

# 谁来保证城市地下“生命线”安全畅通?

## ——聚焦城市地下管线

□新华社记者 杜宇 安蓓

大雨内涝、路面塌陷、气体泄露爆炸,一次次事故拷问着城市地下管线的安全;20多种管线,30多个职能和权属部门,依然现状不明,“家底”不清。

如何保证城市地下“生命线”的安全畅通?最新发布的《国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》,针对城市地下管线建设管理中存在的多重问题,开出药方。

### 多头管理咋破解?

据住房城乡建设部介绍,城市地下管线种类繁多,包括供水、排水、燃气、热力、电力、通信、广播电视、工业等8大类20余种管线;管理体制和权属复杂,涉及中央和地方两个层面30多个职能和权属部门;按照生命周期,可以划分为投资、规划、建设、运行维护、应急防灾等5个管理阶段。

住房城乡建设部城市建设司负责人表示:“由于历史和管理体制等方面的原因,地下管线基本上是由各建设单位各自为政、条块分割、多头建设、多头管理,导致各种管线重叠交错、杂乱无章,管线安全问题日益增多。”

《指导意见》要求“加强城市地下管线的规划统筹,严格实施城市地下管线规划管理”。

国务院参事室特约研究员王静震表示:“虽然各种地下管线专业规划编制相对完善,但缺少城市地下管线综合规划对各类管线进行统筹安排、统筹规划,往往造成各种工程管线在规划设计中存在矛盾,导致管线重叠交错和相互打架现象严重。因此,《指导意见》明确了各城市要依据城市总体规划组织编制地下管线综合规划,并要对各类专业管线进行综合。”

### “家底”模糊咋摸清?

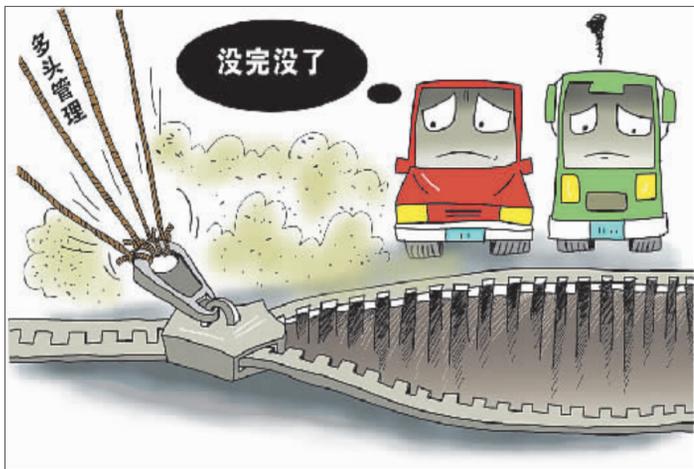
尽管有这么多个部门在管理,但是地下管线现状不清,“家底”不明却是不争的事实。权威部门透露,截至目前,全国仍有一半以上的城市没有开展地下管线普查,各权属单位管理各自所有的管线信息,没有实现共享。

《指导意见》明确要求,开展城市地下管线普查,建立和完善综合管理信息系统。王静震表示,开展普查和建立完善信息系统有利于解决城市地下管线材料不全、不准的问题,为城市规划、建设和管理,以及地下管线安全运行提供有力支撑。

### “马路拉链”咋缝合?

“地下埋着几百万,没事挖开看一看”、“春城无处不开挖”,这些流传民间的顺口溜,从一个侧面反映了群众对“马路拉链”现象的不满。

造成马路拉链现象,一方面源于管线与道路建设不同步。为此,《指导意见》要求“按照先地下、后地上的原则,合理安排地下管线和道路的建设时序”。



“马路拉链”

新华社发 朱慧卿 作

住房城乡建设部城乡规划管理中心主任刘佳福说,实际工作中,应有专门部门对各专业管线和道路的建设计划进行统筹,形成城市道路和管线年度建设计划,并按计划统筹安排各专业管线与道路的工程建设。

造成马路拉链的另一原因是,各条管线建设不同步。刘佳福表示,《指导意见》明确要统筹安排各专业管线工程建设,力争一次敷设到位,并预留管线位置。

另外,指导意见要求,稳步推进城市地下综合管廊建设。上海市政工程设计研究总院(集团)副总工程师王恒栋说:“这不但可以做到城市道路地下空间的综合开发利用和市政公用管线的集约化建设管理,避免城市道路产生的‘拉链路’现象,而且也提高了市政公用管线抵御各种灾害的能力,延长管线和道路的使用寿命,保障城市‘生命线’的安全运行。”

