

城中村综合整治工程中的基础设施建设与管理

彭冲

深圳市天悦人力资源有限公司

摘要：城中村，作为城乡交融地带的特殊区域，其基础设施建设与管理对居民生活品质和都市形象有着深远影响。然而，当前城中村基础设施存在规划缺失、设施陈旧、资金匮乏等问题，需通过编制专项规划、建立长效机制、拓宽资金渠道、加强衔接、提高居民参与度等措施加以优化和改善。

关键词：城中村；基础设施；整治；规划；维护管理

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.014

城中村作为独特的地域现象，集中体现了城乡二元结构、乡村文化与城市化进程的矛盾，对其综合整治是提升城乡统筹发展水平、推进新型城镇化的重要抓手。基础设施建设是整治工程的重点内容，事关居民生活品质和城市面貌，需要高度重视并采取有效措施加以优化和完善。

一、基础设施建设与管理的重要性

（一）提升城中村居住环境质量

城中村是城乡结合部独特的人居环境，长期以来由于规划建设滞后，基础设施配套严重不足，给居民的生活带来诸多不便，通过城中村改造，加强基础设施建设与管理，可以有效改善居民的居住环境质量^[1]。完善供水、供电、燃气、排水、垃圾处理等基础设施，解决居民的基本生活需求，新建或改造道路、照明、消防等公共配套设施，提升出行和安全环境，因地制宜新增文体设施、绿地等公共活动空间，满足居民精神文化需求，对现有老旧基础设施进行维修改造，消除安全隐患，延长使用寿命。良好的基础设施不仅能让居民享有方便、舒适、安全的生活环境，更能为城中村注入新的活力，吸引人口聚集，促进其可持续发展。

（二）完善城市基础设施网络

城中村作为城乡边缘地带，其基础设施状况事关城市整体设施体系的完善程度。加强城中村基础设施建设与管理，可以有效弥合城市设施短板，形成无缝覆盖。一方面，城中村道路、供水、排水、电力等线性基础设施，是连接城乡的重要纽带。通过新建或改造，并与城市主体无缝贯通，可以打通城乡“毛细血管”，促进要素流动。另一方面，文体设施、社区服务中心等点状设施在城中村建设，可以填补城乡服务空白点，均衡公共资源配置。与此同时，城中村基础设施改造应与周边城市规划协调衔接，做到风格统一、标准一致，避免“两张皮”。如果简单复制城市设施模式，不仅浪费资源，也容易破坏乡村肌理，造成文化割裂。反之，将城中村

基础设施纳入城市系统统一规划建设，有利于完善城市基础设施网络整体性。

（三）维护城市良好形象

基础设施水平是一个城市综合实力和形象的重要体现。那些设施完备、环境优美的城市，无疑更具吸引力。而城中村作为城市的重要组成部分，其基础设施状况直接影响着城市整体面貌。不难发现，一些存在“村陋”问题的城中村，破旧的房舍、狭窄的巷道、杂乱的线杆、裸露的管线等，已成为城市面临的“牛皮癣”。如果长期任其发展，不仅影响城市整洁有序形象，更容易衍生一系列城市病，制约经济社会发展。

因此，需要通过城中村整治，重视基础设施建设与管理，从源头解决“村陋”问题。修建整洁有序的道路及配套设施，改造供排水、电力等地下管网，拆除违法建筑和杂乱线杆线路，实施环境综合整治，为城市疮疤“止血”。同时构建长效管护机制，定期保洁维护，保持基础设施的良好运转，为城市持续修复“美容”。

二、城中村基础设施建设与管理存在的问题

（一）基础设施建设缺乏统一规划

城中村基础设施建设由于缺乏统一规划，导致各自为政、布局分散、标准不一，难以形成系统完整的基础设施体系。缺乏总体发展导向，基础设施建设无章可循、无序推进，使得资源配置效率低下，交通、供水、排水、电力等线性基础设施各自为阵，路线多头并行、交叉盘错，增加了工程成本如图一所示，各类公共服务设施孤立分布，缺乏合理布局规划，无法真正便利居民生活，建设标准不一，有的采用城市标准，有的沿袭村落标准，导致设施接口存在障碍，规划的缺失不仅加重了后期整合成本，而且极易形成“村中村”格局，最终影响城乡一体化进程^[2]。



图一 路线多头交叉盘错

（二）设施老化，维护管理不到位

城中村中多数基础设施老旧失修、管护缺失，已难以满足现代化生活需求。一方面，早期建设的道路、管网等设施，由于年久失修，路面坑洼不平、管线渗漏严重，甚至存在安全隐患。如一些管线材质陈旧，破损后外溢污染环境；部分老旧小区的电网等私自乱拉乱接，存在火灾隐患。另一方面，老旧设施缺乏专业化维护管理，主要依赖村民自发维修，效果一般且无法彻底解决问题。很多设施都存在“建好就不管”的现象，日积月累下，问题越堆越多。比如排水渠长期无人打理，严重影响排水效果，一些管理主体不明确导致有关设施管理疏漏，老旧公共设施无人问津。如一些小区内部的道路、绿地等公共区域，产权归属存疑，无主管理而无人问津。这些老旧失修、管理缺失的问题已成为制约城中村品质提升的关键因素。

