

# 纪检监察嵌入水利工程全流程管控研究

伍贻芬

江苏省骆运水利工程管理处, 江苏省宿迁市, 223800;

**摘要:** 水利工程投资巨大、建设周期长、环节繁杂, 廉洁风险容易集中暴露。纪检监察嵌入水利工程全流程管控, 是把监督关口前移到建设工程全过程中, 防止廉政风险的重要方式。从水利工程全流程廉洁风险特征出发, 对项目决策、招标投标、建设施工、资金管理等主要环节的监督难点进行分析, 研究纪检监察嵌入存在的现实困境, 即监督力量不足、嵌入方式单一等。在此基础上提出优化路径, 创建全周期嵌入式监督机制, 加强关键环节精准监督, 推动纪检监察和业务管理深度融合, 给水利工程廉洁建设赋予实际参照。

**关键词:** 纪检监察; 水利工程; 全流程管控; 嵌入式监督

**DOI:** 10.69979/3029-2700.26.04.013

水利工程关系到国计民生, 投资金额动辄数亿甚至上百亿, 建设周期长、参建单位多、资金流动密集, 一直以来都是腐败问题易发多发的重点领域。根据近几年来查处的违纪违法案件分析可知, 在水利工程建设领域中, 项目审批、招标投标、工程变更、资金拨付等环节都存在着监管漏洞, 个别干部利用职务之便干预工程承包、违规变更设计、虚报工程量、套取挪用资金等问题时有发生。纪检监察机关怎样嵌入水利工程全流程管控, 把监督贯穿于工程规划、建设、运行全过程, 实现从事后惩处向事前预防、事中控制的转变, 成为深化重点领域反腐败斗争的迫切课题。

## 1 水利工程全流程廉洁风险特征与监督难点

### 1.1 项目决策与审批环节的廉洁风险

水利工程项目决策与审批环节处在工程建设链条的最前端, 牵涉到项目立项、可行性研究、初步设计等许多审批事项。该环节的廉洁风险主要是决策权力集中、自由裁量大。水利工程前期工作要进行大量的技术论证和经济评价, 可行性研究报告、初步设计等技术文件的编制审查为技术专家和行政领导共同参加的过程, 行政干预技术决策的情况时有发生。个别领导干部利用分管或者审批的职权, 向特定的企业提供项目的条件、设置排他性的准入门槛, 在项目规划选址等重大事项上施加影响, 为以后的利益输送打下了基础。项目审批环节的串联式流程给权力寻租留出了空间, 多部门层层审批、反复协调, 部分审批人员利用流程控制权设租寻租。水利工程项目牵涉发改、水利、自然资源、生态环境等诸多部门, 部门间存在信息壁垒造成监督盲区, 有些项目

在没有完成全部审批手续的情况下就开始建设, 后期补办手续时又以“民生工程”名义得到免责或者从轻处理, 形成了先建后批、边建边批的违规模式<sup>[1]</sup>。

### 1.2 招标投标环节的廉洁风险与监管困局

招标投标是水利工程廉洁风险最集中的环节, 主要风险是招标人和投标人之间、投标人和投标人之间利益的勾结。围标串标行为的形式越来越多样化, 招标人用设置倾向性招标条件、内定中标人、泄露标底、授意专家打分等方式来影响评标结果。投标人之间通过协议轮流中标、互相陪标、约定报价策略等行为来形成利益联盟, 排斥其他竞争者。评标专家库管理有漏洞, 部分专家同投标企业存在长期利益关系, 在评标时互相串通、打人情分。招标代理机构为招标人量身定做招标文件, 使中标人规避监管。电子化招投标推行虽然程序有规范, 但是也催生出新的规避方式, 市场主体利用技术漏洞控制信息。招投标监管存在着“九龙治水”的体制困境, 发改部门、水利部门、公共资源交易中心的职责互相交错, 各有盲区。投诉举报处理机制不健全, 由于证据难以查证、认定标准不明等原因, 很多违规行为得不到查处, 监管处罚的威慑力小。

### 1.3 建设施工与工程变更环节的监管盲区

建设施工阶段持续时间长、参与方多、现场情况复杂, 监督难度大。工程变更属于廉洁风险高发区域, 施工单位低价中标之后, 采取虚报工程量、夸大施工难度、制造现场障碍等手段来申请工程变更, 用变更索赔的方式来弥补低价中标所造成的亏损。建设管理人员和监理人员凭借变更审批权, 给某个施工单位大开方便之门,

