
加快补齐郊区基础设施短板 推动乡村振兴战略深入实施

周海蓉¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 郊区基础设施建设和管理是实现乡村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的关键基础和重要前提。上海应当以“提高郊区综合承载能力、改善郊区人居环境、促进郊区经济社会可持续发展”为目标导向,突出特色性、连通性、现代性和吸引力,加快构建与郊区生产生活生态需求相匹配、与全球城市郊区战略性功能相匹配的基础设施建管体系。

【关键词】: 上海郊区 基础设施 补短板 乡村振兴

【中图分类号】:F303.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)04-0064-005

基础设施建设滞后和管理欠佳是制约上海郊区功能提升和实现乡村振兴目标的主要瓶颈。加快补齐郊区基础设施建设和管理的短板,对于构建与全球城市发展目标相匹配的郊区形象、确保农民真正共享改革开放和城市发展成果具有重要意义。

一、上海郊区基础设施建设的三大短板

近年来,上海积极聚焦郊区基础设施的薄弱环节,进一步加大投入力度,扩大覆盖广度,基础设施^①能级有所提高,但是仍存在一些亟待弥补的短板,特别是在远郊的农村地区,基础设施建设和管理的瓶颈更为凸显。例如,上海市发改委组织开展的“千村调研”问卷调查显示,选择“基础设施”问题作为郊区发展短板问题的农民占到调查比例的32.5%。调研发现,上海郊区基础设施的建设主要存在如下三大短板:

(一)品质和能级不够高

上海郊区特别是农村地区的许多基础设施年久失修,而且等级较低,难以满足生产生活需要。在道路建设方面,由于养护和管理工作不到位,道路的品质较差,并缺乏安全设施、运输服务设施、停车空间等相关配套,导致综合通行和运输能力受到很大限制,距离实现“四好农村路”的发展目标还存在一定差距。例如,D区的主要乡镇中,宽度小于3.5米的道路占道路总数的63%,难以满足消防应急及医疗急救要求,而且路网铺装中以水泥铺装为主,设计负载等级较小,随着机动车辆增多,导致安全隐患也随之增加。在河道治理方面,污水处理水平仍然较低,郊区农村地区只有25%左右的农户可以通过小型工程措施对生活污水进行处理,而且污水处理设施能级较低,建成的小型污水处理站大多以二级为主,部分出水水质并没有达标。郊区河道的黑臭问题没有得到根本解决,部分河道两岸存在“脏乱差”现象。

¹**作者简介:** 周海蓉,经济学博士、副研究员,上海发展战略研究所副所长。本文参与撰写人员:崔园园、张云伟,上海发展战略研究所助理研究员。

(二)建设标准相对较低

一是基础设施的建设标准滞后于发展需求。与城市化地区相比,上海郊区基础设施的建设标准和更新标准较难把握。如果简单套用中心城区的建设标准,就会造成标准过高;但是如果标准过低,又难以适应基础设施改善的实际需求。例如,按照现行的建设标准,大部分镇管道和村管道没有安装路灯,且大多数村管道只有单车道。随着郊区生活水平的提高,农村的私家车辆不断增多,对道路路灯照明已成客观需求,单车道已经难以满足会车需要。

二是基础设施的“个性化”考虑不足。目前,上海中心城区和郊区的基础设施建设标准仍然采用“一刀切”的处理方法,缺少适合郊区特点的政策制定理念,直接影响到基础设施效能的发挥。例如,S区公路拓宽的需求已经十分紧迫,原本24米宽的路面应该可以设置四车道。但是,由于需要参照上海对公路绿化率的统一考核标准,目前只能设置两车道,这在很大程度上制约了郊区公路使用效率,难以满足日益增多的出行需求,造成较为严重的交通拥堵问题。

(三)部分区域的基础设施供给和需求不匹配

1999年乡镇行政区划调整后,上海对镇级层面的政策和资金支持基本转向了建制镇。一方面,远郊非建制镇的部分基础设施处于闲置状态。例如,M区12个非建制镇由于本地人口大量外流,基础设施的利用效率较为低下。另一方面,近郊或产业区周边的非建制镇由于人口集聚较多,基础设施的供给又存在较大缺口。有些非建制镇的外来人口比重高达80%左右,而相关基础设施的配备数量和质量都难以满足实际需要。