### “重建轻养”咋扭转?

地下管线“重建轻养”的管理模式,也往往令“小患”积成大祸。住房城乡建设部城市建设司负责人

说,城市早期建设的地下管线老化、腐蚀、失修,泄漏爆炸时有发生,跑冒滴漏严重,超期超负荷运行问题突出。

安全监管总局二司有关负责人说:“为了保障城市地下管线安全运行,加强地下管线的日常维护保养是重点工作。”

以油气输送管线为例,去年发生的山东青岛“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故,就暴露出对隐患排查治理不认真、不负责,尤其是对输油管道与排水暗渠交汇处存在的重大隐患没有进行彻底排查和整改。

《指导意见》提出了当前老旧管线的具体改造任务。如市政管线改造方面,要改造使用年限超过50年、材质落后和漏损严重的供水管网。

安全监管总局二司有关负责人表示,行业主管部门和管线单位,要建立日常巡查和隐患排查制度,配备专门人员,定期进行检测维修,发现隐患及时处理。特别是对危险化学品输送管线,要按照相关法律法规和标准规范严格管理。

(新华社北京6月14日电)

## □新闻背景

### 触目惊心的城市地下管线事故

新华社北京6月14日电(记者 安蓓 杜宇)近年来,由于部分城市地下管网规划建设滞后、年久失修、铺设不当等,导致地陷、内涝、油气泄露等事故时有发生,造成了巨大的人员伤亡和财产损失。记者从媒体公开报道中,梳理出近年来发生的一些城市地下管线事故,回顾过去,警醒未来。

——2010年7月28日,位于南京市栖霞区迈皋桥街道的南京塑料四厂地块拆

除工地发生地下丙烯管道泄漏燃爆事故,共造成22人死亡,120人住院治疗,其中14人重伤,直接经济损失4784万元。

——2012年4月1日,一名女子在北京市北土路人行道上行走,突然落入一个热力管道渗漏形成的热水坑,不幸身亡。

——2013年3月22日,湖南省长沙市一名女大学生在暴雨中落入没有井盖的下水井道丧生。

## □评论

### “马路拉链”当休矣

□新华社记者 安蓓 杜宇

“晴天尘土飞扬,雨天遍地泥浆”,这是反复开挖马路带给群众的直观感受。《国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》14日对外公布,有望为“马路拉链”划上休止符。

之所以会出现“马路拉链”现象,源于两个“不同步”,一是城市地下管线与道路建设不同步,二是各种管线敷设不同步。背后多重原因,从规划角度看,管线规划与道路建设规划没有统筹协调,缺乏城市地下管线综合规划;从管理角度看,地下管线基本上是由各管线建设单位自行建设,各自进行封闭式管理。因此造成各自为政、条块分割、多头建设、多头管理就不足为奇。

当前,我国城市地下管线种类繁多,涉及8大类20余种,权属关系复杂,涉及30多个职能和权属部门。各种管线重叠交错,杂乱无章,由此导致管线重复开挖屡见不鲜,安全问题日益增多。轻者造成停水、停电、断气以及通讯中断,重者引起危险气体泄露、燃气爆炸等灾难性事故,严重影响城市正常运转和人民群众生命财产安全。

此次最新出台的指导意见,明确要求杜绝“马路拉链”现象,并专门提出具有针对性的要求,比如“按照先地下、后地上的原则,合理安排地下管线和道路的建设时序”、“要建立土壤掘路总量控制制度,严格控制道路挖掘”等。如果这些举措能够真正得以落实,那么,“马路拉链”当休矣。

(新华社北京6月14日电)

——2013年5月20日,深圳市龙岗区横岗街道华茂工业园由于地下排水箱涵老化发生地陷,导致5人死亡。

——2013年8月14日,哈尔滨市辽阳街路面突然塌陷,4人落入深坑,两死、两伤。事故原因是连续几场强降雨造成土质沉降,致使老旧排污管线断裂,泥沙灌入人防工程洞体,最终导致地面塌陷。

——2013年11月22日,位于山东省青岛经济技术开发区的中国石油化工股份有限公司管道储运分公司东黄输油管道泄漏原油进入市政排水暗渠,在形成密闭空间的暗渠内油气积聚遇火花发生爆炸,造成62人死亡、136人受伤,直接经济损失75172万元。

