

面向高质量发展的广东省圩镇体检指标体系构建

卓 蕾，阮晶晶，马 灿

【摘 要】在高质量发展和城市体检评估层级下沉的双重背景下，圩镇作为衔接政策、规划、治理的核心过渡层级，承担“联城带村”的重要职责，面临体检评估和更新建设两方面的挑战。梳理广东省美丽圩镇建设历程，分析现行县镇村建设工作体系存在的问题，指出圩镇体检指标体系构建的必要性，结合圩镇特点与县镇村发展的核心诉求，构建圩镇体检指标体系，并提炼指标体系构建后续数据收集、建设评价与更新建设流程的实践要点，探索通过圩镇体检评估“联城带村”带动县镇村高质量发展的路径。

【关键词】高质量发展；城市体检；广东省圩镇体检指标体系

【文章编号】1006-0022(2024)11-0136-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】卓蕾，阮晶晶，马灿. 面向高质量发展的广东省圩镇体检指标体系构建 [J]. 规划师，2024(11): 136-141.

Physical Examination Index System Construction of Towns in Guangdong Towards High-quality Development/
ZHUO Lei, RUAN Jingjing, MA Can

[Abstract] With the high-quality development of counties, towns and villages, as well as the sinking of urban physical examination levels, towns have become a crucial linkage of policy, planning and governance as they connect cities and villages in the face of urban physical examination and renewal. The construction of town physical examination has been necessitated based on a review of the beautiful town development and an analysis of the current problems of county, town, and village construction system. In consideration with the characters of towns and their development appeals, the index system of town physical examination is established, and the key points of data collection, construction evaluation, and continued development of the system are concluded. It explores the path of "connecting city and village" towards high-quality development supported by town physical examination.

[Keywords] high-quality development; urban physical examination; physical examination index system of towns in Guangdong province

0 引言

党的二十大报告指出，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”，推进县镇村高质量建设是高质量发展的重要组成部分。2023 年发布的《住房城乡建设部关于全面开展城市体检工作的指导意见》把城市体检作为统筹城市规划、建设、管理工作的重要

抓手。圩镇是实现城乡建设精细化的重要载体，对圩镇进行体检评估是推动城乡融合、实现高质量发展的重要路径之一。

本文提出“圩镇体检”这一全新工作设想，并尝试构建广东省圩镇体检指标体系，希望通过圩镇体检指标体系的构建，精细化引导未来的圩镇建设发展方向，带动县镇村高质量发展。

【基金项目】广东省重点领域研发计划项目 (2022B0101080001)

【作者简介】卓 蕾，高级工程师，注册城乡规划师，现任职于广东省建筑设计研究院集团股份有限公司。81203943@qq.com

阮晶晶，高级工程师，注册城乡规划师，广州航海学院智能交通与工程学院副教授。

马 灿，工程师，现任职于广东省建筑设计研究院集团股份有限公司。

社会治理等综合功能，村级政策更关注县镇对乡村的支撑作用和城乡互动发展（表 1）。

美丽圩镇建设虽已取得一定成效，但镇村经济总量小，以产业为核心的圩镇经济发展内生动力不足^[4]，对县级辐射存在较强依赖性^[5]，圩镇建设体系存在结构性短板。乡镇分类建设工作聚焦在乡镇分类评价上，主要是对中心镇、专业镇与特色镇进行特色引导区分，无法直接甄别圩镇问题。典型镇“1+4+7+9+N”建设要求是面向建设的规定动作，前期并未开展科学系统的问题研判，强调短期内快速提升圩镇风貌，缺少长远谋划与方向引导，在高质量发展和可持续性方面存在不足。圩镇人居环境品质提升建设体系的综合性相对较强，聚焦于圩镇卫生、秩序、设施、服务、风貌、治理等维度，但未能实现“百千万工程”提出的“联城带村”的节点功能，无法向上承接市、县政策要求，向下辐射传导乡村功能。总体而言，圩镇建设体系“重建设轻运营”，尚未打通“目标构建—建设评估—问题治理—更新提升—成效再评估”的全链条工作闭环。

