

李一行, 陈华静. “放管服”改革下建设工程地震安全监管的制度重构[J]. 灾害学, 2021, 36(1): 169–172, 176. [LI Yihang and CHEN Huajing. The Reconfiguration on Seismic Safety Supervision System of Construction Projects under “Decentralization, Management, Service” Reform [J]. Journal of Catastrophology, 2021, 36 (1): 169–172, 176. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2021.01.032.]

“放管服”改革下建设工程地震安全监管的制度重构^{*}

李一行, 陈华静

(中国地震灾害防御中心, 北京 100029)

摘要: 国务院推行“放管服”改革后, 投资项目前置审批条件进一步精简, 建设工程地震安全性评价由行政审批改为强制性评估, 监管的方式发生了变化。改革后的地震安全监管具有技术服务属性、审查时序变化、用户主体责任和市场竞争机制等特征。建议主管部门从拓展公共服务、建设监管平台、引入信用评价、完善协同机制四个方面重构建设工程地震安全监管制度体系, 确保建设工程抗震设防水平不降低。

关键词: “放管服”; 地震安全; 制度; 重构

中图分类号: X43; X915.5; P315 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2021)01-0169-05

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2021.01.032

建设工程抗震设防监管是《中华人民共和国防震减灾法》^[1]赋予地震部门的职责。之前是通过事前行政审批的方式监管, 即在建设工程项目开工前以审批的方式确定抗震设防要求, 作为建设工程项目开工的前置条件。2016年以来, 国务院在推进“放管服”改革中, 将地震安全性评价由行政审批改为强制安全性评估。2017年和2019年两次修改《地震安全性评价管理条例》^[2], 删除了有关地震安全性评价单位资质管理等内容。原有的以行政审批和资质管理为主导的地震安全事前监管制度体系发生了变化。目前, 新的建设工程地震安全监管体系仍在建构之中。由于缺乏明确的制度指引和规范, 一些地方的地震安全性评价和地震安全监管不知如何开展, 影响了建设工程的进展, 也影响了地震工作部门职责的履行。新形势下, 如何重构制度, 将建设工程的地震安全继续监管好, 是亟待解决的问题。

1 建设工程地震安全监管的依据和内容

建设工程地震安全监管是有关主体通过确定抗震设防要求, 并监督建设单位按照抗震设防要求设计施工, 从而确保建设工程达到一定抗震水平的管理行为。抗震设防要求, 是指国家和省级地震工作主管部门制定或者审定的, 建设工程必须达到的抵御地震破坏的准则和技术指标, 以地震烈度或者地震动参数进行表述。《中华人民共和国

防震减灾法》^[1]第三十四条和第三十五条规定了新建、扩建、改建的建设工程, 应当达到抗震设防要求。其中, 第三十四条规定了确定抗震设防要求的主体, 即国务院地震工作主管部门和省、自治区、直辖市人民政府负责管理地震工作的部门或者机构。第三十五条规定了确定抗震设防要求的具体方式。根据法条, 抗震设防要求确定的方式分为两类, 一类是通过审定地震安全性评价报告的方式确定抗震设防要求, 适用于重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程。另一类是按照地震动参数区划图来确定抗震设防要求, 适用于一般建设工程。第八十七条对未依法进行地震安全性评价, 或者未按照地震安全性评价报告所确定的抗震设防要求进行抗震设防的, 规定了罚则。以上条款较为完整的规定了建设工程地震安全监管制度, 为地震部门依法履行监管职责提供了法律依据。为细化法律中的有关规定, 国务院颁布了《地震安全性评价管理条例》^[2]等行政法规, 有立法权的地方根据本地实际制定了抗震设防监管的地方性法规或规章, 规范管理地震安全事项。

2 “放管服”改革对建设工程地震安全监管的新要求

2.1 “放管服”改革

2016年5月9日, 国务院召开全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议。李克

* 收稿日期: 2020-08-24 修回日期: 2020-10-09

基金项目: 中国地震局重大政策理论与实践问题研究课题“防震减灾法律法规和标准化体系建设研究”(CEAZY2019JZ06)

