

法治助力 保障交通建设工程质量和安全生产

——《江苏省交通建设工程质量和安全生产监督管理条例》解读

问：交通工程质量关系到人民群众生命和财产安全，安全生产更是重中之重，一直以来大家都很关注交通建设工程的质量和安全生产。请简要介绍条例的立法背景及意义。

吕小鹏：交通运输是重要的基础性、先导性、战略性和服务性行业，在构建新发展格局、推动高质量发展中发挥重要的基础支撑作用。“十三五”时期，全省交通基础设施建设累计完成投资6293亿元，拉动了约1.6万亿元GDP。“十四五”时期，全省交通基础设施建设计划总投资约1万亿元，将建成6座过江通道，新增高速铁路785公里，新增高速公路575公里，完成高速公路扩建里程450公里以上，新增普通国省干线公路5000公里，新增干线航道277公里，新增港口万吨级及以上泊位57个，其中5万吨级及以上泊位45个。到2025年，苏南地区率先基本实现交通运输现代化，全省交通基础设施基本实现现代化；到2035年，苏南地区实现更高质量的交通运输现代化，全省率先实现交通运输现代化，交通运输总体发展水平进入世界前列。

在建设质量强国、交通强国的新形势新要求下，我省交通基础设施建设面临“建设规模大、技术难度高、质量要求高、安全责任大”等挑战和压力，迫切需要在总结我省实践经验的基础上，制定适应江苏交通建设管理特点和要求的法规。制定条例主要基于三个方面考虑：一是支撑推动质量强国、交通强国战略实施，需要落实建设各方工程质量和安全生产主体责任，规范从业行为，强化行业监管，提升监管水平，加强立法对交通建设的引领和保障。二是贯彻落实上位法有关加强交通建设工程质量和安全生产监督管理的规定，需要根据我省实际情况，结合交通基础设施建设的技术专业性和行业特殊性等特点，合理确定从业单位和从业人员的权利义务，细化、明确相关监管要求，进一步健全交通建设管理制度体系。三是推进交通基础设施建设高质量发展，需要进一步理顺交通建设管理体制、机制，明确交通建设工程质量和安全生产监督管理职责分工，进一步明确交通建设工程建设程序、要求，固化我省实践经验。

特邀嘉宾

吕小鹏
省人大财经委副主任委员
夏正芳
省人大常委会法工委副主任
何平
省交通运输厅党组成员

《江苏省交通建设工程质量和安全生产监督管理条例》已于9月29日省十三届人大常委会第三十二次会议通过，将于明年1月1日起施行。条例的出台，为更好地促进江苏交通基础设施建设高质量高水平发展，提供了有力法治保障。条例在规范从业单位行为、强化监督管理等方面，为保障交通建设工程质量和安全生产作了哪些具体规定？有哪些特色和亮点？本刊特邀几位参与条例制定的嘉宾为您作全方位的解读。

问：从业单位严格落实法定责任、履行法定义务，是保障交通建设工程质量和安全生产的重要前提，请问条例是如何规定从业单位的责任和义务的？

夏正芳：鉴于《中华人民共和国安全生产法》和国务院《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》等法律、行政法规对建设、勘察、设计、施工、监理等从业单位的责任与义务均作了较为具体、系统的规定，条例在“从业单位责任与义务”一章作了一些指引性规定，明确从业单位及其从业人员应当遵守建设工程质量和安全生产法律、法规、规章等规定，履行交通建设工程质量安全义务，执行工程建设强制性标准和相关技术规范；并对从业单位在建立健全工程质量和安全生产保证体系，落实工程质量和安全生产管理措施，推进工程质量和安全生产标准化、信息化建设，加强从业人员培训、教育和管理，构建质量和安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制等方面作了总体规定。在此基础上，结合建设质量强国、交通强国的新要求，江苏交通建设工程质量和安全生产监督管理的成熟经验，对勘察、设计、施工、监理等重点从业单位的责任和义务作了进一步细化，特别是针对从业单位如何真正把主体责任落实到位明确了具体要求，落实工程建设全过程参建各方的质量和安全生产责任，明确勘察单位要对特殊建设条件下的工程质量和安全风险提出防控建议，设计单位要对具有较大危险性的工程进行设计安全风险评估，施工单位要落实施工班组标准化、施工现场

