

县级水利工程质量监督工作现状分析与探索

谢丰育

桃江县水利工程质量安全监督站

摘要：水利工程项目有着至关重要的作用和地位，直接关系到当地经济水平和民生水平，因此社会各界都充分关注水利工程建设的质量效果。在这样的背景下就要不断提高质量监督水平，无论是工程的设计环节还是验收环节都不能有任何忽视，严格把控项目质量，为水利行业的发展添砖加瓦，工程的监督管理也是保障工程质量的关键措施之一。本文以益阳市水利工程建设项目质量监督为研究案例，从工作职责、工程质量监督工作流程主要内容，对水利工程质量监督工作有一点的大致把握，最后针对质量监督工作面临问题，提出解决办法。希望对于相关的工作人员提供参考与借鉴的作用。

关键词：县级地区；水利工程；质量监督；工作现状

一、引言

20世纪末开始政府工程质量监督在我国开始实施，并且成了工程建设项目质量管理的重要部分，2000年1月10日国务院第25次常委会议通过了我国第一部《建设工程质量管理条例》，同年1月30日国务院279号令发布实施。笔者所在的桃江县于2012年正式成立桃江县水利工程质量安全监督站，为全额事业编制单位，定编制5人，至今实际在岗一直为3人。本文主要以桃江县的质量

监督工作为标本，对县级水利工作质量监督的现状进行分析与研究。

二、工作职责

益阳市水务局印发《关于进一步明确我市水利工程建设质量监督事权划分的意见》的通知（益水发〔2017〕62号）中明确县级水行政主管部门的水利工程建设质量监督责任为：

（一）贯彻执行国家有关工程建设质量法律法规和强制性标准、国务院水行政主管部门有关水利工程质量的规章制度和行业技术标准以及省、市水行政主管部门有关水利工程质量的政策规定。

（二）按照国家法律法规和国务院水行政主管部门以及省、市水行政主管部门有关水利工程质量的规章制度，结合本地区实际，制度质量监督的具体办法。

（三）归口管理辖区内水利工程建设质量监督工作，组织对辖区内有关水利工程建设质量的法律法规和技术标准执行情况的监督检查。

（四）督促辖区内本级监督事权范围外的水利工程项目申报上级水行政主管部门监督管理。

（五）组织对本辖区分级管理范围内的水利工程项目实

表1 益阳市水利工程项目质量监督分级管理划分表

序号	工程类别责任部门	省水行政主管部门	市水行政主管部门	区县（市）水行政主管部门
1	直管工程	省人民省水利厅及其直属单位组建项目法人的水利工程	市人民政府、市水务局及其直属单位、高新区组建项目法人的水利工程	
2	堤防工程	防洪标准100年一遇及以上的新建堤防工程（不含达标、加固）	防洪标准100年一遇及以上的非新建堤防工程（含单项穿堤建筑物工程）	防洪标准100年一遇以下的堤防工程
3	水库工程	大型水库工程；土石坝坝高70m以上的中型水库工程，混凝土坝、浆砌石坝坝高100m以上的中型水库工程和新建中型水库工程	坝高70m以下的土石坝以及坝高100m以下的混凝土或浆砌石坝非新建中型水库工程；新建小型水库工程（不含除险加固、扩容）	非新建小型水库工程
4	水闸工程	新建大型水闸工程（不含除险加固、改造）	非新建大型水库工程；新建中型水库工程（不含除险加固、改造）	非新建中型水库工程；过闸流量100m ³ /s以下的小型水库工程
5	水电工程	装机容量5000KW及以上的新建大、中型水电站工程（不含更新改造）	大、中型水电站更新改造工程；装机容量5000KW及以上的小型水电站工程	装机容量5000KW以下的小型水电站工程
6	泵站工程	装机流量50m ³ /s及以上或装机功率10000KW及以上的新建大型泵站工程（不含更新改造）	大型泵站更新改造工程；装机流量10m ³ /s及以上或装机功率1000KW及以上的中型泵站工程	装机流量10m ³ /s以下或装机功率1000KW以下的小型泵站工程
7	灌区工程		使用市级及以上财政资金且单个项目总投资1000万元及以上的灌区工程，投资200万元及以上的渡槽工程	市级监督以外的灌区工程、渡槽工程
8	水土保持工程		使用市级及以上财政资金且单个项目总投资1000万元及以上的水土保持工程（含小流域治理工程）	市级监督以外的水土保持工程（含小流域治理工程）
9	村镇供水（饮水安全）工程		使用市级及以上财政资金且供水规模1000m ³ /d及以上的村镇集中供水工程（不包括管网改、扩建工程）	市级监督以外的村镇供水工程
10	农田水利工程		使用市级及以上财政资金且单个项目总投资1000万元及以上的农田水利工程；中央财政小型农田水利重点县建设工程（民办公助等未按基本建设程序实施的除外）	市级监督以外的农田水利工程
11	中小河流（山洪沟）治理工程		使用市级及以上财政资金且单个项目总投资1000万元及以上的中小河流（山洪沟）治理工程	市级监督以外的中小河流（山洪沟）治理工程
12	涉水工程		市级水行政主管部门确定需要进行质量监督的涉水工程项目	项目所在地水行政主管部门确定需要进行质量监督的涉水工程项目