二、制约上海郊区基础设施建设和管理的四大瓶颈

上海郊区基础设施建设和管理中存在的诸多问题,主要是规划缺位、经费不足、机制不畅、管理薄弱等瓶颈。

(一)规划缺位,郊区基础设施建设和管理缺乏顶层设计

一是村镇规划的编制较为滞后,导致基础设施的功能和布局缺乏顶层设计。长期以来,村镇“重项目、轻规划”,对编制规划投入资金和精力不足,未能形成有效引领基础设施建设的总体规划。以M区为例,目前16个乡镇中只有3个镇完成了新一轮的镇级总体规划。同时,对不同人口规模和类型的村镇发展也缺乏顶层分类指导、有效实施机制及相关配套政策,导致部分乡镇和村庄布局零乱,功能交错,土地低效闲置,也增加了基础设施建设和布局的难度。

二是相关政策的后继操作性较差,导致基础设施建设面临“政策困境”。例如,对于规划的“撤并村”,原则上不再进行基础设施的返修和重建。但是,“撤并村”的政策又缺乏明确的推进路径,这些村庄在一定时期内还将存在,村民对于基础设施改善的需求也非常强烈,从而产生了“政策困境”。还有些区甚至尚未明确保留村、保护村和撤并村的分类,这就使得农村集中居住工作的推进难度也随之加大,在一定程度上制约了基础设施的布局 and 改建。

(二)经费不足,郊区基础设施的建设和管理缺乏资金支持

一方面,村镇财力不足导致其难以有效承担“量大面广”的基础设施建设和更新任务。当前,郊区基础设施建设的经费主要还是由郊区自行承担,其中村镇更是承担了较大部分的费用开支。例如,M区某镇的等级公路中,有163公里的道路属于区级接管;但是,仍有500多公里的道路需要镇级财政负责管养。706公里的河道中也仅有4%的市管河道和区管河道,剩下96%的镇管河道和村管河道的养护同样需要镇级财政承担;而镇级财政的收入又极为有限,经费投入明显不足,河道失管失养的问题较为突出。部分郊区农村从“美丽乡村”的专项资金中提取经费用于修建农村道路,但是这些经费支持力度也相当有限,并不可持续。

另一方面, 区级层面在郊区基础设施的财政投入存在一定压力。例如, S 区有 200 多条农村公路, 市级层面每年以 1770 万元燃油费返现的形式给予补贴。但是, 区级层面仍需为此投入 6800 万元, 感到财政压力很大, 希望市级层面能够有更大力度的补贴支持。

(三) 机制不畅, 郊区基础设施的建设和管理缺乏有效的分工协调

一方面, 市级层面缺乏针对不同类型郊区的个性化政策。不同类型的郊区在基础设施建设方面有着不同的历史欠账和难点瓶颈。但是, 市级层面在政策制定上并未予以充分考虑。例如, S 区承载了大量通往港口的集卡通行量, 市政道路因此受损较为严重, 但并未享受到市级层面倾斜性的扶持政策。

另一方面, 区级层面的相关统筹机制也有待进一步完善。其中, 区与区相邻地带的基础设施往往呈现设施条件差、维护成本高、管养难度大等难点。以道路为例, 各区往往更为注重区内与市区之间的道路建设, 但对区区对接道路的重视程度通常较低。例如, 由于区与区之间的协调机制仍不够健全, 又难以享受到市级层面的相关补贴政策, 连接 S 区和 D 区的 S7 公路辅道成为两区交通改善的难点区域。两区的积极性都不高, 希望市级层面对这条道路的建管进行协调, 在道路交界两边的 100 米以内的区域, 由市里承担相应的建管费用, 在这块区域以外的费用则由各区承担。

