

城乡融合发展导向下乡村基础设施标准化研究

文 / 王军良 上海同济城市规划设计研究院有限公司 上海 200092

【摘要】综合改革开放以来中国的经济发展状况来看，存在严重的不平衡问题，主要体现在地域性方面，城市反哺乡村作为这一问题的重要解决对策，其发展方向与对策实施受到人们的广泛关注。基于此，政府层面提出“乡村振兴、城乡融合”的发展理念，这一战略目标对于乡村振兴与现代化发展具有积极意义。城乡融合发展推行落实的过程中，交通、通讯、供水、能源等方面设施的建设存在不同程度的差异，也是阻碍城乡融合发展的关键因子，综合分析造成城乡融合发展中基础设施建设失衡的原因，对于这一问题的解决具有积极意义，本文以此乡村基础设施的标准化建设为着眼点，阐述了城乡融合发展的历程、乡村基础设施建设中的差异点，提出相关乡村基础设施标准化建设的意见，以期能够对相关从业人员有所帮助。

【关键词】城乡融合发展；城乡基础设施差异；乡村基础设施标准化建设

【DOI】10.12334/j.issn.1002-8536.2022.07.020

引言：

在中国过去几十年的发展过程中，农村充当了赞助者，为城市提供物质支持，甚至不惜失去自身利益来促进城市发展。现在，在农村和城市地区出现巨大差距的背景下，城市应该开始“反哺”村庄，而不是维持之前工业化的模式，继续在农村地区“吸血”，城乡应该是相辅相成、不可分割的，共同支持可持续经济和社会的发展。然而，目前退化的农村地区不足以支持中国的现代化进程，特别是城乡之间已经出现的巨大差距，不是一朝一夕就可以追上的。“空心”村庄仍然存在，全国各地的人口从农村流向城市，导致了乡村劳动力短缺和人口老龄化加重的现状。归根结底，乡村人员流失、老龄化严重的本质是城乡差异。在中央政府认识到这一点之后决定，从全面着手，把握乡村现代化进程的建设规律，从而改变城乡关系，进一步实施乡村振兴农村战略，同时铭记，乡村复兴战略的出发点是把城乡关系从次级转为平等，即城乡融合发展，根本目标是缩小城乡差距。要想减小城乡差异，首先要做到标准化的建设农村的基础设施，基础设施的建设是减小城乡差异，实现城乡进一步融合的基础。因此，需要开展一项综合研究，使农村基础设施标准化，以便实现新时代农村和城市一体化的目标，并为乡村复兴提供科学指导。

1、城乡融合发展历程

1.1 理论阶段

城乡关系是拥有一定规律的，分久必合，合久必分。之前的城乡分离是社会的分工不同导致的，随着城市的不断

断发展，造成城乡差距过大，产生了很多矛盾与对抗，但是随着生产力的不断发展，城乡最终都会走向融合。结局是好的，但是过程是曲折的，要想减少城乡融合的道路上的曲折，需要政府在城乡矛盾产生之初主动出击，促进城乡融合。城乡融合发展理论中最著名的是刘易斯的二元经济结构论，其中是从资源的配置上寻找城乡融合发展的本质，即因为边际收益不等同，导致大量的劳动力从农村流向城市，要实现城乡关系的融合发展，最先要做到的是让城乡的边际收益相同。

1.2 路径的探究

中国中共中央和国务院委员会关于如何建立健全的体制机制和政策制度以促进城乡融合这一问题做出了研究，确定了五个体制机制，在研究层面则需要更加具体化，比如产业之间的融合机制、技术与资本流向农村机制等，都是为了促进城乡融合。考虑到土地因素的基本性质，人们普遍认识到，农村土地制度的改革是实现城乡融合的可突破点和动力，而且还进一步提出了“土地好促进城乡合”的理念。关于农村发展的动力，研究人员和政策制定者一直在寻找可能促进农村发展的因素，以便找到农村发展的“关键”，即农村复兴战略^[1]。人们的共识是，农村发展的动力可以分为外部和内部来源，外部能源投入是不可持续的，中国的农村发展应发挥其内在力量。内部动力指的是地方驱动因素，主要包括地方资源、当地人才精英、社区管理、农村土地制度改革的好处以及地方农业发展的驱动力，如农业经营主体和金融系统。在实践中，可以通过发展内部和外部力量，在农村实现全面

