

完善重大工程建设项目 的监管模式

◎ 李波 谢宏明

[摘要]重大工程建设项目监管是一项综合性的效能监察，其工作定位决定了监管的方式、方法和监管模式。监管模式展示的管理理念就是有利于监督，能够监督，监督到位，同时要体现大监督优势，充分保护和调动各方面监督手段共同参与。具体来说就是一个内部监督管理体系，要包括组织机制、监督检查机制、信息反馈制度和考核激励制度。建立重大工程建设项目监管模式，是效能监察的实施过程，也是强化内部监督的管理过程，必须重点抓好影响效能监察工作成效的问题。

[关键词]效能监察；监管模式；工作定位；工作成效

随着市场经济的不断发展，国有企业生产规模逐步扩大，新建和改扩建投资项目日趋增多，效能监察对工程建设安全、质量、投资控制具有积极有效的作用，逐渐得到了企业管理者的重视和支持，成为提高管理水平的重要手段。重大工程建设项目监管模式的建立，有利于强化内部监督和风险管理，促进效能监察工作持续有效开展。本文就建立重大工程建设项目监管模式的有关问题，谈一些粗浅的认识。

一、重大工程建设项目监管的工作定位

重大工程建设项目监管是一项综合性的效能监察，其工作定位不只是一个简单的理论问题，而且是一个在具体实践中继承、创新和发展的过程，它决定了监管的方式、方法和监管模式，定位准确清晰有利于纪检监察部门发挥组织协调职能，促进监管工作的深化并取得实效。因此，探

讨项目监管工作定位问题对建立有效监管模式有着极其重要的指导作用。

1. 监管方式的定位

(1) 超前监督，项目启动在前，组织机构成立在后，是工程建设项目管理的一个显著特点，在项目筹备阶段，监察人员提前介入，适时开展监督检查，有利于了解项目建设特点，掌握项目进展情况，探索与工程管理模式相适应的监管方法。

(2) 立体监督，项目监管是一项对参建人员履职行为的综合监督，要发挥审计、财务、法律、人事等部门的内部监督作用，开展上级对下级的异体监督和检察机关的外部监督，形成监督合力。

(3) 动态监督，监管工作要始终围绕工程建设的中心任务，本着有所为有所不为的原则，根据不同建设时期的特点和要求，确定监督重点，综合运用各种监察方法，保证工作成效。

2. 监管方法的定位

事前、事中、事后三种监察方法对参建人员履职行为监督侧重点不同，发挥的作用也有所不同。事前监察是对管理行为实施前的监督，具有预防和保护作用；事中监察是对在管理行为实施过程中的监督，具有消除隐患和纠偏作用；事后监察是对管理行为完成结果的监督，具有查处和改进作用。工程建设中，事前、事中监察能及时发现苗头，堵塞漏洞，预防违规违纪行为，避免经济损失，较事后监察具有更重要的意义。

3. 监管目的的定位

纵观国内工程建设项目违法违纪案件，绝大多数是因为对涉及人、财、物的权力缺乏有效监督，造成国有资产流失，导致腐败问题和安全质量事故的发生。项目监管是通过工程参建人员履职行为合法性、规范性的监督检查，及时发现管理缺陷，纠正行为偏差，达到关口前移，超前防范，维护国有资产的安全，保证工程安全、质量、进度全面受控。

重大工程建设项目监管是一项综合性的效能监察，其工作定位不只是一个简单的理论问题，而且是一个在具体实践中继承、创新和发展的过程，它决定了监管的方式、方法和监管模式，定位准确清晰有利于纪检监察部门发挥组织协调职能，促进监管工作的深化并取得实效。

二、建立重大工程建设项目监管模式

监管模式展示的管理理念就是有利于监督，能够监督，监督到位，同时要体现大监督优势，充分保护和调动各方面监督手段共同参与，通过有效的预防性活动，使工程建设项目管理的全过程受控，避免发生低效问题和违法违纪行为，在出现管理行为偏差时，能及时予以纠正。具体来说

