

# 乡村振兴背景下乡村建设管理优化路径研究

张 瑜

上海市乡村振兴研究中心, 上海 200001

**摘 要:** 随着乡村振兴战略的有序推进, 乡村区域内的建筑营造与基础设施工程规模稳步增长。通过分析当前乡村建设管理的主要特点与实际操作中的核心诉求, 分析建筑标准、管理理念、监管配置、参与主体、技术手段等方面的问题, 提出能够适应乡村差异化建设管理的优化策略与可持续实施路径。

**关键词:** 乡村振兴; 乡村建设; 工程管理

DOI: 10.64649/yh.shfzykjc.issn3078-8994.202607020

## 0 引言

乡村建设活动作为乡村振兴战略实施过程中的关键环节, 涵盖了农村住宅更新改造、村级公共服务设施建设、人居环境优化改善提升、道路交通网络完善、给排水设施配套以及村庄绿化景观等多方面内容, 是当前改善农村生产生活条件、激发乡村经济社会发展活力的重要物质基础。与城市地区的建设活动不同, 乡村建设的单项工程量普遍较小、空间分布也较为分散、施工期间要素保障条件有限、参与建设的主体类型多样、本地居民的介入程度较深, 不同区域自然地理条件与人文环境的差异较大。各地乡村建设管理逐步从粗放走向规范, 但建设实施与后续管理维护之间的失衡问题仍较为突出, 部分地区的乡村建设项目管理情况在建设标准执行、施工过程质量控制、安全隐患排查整治、财政资金使用效率和乡土建筑风貌保护传承等方面参差不齐。

## 1 乡村建设管理的主要特点与核心诉求

### 1.1 主要特点

一是项目分布零散化特征突出。乡村地区的大量建设项目随散落居民点的分布而零散分布, 单户或联户住宅改造、村级道路硬化、小型农田水利设施修建及村民活动广场建设等项目较多, 此类项目单体投资额度低、占地规模小, 难以进行集中统一的施工组织与进度协调。二是施工力量主要依赖本地人力资源。多数小型工程由当地技术工人承担, 他们接受系统专业培训的机会有限, 在施工工艺的规范性、安全操作规程的重视度以及质量标准的一致性方面存在不足。三是项目建设需求因地域而异。不同地区地形地貌、气候特征、资源禀赋与产业结构差异较大, 加上各地村民的民俗传统与生活习惯存在差异, 对建筑物外观风格、空间功能配置及配套设施类别的需求不同, 统一的建设标准或实施方案难以兼顾实际需要。四是

工程设施长期运营面临不确定性。乡村公益性项目建设资金主要依赖财政投入, 项目建成后维护资金缺乏稳定来源, 管护责任主体的界定不够清晰, 导致建设易, 运营难。

### 1.2 核心诉求

一是建设过程的安全性 with 建筑实体的可靠性诉求。无论是村民自住房屋、村内公共建筑还是道路桥梁等基础设施, 结构安全与施工过程安全与城市一样有着高标准需求, 尤其是地震台风多发地区。二是建筑风貌的地域文化表达诉求。乡村地区经历了自下而上的历史演进过程, 不同历史地域范围的乡村形成了独特的建筑风貌特征, 新时期的建设活动应避免对城市建筑样式的简单模仿, 注重从当地传统建筑语言中汲取元素, 确保在色彩、材质、体量与空间组织上与周边自然环境和人文环境相协调。三是投资效益最大化的诉求。乡村地区建设资金总体有限, 更通过精细化的造价管理与施工组织优化, 确保每一笔投入都能产生相应的经济社会效益。四是后续建成设施长效运转的诉求。乡村地区人口密度较低, 各类乡村建筑建设完成后的日常维护、定期检修与更新等工作必须纳入统一管理框架, 才能提高使用效率。

## 2 当前乡村建设管理面临的突出问题

### 2.1 建设标准与乡村实际需求脱节

一是城市化规划标准 (如建筑间距 1:1.5 系数、住宅限高 24 米等) 主要面向城市地区的大中型项目建设, 难以适应乡村密集肌理与存量更新需求, 导致审批效率低下、村民纠纷频发。二是传统技术标准存在“重管控轻引导”“强刚性弱弹性”的弊端, 难以满足民宿、文创等新业态发展需求。据统计, 2020-2023 年长三角地区乡村建设行政诉讼案件中, 42% 源于规划标准适用性问题。这种标准适用层面的错位削弱了标准本身的权威性, 也难以以为建设工程质量提供有效保障。同时部分地区的乡村建设