(四) 管理薄弱, 郊区基础设施的建设和管理缺乏有力的支撑体系

在机构设置方面, 郊区的基础设施管理基本建立了市、区、镇三级管理体系。市、区层面的管理条线分工相对清晰, 但乡镇层面往往集中在“一根针”上, 而且各部门的功能设置也存在一定差异, 难以有效开展基础设施的建管工作。有的郊区街镇反映, 电线杆、路灯杆、太阳能充电杆、智能停车位显示屏等信息化设备在技术上已可实现“多杆合一”, 但由于涉及部门多, 难以综合协调, 只好重复建杆, 不利于区域风貌的优化。

在街镇管理部门人员和设备配置方面, 由于上海郊区村镇具有地域广、人口多等特点, 基础设施管理任务重, 基层管理队伍的配备难以满足需求。例如, 郊区某街道的常住人口为 11.5 万人, 但是城建办的人员编制仅为 4 人, 再加上 6 名社工, 难以有效开展基础设施的建管工作。

在社会化和专业化合作方面, 上海郊区部分村镇反映, 希望通过引入社会资本发展文化创意、旅游创意等产业的形式对相关基础设施进行改造, 这样既能解决农民就地就业和就地增收的问题, 还能带动基础设施建设的“改头换面”。但是, 由于缺乏相应的政策支撑, 引入社会资本参与基础设施建设和管理的渠道相对较少。

三、加快提升郊区基础设施建设和管理水平的五点建议

郊区作为上海城市发展的重要组成部分, 是上海建设卓越的全球城市 and 社会主义现代化国际大都市的重要发展空间, 是城市功能延伸拓展的重要腹地。基础设施建设和管理更是实现乡村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的关键基础和重要前提。为此, 上海应当以“提高郊区综合承载能力、改善郊区人居环境、促进郊区经济社会可持续发展”为目标导向, 突出特色性、连通性、现代性和吸引力, 加快构建与郊区生产生活生态需求相匹配、与全球城市郊区战略性功能相匹配的基础设施建管体系。

(一) 规划引领: 加快制定具有前瞻性与特色性的相关规划

通过加强规划制定, 充分发挥规划的引领和指导作用, 进而为郊区基础设施的空间布局、功能定位和建设管理提供顶层设计的支撑和引领。

一是加强典型镇域总体规划编制。针对不同类型镇,如根据核心镇、中心镇、普通镇等不同层级,制定具有个性化考虑的总体规划模板。坚持先易后难、先点后面,通过试点示范后再将典型镇的总体规划扩展至其他相关镇。

二是加快推进村庄规划编制。以推进居民集中居住为导向,在镇域总体规划编制的基础之上,因地制宜、分类编制村庄规划,对保护型村庄、保留型村庄、撤并型村庄和集中居住点实施差异化的基础设施建设布局。

(二)加大投入:构建财政主导、多元投入的资金体系

在强化上海市级层面支持郊区基础设施建设的基础上,拓展社会资本参与郊区基础设施建设的渠道,并依据郊区的实际情况,积极鼓励村集体参与相关的基础设施建管。

一是加大市级财政对郊区基础设施的资金扶持力度。坚持把上海郊区基础设施作为固定资产投资的重点领域,确保力度不减弱、总量有增加。以规划为依据,整合不同渠道下达建设内容相近的资金,形成合力。同时,要充分发挥政府投资的引导和撬动作用,采取直接投资、投资补助、资本金注入、财政贴息、以奖代补、先建后补、无偿提供建筑材料等多种方式支持郊区基础设施建设。对不同类型的村镇给予不同比例的资金扶持,例如,对于生态贡献较大的 M 区的部分村镇和能源供给贡献较大的 S 区的部分村镇,可适当给予更多的市级财政扶持。

二是积极引导社会资本参与郊区基础设施建设。积极引导和鼓励多种所有制性质的企业单位参与上海郊区基础设施建设,根据不同性质建立分类投入机制。比如,对农村道路等没有收益的基础设施,建设养护管理投入以政府为主,鼓励社会资本和农民参与。对农村供水、污水垃圾处理等有一定收益的基础设施,建设以政府和社会资本投入为主,积极引导农民投入。同时,可以通过“政府土地定向供应、投入部分资金”的方式,吸引具有专业经验的企业参与其中,并建立运营补偿机制,保障社会资本获得合理投资回报。同时,鼓励有条件的郊区将基础设施建设与乡村旅游、乡村产业、美丽乡村、特色小镇建设等进行融合,实行一体化开发和建设,实现相互促进、互利共赢。