2.2 圩镇体检是体检维度下沉的必然趋势

圩镇体检构思源自城市体检工作的不断迭代。当前，我国城市体检国家级样本城市已从 2019 年的 11 个扩展到 2024 年的 60 个。广东省城市体检的样本城市从 2020 年的东莞、四会两市，到目前 21 个地市全覆盖；体检层级从起初的城市维度，向街道、社区、建筑等中微观尺度延伸。学界也探讨了面向高质量发展的城市体检方法体系构建^[6]、典型大城市在城市体检实践中的创建与提升^[7]、城市体检与城市更新治理的联动^[8]以及城市体检颗粒度细化下社区尺度城市体检指标体系的构建等^[9]，对城市体检工作不断进行理论深化和实践验证。

表 1 县镇村现行各项建设要求

名称	指标概况	特点
乡村建设评价	农房建设、村庄建设、县镇建设、发展水平 4 项核心目标，以及 11 项分解目标、57 项评价指标 ^[2]	面向评价，查找乡村建设问题与短板，开展专项整治
美丽圩镇建设攻坚行动建设标准	4 项建设类别（提升人居环境、提升公共服务水平、提升特色品质、提升治理能力）与 14 项建设标准	开展小城镇（圩镇）品质提升行动
广东省圩镇人居环境品质提升	包括 6 项建设指标（环境卫生整洁、圩镇秩序管控、基础设施提标、服务功能提质、特色风貌提升、社会治理增效），以及 27 项基本要求 ^[3] 和 13 项示范要求	通过圩镇环境品质提升，打造美丽圩镇
广东省乡镇分类示范	包括环境秩序整治、基础设施提标、服务功能提质、圩镇风貌提升、镇域经济发展、治理能力增效 6 大建设内容，以及 33 项建设项目	对中心镇、专业镇与特色镇进行特色引导区分
广东省典型镇建设规划编制	“1+4+7+9+N”建设要求：“1”为“一镇一方案”规划引领，“4”为“三大革命”与“六乱”整治 4 项攻坚任务，“7”为“七个一”建设，“9”为 9 项公共基础设施，“N”为因地制宜推进特色产业发展、创新社会治理模式、发动群众参与等	提出具体建设项目清单，制定建设要求，并直接导向实施

城市体检的地市实践与学术研究成果丰硕，但目前尚未对圩镇体检开展研究。圩镇作为建制镇的集中建成区和发挥“联城带村”重要节点功能的地区，对其开展体检能够优先在空间维度查漏补缺，实现规划、政策、理念的上下高效传导，打造从上至下的完整体检链条。

2.3 指标体系构建是圩镇体检首要环节

本文嵌套城市体检相关理论，结合圩镇特色，对圩镇体检定义如下：将圩镇作为“有机生命体”，以实现县域高质量发展、强化圩镇节点功能、建设宜居宜业和美乡村、统筹城乡融合发展为目标，查找影响圩镇发展的短板，掌握圩镇状态，系统治理“圩镇病”，着力提高圩镇机能。圩镇体检关注建筑安全韧性、人居环境品质、基础设施建设、经济社会发展等各方面内容。

参照城市体检工作范式，结合圩镇特点，明确圩镇体检的全流程包括指标体系构建、评价标准制定、工作对象选取、指标数据收集、问题成效评估和圩镇更新治理等环节。其中，圩镇体检指

标体系构建是体检全流程的首要环节，从数据收集、现状评估到短板治理、项目落地均围绕体检指标体系的内容展开，关乎整个体检工作的科学性、可行性与适用性，奠定了各工作环节的主基调。在新一轮“百千万工程”高质量发展的背景下，构建一套引领性的圩镇体检指标体系，对于精准查找圩镇建设短板、衔接圩镇发展目标、指引圩镇规划建设管理方向、带动县镇村高质量发展至关重要（图 2）。

3 广东省圩镇体检指标体系构建

3.1 构建原则

（1）实用性原则。围绕圩镇建筑本体的安全性、居民生活的舒适性、圩镇风貌建设的实施性、圩镇经济发展的根本性、圩镇乡土民情的复杂性，设计面向落地、贴合圩镇实情的评估指标。各指标衍生自体检专项，互不干扰、相互平行。指标体系的构建以落地使用为导向并经过严密实证，如建筑安全韧性专项“房屋整体倾斜、滑移动态监测”“建筑裂缝实时监测情况”已在广州恩宁路—