标准在不同地区之间的统一协调性不足,弹性管理方面存在欠缺,尤其是传统乡土风貌建筑的修缮方面难以一概而论进行推广借鉴。

## 2.2 全生命周期管理理念关注不够

习近平总书记强调“要把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”,为构建现代化城乡治理体制机制提供了根本遵循。当前多数乡村建设工程的管理主要集中于施工阶段,对于“规划—建设—管理—运营”全链条治理体系认识不足,对项目前期的可行性论证、方案设计优化、项目竣工后的运营维护等环节关注不够、投入不足,没有形成覆盖工程全部生命周期的闭环管理链条。多级两级城市管理部门上下不对口、部门间职责不清晰、管理边界较模糊等问题。主要体现在:规划设计人员普遍缺少对服务人口规模、使用频率、功能需求的准确测算,设计方案粗糙,与村民实际需求存在偏差。施工方缺少系统的进度计划与质量控制手段,工序衔接不够合理,材料进场验收把关不严。竣工验收时项目存在简化程序、降低标准的现象,对于隐蔽工程等关键部位的检查缺乏有效手段。而项目交付后由于缺少明确的维护责任主体与稳定的经费渠道,许多设施在出现小型损毁后得不到及时修复,逐渐发展为结构性损坏,最终废弃造成浪费。

## 2.3 质量安全监管力量配置不足

多数地区区县建设行政主管部门的专业监管人员编制有限,实际操作种人手不足,很难对乡村地区大量零星工程实施有效覆盖。乡镇一级的工程管理力量更为薄弱,多数乡镇没有配备具有工程建设专业背景的专职管理人员。欠发达地区乡村大量的小型自建住宅与附属设施在开工前未履行完整的审批备案程序,实际施工中部分项目由不具备相应资质的施工队伍承担,乡村工匠群体虽然具有丰富的实际操作经验,但对于现代工程管理中的施工组织设计、材料检验检测、安全风险辨识等方法 and 工具了解有限,违规作业行为难以及时发现和纠正,带来监管隐患较大。

## 2.4 参与主体协同水平有待提高

乡村建设中,农民、村庄集体、基层政府、企业及社会组织等多元主体之间通过平等协商,构建起以政府为主导,多元主体参与的合作机制。由于多元主体利益的多样性、信息不对称、权责不清以及参与治理的能力差异,村民在项目决策与过程监督中的参与渠道不够通畅,各方职责边界模糊等原因,不同区域乡村建设主体专业能力与协同方式也就存在较大差异,导致各参与主体合作中出现了村集体组织缺位和

能力不足并存,社会组织缺位与能力不足并存等问题。

## 2.5 数字技术手段应用滞后

在数字技术迅猛发展的今天,数字化浪潮席卷各行各业,乡村建设也迎来新的发展契机。智慧乡村作为乡村振兴战略的重要内容,是推进乡村数字化转型,提升国家治理能力与发展水平的重要举措。当前建筑信息模型、大数据分析、物联网感知等数字化技术手段在城市建筑工程管理领域应用广泛,但在乡村建设管理中的渗透率不高。数字化管理手段存在着基础设施薄弱、人才匮乏、数据安全等诸多问题,需要相关部门采取加强基础设施建设、人才培养与引进、数据安全保障及拓宽资金投入渠道等措施。

# 3 乡村建设管理优化路径

## 3.1 建立多维标准体系

以国家通用技术规范为底线、以地方补充性标准为支撑,构建“分类管控+刚性底线+弹性空间”的现代治理标准体系,在坚守安全、生态、文化保护底线的基础上,以“底线管控+弹性引导”为核心原则,兼顾技术理性与社会需求,通过差异化标准破解城市化标准与乡村复杂性的适配难题。制定精简适用的强制性条文,编制具有地方特色的建设技术导则,制定建筑高度控制、外立面色彩搭配、屋面形式、传统材料运用等引导性指标,明确涉及结构安全与环境保护等核心事项,在技术标准中嵌入弹性适应机制。

