

基于市政多专业的综合养护思考

张逸琳

[上海市政工程设计研究总院(集团)有限公司,上海市 200092]

摘要:从市政养护工作所涉及的不同专业领域入手,介绍上海市独特的城市管理模式,市政道路、园林景观、环卫以及水务行业相关养护工作的监管现状。同时,以上海市相关区域近年来实施的综合养护试点为背景,阐述多专业背景下综合养护工作中的探索与思考。

关键词:市政设施;综合养护;行业监管

中图分类号: TU99

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2022)09-0207-00

0 引言

随着经济全球化及社会需求的不断发展,城市精细化管理作为城市管理领域的重要分支,地位日益显现。2017年3月5日,习近平总书记在参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时强调,“走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子,是关系城市发展的大问题。城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理,必须适应城市发展。要持续用力、不断深化,提升社会治理能力,增强社会发展活力”。城市管理是社会建设的重大任务,也是国家治理的基础性内容,其好坏既关系到广大群众最根本的利益诉求,又关系到社会进步发展的长远目标。如何抓住城市发展与技术进步的机遇,落实城市精细化管理的脚步,提高城市公共服务的效能,向市民释放城市发展的红利,已成为当今城市管理所面临的重要议题^[1]。

近年来,跨领域、一体化的综合管理模式作为城市精细化管理的有效手段,越来越受到诸多关注。其中,针对城市化发展中不断出现的海量城市基础设施的养护,因涉及环卫、绿化、市政、水务等多个不同专业条线的具体工作,管理模式上条块分割性较强,故在具体的管理工作中逐渐显现出了效率低下、相互影响的弊端^[2]。为解决该类问题,多地在市政设施综合养护工作方面均有过相关的积极尝试。早在2015年,杭州城市管理委员会就出台过关于推进市区市政环卫一体化综合养护试点工作的指导意见,

从片区开始推广全市,践行至今成效显著。2016年,上海市闵行区的新虹街道试行区域道路和绿化养护、环卫人工作业、市容管理等一体化综合养护模式,同样取得了良好效果^[3]。

1 上海城市管理模式的改变和发展

改革开放40多年来,上海的城市建设管理经历了“以建设为主”“建管并举”“管理为重”3个阶段。20世纪80—90年代开始,为适应城市发展的节奏,提升公共行政效率,上海市政府在明确职责分工的前提下逐步向治下辖区下放事权,领域涉及市政、环卫、房建、园林等多个专业。在此过程中,市政府职能逐渐由“办”向“管”转化,管理架构也从最初的“单一市级”模式转化为后来的“市、区”两级管理,直至发展为现在的中心城区“市、区”两级政府“市、区、街道”三级管理、郊区“市、区、乡镇”三级政府三级管理共同结合的特色模式,积累了大量的城市管理实践经验^[4]。

在城市分级管理模式不断发展的同时,上海在21世纪初还开始探索推广城市的网格化管理,形成了与“两级政府、三级管理”相适应的管理体制。而后以智能化手段为抓手,在网格化的基础上,借助全市“一网统管”平台,构筑市、区、街镇、村居四级网络的管理工作机构和信息平台,基本实现了公共区域、公共事件的从发现到处置、到监管的全过程覆盖,全面提升了城市的精细化、智能化管理水平。

2 市政综合养护涉及的行业监管现状

市政综合养护涉及行业众多,考虑到不同城市、不同行业在发展水平、管理体制上均有其特殊性,因此反映到具体的监管模式和范围上差异很大。下面以

收稿日期:2022-01-14

作者简介:张逸琳(1993—),女,硕士,工程师,从事道路交通、城市运维相关工作。

上海各市政行业的主管条线为例,在系统调研的基础上,对大致情况做简单介绍。

市政道路领域,上海市道路行业的主管单位为上海市道运局。目前市道运局的监管主要遵循两级政府、两级管理的模式,监管范畴只划到各区交通委,很多街镇的设施实际上并没有纳入市级的监管。2018年起,市里部分行政区出于精简管理流程、压缩财政支出的目的,将部分原先由市级或区级进行监管的道路下放到街镇进行,该部分道路在监管上存在一定的盲区。换言之,在对全市道路的监管上,市级的监管就实际情况而言,主要还是到区管道路为止,对下放街镇的部分,监管相对比较宽松,并没有做到原则上的相对平均的全覆盖。财政上也基本遵循“费随事转”的原则进行费用切割,费用随权责的转移而转移。其中,公路板块一直是“大养护”的概念,即公路养护经常作为一个整体进行发包,不仅限于公路路基路面的常规养护,还包括公路附属绿化、公路附属排水等,可以看作是小范围综合养护的雏形。