安全标准化建设责任、对风险等级较高的分部分项工程实行项目负责人带班生产制度，监理单位要审查施工组织设计和专项施工方案、审核施工项目安全生产条件。

问：我们注意到，条例对保护企业合法权益、减轻企业负担方面也作了有针对性的规定，请简要介绍。

何平：为解决过去少数交通建设工程中存在的非施工单位原因造成竣工验收不及时，导致施工企业质量缺陷责任期加长和质量保证金不能及时退还、增加了施工企业负担等问题，条例第十六条、第三十八条创设了相关制度，明确了工程缺陷责任期的具体计算期限以及退还质量保证金的具体情形。条例第十六条规定“公路、水运建设工程施工单位应当对缺陷责任期内因其施工原因造成的质量问题进行处理，并依法承担相应的工程返工和维修费用。缺陷责任期自工程通过竣工验收之日起计算，具体期限由建设单位与施工单位按照国家和省有关规定在合同中约定。由于非施工单位原因导致无法按期进行竣工验收的，缺陷责任期自施工单位提交竣工验收报告满九十日起计算”，并在第三十八条规定“因非工程质量原因导致无法组织竣工验收的，建设单位应当在缺陷责任期满后九十日内申请，交通运输主管部门应当自收到申请之日起九十日内组织工程质量专项验收。工程质量专项验收合格或者建设单位逾期不申请工程质量专项验收的，建设单位应当在规定的期限内退还质量保证金”。既明确了施工企业在规定的缺陷责任期内工程质量保修义务，又保护了施工企业质量保证金能够及时退还的合法权益。

此外，条例第二十七条规定“鼓励采用工程担保、工程保险等方式对工程投标、工程履约、工程质量保修等提供保证；采用上述方式提供保证的，建设单位不得再预留保证金”，并明确从业单位应当依法参加工伤保险和安全生产责任保险，不得无故延后续保、退保，以及安全生产责任保险的保费可以在企业依法提取的安全生产费用中列支。

问：作为交通建设工程质量和安全生产的监督管理条例，在强化监督管理、落实监管职责方面进行了哪些制度设计？

吕小鹏：条例坚持统筹发展和质量、安全生产，注重防范化解重大风险，严格落实各项监管责任，在现行法律法规规定的基础上，有针对性地进行了制度设计。为加强对我省交通建设工程的统一监管，条例的适用范围涵盖了经依法审批、核准或者备案的公路、水运基础设施建设项目以及按照国家和省有关规定在合同中约定的。由于非施工单位的监督管理程序和措施，可以根据其规模、功能、技术复杂程度等因素合并或者简化，具体办法由省人民政府制定。

为解决公路、水运建设工程质量监督、安全生产监督管理主体不同，安全生产监督管理责任落实不到位等问题，考虑到工程建设过程中质量和安全生产是互为影响的，条例依据《中华人民共和国安全生产法》“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安

全”的原则，规定同一公路、水运建设工程质量和安全生产监督管理工作，应当由同一交通建设工程监督机构实施，以保证质量监督和安全生产监督管理主体一致、责任一致。同时规定，交通建设工程监督机构应当同步明确质量监督人员、安全生产监督人员、监督内容和方式等，根据职责依法对从业单位执行有关工程质量和安全生产法律、法规、规章、强制性标准和相关技术规范，以及交通建设工程质量行为、安全生产活动和工程实体质量进行监督检查。

为进一步明确交通建设工程质量和安全生产监督管理职责分工，根据全省交通建设工程面广量大和工程技术复杂程度不同等特点，结合改革后省市县交通建设工程监督机构的设置情况，条例明确了省市县三级按不同项目分级监管的职责。考虑到部分工程的特殊性和技术难度，还明确规定省交通运输主管部门对监督管理职责存在争议的跨设区的市的独立桥梁、隧道工程应当指定交通建设工程监督机构，对技术难度大、大型桥梁、隧道等工程进行监督管理可以指定交通建设工程监督机构，进行监督管理。

问：交通建设工程往往体量大、建设周期长、涉及主体多、监管难度较高，为了使条例规定真正落实到位，对违反条例的违法行为，条例有哪些规定？

夏正芳：为了增强刚性约束力，条例进一步补充细化相关法律责任。考虑到《中华人民共和国安全生产法》、国务院《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》等法律、行政法规已对工程质量和安全生产违法行为设定了相应的法律责任，条例明确，法律、行政法规已有处罚规定的，从其规定。同时，对补充细化的有关工程质量和安全生产要求，结合监管需要，条例对建设单位未按照国家和省有关规定对设计单位出具的安全风险评估报告进行评审或者未对施工单位的安全生产条件进行审查，针对不良地质、特殊性岩土、有毒有害物质等不良环境或者其他可能引发工程质量和生产安全事故的情形，勘察单位未在勘察文件中加以说明并提出防治建议以及施工单位未实行项目负责人带班生产制度等情形，进一步补充细化相关法律责任，设定警告的行政处罚，完善处罚方式，并加大对严重违法行为的处罚力度，实现过罚相当，以切实增强条例的可操作性。

