

“两手发力”对水利工程监管推动作用的探究

李林娜,王剑南,刘淑萍

(山东省水利工程建设质量与安全中心,山东 济南 250100)

【摘要】水利工程建设质量与安全监督管理是水行政主管部门的重要职责,对于保障工程建设质量和安全、减少事故和伤害意义重大。在工程建设领域市场化改革进程不断深化的背景下,习近平总书记“两手发力”的治水思路对强化水利工程建设质量与安全监督管理工作提供了根本遵循。推动水行政主管部门引入多元市场主体参与水利工程建设质量安全监督工作,并基于协同治理理论框架,构建“政府主导、市场运作、社会参与、多元共治”的水利工程建设质量安全监督工作新机制。

【关键词】水利工程;监督管理;政府监管;市场机制

【中图分类号】F426.91

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2025)-02-0004-03

Research on the Promoting Effect of "Joint Efforts" on the Supervision Innovation of Water Projects

LI Linna, WANG Jiannan, LIU Shuping

(Quality and Safety Center for Water Resources Engineering of Shandong Province, Jinan, Shandong 250100, China)

Abstract: Supervision and management of water project construction quality and safety is an important responsibility of the water authority, which is of great significance for ensuring the quality and safety of project construction and reducing accidents and injuries. Under the background of deepening the market-oriented reform process in the field of engineering sector, the water management concept of "joint efforts" from President Xi, provides a fundamental basis for strengthening the supervision and management of water engineering quality and safety. Promote the water authority to introduce multiple market entities to participate in the supervision of water project quality and safety, and build a new supervision mechanism of "government-led, market operation, social participation, and multiple co-improvement" based on the theoretical framework of collaborative governance.

Key words: Water project; Supervision and management; Government regulation; Market mechanism

“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,为新时代治水指明了前进方向、提供了根本遵循。但是水利工程项目往往具有规模大、环境条件复杂、高难度施工和高危险性作业项目多以及场地多点分散且呈暴露式难以封闭施工等特点,施工安全风险长期居高不下^[1]。同时,水利工程建设归属行业管理,政府负有对水利工程建设质量与安全实行监督和管理的职责,为适应全面加强水利基础设施建设投融资以及施工质量安全和运营等监督管理需求,必须要着力推进“两手发力”,充分发挥政府“有形之手”和市场“无形之手”的作用。文章提出构建“政府

主导、市场运作、社会参与、多元共治”的水利工程建设质量安全监督工作新机制,以期提升水利工程建设质量安全监督管理水平、保障工程建设质量和施工安全。

1 实践指向

一方面,根据水利项目的功能和作用水利工程可以划分为公益性项目、经营性项目、准公益性项目3类,既提供水资源、水电等物质产品,又提供防洪、生态、文化等服务产品,具有公共产品

收稿日期:2024-10-21

作者简介:李林娜(1988—),女,工程师

的非竞争性、非排他性特征。根据基本建设程序规定,水利工程在立项、可研、招投标、建设施工等阶段性工作多、时间跨度长、涉及市场主体众多,具有覆盖面广、产业链条长、创造就业机会多等特点,是政府扩大内需战略的重要领域。近年来,水利领域供给侧结构性改革不断深化,水利投融资体制机制改革加快推进,水利工程建设责任主体的多元化日益凸显;而以代建制等为代表的新型承发包模式项目则引入了项目管理公司和更为复杂的责任主体关系^[2]。必然需要建设统一开放、竞争有序的市场体系,建立公平开放透明的市场规则,激励项目参建主体提高建设施工质量和效率。

另一方面,水利工程规模大,施工场地多且分散,高难度施工和高危险性作业项目多,风险管控场景多变,安全管理难度大^[3]。从事故灾害治理的角度看,质量安全事故具有典型的负外部性特征,水利项目建设一旦出现安全事故或者建设质量问题,不仅直接威胁施工作业人员的生命安全,也可能导致堤坝决堤、洪涝灾害等严重威胁周边区域乃至更大范围内公众的生命安全,政府的监督管理不可或缺。

