

浅谈高速公路建设地方协调的安全管控

凌云

湖南湘潭公路桥梁建设有限责任公司

【关键词】高速公路；建设；协调；安全；管控

高速公路建设地方协调安全管理包含搅拌站、预制场、弃土场、取土场、施工便道、库房等临时租地，红线扩征、“三杆”搬迁、房屋拆迁、坟墓迁移、水系路系调整、水土保持、用电用水、民事纠纷调解等诸多内容，千头万绪，牵涉到各部门及沿线每村每户的切身利益，工作量大，任务繁重，一个问题处理不好或不及时都会影响施工正常进行，引发集体上访、群发性阻工甚至流血冲突事件。

笔者曾在湖南娄湘、潭邵、郴宁、福建龙长、河南济邵等高等级公路项目部主持地方协调安全管理工作，认为路地矛盾的成因是多方面的。

一、公路工程设计方面的原因

工程设计者不是当地人，前期调查不深入不全面，致使某些涵沟造物位置、标高、断面尺寸设计不符合当地水系路系实情，满足不了群众生产生活要求，矛盾在施工中暴露后，需一定时间和流程办理变更设计来解决，而村民则坚持先解决问题才允许施工作业。

二、地方部门调解功能日趋弱化

征地拆迁费用、用地管理及工作经费一般是地方政府预算包干负责制，然而，有的地方村支两委班子长期不健全，村民自治体系基本瘫痪，干群关系紧张，高速公路政策不能顺利贯彻执行，补偿款不能按时落实到户，施工单位进场施工，群众即出来阻工。

个别地方指挥部成员工作中政策把关不严，执法力度松弛，动辄就用经济补偿调解矛盾纠纷，这种简单缺乏公正的调处方式无形导入“花钱买平安”的误区，导致的结果是施工单位感情和利益受一定程度的伤害，而少数群众的变本加厉使政府部门权威性丧失殆尽。

三、当地村民受利益驱动原因

当前，我国处在经济结构转型期，农村历史遗留问题利益化，经济关系多元化，思想价值观念货币化，各种新情况新问题不断凸显。

一些村民对拆迁补偿政策乱提条件，挖空心思多占便宜，借机勒索，当私欲得不到满足，就故意找麻烦、搬弄是非，唆使不明真相的群众阻工闹事。土建工程受气候因素制约，雨天无法施工，晴天可以施工又不断出现阻工，使施工单位错过良好施工时机，耽误工期，恶化了路地关系。

一些村民对水系路系设计提过分要求，如原本是一条机耕小道，设计一普通人行通道即可，却以“长远发展需要”为由，强烈要求设计成能过大型货车的通道，达不到条件就煽动群众集体上路阻工。

少数村民以“田地被征营生困难”为由，强行要求参工参运，或一个人来找，或村委会出面，或个别乡镇领导打招呼，要求照顾熟人、亲戚或朋友到工地做事，使路地关系复杂化，增加了协调的难度。

个别村民纠结恶势力团伙强行包揽工程或地材供应业务，不答应便采用拦车、堵路、锁门、威胁恐吓、聚众闹事等极端手段，破坏正常建设秩序，强买强卖行径被粉饰成“为村上谋福利”，冲击项目驻地变为“和平抗议示威”，以此混淆视听，掩盖非法欲望本质；如妥协让步转包业务，将给工程质量、进度和安全留下隐患，给制造事端进一步向项目部发难提供近距离平台，他们不服从管理，干好干坏、做快做慢都要钱，带来的被动局面及负面影响让施工单位苦不堪言，遭受的损失不可估量。

四、项目经理部自身管理原因

项目部在施工中没有注意处理好涉及群众利益的具体问题，如水系、道路切断无临时保障措施；水土流失给生产生活造成损失；借用村道未养护造成泥泞坑洼影响出行；爆破施工对周边带来影响等等，涉及群众利益的事项细节处理不均衡，一些具体问题处理方

法和措施不得当，诱发当地群众的反感情绪，逐步形成不配合和抵触对抗局面，协调工作举步维艰。

少数项目部组织涣散，协调安全工作被动，信访和应急联动机制不完善，做不到危机警报一拉响，全员立即进入响应战备状态，团队缺乏凝聚力和战斗力，无统一指导思想，遇强硬势力，不敢坚持原则，处事软弱迟钝，直接导致自身麻烦委屈不断。

