

天津市城市基础设施配套建设管理体制深化改革对策研究

孙永辉, 佟文龙, 李丹妮

天津市市政基础设施建设服务中心, 天津

收稿日期: 2024年8月29日; 录用日期: 2024年9月10日; 发布日期: 2024年10月24日

摘要

本文以人民城市理念为指引, 梳理了天津市在城市基础设施配套建设管理体制方面的改革政策及其实施情况, 总结了改革政策实施五年来, 新的工作机制、管理机制在推动城市基础设施建设等方面取得的成效。同时对近年来城市基础设施建设工作中面临的新情况、新问题也做了总结并分析了其原因。在此基础上, 结合继续深化完善改革政策的必要性, 从优化审批机制、完善资金保障等方面进行了深化改革的对策研究, 提出了相应对策建议。

关键词

人民城市理念, 城市基础设施, 建设管理体制, 深化改革

Research on Deepening Reform of Urban Infrastructure Supporting Facilities Management System in Tianjin City

Yonghui Sun, Wenlong Tong, Danni Li

Tianjin Municipal Urban Infrastructure Construction Service Center, Tianjin

Received: Aug. 29th, 2024; accepted: Sep. 10th, 2024; published: Oct. 24th, 2024

Abstract

This paper, guided by the concept of people's city, combs through the reform policies and their implementation regarding the management system of urban infrastructure supporting construction in Tianjin, summarizes the achievements made by the new working and management mechanisms in promoting urban infrastructure construction over the past five years since the implementation of

the reform policies. Meanwhile, it also summarizes the new circumstances and problems faced in urban infrastructure construction work in recent years and analyzes the causes. On this basis, considering the necessity of continuously deepening and improving the reform policies, it conducts countermeasure research on deepening the reform from aspects such as optimizing the approval mechanism and perfecting the capital guarantee and puts forward corresponding countermeasure suggestions.

Keywords

People's City Concept, Urban Infrastructure, Construction Management System, Deepen Reform

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

习近平总书记指出：“做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点”。[1]

城市基础设施建设是城市发展的重要组成部分，对于提升城市品质、促进经济发展、改善民生福祉、增强应急能力以及推动绿色发展等方面都具有重要意义。贯彻人民城市理念，必须不断健全制度、完善政策，不断提高民生保障和公共服务供给水平，让人民有更多获得感[2]。2018年底，天津市一系列城市基础设施配套建设管理体制政策文件颁布，这些改革举措相继于2019年施行，围绕着提高居民生活质量和城市运行效率，在大力推进城市基础设施体系化建设、持续增强供给和服务能力方面发挥了重要作用。同时，实际工作中一些新情况影响改革实效发挥，有必要深入总结分析改革推进过程中出现的新情况、新问题及其原因，提出完善措施，进一步将改革推向深化。

2. 天津改革实践及取得的成效

面对城市高质量发展的要求，为了营造良好的营商环境、规范政府投资行为，天津市城市基础设施配套建设管理体制进行了一系列改革，提升了配套工程建设管理工作水平。

2.1. 改革实践

2.1.1. 建设管理体制统筹化改革

2018年12月，《天津市人民政府办公厅关于城市基础设施配套收费与建设体制改革的工作意见》(津政办发[2018]71号)(以下简称《意见》)出台。《意见》明确建立市政配套基础设施用地代征制度、完善市政配套基础设施建设体制、全面取消城市基础设施配套收费。

为落实《意见》，天津市规划和自然资源局、天津市财政局、天津市发展改革委、天津市住房城乡建设委四部门联合印发《天津市土地资源整理项目城市基础设施配套建设管理暂行办法》(津规自利发[2019]318号)(以下简称《暂行办法》)。《暂行办法》按照“统筹规划、统筹开发建设、统筹实施时序、统筹资金保障”的原则，引导区域综合开发，建立“统一规划、同步整理，先基础设施建设、后熟地出让”的模式，统筹区域土地资源整理与配套基础设施建设，实现配套基础设施与地块开发同步设计、同步建设、同步投入使用。《暂行办法》明确土地资源整理项目范围内的配套建设用地由土地资源整理项目实施单位代征，土地代征费用纳入土地资源整理项目征地拆迁补偿费用，配套建设费