因此,习近平总书记“两手发力”治水思路为联合政府和市场同向发力、协同推进工程建设质量安全提升提供了理论指引和实践指向,是新时期提升水安全保障能力、确保人民生命财产安全和经济社会大局稳定的根本保障。

2 现状及存在问题

随着市场经济改革的不断深化和水利工程建设领域“三项制度”改革,“政府—市场”二元作用机制逐步明确,水利工程建设质量安全监督管理也从政府一元监管逐步发展成政府监督管理和项目法人自我管理的二元管理格局。

2.1 政府职能作用发挥

近年来各级水行政主管部门统筹综合监督、专业监督、专项监督、日常监督,建立风险查找、研判、预警、防范、处置、责任等水利安全生产风险管控“六项机制”,狠抓水利安全生产,强化工程质量监督,统筹水利监督检查,有效防范化解风险,初步建立起全面覆盖、上下贯通的水利行业监督体系^[4],实现了水利监督的重点多点突破。

但同时,由于相关管理体制机制的相对不健全,目前水利行业在认识定位、职责体系、持续开展、能力建设等方面还存在着薄弱之处,不利于发挥政府作用,具体表现为:一是有关法律法规、技术标准尚未健全,现有规制实施范围不清、职责边界不明,技术标准更新不及时、可操作性不佳^[5];二是监督体制机制尚不顺,职责划分不够清晰,机构设置不统一,未形成监督合力,且监督人员奖惩机制不健全,问责多,奖励少;三是工程建设质量安全监督工作泛监督检查化,检查效果不佳、成果运用不足,且各级水利部门担心监管拖累工程进度,在施工进度和质量、安全关系处理上不够果断,导致参建单位的主动安全性不足,主体责任虚化;四是监督保障水平不高,人员经费缩减、监督队伍不稳定、信息化建设不足等情况普遍存在。

2.2 市场机制作用发挥

水利行业引入市场机制以来,重大水利工程建设经历了工程指挥部模式、业主责任制、项目法人责任制、代建制等一系列演化。市场机制引入的突出表现是引入了竞争机制,通过招投标,一些工程不仅有效降低了合同价,还借助承包商先进的项目管理经验缩短了工期。而且政府通过劳动竞赛等激励手段的运用,充分调动了参建单位的积极性、主动性,进而实现了工程建设效率的提升和政府投资绩效的改善。但是由于重大水利工程的公益性,工程建设组织仍由政府方主导、以行政思维推进,且工程建设项目法人多由政府和水行政主管部门临时组建或指定,并不是真正意义上的市场主体。随着近年来水利建设投资呈现短时间的爆发性增长,市场机制作用发挥方面也暴露出一些短板弱项,市场自律氛围及约束机制尚未形成,恶性竞争、挂靠资质等情况时有发生,市场专业技术力量供给不足、人员不到岗等供求关系失衡问题凸显^[6]。

3 工作机制建设

在习近平总书记“两手发力”的理论指导下,分析界定水利建设领域多元治理主体及其参与工程建设质量安全监管的方式,并基于协同治理的理论框架,构建水利工程建设质量安全协同治理机制。

3.1 协同治理相关主体界定

传统的水利工程建设涉及政府部门、监督机构、项目法人、设计方、咨询方、监理方、施工方、供应商、运营方、用水方等多方利益主体。随着“放管服”、水利投融资等改革机制的深化,水利智能建造、数字孪生水利工程建设迅猛发展,以及社会公众、媒体参与国家治理意愿不断增强、渠道不断增多,推动了多元利益主体进入水利建设市场,汇集形成了水利工程建设领域的多元治理主体。

一是水行政主管部门及其委托的监督机构。水利工程的公益性、准公益性特征以及质量安全事故的特殊性和复杂性,决定了工程建设管理必须长期依靠水行政主管部门及其委托的监督机构,全面履行战略、规划、标准、政策、监督、服务等政府职能,围绕工程建设质量、安全、进度等目标任务,管好、管严、管到位。