针对上述普遍存在的路地矛盾，需要深入细致的调查分析，把握问题的症结所在，对症下药，促成矛盾的化解。

一、周密策划、科学组织

项目部驻地应遵循安全、出入便利、通讯畅通、水电有保障、经济实用的原则就近选址，尽量避开村民集中居住点，以减少嘈杂干扰；尽量选择线路短且通行方便的地点，以减少出入道路养护矛盾；尽量避开养殖区、经济种植区，以减少排污矛盾；尽量租用公有产权的独立院落，以利于管理和减少后期撤场矛盾。

动工前，会同业主、监理、设计方代表、地方指挥部、村组干部及村民代表对沿线水系路系进行摸底复查，及时发现设计图纸的疏漏，通过办理四方会议变更，完善和优化设计。纵横水沟开挖及施工便道临时管涵预埋应充分考虑当地长年汇水流量和实际排灌需求，以减少雨季水毁或干旱缺水造成大面积灾损的农赔矛盾。

临时用地尽量少占基本农田，详细制定临时用地保护措施，从思想、组织、过程、检查、效果、目标、经济七个方面展开控制工作，以减少后期土地复垦矛盾。

利用乡村道路作临时施工便道，应掌握道路权属关系，会同县、乡镇、村委会负责人对沿线路况及桥涵通行能力等情况实地评估并摄像记录，签订好《村道使用协议》，明确养护责任、使用完毕恢复原路况等约定，以减少使用中和归还时的矛盾分歧。

施工爆破作业容易引发房瓦受损、墙体裂缝等矛盾纠纷事件，应严格按照爆破操作规程进行施工，爆破作业人员必须由经过爆破专业培训并取得爆破从业资格的人员实施。根据爆破前编制的爆破施工组织设计上确定的具体爆破方法、爆破顺序、装药量、点火或连线方法、警戒安全措施等组织方案实施爆破。爆破过程中，必须撤离与爆破无关的人员。切实加强现场安全防护，事先对周边房屋状况摄像记录，通过控制孔眼朝向、装药剂量等措施，减少爆破飞石和震动影响。一旦发生炮损投诉，应及时查勘，缓和矛盾，待施工完毕后选定有资质的房屋鉴定机构作出科学鉴定结论。

二、深入宣传、广泛动员

协调安全专职人员应认真学习领会省、市、县有关高速公路建设文件精神，会同市、县协调指挥部、乡镇政府协调责任人走村串户，坚持政策宣传不厌其烦，思想教育不厌其烦，做到家喻户晓，人尽皆知，通过召开座谈答复会、具体矛盾协调会等多种形式，解惑释疑，争取广大群众对高速公路建设的理解与支持。

工程建设期间，难免不发生一些磕磕碰碰的小摩擦，应充分发挥我国传统的民事调解办法，耐心细致把事理讲清讲通，尽量消除误会和隔阂。一些涉农矛盾属于道德范畴，正气总能压倒邪气，要发挥道德约束的作用，大力倡导有德者荣、无德者耻的社会风尚，用道德的规范力、社会舆论的牵引力来解决矛盾问题。

三、强化管理、落实责任

所有进场施工队伍的资格预审，必须经工程部门审定合格，签订《工程劳务合同》后，方可进场，原则上不选用当地施工队，不招纳当地村民务工。施工队编制并定期更新《施工队人员花名册》，

接受项目部、当地公安及劳动部门对暂住人口、民工工资等的管理。项目部应加强队伍纪律约束,坚持文明施工,尊重村规民俗,与当地村民和谐相处,严禁损害群众利益、激化矛盾的行为发生。

项目经理应亲自挂帅统筹部署协调安全工作,做到目标量化、任务细化,使协调工作有计划、有步骤、有条不紊地展开。分管协调副经理坚持日常巡排,根据生产需求做好相关服务,及时发现和处置矛盾纠纷,为营造良好施工环境出谋划策。各施工作业队长对所管地段突发的涉农问题第一时间报告,除重大事项需项目部协调安全工作领导小组集体研究决策外,对一般性事务,简化程序,特事特办,协调员现场表态处理,做到问题不积累,尽量将矛盾消除在萌芽状态。

四、密切关系,真心为民

紧紧依靠当地建设协调指挥部和公安部门,密切与沿线乡、镇政府、村委会的沟通配合,是搞好协调安全工作的基本保障。本乡本土的基层干部长期农村工作中积累了丰富的经验,矛盾调解方式灵活、实用,说服力强,易于群众接受;还可邀请地方族长等有威望讲原则的民间人士提供协助,通过引入多元化协调机制,形成畅通有效的协调网络。