在园林景观及环卫领域,上海市行业主管单位为上海市绿容局。其监管范围内涉及市政综合养护的项目主要为绿地养护、行道树养护及公共区域的环卫保洁。其中,绿地养护中的公园绿地往往以整体包件的形式进行多专业打包养护,同样具有一体化养护的典型特征。而环卫保洁,由于一方面涉及水域、陆域等多类工种;另一方面鉴于环卫行业本身的部分非市场化、镇属、安置等一系列典型特点,存在一定的特殊性需综合考量,故各区的监管模式具有较高的独立性,操作手势上也有所不同。

在水务领域,上海市行业主管单位为上海市水务局。其职权范围内河湖水域及排水管网的养护均可认为是市政基础设施养护的一部分。就当前情况而言,全市河道基本参照《上海市河道管理条例》进行分级管理。通常情况下,市区管的河道下放给区里管理,镇村级的河道下放给街镇管理。也存在某些行政区域由于历史原因实行特殊的“区级镇管”模式。全市水域管养工作中,管理和养护是相互分离的,管理以区级水利所为主,养护大多实施市场化。值得注意的是,河道的养护内容不仅限于河道保洁,还包括水上作业的巡查、相关设施设备的维护、河床的养护、水质监测及水闸泵站的维护。其中,近年来水域保洁的频次要求有逐年提升的趋势。考虑到泵站通常有24h的值班要求,故水闸泵站的养护一般是单

独立项发包,不包含在日常养护工作中。此外,目前上海市水务局对于河道的行业监管基本覆盖所有河道级别,在“河长制”的基础上,引入第三方考核,推行“月通报,季约谈,年考核”的工作模式,确保监管的落实。

3 市政基础设施综合养护的推进思考

3.1 愿景与初衷

总体上看,目前养护行业市场化的水平并不高。考虑到近年来市政各行业的养护经费,尤其是行政部分一直在下调,如何提升养护资金的使用效率成为资金收紧背景下的养护工作的重要方向。实施综合养护的初衷在于从源头上对养护资源进行集中管控,对养护工作进行成本归置,以适应精细化养护大趋势下的更高要求。

在近年各类养护模式的创新试点工作中,发现综合养护模式在成本优化方面拥有显著优势。综合养护模式在市政多专业的养护操作中实现了“一人多用、一机多用、一网统管”的良好局面,为包括人、材、机在内的多类养护资源的协调统筹提供了有利条件,其先进性不仅表现为重复工作量减少,设备、场地利用率提高,更为多类养护工种之间工序的合理安排提供了可能,为大市政背景下多专业的统一监管提供了数据与路径。

3.2 目标与方法

一体化是市政养护工作的一个重要方向。当前的市政养护工作主要是以专业条线人员和管理者的角度来考虑问题,未来的趋势偏向于从普通使用者的角度来考虑问题,以提升普通市民在市政养护相关工作成果中的获得感。然而,专业间的壁垒及现行的机制体制都给一体化工作的推进造成了不小的阻碍。主要存在以下几个矛盾点。

(1)节俭化和品质化。就近年的情况来看,每年市政设施养护行业的整体费用,尤其是行政经费的部分,呈现较为明显的逐年下调的趋势。但是值得注意的是,各区域对于养护水平的要求并无折扣,反而随着民众对于城市建设的更多参与及对美好生活的更高向往而不断提升。因此,需要寻求效益化最大的方式来解决资金矛盾,提升养护品质。

(2)一体化和专业化。一体化养护在操作模式上的优势是明显的,可以最大限度上实现“集中力量办大事”的特色。但是不可否认,在市政养护的各个领域内,专业性都是相对突出的。一体化养护必须搭配