（三）资金投入不足，造成建设滞

城中村基础设施建设由于资金短缺，整体上存在滞后情况，难以满足城乡发展的需求。主要原因有，城中村自身财力有限，大多数村集体经济收入微薄，连维护现有陈旧设施都捉襟见肘，更别说大手笔投资新建设施了，缺乏持续投入的渠道^[3]。虽然有些加大了整治的财政投入，但基础设施建设往往滞后于房屋拆迁、棚户区改造项目，未能作为优先考虑的内容。同时，一次性投入难以为继，一旦专项资金用完，基础设施建设就陷入停滞，难以吸引社会资本投资如图二所示，城中村混乱状况，制度机制不健全，缺乏良好的营商环境，加之收益不确定导致风险加大，难以激发企业的投资热情。缺乏基础设施建设的整体谋划，资金往往是分头投入，不同设施之间无法联动，造成资金使用效率低下。



图二 城中村停工

（四）与周边城市设施无缝衔接不足

城中村基础设施建设往往自成体系，与周边城市设施常常存在着管网、路网衔接不畅等问题，影响了要素的高效流动。交通方面，城中村内部道路等级级别常常与外部城市道路不一致，存在断头路、断头桥等现象，

导致车辆无法畅通。路网无缝连接后，才能实现“畅行工程”的目标。管网设施方面，城中村早期管网设计与周边城市管网标准不符，也缺乏横向通道连接外部系统，造成“断头”问题。比如排水管网常常散乱独立，雨污分流系统与城市主干管网割裂，影响区域排涝，公共服务设施方面，城中村内缺少一些重要的公共服务设施，如大型医院、大型综合体育场馆等，需要借助外部城市配套，但受制于交通等障碍，服务半径受限，基础设施品质存在较大差异，如一些城中村用材质量低劣，难以与城市统一标准对接。

（五）居民参与意识薄弱

城中村基础设施建设与管理过程中，普遍存在居民参与意识淡薄的问题，主要表现为，重建轻管护^[4]。居民往往对新建设施比较关注，但对日常维护保养却不太重视，大多抱着“有就行”的想法，将管护责任归咎于政府。习惯目光短浅，村民生活作风形成于长期的小农经济模式，较少主动参与集体事务，目光停留在自家房前屋后，对大型公共设施无感无视缺乏参与渠道和场所。城中村管理模式混乱，缺乏完善的社区组织，基层自治组织作用发挥不足，村民无从获知参与的具体方式和途径。在基础设施建设中，部分村民的合理诉求未能得到有效反馈和回应，使其对参与积极性不高，居民参与意识淡薄，不利于形成良好的群众基础，维护管理基础设施将只能依赖政府和专业公司单方面努力，难以达到预期效果。

三、优化城中村综合整治工程中基础设施建设与管理的对策

（一）编制城中村基础设施专项规划

科学的规划是城中村基础设施建设的前提和基础。针对当前城中村基础设施建设规划缺失的问题，需编制专项规划作为指导。在制度层面明确规划法律地位。将城中村基础设施规划纳入法定规划体系，赋予规划组织编制、实施的法律依据，明确约束力和执行力，避免随意更改，确保规划的连续性和稳定性。构建科学的规划编制流程。开展基础调查，摸清底数，了解现有基础设施的数量、布局、功能、使用年限等，以及城中村的自然环境、文化特征等，为规划编制奠定基础，预测基础设施发展需求，结合房屋拆迁安置、产业布局等因素，科学评估未来交通、管网、公共服务等设施的需求量，提出空间布局方案，结合实地情况，合理确定线性基础设施的路径走向、公共服务设施的选址布点与相关专项规划及详细规划对接衔接。明确规划的指导原则，遵循集约节约利用资源、因地制宜保护文脉、均衡城乡发展、城乡融合共享等原则，促进基础设施建设与城乡统筹^[5]。如采取“城乡并举”的发展路径，不放弃城市，也保留村庄特色，使发展遵循城乡融合趋势。