和迅速的发展。为此，对村政府工作人员进行了一项明确分工的研究，一些工作人员确定如果农村发展取得成功，各种能源对成功的贡献程度；一些工作人员正在研究农村发展动态的变化，即在发展前阶段需要大量外部投入，重点是随后阶段的驱动因素；一些工作人员还比较了外部力量与当地农村发展动态之间的联合机制。这些研究将使政府能够迅速和有力地指导农村发展。

1.3 评估城市和农村一体化发展的研究

选择具体的指标，以不同层面评估城市和农村一体化的发展水平，确定其空间和时间的变化和驱动因素，但其中一些指标只评估城市和农村地区在生产、生活等方面的相似性或一体化的水平，而没有考虑到农村和城市一体化的本质，因此，目前正从“流动空间”的角度对城市和农村地区在产业、资本、基础设施等方面的一体化程度进行实际测试，测试后会根据成果制定下来的发展计划^[2]。

2、城乡融合视域下城乡基础设施建设发展差异性分析

2.1 农村和城市交通基础设施的差异

根据城乡一体化愿景，可以清晰的发现我国的农村和城市的交通建设基础设施存在严重的不平衡。例如，关于公共交通的覆盖范围，交通的运营区域充分反映了人口的流动性。城市因为人口密度大、工作距离远和城市边缘地区较多，促使城市发展高度环绕的公共交通运营线路，并提供各种交通工具，包括自行车、电动车辆和自动驾驶汽车等。根据城市交通协会公布的数据，2019年有40多个城市提供了交通服务，包括77%的地铁设施，而发达经济的城市的居民乘坐火车、地铁、出租车和高铁早已成为常态^[3]。但对于村庄而言，大部分人口的流动性在很大程度上依赖于现有的资源，如长途和短期公共汽车、电动汽车和摩托车。不论是长途汽车还是短途汽车，都是有时间限制的，而在农村的夜间很少有出行载客的夜间车辆。偏远的村庄导致出租车很少经过乡村道路，使得农村人口的行动变得更加困难。与城市相比，农村运输基础设施相对落后，这是城乡一体化的主要障碍。

2.2 农村和城市通信基础设施存在差异

近年来，随着生活水平的提高，大多数村庄已经建立了因特网网络，并能在村庄使用智能网络 and 智能设备。在多数地区，通过公布城市通信基础设施计划，指出到2030年将建成城市5G网络。由于经济增长的好处，计算机、平板和移动电话等通讯设备已渗透到城市居民的工作和生活中，基础设施也不可或缺。但是对于村庄而言，由于收入不平等和消费观念不同，很少有人愿意使用智能设备进行通信或“冲浪”，而观看电视仍然是农民娱乐的主要手段。尽管近年来农村地区固定电话的使用大幅减少，但相对偏远和贫困地区在基本通信方面仍然面临困难。尽管农村地区使用移动电话等智能设备的使用大幅增加，但与城市人口相比仍然存在很大差异，农村和城市通信基础设施的不平衡对实现城市和农村地区的一体化构成了一项巨大的挑战。

2.3 城乡供水基础设施存在差异

供水设施是人民生产生活的生命线，对农村和城市地区

的发展至关重要。城市和农村地区在发展供水基础设施方面存在很大差异，很多政府在意识到这件事后，进行了积极的补救措施。例如，湖北省在“十四五展望”中明确指出，到2025年，会一直将建设农村供水设施、建立农村水质保证系统作为发展目标，并在农村地区普及，真正做到城乡供水一体化，为农村和城市地区一体化奠定基础。城市市政当局高度重视水质量标准，并通过建造配套的补充设施、高标准的操作机制和现代管理来确保自来水的的历史。但在农村地区，由于供水支持不足、支助设施不足、水利工程资金不足以及缺乏单一渠道等问题，导致居民用水一直无法得到保障，也使得城乡供水一体化无法发展，面临困难。湖北省水务局2019年发布的《水资源公报》数据显示，城市居民人均161升，农村住户人均只有94升，两者之间存在巨大差异^[4]。因此，农村和城市地区的日常用水严重不平衡，供水基础设施存在严重不平等，都严重阻碍了城乡地区的一体化。