二是项目参建单位。对于水利工程项目来说,由于投融资改革还在进行时,目前大中型水利工程项目法人往往仍由水行政主管部门所属事业单位选派人员组建,大多数施工、监理等项目参建单位实行多级管理,现场项目管理部作为各方派驻现场的临时管理机构并不是具有独立法人资格的生产经营单位,且多由项目参建单位中层及以下人员组建,人员频繁变更、兼任、能力不足等情况不同程度存在。在科层制的管理体系下,来自水行政主管部门所属事业单位领导层级或参建单位集团公司中层以上领导对工程建设质量安全的重视程度、绩效考核等措施往往比政府频繁监督检查更有效。

三是金融机构。在政府加快水利投融资结构调整、投融资方式创新的过程中,银行、信托等金融机构正在通过项目融资、盘活资产等方式,积极配合水行政主管部门完善多元化投融资体系建设,同时金融机构也能通过限制、拒绝信贷申请来约束水利建设市场主体质量安全违规行为。

四是保险机构和第三方风险咨询评估等服务机构。近年来水利系统正着力通过推行安全生产责任险的方式,将保险机构的风险管理职能引入水利工程建设安全监督管理,以及通过开展地区风险评估、风险诊断等事前风险防范手段,引入第三方风险咨询评估等服务机构参与工程建

设质量安全监管。

五是行业协会以及社会公众、媒体平台等社会监督力量。行业协会则可以通过行业自律、协调作用引导、约束市场主体的质量安全管理行为。水利工程建设征地、移民以及工程建设施工事故风险的外溢特性,推动社会公众、媒体平台通过舆论监督参与水利工程建设监管。

3.2 协同治理机制构建方式

在协同治理的理论框架下,分析多元行动主体参与水利工程建设质量安全的行爲路径,构建以政府为主导,市场主体、社会监督参与的水利工程建设质量与安全协同治理机制,如图1所示。

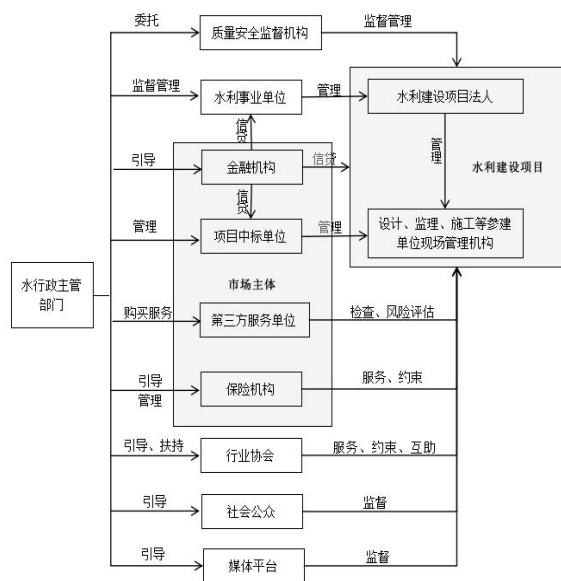


图1 政府主导下的水利工程建设质量安全协同治理机制示意图

在协同治理机制中,水行政主管部门发挥主导作用,通过委托监督机构开展质量安全监督管理,或者通过向第三方服务单位购买服务的方式对水利建设项目质量安全开展监督检查、风险评估等。同时引导金融机构、保险机构、行业协会、社会监督力量共同参与工程建设质量安全监督管理。

参考文献

- [1] 苟开海.总承包模式下水电工程业主安全监督策略分析[J].人民长江,2018,49(24).
- [2] 余春勇,赵礼,张可.水利工程质量监督执法一体化与协同治理研究[J].人民长江,2022,53(3):50-54.
- [3] 杜受富,余时芬.水利工程安全第三方监督管理模式初探[J].人民长江,2017,48(18).
- [4] 卜素,李青.论安全生产责任制监管模式的困境与重塑[J].中国安全科学学报,2021,31(11):18-25.

(责任编辑 崔亚男)