

绩效评价视角下市政工程管理规范化路径研究

黎志坚

445381*****6011

摘要：市政工程作为城市运行的“生命线”，其管理规范化水平直接关系公共服务质量与城市可持续发展能力。当前，市政工程管理面临碎片化、效率低、责任传导不畅等问题，绩效评价作为连接管理目标与结果的量化工具，为破解这些痛点提供了关键路径。本文结合新公共管理、全面质量管理等理论，系统分析市政工程的现状与问题，从绩效评价的全周期覆盖、多元主体参与、结果深度应用等维度，提出管理规范化路径，并配套制度、组织、技术与文化保障措施。研究表明，以绩效评价为抓手，可推动市政工程管理水平的提升。

关键词：绩效评价；市政工程；管理规范化；路径设计；公共服务

DOI：10.64216/3104-9664.25.01.032

引言

市政工程涵盖道路、桥梁、地下管网、城市公园等基础设施，是城市功能的核心载体。随着我国城市化率的不断突破，市政工程的规模持续扩大，但传统管理模式逐渐暴露短板，从而引发安全隐患、运营维护滞后增加长期成本。

绩效评价作为一种以目标为导向的管理工具，通过对管理全周期的量化评估，能精准识别漏洞、引导资源优化配置。2022 年，住建部《关于推进市政公用事业高质量发展的指导意见》明确提出“建立市政工程全生命周期绩效评价体系”。在此背景下，从绩效评价视角探索市政工程管理规范化路径，成为提升城市治理能力的重要课题。

1 核心概念界定与理论基础

1.1 核心概念解析

1.1.1 绩效评价

市政工程管理中的绩效评价，是指以“公共服务质量”为核心，对工程前期规划、施工建设、运营维护全周期的管理行为与结果，进行量化评估与定性分析的过程。其不仅关注“是否按时完工”“投资是否超支”等显性指标，更重视“公众满意度”“长期运营成本”等隐性价值，是对管理效能的系统性诊断。

1.1.2 市政工程管理规范化

市政工程管理规范化，是指通过制定统一的标准、流程与制度，将管理行为纳入可预期、可复制的轨道。其核心是“消除随意性”——从规划立项到运营维护，每个环节都有明确的权责边界、操作标准与考核要求，

确保管理活动始终围绕“提升公共服务质量”展开。

1.2 理论支撑

1.2.1 新公共管理理论

新公共管理理论主张“将企业化管理经验引入公共部门”，强调“以结果为导向”“顾客需求至上”。这一理论为市政工程管理引入绩效评价提供了底层逻辑：市政工程本质是“向市民提供的公共服务”，其管理需以“市民满意度”为核心，通过绩效评价倒逼管理优化。

1.2.2 全面质量管理理论

全面质量管理（TQM）强调“全员参与、全过程控制、全要素管理”。市政工程涉及规划、设计、施工、监理、运营等多个主体，TQM 理论为绩效评价的“全周期覆盖”提供了支撑——管理规范化需贯穿工程全生命周期，而非仅关注施工阶段。

1.2.3 利益相关者理论

利益相关者理论认为，组织管理需平衡所有利益相关者的诉求。市政工程的利益相关者包括政府（公共利益代表）、施工单位（成本与进度诉求）、市民（使用体验）、企业（配套设施需求）。绩效评价需纳入各主体的声音，确保管理决策的公平性与有效性。

2 市政工程管理现状与绩效评价应用困境

2.1 市政工程的现实图景

2.1.1 分工明确但协同不足的管理模式

当前，市政工程多采用“条块分割”管理模式：规划部门负责前期立项，建设部门主导施工，城管部门承担运营维护。这种模式虽避免了权责重叠，但也造成“信息孤岛”——规划部门的调整未及时传递给施工方，导

致工程返工；运营部门的需求未被前期规划考虑，导致后期维护成本高企^[1]。

2.1.2 重结果轻过程的管理流程

多数城市市政工程管理聚焦“竣工验收”与“投资结算”，对前期规划的合理性、施工中的安全隐患缺乏有效管控。

2.2 绩效评价的应用现状与问题

2.2.1 评价实践的碎片化

部分城市已开展市政工程绩效评价，但多为“事后诸葛亮”：仅评价工程质量与投资回报，忽视前期规划与运营阶段；评价指标以“投资完成率”“工期履约率”等定量指标为主，缺乏“公众满意度”“长期运营成本”等定性指标。

