

县级水利工程质量安全“四级监督”体系构建与效能提升路径

徐晓美

凤庆县水务局，云南凤庆，675900；

摘要：县级水利工程作为国家水网体系的“毛细血管”，其质量安全事关乡村振兴战略实施与人民群众生命财产安全。本文旨在系统探讨县级水利工程质量安全“四级监督”体系的构建逻辑与核心内涵，深入分析其在实践运行中面临的监督力量薄弱、责任链条断裂、技术手段落后等现实困境。在此基础上，本文从强化政府督导、落实法人责任、规范社会监理、引导群众参与及推动技术创新等多个维度，提出一套系统化的效能提升路径，以期为夯实我国水利工程高质量发展的基层基础提供理论参考与实践指引。

关键词：县级水利工程；质量安全；四级监督；体系构建；效能提升

DOI：10.64216/3080-1508.26.02.085

水利工程是国民经济和社会发展的重要基础设施，兼具防洪减灾、水资源配置、农业灌溉、水生态保护等多重功能^[1]。县级层面作为水利工程项目最直接、最广泛的建设与管理单元，其工程质量与运行安全直接关系到广大农村地区的民生福祉与经济社会稳定。近年来，随着国家对于水利基础设施建设投入的持续加大，一大批中小型水库、堤防、灌区、农村供水工程在县级层面开工建设并投入运营。然而，与大型水利工程相比，县级水利工程往往具有项目分散、投资规模相对较小、参建单位资质能力参差不齐、专业化监管力量不足等特点，使得其质量安全监管面临着更为严峻的挑战。传统主要依靠县级水行政主管部门的单一监管模式，已难以适应新形势下对水利工程全生命周期质量安全管理的苛刻要求。因此，探索构建一个层次清晰、责任明确、覆盖全面、运行高效的“四级监督”体系，并持续提升其运行效能，已成为当前县级水利工作的紧迫课题与必然选择，对于筑牢水利安全屏障、服务乡村振兴战略具有重大的现实意义^[2]。

1 “四级监督”体系的内涵与构建逻辑

“四级监督”体系并非一个僵化的行政层级概念，而是一个基于责任主体和监督视角划分的、立体化、网络化的质量安全监督框架。其核心在于将原本模糊的、集中的监管责任，分解到四个关键层面，形成内部自律与外部监督相结合、专业监管与社会参与相补充的协同治理新格局。

(1) 第一级：项目法人（建设单位）的内部管控
项目法人是工程建设的责任主体，其内部管控是质量安全的第一道防线，也是整个“四级监督”体系的基石。这一层级监督的核心是“自律”。其职能包括：建立健全质量管理体系：依据国家法律法规和技术标准，建立涵盖设计、施工、监理、材料采购等各个环节的内部控制制度与流程。履行全面管理职责：对勘察、设计、施工、监理等单位进行合同管理，对其履约行为和质量安全表现进行全程监督与考核。组织质量检查与验收：定期组织开展工程质量自查，组织关键工序、分部工程和单位工程的验收，对发现的问题及时组织整改。保障安全投入与管理：确保安全生产费用足额投入，组织制定并落实施工安全措施方案，防范和遏制安全事故发生。

(2) 第二级：社会监理单位的专业监控
监理单位受项目法人委托，依据合同、法律、法规和技术标准，对工程施工进行专业化的、全过程的监督管理。这一层级监督的核心是“独立”与“专业”。其职能包括：实施旁站与巡视监理：对关键部位、关键工序的施工过程进行现场旁站监督，对一般施工环节进行定期与不定期的巡视检查。进行材料与试验把关：对进场原材料、构配件和设备进行检验，对施工试验进行见证，确保工程所用材料符合设计要求。履行验收与签证职责：对隐蔽工程、检验批等进行验收签认，对工程质量进行独立评估，对工程款支付进行审核。发挥协调与报告作用：协调解决施工中出现的技术与管理问题，定期向项目法人和主管部门报告工程质量安全状况。

(3) 第三级：政府质量监督机构的行政监管。县级水行政主管部门下设的质量监督机构，代表政府对水利工程质量履行强制性监督职能。这一层级监督的核心是“强制”与“执法”。其职能包括：实施程序性监督；在工程开工前，核查项目法人提交的监督申请资料，办理质量监督手续。开展实体性与行为性抽查：不替代项目法人和监理的日常管理，而是通过巡回检查、随机抽查等方式，对各方责任主体的质量行为及工程实体质量进行监督抽查。进行强制性验收监督：参与并监督重要隐蔽工程、关键部位单元工程、分部工程及单位工程的验收，对工程质量等级进行核定。行使行政执法权：对监督检查中发现的违法违规行为和严重质量问题，依法采取责令整改、停工、行政处罚等措施。

