

广电总局“十四五”时期重点项目 监督保障工作机制运行研究

◎ 国家广播电视总局机关纪委课题组

为助推总局“十四五”时期重点项目高质量建设，着力打造廉洁项目、标杆项目，总局机关纪委会同有关方面研究出台重点项目监督保障工作机制。为切实优化机制运行效果，机关纪委进一步强化系统思维，深入组织调查研究，梳理机制运行情况，聚焦存在的问题，有针对性地提出推动机制运行质效提升的建议。

一、机制运行背景

2021年9月，总局印发《关于建立总局“十四五”时期重点项目监督保障工作机制的意见（试行）》，提出建立总局“十四五”时期重点项目监督保障工作机制（以下简称“监督保障机制”），在总体目标、机制构成、机制运行、工作要求等方面作出具体部署。

总局各有关部门、有关单位对机制的建立运行高度重视、大力支持，各项目单位主要领导扛起责任、主动作为，第一时间对落实监督保障机制作部署动员；有关工程项目指挥部、领导小组等项目管理机构具体抓贯彻落实，结合项目实际将各项监督保障工作细化分工、明确权责；有关前方项目部、工作组等项目实施部门一手抓项目推进，一手抓廉政建设。相关财务部门作为重点项目监管部门，严格履行日常监管职责，积极研究出台监管方案，及时跟踪项目进展情况，协调解决困难问题。相关纪检组织作为重点项目监督部门，负责对重点项目建设主体责任落实情况进行监督，推动落实监管责任，指导项目单位纪检组织履行监督专责。经过多方共同努力，已初步构建了项目单位日常内部监督、监管部门重点监管、监督部门执纪监督的监督

保障机制。

二、组织调查研究

监督保障工作机制运行情况的调研工作分三个阶段组织开展：

第一阶段，总体把握。这一阶段，调研重点是抓总，摸清机制运行的总体情况。2022年5月，机关纪委向各有关单位印发通知，请各单位梳理落实机制的有关工作情况，总结做法成效，收集问题和意见建议。

第二阶段，会商研判。这一阶段，调研重点是抓细，分析各项指标数据，给出初步意见。我们根据第一阶段各单位反馈的书面报告，详细进行了分类梳理和重点研究，对机制运行的整体情况进行概括，对可供借鉴推广的做法举措进行整理，同时也发现了在机制应用、机制贯通等方面存在的问题。在此基础上，我们与监管部门进行会商研判，分析机制运行与项目推进的辩证关系，重点研究如何进一步开展更加深入、直达要害的调查研究，促进机制运行效果优化。

第三阶段，综合调研。这一阶段，调研重点是抓实，针对指标异常项，我们综合运用调查研究方法，多措并举开展调研工作。一是典型调查结合问卷调查。通过分析对比，选取了在投资规模、采购模式、建设进度等方面具有鲜明特点的甲单位、乙中心和丙院三个项目单位，作为典型分析对象；有针对性设置了总计3个方面、14项的调研内容，覆盖了总局领导工作要求落实情况、项目管理机构成立情况、“三重一大”、建章立制、内部监督、廉政宣传等相关情况，并以类似问卷调查的形式将

有关内容发到三个调研对象。二是会议调查结合现场调查。我们赴三家典型调研对象单位组织了三场专项调研座谈会，邀请监管部门有关人员，项目单位纪检组织主要负责同志，工程项目管理部门、财务部门、审计部门等有关人员共同参加座谈。会议先就问卷调查的书面回复内容逐一进行研究，对不明确的情况进行了说明，特别对机制日常应用中的难点问题展开了讨论。与会议调查同步进行的还有现场调查，我们现场查阅了项目管理档案文件，如“三重一大”会议纪要、项目管理制度、“一书双卡”、廉洁自律承诺书、廉政协议书、监察专报等，通过这些档案文件，进一步了解了调研对象的工作内容，还原了很多决策研究工作场景，强化了机制应用执行层面的工作反馈。

通过这三个阶段逐步深入的调查研究，我们取得了从宏观整体到微观局部，从文件梳理到面对面交流，从机制制定到执行的全链条、多角度的调研素材，对机制运行情况有了比较全面深入的了解和把握。