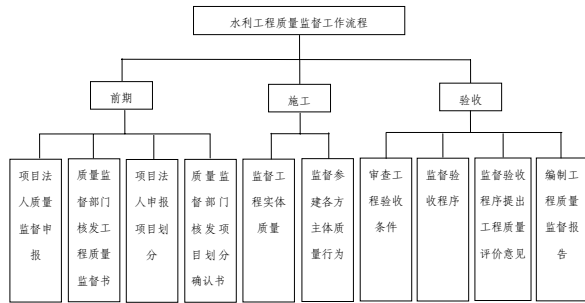
施监督管理。

附表：益阳市水利工程项目质量监督分级管理划分表

中共桃江县委办公室、桃江县人民政府办公室关于印发《桃江县水利局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知（桃办〔2019〕50号）明确：桃江县水利工程质量安全监督站为桃江县水利局所属正股级公益一类事业单位，主要职责是指导监督全县水利行业安全生产，负责局系统安全生产监管工作；巡视施工现场、工程建设各方主体的质量行为及工程实体质量，核查参建人员资格；监督工程竣工验收；组织或参与水利行业安全生产事故与水利建设工程施工质量的调查处理。

二、目前工程质量监督工作流程和主要内容

(一) 工作流程



工程质量监督工作流程示意图

(二) 主要内容

2.2.1 前期

(1) 项目法人（或建设单位）在工程开工前携带以下资料至相应水利工程质量监督机构办理质量监督申报手续。

- ① 水利水电工程质量监督申报表；
- ② 工程项目建设审批文件、初步设计审批文件；
- ③ 经批准的工程设计文件及概算、经审查的主要施工图纸；
- ④ 项目法人（或建设单位）与监理、设计、施工单位签订的合同复印件；
- ⑤ 建设、监理、设计、施工等单位的基本情况和工程质量管理体系组织情况等资料（含资质等级、营业执照、相关人员资质等复印件）；
- ⑥ 建设、监理、设计、施工等参建单位的项目负责人质量终身责任承诺书；
- ⑦ 工程安责险、工伤险等保险相关资料。

(2) 工程开工前，项目法人（或建设单位）组织设计、监理、施工等单位按照水利水电工程的有关规定和要求对工程进行项目划分，并将项目划分报质量监督机构进行审查。

(3) 质量监督站对项目法人（或建设单位）提交的申请和相关资料进行核对、验证和审查，签发工程质量监督书。

(4) 质量监督站对项目法人（或建设单位）提交的项目划分进行审定，签发工程项目划分确认书。如不合格则退回，补充资料重新申请。

2.2.2 施工中

- (1) 检查施工过程中参建各方人员的到位与履职情况；
- (2) 检查工程的原材料、中间产品、施工机械、施工工艺、质量体系等的实体质量与实施运行情况；
- (3) 重要隐蔽工程验收、分部工程验收；
- (4) 质量问题调查与处理。

2.2.3 竣工验收

- (1) 工程外观质量评定；
- (2) 工程资料审查；
- (3) 工程等级核验；
- (4) 编写质量评定报告；
- (5) 竣工验收。

三、目前工程质量监督工作存在的主要问题

(一) 体制方面

目前水利行业仍存在政企不分的情况，一方面水利工程的项目法人、设计、监理、甚至施工等参建方和质量监督站往往都属于水利系统的内部事业、企业单位。存在有共同的上级甚至是上上级的直属单位的情况，就桃江县来说，县级层面目前没有水利的设计与监理单位，工程设计与监理单位往往来自市、省级单位；另一个方面，就桃江县、益阳市的项目法人的组成情况来看，大部分为同级的水利局内部部门，有些就是以前的指挥部换个名字，还有些是上级高配的指挥部。项目法人，对工程的资金拨付，工程量认定、质量安全，施工进度等进行全方位的管理。在这种情况下，县级的质量监督站在权威性、执行力上等方面就大打折扣。