2.2.2 评价主体的单一性

当前，绩效评价多由政府建设部门或监理单位主导，公众、第三方机构参与度极低。例如，某城市公园工程的绩效评价仅由建设局内部完成，未征求市民对公园设施实用性的意见，导致评价结果与实际需求脱节^[2]。

2.2.3 结果应用的虚化

多数城市未将绩效评价结果与责任追究、资源分配挂钩。例如，某施工单位因质量不达标被评为“不合格”，但仍能参与后续项目投标；某部门因规划失误导致工程返工，却未影响年度考核。这种“评价与奖惩脱节”的现象，让绩效评价沦为“形式主义”。

3 绩效评价视角下管理规范化的问题诊断

3.1 绩效指标体系：重结果轻过程，缺乏针对性

现有指标体系多关注“工程竣工后的结果”，如“质量合格率”“投资回报率”，但对“前期规划的衔接度”“施工中的安全管理”等过程指标关注不足。同时，指标设计未体现项目差异——道路工程与管网工程的管理重点不同，但现有指标多为通用型，无法精准反映项目特点。

3.2 评价主体：内部主导，公众参与不足

政府内部评价易受“政绩观”影响，倾向于“报喜不报忧”；公众作为市政工程的直接使用者，其意见未被充分纳入评价，导致评价结果脱离实际。第三方机构的专业能力也参差不齐，部分机构受利益驱动，评价结果缺乏客观性。

3.3 结果应用：激励约束缺失，反馈机制不完善

绩效评价结果未与部门或个人的考核、奖惩挂钩，管理主体缺乏提升绩效的动力；评价结果也未及时反馈

给责任方，无法分析问题根源并改进。例如，某工程因材料质量问题导致质量评分低，但未反馈给采购部门，下次仍可能采购不合格材料。

3.4 过程管控：标准化缺失，信息化支撑不足

市政工程管理缺乏统一的标准流程，不同项目的管理方式差异大——有的项目未进行技术交底，导致施工错误；有的项目未进行中间验收，导致质量问题积累。同时，多数城市未建立统一的管理信息系统，数据分散在不同部门，无法实现实时监控与共享^[3]。

4 绩效评价视角下管理规范化的路径设计

4.1 构建全周期绩效指标体系：覆盖“前-中-后”三阶段

4.1.1 前期规划阶段

聚焦“科学性”与“衔接度”指标包括：①规划与城市总体规划的衔接度（如道路走向是否匹配城市发展方向）；②可行性研究的深度（如交通流量预测的误差率 $\leq 5\%$ ）；③资金到位率（财政资金与自筹资金的比例符合预算要求）。这些指标确保规划“接地气”，避免后期频繁调整。

4.1.2 施工建设阶段

紧盯“进度、质量、安全”指标包括：①进度偏差率（实际进度与计划进度的差异 $\leq 10\%$ ）；②质量合格率（混凝土强度达标率 $\geq 98\%$ 、管道渗漏率 $\leq 0.1\%$ ）；③安全管理（事故率 ≤ 0.01 次/百万工时）；④成本控制（预算超支率 $\leq 5\%$ ）。这些指标监控施工全过程，确保工程按计划、按标准推进。

4.1.3 运营维护阶段

关注“服务效果”与“长期成本”指标包括：①维护及时率（管网堵塞响应时间 ≤ 2 小时、路灯故障修复时间 ≤ 24 小时）；②设施完好率（道路平整度达标率 $\geq 95\%$ 、公园设施完好率 $\geq 98\%$ ）；③公众满意度（通过问卷调查，满意度 $\geq 85\%$ ）；④长期运营成本（单位长度道路维护成本逐年下降 $\geq 3\%$ ）。这些指标确保运营阶段“管得好、可持续”^[2]。

4.2 建立多元主体评价机制：政府、公众、第三方协同

4.2.1 政府部门：主导合规性与政策执行评价

政府部门负责评价项目的政策执行情况（如是否符合环保要求）、资金使用合规性（如是否存在挪用现象）、权责履行情况（如是否按时完成审批）。

4.2.2 公众：参与使用体验与满意度评价

通过线上平台（如政务 APP）、线下问卷等方式，收集市民对市政工程的使用感受。例如，针对道路工程，可询问“是否经常拥堵”“路面是否平整”；针对公园工程，可询问“设施是否实用”“环境是否舒适”。公众评价结果占比不低于 30%，确保管理“以人民为中心”。