## 3.2 构建闭环管理机制

一是厘清职责清单。针对多级管理部门上下不对口、部门间职责不清晰、管理边界较模糊等问题,强化市级统筹指导,压实镇乡主体责任,明确部门职责清单,完善管理统筹协调机制。推动管理力量、权限和资源向基层下沉,充分发挥村集体组织的积极作用。二是完善问题闭环处置机制。拓展管理问题发现渠道,完善立体巡查、多维收集、常态研判工作体系,构建全天候管理指挥协调机制,强化对地基基础、主体结构、防水工程等关键部位检查检测,形成问题“及时发现、快速响应、高效处置、全面反馈”的全流程闭环。三是健全共建共享和公众参与机制。聚焦农民日常生活中的所需所盼,推进各类公共服务设施共享,广泛收集民意,提升建设管理与需求的契合度。

## 3.3 强化基层监管效能

适当增加区县工程质量监督机构的人员编制与经费保障,定期组织对乡镇管理人员的专

业技术培训,建立熟悉乡村工程特点、掌握基本检测技能的专业监管队伍。在监管方式上推行分类管理制度,对于投资规模较大、结构形式复杂的公共建筑,实行严格的施工图审查与质量监督程序;对于小型工程采取备案管理与随机抽查相结合的方式,在确保基本安全底线的前提下合理降低行政成本。同时加快推进审批服务便民化改革,为村民自建住房提供标准图集免费选用、技术咨询等服务,以服务引导代替简单管控。

### 3.4 推动数字管理应用

建设智能监管数字平台,在规划设计阶段及时整理所需的各种数据信息,建设三维立体模型,对比分析不同方案,及时发现可能的风险和技术问题,分析项目复杂性,保证乡村振兴建设项目设计方案质量。建立视频监测系统,在施工监测过程中,整理和分析,预测施工中的重点和难点,不断调整施工方案,同时便于施工单位及时了解施工进度、施工质量,对施

工质量动态评估和监测,对施工周围土壤、空气等污染情况进行监测,保证施工过程绿色安全。对于历史建筑建立虚拟镜像,支持日照、通风、排水等性能模拟,辅助制定更直观的保护与利用方案。适当加大数字化技术应用的资金投入标准,降低数字化技术的应用标准,提高数字化技术在乡村振兴建设项目中的应用力度。

## 4 结论与展望

乡村建设是推进乡村全面振兴的重要内容,与农民生产生活息息相关。未来乡村建设管理体系也需持续迭代升级,更加突出绿色低碳、文化传承、智慧管理与长效运营的发展方向,瞄准党的二十大提出的“农村基本具备现代生活条件”目标,深入推进乡村建设行动,提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度。

### 参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.乡村建设行动实施方案[Z].2022.
- [2] 陈祥翔.现代治理体系下的乡村建筑规划管理标准研究——以宁波市为例[C]//中国城市规划学会,沈阳市人民政府.迈向中国式现代化:规划的价值与作为——2025中国城市规划年会论文集(11 城乡治理与政策研究).2025:42-50.
- [3] 侯军岐.农村基础设施建设与运行管理研究综述[J].北京农学院学报,2014,29(2)70-73.
- [4] 张毓祥.美丽乡村建设中民居改造项目管理模式优化研究[J].中华民居,2026,19(3)72-74.
- [5] 费盛忠.关于优化江宁区美丽乡村示范区基础设施建设及管理的几点思考[J].改革与开放,2015,(21)43-45.
- [6] 吴晓虹.南安市乡村自建房管理优化研究[D].华侨大学,2021.
- [7] 李腾,陈志东.BIM技术在智慧乡村建设中的运用及展望[J].华中建筑,2017,35(11)17-20.
- [8] 沈芳,袁丹娜,俞兰.智慧乡村背景下数字化管理模式创新与实践[J].农业科技创新,2025,(20)9-11.
- [9] 吴浩东.数字化技术在乡村振兴建设工程中的应用[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(2)211-213.

**作者简介:**张瑜(1990.07—),女,汉族,河南西平人,博士,中级工程师,研究方向为乡村建设与发展。