(二) 自身能力

水利工程质量监督是一项专业性、技术性很强的工作，在具备工程技术业务知识的同时，还需熟练掌握工程的有关法律、法规和技术质量标准。目前桃江县水利工程质量安全监督站在岗三人，其中站长一人，大专文化，工程师职称，从事水利工程相关工作年限21年，监督员两人，一人中专文化，一人为高中文化退役军人，职称均为助理工程师，从事两人从事水利工程相关工作年限均未超过5年。以桃江县目前正在施工阶段的桃江县城市防洪工程PPP项目与桃江县沾溪二期治理工程两个工程的主要技术人员的职称和从事相应工作年限两个方面来看，施工、监理、设计均优于质量监督站人员。图表如下。

表2 桃江县城市防洪工程PPP项目主要技术人员职称表

部门	岗位	职称	从事相应工作年限
质监站	站长	工程师	21年
	监督员	助工	5年
	监督员	助工	1年
项目法人	项目负责人	工程师	18年
	技术负责人	高工	25年
牛潭河垸监理单位	总监	高工	15年
	监理工程师	工程师	10年
花果山垸监理单位	总监	高工	29年
	监理工程师	工程师	17年
城关垸监理单位	总监	高工	32年
	监理工程师	工程师	4年
设计单位	设总	高工	16年
	现场负责人	工程师	8年
施工单位	项目负责人	高工（建造师）	21年
	技术负责人	高工	26年

另外，质量监督站的工作实质是政府行为，是独立于参建各方的主体行为以外的监督方，在工程实施的过程中，参建各方如果出现质量方面的争议，矛盾和纠纷，质量监督站就需要起到一个调解、仲裁、处理的作用。这个就需要质量监督员具有较高的专业技术水平、掌握相关法律法规的同时还需具有一定的组织协调能力。

就当前桃江县质量监督站的人员技术架构来看，文化基础弱，从事专业年限时间短，是提升水利工程质量监督水平的一个薄弱点。

(三) 社会定位

表3 桃江县沾溪二期治理工程主要技术人员职称表

部门	岗位	职称	从事相应工作年限
质监站	站长	工程师	21年
	监督员	助工	5年
	监督员	助工	1年
项目法人	项目负责人	助工	12年
	技术负责人	工程师	12年
监理单位	总监	高工	18年
	监理工程师	高工	32年
设计单位	设总	高工	15年
	现场负责人	工程师	10年
施工单位	项目负责人	工程师(建造师)	13年
	技术负责人	工程师	15年

水利工程建设项目的工程质量必须经过质量监督部门的质量核定才能通过验收和交付使用。“谁签字，谁负责”，“谁审批，谁负责”，质量监督部门从代表政府对工程进行质量监督的监管机构变成了工程质量的责任者。现实中，某个工程质量方面出现了质量问题，舆情与追责往往直指属于政府监督的质量监督站，在质量问题的处理上，对参建方往往以经济处罚为主，而对监管机构的处罚则以党纪、政纪为主，对监管机构的追责过多、过重，对直接参与工程的建设主体责任方处罚方式过于单一，且“伤及筋骨”的不多，市场经济中产品制造者对产品直接负责的规律发生了错位。

社会对工程的质量监督作用和地位也存在误解，不少人分不清质监与监理的区别，出现“质监就是监理”“有质监还要监理做啥”，甚至出现过“实行监理的工程可以不实行质监”的提法。还有些分不清质量监督和质量检测的区别，也有把政府对工程实行质量监督和建设、监理对工程的质量管理甚至施工单位的内部监督混为一谈。

(四) 执法力度

桃江县水利工程质量安全监督站成立以来，对在监督工程中发现的质量问题处理方式一般以口头警告、书面整改、通报批评，约谈负责人几种方式为主。并且经济处罚往往由业主根据质监部门的要求按照合同再去对施工方进行处罚，震慑力与权威性依赖业主的配合，由质监部门依据国家的相关法律法规直接对责任方进行经济处罚的只有一例，这种情况的形成存在体制的原因，更多是自身能力的原因，执法力度的不够是水利质量监督部门目前急需解决的问题。

四、质量监督工作面临问题的解决办法探索

(一) 准确定位质量监督工作

八十年代改革之初“政企分开”的说法就一直在提，国家也出台了一系列的政策文件，十八大后启动的机构改革将进一步理清行政、事业、企业的混淆。但是目前来看，在短时期内彻底改变政企不分的现状还有很长的路要走，就县级质监部门来说，主要应把思路集中在质量监督的定位上。