就是一个内部监督管理体系，包括组织机制、监督检查机制、信息反馈制度和考核激励制度，在工程建设中不断完善，提高监管质量和水平。

1. 建立组织机制

健全组织，加强领导有利于构建行政主要领导负责、纪检监察部门组织协调、专业职能部门配合参与的大监督格局，保证监管工作纳入工程建设的整体部署，统一安排、统一落实、统一检查、统一考核，取得成效。

(1) 设立项目监督机构。在项目的筹备阶段，组织机构尚未成立，提前明确纪检监察部门由公司派驻，配备相应的专职人员，作为公司的直属机构独立运作，直接对总经理和纪委书记负责，同时赋予监察人员相应的权限，任何人员不得妨碍监察人员履行职责。主要职责是：组织开展项目监管的宣传教育；监督项目前期准备工作；对项目机构设置、职能分配、制度建立提出合理建议；根据项目特点，编制和落实纪律监督规划；配合上级部门稽查，督促责任部门整改发现问题。

(2) 成立效能监察领导小组。项目组织机构明确后，及时成立效能监察领导小组，由公司总经理任组长，纪委书记任副组长，指挥部各部门负责人为成员，办公室设在监察部门，共同组织实施工程项目监管。主要职责是：审定项目纪律监督规划；审批有关监管工作的监察制度；检查考核各部门监管职责落实情况；定期听取项目监管工作汇报，协调解决监管工作中的重大问题。

(3) 构建三个层次的监督网络。一是明确各部门“一把手”是监管工作第一责任人，将其监管职责履行情况纳入年终业绩考核，增强参与项

目监管的主动性;二是在各部门设立兼职监察员,由一名部门班子成员担任,协助开展监管工作,达到职能结合、优势互补;三是在施工、监理单位设立兼职监察联络员,定期走访,沟通信息,配合开展监管工作。

2. 建立监督检查机制

充分发挥监督检查的制约、纠偏、预防、反馈功能,是项目监管的核心问题,要以《中央企业效能监察暂行办法》为依据,《集团公司效能监察工作指南》为指导,确定监督检查的内容、方法,针对发现问题,提出整改建议,完善规章制度。

(1) 监督检查内容规范化。围绕工程建设的中心任务,着重从以下三个方面进行监督:一是对工程发包、大额度资金使用、重大合同变更等重要事项的监督,避免决策失误,失职、渎职;二是对参建人员遵守法律法规、规章制度和履行职责情况的监督,看是否存在违规违纪行为;三是对影响工程建设安全、质量、进度、投资控制关键环节的监督,目的是提高工作效率和管理水平。

工程项目监管活动中,要根据工程建设的特点,准确把握同一业务不同阶段的监督重点。如对物资采购管理的监督,工程准备期,把部门职责分配和制度建设作为监督重点;招标密集期,把招投标和谈判作为监督重点;施工建设期,把紧急采购、零星采购作为监督重点。

(2) 监督检查方法要规范。监督检查是强化内部控制的有效途径,要根据检查内容和违规违纪风险程度的不同,采取相应的方法,把工程建设的全过程纳入监督检查的范围之内,做到“三个结合”,即:直接参与和资料分析相结合,全面检查和重点检查相结合,专项检查与随机抽查相结合,使监督检查活动有目的、有计划、有步骤

的实施。

同时,采取多种形式的监督检查,一是总部向重大工程建设项目派驻财务总监,对大额资金使用及有关事项进行监督;二是总部抽调相关专业人员成立稽查组进驻项目,对合同、资金、工程、采购管理等进行稽查;三是项目纪检监察部门与地方检察机关成立联合监督办公室,开展预防职务违纪和职务犯罪工作。实践证明,异体监督和外部监督加强了监管力度。

(3) 问题整改过程规范化。监督检查的目的在于,通过发现和整改问题,防止再次发生同样错误,保证监督检查机制有效运行。因此,对所有问题整改,必须做到三个“到位”:一是问题原因分析到位,在查清问题的基础上,综合分析产生的原因,找出症结所在,是人为因素,还是制度缺陷,作为制定整改措施的依据;二是整改措施落实到位,针对存在的问题,分析归纳后,提出整改建议,要求被查部门落实责任人和整改措施,完善规章制度,改进管理方法。三是自检自查到位,督促被查部门结合监督检查中发现的问题,全面开展自查,对类似问题进行整改,并限期完成。