4.2.3 第三方机构：提供专业客观的技术评价

引入具备工程管理、统计学资质的第三方机构，对项目的成本核算、质量检测、环境影响进行评价。政府对第三方的资质、评价过程、结果进行监管，建立“准入-考核-退出”机制，确保评价的客观性。

4.3 强化绩效结果应用：从“评价”到“改进”的闭环

4.3.1 完善激励约束机制

将绩效评价结果与部门或个人的考核挂钩：①对评价优秀的部门，给予资金奖励或政策倾斜；②对评价不合格的部门，扣减下一年度预算，并约谈主要负责人；③对施工单位，将评价结果纳入信用体系——得分高的企业可优先获得项目，得分低的限制投标资格。4.3.2 建立“反馈-改进”机制

评价结果及时反馈给责任方，要求其在 15 个工作日内提交整改方案。例如，若某工程进度偏差率高，需分析是施工组织问题还是材料供应问题，针对性调整施工计划或更换供应商；若某工程公众满意度低，需优化设施设计（如增加公园座椅、改善道路照明）。

4.4 优化过程管控：标准化流程与信息化支撑

4.4.1 制定统一的管理流程标准

出台《市政工程管理流程规范》，明确前期规划、施工、运营的各个环节的操作要求：①前期规划需进行“公众参与听证”，确保规划符合市民需求；②施工前必须进行“技术交底”，明确质量标准与安全要求；③中间验收需由建设、施工、监理、运营四方签字确认；④运营阶段需定期进行“设施体检”，提前排查隐患。

4.4.2 推进信息化管理平台建设

建立“市政工程全生命周期管理信息系统”，整合规划、建设、运营的数据：①通过 GIS 系统展示工程位置与周边环境，辅助规划决策；②通过物联网传感器监测道路沉降、管道渗漏等数据，实时预警安全隐患；③通过大数据分析预测维护需求，实现“精准维护”。信息系统的建设，让管理从“经验判断”转向“数据支撑”^[3]。

4.5 加强绩效评价能力建设

4.5.1 开展分层培训

对政府工作人员，培训绩效评价的理念、指标设计与结果应用；对第三方评价人员，培训工程技术知识与评价方法；对公众，通过宣传活动提升其对绩效评价的参与意识。

4.5.2 建立绩效评价数据库

收集历年市政工程绩效评价数据，建立数据库，通过大数据分析识别管理中的共性问题。例如，若多个道路工程因“规划衔接度低”导致返工，可在后续项目中强化规划的“多部门联审”环节。

5 市政工程管理规范化的保障措施

5.1 制度保障：完善法规体系

出台《市政工程绩效评价管理办法》，明确绩效评价的法律地位、主体、指标、流程与应用；修订《市政管理条例》，将绩效评价纳入管理流程，确保“有法可依”^[4]。

5.2 组织保障：成立专门评价机构

成立“市政工程绩效评价委员会”，成员包括政府官员、专家、公众代表，负责统筹协调评价工作：制定评价计划、组织评价实施、审核评价结果、推动结果应用。委员会下设办公室，负责日常运营。

5.3 人才保障：培养专业评价队伍

高校开设“市政工程绩效评价”相关专业，培养兼具工程管理与统计学知识的复合型人才；引进具有丰富经验的外部专家，充实评价队伍；建立“绩效评价师”职业资格认证制度，提升从业人员的专业水平。

6 结论

综上所述，市政工程管理规范化是一项系统工程，绩效评价是破解管理痛点的关键抓手。本文从绩效评价的全周期覆盖、多元主体参与、结果深度应用等维度，提出了管理规范化的路径，并配套制度、组织、技术与文化保障措施。

参考文献

- [1] 杨毅. 大数据视角下市政道路工程绩效评价体系探讨[J]. 城市道桥与防洪, 2021(7): 229-231.
- [2] 汪健. 市政道路工程管理的绩效评价研究[J]. 居业, 2020(4): 158-160.
- [3] 胡政. 市政工程施工项目管理的标准化路径研究[J]. 工程技术, 2024(12): 256-259.
- [4] 沈辉. 城市基础设施建设项目绩效评价指标完善研究[J]. 价值工程, 2016(20): 232-236.