我国城市将一年一体检 五年一评估

《国土空间规划城市体检评估规程》正式发布

近日,自然资源部发布《国土空间规划城市体检评估规程》(以下简称《规程》),自2021年6月18日起实施。《规程》从安全、创新、协调、绿色、开放、共享6个维度设置了城市体检评估的具体指标。

检什么——
反映城市生态生产生活的指标体系

人类需要定时体检,来判断身体的健康状态。对城市发展的健康状况也应如此。第七次人口普查显示,中国常住人口城镇化率已接近64%,因此,监测评估城市发展状况十分重要。那么,城市体检具体检查将从哪些方面进行呢?

自然资源部相关负责人介绍,我国定期开展城市体检评估,就是为了及时发现城市空间品质的短板和风险,为政府决策提供参考,针对性地优化国土空间规划安排,针对性地调整政府投资重点领域等,进而提升城市治理水平,让我们的城市更加宜业、宜居、宜乐、宜游。

因此,《规程》从安全、创新、协调、绿色、开放、共享6个维度设置了城市体检评估的具体指标,涵盖生态、生产、生活等方面。其中基本指标33项,如人均年用水量、地下水水位、耕地保有量、建设用地总面积、城市常住人口密度等,是各个城市进行体检评估时必须要选用的。还有89项推荐指标,各城市可以根据自己的发展阶段和重点任务选择使用。围绕这些指标,城市可以与其他城市做横向比较,也可以与自己的过去做纵向比较,找差距、找短板。

在指标体系中,许多项目与老百姓的日常生活密切相关,可直观反映城市居民的生活品质和便利程度,意在通过体检评估,推动居民身边"急难愁盼"问题得到解决。如每千人口医疗卫生机构床位数(张)、工作日平均通勤时间、社区小学步行10分钟覆盖率、社区中学步行10分钟覆盖率、市区级医院2公里覆盖率、社区养老设施步行5分钟覆盖率、公共租赁住房数、15分钟社区生活圈覆盖率、菜市场(生鲜超市)步行10分钟覆盖率、足球场地设施步行15分钟覆盖率、人均公园绿地面积等等。

《规程》从城市发展状态和规划实施动态两个方面,确立体检评估指标及其标准,从而发现城市健康中的"病灶"。其独特之处在于紧紧把握城市发展的规律性与规划实施的动态性,彰显新时代国土空间规划之智慧。

怎样检——
调查数据为主 居民参与为辅

准确、简便、管用的城市体检评估,离不开海量数据的便捷获取和技术支撑,更离不开生活在其中的居民参与。

《规程》明确,体检评估工作由城市人民政府组织,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、实施监督等职责负责具体实施。可采取自体检评估和第三方体检评估相结合的方式。

"空间数据是自然资源部门的优势。"自然资源部有关负责人表示,刚刚结束的第三次全国国土调查已从数据层面上,全面掌握了我国耕地、园地、林地、草地等地类分布及利用状况。此外,自然资源部门还拥有年度调查、测绘、地理国情监测、遥感影像等国土空间现状数据和各级国土空间规划数据以及用地用海审批、土地确权、执法督察等日常管理数据。

因此,每年城市体检评估的大部分检查指标可以从这些数据中直接提取或生成结果,无需再次专门调查。同时,这些数据采集计算可直接在国土空间规划"一张图"实施监督信息系统上完成,借助计算机强大的算力和算法,可以更加便捷、智能地进行统计分析。由此,既能提高工作效率,也能确保城市体检数据的客观、准确。

此番《规程》发布,为人民群众有序参与城市治理提供了新的平台。自然资源部鼓励各地利用微博、小程序等便捷方式,让市民来评价城市的健康状况和对城市发展的满意度;并要求具备条件的城市开发"城市幸福测量仪"等手机应用软件,高效收集市民意见并动态、直观、简明地展现,努力推动"人民城市人民建,人民城市人民评"。