虚增工程量、抬高单价,变更签证成了利益输送的通道。隐蔽工程验收也存在监督盲区,基础处理、隧洞衬砌等隐蔽工程一旦覆盖就很难再进行复核,个别施工企业和监理单位串通,虚报隐蔽工程量、伪造验收记录,骗取工程款。材料设备采购阶段,大宗物资采购期间收受贿赂、指定供应商、采购劣质材料等情况时有发生。监理单位作为独立的第三方监督力量,在实际操作过程中受到建设单位的影响,不能真正起到监督的作用,部分监理人员与施工单位之间存在利益关系,对于质量安全问题放任不管,监理报告与现场实际情况存在较大差距<sup>[2]</sup>。

## 2 纪检监察嵌入的实践探索与现实困境

### 2.1 嵌入式监督的机制设计与实践探索

近几年来,纪检监察机关对于水利工程建设领域一直推进嵌入式监督模式,促使监督由“被动应对”转向“主动出击”。派驻监督制度不断完善,纪检监察组派驻水利部门,对水利部门所属单位履行行业监管职能情况实行监督,参加重要会议,调阅相关资料,约谈有关人员。就重大水利工程而言,纪检监察机关同项目法人单位形成联动监督关系,在项目现场设置纪检监察联络点,派出纪检监察干部驻点监督,从而达到对工程建设过程实施近距离、常态化监督的目的。廉洁风险防控体系建设不断推进,对水利工程建设全过程展开风险排查,找出权力运行的各个关键点,制定出风险防控手册。工程建设项目廉政承诺制度、廉政合同制度普遍推行,建设单位与施工单位在签订工程合同的同时签订廉政合同,对廉洁要求和违约责任作出约定。廉洁风险防控信息系统建设有所推进,部分地方创建了招投标监管平台、工程变更审批平台,利用技术手段固化审批流程、留痕操作痕迹、发出异常预警。纪检监察同审计监督、巡视巡察监督一起发挥作用,对水利工程实施专项审计和专项巡察,从而达到监督合力的目的。

### 2.2 监督力量不足与能力适配的突出问题

纪检监察嵌入水利工程全流程管控所遭遇的首要困境就是监督力量同监督任务相适应。水利工程项目数量多、分布广、链条长,派驻纪检监察组人员编制有限,专职从事水利工程监督的人员更少,不能实现对众多工程项目的全覆盖监督。市县级纪检监察机关也存在着基层监督力量不足的问题,许多小型的水利工程处在监督的死角里。监督人员专业能力欠缺影响监督效果,水利

工程包含水文地质、土木工程、工程造价等诸多专业领域,纪检监察干部对于水利工程技术规范、施工工艺等专业知识的掌握程度不高,在监督检查过程中很难发现深层次的专业性技术性问题。监督方式方法亟待革新,传统的监督方式主要是听汇报、查资料、看现场等,对于隐蔽性、变异性的违规行为的发现能力较弱。监督力量分散化问题严重,纪检监察、审计、财政、水利等部门的监督资源各自为政,信息不共享、线索不移送,监督效能不能产生叠加效应。基层纪检监察机关在水利工程监督中受到“熟人社会”干扰,地方保护主义、人情关系网影响监督执纪的独立性<sup>[3]</sup>。

### 2.3 嵌入方式单一与业务融合不够的体制障碍

纪检监察嵌入水利工程全流程管控的方式方法存在着单一化、形式化的倾向。部分纪检监察机构监督方式只是停留在列席会议、查阅文件等程序性监督上,对于业务活动的实质性介入不够。嵌入式监督切入点把握不准,一方面会使业务运行受到干扰而不能正常开展,另一方面又会出现形同虚设的状况。监督信息获取渠道不畅通,纪检监察人员不能及时掌握工程进度、资金流动、质量安全等动态信息,造成监督滞后。水利业务部门和纪检监察机构之间没有建立有效的沟通协调机制,业务部门风险排查结果、审计发现问题向纪检监察机构的移送不及时、不全面。制度衔接存在梗阻,水利工程管理的相关制度同纪检监察制度之间缺少有效的衔接,纪检监察监督成果转化成为行业治理措施的机制还不健全。个别业务部门对纪检监察监督的认识有偏差,把监督看作是挑刺找茬,配合度不高,甚至以业务专业性强为由拒绝监督介入。

## 3 优化纪检监察嵌入水利工程全流程管控的路径

### 3.1 构建全周期嵌入式监督机制

优化纪检监察嵌入水利工程全流程管控要从工程建设全生命周期角度出发,创建起涵盖项目决策、审批、招投标、建设、验收、运行全过程的嵌入式监督体系。在项目筹划之初就介入其中,对项目立项依据是否充分、决策程序是否规范进行监督,避免决策的随意性。项目审批时,对于审批程序是否合规予以关注,注意有无越权审批、拆分审批等情况。招投标阶段对招标文件的编制、评标专家的抽取、开标评标的全过程进行现场监督,