三、机制运行情况

（一）甲单位重点项目监督保障工作情况

一是夯实组织领导。甲单位凝练“十三五”时期重点项目建设的好经验好做法，立项批复后，第一时间将两个“十四五”重点项目纳入重点工程指挥部统筹推进，出台《甲单位重点工程工作方案》，一体谋划项目推进有关的组织领导、工作任务、工作机制、工作计划等相关安排，在项目推进伊始便制订了周密的任务书、时间表和路线图，为后续的项目顺利推进夯基础、开新局。

二是下沉监督力量。单位领导靠前调度，多次带头到一线督战。各项目专责纪检监督人员派驻一线，开展为期一周的实地蹲点监督。在一线与前项目部人员同吃、同住、同工，一方面加深了解，增进理解，感同身受建设实地工作生活情况，做到真听、真看；一方面将监督关口前移至项目推进最前方，把监督的“探头”立在一线，重点监督关键岗位和关键人员，近距离摸排隐患、苗头，做到真检、真查。

三是发挥制度优势。甲单位在历年的中大型基本建设项目中，建立了比较完善的制度体系。

在项目管理方面，制定《甲单位基本建设项目管理办法》、《工程建设法律法规文件汇编》等；在项目监督方面制定《甲单位重点工程建设监督工作方案》、《领导干部插手干预重大事项记录办法》等；在财务管理方面，制定《甲单位财务监督暂行办法》、《工程项目涉及财务有关制度和工作流程汇编》等。以全方位、立体化完善制度为抓手，强化监督保障有法可依、有规可循。

四是落实工作机制。通过不打折扣地坚决落实信息报送、会议会商等工作机制，严格做好请示报告，持续强化集体研究，全力协调具体事项，重点解决关键问题，以扎实贯彻工作机制促项目建设有序推进。

（二）乙中心重点项目监督保障工作情况

一是先行制度建设。乙中心围绕建设管理、财务管理、监督审计管理三项重点工作，聚焦项目实施、招标采购、合同支付等重点环节，对标国家和总局有关法规要求，结合自身实际，制定了总计21项规章制度，贯穿事前、事中、事后监督保障全过程。

二是丰富廉宣媒介。开办“关键在纪”微信公众号，以原创、转发等方式，以文章、漫画、微小说、视频等形式，传播中央声音，弘扬良好家风，通报典型案例，预警廉洁风险。通过内网、H5网页、电子卡片等多种媒介，开展丰富的廉政宣传教育，提高拒腐防变意识。

三是突出廉洁要求。针对风险高发的招标采购环节，在项目招标文件中的投标人须知章节加入了廉洁自律规定、人员回避条款，同时对项目管理人员有关言行做出明确规定，杜绝不当言论和不良行为发生，从采购发起源头预防项目建设实施有关廉政风险。

（三）丙院重点项目监督保障工作情况

一是深化机制运行。深化监督保障机制日常应用，配套建立起指挥调度机制、督办机制、协调联动机制、监察专报机制、工程监理机制、跟踪审计机制、定期通报机制、信息公开机制共八个方面工作内容，将监督保障工作进行任务分解，既贯通项目建设重点环节，又融合在监督保障工作范畴内。

二是重视评审把关。丙院针对项目报批、项目采购中技术系统、设备、应用服务占比大的特点，

高度重视评审工作。通过内部评审、专家评审、多家企业背靠背交叉评审等方式对项目报批文件的技术方案进行把关；按采购方式、预算限额等分类开展评审，配套制订各类标准化评审表格，强化了评审工作严肃性、科学化和规范性。

三是推出监察专报。2022年4月，建立重大项目监察专报制度，已累计向有关纪检组织报送3期。监察专报含重要会议、制度建设、日常监督、其他工作4个部分，详细记录了总局领导调研、项目领导小组会议等重大事项，梳理了建章立制、纪检监督等工作情况。监察专报既是项目单位内部监督工作的阶段总结，又是监督监管部门掌握监督保障机制运行的重要参考，起到了很好的示范作用。