何时检——
一年一体检 五年一评估

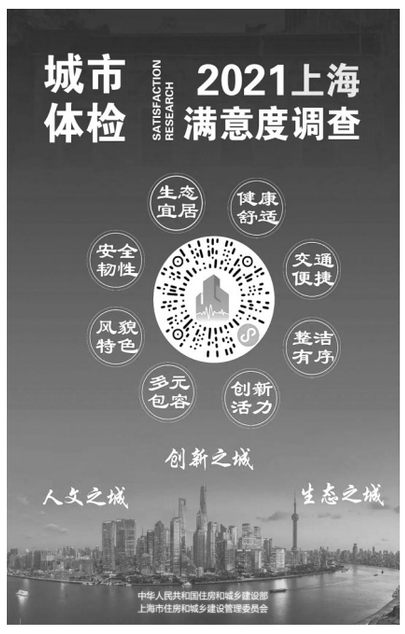
《规程》提出,将按照"一年一体检、五年一评估"的方式,对城市发展阶段特征及国土空间总体规划实施效果定期进行分析和评价。

在实施方式上,年度体检将结合城市年度国土变更调查每年开展,五年评估则原则上与国民经济和社会发展五年规划周期保持一致。每年的城市体检评估工作将于第一季度启动,争取于当年第二季度完成。最终所形成的全国重点城市体检评估报告也将适时向社会公开发布,保障市民对城市规划实施的知情权、参与权和监督权。

"良好的城市发展状况是一种多功能的解决方案,可以系统性地应对诸多社会经济挑战,反之,失调的城市发展状况则会引发一系列严重的社会经济问题,导致所谓的'城市病'"。清华大学中国新型城镇化研究院高级研究专员李栋认为,初步构建一套适合中国城市实情的定期体检评估工作机制与评估指标体系,诊病灶、治未病,将是提升城市治理现代化水平的关键保障,体检评估的领域和指标也应逐步完善。

自2018年起,自然资源部已在北京、上海、重庆、长春等多个城市进行了体检评估的先行试点工作,并形成了相关报告成果和经验。目前,北京、山西、安徽、山东、广东等省级自然资源部门已发文部署在省域全面开展城市体检评估工作,其他省份也将陆续部署。

自然资源部有关负责人表示:"我们将加大对各地经验做法的总结推广力度,广泛听取群众意见,推动城市体检评估制度在全国落地过程中逐步完善,真正成为服务国家重大战略落地、城市治理水平提升和人民生活品质改善的有力抓手。" (光都)



体检评估,为城市高质量发展保驾护航

□李 栋

后疫情时代,城乡居民的健康成为人人关注的话题,对于承载每个人生产生活的城市而言,其"健康"也应引起各界的关注。城市的发展方向是否正确?发展的状态是否良好?发展的措施是否到位?要想回答好这些问题必须依靠相应的工具进行有力支撑。在统一的国土空间规划体系下,借鉴个人体检的概念,建立城市体检评估制度,定期对城市发展开展系统性、专业性的综合评价,揭示短板和问题,提炼对策和成效。对践行"人民城市人民建,人民城市为人民"这一重要理念而言,城市的"体检评估"不仅是一种修辞上的双关和比拟,更具有重要的理论和现实意义。

人类社会发展到今天,各类发展要素流动性不断增强,但城市的吸引力一直在不断被强化,城市已从早期单纯的人类定居点逐步演变为一个地区乃至一个国家发展动能集聚的核心载体。以中国为例,第七次人口普查显示中国常住人口城镇化率已接近64%,近年来围绕"两新一重"展开的一系列宏观经济政策调整活动也大量落地在城市地区,而以"一网通管、一网通办"为代表的智慧化管理和服务,也在为每一位居民提供更有获得感的生活体验。另一方面,在应对从经济转型、社会建设、环境治理到疫情防治等诸多社会经济发展重大挑战时,城市都基于其独有的特性而显示出无可替代的关键作用。对此,联合国最新出版的《2020年世界城市报告》总结道,一个被精心规划、管理并得到稳定经济支持的城市,可以在经济、社会、环境及其他诸多无法量化的领域创造重要价值,这种价值可以极大改善所有人的生活质量。

