

第三方质量安全巡查在政府监管中的探索与实践

姚咏川

汕头市建设工程质量与安全中心

摘要: 在政府放管服的大背景下,通过政府采购形式充分运用社会专业化服务机构开展政府监督检查活动,弥补了政府监督力量不足与专业性不强的弱点。本文简述了建设工程质量安全第三方巡查的定义、内容与发展历程,并结合实际案例,对质量安全第三方巡查机制建立、模式运转及成效开展分析。

关键词: 第三方; 政府监督; 质量安全

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2021.23.103

一、引言

(一) 建设工程质量安全第三方巡查的定义与内容

建设工程质量安全第三方巡查(以下简称第三方巡查),是指社会技术服务机构受建设监管部门委托,对其所管辖的建设工程项目开展委托服务范围内的第三方巡查活动,为政府监督部门提供监管技术支持。第三方巡查服务可包括质量实体、安全实体、危大管理、材料检测、市场行为等巡查内容,第三方巡查的依据则包括国家法律、法规、住建部规章、地方规范性文件及有关技术规范、标准等。

(二) 建设工程质量安全第三方巡查的背景

2002年6月29日,第九届全国人民代表大会常务委员第二十八次会议通过《中华人民共和国政府采购法》,规范了政府采购第三方服务行为,提高了政府采购资金的使用效率;2013年,国务院办公厅发布《关于政府向社会力量采购服务的指导意见》,指导意见明确要求在公共服务领域更多利用社会力量,加大政府购买服务力度。

2013-2020年间,针对政府采购服务,陆续发布了政策性文件如下表1,也构建了我国政府采购服务的完整体系,包括采购服务、社会组织培育、采购目录、绩效评价、信息化建设等方面。近年来,各省市根据自身需求,不断细化制定地方规章,为地方实施政府采购服务奠定了重要基础。

表1 政府采购相关政策文件汇总

序号	发布年限	发布部门	政策文件名称
1	2014年	财政部 民政部 工商总局	政府购买服务管理办法(暂行)
2	2015年	国务院	中华人民共和国政府采购法实施条例
3	2018年	财政部	关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见
4	2020年	财政部	关于印发中央本级政府购买服务指导性目录的通知

2020年9月1日,住房和城乡建设部办公厅发布《开展政府采购监理巡查服务试点的通知》。通知中提出通过开展政府购买监理巡查服务试点,探索工程监理服务转型方式,防范化解工程履约和质量安全风险,提升建设工程质量水平,提高工程监理行业服务能力。

2020年10月28日,浙江省住房和城乡建设厅发布

《政府购买监理巡查服务试点工作方案》,进一步明确了采购主体、服务机构及负责人要求、服务内容及成果应用等内容。

政府采购监理服务试点是监理转型发展的重要方向之一,也是放管服大背景下,通过社会化服务转变政府职能的重要形式。

(三) 建设工程质量安全第三方巡查的市场

根据《中国政府采购网》公开发布的政府采购信息,本文统计了2016年-2020年间巡查服务类的采购招标信息,具体统计如下图:

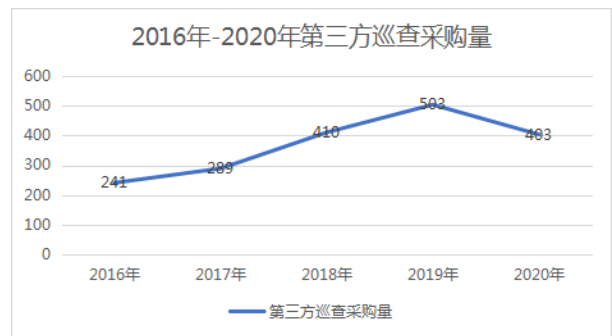


图1 2016-2020年第三方巡查采购量趋势图

由上图可见,2016至2019年间,第三方巡查招标公告增加了100%,地方政府管理部门对于第三方服务的采购需求呈现逐步提升趋势,2020年可能由于新冠疫情等原因,造成第三方巡查服务采购量下降。

由此可见,政府采购第三方服务市场仍具有较大潜力,第三方服务创造的价值也得到政府部门的认可。

二、建设工程质量安全第三方巡查项目概况

为进一步强化政府质量安全监管力度,压实参建各方质量安全管理责任,形成质量安全巡查管理的长效机制。同时,针对消防安全做好风险防控,建设行政主管部门可以通过政府购买形式,引入第三方专业咨询机构,以社会专业技术力量作为政府监督工作的补充,承担建设工地的日常巡查服务,为政府监管部门提供决策依据。

巡查服务包括房屋市政工程危险性较大的分部分项工程抽查、安全检查、实体质量检查和主要材料抽查以及消防验收技术评估、现场评定等服务。同时,对建设有关各主体的行为质量也进行检查。