（四）其他相关直属单位重点项目监督保障工作情况

一是建立“黑名单”。倡导建立“亲”“清”的政商关系，与有关企业签订项目廉洁共建承诺书，明确各方廉政责任，要求项目单位有关人员清清白白，把好分寸，严禁以权谋私；要求有关企业洁身自好，诚信参与，严守法律红线。同时对违约失信企业，列入“黑名单”，在一定范围内予以公开。

二是做实大事记。重点项目投资大、耗时长、涉及广，客观条件影响多，项目推进中突出的重点、难点、关键节点甚至是痛点可以大事记或备忘录的方式如实记录、全程跟踪。既可以确保重大事项、重要工作等有据可查，也为今后的总结经验、提炼精神做好准备。

（五）监管部门工作情况

财务部门作为重点项目监管部门，履行监管职责，负责在项目单位的决策执行、内部管理、制度建设、资金使用等方面开展监管和审计，指导督促项目单位建设廉洁项目。有关监管工作如下：

一是制定印发监管方案。2022年1月，制定出台有关监管方案，对全年监管工作进行部署安排，明确含重点项目在内的32个项目列入监管范围，建立月报、综合信用承诺、重点名单等3个工作制度，布置现场监管计划，推出督办机制、协调机制、销号机制、督责机制等保障机制。

二是综合研判项目进度。汇总形成《十四五重点项目情况月报表》，通过对月报数据信息分析研

判，实时掌握重点项目实施进度、投资执行等方面的最新动态，密切跟踪各项目后续推进工作方向，及时发现项目建设中存在的疑点问题。有关项目月报按要求报总局领导审阅。

三是现场开展监管检查。按照监管方案所列计划，重点对2022年具备开工条件的3个重点项目开展现场检查，对审批情况、建设手续、建章立制、招标采购、资金执行等方面进行重点核实，有针对性地提出整改措施建议，督促项目单位按时完成整改，以检查促管理，以整改促质效。

四是协调加快项目审批。结合重点项目全力推进项目建议书、可研报告、初步设计审批的工作实际，一方面加大指导力度，对项目报批文件的建设目标、建设内容、投资测算等内容进行初审把关，协同项目单位高质量编报审批文件；另一方面加深沟通理解，主动与发改委有关部门汇报项目推进工作，统筹评审部门有关意见回复工作，咨询项目审批进程，积极推进前期审批工作。

（六）监督部门工作情况

纪检组织作为重点项目监督部门，履行监督职责，负责监督推进项目单位落实建设主体责任，指导项目单位纪检监督部门履行监督专责，推动监管部门落实监管责任，为建设廉洁项目提供纪律支持保障。有关监督工作如下：

一是扎实推进监督保障机制落地生根。以全面从严治党纵深推进为统领，以落实监督保障机制为总纲，以深化“一书双卡”机制为先导，积极防范化解重点项目各类风险，全力推动整合内部管理、项目监管、纪检监督、审计监督等各方力量，有序建立权责明确、监管有力、协同高效的监督保障机制，助推打造廉洁项目、标杆项目。

二是强化调查研究跟踪机制运行现状。解决监督保障机制落实贯彻的问题，需要对有关情况进行调查研究。2022年5月，有关纪检组织进行首次调研，向有关直属单位发出通知，调查监督保障工作运行情况。9月初进行第二次调研，以现场调查和会议调查的形式进行调查研究。通过多种形式的调查研究，基本掌握了监督保障机制运行现状的第一手材料，也为下一步的深化使用做好了准备。

三是协同监管部门实现再监督全覆盖。监管部

门是监督保障的第一道关口，重点在“管”，管机构人员、管制度建立、管项目报批、管项目实施、管验收决算、管安全生产。监督部门是监督保障的第二道关口，重点在“督”，督项目单位内部控制、党风廉政建设，督监管单位工作情况、推动效果。既有三方协同用力、又有三级层层监督，实现监督部门、监管部门、项目单位的三维立体，全方位、全覆盖监督保障生态。