城市的发展至关重要,要全面运用好城市这一聚合要素的空间载体,就必须更加密切、更加精细地把握其发展状况,有效提升治理能力,确保科学谋划的蓝图能够有效实施。良好的城市发展状况是一种多功能的解决方案,可以系统性地应对诸多社会经济挑战,反之,失调的城市发展状况则会引发一系列严重的社会经济问题,导致所谓的"城市病"。但从相关学理研究来看,"城市病"是一个具有强烈中国特色的本地化概念,在英文乃至全球语境中都很难找到完全对应的翻译,而在中文语境里,近年来上至中央下至市县,各级各类政策中"城市病"的表述已经屡见不鲜。究其原因,主要是过去40余年来中国城市超快的发展速度、超大的规模体量、东中西巨大的阶段差异等导致的。在中国城市取得巨大成就的同时,也积累了许多"萝卜快了不洗泥"所产生的城市通病,如交通拥堵、房价高企、环境污染、文脉断裂、医疗教育等公共服务不平衡不充分等诸多现象。尽快为城市诊疗治病、打造更美好的城市人居生活,已成为社会共识和迫切需求。

对城市开展体检评估,不仅是考虑城市在社会经济发展中担当的核心角色,也是建立国土空间规划体系并监督实施的重要举措。自2019年起,我国逐步建立了全新的国土空间规划体系,重点破解规划政出多门的问题,一张蓝图绘到底的时代使命走出了良好的开端。近期,随着各级各类国土空间规划成果的逐步发布,未来规划工作的重点也将逐步转向长期的监督实施。对规划管理的主要对象——城市而言,开展定期的、系统性的评价分析也就成了规划体系更好发挥作用的必然选择。个人因身体不适就医时,无论多么有经验的大夫也需要通过各种方法、仪器,开展全面的医学检验和检查,标记初步的指标评价结果,才能据此得出诊断结论和治疗建议。城市体检评估的工作意义也在于此。基于对城市发展规律的客观认识,融入对政策原则、规划目标等上位要求的提炼,并结合前述各类多发常见"城市病"的主要特征,初步构建一套适合中国城市实情的定期体检评估工作机制与评估指标体系,诊病灶、治未病,将是实现规划全生命周期管理、提升城市治理现代化水平、推动城市高质量发展的关键保障。

未来在实施城市体检评估的过程中,建议还应关注以下几方面。

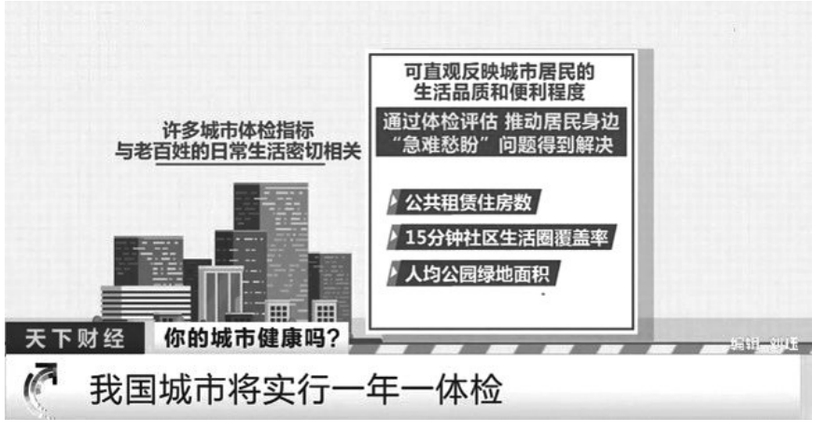
以动态的眼光看待城市发展和城市体检评估。近期发布的《国土空间规划城市体检评估规程》(以下简称《规程》)为城市体检建立了良好的基础。《规程》按照安全、创新、协调、绿色、开放、共享原则构建了六个维度的一级指标,下设23个二级指标、33项基本指标和89项推荐指标,基本覆盖了当前城市发展各方面的重要问题,能够较好地为城市发展方向进行把握和反馈。但同时也应充分认识到,城市发展是系统工程、千年大计,要敬畏城市发展的复杂性。空间规划的有效作用期限一般都在10~20年,面对快速变化的社会、经济、技术,乃至国际关系,很难完全以当下的既定体系去规定未来几十年的城市发展。因此,必须不断检讨立场、把握初心,逐步完善城市体检评估的领域和指标,提炼和充实基础性的必选指标、拓展和延伸补充性的自选指标,在实施的过程中不断优化和丰富内容,实现城市体检评估指标体系自身的与时俱进。