三、建设工程质量安全第三方巡查实施

(一) 质量安全第三方巡查准备阶段

项目实施准备阶段可分为组建巡查项目团队、确定巡查工作需求以及开展巡查项目宣贯。

为确保巡查工作的质量和提高社会的认可度,可以通过一、二个工程的集体检查观摩,确定检查方案、检查标准、检查报告。

1. 组建巡查项目团队

第三方巡查机构在组建团队过程中需兼顾现场质量安全巡查与建设工程监督部门的日常沟通。因此,除了

项目经理负责总协调外，团队机构设定为三线并行的模式，分别为巡查线、协调线与沟通联络线。巡查线配备巡查所需的巡查组，协调线则负责巡查工作任务的资

源配备，包括专家资源、车辆资源与检测资源，最后，沟通联络线负责常驻监督部门，做好工作沟通与汇报工作。团队架构设计如图2。

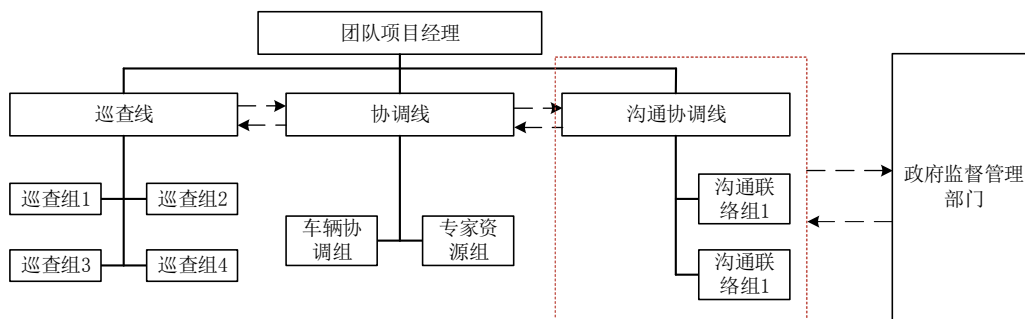


图2 项目团队组织架构图

2. 确定巡查工作需求

政府监督管理部门在确定巡查工作需求时，需充分考虑巡查服务的经济成本，妥善处理巡查频次与预算的平衡关系。政府监督管理部门与第三方巡查机构需确定巡查频次、巡查区域、巡查项目量以及巡查检查表式。

确定完巡查需求后，第三方巡查机构应当编制第三方巡查服务方案，方案中明确巡查区域、项目量、巡查范围、巡查检查表式以及成果，待政府监督管理部门确定后，作为后续服务的指导性文件。

3. 开展巡查项目群宣贯

第三方巡查机构作为政府监督力量的补充，并不具备监督执法权，因此，政府监督部门需向被巡查项目开展巡查宣贯活动，确保巡查工作保质保量。

(二) 质量安全第三方巡查实施阶段

1. 项目现场巡查开展

第三方巡查机构需严格按照与质量监督部门制定的巡查范围与项目量开展日常巡查工作，本项目中巡查类型与巡查量如下表2所示。

表2 巡查类型与巡查量汇总表

巡查类型	细分巡查内容	总巡查量
安全管理	危险性较大的分部分项工程管理	年度完成不少于政府监督管理的房屋建筑和市政工程的巡查要求。
	安全文明施工	
	安全生产管理资料	
	各方责任主体的安全管理行为	
质量管理	建筑材料管理	年度完成不少于政府监督管理的房屋建筑和市政工程的巡查要求。
	工程实体质量管理	

巡查工程师在现场巡查发现质量安全隐患后，开展隐患风险评级，根据评级结果对隐患实时分级管理。对隐患的评级参考《广东省应急管理厅关于安全风险分级管控办法（试行）》的风险评级标准，分为风险等级从高到低划分为重大风险、较大风险、一般风险和低风险四个级别，分别用红、橙、黄、蓝四种颜色标示，各类风险隐患的处置标准如下表3。

2. 巡查成果应用

本项目开展过程中，为提高项目参建单位对巡查工作的配合与响应度，政府监督管理部门在充分授权的基础上，重视第三方巡查机构出具的日常巡查速报及阶段

表3 不同风险评级处理措施及联动建议

评级结果	处理措施	联动建议
重大风险	建议施工现场参建单位立即整改，并报告政府监督部门，要求制定针对性管控措施及应急预案，对于整改工作进行复查。	建议监督部门签发局部暂缓施工令。
较大风险	建议施工现场参建单位立即整改，并报告政府监督部门，对于整改工作进行复查。	建议监督部门重点关注该项风险。
一般风险	见证施工现场参建单位对现有管控措施的充分性评估，检查并确认控制程序和措施已落实情况。	工作汇报中告知
低风险	维持现有管控措施。	工作汇报中告知

性总结报告，结合巡查结果对建设项目实施排名，并制定了专项考核制度，对于巡查结果优异的建设项目，予以评奖评优的优先考虑，对于巡查结果差的建设项目，开展加强频次的监督检查活动，并扣取负责人相应信用分。

四、建设工程质量安全第三方巡查成效

第三方巡查服务的开展有效缓解了政府监督管理压力，也减少了监督活动对于建设项目的直接干预；同时，第三方巡查服务专业性强，有效的帮助了建设项目发现质量安全隐患，并提出针对性的整改建议，有效降低了施工过程质量安全风险。

第三方巡查服务对于隐患数据的整理归纳分析，从深层次的角度分析问题原因，并找出同类型建设项目的共同问题点，并对同类问题的有效改进、防范风险提出了多方面建议，对于监督部门下年度的质量安全监督管理提供了思路，明确了目标，具有实际的参考价值。

参考文献

[1] 黄春晓、刘涛、王再兴. 政府购买监理巡查服务在工程质量安全巡查中的尝试[J]. 建设监理, 2020, No. 254 (08): 25-31+35.
 [2] 国声. 第三方安全质量巡查在轨道交通建设中的作用[J]. 建筑工程技术与设计, 2017, 000 (027): 2661-2661.
 [3] 杨承林. 第三方巡查机构安全风险管控探究——以安徽省江南产业集中区第三方巡查项目为例[J]. 安徽建筑, 2019, 026 (009): 278-279.
 [4] 刘汉波. 成都市政府安全生产监管第三方巡查案例研究[D]. 电子科技大学.