用纳入土地资源整理项目前期开发费用。

2.1.2. 建设管理体制法治化改革

2019年5月,国务院颁布《政府投资条例》,将政府投资纳入法治轨道,对各地、各部门按照“谁制定、谁清理”的原则,提出了全面清理不符合《政府投资条例》的部门规章、地方性法规、地方政府规章、规范性文件的要求。2019年7月,《天津市政府投资管理条例》颁布,并于同年9月施行。《天津市政府投资管理条例》以行政法规的形式明确市级职能部门在项目建设管理中的职责:市发展改革部门是市级政府投资主管部门,负责市级政府投资审批管理、计划编制和推动实施;市财政部门负责统筹市级政府投资资金,安排年度预算,办理资金拨付,对使用政府投资资金项目的财务活动实施管理和监督;市网络安全和信息化、住房城乡建设、规划和自然资源、生态环境、应急管理、审计等部门在各自职责范围内依法做好政府投资管理和监督相关工作。市政基础设施配套建设项目作为政府投资项目,从审批管理、计划编制、推动实施都以行政法规予以规范。

2.2. 改革成效

2.2.1. 建立联席会审工作机制,土地出让与配套工程建设统筹谋划

由市规划和自然资源局牵头,会同市发展改革委、市住房城乡建设委、市财政局等有关单位通过联席会审方式统筹协调配套基础设施建设。通过会审,在土地出让前确认配套基础设施建设内容、时序、资金来源等,论证项目经济可行性,并由土地储备机构先行组织实施配套基础设施建设,确保出让土地开发建设与配套设施建设同步研究、同步落实。

2.2.2. 建立配套用地代征制度,出让地块与配套用地同步征地拆迁

土地资源整理项目范围内的配套建设用地由土地资源整理项目实施单位代征,土地代征费用纳入土地资源整理项目征地拆迁补偿费用,在地块出让或划拨前同步完成相关市政配套基础设施用地的收储和整理,包括地上物拆除、树木和设施的迁移以及地下各类管线的迁改等,并完成土地权属注销工作。配套用地代征有效解决了配套工程由于资金来源及征地拆迁主体未落实等情况而滞后于开发项目建设进度的问题。

2.2.3. 全面取消城市基础设施配套收费,营造良好营商环境

2015年,王军辉等学者使用中国2001~2011年城市宗地交易数据,利用土地特征(hedonic)价格模型,考查配套费对土地交易价格的影响。他们的实证分析结果表明,城市基础设施配套费对土地交易价格有显著正的影响:城市基础设施配套费每提高1元(或1%),居民住宅用地土地交易价格平均上涨5元(或0.4%),而商业用地土地交易价格平均增加9元(或0.2%) [3]。

2019年,天津市在全市范围全面取消城市基础设施配套费,从减轻企业资金压力和提供良好的配套服务两方面打造良好的营商环境:一方面取消配套费为开发企业提供更多的资金支持,切实减轻了企业负担。另一方面,配套工程建设费用纳入土地资源整理项目前期开发费用,土地资源整理项目完成出让的同时,配套工程建设费得到落实,为开发地块建成后具备便利的基础设施条件提供了资金支持。

2.2.4. 建立分工负责管理机制,形成建设推动合力

建立了各职能部门分工明确、职责明晰的合力推动机制:市发展改革委负责配套工程的审批和资金管理,市规划资源局负责土地资源整理项目范围内道路工程建设,市住房城乡建设委负责土地资源整理项目范围外主、次干道建设,市水务局负责泵站及单独实施的供、排水管线建设,各部门形成合力,共同推动配套工程建设。

3. 当前面临的新问题

3.1. 审批时点滞后，配套工程与开发项目建设不同步

现阶段审批工作要求资金落实到位后才能申报立项审批。配套工程建设费用纳入土地资源整理项目开发前期费用，因而土地资源整理项目完成出让后，配套工程才能启动立项报批工作。相较出让地块拿地即可启动建设，配套工程立项审批时点滞后于开发项目，无法与其同步实施，为后期同步建成带来较大压力。