第一作者简介: 李一行(1982-), 女, 汉族, 辽宁丹东人, 博士, 高级工程师, 主要从事防灾减灾和应急管理政策法规研究。

E-mail: yh.lee2005@163.com

通讯作者: 陈华静(1962-), 女, 汉族, 江苏金湖人, 研究员, 主要从事防震减灾管理研究. E-mail: hjchen@seis.ac.cn

强总理提出,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,不断提高政府效能。^[3]“放管服”,就是简政放权、放管结合、优化服务的简称。在此之前,《国务院关于第一批清理规范 89 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定(国发〔2015〕58 号)》^[4]规定,建设工程场地地震安全性评价,不再要求申请人提供地震安全性评价报告,改由审批部门委托有关机构进行地震安全性评价。即谁审批谁服务,将地震安全性评价报告由中介技术服务改为政府部门履行职责的内容,地震安全性评价报告不再作为行政审批的受理条件,不再要求申请人提供相关材料,改为由审批部门根据审批工作需要自行委托有关机构开展技术服务,目的是减轻申请人的负担。2016 年,根据推进“放管服”改革的要求,进一步简化、整合投资项目报建手续,国务院制定了《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》。根据《国务院关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知(国发〔2016〕29 号)》^[5],不列入行政审批事项的涉及安全的强制性评估 5 项,其中就包括地震安全性评价。至此,地震安全性评价不再是行政审批事项。

国务院两个文件所指向的都是地震安全性评价改革的问题。2015 年,在《第一批清理规范 89 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定(国发〔2015〕58 号文)》^[4]中^[4]将地震安全性评价由行政审批申请人的事务变为审批部门的事务。2016 年,在《清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知(国发〔2016〕29 号文)》^[5]中,将地震安全性评价列出行政审批事项,取消审批。由于地震安全性评价涉及安全,将其定性为强制性评估。国务院的文件取消了地震安全性评价的行政审批,但是并没有取消地震安全性评价这项制度,没有对《中华人民共和国防震减灾法》^[1]中的地震安全性评价制度构成根本性影响,只是对地震安全监管的形式提出了新的要求,如何在取消审批的情况下进行有效监管是问题的关键。

2.2 “放管服”改革下建设工程地震安全监管的特征

按照“放管服”改革的要求,结合实际情况,建设工程地震安全监管有以下特征:

2.2.1 技术服务属性

作为建设工程地震安全监管手段的抗震设防要求,是一组综合科学与经济社会发展综合考虑的结果。在建设工程设计和施工中运用这组结果应该能达到抗震效果。根据《中华人民共和国防震减灾法》^[1]第三十四条第一款的规定,“国务院地震工作主管部门负责制定全国地震烈度区划图或者地震动参数区划图”。即国务院地震工作主管部门负责给出这组结果。根据该条第二款规定,“国务院地震工作主管部门和省、自治区、直辖市人民政府负责管理地震工作的部门或者机构,负责审定建设工程的地震安全性评价报告,确定抗震设防要求”。审定的过程是对科学技术的应用,目的是审查确定结果是否科学合理。抗震设防要求的确定,不管是直接给出地震动参数的方式,还是通过审定地震安全性评价报告的方式,都是对建设工程抗震需采用的一组科学结果的确定,并

未涉及到对权力的分配和对权利的限制,其本质属性是技术服务。

2.2.2 审查时序变化

“放管服”的“放”即简政放权,降低准入门槛。目的是降低制度性交易成本、激发社会投资活力。行政审批是一种事前监督的方式,优点是事前把关,管理难度低;缺点是增加申请者负担,过程性监管缺位。建设工程地震安全性评价作为一种涉及安全的技术服务,事前监管效率比较高,事后监管难度大、成本高。“放管服”改革下,既要降低项目开工的制度性成本,也必须保证建设工程的安全。因此,将建设工程地震安全性评价由开工前审批,改为强制性评估,不是不需要了,而应是时序上变化了。为了保证建设工程达到抗震设防要求,考虑到地震安全性评价在工程设计施工中的作用,应将其放到设计方案审查前完成。将地震安全性评价推后到设计方案审查之后则会增加监管难度,影响建设工程地震安全。