四、存在的问题

经过深入调研，我们发现监督保障机制运行过程中，逐渐显露出一些新情况，有关单位和人员反馈了一些迫切需求，主要集中在以下几个方面：

（一）监督保障机制需要指导和抓手

调研过程中，各项目单位普遍高度重视、及时部署，积极推出了一系列加强内部监督的好举措、好办法，其中很多经验值得深挖和推广，这是好的方面。还有一些情况需要重视，一是部分单位和人员能够领会建立监督保障机制的意义和作用，由于没有更细化具体的实施层面指导，工作上仍然停留在开个会议、写个制度、签个承诺这样的“老模板”、“老做法”，无法深入到项目推进工作环节，缺乏监督新思路、新举措。二是各单位的机制落实不尽相同，自成体系，没有形成整齐划一的“规定动作”，监督、监管部门难以摸清工作情况，更难以进行量化考量。三是各单位之间业务工作交流多，监督工作交流少，办事流程交流多，风险教训交流少，一定程度上造成好的经验做法没有得到学习借鉴，面临的相似风险以及需汲取的同类教训也没有引起共识。

（二）监督保障体系需要联通和贯通

监督保障体系中监督部门、监管部门、项目单位既要做到纵向贯通，又要能够横向联通，需拧成一股绳，主动作为、协同用力，彻底破除“等靠要”的思想。监督部门要加强与监管部门会商研判，不仅关注项目单位有关的线索举报和违纪情况，还要留意项目推进不力、投资执行不佳的深层问题；监管部门要加强对项目单位的指导和督促，不仅推动项目单位如期完成建设任务，还要将项目报批、招标采购、合同支付、验收决算等监督检查

发现的异常及时通报监督部门；项目单位除了按要求向监管部门报送项目进度等报表，也应向监督部门报告近期的内部监督情况。监督保障体系的三股力量形成合力，以监督再监督实现纵向贯通，以精准同向发力达到横向联通，这样才能使监督保障工作持续深入向高质量发展。

（三）监督保障力量需要提质和充实

调研中发现几个问题需要关注：一是业务层面。重点项目与一般项目不同，具有任务重、投资大、工期长、技术新、程序多、协调紧、风险高的特点。这些特点意味着纪检监察人员要面临许多新挑战和新要求，尤其是对大型基建项目建设程序、大额招标采购流程、复杂技术系统评审论证以及合同支付、洽商变更等工作要熟悉组织流程，要了解风险高发环节，要敢于突破固有习惯思维。这就要求我们的纪检监察人员既要专于纪检业务，又要通于项目建设。二是人员层面。重点项目纪检监察人员一般由现有纪检监察人员兼任，除担负日常纪检业务外，更要加强做好重点项目监督工作。特别对于项目多、建设任务重的项目单位，需投入监督力量的工作环节非常多，实现建设过程监督全覆盖面临着不小挑战。

五、机制运行优化建议

针对当前机制运行存在的问题，建议从机制应用、各方协同、自身能力建设三方面确定努力方向和完善措施。

（一）聚焦深化日常应用，完善实施细则新抓手

“工欲善其事，必先利其器。”优化机制运行的一个重要切入点是规范机制的日常应用，如制定机制日常应用的实施细则（或工作手册）。实施细则可以理解为工作机制实际应用层面的操作手册，是监督保障工作的说明书。编制适应监督保障工作新发展需求的实施细则，建议做到以下几点：一是贴近实际，强调实操性。能够一看就懂，文字简洁、平实，让人一目了然；能够拿来即用，分类清楚、逻辑严密，可以按需使用；能够立竿见影，达到事前预警、事中严控、事后总结的监督保障预期效果。二是关注细节，具备指导性。避免“蜻蜓点水”式指导，杜绝“列提纲”说明。要落在具体工

作环节,明确具体工作分工,指出具体工作内容,提示具体风险隐患。三是突出重点,实现全覆盖。在项目管理层面,重点监督组织领导不集中、统筹推进不及时等情况;在项目推进层面,重点监督项目谋划不深入、建设程序不规范等情况;在经济活动层面,重点监督招标采购不公平、洽商变更不透明等情况。监督保障工作内容贯通项目管理机构、制度建设、项目报批、招标采购、合同支付、洽商变更、验收决算等建设全过程。