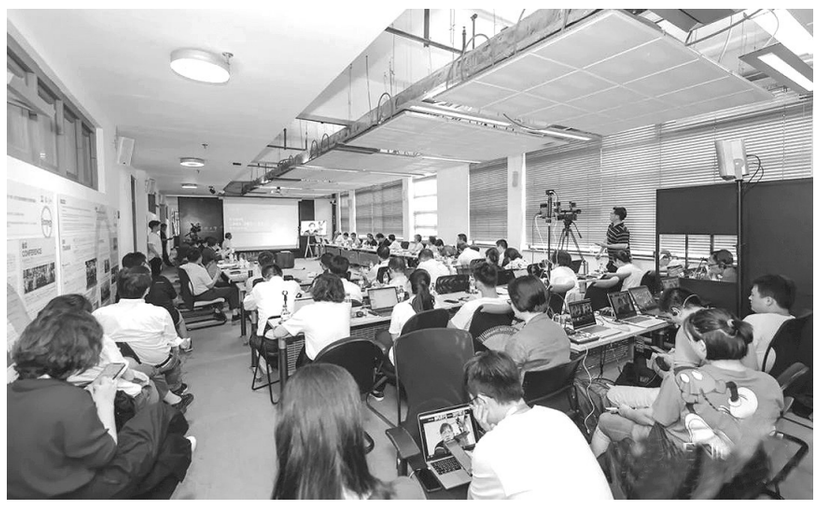
以科学严谨的作风整体研究指标体系评判阈值和评价标准。医学检验深入人心的重要原因之一,在于能够同步提供检验结果和初步的评估判定结论,而这些判定结论所依据的是现代医学数百年来的长期研究积累,通过庞大的样本在发病机制和检验指标之间建立相对可靠的统计关系,从而确立检验指标的评判阈值,快速提供评价结果。但城市体检评估工作刚刚起步,对于城市发展状态和规律的研究——特别是量化的、分类的、大样本的统计研究还很缺乏,每一项城市体检指标的参考评价标准都应进一步开展深入的研究和讨论,才能够提出符合当地情况、具有较强说服力的评判标准,以确保从科学的评价过程得到合理的评价结论。

以治理和优化开放系统的心态善用政府部门之外的数据。城市是一种典型的开放式社会经济复杂系统,政府部门掌握了城市体检中所必需的大量关键信息,但依然有很多信息尚未被官方采集和记录,或被行政管理体系分割和阻隔,或更新频率低内容滞后。所幸当前政府信息化、互联网产业及智慧城市正处于加速发展期,各类丰富的社会大数据在不断地产生、采集、分析和应用,如手机信令、设施兴趣点、交通运行指数、环境物联网等典型类型。城市体检中也应积极突破单一的管理视角,制定通用的规则体系,加强对新技术的结合与应用。充分吸纳政府部门之外的重要数据,对关键领域信息的获取实现查缺补漏甚至交叉检验,通过拓展数据主体的多样性来提升数据信息的真实性,为城市体检评估的科学准确添砖加瓦。

以政策工具的视角促进信息和决策的闭环。国土空间规划体系是一类具有工程技术属性的公共政策。政策是否有效,关键在于能否真正打通从制订、评估、决策到实施的信息闭环,形成有效的信息反馈和基于事实的改进循环,而城市体检评估正是上述闭环中必不可少的关键环节。通过年度、季度等定期体检评估,不断反馈规划实施效果等重要信息,了解实际的进展、预判可能出现的问题,为规划实施的过程把控提供关键支撑与保障,持续微调规划实施的措施和方式,确保规划蓝图能够落地不走样,最终实现战略性、全局性的规划目标成果。

城市如同一个有机体,在成长中需要不断引导、反复试错、持续优化,通过制度机制和技术标准建立的体检评估必将构成一项有力的政策工具,在操作层面将城市发展目标、过程和结果三个维度有机融合,为新发展阶段、新发展理念、新发展格局下中国城市的高质量发展保驾护航。