2.2.3 用户主体责任

安全是权利也是义务,是用户自己的事。《中华人民共和国防震减灾法》^[1]第三十八条规定,“建设单位对建设工程的抗震设计、施工的全过程负责”。建设单位对工程的地震安全负责,就意味着建设单位有权利为保障工程地震安全的行为,有义务承担保障工程地震安全的成本。因此,需要做地震安全性评价的建设单位有权选择地震安全性评价单位;除法律法规另有规定外,建设单位有权组织审查地震安全性评价报告。如前所述,地震安全性评价是一项技术服务,需要根据地震环境、工程场地、工程性质等,依据技术规范开展相关工作,需要必要的经费投入。地震安全性评价的费用与工程勘察、工程设计的费用类似,都是为了保证建设工程质量的必要投入,应属于工程建设成本,由建设单位承担。总之,建设单位对建设工程的质量包括抗震性能负责,承担主体责任。建设工程设计施工各环节单位对其所负责的环节负责。

2.2.4 市场竞争机制

明确了地震安全性评价的技术服务属性和建设单位的主体责任,就容易理解应该由谁来提供技术服务。修改前的《地震安全性评价管理条例》^[2]规定需要满足一定条件且获得相应资质才能从事地震安全性评价业务。资质管理是事前管理,有了资质就认可结果。配合“放管服”改革的不断深化,修改后的《地震安全性评价管理条例》^[2]删除了资质的规定,即不再要求单位必须具备地震安全性评价资质,降低了准入门槛,有意愿有能力的单位都可以参与地震安全性评价服务。但是基本的条件还是要具备:一是要有与从事地震安全性评价相适应的地震学、地震地质学、工程地震学方面的专业技术人员;二是要有从事地震安全性评价的技术条件。市场机制即市场参与,公平竞争,市场评价,每个市场参与主体要对自己的行为负责。因此,应当禁止地震安全性评价单位以其他地震安全性评价单位的名义承揽地震安全性评价业务。也禁止地震安全性评价单位允许其他单位以本单位的名义承揽地震安全性评价业务。市场机制应遵循法治原则,符合技术规范,

《中华人民共和国防震减灾法》^[1]第三十五条强调,“建设工程的地震安全性评价单位应当按照国家有关标准进行地震安全性评价,并对地震安全性评价报告的质量负责”。

3 建设工程地震安全监管制度重构

前述分析了“放管服”改革的要求及其对地震安全监管方式的影响,新形势下,做好地震安全监管应着重以下几个方面。

3.1 拓展公共服务

公共服务是有国家行为介入的一种服务活动。公共服务满足公民生活、生存与发展的某种直接需求,能使公民受益或享受。抗震设防要求的确定是一项关乎安全的技术服务,应将其纳入国务院地震工作主管部门的公共服务体系中。

3.1.1 地震动参数区划图

对于一般建设工程,国家应提供直接可用的抗震设防要求。地震动参数区划图即是国务院地震工作主管部门向社会提供的基本公共服务。2016年6月1日,新一代《中国地震动参数区划图(GB18306-2015)》^[6]正式实施,该标准在全国范围内取消不设防分区,提高了部分城市的抗震设防水平,并首次将地震动参数具体到乡镇。应综合考虑地震灾害风险和城乡承载能力,及时更新地震动参数区划图,为一般工程提供更为准确的抗震设防要求,服务一般建设工程的抗震设防需求。

3.1.2 区域地震安全性评价

为给建设工程提供简约便捷的地震安全公共服务,国务院地震工作主管部门和有的省级地震工作主管部门推出了区域地震安全性评价的服务。区域地震安全性评价即对一些开发区、高新区等城市整体改造区域和企业集中建设区域等大规模范围开展地震安全性评价。适用于重大工程以外,但不同于一般工程的较为重要的工程。这样,抗震设防要求的确定这项公共服务基本覆盖了一般工程、较为重要的工程。区域地震安全性评价符合“放管服”中的高效服务,营造便利环境的要求。但是,由于其在法律法规中尚无明确规定,在实践中仍存在一定的制度障碍,应尽快通过立法修法明确其地位,并制定技术标准予以规范。