在日常工作中,坚持以人为本,及时了解掌握因施工影响造成当地生产灌溉、人畜饮水困难,水土流失、乡村道路、青苗林木受损等具体问题,在力所能及范围帮助沿线群众解决生产生活中的具体困难,对村民的合理诉求及时予以处理,力求达到互谅互让,互相理解。

在施工淡季时,通过组织开展文体比赛、探望敬老院、慰问特困户、节日联谊会等丰富多彩的精神文明活动,拉近与当地干部群众的距离,通过“心贴心、实打实”的真情帮扶,融洽关系、增进友谊,使路地“双文明”工作顺利开展。

五、把握原则、讲究方法

对矛盾纠纷要有强烈的预见性,提前介入,及时确定防控措施,紧盯与苗头性、倾向性问题紧密相关的重点人员,用情、理、法教育引导当事人,指出将导致的后果和责任,促使他们权衡利害关系,重新考虑问题,纠正错误行为,最终达到矛盾化早、化小、化了的目的。

矛盾纠纷一旦发生,应弄清问题前因后果,找准关键因素、关键环节、关键人物,选准突破口,不偏不倚、客观公正地处事断事。矛盾刚发生时,事小简单,解决难度小、耗时短,出现反复的机率也较小;如解决不及时或耽误处理的最佳时机,一个矛盾往往引发其他矛盾,增加不利因素,出现新的动向,使问题越拖越大,情况越拖越复杂甚至使矛盾变质,加大工作难度。

治理矛盾纠纷要全面彻底,防止死灰复燃。一些问题短时间看解决了,但可能只解决表象矛盾,其他一时看不会出事的次要矛盾

或隐藏的深层次矛盾未解决,就很可能今天的次要矛盾或深层矛盾变成明天的主要矛盾。对一时不清楚的问题,不急于求成下结论,防止协调的片面性,可先稳定各方情绪,待深入分析研究后,因地制宜、因事施策,逐一梳理解决。

慎重处理涉及历史遗留、宗族派系、村组纷争等有连锁反应的矛盾问题,防止因个别人波及多数人,因个别家庭波及整个家族、整个村寨,避免顾此失彼,诱发大问题。发生群体阻工现象,应尽早向政府和公安部门报告,疏导围观者,规劝闹事者,控制事态发展,防止普通纠纷演化成恶性暴力事件;对于超越本级处置权限的纠纷,按程序审批,不能越俎代庖、擅自做主,乱了阵脚章法,影响工作效果。

地方协调点多面广、政策性强,不能凭经验主观臆断,应坚持标准统一、阳光操作,公平公开公正接受监督,给群众一个明白。对棘手的疑难矛盾或特殊个案,应与业主、监理、地方指挥部取得一致处理方案,在法律法规政策允许范围内,在不引发次生矛盾和“后遗症”的前提下,恰当采取灵活变通的调处办法,以尽早恢复正常施工,达到路地双赢效果,但绝不能拿原则作交易,用感情代替政策。

对蓄意干扰破坏工程建设的违法违规行为,不能回避和掩盖矛盾,否则,矛盾解决不了,还会助长肇事者铤而走险的胆量,酿成大的事端,对这一点应有清醒的认识,这是实事求是大胆处理具体摩擦的基础。我们不必温和求全,而应正常行事,理直气壮发出正义之声,果断采取多种手段予以坚决回击,同时密切注意事态动向,充分采集证据及时上报,取得业主、地方政府和公安部门的有力支持。这样,外界对立势力不敢雷池跨越红线,协调工作也会轻松些。

面对大量琐碎繁杂的具体事务,工作一忙头绪容易乱,协调人员不能只靠脑子记事情,俗话说:“好记性不如烂笔头”,应养成随时记录的习惯。村民思想复杂多变,问题当面解决了,当事人心中可能还有些阴影和想法,有的口服心不服,有的当时服气事后受人挑拨,继而反悔,“空口无凭、立字为据”,凡达成的事项都要落实纸上备忘,不能以口头承诺代替书面形式,重要涉农协议的签订应邀请县、乡、村协调负责人签字鉴证,作为事后执行落实的依据。

高速公路地方协调是项系统性工作,各地人文环境、社情民风等客观因素不尽相同,要切实做好地方协调安全管理,创造良好施工环境,确保工程建设顺利进行,实现施工环境“零障碍”目标,尚需我们共同努力,运用各种行之有效的方法和经验,在实践探索中不断提升管理水平。