因,一些水利工程质量下降。2013年6月,记者在黔东南州黄平县看到,库容为12万方龙井水库库底开裂已经干涸,成为病险水库,再加上时值大旱,当地群众生产生活用水出现困难。据统计,仅“十二五”期间,贵州就有4座中型、400多座小型水库纳入国家病险水库规划。

### 三道防线失守,亟待加强监管

一些地方水利系统弊案频发,问题出在哪里?据办案人员分析,主要原因在于自我监督、内部监督和外部监管三道防线的失守。

一是自身防线瓦解。“收钱的时候我也犹豫过,当天就把钱退回去了。”贵州省雷山县水利局局长金某第一次接到6万元贿款时并没有动心,但对方第二次将钱送来并表示只是一点“小意思”,金某这才将钱收下,以至于案发不可收拾并最终身陷囹圄。

“从水利系统的贪腐案件来看,行贿人员大都以‘温水煮青蛙’方式慢慢瓦解一些官员的自身防线。”冯剑平说,一些官员开始时抽别人一包烟、喝别人一瓶酒,久而久之,小钱变大钱,小贪变大贪。

二是“一把手”权力过大。黔东南州纪检监察机关负责人说,从当地查办的5个县水利局“一把手”案件来看,工程项目建设基本都是一个人说了算,班子成员互不监督,单位干部职工对于“一把手”交办的违规事情不敢不办,有时还帮助其违法乱纪。

中国政法大学教授马怀德认为,我国许多部门是行政首长负责制,或者是分管领导说了算,这可能导致行政执法权和审批权沦为个人特权,因此有必要将一些水利工程建设项目、程序、要求等向社会公开,让监管和审计部门对此项目“心中有数”。

三是基层纪检监察难度大。办案人员认为,基层纪检监察机构与党委政府“一个锅里吃饭”,监管力量有限和话语权缺失比较明显。

“我虽然是纪委书记,但也是党委班子的成员,怎么敢不听‘一把手’的话?”西部一位乡镇纪委书记说,基层纪委同级监督比较困难,除非相对独立或实行垂直管理。

(新华社北京6月12日电)

# 集体权力寻租的标本

## ——部分省市水利系统腐败案件追踪

□新华社记者 李放 胡锦涛

2014年以来,贵州省水利厅厅长黎平、江西省水利厅副厅长文林先后因涉嫌严重违纪违法接受组织调查。随着纪检机关反腐力度的加大,一些省市水利部门被曝出的贪腐案件令人震惊。

在人们的印象中,基层水利系统属于“清水衙门”。然而,分析人士指出,随着我国经济的发展,水利建设项目增多,而这些项目从上马到完工,大都与水利部门行政审批和监督管理有关。一些官员利用手中的权力谋取私利,以至于某些地方水利系统弊案频发。

### 从局长到出纳,层层开展攻关

近几年,小农水U型槽工程承包商杨某因为水利工程建设发了财,和他一起“发财”的还有江西某县水务局的一批领导干部。

2009年,杨某结识了江西某县水务局副局长唐某,了解到他分管农田水利建设,于是认为自己发现了“商机”,逢年过节便以各类礼品向唐某展开“真情”攻势。

唐副局长很快明白了杨某的“用心”,作为回报,手握审批权的他轻易为杨某承揽了一些水利工程。工程揽下来了,但施工开始后,还要经过工程验收、工程款拨付等多道关卡。为了顺利通过工程验收,杨某又找到县水务局总工程师张某,同样是“提钱开路”,搞定了张总工程师。

此后,他用类似手法逐一“打点”工程各个环节的“关键人物”,短短两年时间,唐副局长和张总工程师分别接受贿赂7次和8次,而杨某的水利工程自然一路“绿灯”。

今年2月,唐副局长和张总工程师因受贿罪被法院分别判处有期徒刑3年,缓刑4年。“这是一起较为典型的水利系统贪腐案件。”当地办案人员说。

贵州省黔东南州检察院副检察长冯剑



浑水摸鱼

新华社发 徐骏 作

平认为,目前水利系统窝案、串案多发,其涉案人员之多、范围之广,令人震惊。行贿人员大都“用钱铺路”,上至局长、助理,下至出纳、保管员,逐一“打点”,堪称集体权力寻租的标本。

据了解,2013年贵州省黔东南州纪检监察机关查办的水利系统窝案、串案涉及5县33人,其中受查处包括州水利局副局长1人,县水利局局长5人、副局长3人,涉及公务人员17人。