三是鼓励村集体自筹资金支持基础设施建设。鼓励有财力的村集体按比例设立基础设施建设基金,并采取自主筹资、筹劳等方式开展村内基础设施的建设和管理。推行农村基础设施建设项目公示制度,发挥村民理事会、新型农业经营主体等监督作用。

(三)理顺机制:市、区、乡镇协调解决瓶颈问题

一是完善市、区、镇三级建管体系。实行“市监管、区审批、镇操作”的操作路径。在市级层面,通过上海市级统筹协调机构,主要负责郊区基础设施建设顶层规划的制定、明确郊区基础设施的建设标准、统筹安排资金计划。对于跨区域的重大基础设施项目的建设维护,作为市与区共同事权,由市与区共同承担。在区政府层面,通过区级的统筹协调机构,区镇联手负责区级基础设施的建设规划、资金安排、实施推进和监督考核。特别是要合理划分区、镇事权和支出责任,加大区层面对于基础设施建设和管理的统筹力度。在镇政府层面,主要落实基础设施的日常养护工作,因此,需要探索多种形式的管护机制和运营方式。同时,增加镇基层管理人员配置,提高日常管护水平,并适度增加镇可支配财力。

二是完善激励考核机制。采取市级考评和区级自评相结合、日常检查与网格化管理平台大数据相结合、专业考核与社会评价相结合等方法,加强基础设施建设与管理的绩效考核力度。在加大市级专项补助资金扶持力度的同时,加强对于资金使用情况考核和检查,将考核检查情况与下一轮的资金拨付情况挂钩。

(四)优化标准:尽快完善郊区基础设施建设与养护的标准

城市和郊区是两种不同的经济社会空间形态,具有不同的自然属性、人口分布和社会功能。因此,上海中心城区和郊区的基

基础设施建设标准既要“求同”、突出一体化,也要“存异”、避免等同化。

一是完善建设管理标准规范。结合《上海市工程建设标准体系表》修订,研究制定《上海市村镇基础设施建设管理导则》,提出符合上海实际的郊区基础设施建设管理标准,为市、区、镇开展基础设施建设和管理提供依据。在对各类郊区进行分类指导的基础上,明确不同类型郊区的基础设施配置标准。

二是探索制定个性化的建设标准。相关政策制定的刚性标准和弹性尺度是未来上海郊区基础设施建设中需要处理好的核心问题之一。例如,中心城区的道路可以兼顾“通行+绿化”功能,但是郊区所承载的功能与中心城区不同,应当是通行功能为主,绿化功能为辅。在郊区基础设施招标及污水管线标准方面也应充分考虑个性化标准。

三是完善建设标准的动态优化机制。一方面,积极更新现有的基础建设标准。例如,对道路、桥梁等亟待更新的基础设施,应当尽快制定和完善新的标准,并据此进行改造。另一方面,加快制定新型基础设施的建设标准。例如,随着生活水平的改善和提高,农民的停车需求日益突出,亟待加快制定农村停车场的建设标准。

(五)多元参与:完善社会化力量参与基础设施建管

以往的上海郊区基础设施建设通常“重建轻管”,未来的郊区基础设施必须在注重建设的同时,积极探索和完善专业化、社会化的运营管理机制。一要引入社会资本参与郊区基础设施的管养。在供水设施产权交易、污水处理净化、垃圾处理利用等方面充分发挥民企的重要作用,支持和引导一批有实力的民营企业当好郊区基础设施建管的排头兵。二要激励村民参与郊区基础设施养护。根据郊区实际,尊重村民意愿合理确定基础设施改进的优先顺序和标准。建立政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享机制,积极动员村民投身能够参与相应的基础设施建设,保障村民决策权、参与权和监督权。

注释:

1 本文的研究范围主要集中于较为狭义的基础设施概念,具体来说,主要涉及建交领域的道路设施、污水处理设施等子项,并没有包含教育、医疗、养老、文化等人文性的“公共服务类”基础设施。