

# 城乡融合发展中市政工程管理体制创新路径探析

李冠良

440183\*\*\*\*\*0730

**摘要:**城乡融合发展是国家推进新型城镇化与乡村振兴战略协同的核心战略,市政工程作为连接城市与乡村的基础设施纽带,其管理体制的适应性直接影响要素流动效率与公共服务均等化水平。当前我国城乡市政工程管理体制仍存在一些问题,难以满足城乡融合背景下基础设施互联互通、服务共建共享的需求。本文立足城乡融合发展的现实需求,系统剖析市政工程管理体制的现实困境,从多个维度构建创新路径,旨在推动管理体制向一体化、协同化、高效化转型,希望能够为城乡融合高质量发展带来一定的参考价值。

**关键词:**城乡融合;市政工程;管理体制;创新路径;协同发展

**DOI:** 10.64216/3080-1508.25.11.095

## 引言

近年来,国家层面相继出台《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》《“十四五”新型城镇化实施方案》等政策文件,明确提出“统筹城乡基础设施建设”“推动市政公用设施向城郊村和规模较大中心镇延伸”。在此背景下,探索市政工程管理体制创新,不仅是提升城乡基础设施服务效能的现实需要,更是落实国家战略部署、推动城乡关系重构的关键举措。本文基于公共管理理论与城乡发展实践,聚焦管理体制层面的制度障碍,提出系统性创新路径,以期为城乡融合背景下的市政工程管理改革提供参考。

## 1 城乡融合发展中市政工程管理体制的现实审视

### 1.1 城乡二元分割的管理体制惯性尚未根本破除

我国市政工程管理长期沿袭计划经济时期的城乡分治模式,形成了“城市政府主导、乡村集体负责”的双轨制格局。城市市政工程纳入政府公共财政保障体系,实行专业化、标准化管理;而乡村地区则多依赖村集体投入与上级专项补助,管理方式粗放且缺乏稳定资金渠道。这种二元结构导致城乡市政工程在规划编制、建设时序、管护标准上呈现显著差异:城市规划侧重高密度开发与功能集聚,乡村规划则因缺乏系统性引导陷入“碎片化”建设;城市管网建设与维护遵循严格技术规范,乡村地区则普遍存在“重建设轻管护”“设施老化失修”等问题。即使在城乡结合部,也常因管理主体交叉(如街道办、乡镇政府、园区管委会多头管理)出现责任推诿、监管真空,严重影响设施运行效率。

### 1.2 权责配置与事权划分存在结构性失衡

现行市政工程管理权责体系呈现“纵向层级过多、横向部门交叉”的特征。在中央与地方层面,虽明确“省级统筹、市县负责、乡镇落实”的原则,但具体事权划分仍不够清晰——省级部门侧重政策制定与宏观指导,市县承担具体实施责任,乡镇则因财力薄弱难以有效履职。在部门协同方面,住建、交通、水利、生态环境等部门分别负责不同领域市政工程,缺乏统一的协调机制,导致“各自为政”现象突出。例如,城市道路建设与地下管线铺设分属不同部门管理,易出现重复开挖、管线冲突等问题;农村污水处理设施建设涉及环保、农业、水利等多部门,因职责边界模糊常导致项目落地困难。此外,城乡融合区域的“飞地经济”“跨行政区合作”等项目,更因缺乏跨区域权责划分机制,面临“谁建设、谁管理、谁受益”的争议。

### 1.3 城乡技术标准与管理规范存在显著落差

技术标准不统一是制约城乡市政工程协同发展的核心瓶颈之一。长期以来,城市市政工程技术标准由国家或行业标准主导,注重安全性、耐久性与集约化利用;乡村地区则因建设条件复杂、资金投入有限,多采用简化标准甚至“因地制宜”的非规范做法。

### 1.4 多元主体协同治理机制尚未有效建立

传统市政工程管理体制以政府为单一管理主体,市场与社会力量参与度低。在城市地区,尽管引入PPP模式、特许经营等市场化手段,但仍存在“重准入、轻监管”问题,社会资本参与范围有限;在乡村地区,政府包揽式管理导致村集体与村民责任意识淡薄,“政府干、