3. 建立信息反馈制度

准确的信息反馈有利于效能监察领导机构掌握全面情况,及时加强工程管理的薄弱环节,纠正不良管理行为,对项目监管的深入开展具有积极作用。可以通过广泛宣传举报途径、召开联席会议等有效方式,拓宽监督渠道,建立和完善组织监督和群众监督相结合,内部监督和外部监督相结合的信息反馈制度,使所有工程参建单位及人员能参与项目监管。

4. 建立考核激励制度

效能监察领导小组定期对各部门监管职责落

实情况进行检查考核，达到奖励先进、鞭策落后的目的。对认真履行监管职责，积极整改问题，并取得实效的，要给予适当的奖励；对监管工作不重视，导致类似问题重复出现，要给予经济处罚；对监管工作失职、失察，造成严重后果的，要按有关规定，追究责任。同时，对各部门、个人在项目监管中一些好的做法和经验，要及时总结、推广，推动监管工作的深入开展。

三、建立重大工程建设项目监管模式需要重点关注的几个问题

建立重大工程建设项目监管模式，是效能监察的实施过程，也是强化内部监督的管理过程，必须重点抓好影响效能监察工作成效的问题。

1. 加强教育，统一认识

各级参建人员的参与和支持，是监管工作持续开展的基础，必须开展专项教育和群众性教育，增强大家的监督意识和自律意识。一是开展主题教育活动，通过网络、报纸等媒体，广泛宣传效能监察相关知识，使参建人员了解工程项目监管的重要性和必要性，树立监督意识，达到积极主动配合的目的。二是加强预防性教育，将廉洁与安全、质量一同列为工程建设的“高压线”，任何人不得违反规定，并通过廉洁讲座、典型案例教育，不断强化参建人员自律意识，营造“敬廉尚洁”的工作氛围。

2. 将廉政、勤政建设相结合

抓好廉政、勤政建设有助于保护参与工程建设的党员干部，对建设廉洁、高效的阳光工程有积极的促进作用。抓廉政，就是预防和惩治腐败，针对监督检查发现的问题，从机制、制度上分析原因，提出整改措施，推动建章立制，同时注意发现案件线索，查处管理漏洞和薄弱环节背后腐败问题，追究相关人员责任，达到源头治理的目

的。抓勤政，就是防止和纠正“低效能”，综合应用效能评价的手段，促进工程参建人员增强责任心，认真履行职责，提高工作效率和质量，避免有令不行、有禁不止、故意拖沓的行为。

3. 建立与工程建设相适应的专业监督队伍

重大工程建设项目管理模式不尽相同，涉及专业种类也较多，决定了工程项目监管的专业性、复杂性和实践性，监察人员必须具备一定的业务能力和业务素质，才能在工作中坚持原则、大胆实践，以显著工作成效和业绩，赢得各方的认可，树立工程项目监管的威信。

(1) 把好监察人员“准入关”。工程项目监管侧重事前、事中监察，及早发现和解决苗头性问题，必须抽调熟悉纪检监察业务，有较强学习能力和工作责任心的人员，在实践中能尽快地成为被监督专业的“行家里手”，抓住关键环节。

(2) 提高监察人员业务素质。在提倡自学、干中学的同时，可采取调研、集中培训、以会代训等多种方式，使其了解工程项目管理的基本知识、国内外的先进经验和模式，熟悉掌握项目建设有关法律、法规，提高分析问题、解决问题的能力，适应工程项目监管的需要。

总之，开展重大工程建设项目监管是效能监察工作适应企业改革发展的需要，强化内部监督管理的重要途径，实践中只有紧密结合工程建设项目特点，对监管模式每一环节的目标进行研究、探讨，建立起科学的领导机制、规范的运作方式和有效的工作制度，围绕工程建设中心任务开展工作，才能把效能监察工作引向深入。

[收稿日期]2008-12-17

[作者简介]李波、谢宏明，独山子石化公司纪委监察处。

[责任编辑]刘曙光