(4) 第四级：社会与群众的外部监督。这是对前三层级监督的重要补充，旨在利用社会力量构建更广泛的监督网络。这一层级监督的核心是“公开”与“参与”。其形式包括：受益群众监督：对于直接关系民生的农村供水、农田水利等项目，引导项目区村民、用水户协会等对施工质量、材料使用等进行现场监督和信息反馈。舆论媒体监督：通过政务公开、媒体报道等方式，将工程项目信息、参建单位、监督电话等向社会公布，接受新闻媒体和公众的监督。“两代表一委员”监督：邀请当地党代表、人大代表、政协委员对重大水利工程项目进行视察，提出意见和建议。

这四级监督并非简单并列，而是环环相扣、层层递进的关系。项目法人内部管控是基础，社会监理专业监控是延伸，政府监督行政监管是保障，社会群众外部监督是补充，共同构成一个从内到外、从专业到社会的完整监督闭环。

2 县级“四级监督”体系运行的现实困境

尽管“四级监督”体系在理论设计上较为完善，但在县级层面的具体实践中，受限于资源、环境、能力等因素，其运行效能常常大打折扣，面临诸多困境。

(1) 第一级监督“虚化”：项目法人责任制落实不到位在县级层面，项目法人往往由县级水利局或其下属事业单位兼任，“建管合一”模式普遍存在。这导致：专业性不足：临时组建的项目法人机构缺乏专业的工程管理人才和经验，难以有效履行对设计、施工、监理单位的精细化管理职责。责任意识淡薄：由于与主管部门的隶属关系，法人的独立性受到影响，有时为了赶工期、

控投资，可能默许甚至纵容牺牲质量安全的行为。内部控制薄弱：质量安全检查流于形式，对参建单位的考核奖惩机制不健全，第一道防线形同虚设。

(2) 第二级监督“弱化”：社会监理作用未能充分发挥。县级水利工程市场小、利润薄，难以吸引高水平的监理企业，导致监理环节问题突出：市场行为不规范；低价中标现象普遍，监理费用不足，导致监理单位无法投入足够的人力物力，派驻现场的监理人员数量、素质和经验均难以保证。独立性严重缺失：监理单位的聘用和费用支付均由项目法人掌握，使其在面临项目法人的不当干预时，往往难以坚守原则，沦为“签字工具”。履职能力参差不齐：部分监理人员专业能力不强，责任心差，对施工中的质量问题发现不了、不敢管、管不住。

(3) 第三级监督“淡化”：政府监督力量与任务不匹配。县级质量监督机构通常是整个体系中最薄弱的一环：监督力量严重不足：一个县的质监站往往只有寥寥数人，却要面对县域内数十甚至上百个大小不一、分布零散的在建项目，“人少事多”矛盾极其突出。监督方式落后：监督手段主要依赖“眼看、手摸、锤敲”等传统方式，缺乏现代化的检测设备和信息技术支持，监督的深度和科学性不足。监督权威性受限：受地方行政干预、人情社会等因素影响，监督执法有时难以做到刚性约束，对违法违规行为的处罚偏软，威慑力不足。

(4) 第四级监督“形式化”：社会参与渠道不畅。机制不全：社会与群众监督本应是强大的外部力量，但在实践中往往被边缘化：信息不对称：工程项目信息不公开或公开不充分，群众缺乏知情权，无从监督。渠道不畅通：缺乏便捷、高效、有回应的反馈渠道，群众即使发现问题也不知向谁反映、如何反映，反映了也常常石沉大海。专业性门槛高：水利工程专业性较强，普通群众缺乏必要的专业知识，难以对隐蔽工程、材料质量等核心问题进行有效鉴别。

3 “四级监督”体系效能提升的路径探析

针对上述困境，必须采取系统性的改革与创新措施，推动“四级监督”体系从“有形覆盖”向“有效运行”转变，全面提升其监督效能。

(1) 强化政府督导，压实主体责任。推动项目法人专业化：积极探索推行“代建制”，通过市场竞争选择专业化的项目管理单位承担项目法人职责，实现“建管分离”，从根本上提升第一级监督的能力。严格监理市