2.4 城乡能源基础设施存在差异

能源是人民生活不可或缺的资源之一，在基础设施建设中占有一席之地。在—项关于农村和城市地区能源基础设施发展的研究中，人们注意到城乡之间依然存在巨大差距。例如，国家能源机构2019年公布的数据显示，天然气产量连续三年超过100亿方，大大推动了城市天然气管道的建设。到2019年，城市使用了天然气等清洁能源进行供暖，其覆盖率已达到75%，煤炭取暖逐渐被能源取暖所取代，估计节省的煤炭约为1亿吨。在农村地区，特别是在经济贫困地区和偏远村庄，传统作物如稻草和木柴，仍然被用于取暖。农村地区取暖的材料不仅不能有效地保持取暖，而且还会污染农村环境。虽然一些农村地区也有太阳能炉灶和沼气锅炉，但由于能源习惯和政府转型资金不足等问题，导致清洁能源的使用难以迅速增加。此外，与城市地区良好的电力来源相比，农村地区的电力能源消耗远低于城市地区的电力能源消耗，这可能会使线路老化、电力不稳定等风险对农村人民的生活更具影响。因此，农村和城市能源基础设施发展方面的差距阻碍了农村和城市之间的一体化。

2.5 城乡环保基础设施存在差异

在中国经济从“大规模”向“密集”过渡的过程中，环境污染问题比比皆是，给城乡居民的工作和日常生活带来健康风险。在中国经济发展的最初几年里，中国城市有许多工业园区，绿色基础设施也投入了更多的城市，以确保城市居民的生活质量和安全，特别是在经济增长良好、人口密度高的城市。环境部2019年发布的《大型和中型城市固体废物污染环境管理年度报告》的数据显示，城市工业固体废物的使用量高达8.6亿吨，而城市地区家庭废物的处置率占99.4%。通过实施建设“无废物城市”的试点项目，有效控制城市污染，并为发展无害环境的城市基础设施创造有利环境。随着在建设城市环境方面的大量投资，受污染严重的工业企业迁往农村地区以降低环境成本，农村污染进一步加剧。尽管国家提倡美丽的农村概念和加强乡村管理，但对农村环境基础设施的投资水平和发展水平远远落后于城市地区，这阻碍了农村和城市地区在发展进程中的融合^[5]。

3、城乡融合视域下城乡基建发展标准化的建议

3.1 资金投入力度向乡村偏移

由于地方政府的财政资金有限，领导作用不明确，农村和城市地区基础设施的发展差别很大。各级国家政府可以增加对农村融资和农村企业的投资，合理分配农村和城市地区的金融投资，并在城乡一体化的框架内实现农村和城市地区的平等发展。一方面，财政责任需要有明确的分工，根据各级政府的财政差异合理分配政府财政责任，并确保在建设农村基础设施方面明确划分任务和责任。关于经济脆弱地区的基层政府，国家应提供更多的财政帮助，并分担地方政府的基础设施建设的责任。与此同时，可以根据农村发展的特点和地理状况，采用个性化的金融管理模式；另一方面，可以为农村基础设施提供特别资金。通过加大投资建设农村基础设施，加强建设、维护和应急能力，以及通过面向村庄的投资，实施优先供资政策，以确保农村政府的财政预算充足，支持农村基础设施的发展。

3.2 高端人才配置向乡村倾斜

国家政府和各级政府可以在城乡一体化的框架内，促进对人才的认可、城乡人才的合理分配，促进城乡均衡发展。第一，应当建立以人才队伍为目标的综合和协调的城乡人才分配管理机制，同时政府应通过城乡地区之间的密切合作以及通过地方政府对人才的综合综合管理，促进农村地区的普及，使城乡之间的密切交流，促进城乡之间的资源分享，并改善农村资源的短缺；第二，可以通过改善农村人才福利、晋升、工资水平和定期体检等措施，制定基层人才的奖励措施，以吸引人才进入村庄建设；农村和城市技能之间的差距也可以通过改善基层工作人员的待遇来缩小，并通过提高技能、培养能力、培养技能、培养职业技能、晋升和在农村和城市地区提供综合医疗服务来奖励农村地区的人才。第三，定期对农村人才进行培训。通过组织基层技能培训，政府正在发展知识和业务能力，以提高农村服务的质量和数量。通过基层“生计管理”缓解农村地区人才瓶颈^[6]。与此同时，鼓励基层工作人员参加继续教育，这种教育不断激励和提升他们的专业水平。

