

房屋市政工程质量安全监督管理体系优化研究

陈书印

杭锦后旗住房和城乡建设局 内蒙古 巴彦淖尔 015400

摘要：房屋市政工程质量安全事关人民群众生命财产安全。本文基于系统论视角，对现行监督管理体系的构成要素、运行流程及典型特征进行深度解构。研究发现，当前体系面临结构性条块分割与基层力量“倒金字塔”困境、运行机制存在“闭环断裂”与信用惩戒软化、执行层面自由裁量权失范与专业能力断层、协同格局中建设单位首要责任悬空与跨部门数据孤岛等深层问题。对此，从顶层设计、运行机制、执法规范、多元共治及保障体系五个维度提出优化路径，旨在推动监管体系向预防性、服务性与智慧化转型，为行业高质量发展提供支撑。

关键词：房屋市政工程；质量安全；监督管理体系；问题剖析；优化路径

引言：随着我国城镇化进程从高速扩张转向内涵式高质量发展，房屋市政工程建设规模不断扩大、技术日益复杂，与此同时，建筑市场“放管服”改革持续深化，资质审批下放、告知承诺制推广等举措在激发市场活力的同时，也对事中事后监管能力提出了严峻挑战。近年来，部分地区坍塌、火灾等质量安全事故时有发生，暴露出当前监督管理体系存在明显短板。如何立足“大安全、大质量”格局，破解传统监管模式“人海战术”“运动式检查”的路径依赖，构建一个结构科学、运行高效、协同有力、保障充足的现代化监管体系，已成为亟待解决的重大现实问题。

1 房屋市政工程质量安全监督管理体系现状分析

1.1 监督管理体系构成要素

现行体系在组织架构上呈现“四级纵向、多元横向”的格局。纵向由住建部、省厅、市局、县局四级主管部门构成，纵向业务指导与属地管理并存；横向监督主体包括工程质量监督、安全监督、消防审验、人防质监站等，被监督对象涵盖建设、勘察、设计、施工、监理“五方责任主体”及检测、监测等第三方服务机构。监督标准以工程建设强制性规范为基础，地方性技术规范作为补充，形成了覆盖施工各环节的标准网络^[1]。值得关注的是，随着“智慧工地”建设的推进，物联网监测、视频AI识别、BIM模型对比等信息化手段已逐步嵌入监督流程，但区域间、项目间的应用深度差异显著。

1.2 监督管理体系运行流程

目前普遍运行的流程可概括为“登记-计划-巡查-处置-复核-归档”六步闭环。工程开工前实施质量安全监督登记与首次监督交底，明确监督重点；施工过程中实行“双随机、一公开”检查与专项检查相结合；对于发现的问题，视情节轻重分别采取责令整改、局部停工、

信用扣分、行政处罚等措施；竣工阶段出具质量安全监督报告作为工程验收的重要依据。流程设计的核心逻辑是“发现问题-推送责任主体-整改回复-现场复核-销号归档”，理论上实现了闭环管理，但在实践中常因人员不足、流程冗长、信息断链而出现“假闭环”。

1.3 监督管理体系当前运行特征

一是监管重心从“过程合规”向“结果导向”初步迁移，部分地区开始试点以工程实体质量和风险管控实效为核心的评估。二是监管方式从“固定频次”向“风险分级”转变，根据项目风险等级和企业信用评价动态调整抽查概率。三是监管手段从“眼看手摸”向“数据驱动”转型，无人机巡查、远程视频监控、检测数据实时上传等应用逐步推开。四是监管信息从“内部封闭”向“适度公开”演进，行政处罚、问题通报、企业不良行为等信息向社会公示。

2 房屋市政工程质量安全监督管理体系存在的问题

2.1 监督管理体系结构层面问题

监督资源呈现“倒金字塔”分布，省级以上机构设置完整、人员相对充裕，而承担80%以上具体监管任务的县级普遍存在编制不足、人员老化、专业结构失衡问题，部分旗县区质安站实际在岗监督人员不足5人，却要监管几十个在建项目。部分地区监督机构设置缺乏统一标准，行政编制与事业编制混用现象较为普遍，质量、安全、消防、人防等监管职能分属不同部门，信息互不共享，导致企业反复迎检、疲于应付。

2.2 监督管理体系运行机制层面问题

工程项目从报建到竣工验收各环节需要经过多次监督节点，部分环节设置重复，监督计划编制缺乏足够灵活性，对低风险项目与高风险项目采用“一刀切”检查频次，既造成行政资源浪费，又无法精准防控重大风险^[2]。