群众看”的现象普遍存在。随着城乡融合深化，市政工程服务对象的多元化（如城市居民、进城务工人员、返乡创业者、农村居民等）对管理主体的协同能力提出更高要求。然而，当前公众参与机制不健全，村民代表大会、社区议事会等平台作用发挥有限，难以形成“共建共治共享”的治理格局。此外，行业协会、专业机构在技术标准制定、人员培训、绩效评估等方面的支撑作用未得到充分发挥，导致管理决策科学性不足。

## 2 城乡融合发展中市政工程管理体制的创新逻辑

### 2.1 以系统思维打破城乡二元结构壁垒

城乡融合发展要求市政工程管理从“分割对立”转向“系统协同”。需立足城乡整体空间布局，将市政工程视为一个有机整体，统筹考虑城市功能疏解与乡村品质提升需求。一方面，推动规划理念转变，从“城市优先”转向“城乡一体”，在国土空间规划中明确城乡市政设施的“一张图”布局，避免重复建设与资源浪费；另一方面，建立跨部门、跨层级的协调机制，通过联席会议、联合审批等方式整合分散的管理职能，形成“目标同向、行动同步”的工作合力。例如，在城乡结合部基础设施改造中，可将城市道路延伸与农村道路硬化、公交线路覆盖与物流网点建设统筹规划，实现设施网络的有机衔接<sup>[2]</sup>。

### 2.2 以权责对等原则重构管理主体关系

权责清晰是管理体制高效运行的前提。需依据“事权与支出责任相匹配”原则，科学划分中央、省、市、县、乡五级政府的事权范围：中央政府负责制定全国性技术标准、重大政策与转移支付；省级政府承担区域协调与跨区域项目统筹；市县两级政府作为责任主体，负责具体实施与日常监管；乡镇政府则重点做好群众动员、矛盾调解与末端管护。同时，明确部门职责分工，建立“牵头部门抓总、配合部门协同”的责任清单，避免职能交叉与推诿扯皮。对于城乡融合区域，可探索“飞地管理委员会”等新型治理机构，赋予其跨区域规划、建设、管理的综合权限，破解行政壁垒约束。

### 2.3 以标准化建设推动管理服务同质化

技术标准统一是实现城乡市政工程协同管理的基础。需在充分调研城乡差异的基础上，构建“底线标准+弹性调整”的技术规范体系：一方面，制定城乡通用

的基础性标准，确保基本服务质量；另一方面，针对乡村地区人口密度低、地形复杂等特点，允许在技术参数、建设成本上设置合理浮动区间，避免“一刀切”导致的资源浪费。例如，在农村供水工程中，可推广“模块化净水设备”“小型分布式污水处理装置”等适宜技术，既满足环保要求，又降低建设运营成本。此外，加强标准宣贯与培训，通过现场指导、示范项目建设等方式，提升基层管理人员与技术人员的标准执行能力。

### 2.4 以多元共治激发社会力量参与活力

多元主体协同是提升管理效能的重要途径。需构建“政府主导、市场运作、社会参与”的治理格局：政府重点履行规划制定、标准监管、财政保障等职能；通过特许经营、政府购买服务等方式，引导社会资本参与经营性市政项目；鼓励村集体、合作社、乡贤等参与非经营性设施管护，通过“以工代赈”“积分奖励”等机制激发村民参与热情。同时，健全公众参与渠道，通过听证会、网络问政、民意调查等方式吸纳群众意见，将公众满意度纳入绩效评价核心指标。

## 3 城乡融合发展中市政工程管理体制的创新路径

### 3.1 优化顶层设计，构建城乡一体化的规划管理体系

规划是管理的龙头，需以城乡融合发展为目标重构规划体系。一是推进“多规合一”，将市政工程专项规划与国土空间规划、产业发展规划、生态环境保护规划深度融合，确保基础设施布局与城乡功能定位相匹配。二是建立“分级分类”规划编制机制：国家级规划侧重战略布局与重大工程指引，省级规划突出区域协调与资源整合，市县规划细化项目落地与实施时序，乡镇规划注重村民意愿与本地特色。三是强化规划刚性约束，建立“规划—建设—验收—管护”全流程闭环管理机制，杜绝随意变更规划、违规建设等行为。四是加强城乡规划的动态评估与调整，每五年开展一次实施效果评估，根据城乡发展实际及时优化规划内容。