3.1.3 重大工程地震安全性评价

高铁、核电、大型水电等涉及重大安全的工程,应专门做更为精准的工作来确定抗震设防要求。包括国家重大工程、生命线工程、国计民生重大利益的工程以及有重大价值和重大影响的工程,应遵循安全至上的原则,采用更高标准的地

震安全保障。“放管服”改革下,对这类工程不应降低安全准入限制,也不能放松监管,而是要通过更为精准可靠的技术服务保障安全。国务院地震工作主管部门应联合有关行业主管部门承担相应的抗震设防要求监管职责,并通过法律法规或部门协议的方式进一步强化和规范。

3.2 建立监管平台

3.2.1 平台监管的必要性

“管”,要创新监管,促进公平竞争。充分利用“互联网+”的公开性和便捷性,通过建立监管平台的方式加强地震安全监管。建立全国建设工程地震安全在线监管服务系统,整合中国地震动参数区划图在线服务系统和活断层数据信息,形成地震安全综合服务与监管平台,并在一定程度上实现与工程建设项目审批管理系统协同共享。要求建设单位和安评单位将相关信息上传平台,通过平台强制信息披露,实现信息公示和信用评级等。平台应严格遵守监管和服务宗旨,设置保密功能对重要数据保密,维护相关主体合法权利,不得要求提供与监管无关的信息。

3.2.2 平台监管可能涉及的问题

一是知识产权问题。从地震安全性评价的技术内容和法律性质来看,地震安全性评价是在遵循和使用已知科学技术的前提下,在国务院地震工作主管部门给定的地震动参数区划图的基础上,针对特定区域的特定建设工程,开展工程场地地质条件勘察、地震危险性评价等一系列技术咨询服务。虽然,“评价”是一个有主观意涵的词语,但地震安全性评价的科学依据是充分的,并且是被写进法律中的确定抗震设防要求的权威方式。因此,地震安全性评价的结果是相对确定的,是依靠技术完成的服务,不是发明创造,也不是“发现”。不属于《中华人民共和国民法典》^[7]第一百二十三条规定的民事主体依法享有的知识产权^①。是否存在特殊的地震安全性评价实例,证明其中存在知识产权,需要广泛搜集报告并咨询相关专家以确定。

二是信息和保密问题。地震安全性评价是技术服务,服务的内容和要求应以具体合同约定为准。信息和保密是私权的处置,目前监管层面并没有对合同当中的信息和保密进行特别要求,个案中是以双方签订的合同内容来确定各自的权利义务。合同中一般都写有信息和保密条款,约定了项目成果知识产权归甲方所有,以及双方的保密义务。特别强调乙方不得通过任何方式透露给第三方。并提及可能涉及到的知识产权为专利权、著作权、工业设计权。地震安全性评价单位应按

①《中华人民共和国民法典》第一百二十三条规定,民事主体依法享有的知识产权。知识产权是权利人依法就下列客体享有的专有的权利:

(一)作品;(二)发明、实用新型、外观设计;(三)商标;(四)地理标志;(五)商业秘密;(六)集成电路布图设计;(七)植物新品种;(八)法律规定的其他客体。

照合同约定,履行保密义务。因此,监管平台收集相关信息需要更强的理由,至少需要有权主体通过规范性文件的方式进行授权,明确授权的范围、期限和具体内容,并应获得监管相对人的同意。

3.2.3 平台监管的制度保障

首先,制定《抗震设防管理办法》,定位于行政法规,明确抗震设防监管的方式和具体要求,为管理社会相关事项提供法律依据。这样,基于监管目的的相关要求,合同约定应服从相关监管要求。其次,在地震安全性评价有关导则和标准中将信息平台的内容纳入,作为确定的指引。三是获取信息需要获得监管主体的授权和监管相对人的同意。监管平台需在收集信息时设置授权说明页,分配账号,首次登录需签同意信息上传和公益使用协议等,以完整授权和确认体系。四是在监管的基础上推动相关信息的公共服务使用。基本原则是在监管功能的基础上实现公共服务。即监管是平台的首要目的,公共服务是监管平台的附带产出。在监管功能完全实现的基础上,推动相关信息的公益使用。