(二) 聚焦精准同向发力,构建一体推进新格局

“滴水不成海,独木难成林。”重点项目监督保障工作有序推进靠的是项目单位、监管部门、监督部门三方同向发力、同步用力、同心协力,需要三方在监督保障体系内互相支持、逐级监督。要构建精准有力的监督保障体系,一是找准目标点。监督保障体系下的各方有着共同的工作目标,围绕切实把监管监督贯穿重点项目全过程,防范化解重点项目重大风险,有效推动项目管理主体责任落实,确保重点项目建设安全有序推进,打造廉洁标杆工程这个共同目标,通过编制出台实施细则,进一步明确各方工作内容和职责,使大家统一思想、有的放矢、各司其职。二是打造着力点。在深化应用实施细则的基础上,充分借鉴丙院监察专报的好做法,可考虑建立重点项目监督保障报告制度。以统一的报告内容(如近期监督工作、下一步监督计划、有关问题情况等),统一的报告时间(如半月报、月报、专报等),汇总各项目单位的监督保障工作情况,整理编制总局重点项目监督保障工作月报,供总局领导统筹研判部署有关工作,打造重点项目监督保障工作的“晴雨表”。三是推广经验点。监管部门已经建立推出“十四五”重点项目情况月报机制,以月报掌握重点项目当月进展和下月计划,落实监管职责。监督部门可研究建立重点项目监督保障工作月报机制,强化监督职责。可借鉴有关单位的“黑名单”做法,探索建立总局范围的违约失信企业“黑名单”制度。同时,针对招标采购等廉政风险高危环节,也可尝试建立采购事项报告制度,对项目单位的重要采购事项进行汇总研判和监管监督。四是拓展融合点。通过重点项目情况月报、重点项目监督保障工作月报、违约失信企业

“黑名单”以及采购事项报告等举措的出台,不断深化应用,共享信息数据,相互支撑补位,逐步构建重点项目监督保障工作信息库、资源链,进一步探索拓展上述信息数据等使用需求和应用场景,使监督保障体系内的各方实现资源共享、各取所需、相互支撑、融合应用。

(三) 聚焦队伍自身建设,对接能力提升新要求

“盖有非常功,必待非常人。”推进监督保障工作高效运转,除了依靠体系、机制和方法,最关键的要靠我们的监管监督队伍,靠具体的执行人。要持续深入强化队伍自身建设,增强个人专业素质,可从几个方面着手推动:一是切实增强本领。新时代重点项目监督保障工作需要“政治过硬,本领高强”的监管监督人员。政治过硬是灵魂,本领高强是关键。监管监督人员要有时时放心不下的责任感和事事紧抓不放的紧迫感,特别是对重点项目的立项背景、审批流程、建设程序、关键环节、高危风险要充分了解,既不能“只见树木不见森林”,更不能只专于纪检业务,对项目建设一知半解。通过学习政治理论和政策法规、咨询业务骨干、抓好以案促学、开展经验交流、举办专项培训等多种形式,不断强化政治建设,持续增强业务本领。二是推广实地监督。可借鉴有关单位安排纪检人员一线蹲点监督等经验做法,结合重点项目实际,有针对性地组织纪检监督人员下沉到一线项目部、工作组,参与工作组的实际工作。一方面,便于调查研究、实地学习,在具体业务中了解学习项目各项实际推进工作,在工作生活中倾听来自建设人员、承建人员、周边人员的真实心声;另一方面,从思想动态、工作氛围、生活趣味、人际交往等多个维度观察实地情况,查摆问题线索,摸排风险苗头。三是探索绩效评价。为推动做好监督责任落实,可探索将重点项目有关的项目推进情况、监督保障情况、违规违纪情况纳入已有的评价体系,进一步凸显纪检监督人员从事重点项目监督保障工作的重要性,从落实政治责任的高度,推动有关单位、有关人员做到认识到位、措施到位、责任到位。**李**

(课题组组长:柳杰;课题组成员:杨丽、高一伟、周涛)

(责任编辑:刘白)