首届世界规划院校大会20周年纪念大会在同济大学举办

7月10日,首届世界规划院校大会二十周年纪念大会在同济大学文远楼举办。大会以"规划教育2001-2021-2041"为主题,回顾首届世界规划院校大会举办以来全球规划教育的发展历程,并围绕未来规划教育发展方向进行了研讨。

2001年,以"21世纪的城市规划:机遇与挑战"为主题的首届世界规划院校大会在同济大学召开,来自六大洲50多个国家的近千人参加了此次盛会。那次会议为全球规划学者提供了一个交流信息、激发思想的平台,加强了世界城市规划教育跨地区间的交流。为进一步推进这种交流,会议期间成立了全球规划教育联合会网络组织,也就是世界规划教育组织WUPEN的前身。在20年的发展过程中,WUPEN始终坚持"有教无类,创意无疆"的理念,致力于规划学科知识的传播,促进跨地区、跨学科的交流。

目前规划教育正面临着新思想、新需求、新技术等发展机遇和挑战,WUPEN再次邀请全球规划学者通过线上线下结合的方式,围绕"规划教育2001-2021-2041"这一主题,回顾过去历程总结发展经验,并探讨未来如何更好地明确学科发展方向、架构学科知识体系,共同携手推动规划学科发展,实现更美好的城市生活。

大会上,世界规划教育组织委员会主席吴志强院士、同济大学党委副书记彭震伟教授、建筑与城市规划学院院长李翔宁教授分别致欢迎辞,对各位与会的专家表示热烈欢迎,强调了教育是规划学科发展的主要动力,关系城市规划学科发展的未来,而城市发展又和每个人的生活息息相关,希望通过大家的展望思考与真知灼见,推进全球规划教育的长远发展。

吴志强院士与全球规划教育各地区代表进行了连线,包括来自英国伦敦大学学院、德国德累斯顿工业大学、美国加州大学圣地亚哥分校、意大利罗马第三大学、南非金山大学教授等。随后,孙施文教授主持了规划教育研讨环节,来自国内外近20所高校的城市规划学科代表、中国城市规划学会石楠秘书长、中国城市规划设计研究院王凯院长等参会专家,围绕城市规划人才培养、学科发展、教学模式等方面进行了发言和讨论。

本次大会还进行了世界规划教育组织2021年度委员会议,委员们听取了世界规划教育组织2020-2021年工作报告,审议通过《世界规划教育组织章程》,并选举产生了新一届世界规划教育组织2021委员会主席团,针对世界规划教育组织未来发展方向及近期重点事项讨论。

2001年首届世界规划院校大会在中国的召开,标志着中国城市规划学科发展所取得的成绩得到了世界性的认同,是中国城市规划学科与国际城市规划学科的一次重要对接,对中国城市规划学科的发展产生了重要影响。本次20周年纪念大会的召开,是回顾与纪念,更是致力于实现全球各地区可持续发展及更加美好的城市生活的努力,对未来规划教育起到积极的推动作用。 (同济)

住建部要求加强建设工程消防设计审查验收工作

日前,住房和城乡建设部办公厅印发通知,要求加强和改进建设工程消防设计审查验收管理,切实从源头上防范化解建设工程消防安全风险。

通知主要内容如下:

加强审验管理

各地建设工程消防设计审查验收主管部门(以下简称主管部门)要依法依规履行建设工程消防设计审查验收职责,审查验收工作应覆盖各类建设工程,做到应办尽办、程序合法、过程透明,不得擅自改变需进行消防设计审查验收的特殊建设工程范围,不得随意取消建设工程消防验收备案和抽查手续。落实国务院"放管服"改革和优化营商环境要求,向社会公开审查验收流程图、事项清单、办事指南、申报材料和内容要求,加强对工程建设单位的技术指导,提高服务意识和服务质量,主动靠前服务。充分依托工程建设项目审批管理系统等平台,实现建设工程消防设计审查验收在线办理;能够通过部门交换获取的信息,不要求申请单位或个人提供。结合实际积极推动开展联合审图和竣工联合验收。

