可比较需要，明确了空间范围。

我们今年和中科院地理所用小程序做的信息采集平台在短短的两个多月内，采集了全国 30 多万份采样数据，分布到了样本城市的每个街道、每个社区，在比较短的时间内能做到空间、人、数据的有机融合。

去年由于只有 11 个样本城市，很难作一些判断、确定一些标准，但是今年有了 36 个样本城市我们就可以对我国城市发展的情况做一些基本分析判断。从数据中可以看到，大部分城市在 20%-30% 的区域开发强度之间，也有一些城市，例如郑州、上海，区域开发强度已经超过了 50% 的警戒线。当然，大部分城市在合适、达标的范围内。

### 第三方体检的数据来源

- **风貌特色**：结合社会大数据、遥感影像历史数据，数据来源单位包括数城未来、百度、联通智慧足迹、智库2861。
- **整洁有序**：数据来源单位包括数城未来、智库2861、社会调查自采集数据、政府数据。
- **多元包容**：综合基于社会大数据的空间分析算法，数据来源单位包括数城未来、智库2861、社会调查自采集数据。
- **创新活力**：数据来源单位主要为智库2861。



清华大学中国城市研究院与中科院地理所的信息采集平台

再看一下城市内部的开发强度和人口密度，这一点是最近总书记讲话当中多次提到的，就是中国的城市要建立自己的城市开发强度和人口密度的标准。但是这个标准到底是多少？从目前来看，全国城市开发强度，如果摊到整个建成区的范围内，是 0.6-1.0，就是 60 万平米和 100 万平米的总建筑面积在 1 个平方公里的范围内，基本上还是一个正常值。但是可以看到，有约三分之一的城市已经超过这个范围，这个数据还是在城市建成区上百平方公里的范围内。如果我们拿到一个城市的内部单元来看，有的数据已经非常高了，比如说像广州、重庆，一个街道单元的容积率达到了三百万平方米的水平。在这种情况下，我们国家对于城市的开发强度和人口密度的控制，一定是下一步工作的重点。

关于人口密度，从搜集的数据来看，0.8-1.2 万人每平方公里是正常值，大部分城市在这个范围内，但也有一些城市已经远超这个值。我们也可以看看大东京 1.3 万人每平方公里的数据，这是专家报给中央的文章里提到的，我们过去很少用这么详细的数据讲一个城市的人口密度，也就是认为 1.3 万人在一个大的范围内已经很高了。

生态方面，包括空气、水、绿化这几年整体都在改善。按照生态环境部 80%、292 天的标准，我们看到，国内一半以上城市已经很好，但还有很多不太好的。水环境达标率是 60% 到 90%，绿地覆盖率也是这样的情况。

健康舒适方面，像城市便民服务设施覆盖率是比较好的，但是养老服务设施差异非常大，这是此次发现的最大短板。普惠性幼儿园的覆盖率现在是 60% 多，远远超出我们的预期，预计 80% 的达标率会很快实现。社区门诊分担率的差异非常大，



有的样本城市达到 50%，但是很多城市还不到 10%。人均体育场地 1.8 平米是国家达标的标准，社区一级是 0.1 平方米室内、0.3 平方米室外，这也是国家标准。老旧小区按照住建部城建司的统计，全国 30%~40% 的住宅小区是老旧小区，每个城市情况也是不一样的。

城市公交分担率指标也很有意思，电动自行车已经成为我们国家城市有别于全球所有城市最大的出行承担方式，它的出现大量提升了城市绿色出行比例。现在，有的城市公交出行率也已经很高了。

还有我们发现中小城市的游客吸引力特别高，大家开始反思我们的指标设计是不是存在问题。按说上海的游客吸引力肯定是最大的，但是因为它的城市人口规模基数太大了，所以不突出。所以，这个指标一定要用不同规模样本城市分解去对比。

同时，我们把 2020 年和今年比，因为去年的体检范围是城市核心区，今年是全市的建成区，所以能够比的像空气达标天数、水环境质量、房租、房价等，这些适用于全市的指标我们做了一些对比。

通过全国城市体检发现，现在城市发展中的重要问题一个是生态、一个是安全，同时城市交通、社区建设、风貌特色、城市管理、包容等各方面都存在各自的一些问题，它对于下一步我国城市更新行动从战略制定到实施方案制定都会产生一系列的影响。我相信随着下一步城市体检的常态化、制度化推动，我们还是要一方面打好城市的生态基础，把生态系统建设好，保持合理的强度和密度，保持合理的人口布局，促进城市功能的疏解、城市生态系统质量的提升；同时又要应对安全问题，这是目前所有城市的弱项。城市安全三大块工作，一是应对自然灾害，像地震、洪涝；二是面向安全事故，像消防、交通、市政、房屋等等

## 体检城市问题分析总览

城市发展与城市生态建设系统性不足



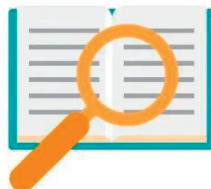
城市安全重视不足，灾害评估机制建设不健全



城市交通系统缺乏精细化管理



城市建设对社区单元关注不足，对群众身边小事关注不足



城市建设与历史文脉保护统筹不足



城市管理精细化不足



包容度不足，城市建设中对不同人群关注不足



城市作为创新平台，发掘不足

一系列新的危险源的出现；三是应对公共卫生安全。实际检讨一下，我们传统的从事城市规划、城市建设的同志，对这一领域的工作从知识结构到应对手段都还有很大的不足。

总体来讲，所提出的体检城市对策建议如下：打好城市基底，强化生态建设，控制好城市的强度、密度，突出城市绿地系统建设；强化底线意识，构筑韧性城市，全面提升城市应对自然灾害、安全事故、公共卫生安全能力；疏通城市血脉，提高交通运行效率，解决好静态停车、通勤时间等突出问题；聚焦群众诉求，共建共治共享，解决好老旧小区改造、养老服务、物业管理等身边关键小事；坚持以人为本，提升城市包容性，聚焦房价高、房租贵问题；统筹发展与历史文脉保护，建设人文城市，历史街区、历史建筑、工业文化遗产的活化利用；提升城市创新活力，促进城市就业。

我们今天开展的城市体检关注规划 - 建设 - 管理全生命周期，目前国土部门的体检工作更关注空间规划编制，偏重于前端。作为城市科学的研究者，我们需要对于城市发展的全周期建立自己的研究体系，建立自己的工作方法，能为城市的健康发展作出我们大家共同的贡献。

（本文根据作者在“第八届清华同衡学术周 - 空间规划管理的前沿实践”专题论坛上所作报告整理，本刊略有删减。）