问：条例出台后，将采取哪些措施做好条例宣传贯彻工作？

何平：下一步我们将做好以下几个方面的工作：一是深入解读、加强宣传。结合交通建设工程监督管理的实际工作，对条例的条文进行深入解读，明晰条文的意义和适用范围，及时围绕重点条款持续开展解读，通过报纸、网站等多种载体，进行全方位、多渠道宣传，扩大条例社会知晓度，在省交通运输厅网站、各市交通运输局网站发布条例全文及解读，在报纸等媒体刊登专版，重点就条例内容和条例解读进行宣传。二是组织做好学习培训，学习培训是贯彻实施好条例的重要环节，是保障条例规定准确落实到位的重要举措。从事交通建设工程质量和安全生产监督管理的部门和单位的领导干部要带头学习，有关工作人员要人人参加、全面培训，将条例的学习培训与实际工作有机结合起来。三是抓紧制定配套政策。条例规定了一些重点制度，为了使条例真正发挥应有作用，强化监督管理力量，单位和贯彻实施举措，涉及部门参与的工作，明确牵头部门发挥主导作用，协办部门积极配合，形成工作合力。同时，尽快制定一批可操作性的规章制度，及时进行相关文件的废改立工作。 俞露 苏用

开展长三角协同立法 促进基本公共服务便利共享

——《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》解读

立法的必要性

2020年8月20日，习近平总书记在合肥主持召开扎实推进长三角一体化发展座谈会并发表重要讲话，强调要促进基本公共服务便利共享，要探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”，在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。居民服务一卡通涉及事项与长三角地区老百姓息息相关，开展长三角区域居民服务一卡通协同立法充分体现了以人民为中心的发展思想，将为长三角地区人民群众带来实实在在的便利，对推进长三角区域基本公共服务一体化建设具有重要意义。

（一）开展协同立法是深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神的需要。推动长三角一体化发展是以习近平总书记为核心的党中央作出的重大战略。习近平总书记高度重视长三角地区民生事业发展，多次对推动基本公共服务共建共享提出明确要求。开展协同立法，推进以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”，是推动长三角高质量一体化发展的重要举措，是数字化转型服务居民的重要方式，是促进长三角区域基本公共服务便利共享的重要抓手。

（二）开展协同立法是推动中央重大决策部署落地落实的需要。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》对推动实现教育、医疗、文化、交通、旅游等优质服务资源一卡通共享提出明确要求。长三角地区经济联系紧密、人员交流频繁，打通基本公共服务供给的壁垒、使人民群众更好地享受基本公共服务很有意义。国家层面对建立长三角区域居民服务“一卡通”作出了总体部署，但相对原则，亟需结合长三角区域工作的特点、难点和人民群众需求的痛点、堵点，细化补充有关规定，出台更有针对性、更具地方特色的法规。

（三）开展协同立法是用法治方

今年以来，长三角三省一市人大深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，加快推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通协同立法工作，上海市人大常委会9月22日通过《上海市推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》，9月29日，江苏、浙江、安徽省人大常委会分别通过了本省《推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》，已于10月1日正式实施。现介绍《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》的立法有关情况。

式促进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通实践创新的需要。近年来，长三角三省一市按照国家有关工作部署，在医疗、公安、住房公积金等高频服务领域积极推进一卡通，并联合制定《长三角地区电子证照互认应用合作共识》。截至2022年7月，三省一市通过线上和线下567个窗口，打造138项跨省通办服务事项和服务场景应用，全网网办540多万件，居民异地就医门诊结算980多万人次，结算费用超26亿元，实现了长三角区域41个城市全覆盖。近几年的工作实践，为实施长三角区域社会保障卡居民服务一卡通打下了良好基础。开展协同立法，以法治的方式强化顶层设计、固化成功经验、加强互联互通，更好满足人民群众对美好生活的需要。

立法的总体思路和起草过程

（一）总体思路。以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》以及相关法律、行政法规为依据，注重与上海市、浙江省、安徽省规定草案的协调衔接，聚焦突出问题，细化国家有关规定，增强地方性法规的操作性和针对性，着力从立法层面推动解决矛盾；立足本省实际，借鉴外省的立法做法，将我省近几年探索的成熟有效实践上升为地方性法规，体现江苏的立法特色和水平；按照“争当表率、争做示范、走在前列”的目标定位，坚持立足当前与着眼长远相结合，增强法规的延续性、长远性和权威性。

（二）起草过程。2021年11月，在苏州昆山召开的2021年三省一市人大社会建设工作座谈会，将推动此项协同立法纳入会议纪要。2022年2月中旬，上海市人大常委会主任蒋卓庆带队来南京，与省委、省人大常委会、省政府主要负责同志就协同立法工作进行沟通座谈，对协同立法的路径、方式、构架以及立法工作时间安排达成了共识。之后，三省一市人大常委会加强协同立法的工作会商，确定此项协同立法采用“1+1”的模式，即三省一市的共同条款和各省市的个性条款相结合。此外，长三角区域合作办公室将此项协同立法纳入2022年度长三角区域合作年度工作计划和长三角地区主要领导座谈会的内容。