3.3 基础建设标准向乡村推进

为了解决农村和城市基础设施标准制度目前存在的差异、缺乏农村基本标准以及农村和城市基础设施发展方面存在的巨大差距，各级政府应在农村和城市一体化的框架内积极制定农村基础设施建设标准、确定标准制度、提高覆盖面和同时发展农村和城市地区。第一，在国家城乡一体化目标的指导下，制定适合当地情况的农村基础设施标准指标，同时考虑到该区域的农村发展状况和要求；第二，以城市基础设施建设标准和基础设施部门的专业标准为基础，制定乡村标准。通过改进农村基础设施建设标准制度，实现“达到标准”的目标；第三，考虑到农村和城市地区综合基础设施建设的需要，借鉴农村试点项目的经验，并扩大农村基础设施建设标准的指标。通过制定适当的紧急方案和方案，及时调整资本标准，使其符合该国城乡地区一体化的趋势；最后，考虑到国家发布的公共政策指导文件，确定了农村基础设施

建设标准的最佳方向，并更新了乡村标准制度的指标。

3.4 同化城乡基础设施管理机制

近年来，城市一体化战略的概念是我们的本心，城市和农村融合发展是富有成果的，而且实际上，在大多数城市和农村地区，仍然存在着不可分割的管理机制问题，在适当的中央管理方面，管理农村和城市基础设施分配的传统机制，以及为阻碍农村和城市综合发展而制定的政策和条例的标准模式，都存在着很大的困难。所有人，虽然主观和客观的因素可能在短时间内难以改变，但我国长期提倡的同样重要的城市理念深深铭刻在我们的脑海中。然而，目前的情况是，在农村和城市发展之前盛行的城市和农村治理机制的划分，城市管理与所有乡村行政部门联系起来，已成为常态，造成城市和农村资源分配的不平衡，这反过来又导致城市和农村发展的基础设施发展，从而“被建设牵着鼻子走”^[7]。另一方面，农村和城市地区基础设施管理的责任不明确，城市和农村行政部门之间存在着贯穿各领域的管理问题。多方面的组织模式不仅给管理人员造成混乱，减缓了基础设施的发展，而且还由于责任不明确而阻碍了部门间的相互责任。例如，在污水管理方面，建筑部门对城市污水管理进行管理，而农村污水管理则在环境管理的监督下进行，农村厕所的污水则分配给管理委员会。为了实施管理农村和城市基础设施的单一机制，政府需要在各个方面进行变革，以促进农村基础设施的发展。

结语：

综上所述，基础设施是为人们的生产和生活提供基本条件的物质公共设施，它涉及国民经济的整体利益和长远利益，因而为了乡村更高更快的发展，也为了缩小城乡差异，吸引更多年轻人回乡发展，乡村基础设施的标准化建设必须提上日程。乡村政府应当在借鉴发展较好地区经验的同时，结合当地的地域条件等因素，以完成乡村基础设施的标准化工作。

参考文献：

- [1] 李玉恒, 黄惠倩, 王晟业. 基于乡村经济韧性的传统农区城乡融合发展路径研究——以河北省典型县域为例 [J]. 经济地理, 2021, 41(8): 7.
- [2] 温焜, 张剑萍. 乡村振兴背景下城乡融合发展机制研究 [J]. 辽宁行政学院学报, 2020(1): 4.
- [3] 刘玉成. 乡村振兴战略视域下城乡融合发展研究——以桂林为例 [J]. 中共桂林市委党校学报, 2018, 18(4): 4.
- [4] 段凯, 严慧敏. 乡村振兴战略背景下城乡融合发展分析——以商洛市为例 [J]. 辽宁农业科学, 2020(4): 3.
- [5] 曲延春. 从“二元”到“一体”：乡村振兴战略下城乡融合发展路径研究 [J]. 理论学刊, 2020(1): 8.
- [6] 魏宇婷. 乡村振兴战略下特色小镇带动城乡融合发展——以西安市为例 [J]. 经营与管理, 2021(11): 5.
- [7] 郭毅飞. 乡村振兴背景下河南省城乡融合发展体制机制研究——以巩义市为例 [J]. 现代商贸工业, 2020, 41(29): 2.