3.2. 分段立项审批，配套工程建成后及时投用受限

配套工程作为线性工程，其建设费用依线位分段纳入相应的土地资源整理项目，随相应的地块出让后方可分段立项。此外，未纳入土地资源整理项目范围的线位，因资金来源不同，也必须与纳入土地资源整理项目范围内的线位分段立项。

分段立项有两个弊端：一是造成资金浪费。相关测绘、规划、设计、招标、评估等建设前期工作都需要分段重复开展，增加前期工作的同时，造成了资金浪费。二是形成资源闲置。受出让时序限制，先建成配套工程线段无法单独发挥，特别是管线工程无法形成环状系统、无法投入使用。

3.3. 资金安排时点滞后，配套工程建设进度受到制约

按照《天津市政府投资管理》规定，配套工程应当完成可研审批或投资概算核定才能申请投资计划，现阶段实行的是需完成初步设计审批才具备申请条件。由于资金安排时点滞后于配套工程前期工作启动时点，可研报告、初步设计文件编制以及地勘、测绘、地籍调查、环评等前期工作须由建设单位垫资组织开展，制约了配套工程建设进度。

3.4. 资金使用缺乏统筹，配套工程建设资金闲置与短缺并存

配套工程建设资金缺乏科学统筹：土地资源整理项目配套工程建设资金刚性绑定对应段的配套工程，利用率不高；其他配套工程受政府财力所限，难以足额拨付保障。

改革五年来，市级土地资源整理项目配套资金下达三批，占仅占配套资金总额的 24%，利用率较低。而其他市政公用项目通过政府一般债解决的额度有限，资金保障压力大。

土地资源整理项目配套工程资金大比例闲置与其他市政基础设施配套工程“等米下锅”并存，土地资源整理项目范围内、外配套工程建设进度不同步，造成个别土地资源整理项目范围内配套工程建成后，面临“无路可连、无管可接”的困境，难以保障开发项目整体配套需求。

4. 进一步深化改革的必要性

4.1. 贯彻人民城市理念的必然要求

党的二十大报告中强调，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”[4]，为做好新时代超大城市工作指明了前进方向、提供了根本遵循[5]。

人民城市重要理念首先要求我们在政治层面认识到人民性是社会主义城市的根本属性。人民城市的人民性体现在城市发展、建设和治理为了人民、依靠人民、服务人民，城市让人民生活更美好，人民也让城市变得更美好[6]。城市基础设施构成了城市的生命线和支撑体系，是城市运行和发展的基础，城市基础设施的建设和管理水平直接影响到城市的运行效率、居民的生活质量以及城市的竞争力。因此，优化提升城市基础设施建设和管理体制，对于提升城市综合承载能力、推动城市治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

当前的城市基础设施配套建设管理体制从规划统筹、土地代征、分工合力等方面进行了优化，但是

在具体的审批方式、资金安排等操作层面上还存在一些制约着改革实效发挥的细节问题。一是分段审批导致配套工程建设效率偏低、建设资金浪费。城市基础设施配套多为线形工程，且涉及专业领域广，专业程序众多，时间跨度较大。分段审批的方式增加了建设前期相关工作的重复性，一方面增加了建设前期阶段工期，另一方面又造成了建设前期资金重复投入。项目整体建成投用周期的延长，又降低了项目整体效率、提高了风险防控难度。二是缺乏科学统筹的资金保障方式导致资金闲置与资金紧张并存。配套工程建设资金从根本上来看，都来源于市级财政资金；从具体的科目来看，分为财政专项资金和土地资源整理项目配套资金。两块资金分割使用，缺乏科学的统筹分配，造成改革实施前历史配套项目、其他市政配套建设项目因财政专项资金保障不足难以推进，土地资源整理项目配套资金使用率低，闲置资金长期沉淀。贯彻人民城市理念，要坚持以人为本，不断完善城市功能，提高群众生活品质[7]，必然要求尽快破解当前城市基础设施建设管理体制中存在的问题。