足够的专业指导,妥善处理每项工作的操作尺度,不是每项工作都要统筹,也不是每个包含的板块都需要整合。要有足够规范的标准和足够清晰的边界,既不能太宏观失去意义,又不能太微观无法操作。只有把握好操作的尺度,才能发挥最大的效益。

(3)条线化和属地化。就市政设施养护工作而言,工作的具体操作往往落在街镇,而监管往往在条线。基层拥有大量包括权责对等、范畴清晰、托底工作等在内的直接诉求,需要与相应的监管标准相对应。另外,在与第三方的沟通交流上,基层的优势远比监管条线更大。因此,各专业条线上的管理要求应当尽可能与属地镇府的建管衔接起来,操作手段上可以更加丰富多元化,让行业监管更有温度、更合理的同时,也有利于营造更加和谐的营商环境。

(4)现代化和效益化。毋庸置疑,数字化、现代化是养护工作的重要推进方向,但是新兴事物的发展往往有一个循序渐进的过程。而在办法的实际操作中,操作路径的选取很多时候无奈以效果作为导向,因此牺牲了过渡和发展的潜在动力。新方法、新流程、新思路都需要一定的适应过程,必须接受刚开始的整体效益未必很好,可以考虑订立相应的扶持制度,也可以探索传统办法和数字化转型更好结合的整体方式。

3.3 监管与考核

成熟的操作模式中,操作办法需要与监管制度相互配套。在监管办法上,为了最大限度上保证监管的公平客观性,监管和考核两个部分可以适当进行交叉,如可以考虑推行类似“区里设施市里评,市里设施区里评,所有设施人民评”的交换模式。而在实际操作层面,由于当前情况下,市管市政设施实际管养的设施量总体占比较少,且分布较为零散,因而以市管市政基础设施的管养作为综合养护的对象可能存在客观困难。相较而言,街镇这一层级的基层管理机构是较为合适的切入口,不论在前期准备的机制转换还是在后期的实际工作安排上,都有较大优势,

有利于属地化扁平式管理的实现。当然,各专业内仍然需要专业条线提供相应的技术支持,如提供合适的考核标准、制定地方行业标准、主导区域性的行业规划与目标、优化行业内的指标定额等,实现专业性与综合性的相互促进与统一。

3.4 制度与保障

就目前的市政养护行业而言,涉及专业众多、主管条线纷杂、管理范围交叉是普遍存在的问题。同时,从专业内部看,从标准规范到考核方式,再到条例法规,无一不是以专业条线作为基础订立,符合专业度的要求,但已无法满足当前市政大环境下的综合管理的需要。尤其考虑到市政基础设施分级管理的现状,需要有明确的管理条例来明确各级管理机构之间的关系、权限与分工,划定相关的权利与义务范畴,有条可依才能有的放矢。

此外,要推进综合养护模式,在管理权责与工种统筹之外,还应抓牢资金这一客观指挥棒。各条线养护资金的安排与统筹是重要的遥控器,具体项目上可能会有重合,也可能会有交叉,直接关系到工作内容的实施与落地。在对市级资金进行安排时,绿化、水系、道路等各专业都有各自的既定范围。为最大限度保证养护工作的可持续性,资金来源的统筹和资金调配的方法同样需要在配套的相关管理办法中有所规定。保障制度的建立一方面便于实现养护工作中不同专业定额、费率的动态调整机制;另一方面也利于保障养护费用的主体来源,增强整体市政养护工作的稳定性和持续性。

参考文献:

- [1] 珠海横琴新区管委会综合执法局,北京大学政府管理学院.物业城市白皮书(2019年)[R].(2020-2).
- [2] 沈玉田.城市新区市政设施综合养护模式研究[J].上海公路,2021(2):155-157,170.
- [3] 杨志翔.市政公共设施综合管理一体化养护的实践与思考[J].市政设施管理,2019(2):3.
- [4] 裘颖琼.改革开放再出发!上海首创“两级政府、三级管理”建设管理新体制[N].新民晚报,2018-10-24.