参照上海市的做法，由省人大常委会提出议案，由省人大常委会、法工委，省人社厅、发改委、司法厅等部门组成协同立法工作专班，认真总结近年来长三角区域促进跨省通办公共服务便利共享、居民异地就医等方面工作的经验和做法，全面梳理我省社会保障卡居民服务一卡通工作现状及法治保障需求，在认真研究国家有关政策法规和学习借鉴兄弟省市立法经验和草案文本的思路框架，于4月形成了

《规定（草案）》初稿。《规定（草案）》广泛征求13个设区市、有关部门、合作银行、专家学者、人大代表意见。7月下旬，三省一市人大常委会举行视频沟通协调会，就做好协同立法工作形成会议纪要。8月2日，三省一市人大常委会、法工委以及人社、司法行政部门共同对上海市的规定草案进行集体修改，工作专班结合我省实际对《规定（草案）》进行修改完善。9月20日，省人大常委会召开全体组成人员会议，对《规定（草案）》进行了审议。

《规定》的主要内容

《规定》共二十六条，其中我省个性条款五条，主要包括以下内容：（一）关于居民服务一卡通功能定位和工作目标。《规定》立足长三角区域社会保障卡居民服务一卡通工作实践，按照国家有关部署要求，对居民服务一卡通的工作目标、功能定位等予以明确，即在长三角区域内，以社会保障卡为载体，在交通出行、旅游观光、文化体验、社会保障、医疗卫生、金融服务等领域实现一卡多用、跨省通用。我省在《规定》第三条第二款中增加同城待遇的个性内容：本省推动在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现同城待遇。（二）关于工作推进机制和职责

分工。目前，涉及居民服务一卡通工作有两个层面的协调和推进机制：一是在长三角层面，三省一市共同研究长三角区域社会保障卡居民服务一卡通相关重大事项；二是在本省层面，建立健全社会保障卡居民服务一卡通工作推进机制，明确县级以上地方人民政府相关工作职责；三是我省在《规定》第七条增加部门职责分工的个性内容：人力资源社会保障部门会同政务服务管理部门开展社会保障卡居民服务一卡通服务管理并建立投诉、举报制度。发展改革、教育、公安、民政、司法行政、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化和旅游、卫生健康、退役军人事务、国有资产管理、政务服务、体育、医疗保障、乡村振兴、残联等有关部门和人民团体，按照职责分工做好社会保障卡居民服务一卡通服务管理相关工作。社会保障卡合作金融机构应当根据合作协议，配合人力资源社会保障部门做好相关工作。

（三）关于拓展应用领域。一是明确对应用事项实行清单管理、动态调整，逐步扩大应用领域；二是明确社会保障卡可以作为办理公共服务、政务服务、住宿登记等事项的有效身份凭证，长三角区域持卡人在社会保障、就医、交通、文旅、金融等领域，可以享受相关服务；三是规定三省一市共同推进数字长三角建设，促进长三角区域居

民服务一卡通和长三角“一网通办”融合发展；四是鼓励先行先试，各地根据本地实际积极开展居民服务一卡通管理服务探索创新；五是我省在《规定》第九条第二款增加设区的市编制市级应用项目清单的个性内容：设区的市人力资源社会保障部门可以在省级社会保障卡居民服务一卡通应用项目清单的基础上，结合本地实际，拓展服务事项，编制设区的市社会保障卡居民服务一卡通应用项目清单；六是我省在《规定》第十五条第二款增加金融服务的个性内容：鼓励通过社会保障卡发放工资待遇、国家助学金和奖学金等，鼓励使用社会保障卡缴纳水、电、气等公用事业费；七是我省在《规定》第十六条增加创新应用的个性内容：本省依托社会保障卡创新一卡通应用，拓展社会保障卡在经济社会领域的应用功能，推进在个人消费、社区服务、单位管理等场景应用，促进跨领域、跨行业集成应用。

（四）关于数据共享和安全保障。数据共享互通是实现长三角居民服务一卡通的必要条件和关键环节。《规定》明确三省一市加强省级政务服务平台对接工作，完善社会保障卡持卡人信息以及业务应用数据库，支撑长三角区域社会保障卡居民服务一卡通相关数据共享共用、业务协同和应用场景建设；构建社会保障卡居民服务一卡通应用平台支撑和安全防护体系，加强线上线下业务安全管理和数据监测，做好居民服务一卡通相关数据安全和网络安全工作。

（五）关于监督管理和法律责任。将12345、12333热线作为居民服务一卡通服务的服务热线，为持卡人提供用卡咨询、服务引导和投诉受理等服务；对持卡人、相关服务提供者、政府部门违反相关规定，设立了相应的法律责任；规定人大常委会通过听取审议专项工作报告、开展执法检查等方式加强监督。 任鹏 朱琦