4.2. 提高城市建设水平的现实要求

习近平总书记指出：“城市建设必须把让人民宜居安居放在首位”[8]，“城市工作做得好不好，老百姓满意不满意、生活方便不方便，是重要评判标准”[9]。“城市不仅要有高度，更要有温度”[10]，这是习近平总书记对中国式现代化城市建设和治理提出的要求，也是新时代城市建设和治理的方向。

2019年1月1日在全市范围全面取消城市基础设施配套费，直接降低了企业的投资成本，缩短项目建设周期，据调研，近年来天津市房地产开发项目自取得开发地块使用权至项目竣工周期一般为24个月。然而上述审批机制及资金保障机制存在的问题，影响城市基础设施配套工程建设前期工作，在匹配房地产开发周期上存在较大困难，部分基础设施配套难以做到与开发项目同步开工、同步建成，不利于满足购房者入住后便利生活的需求。

为了让来津投资的企业真切感受到天津市为企业家创新发展打造最优投资环境的决心，进一步增强企业家来津投资发展的信心，切实解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，不断满足人民对美好生活的向往，亟需解决当前制约城市基础设施配套建设管理工作的难点问题，有效发挥改革举措对城市基础设施配套建设管理工作的推动作用。顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，使城市成为人民群众高品质生活的空间[2]，必然要求进一步深化完善城市基础设施配套建设管理体制改革。

5. 深化完善改革的对策建议

2024年春节前夕，习近平总书记到天津考察指导工作，并发表重要讲话，提出四个‘善作善成’重要要求，这为新征程上天津高质量发展指明了前进方向、注入了强劲动力。习近平总书记提出的“四个善作善成”重要要求，成为谱写“天津篇章”的主体设计和四梁八柱。“四个善作善成”是中国式现代化在天津发展实践中的具体运用和有机呈现，既强调“作”又强调“成”，进一步明确天津推进高质量发展的着力点[11]。

习近平总书记指出，“天津要践行人民城市理念，把保障居民安居乐业作为头等大事，逐步扩大基本公共服务供给，兜牢民生底线，让人民群众不断有新的获得感”[11]。城市基础设施建设对于改善人居环境、增强承载能力、保障城市运行、推动可持续发展具有不可替代的作用。对于当前制约城市基础设施建设中存在的问题，必须贯彻人民城市理念，用系统思维不断将改革推向深化。

5.1. 优化项目审批方式

5.1.1. 适当前移立项审批时点

优化配套工程立项审批时序。树立系统思维，城市基础设施配套项目、城市开发建设项目作为构成

城市的要素，系统推进、整体推进。将目前土地资源整理项目出让后方可启动立项工作，优化提前至出让时全面完成配套工程立项、可研、初步设计等前期审批，为配套工程与开发项目同步实施创造条件，实现配套工程建设进度适度超前于开发项目建设进度，后期逐步实现熟地出让，通过良好的城市基础设施提高城市的竞争力，发挥城市基础设施建设对促进经济发展的重要动力作用。

5.1.2. 实行配套工程整体立项

优化配套工程立项审批单元。打破既有的土地资源整理项目范围、土地资源整理项目宗地地块对完整配套工程的线位分割，破除目前建设管理机制中因政府投资具体的资金来源科目、土地资源整理项目出让时序等对城市基础设施配套工程整理立项产生的壁垒，统一按照相关规划，以完整的配套工程单体工程为立项项目单元，对配套工程单体整体立项、整体实施，避免测绘、评估等建设前期工作的重复和建设资金的浪费，避免配套工程单体工程分段立项实施而出现断头路、管线不闭环等资源闲置的情况，切实发挥好配套工程经济效益、社会效益、生态效益。

5.2. 完善资金保障机制

5.2.1. 科学统筹配套资金

优化资金使用方式，盘活存量配套资金。科学统筹纳入土地整理成本的土地资源整理项目配套资金和专项资金，打破配套资金刚性对应配套项目的使用屏障，结合土地资源整理项目开发建设时序，科学统筹配套资金使用，解决配套资金利用率不高和专项资金紧张的矛盾，以时间换空间，解决土地资源整理项目范围外配套工程“无米下锅”的难题，保障配套工程与开发项目同步实施、同步建成投用，提高居民生活质量和城市运行效率。