整改闭环机制存在“纸面整改”现象，部分责任单位仅提交整改报告而无实质性整改，监督人员因工作负荷大、复核时间紧，难以逐一现场核验。监督档案管理方式相对传统，电子化程度参差不齐。更为关键的是，信用评价体系在实际应用中对市场准入、招投标、信贷融资的影响力有限，信用扣分对企业经营的实质性约束力不足，“失信成本”偏低，导致部分企业存在侥幸心理。

2.3 监督管理体系执行层面问题

在实际执行过程中，同一地区不同监督人员对“一般隐患”与“重大隐患”的认定标准把握不一，导致同类问题处罚结果差异较大，损害监管公信力。随着新技术、新工艺、新材料的快速应用，大量监督人员缺乏相应的专业培训和实操经验，难以判断技术合规性，“不会查、不敢查、查不透”的现象较为普遍。此外，监督队伍中非工程类专业占比偏高，注册执业资格人员比例偏低，专业能力供给与监管需求之间的矛盾日益突出。

2.4 监督管理体系协同层面问题

尽管政策文件反复强调建设单位是工程质量安全第一责任人，但在实际监管中，建设单位往往通过合同将管理责任转嫁给监理单位和施工单位，自身“只出钱、不管理、不担责”，监督机构发现问题也多直接下达给施工方，对建设单位的追责力度不足。不同责任主体向监督机构报送的资料格式不一、内容重叠，增加了信息整合难度。跨部门协同方面，住建、规划、消防、执法等部门之间缺乏常态化数据共享机制，同一项目在不同阶段重复提交资料现象普遍存在，信息壁垒导致监管效能大打折扣^[3]。跨区域监管上，施工企业在A地发生严重质量安全事故或严重失信行为后，在B地仍可顺利承接新项目，“信息孤岛”助长了企业的侥幸心理。

3 房屋市政工程质量安全监督管理体系问题产生的成因分析

3.1 体系设计层面成因

体系设计缺乏系统性与前瞻性，未能充分适配动态发展需求。监管体系框架搭建过程中，对各层级监督机构的职责划分缺乏精准界定，未结合工程监管实际明确权责边界，导致职能交叉与监管空白并存。监督机构设置未形成统一标准，未建立科学的专业人员配置与工程规模、风险等级的适配机制，基层监管力量薄弱的问题从设计层面便埋下隐患，难以应对日益复杂的工程监管任务。

3.2 运行保障层面成因

运行保障机制不完善，难以支撑监督管理体系高效运转。监管资源配置不合理，人力、物力、财力投入与

实际监管任务量不匹配，基层监督人员配置不足导致工作负荷过大。信息化建设缺乏统筹规划，数据互通共享存在障碍。监督工作考核评价机制存在偏差，过度侧重过程指标考核，忽视监管实效与问题整改质量，难以引导监督工作聚焦核心重点，间接降低监管运行效率^[4]。

3.3 执行主体层面成因

执行主体专业能力与职业素养不足，影响监管工作的规范性与精准性。监督岗位工作压力大、责任风险高、晋升通道窄，对优秀工程技术人才的吸引力不足，监督人员的专业培训体系不完善，职业素养参差不齐，部分人员责任意识不足，监督记录的真实性与完整性缺乏有效约束，执法文书规范性有待提升。考核评价体系中，以检查次数、发现问题数、整改率等过程指标为主的导向，诱使监督人员“重留痕、轻实效”，追求“纸面上的业绩”而非实际安全水平的提升。

3.4 协同联动层面成因

协同联动机制不健全，各参与主体之间缺乏有效的信息共享衔接。现行法规对建设单位的质量安全责任多为原则性规定，缺乏可操作的追责细则和与之匹配的处罚力度。建设、施工、监理等责任主体缺乏协同意识，信息报送缺乏统一标准。监督机构与规划、消防、人防等相关部门未建立常态化协调机制，监管流程衔接不畅。跨区域监管协作缺乏制度支撑，施工企业异地承揽工程的质量安全行为信息无法有效互通，社会监督力量的作用未得到充分发挥，协同监管合力未能形成。

4 房屋市政工程质量安全监督管理体系优化路径

4.1 体系结构优化：构建权责匹配的矩阵式监管架构

结合房屋市政工程建设领域的发展态势与监管实际，重构科学系统的监督管理体系框架，以权责清晰、运转高效为核心，精准划分各级监督机构的职责边界，厘清监管范围与工作重点，从根源上消除职能交叉冗余与监管盲区。按照“省级定标准、市级抓统筹、县级强执行、乡镇做延伸”的原则，重新划分监管权责，将市级以上机构的职能重心转向政策制定、标准编制、层级考核、重大风险研判与跨区域协调；将县级监督站作为一线执法主体，按“人均监督面积”和“项目风险当量”科学核定人员编制，并建立动态调整机制。探索在重点乡镇设立监督分所或派驻网格员，打通监管“最后一公里”。