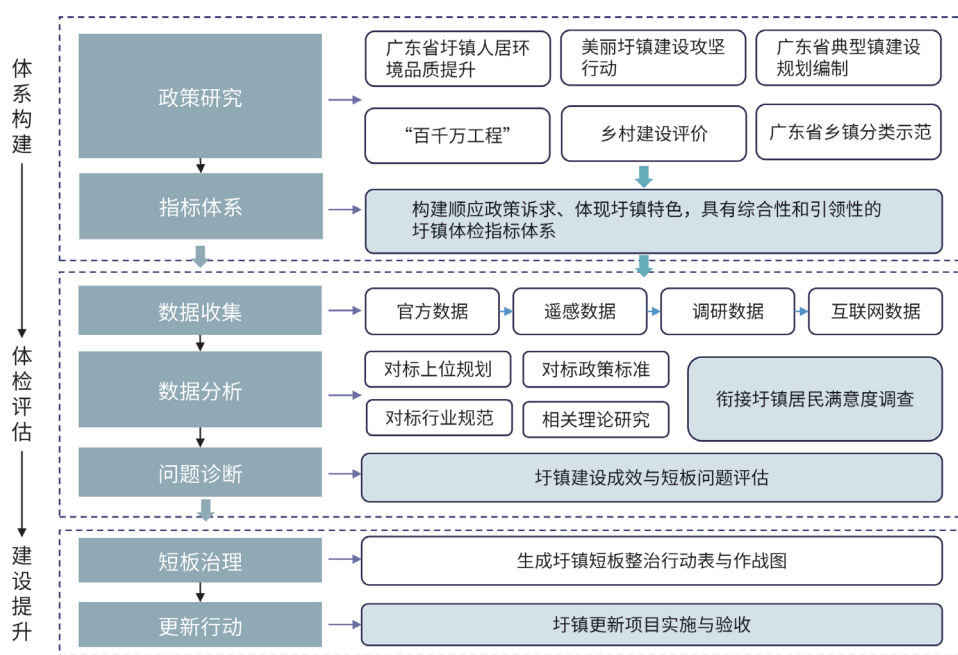


图2 以指标体系为引领的圩镇体检技术路线

永庆坊建筑群开展实施论证，保障了指标的科学与数据可获取性；“幼儿园、托儿所覆盖达标率”指标结果以百分比形式展示，便于直观感受其建设水平；“圩镇公共厕所缺口数”指标结果以直观缺口数量展示，便于建设实施后的评估考核等，尽可能避免理论与实践脱节。

(2) 衔接性原则。基于圩镇“联城带村”的核心节点功能，衔接城市体检指标体系与乡村建设评价指标体系，城市、乡村均已纳入考核的内容也必须纳入圩镇体检指标体系，通过圩镇体检评估支撑城市建设目标的实现与乡村腹地工作，以圩镇体检评估为手段做好城乡两级建设工作的传导和衔接^[10]。例如：“圩镇产业辐射乡村腹地能力”与“圩镇就业的农村人口占比”指标，重在考核和引导圩镇发展产业集聚区、工业园区、专业市场等，以有效吸纳和服务乡村腹地居民；“外出在城、县就业的圩镇人口占比”指标则侧重考核圩镇与县、市的经济联系和交流强度等，引导圩镇加强专业人才培养、增强专业技能。

(3) 刚弹结合原则。指标设计需保留充分弹性，兼顾不同发展阶段、不同类

型圩镇的目标诉求。将基础项指标作为必选项、提升项指标作为可选项，以适用于不同发展水平、不同类型的参检圩镇，如供中心镇选取的乡镇带动能力考核指标，供专业镇选取的产业集聚与创新考核指标，供特色小镇选取的旅游风貌建设考核指标等，以强化应用属性。后续指标评价标准构建可以基于珠三角与粤东西北地区城市区域差距悬殊的实际情况分层设计，统筹城乡发展。

3.2 体检专项构建

体检专项的构建以最新政策要求和理论成果为推导依据，挖掘圩镇核心特色，引领未来圩镇发展方向，保障圩镇体检工作的可持续性^[9]。综合各相关指标体系对比结果，结合国家、省级政策要求，总结出提升圩镇安全韧性、建设水平、服务功能、社会治理、经济发展与特色引导是圩镇高质量发展的核心内涵，也是美丽圩镇建设的目标。因此，圩镇体检维度顺应6大核心内涵，设计建筑安全韧性、人居环境优良、民生设施完备、圩镇治理高效、经济社会协调、风貌特色发扬6大专项。