另据了解,2012年至2013年,江西抚州检察机关查办的水利系统窝案、串案21件,受查办的涉案人员24人,其中县级干部4人,科级干部9人。

### 单次受贿少,累计受贿多

江西省社会科学院法学研究所所长程松认为,一些水利系统的弊案大都集中

在农村小水利建设项目上,其特点是工程规模小、资金数额少,大型工程公司通常对此不屑一顾,一些资质差的小型水利工程公司乘机进入这一领域。

“农村小水利建设点多面广,相对比较分散,仅江西一省就分散在近百个县、上万个村。”当地办案人员说,水利部门一些腐败分子正是利用这种特点,在每一个小水利工程上“小宰一刀”。

例如,贵州一少数民族自治州水利局冯某几年内收受受贿110多万元,这些赃款来自32人69次贿赂,少则数千元,多则上万元。

“一些小水利工程项目金额不大,容易引起国家重视,但由于作案时间长、次数多,每个项目都可以吃、拿、卡、要,单次受贿少、累计受贿多,最终成为巨贪。”程松说。

肥了“蛀虫”,苦了百姓,由于贪腐等原

□新华社记者 毛伟豪 刘宏宇 周琳 王海洋

从一把蔬菜,到一辆汽车,到一家企业……“认证”二字在生活中几乎随处可见。

认证,是指由国家认可的认证机构证明一个组织的产品、服务、管理符合相关标准,是消费者信心的第一道保障。然而,“乱认证”、“假认证”近年屡禁不止,让人们对这项提供诚信保证的行为本身的诚信度发生了怀疑。

新华社记者经过数月调查暗访,发现在企业质量管理认证、玩具产品认证、农产品有机认证三大领域,认证变“认钱”的“潜规则”盛行,弄虚作假走过场司空见惯,一些认证已沦为部分企业自我美化的“假面具”。

卧底数月亲历造假:“只要你们配合好,包过!”

去年10月,记者应聘到北京一家机械企业,被指派负责认证申请。“配合”、“包过”是记者在接下来几个月中听到的最多的两个词。

合作单位要求这家企业应具备质量管理体系ISO9000中的核心标准之一的ISO9001认证资质才能投标。经过询价,企业决定与北京东方信展认证咨询有限公司和北京恒标质量认证有限公司合作,申请认证。东方信展公司王经理称:“6500块全包,发票开1万2,因为国家对认证价格有限定,不能低于这个数。”不仅价格打折,效率还高:在正常程序下,从申请到拿到证书,一般需要9个月,但王经理表示:1个月包过!

商定后,东方信展公司派来一位熊姓老师进行培训,而培训内容却是服装加工质量管理体系知识,与企业业务毫无关联。面对疑问,这位老师称:“业务流程都是相通的。”两周后再次培训,讲解的是如何填写申请材料。然而,其中所涉大部分规章制度与企业无关。“没有的我来填写,负责人签字就行!”熊老师继续说,“材料填好后,你们要都背过,到时候别出岔子。”

两次培训课即算完成了“全员培训”,包括记者在内的两名参训人员听得一头雾水。能通过吗?“只要你们配合好,包过!”王经理又出主意,“你们企业技工不够,审核老师问的话,就说快春节了,工人回老家了。”

2014年1月中旬的审核当天,来自恒标公司的两名审核人员刚进门,企业负责人就按王经理事先嘱咐递上了两个红包,对方坦然收下。

结果审核中超过三分之一的文件因不合格被挑了出来。按规定,文件审核发现3处不合格,现场审核将不予通过。但审核人员却“高抬贵手”,仅要求将不合格文件重填。最后,原本需要3天才能完成的现场审核,仅用一天半就完成了。

一个月后,一份中英文双语质量管理体系认证证书便邮寄到了。记者通过国家认证认可监督管理委员会官网查询,证书真实有效!

