

论道

人民城市人民建,战略性推进社区更新微基建

■ 诸大建 孙辉

人民城市人民建,人民城市为人民。结合上海建设卓越全球城市的目标,我们认为需要把上海社区更新微基建作为上海发展的重要战略事项进行推进。

从理论上,社区更新微基建是落实人民城市理论的重要抓手。人民城市理念包括三个方面或三个 people 的含义。一是在城市发展的目标上,要坚持以人民为中心,让人民有更多获得感,为人民创造更加幸福的美好生活,这是 for people;二是在城市发展的内容上,要聚焦人民群众的需求,合理安排生产、生活、生态空间,努力创造宜居、宜业、宜游、宜学、宜医的良好环境,这是 of people;三是在城市发展的路径上,要履行好党和政府的责任,鼓励和支持企业、群团组织、社会组织积极参与,发挥群众主体作用,这是 by people。社区是中国城市的微细胞,人民城市理念的贯彻落实需要从基层社区干起。

从实践上,社区更新微基建要与新基建和老基建三管齐下推动发展。当前投资拉动对稳定经济、促进发展有重要作用,而基建投资又是投资的“压舱石”。就上海而言,无论是疫情防控常态化还是疫情之后发展,基建投资都需要“三管齐下”:既要“铁公机”老基建(例如加强长三角城市群和都市圈的交通体系建设),又要数字化新基建(新网络、新设施、新平台、新终端),还要以上海 2035 确定的 15 分钟生活圈为中心,搞好社区更新微基建。三种基建共同发力,短期可以服务于“六保”和“六稳”,长期可以提升上海全球城市的地点质量和城市竞争力,实现 2035 城市战略规划的战略目标。

下面从人民城市三个 people 的角度,从是什么、为什么、怎么做三个方面谈谈战略性推进上海的社区更新微基建。

满足居民“最后一公里”需求的微型基础设施和公共服务体系

老基建、新基建和社区更新微基建各有侧重、互有补充。老基建主要是传统的以“铁公机”为代表的有形的基础设施体系。新基建是面向高质量发展需要,提供数字化转型、智能升级、融合创新等服务的数字基础设施体系。社区微基建是面向高品质生活需要,满足居民“最后一公里”需求的微型基础设施和公共服务体系。

从内涵看,社区更新微基建的实施主体和服务范围,既区别

于传统基建和新基建,也不同于现有的老旧小区改造;既不是由开发商主导的新建大型居住社区的基础设施服务体系,也不是政府主导的旧区改造;而是以人民城市理念为核心,对标上海 2035 规划目标,基于人文之城和 15 分钟生活圈概念,有系统性的社区更新和品质营造。

从内容看,上海 2035 城市总体规划提出的 15 分钟生活圈对微基建有指导意义。经历新冠疫情之后现在要特别强调三点:一是在疫情防控常态化下,要普遍加强社区健身、社区留观、社区医疗以及物流快递、小超市等方面的设施配套;二是区分成上班族、老人、小孩不同需求,因地制宜进行补缺;做到不同年龄层次人群的基础设施和基本服务均衡化;三是要在郊区社区加强公共服务均等化的设施建设,强化轨道交通导向的社区发展,为上海向都市圈化和城乡一体化发展提供条件和动力。

从属性看,不同的基础设施和公共服务,需要采用不同的提供模式和运营模式。微基建基于其公共性-市场性程度可以细分为三大类:一是公共性强的微基建,比如社区文化活动中心、社区卫生服务中心(站)、社区综合为老服务中心等;二是市场性强的微基建,比如邻里中心、社区 24 小时便民商业点、社区智能快递柜、智能门禁、立体停车库、智能车棚、智能充电桩等;三是社会性强的微基建,比如社区花园、弄堂客厅等。

【核心观点】

◆社区更新微基建不同于现有的老旧小区改造,而是以人民城市理念为核心,对标上海 2035 规划目标,基于人文之城和 15 分钟生活圈概念,有系统性的社区更新和品质营造。

◆如果说大基建是城市的骨架和面子,那么微基建就是城市的里子和血肉。社区微基建单体投资规模小,但其量面广,集聚起来可以形成“蚂蚁雄兵”的能量。特别是微基建多样性强,老百姓要求高,中小企业灵活性强,可以充分发挥作用。

◆社区更新微基建要形成政府主导、利益相关者积极参与的合作治理模式。要更加注重双向的沟通协商,着力形成大家的事大家商量的工作格局。要更加注重各方统筹,着力形成多资源来源的投入机制。