各专项间存在内在逻辑联系。人居环境优良是圩镇的建设目标，经济社会协调是发展目标；民生设施完备与建筑安全韧性是目标实现的功能手段和基本保障，圩镇治理高效是目标实现的管理手段和长效工具；风貌特色发扬既是目标也是手段，其以体检评估发掘圩镇特色，通过特色发扬引导“一镇一策”，基于资源禀赋和优势，进一步支撑建设目标和发展目标的实现。指标体系构建的根本目的是促进圩镇发展导向明确、空间利用高效集约、公共资源均衡配置、基本公共服务均等覆盖、生产要素有序流动、风貌特色得以发扬。

3.3 指标体系内容

指标体系内容设计综合参考了现行城市体检指标体系、广东省乡镇分类建设评价、乡村建设评价指标体系、完整社区创建要求^[11]、广东省未来城市建设要求等，部分考核指标为原创，指标设计严格遵循实用性、衔接性、刚弹结合原则，汇总6个专项的细化指标，形成包含30项基础指标和18项提升指标的广东省圩镇体检指标体系（表2）。

建筑安全韧性专项衔接城市体检指标建筑维度和安全韧性维度专项，以保障圩镇居民生命与财产安全为出发点，关注建筑本体安全、消防安全、防洪安全、应急避难等。人居环境优良专项围绕美丽圩镇“七个一”建设要求，衔接典型镇重点工作，通过圩镇体检检验规划实施效果。民生设施完备专项紧密结合美丽圩镇“1+4+7+9+N”建设要求与完整社区建设目标等，关注“一老一小”问题，重点评估居民日常生活所需的教育、文体、医疗等基础设施，以及道路、燃气、给排水、消防等市政设施的建设覆盖情况，针对性补足设施短板，提高居民幸福感。圩镇治理高效专项重点促进党建引领、共同缔造等治理理念自城市向镇村推广普及。经济社会协调专项

表 2 广东省圩镇体检指标体系

体检 专项	专项 定位	体检指标	指标性质	体检 专项	专项 定位	体检指标	指标性质
建筑 安全 韧性	基本 保障	建筑外墙、围栏安全隐患整治率 /%	基础项	圩镇 治理 高效	管理 手段	党建引领圩镇大型事项决策比例 /%	基础项
		达到海绵城市建设要求面积比例 /%	基础项			基层居民自治会议次数 / (次 / 年)	基础项
		火灾监测和报警设施完好率 /%	基础项			重大项目规划先导率 /%	提升项
		房屋整体倾斜、滑移动态监测 /%	基础项			是否引入智慧治理设备	提升项
		建筑裂缝实时监测情况 /%	基础项			共同缔造活动组织次数 / (次 / 年)	提升项
		建筑人均有效避难面积 /m ²	基础项			服务老年人设施建设中老年人决策参与比例 /%	提升项
人居 环境 优良	建设 目标	美丽乡村入口建设完成度 /%	基础项	经济 社会 协调	经济 目标	服务儿童设施建设中儿童决策参与比例 /%	提升项
		美丽示范主街建设完成度 /%	基础项			人均地区生产总值 / 元	基础项
		美丽圩镇客厅建设完成度 /%	基础项			在圩镇就业的农村人口占比 /%	基础项
		已开展“三线”整治的主街占比 /%	基础项			外出在城、县就业的圩镇人口占比 /%	基础项
		圩镇特色休闲广场建设率与使用率 /%	提升项			圩镇产业辐射乡村腹地能力 /%	基础项
		绿美生态公园建设完成度 /%	提升项			圩镇购房者中农村居民占比 /%	基础项
民生 设施 完备	功能 手段	便民服务中心覆盖率 /%	基础项	风貌 特色 发扬	特色 目标	义务教育阶段圩镇就学的农村人口占比 /%	基础项
		幼儿园、托儿所覆盖达标率 /%	基础项			企业培育孵化能力 / (个 / 万人)	提升项
		社区卫生服务站覆盖达标率 /%	基础项			圩镇招商引资能力 / (万 / 万人)	提升项
		商业超市覆盖达标率 /%	基础项			国有企业参与圩镇建设运营力度 / (个 / 镇)	提升项
		生活垃圾清运次数 / (次 / 月)	基础项			历史文化资源点保护活化数量 / 个	提升项
		圩镇公共厕所缺口数 / 个	基础项			古驿道和文化遗产游径建设 / 个	提升项
		圩镇消防站覆盖率 /%	基础项			特色产业经济企业数量 / (个 / 万人)	提升项
		圩镇大型交通枢纽日均客运量 / 人	基础项			创新政策与实施情况 / (条 / 万人)	提升项
		家庭给排水设施完好率 /%	基础项			圩镇年均旅游人次 / (万人 / 年)	提升项
		家庭燃气通达率 /%	基础项			旅游线路产品供给数量 / 个	提升项
		燃气安全事故发生率 /%	基础项			智慧绿色建设项目 / (个 / 万人)	提升项
		老年服务站覆盖达标率 /%	基础项				
		新型基础设施覆盖率 / (个 / 万人)	提升项				