4.2 运行机制优化：推行“风险+信用”差异化精准监管

以提质增效为导向，简化监管流程设计，删减重复冗余的监督节点，优化监管环节衔接，有效降低监管成

本与企业制度性交易成本。建立覆盖工程全生命周期的风险分级管控体系,将项目从低到高分为A、B、C、D四类,分别对应“无事不扰”“常规抽查”“重点监管”“特别管控”四种检查策略。同时,将企业信用评价结果与风险等级动态联动,信用优良企业可降低抽查频次、享受容缺受理;严重失信企业则直接调高风险等级,实行“逢检必查、顶格处罚”。完善监督问题跟踪落实机制,细化整改流程与时限要求,重塑整改闭环流程,推行“整改证据在线提交+关键部位影像佐证+重点问题现场复核”的混合模式,通过常态化复核确保发现的各类问题整改到位、形成长效管控^[5]。推进监督档案电子化、标准化建设,统一档案管理规范,实现监督数据的系统整合、高效检索与深度利用,为监管决策提供精准的数据支撑。

4.3 执行流程优化:推行执法标准化与能力提升工程

以规范执法、精准监管为目标,梳理完善监管执法流程,统一各级监管尺度与操作标准,提升执法文书的规范化水平。健全监督人员专业培训体系,聚焦新技术、新工艺、新材料的应用监管需求,提升监管人员的专业能力。建立监督记录交叉核对与责任追溯机制,强化人员责任约束,保障监督记录的真实完整、责任可追溯。

4.4 协同联动优化:以落实建设单位首要责任牵引多元共治

构建各责任主体协同发力的监管格局,明确建设单位在项目管理机构设置、合理工期与造价保障、关键节点检查、检测单位委托等方面的具体义务。构建“住建+规划+消防+环保+城管”跨部门综合监管平台,实现“一次登录、联合检查、结果互认”。建立全国统一互联的工程质量安全信用信息平台,实现企业业绩、不良行为、事故信息在全国范围内实时共享和联合惩戒。充分发挥行业协会的行业自律作用与第三方检测机构的专业支撑作用,拓宽社会监督渠道,凝聚多方协同的监管合力。

4.5 体系运行保障优化:夯实“数字住建”与基层资源双向赋能

优化监管资源配置结构,合理调配人力、物力、财力资源,结合监管任务量动态调整资源投入。统筹推进信息

化监管平台建设,统一平台建设标准与数据接口,打破不同地区、不同层级之间的数据孤岛,实现平台互联互通与数据共享共用,强制要求施工现场关键设备(塔吊、起重机、扬尘噪音监测等)数据实时接入,利用AI自动识别未戴安全帽、明火作业、人员脱岗等常见违规行为并推送预警。完善监督工作考核评价机制,弱化过程性指标权重,强化监管实效、问题整改质量与长效管控效果的考核导向,建立监督人员尽职免责清单和容错机制,明确在按规定履行检查程序、无主观故意或重大过失的情况下不追究个人责任,稳定监管队伍。设立质量安全监管专项资金,专项用于信息化升级、高端技术培训、第三方辅助检查、应急演练等软性能力建设。

结束语

房屋市政工程质量安全监督管理体系的优化,本质上是政府监管理念从“管制型”向“治理型”的深刻转变,是从“人海战术”向“数据驱动”、从“分段孤守”向“多元共治”的系统性跃升。本文系统剖析了现行体系在结构、机制、执行与协同层面的积弊及其深层成因,并从权责重构、精准监管、标准化执法、责任牵引与智慧赋能五个方面提出了具有可操作性的优化路径。这些举措的实施,将有效破解基层监管力量薄弱、信用惩戒乏力、信息孤岛等长期性难题,推动形成“企业自控、社会参与、政府监管、数智支撑”的现代化治理新格局,为保障人民群众生命财产安全、助力建筑业高质量发展提供坚实保障。

参考文献

- [1] 杨金亮.房屋市政工程质量安全监督管理模式研究[J].门窗,2025(3):160-162.
- [2] 陈歆树.房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理措施[J].智能城市,2021,7(15):97-98.
- [3] 盖峰.房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理分析[J].价值工程,2022,41(5):4-6.
- [4] 李志磊.房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理措施[J].车时代,2022(3):103-104.
- [5] 焦述光.房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理[J].中国住宅设施,2021(3):7-8.