5.2.2. 优化资金下达时点

结合配套工程建设时序，优化建设资金下达时点，加快资金分配下达，推动配套资金及早发挥效益。将当前完成初步设计审批后方可申请下达资金，优化调整为根据配套工程各阶段进展动态调整下达投资计划，避免因资金下达时点滞后于工程建设进度而造成工程进展缓慢的情况、避免配套资金大规模闲置浪费，为配套工程顺利建成投用提供必要的资金保障。

5.2.3. 合理拓展资金来源

在财政资金中合理拓展配套工程建设资金来源，以满足城市基础设施配套工程建设的必要资金需求。

王智波博士根据亨利·乔治定理(Henry George Theorem, HGT)，证明在政府主导城市化中，农地转用增值等于城市基础建设投资支出是实现人均收入最大化的一项必要条件，在晋升竞赛激励下，地方政府通过增加基础设施投资引导城市人口集聚，当人均收入达到最大化目标时，农地转用增值等于基础设施支出，因此，土地财政是城市体系均衡中人均收入实现最大化的一项必要条件^[12]。结合王智波博士的研究成果，可以探索从土地出让收益中，研究按照合理的比例提取城市基础设施配套工程建设专项资金，专款专用，实现农地转用增值分配的帕累托最优。

5.2.4. 积极探索多元融资模式

积极探索社会资本参与城市基础设施建设渠道。统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。城市发展要善于调动各方面的积极性、主动性、创造性，集聚促进城市发展正能量。要坚持协调协同，尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力^[1]。

建立合规有效的基础设施投融资模式，比如推广综合开发模式，在一定范围内实现项目收益综合衡

量、总体算账,达到外部收益内部化的效果[13]。例如通过城市更新等方式,多种渠道筹集资金,统筹推进市政基础设施补短板、老旧片区更新改造等工作,优化城市空间布局,完善城市功能。

6. 结语

城市的核心是人,坚持以人民为中心,聚焦人民群众的需求,使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间。通过深化完善城市基础设施配套建设管理体制,加强交通基础设施的网络布局,促进市政综合管网的改造提升,补齐市政配套设施的短板,不断健全市政公用设施,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。通过深化完善城市基础设施配套建设管理体制,以期更好地统筹城市规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性,从而为城市的可持续发展提供有力支持,为城市高质量发展做出贡献。

参考文献

- [1] 习近平. 习近平著作选读(第一卷) [M]. 北京: 人民出版社, 2023: 46.
- [2] 上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 在推进中国式现代化中开创人民城市建设新局面[N]. 人民日报, 2023-12-08(09).
- [3] 王军辉, 邓博文. 城市基础设施配套费与土地价格——基于宗地交易数据的实证研究[J]. 世纪经济文汇, 2015(3): 89-103.
- [4] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[R]. 2022-10-16.
- [5] 胡文容. 践行人民城市理念发挥超大城市示范引领和辐射带动作用[N]. 人民政协报, 2024-06-24(05).
- [6] 汪仲启. 人民城市: 中国现代化城市发展之路[N]. 文汇报, 2023-06-04(06).
- [7] 闻言. 新时代做好城市工作的科学指南——学习《习近平关于城市工作论述摘编》[N]. 人民日报, 2023-05-27(06).
- [8] 习近平. 2020年11月12日习近平总书记在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/%202020-11/12/content_5560928.htm, 2020-11-12.
- [9] 习近平. 习近平总书记2021年7月21日至23日在西藏考察时的讲话[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/23/content_5626895.htm, 2021-07-23.
- [10] 习近平. 2023年11月29日习近平总书记到上海市闵行区新时代城市建设者管理者之家考察时的讲话[EB/OL]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6918294.htm?type=4, 2023-12-03.
- [11] 沈蕾. 深学深用 善作善成奋力谱写中国式现代化天津篇章[J]. 红旗文稿, 2024(8): 4-8.
- [12] 王智波. 为什么中国拥有更好的基础设施?——基于亨利·乔治定理的一个理论分析[J]. 深圳社会科学, 2019(1): 59-69.
- [13] 李泽正. 完善地方政府投融资模式[J]. 中国金融, 2024(8): 74-75.