突出圩镇的节点功能，设计圩镇与城市、乡村衔接互动的指标，促进城市发展目标在各层级传导，推进城乡融合发展。风貌特色发扬专项侧重于引导圩镇评估自身资源禀赋与比较优势，制定特色化、长期性发展目标与发展方向。

4 广东省圩镇体检评估实践

构建基于系统研究的圩镇体检指标体系是圩镇体检评估实践的第一步。面向乡镇村高质量发展，需完成体检评估、建设提升等环节的工作，形成圩镇体检工作闭环。在圩镇体检评估流程中，需关注多源指标数据收集、“四维”圩镇建设评价、圩镇更新建设策略等核心要点。

4.1 多源指标数据收集

面向差异化的圩镇体检参检对象，应基于圩镇特色对广东省圩镇体检指标体系进行调整。原则上基础项指标应全部纳入考核，提升项指标根据圩镇实际情况进行指标筛选与指标调整，形成可落地的圩镇体检指标体系。将指标内容拆解、分类，制定多源指标数据收集策略。本文提出通过部门填报、大数据、调研踏勘、物联网、满意度调查等 5 类量化途径来提高圩镇体检精确度^[12]。

具体而言，部门填报数据包括政府部门数据、统计年鉴、工作报告等，主要面向“已开展三线整治的主街占比”等与部门职能联系密切的指标；网络大数据包括网络开源大数据、百度慧眼人

口点位数据、百度舆情数据等，主要面向“幼儿园、托儿所覆盖达标率”等 POI 点位空间覆盖分析；调研踏勘数据为利用调研工具开展实地调研获取的监测数据，主要面向“圩镇特色休闲广场建设率与使用率”等实地调研感知指标，利用 PinSurvey 等工具实时录入调研结果；物联网数据主要为建筑安全现状数据，通过房屋倾角仪等仪器设备获取；满意度调查数据主要指社会满意度问卷调查数据。

4.2 “四维”圩镇建设评价

圩镇建设评价即建立指标评价体系，通过客观定量评价和主观定性调查，评估圩镇各维度建设成效与存在问题，查

找“圩镇病”、探寻“病灶”，为圩镇更新建设策略的制定提供科学依据。定量指标评价渠道包括规划目标与技术规范、横向圩镇对标、纵向历史对比，主观定性评价包括居民满意度调研。

对比规划目标与技术规范，判断指标结果是否达到规划目标和标准规范，如根据完整社区建设要求，“幼儿园、托儿所覆盖达标率”指标的目标值为100%。横向圩镇对标，主要指综合了解其他对标圩镇的同一指标的建设情况，评估自身建设水平。纵向历史对比，指对比圩镇历年、历月同一指标的情况，评估变化趋势，研判下一步的应对策略。居民满意度调研，指根据建筑群体检内容制定调研问卷，面向圩镇居民发放问卷，了解居民对圩镇现状建设的满意度，一般分为“非常满意、满意、一般、不满意、非常不满意”5个等级。以“四维”建设评价为依据建立评价分级体系，明确底线指标、目标指标，划分“预警、一般、良好、优秀”4个等级区间，得出单个指标项评价结果。梳理评价结果为“预警”及“一般”的指标，分析问题的空间分布情况与成因，形成圩镇建设问题清单。

