

城乡统筹视角下的基础设施均等化分析及对策研究

何芹

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司

摘要：基础设施是城市和区域赖以生存发展的基础，随着城市发展进程的加快，其建设速度和质量也在不断提高，然而，长期以来，基础设施的城乡统筹规划的确实造就了许多城乡问题，由于缺乏统筹规划的意识，基础设施的城乡差异越来越大。本文从城乡统筹的角度出发，分析了当前城乡基础设施规划中存在的问题，试着提出基础设施的规划措施，并探索了规划的相关机制。

关键词：城乡统筹；基础设施；均等化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.22.003

一、相关概念解析

（一）城乡统筹规划

狭义的城乡统筹规划是指对未来一定时间和城乡空间范围内经济社会发展、环境保护和项目建设等所做的总体部署，其实质就是把城市和农村的发展作为整体统一规划，通盘考虑；广义的城乡统筹规划是指对人口、资源与环境存在功能、结构等差异的区间整体发展的部署，广大的郊区、落后的县域中心城市和重点镇等都可以看作是农村地区。城乡统筹规划属于区域规划范畴，也是典型的空间规划^[1]。

（二）基础设施

基础设施是公共服务系统，用于保证国家或地区社会经济活动正常进行；是提供公共服务的物质工程设施，服务对象是社会生产和居民生活。它是社会赖以生存发展的一般物质条件，是国民经济各项事业发展的基础。具体包括市政公用设施和公共生活服务设施等，具体有交通、邮电、供水供电、商业服务、科学研究、园林绿化、环境保护、文化教育、卫生事业等^[3]。

二、城乡统筹基础设施的意义

基础设施建设是联系城乡的重要条件，也是保障城乡规划实现的重要条件。基础设施的矛盾需要从更广域的范围来审视区域和城市的发展，从统筹的角度进行区域与城市规划的革新，通过城市基础设施的建设来落实规划，是规划师保证规划实施的主要方法之一^[2]。城乡统筹下的基础设施规划有着重要意义：协调统筹城乡基础设施系统，提高基础设施供给效率和保障；覆盖城乡，减少城乡基础设施水平的差距；协调城乡规划与乡业发展规划^[3]。

三、我国城乡基础设施非均等分析

（一）我国城乡基础设施非均等现状分析

1. 资金问题差异

首先是资金来源渠道：农村基础建设资金来源主要是政府财政拨款，而城市则来源于各地方财政；其次是，资金投入总量农业作为弱质产业的特性，再加上长

期以来农业支援工业、农村支援城市方针的实施，致使农村积累比较薄弱，虽然近年来政府支农资金逐年增加，但与庞大的农村基础设施建设资金需求相比，不能够满足农村基础建设的需求；再次是，资金使用效率，由于缺乏完善的动态的监督管理机制，原本有限的农村基础设施建设资金在拨付使用诸环节中存在挤占、挪用、滞留、截留等现象^[4]。

2. 配置类型差异

长期以来，城市偏向的基础设施供给使城市道路、交通、安全、电力、通讯、基础教育、医疗卫生、社会福利得到较为完善的供给，然而农村基础设施种类不全，特别是关系农业生产、农民发展和农村可持续发展的基础设施往往产品匮乏。

3. 配置数量和质量差异

我国现有基础设施建设质量存在较大的城乡差距，乡村以及城乡结合部地区都存在不同程度的建设基础差等问题^[5]。大中城市、县级市、建制镇和乡的基础设施建设呈现出递减的趋势。并且在建制镇和乡没有统计数据，更谈不上广大的村庄。数据难以统计也说明政府对农村基础设施建设的不重视^[6]。

（二）基础设施不均衡原因分析

城乡基础设施不均等的原因是多方面的，有国家发展战略的因素，有国家政策的影响，有城镇化和村镇化的约束，也有城乡经济发展水平的制约。一是城乡二元体制，“以农补工”削弱了农村基础设施自供给能力；城乡分割使基础设施供给出现城乡差异，同时我国工业化的发展缺乏对农业的反哺。二是缺乏统筹规划，目前基础设施规划的编制偏重城市建设，规划很少涉及农村地区，尤其是基础设施专项规划。农村基础设施建设缺乏规划依据，建设的随意性较大，导致许多问题，如重复建设布局、规模不合理等。三是农村基础设施供给机制不足，具体表现在农村基层政府财权、事权不对称影响农村基础设施供给；农村基础设施供给资金来源少。四是农村居民居住分散，基础设施建设成本高、使用效率低，农村居民居住分散，这种聚落状况给供电、供水、交通、通信等设施的建设带来了很多不便，不仅加大了农村基础设施的建设成本，而且降低了农村基础设施的使用效率。此外，导致城乡基础设施不均等的原因还有很多，如农村基础设施供给的筹资、决策机制存在问题；我国城乡政府间财政关系不合理影响农村基础设施供给；部分本要用于基础设施建设的资金未形成有效的农村基础设施，被挪为他用。

四、改善对策

（一）政府主导，多方参与

政府应该树立城乡统筹观念，建立以政府为主导的

城乡基础设施统筹体制，自上而下协调各方利益和分配基础设施。

在未来相当长一段时期内，城乡一体化基础设施的建设需要充分发挥政府在城乡发展过程中的主导作用，在建设资金的筹措、统筹区域有限的资源、协调利益相关方的利益和建立基础设施管理制度等方面，加强政府的主导地位，适时引导社会各方面力量共同参与，提高政府的公共服务能力。