有利强化投资 发挥中小企业作用、有利建设韧性城市 提高生活品质

战略性推进社区更新微基建,既有助于当下的“六保”和“六稳”,也有助于实现经济、社会、环境三个系统的长远协调发展;既有助于增强城市发展的韧性,也是建设人民城市的微观基础工程。

一是有利于建设韧性城市。社区是韧性城市的细胞,发生重大疫情时,除非不得已,小范围隔离社区要比大规模封锁整个城市更有效,经济社会影响小。前提是社区要有相对完备的生活功能。上海需要对韧性城市和韧性社区的要求,平战结合规划建设一批社区微基建项目——尤其是社区医疗站点、小超市,一旦碰到重大疫情需要封小区、封片区时,可以在 15 分钟步行交通圈内,保证最基本的正常生活,避免因一小区、一片区发生疫情,导致整个城市陷入封闭状态。

二是有利于稳定经济增长。当前稳定经济增长,除了老基建和新基建的拉动之外,也需要社区微基建作贡献。相对于老基建和新基建,社区微基建单体投资规模小,但其量面广,集聚起来可以形成“蚂蚁雄兵”的能量。其中仅老旧小区改造一项,按照每平方米 1000 元的政府补助,上海老旧小区改造面积 1.4 亿平方米的存量,就可以有 1400 亿的投资拉动。与上海数字化新基建 3 年投资 2700 亿元相比,微基建的能量不小。

三是有利于发挥中小企业作

用。老基建和新基建等大基建投资慢、见效慢,往往要由大企业主导;社区微基建具有时间短、见效快的特点,可以由中小企业主导。特别是微基建多样性强,老百姓要求高,中小企业灵活性强,可以充分发挥作用。与大企业相比,中小企业的中小企业受疫情冲击的影响更大、生存更困难。如果把微基建作为战略,海量的中小企业就可以在海量的社区微基建中寻求商机,存活下去、发展起来,保住更多岗位、吸纳更多就业。

四是有益于社区生活上台阶。2020 年中国要从全面小康社会建设进入到现代化强国建设阶段,作为城市细胞的社区营造和生活质量也需要上台阶,需要加强三种类型的社区更新和生活场景改造。第一种是基础式或脱壳式改造,例如 2000 年前的老旧小区加装电梯等。第二种是补缺式改造,无论 2000 年前还是 2000 年后的住区,都要按照 15 分钟生活圈以及新冠疫情提出的要求,弥补卫生设施和健身设施方面的功能,满足日常生活和发生疫情时的安全需要;第三种是提升式改造,用智能革命和智慧城市的技术和成果提升社区品质。如果大基建是城市的骨架和面子,那么微基建就是城市的里子和血肉。两者结合可以使上海在迈向卓越的全球城市的征途中,呈现表里如一的自信和内外兼修的优雅。

需要形成主体多元化、过程协商化和项目可持续的合作生产格局

如何推进社区微基建?需要

发挥政府、社会、市民等各方力量,统筹规划、建设、管理全过程,在主体参与、议题生成、资源投入、项目持续等方面有所创新和突破。

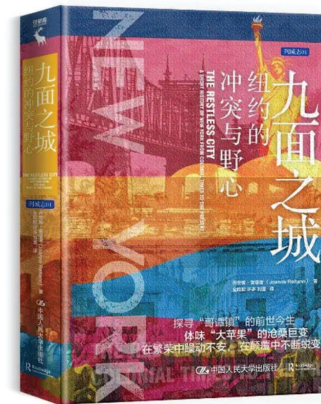
从参与主体看,现在的社区项目改造主要是政府主导的行政手段,新的社区更新微基建要形成政府主导、利益相关者积极参与的合作治理模式。在具体实践的过程中,要根据不同项目在不同公共性-市场性这一连续体中的不同位置,采用有适配性的建设和投资模式。对于公共性强的项目而言,注重政府主导的合作治理;对于市场性强的项目而言,注重企业推动的合作治理;对于社区性强的项目而言,注重居民主导的合作治理。

从议题(项目)形成看,要更加注重双向的沟通协商,着力形成大家的事大家商量的工作格局。一方面,对于主要是从上而下发起的议题(项目),要改变精英主义的思维,充分相信群众的智慧。另一方面,对于主要是从下而上发起的议题(项目),可以由街道或居委会通过传统“三会”(听证会、评议会、协调会)、小区微信群、网上 E 睦邻、小区公告栏等方式,就相关议题、方案、实施路径、后续管理等,充分听取居民意见建议,尤其是要听取老年人、低收入者、残疾人等的意见,然后与规划专家、企业合作策划,研商建设和运营的路径。