一家认证检测中介代理公司的负责人向记者坦言,现在的ISO9000认证基本上是“给钱就能做”的认证。

### “不给钱,就只能等着‘小卡卡’喽”

除暗访了ISO9001认证外,记者还对玩具产品3C认证、农产品有机认证等进行了暗访,综合来看,这几种认证均存在“潜规则”。

——“钱规则”。3C认证是国家强制性的产品合格评定制度。在玩具生产基地广东澄海,这一认证市场基本由中国质量认证中心和北京中轻联认证中心负责。汕头市奇正玩具技术服务有限公司的一位经理告诉记者:“中轻联检测员来厂检测,一般有两人,每人要给1000至1200元红包,报销路费没有收据,用信封装给他们,这是多年的潜规则了。不给钱的话,就只能等着‘小卡卡’喽。”

汕头市前卫检测技术服务有限公司是一家认证检测代理中介公司。“每款产品检测费大概4000元至6000多元不等。如果是检测员来查厂,则另需约1.5万元。还要给检测员红包和路费大概是2400元左右,餐费另算。”公司林经理还介绍,他们与某家检测合作关系较好,通过会比较方便。

——瞒天过海。记者还以蔬菜合作社的名义与上海一家有机食品认证的咨询机构取得联系。机构负责人唐先生说:“和我们合作的认证机构的审核员我都熟,我们会想办法让你过,你们只要接待好就行。”唐先生出具的合同中的确写道,咨询通过率100%,保证拿到证书。

记者表示,有机产品认证要求有严格的记录、除算记录等数据和表格,让自己很难懂。“这不是问题,申请前几天,把表格打印出来,找几个工作人员,我们会告诉你们怎么填。”唐先生拍着胸脯称。

一位业内人士告诉记者,他见过不少企业周边水质根本不适合生产有机作物,有些农场甚至甚至两个过滤桶,就算是水处理过了。水源地和外面的水源直接相连,在检查前几天人工关掉,到检查时就能通过。

澄海玩具协会秘书长蔡杰臣说,许多中介帮企业出“馊点子”通过认证,比如到市场上买一个产品当作正规产品去送检。而许多企业图方便和便宜,往往会选择这种“灰色合作”。

认证,本意是传递信任,增加价值,权威的认证还可以减少因重复认证带来的交易成本。然而,事实上由于目前认证市场上的种种“潜规则”,不但没能给认证者贴上“诚信”标签,反而增加了成本。某认证机构内部人士透露,现在ISO9000系列认证已开始受到业内质疑,“谨慎的企业往往会直接派人去对方公司进行审核”。

3C认证更是出现了“国内认,国际不认”的尴尬局面。据介绍,其主要原因,一是在国际上这一行业检测主要由欧美机构垄断,检测标准有差异;二是公信力不够,有资料显示,2009年,在“欧盟非食品类商品快速预警系统”发布的风险信息通报中我国玩具产品达393项,美国消费品安全委员会通报召回的玩具产品31次。今年5月和6月,“欧盟非食品类商品快速预警系统”的两次通报中,中国产品分别为29和18例,占全部通报的65.9%和72%。

“因此,做出口生意,还要另找外资认证机构检测,这些外资机构的费用更高,要求更严格,企业的负担更重。”蔡杰臣说。

### 谁来监管认证者?

面对种种乱象,相关部门不断出手治理。但是,为什么认证领域顽疾犹存?

“认证是相关部门认可的认证机构来负责的,往往由中介公司来为企业和认证机构搭线。不少认证机构具有企业性质,他们也要生存。”上海一家农场负责人告诉记者。

蔡杰臣说:“认证检测代理中介市场也很乱。一两个人就能成立一家中介机构,监管盲区难以避免。”

同济大学法学院副教授刘春彦认为,要加强对认证机构监管。认证机构虽非政府部门,却行使着行政管理部门的部分职责,对违规企业和认证机构应给予“行业禁入”的严厉惩罚。对于提供虚假材料、虚报数据等违规的认证机构,也应加强黑名单制度建设并及时向公众公布,让其一处失信、处处受制。

同时,进一步放开认证行业这一第三方服务市场,通过优胜劣汰,让失去信誉的认证机构自然淘汰,特别是对强制认证行业而言,如果行业准入门槛过高,容易造成行业内的认证机构卡要客户、不讲诚信、乱出证等情况。

据业内人士介绍,政府对第三方检测市场进行行政审批,而市场上非国有或合资的检测机构只占到市场10%左右,政府部门难以完全中立。“全球第三方服务市场近30年发展证明,在市场公平竞争条件下,中立的第三方在服务市场中的诚信,是企业能赢得服务合同的根本条件。市场的优胜劣汰机制对这一行业具有特别的正面效应。”某国际权威检测机构负责人如是说。

(新华社北京6月15日电)

□诚信行动

# 认证,还是认钱?

——新华社记者调查暗访认证市场