1. 统筹资金

农村税费改革后，农村基础设施主要由政府筹资供给，虽然国家财政实力雄厚，但我国农村地域辽阔、人口众多、居住分散，基础设施的建设量较大、种类多，仅依靠国家财力支持，是远远不够的。因此，政府首先要建立起科学合理良性循环的城乡建设投融资机制，拓展城乡基础设施建设的投资渠道，形成以政府为主导，市场主体和其他社会主体积极参与的多元化供给模式。

2. 协调利益

城乡一体化基础设施建设项目涉及门类和机构众多，要政府发挥主导作用，协调基础设施各门类的项目建设，同时明确各机构的事权范围，避免各种基础设施建设效率低下以及分开管理引起的利益冲突。

基础设施工程能量巨大、覆盖范围较广，不可能做到面面俱到和完全的城乡均等化。基础设施本身就是效率和公平的集合体，这就要求我们在实际建设过程中，要在效率和公平上找平衡点，同时要建立基础设施利益分享和补偿机制，通过政府或相关组织的监督和协调，实现各方利益的均衡。

3. 运行管理

基础设施的运行管理往往在实际操作中忽视，尤其是农村基础设施的运行管理问题。政府应重视管理问题，建立健全城乡基础设施的管理和维护机制，确保基础设施建成后能够更为持久地发挥作用。首先，在基础设施建设初期要明确各相关部门责任，对于已经建设完成的项目和正在建设中的新项目，坚持谁投资谁负责的原则，保证城乡基础设施的后期维护和管理。其次，提高基础设施日常使用者和维护的主体管理基础设施的意识，引导他们正确使用及管护基础设施。最后，建立农村基础设施的监督机制，对管护的资金要进行必要的监督。

（二）合理规划

1. 构建完善的基础设施专项规划体系

现有的《城乡规划法》、《镇规划标准》由于其涵盖面的限制，无法详细指导基础设施规划指标的制定，所以各地区应因地制宜的提出适合自身的体系。建立总体规划——基础设施专项规划——实施规划的规划结构体系；同时在规划层级上要涵盖全域、城市、小城镇、农村；规划类别上要包括给排水、电力、燃气、消防、防洪等需要重点规划的项目。

2. 合理制定城乡基础设施规划

首先城乡总体规划中确立了城镇体系的功能分区和定位，规定了各基础设施的配置标准，同时划定了基本

农田保护区、城镇建设区、生态保护区的范围，在此基础上，然后结合城乡特点，选择恰当的基础设施建设策略，针对不同经济发展水平的地区，合理选择不同等级的设施，因地制宜地选择适应当地农民需求、与城市相互协调的基础设施类型，并着重强调村镇基础设施的绿色生态、区域统筹、协调可持续等属性，使城乡发展能够互相衔接、互相促进。

3. 建立规划的规范约束和实施保障机制

对近年来已经或正在拟订的城镇体系规划、城市总体规划、产业发展、城乡一体化、生态城市建设、土地利用等规划中的基础设施相关内容，加强相互协调和衔接，在地域空间上加以统筹考虑和有机整合。对区域规划的实施机制进行建设，特别是要加快建立跨行政区的规划实施协调机制，寻求解决区域发展中各种利益冲突的方法和途径。

（三）长效机制

城乡基础设施的建设应在国家层面下建议一个长效的机制，形成经济、法律、行政手段相结合的完善的调控方式。通过城乡一体化发展的法律体系确立基础设施建设的权威性和稳定性，这是建立城乡基础设施发展长效机制的重要保障。

同时城乡各级政府也应建立相关的监督机构来保证基础设施的建设和运营管理的有效运行，创新城乡社会管理机制，大力改变现有城乡分割、条块分割的管理状态，逐步形成城乡基础设施建设管理一体化的体制^[8]。

五、结语

统筹城乡发展、构建和谐社会，是新时期党和国家的重大战略部署，城乡基础设施建设规划是我国统筹城乡发展的重要内容。本文通过对城乡基础设施现状的分析，得出了一些改善对策：发挥政府主导作用，建立城乡基础设施统筹体制，自上而下协调各方利益和分配基础设施；因地制宜、因时制宜地进行城乡基础设施规划，从城乡整体层面安排基础设施；建立基础设施管理的长效机制，形成经济、法律、行政手段相结合的完善的调控方式。

参考文献

- [1] 赵英丽. 城乡统筹规划的理论基础与内容分析[J]. 城市规划学刊, 2006(1): 32-38.
- [2] 张庭伟. 市场经济下城市基础设施的建设——芝加哥的经验[J]. 城市规划, 1999, 23(4): 57-60.
- [3] 汪小琦. 城乡统筹的市政基础设施规划探讨[J]. 城乡统筹与专项规划, 2012(增刊): 64-66.
- [4] 张晖. 新农村基础设施建设中存在的问题及对策研究[J]. 小城镇建设, 2008,(5): 49-51.
- [5] 刘明喆, 司马文卉. 转型时期城乡一体化基础设施的构建[J]. 小城镇建设, 2012,(6): 60-66.
- [6] 李志军. 中国农村基础设施配置调控研究[D]. 东北师范大学, 2011.

作者简介:

何芹,男,硕士研究生,中级工程师,研究方向为城市规划。