从资源来源看,要更加注重各方统筹,着力形成多资源来源的投入机制。其一,要改变对基层官员的评价机制,不仅要要看行政结果,而且要看达致这个结果的资源投入情况,否则就会形成官员拼命争取公共资源打造不可持续的“盆景”。其二,要善用市场机制配置资源,比如对于上文提到的市场属性强可收费的项目,探索社区微基建的 PPP 模式,投资方通过一定时期的运营权收回成本并获取一定的盈利。其三,要注重发挥政府投资的杠杆作用而不是替代或挤出效应,对于政府介入小区特别是涉及个体物权的安排,尽可能要求居民有一定的出资比例,既可以扩大资金来源,又可以激发居民的主体地位,减少后续管理的后遗症。

从项目可持续性看,要更加注重建设管理并举,着力形成规划-建设-管理的良性循环。社区微基建建设不可能一劳永逸,往往需要“三分建设、七分管理”,若后期的维护和运营跟不上,改造社区更新的效果也难以保持。只有将前期的规划、中间的建设期和后期的管理,系统考量、统筹谋划,才能保证项目的可持续性。

荐读



《九面之城:纽约的冲突与野心》([美]乔安妮·雷塔诺著,金旻旻、许多、刘蕾译,中国人民大学出版社,2020年4月)

本书将四个世纪的纽约历史分为九个相互联系的时代,每一个时代的纽约都是特殊的,它们拥有只属于那个时代的面孔,转瞬即逝;每一个时代的纽约又是相似的,冲突与野心就像一条暗线贯穿始终,如影随形。荷兰人与英国人为新世界的控制权而争,殖民者与印第安人为土地和资源而争,金融寡头与政治人物为城市话语权而争,正是这一系列的冲突让纽约从一个简陋的港口发展为重量级的都会,同时也铸就了这座城市的开放、多元与包容的品质。



《西法东渐:外国人与中国法的近代变革》(王健著,译林出版社,2020年3月)

本书选录了六十余篇中国近代法学作品,囊括了来华传教第一人卫三畏、执掌晚清中国海关四十八年的罗伯特·赫德、京师同文馆首任总教习丁君良、近代来华的最后一位外国法律顾问罗斯科·庞德等著名人物对中国法律问题的独到见解,是法学史上的一次重要史料汇编,力求深入清末民初的大变局时代,呈现东西方法律文明之间的冲突与交流。

锐见

所有权改革为科技成果转化注入“催化剂”

■ 刘小玲

日前,科技部等 9 部门印发了《赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案》的通知。《实施方案》是对所有权改革试点的正式肯定,也给了科研人员及单位一颗定心丸。

近年来,围绕着职务科技成果三大问题一直在被不断研究和讨论:一是使用权、处置权和收益权改革,国家、单位还是科研人员拥有三权?二是所有权归属,是全部归单位还是单位与科研人员共享?三是科技成果转化收益分配比例,到底多少比例归科研团队?此次《实施方案》则是对其中最为核心的所有权问题有了更清晰的“官宣”。

众所周知,职务科技成果是指执行研究开发机构、高等院校和企业等单位的工作任务,或者主要是利用上述单位的物质技术条件所完成的科技成果。职务科技成果的所有权归属单位,这是由《中华人民共和国专利法》第六条规定的。

对体制内的单位而言,职务科技成果又属于国有资产类型。因此,不管是科研人员自身,还是科研人员所在的单位,对科技成果转化积极性都不可能太高;加之传统的科研绩效评价,更导致了科技成果只能停留在论文、专利、样品和展品阶段,没能真正进入工业化生产阶段成为产品。

因此,科技成果转化,首先要解决动力问题、方向性问题和顾虑问题,其实就是改革如何调动人的积极性。科研人员是科技成果转化的第一主体,现实中,很多地方及科研机构为了调动“第一主体”的积极性,已经开始尝试给予科研人员职务科技成果的所有权和长期使用权,均取得了不错的试验效益。但这仍然处于试点行为和小众行为,不少地方仍然担心踩红线,特别是国有资产流失风险。

所以,《实施方案》是对所有权改革试点的正式肯定,也给了科研人员及单位一颗定心丸。纵观《实施方案》,有以下几点值得关注:第一,理念创新。正式提出了“树立科技成果转化只有转化才能真正实现创新价值,不转化是最大损失的