一是质量监督工作的性质是代表政府，是一种政府的执法，是监督者。监理、设计等是受业主的委托的一种市场行为，是工程质量的管理者，同时也是被监督者。质量监督站的权威性大。

二是质量监督工作的职责是施工前期的审批与许可。施工过程的质量监督，和最后的竣工验收核备监督，这些都是根据国家的法律法规确定，是固定的，长期的。不同于参建方是由合同确定，是可变的。

三是质量监督工作的依据和目的是依据国家与相关部门的法律、政策法规以及强制性技术标准等来实现工程的质量结果满足安全与使用功能的目的，参建各方除遵守国家的相关行政法规

外，依据的主要是设计文本和相关合同，目的是实现合同约定的目标。

四是质量监督工作的主要手段是运用行政手段，不同于法人、监理、设计、施工等参建方进行质量管理的主要手段是经济手段。

五是质量监督部门不是工程的参建方，是监督方。

只有准确定位质量监督工作，准确区分各方的区别和性质，紧紧依托国家的法律法规，在体制层面才能迎接各种挑战，提升质量监督工作的权威性和执行力。

(二) 切实加强自身能力建设

面临当前基层质量监督站人员专业自身能力上的短板，基层的质量监督管理工作应从以下几个方面进行改进，首先应把好人员配备的第一关，质监人员的特殊性要求不仅要有扎实的专业理论基础知识，还要熟练掌握国家的相关法律法规，同时须具备一定的组织协调力。这就要求县级水行政主管部门在人员安排上要从具备专业知识，法律知识、实践经验、组织协调等几个方面考虑安排人选。其次针对目前工程技术日新月异的发展，对在岗人员加强继续教育与培训，保证质量监督工作人员对新技术、新工艺的及时掌握。最后在基层的轮岗与人员调整中要充分考虑质量监督人员的稳定性和持续性。

(三) 抓准监督龙头进行转换

质量监督工作主要是对工程的实体质量和参建各方的质量行为进行监督。就目前的现实来说，抓实体质量抓的多，抓参建各方的质量行为抓的少，也是造成社会很多人分不清质监和监理的分别，也分不清质监和质检的区别的原因。质监在性质上是一种政府行为，他的管理是宏观的，要避免质监当项目法人助手，干监理工作的误区。要从微观向宏观变、从直接向间接变，从实体到行为变。一个过程从施工前期开始到最终的工程质量水平，取决于参建各方的质量行为，参建各方是否按照职责履行到位，是整个工程的龙头，政府的监督须舍末就本，抓住工程参建方的行为监督这个龙头，从而来达到最终的质量目标。同时避免了走进质监是项目法人、质监是监理、质监是检测的误区。

(四) 加大执法力度形成震慑

口头警告、书面整改、通报批评，约谈法人等是目前质量监督工程使用的主要手段，就过往的实践来看，对质量监督工作发挥了一定的作用。实现工程的质量目标是每个参建方的共同的愿望和目标，但是总是有参建方在经济利益的驱动下就漠视了质量，以身犯险，说明目前使用的主要处罚方式在当前的现实中还不足以形成强大的震慑力。要做到让工程的参建各方对损坏工程质量的各种行为不想做，不敢做。就必须在执法方面加大处罚的力度，依据《建设工程管理条例》等国家、部门的相关法律法规加大行政处罚的力度，为工程的质量监督工作保驾护航，形成强大的震慑力，从而达到质量控制的目标。

五、结束语

水利工程的质量不仅影响工程设计性能的发挥，而且与人民生命财产安全息息相关。工程的质量监督是一项涉及多个领域和层次的复杂工作，加强监理部门中的培训，积极培养企业中复合型人才，及时培养企业中的潜力年轻员工，开展主题讲座，邀请具有丰富经验的专家来进行指导，积极建设水利工程中的监理队伍。笔者所处的层次以及自身的能力有限，错误和片面之处在所难免，本文的初衷与目的就是为对当前的基层水利工程质量监督工作的现状进行分析和探索，敬请批评指正，提出宝贵意见。

参考文献

[1] 王世军. 水利建设工程项目质量监督研究[D]. 江苏: 河海大学, 2003.
 [2] 刘赞松. 水利工程施工质量控制常见问题探讨[J]. 黑龙江科技信息, 2012,(10): 264-264.