防止出现范围标、串标现象。在建设施工阶段实行驻点监督和巡回监督相结合的监督方式,对工程变更、隐蔽工程验收、材料设备采购等重要事项进行重点监督。在资金管理上,对工程款支付、征地拆迁补偿、竣工结算等各个方面的全过程进行监督,防止出现资金的挪用情况。竣工验收阶段对验收程序、验收结论进行监督,防止验收走过场。全周期监督要创建起统一的信息平台,把项目审批,招投标,施工进度,资金支付这些数据资源纳入进来,达成数据共享并且开展动态监测。创建关键节点监督清单制度,确定各个环节的监督重点、监督方法、责任单位,使监督工作有章可依<sup>[4]</sup>。

### 3.2 强化关键环节精准监督与靶向发力

水利工程全过程管理中抓住主要环节进行精准监督,是提高监督效果的主要途径。项目决策阶段主要对项目论证是否充分、决策程序是否规范进行监督,是否有违规审批、先建后批的行为。招投标环节主要对招标文件的合规性、评标过程的公正性进行监督,防止出现设置排他性条件、围标串标等行为。工程变更环节实行严格的分级审批制度,重大变更要经过原审批部门的批准,纪检监察机构对变更事由和工程量的核定进行监督,防止随意变更和虚报冒领。隐蔽工程验收环节实行验收过程影像记录制度,验收人员签字存档,纪检监察机构随机抽查核实。资金支付环节主要检查支付依据是否充分、支付程序是否合规,防止出现虚报进度、冒领工程款等行为。征地拆迁环节主要监督补偿标准的执行情况、面积丈量的准确性,对补偿资金的发放进行专项审计。精准监督要配套建立权力运行可查询、可追溯的监督机制,使审批、招标、变更、支付等重要权力行使过程有迹可循。创建廉洁风险动态评价体系,定时对重点岗位、重要环节展开风险评价工作,依照风险高低程度来改变监督频率和监督强度<sup>[5]</sup>。

### 3.3 推动纪检监察与业务管理深度融合

实现纪检监察与业务管理深度融合,必须从制度设计、组织架构、运行机制等各方面打通壁垒。从制度设计上把廉洁要求融入到水利工程管理制度体系当中,在项目管理办法、资金管理办法等制度中增加廉洁风险防控的内容。从组织架构上来说,在水利工程建设管理机构内部设立专职纪检岗位或者纪检联络员,使纪检监督和项目管理有机地融合在一起。重大水利工程可以建立

联合监督工作组,由纪检监察、审计、水利、发改等部门人员组成,统一调配监督力量。从运行机制上建立纪检监察同业务管理部门定期会商制度,共同分析廉洁风险,互通监督信息。建立问题线索快速移送机制,业务管理部门在日常监管中发现的违规违纪线索按照程序移送纪检监察机构,纪检监察机构查办案件中发现的管理漏洞及时向业务管理部门反馈。从能力建设上加强纪检监察干部水利专业知识培训,邀请水利工程技术专家授课辅导,组织纪检监察干部到水利工程建设现场跟班学习,提高专业化监督能力,推进纪检监察机构与水利业务部门干部交流任职。

## 4 结束语

水利工程是经济社会发展的基础性工程,建设廉洁工程、放心工程是广大人民群众的共同愿望。纪检监察嵌入水利工程全过程管控,是做好重点领域反腐败斗争、保证工程安全和干部安全的必然选择。全流程监督要准确把握水利工程各个环节的廉洁风险特点,集中火力对项目决策、招标投标、建设施工、资金管理等重要方面进行重点打击,创建起覆盖全生命周期的嵌入式监督体系。破解监督力量不足、嵌入方式单一、业务融合不强等问题,要依靠加强专业化监督能力建设,推进纪检监察与业务管理深度融合,把纪检监察嵌入监督从有形覆盖变为有效覆盖,为水利工程建设领域治理效能提升筑牢根基。

### 参考文献

- [1] 吴炳锋. 浅谈基层事业单位纪检监察工作难点与策略分析[N]. 山西科技报, 2025-05-22 (B07).
- [2] 杨巨帅. 水利部紧盯水利工程项目廉洁建设强化监督管理[J]. 中国纪检监察, 2021, (08): 16-17.
- [3] 张海鹏, 戴洪尉, 王刚. 略论社会监督对水利工程建设的作用[J]. 中国水利, 2017, (02): 59-60.
- [4] 孙伟芳. 论水利工程招投标中的串标行为及防止对策[J]. 黑龙江科技信息, 2016, (28): 228.
- [5] 薛笑笑. 水利工程建设领域腐败现象研究[J]. 科技经济市场, 2016, (05): 137-139.

作者简介: 伍贻芬(1981.05-), 女, 回族, 籍贯: 宿迁, 学历: 本科, 职称: 工程师, 研究方向: 党建, 廉政警示教育, 监督执纪。