强化技术要求

各地主管部门要认真查阅工程建设单位申请消防验收备案提交的建设工程资料,核对消防设计执行的国家工程建设消防技术标准内容,并作为抽查的依据。建设工程的消防设计、施工必须符合国家工程建设消防技术标准。既有建筑改造利用不改变使用功能、不增加建筑面积的,宜执行现行国家工程建设消防技术标准,不得低于原建筑物建成时的消防安全水平。历史文化街区、历史建筑改造确实无法满足现行国家工程建设消防技术标准要求的,应制定科学合理的技术方案,由当地主管部门会同有关部门,组织工程建设单位、业主单位、利害相关人等依法会商解决,确保满足消防安全需要。

严格评审论证

组织特殊建设工程的特殊消防设计专家评审时,各省级主管部门应着重评审技术资料中的必要性论证、多方案比较、模拟数据或实验验证结论等内容。科学判定所采用国际标准、境外工程建设消防技术标准的成熟条件。拟采用新技术、新工艺、新材料的,提供的有关应用实例、产品说明等应与建设工程直接相关。要系统论证特殊消防设计内容和现行国家工程建设消防技术标准的关系,以及模拟数据或实验验证结论的可靠性。

规范技术服务

各地主管部门要推进建设工程消防设计技术审查、全过程消防技术咨询、竣工验收消防查验、建设工程消防验收现场评定、消防验收备案抽查的现场检查等技术服务市场化工作,促进公平竞争,提高审验效率。加强信息化手段在建设工程消防设计审查验收技术服务机构和人员管理中的应用,建立完善信用采集、失信惩戒、信用修复等各项措施。指导提供相关技术服务的机构加强行业自律,健全技术服务标准和质量保证体系,强化自我约束。

落实监督责任

各地主管部门要高度重视建设工程消防设计审查验收工作,切实加强组织领导,改进工作方式,主动与有关部门协商完善齐抓共管工作机制,守牢安全底线。贯彻落实全国安全生产专项整治三年行动和城市建设安全三年专项整治要求,系统梳理在建和2019年4月1日以来投入使用建设工程的消防设计审查验收情况,建立台账,加强备案抽查项目的消防设计安全监管,合理确定抽查比例。加强高层建筑、健身休闲场所、社会教育培训机构、歌舞娱乐游艺场所、养老机构、危险化学品生产储存场所、老旧小区、物流仓储设施,以及利用原有建筑物改建改用为酒店、饭店、学校、体育馆等场所的消防设计审查验收管理。依法严肃处理不执行建设工程消防设计审查验收制度的各方主体和有关人员,并加大曝光力度。 (住网)

柳州:专家共话国土空间规划理论与技术创新

7月25日,由中国自然资源学会、广西国土资源规划设计集团有限公司等机构共同举办的"面向生态文明的国土空间规划理论与技术方法创新"专题学术论坛在广西柳州市落幕。来自北京大学、浙江大学、中国社会科学院生态文明研究所、中国自然资源学会等高校、企业、研究院和自然资源系统的专家、学者、技术骨干,围绕国土空间规划理论、制度、方法创新展开了深入研讨,并结合实地考察,深入交流了国土空间规划编制的理论探索和实践案例。

北京大学城市与环境学院教授蔡运龙从人地关系地域系统、地域分异规律、区位理论、生态系统演替规律、自然资源动态观等方面详细阐述了国土空间规划的地理学原理。他以西南喀斯特地区为例,探讨"以自然恢复为主"的生态修复路径。

浙江大学教授岳文泽在题为《新规划赋能空间增值的路径探索》的演讲中,提出了规划赋能空间增值的核心路径,即践行绿色发展,发展高质量生态经济,高水平保护生存环境,促进高品质生活;推动创新生产,建立"可感知、能学习、善治理、自适应"的智慧规划。

中国社会科学院生态文明研究所副研究员郝庆做了题为《从技术方案到空间治理转型:广西经验与未来展望》的主旨报告。他指出,一些地方在国土空间规划编制中沿袭传统的规划思维,不能完全适应生态文明理念下国土空间治理的需求。他从国土空间规划理论创新的角度提出了自己的观点。

广西壮族自治区自然资源厅总规划师钟德超就高质量完成国土空间规划编制任务提出建议。他认为,应以新的规划理念探索适应新发展要求的路径,以国土空间规划体系重构为契机,大胆创新规划编制实施的理念和技术方法,为新时代国土空间规划贡献力量。 (黄尚宁)