3.3 引入信用评价

3.3.1 公示信息

一是应在平台公示基本信息。包括建设单位的基本信息、地震安全性评价单位的基本信息、建设工程选址位置、抗震设防信息等。二是公示建设工程地震安全监管信息。项目建设单位完成施工图设计后,业务主管部门应及时开展抗震设防检查,将活断层避让、地震安全性评价、施工图抗震设防要求落实情况等详细检查结果,上传监管平台。平台根据一定比例,随机确定抽查对象。抗震设防业务部门,还应将施工过程中抗震措施落实情况和项目验收的抗震设防检查情况等,及时上传至在线监管平台。抗震设防主管部门,可通过在线监管系统,掌握建设工程抗震设防落实情况,并根据掌握的情况做出指令性检查等,实现建设工程地震安全监管的透明化、规范化^[8]。

3.3.2 动态评价

建立异常名录、信用评级、信用修复的动态评价机制。通过监管服务平台大数据得出地震安全性评价的数量和质量,设置报告质量合格百分比,将达不到质量合格百分比的单位纳入异常名录,增加检查频次,追踪日常情况。并依据报告质量对所有纳入监管服务平台的单位进行评级,评级结果在平台公示,作为指引建设单位委托地震安全性评价单位的依据。当被列入“异常名录”的主体积极进行整改、恢复信用,在信用修复后及时修改其评级和移除“异常名录”,实现动态评价,动态监管,激励参与主体规范行为良性竞争。

3.4 完善协同机制

3.4.1 联合督查机制

建设工程遵循选址、设计、施工、监理的全过程管理,需多部门联合监管。应建立地震部门与有关行业主管部门开展地震安全性评价、抗震设防要求联合督查的制度,按照“双随机、一公开”的要求监督检查。为保障联合督查的实现,应

通过部门间联合立法或订立合作协议,进一步明确地震部门参与到综合执法的有关流程和职权,完善机制。

3.4.2 政府内部协作机制

应加强政府内部的协作。2018年5月14日,国务院办公厅印发《关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》(国办发〔2018〕33号)^[9],要求要转变管理方式,对于能够用征求相关部门意见方式替代的审批事项,调整为政府内部协作事项。根据该文件,可以将地震安全监管作为建设项目用地规划前的一项政府内部协作事项,由行政审批部门向抗震设防业务主管部门征求意见。这种方式比较适用于国家或者当地政府主导的重大工程或者有重大价值的工程,由政府统筹经费,通过内部协作的方式提供建设工程地震安全保障。



4 结论

国务院“放管服”改革进程中,对建设工程地震安全监管的方式提出了新的要求,原有的监管方式和制度需要重构。通过夯实抗震设防公共服务,满足建设工程地震安全的一般需求;建立监管平台和信用体系,动态监管和评价经由市场机制参与的地震安全服务,实现管做分离,公平竞争;完善协同机制,联合督查和内部协作,简化和便捷建设工程地震安全监管程序;实现全过程的建设工程地震安全服务和监管,为地震安全提供有力保障。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国防震减灾法[S]. 北京:法律出版社,2014.
- [2] 国务院. 地震安全性评价管理条例[EB/OL]. (2002-1-1)[2020-08-16]. <https://www.cea.gov.cn/cea/zwgk/zcfg/369260/5464800/index.html>.
- [3] 李克强. 深化简政放权放管结合优化服务推进政府体制改革转职能提效[EB/OL]. (2016-5-22)[2020-08-16]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-05/22/content_5075741.htm.
- [4] 国务院. 关于第一批清理规范89项国务院部门行政审批中介服务事项的决定(国发〔2015〕58号)[EB/OL]. (2015-10-11)[2020-08-16]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/15/content_10225.htm.
- [5] 国务院. 关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知(国发〔2016〕29号)[EB/OL]. (2016-5-19)[2020-08-16]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-05/26/content_5077076.htm.

(下转第176页)