4.3 圩镇更新建设策略

首先，将“无体检不更新”的城市体检与更新逻辑在圩镇层面进行细化、延伸，面向问题治理开展圩镇更新与开发建设是以圩镇体检引领圩镇高质量发展的核心^[13]。针对圩镇体检问题清单，结合圩镇居民意愿强烈程度、问题严重程度、区域重要价值，提出圩镇更新建设策略，结合圩镇发展定位，形成圩镇整治建议清单。此外，以民生为本，加快圩镇闲置建设用地整治，补齐镇村民生基础设施短板，完善服务设施；以产业为基，盘活存量空间，促进农文旅结合，推动圩镇经济可持续发展；特色引领，充分挖掘和彰显圩镇历史特色与资源禀赋，塑造圩镇特色IP；释放生态资

源价值，激活建设用地价值，提高农用地价值。

其次，引导圩镇体检与“百千万工程”、重点镇建设等工作联动。推进“百千万工程”城镇建设，全面提升圩镇整体风貌，积极营造全民参与美丽圩镇创建的良好氛围。圩镇体检与广东省县镇村工作核心任务——“典型镇”建设工作应加强联动，在重点镇实施建设行动前开展圩镇体检，针对“圩镇病”同步开展治理提升和典型镇“1+4+7+9+N”建设，强化建设行动的系统性和针对性。

5 结束语

圩镇体检评估的根本目标是根据体检结果进行针对性整改，引导圩镇精细化治理与建设。指标体系构建只是圩镇体检的前置性研究，“检以致用”的关键在于构建圩镇体检工作全流程闭环。圩镇体检指标体系构建是圩镇未来发展方向引领，圩镇体检评估实践要点还包括多源指标数据获取、“四维”圩镇建设评价，对圩镇问题进行精细识别、空间定位，制定圩镇更新建设策略。体检评估工作落地的关键是根据体检问题生成圩镇更新项目清单、导向项目资金拨付、更新项目实施成效考核等，并通过一定的奖惩措施提高圩镇居民参与圩镇体检评估的积极性，将圩镇治理进度纳入下一轮评估，形成工作闭环。

圩镇体检指标体系构建复杂且综合，本文的总体设计可能还有许多不足之处，仍需通过预调研等方式评估指标数据获取难易程度、评价标准可量化程度、指标考核内容完整程度等。指标体系仍需与时俱进、动态更新，圩镇体检工作仍需与城市体检、乡村建设评价等进一步融合。■

[参考文献]

[1] 蓝志威，曹晓蓉. 以资本赋能县域形成

新质生产力助力“百千万工程”实施的思考[J]. 广东经济, 2024(1): 27-32.

- [2] 李邠, 黄耀福, 陈伟, 等. 乡村建设评价体系的探讨与实证: 基于4省12县的调研分析[J]. 城市规划, 2021(10): 9-18.
- [3] 蒋柱, 吕潇, 杨欢. 城乡融合背景下小城镇品质提升策略研究: 以广东省美丽圩镇建设为例[C]// 人民城市, 规划赋能: 2022中国城市规划年会论文集(18小城镇规划), 2023.
- [4] 佟伟铭, 郭加新, 徐维祥, 等. 县域视角下乡村发展要素转型对共同富裕的影响研究: 以浙江省为例[J]. 地理研究, 2023(6): 1577-1597.
- [5] 赵伟佚, 潘玮, 李裕瑞. 县域内城乡融合发展: 理论内涵与研究进展[J]. 地理研究, 2023(6): 1445-1464.
- [6] 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(1): 1-12.
- [7] 甘霖, 杨明, 王良, 等. 基于民生感知的北京城市体检评估技术框架探索[J]. 规划师, 2022(4): 64-70.
- [8] 王凯. 实施城市更新行动营造高品质空间[J]. 中国名城, 2023(1): 3-9.
- [9] 杨静, 吕飞, 史艳杰, 等. 社区体检评估指标体系的构建与实践[J]. 规划师, 2022(3): 35-44.
- [10] 方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J]. 地理学报, 2022(4): 759-776.
- [11] 张乐敏, 张若曦, 黄宇轩, 等. 面向完整社区的城市体检评估指标体系构建与实践[J]. 规划师, 2022(3): 45-52.
- [12] 兰文龙, 叶丹. 总体城市设计监测评估: 框架、要素与指标体系[J]. 规划师, 2024(6): 31-38.
- [13] 詹美旭, 魏宗财, 王建军, 等. 面向国土空间安全的城市体检评估方法及治理策略: 以广州为例[J]. 自然资源学报, 2021(9): 2382-2393.

[收稿日期] 2024-07-15