（二）建立基础设施维护管理长效机制

厘清基础设施产权归属关系，明确不同设施的权责主体，如供水、供电、通信等市政公用设施划归市政公用事业单位，内部小区道路、绿地等归物业公司或村集体所有等。同时建立产权交接制度，明确新建设施的移交程序，健全市场化专业化运营机制，城市化进程中有序推进城中村基础设施运营市场化改革，通过特许经营、委托运营等方式，由专业公司负责基础设施的日常维护管理工作，提高管理水平。对于公益性设施，政府可适当购买服务；对于经营性设施，通过合理的价格机制，实现运营主体盈利。构建政府主导监管模式，由政府统一监管并制定技术标准，建立基础设施管理绩效考核机制，对运营主体进行定期评估考核，考核结果与特许经营合同、运营补贴等挂钩。对考核不达标的主体，采取约谈、警告、扣减补贴、解聘等惩处措施。制定专门的法规政策，出台城中村基础设施条例，从法治层面明确基础设施建设、运营、维护等各环节的具体要求和监管制度，为相关主体的权利义务划定边界，同时结合实际，制定一系列配套的财税、土地、投融资等优惠政策，为基础设施建设提供政策保障。

（三）拓宽基础设施建设资金渠道

加大财政资金投入力度，财政要切实担负起公共产品供给的主体责任，在年度预算中持续安排城中村基础设施建设专项资金，并建立动态调整机制，根据工程实际进度需求灵活调配资金。同时发挥好中央、省、市、区县财政的合力，形成分级负担格局。创新融资模式，发行专项债券，可探讨发行城中村基础设施建设项目收益债券、抵押债券等，通过资本市场撬动社会资金投入或者探索基础设施捆绑融资，将城中村与其他城市基础设施项目打包发债上市，扩大融资规模。

鼓励社会资本参与，完善相关政策法规，为社会资本进入营造良好环境。可采取BOT、PPP等模式，吸引社会资本通过特许经营等方式参与城中村基础设施投资建设运营。同时在土地、税收、收费定价等方面给予适当优惠。探索多元化资金来源，如充分利用村集体经营性收益、政府土地出让收入、基础设施附加费等资金渠道，用于基础设施投资建设，发挥好城市基础设施投资基金等政策性基金的杠杆撬动作用。

（四）加强周边城市基础设施无缝对接

城中村与周边城市基础设施系统的无缝对接，是确保城乡要素高效流动、实现基础设施网络完整覆盖的关键。因此，在基础设施规划设计和建设中需要着力体现衔接理念，做好总体统筹从区域层面出发，整合城乡基础设施规划编制，推动城中村基础设施同步纳入城市总体布局，实现规划对接。如在路网规划上与周边城区

路网等级无缝衔接，消除“断头路”。坚持标准统一，各类基础设施建设要实行统一技术标准，做到“同城同质”。如采用相同的排水防涝标准、同步实施雨污分流等，避免出现城乡“两张皮”。

规划保留接口在规划布局时，预留城乡衔接通道，为未来对接预打基础。比如在城乡交界处预留道路预留地，为路网延伸对接留有空间。在主要出入口附近预留公共服务设施用地等。创新模式方法可探索城乡基础设施综合建设模式，如采用“先行带动后期”的渐进连片模式，使基础设施逐步延伸覆盖城乡结合部。也可采用共享共建共治模式，推动一批城乡公共服务设施统一规划、共建共治。

（五）提高居民参与度，形成共治格局

强化宣传教育，激发居民参与意识。通过多种形式广泛宣传基础设施建设对改善居民生活环境的重要意义，引导村民树立参与意识。同时教育村民学习相关法律法规知识，了解参与途径和维权渠道。构建多元参与渠道，畅通民意表达。发挥村民自治组织、村务监督委员会等作用，定期召开听证会、座谈会，为居民提供意见建议和监督的平台。同时可适时开展民主评议，让居民直接对基础设施规划建设方案及效果进行点评。

落实知情权和决策权。保障居民对关系切身利益的基础设施建设事项的知情权，主动公开规划设计、投资详情等相关信息。对一些事关全局的重大事项，还要让居民进行民主决策。发挥居民主体作用。在基础设施规划编制、选址选线等环节充分听取民意，并将村民代表吸纳进决策机构。施工期可聘请部分村民作为监理人员。在日常维护管理中，鼓励居民通过物业自治、群众协管等方式参与基层治理。

结语

城中村基础设施建设与管理是整治工程的重中之重，直接关乎居民幸福生活和城市良性发展。各方面需要通力合作，完善顶层设计，创新运营模式，加大投入力度，注重民生民意，共同推进基础设施现代化建设，为城乡融合发展、乡村振兴贡献力量。

参考文献

- [1]陶镇广. 创新理念狠抓落实着力提升广州城市管理精细化水平[J]. 城乡建设, 2020, (23): 20-21.
- [2]崔理想, 陈兴鹏, 许新宇, 等. 城中村农村环境综合整治模式探析——以甘肃省张掖市高台县国庆村为例[J]. 价值工程, 2012, 031(023): 53-55.
- [3]任建. 天津东丽区城中村改造项目施工阶段工程造价控制研究[D]. 西安工程大学, 2015.
- [4]林泽明, 陈凌跃. 南方地区黑臭水体整治工程设计思路与策略探讨[J]. 居舍, 2022, (18): 94-96.