### 3.2 明晰权责边界，建立分层级协同的责任落实机制

权责清晰是避免管理缺位与越位的关键。一是制定《城乡市政工程管理条例》，以法律形式明确各级政府、部门的职责分工与事权范围，特别对跨区域、跨部门的

模糊地带进行界定。二是推行“清单制”管理，编制“权力清单、责任清单、负面清单”，明确各级主体的“可为”与“不可为”事项。例如，市级政府负责跨区域调水工程、主干管网建设，县级政府负责县域内支线管网与终端设施，乡镇政府负责村内道路、小型水利设施管护。三是建立“双向考核”机制，上级政府对下级政府的规划执行情况、资金使用效率进行考核，同时将群众满意度、企业参与度纳入考核指标体系，形成“自上而下”与“自下而上”相结合的监督压力。四是完善财政转移支付制度，加大对欠发达地区、乡村地区的倾斜力度，通过“以奖代补”“先建后补”等方式激励地方政府主动履职<sup>[3]</sup>。

### 3.3 创新治理模式，构建多元主体参与的协同管理格局

多元共治需突破政府单一主体局限。一是培育市场主体参与能力，通过政策优惠、金融支持等方式吸引社会资本进入市政工程领域，重点鼓励其在垃圾资源化利用、智慧停车、新能源充电桩等新兴领域投资运营。二是激活社会组织活力，支持行业协会制定团体标准、开展技能培训，引导志愿者团队参与设施巡查、环保宣传等工作。三是深化村民自治实践，在村级层面成立“基础设施管护协会”，由村民选举产生理事会，负责村内道路、路灯、公厕等设施的日常维护，政府给予适当经费补贴与技术指导。四是搭建数字化协同平台，整合政府部门、企业、社会组织、公众的数据资源，实现项目信息共享、进度实时跟踪、问题快速处置。例如，通过“市政工程管理APP”让村民在线报修设施故障、查询服务信息，提升响应效率。

### 3.4 强化技术赋能，打造智慧高效的运营管理平台

数字化转型是提升管理效能的重要抓手。一是建设“城乡市政工程智慧管理平台”，集成GIS地理信息系统、BIM建筑信息模型、物联网感知设备等先进技术，实现对设施运行状态、能耗水平、故障预警的实时监控。例如，通过在供水管网安装智能传感器，实时监测水压、流量、水质数据，自动识别漏损点并派单维修。二是推广应用智能化装备，在垃圾处理环节引入无人清扫车、

智能分拣机器人，在排水系统部署管道机器人巡检，降低人工成本与作业风险。三是建立大数据分析模型，通过对历史数据的挖掘分析，预测设施老化趋势、优化维护周期、提高资源配置效率<sup>[4]</sup>。

### 3.5 完善监督评价，建立全周期绩效导向的管理机制

监督评价是确保管理目标实现的重要手段。一是构建“全过程”绩效评价体系，将规划合理性、建设质量、运营效率、群众满意度等指标纳入评价范畴，采用定量与定性相结合的方法进行综合评价。二是引入第三方评估机构，定期对市政工程项目进行独立审计与绩效评估，结果向社会公开并接受监督。三是建立“奖惩分明”的激励机制，对绩效评价优秀的地区给予资金奖励、项目优先审批等支持；对连续两年不合格的严肃问责，约谈相关负责人并限期整改。四是畅通公众监督渠道，通过热线电话、网络平台、媒体曝光等方式收集群众意见，对反映强烈的问题挂牌督办、限时解决。五是强化结果运用，将绩效评价结果与地方政府政绩考核、干部选拔任用挂钩，形成“干好干坏不一样”的鲜明导向。

## 4 结语

城乡融合发展背景下，市政工程管理体制创新是一项系统工程，需以打破城乡二元结构为核心，通过顶层设计优化、权责体系重构、标准规范统一、多元主体协同、技术赋能升级、监督评价完善等路径，推动管理体制向一体化、精细化、智能化转型。这一过程不仅需要政府主动变革，更需要市场、社会、公众的广泛参与，形成“上下联动、内外协同”的改革合力。

## 参考文献

- [1] 城乡融合背景下市政工程一体化管理体制创新研究[J]. 工程管理学报, 2024, 38(2): 56-61.
- [2] 要素市场化视角下城乡市政工程管理体制变革路径探析[J]. 城市发展研究, 2023, 30(7): 89-95.
- [3] PPP模式赋能城乡融合市政工程管理的体制创新与实践[J]. 建筑经济, 2024, 45(5): 43-48.
- [4] 数字化转型下城乡市政工程协同管理体制创新路径[J]. 中国市政工程, 2024(3): 112-116.