理念”,通过赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权实施产权激励,完善科技成果转化激励政策。

第二,审慎试点。《实施方案》提出了分领域选择 40 家高等院校和科研机构开展试点,试点期 3 年,形成可复制、可推广的经验和做法,推动完善相关法律法规和政策措施,促进科技成果转化。

第三,两种选择。对试点单位而言,单位既可以把所有职务科技成果所有权赋予成果完成人,与成果完成人成为共同所有权人;也可以赋予科研人员不低于 10 年的职务科技成果长期使用权。对科研人员而言,既可以在转化前获得职务科技成果所有权(即:先赋权后转化),也可以在转化后获得奖励现金和股权(即:先转化后奖励)。两种路径,民主协商,任君选择。

第四,充分授权。《实施方案》明确充分赋予试点单位管理科技成果自主权,探索形成符合科技成果转化规律的国有资产管理模式。单位采取哪一种形式进行科技成果转化,不再需要报主管部门、财政部门审批了。而且,如果转让给国有全资企业的,还可以免除资产评估环节;

转让给非国有全资企业的,则由单位自主决定是否进行资产评估。由此一来,也大大提高了科技成果转化效率。

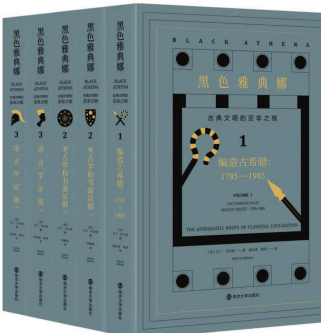
第五,尽职尽责。其实,科技成果转化作为国有资产管理,在赋权、价值评估、收益分配等环节是充满风险的,这是由科技成果作为“智力成果”属性以及技术属性所决定的。简单地说,同样一个科技成果,在不同人眼里其价值是不同的;而且,科技成果是“棒冰”不是“金砖”,金砖抱在手上会增值,棒冰放在手上要化掉的——随着时间推移和替代技术的进步,成为了“水货”。因此,《实施方案》提出了在试点单位领导人员勤勉尽职义务,严格执行决策、公示等管理制度,在没有牟取非法利益的前提下,纪检监察、审计、财政等部门要实行审慎包容监管,以是否符合中央精神和改革方向、是否有利于科技成果转化作为对科技成果转化活动的定性判断标准。

当然,有人会反问:解决了科技成果转化所有权问题,是不是就一定能促进科技成果转化呢?要解决“纸变钱”的问题,不是一个权属那么简单。科技成果转化一旦进入转移

转化环节,其本质上是一个商品。商品就存在供给和需求的问题。首先,我国广大的中小微企业要对技术创新有需求并愿意投入;其次,科技成果的质量要高,切实满足市场需求;然后再涉及到产权评估、国资管理问题、专业化的技术转移机构建设、科研绩效考核评估等问题。事实上,不管是高校还是科研院所,很多科研人员在政策未改革之前已经悄然地对有市场价值的科技成果进行转移转化了,从科学家变成企业家的,从科研人员变成亿万富翁的也大有人在。因此,归根到底,提高科技成果的市场认可价值才是根本!在当前,如果政策和制度上又能对科技成果转化创造更为有利的条件,也是政府提升创新治理能力的一种体现。

综上,我们希望,《实施方案》能起到“催化剂”、“定心丸”的作用,助力我国科技成果转化效率进一步提升,鼓励广大科研人员把论文写在祖国大地上,把科技成果应用在实现现代化的伟大事业中!

(作者为上海科学院规划研究处副研究员)



《黑色雅典娜:古典文明的亚非之根(全三卷)》([英]马丁·贝尔纳,冯金福译,南京大学出版社/三辉图书,2020年1月)

古典文明的古典性在哪里?在这部极为大胆的学术著作中,马丁·贝尔纳挑战了我们关于这个问题的思考的全部基础。他认为,古典文明的深厚根源在于亚非语文化;但自 18 世纪以来,主要由于种族主义的原因,这些亚非语影响被系统地忽视、否认或压制了。流行的观点是,希腊文明是来自北方、充满活力的说印欧语的族群或雅利安人征服高度发展但势力薄弱的土著居民的结果。但贝尔纳论证,古典时期的希腊人根本不知道这一“雅利安模式”。他们并不认为他们的政治制度、科学、哲学或宗教是原创的,而认为它们源自东方,尤其是埃及。