场准入与清出：建立县级水利建设市场主体信用评价体系，将监理单位的履约表现、人员配备与信用等级、投标资格挂钩，严厉打击“挂靠”、低价恶性竞争等行为。提升政府监督能力：加强县级质监机构建设，充实专业技术人员，保障工作经费和执法车辆，配备必要的便携式检测仪器。同时，探索推行政府购买服务，委托具备资质的第三方检测机构辅助开展监督抽检，弥补自身技术力量不足。

(2) 创新监管机制，贯通责任链条实施“互联网+监督”模式：建设县级水利工程质量安全数字化监管平台^[3]。强制要求所有在建项目接入平台，实现施工关键数据（如混凝土温度、碾压参数）、视频监控、监理日志、验收资料等的实时上传与在线监控，变“人海战术”为“智慧监管”。建立协同联动执法机制：加强水行政主管部门与综合行政执法、应急管理、市场监管等部门的联动，形成监管合力。对发现的严重质量问题，实行联合惩戒，提高违法成本。推行质量责任终身制：严格落实水利工程参建单位项目负责人和质量终身责任承诺制、永久性标牌制度，将质量责任落实到具体人头，倒逼各方责任主体敬畏质量、履职尽责。

(3) 拓宽参与渠道，激活社会监督深化政务信息公开：利用政府网站、微信公众号等平台，主动、及时、全面地公开项目基本信息、参建单位、监督电话、质量评定结果等，保障公众知情权^[4]。建立有奖举报与反馈机制：设立统一、便捷的举报平台，并对查证属实的质量安全问题举报人给予物质奖励，激发群众监督积极性。同时，建立举报反馈制度，做到“件件有回音”。探索引入“百姓质量监督员”：对于民生水利项目，可从项目所在地遴选有一定威望和责任心的村民或用水户代表，经过简单培训后，赋予其现场监督权，对原材料外观、混凝土浇筑等直观环节进行监督^[5]。

(4) 推动技术赋能，提升监督精度推广先进检测技术：鼓励在县级工程中应用地质雷达、无人机航拍、红外成像等无损检测和远程监测技术，用于检测堤防隐患、监测大坝变形、评估混凝土密实度等，提升发现隐

蔽性质量问题的能力^[6]。建立工程质量数据库：通过监管平台积累各类工程质量数据，利用大数据技术进行分析，找出县域内水利工程质量的常见病、多发病，为开展精准化、差异化监督提供数据支撑。

4 结语

构建并有效运行县级水利工程质量安全“四级监督”体系，是一项复杂的系统工程，更是筑牢水利事业高质量发展基层根基的战略举措。当前，该体系在县级层面的实践仍面临诸多挑战，各级监督主体的功能尚未得到充分发挥。未来，必须坚持问题导向与目标导向相结合，一方面要通过体制机制创新，不断强化政府督导、压实法人责任、规范社会监理，确保前三层级监督的实体化、刚性化运行；另一方面，要充分利用现代信息技术，拓宽社会参与渠道，激活第四级监督的潜在能量，形成监督合力。唯有如此，才能真正将“四级监督”体系从纸面的蓝图转化为保障每一项县级水利工程都成为经得起历史和人民检验的“放心工程”、“优质工程”的坚实屏障，为全面推进乡村振兴和保障国家水安全提供更加有力的支撑。

参考文献

- [1] 全力推动重大水利工程建设为高质量发展提供坚实水安全保障[J]. 奋斗, 2025, 2(19): 23–24.
- [2] 黄家升. 水利工程施工阶段质量安全监督的关键要素分析[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2025, 3(25): 42–44.
- [3] 王冰, 冯迎旭. 水利工程质量与安全监督数字化赋能研究[J]. 水上安全, 2025, 2(16): 49–51.
- [4] 陈世武. 县级水利工程质量安全监督中存在的问题及策略[J]. 科学咨询(科技·管理), 2020, 4(19): 97–97.
- [5] 吕建华. 县级水利工程质量安全监督中存在的问题及改进方法[J]. 四川水泥, 2019, 5(2): 202–203.
- [6] 戴祝道. 县级水利工程质量与安全监督管理探析[J]. 陕西水利, 2018, 4(S1): 218–219.