

七个案例，揭秘工程腐败“潜规则”

1【案例说明】

某河道水下抛石工程标底审核，水深测量的比例尺本来是 1：500，但平面图的出图比例尺是 1：2000，因此字体细小难辨认，只被当作示意图使用，计算工程量的依据是抛石坝的断面大样图。我对照平面图上的水深等高线审查断面大样图，发现水深及坡度均错误，属于重大设计失误，核减石方约 50%。

【原因分析】

水下抛石属于隐蔽工程，由于所抛块石淹没在水下，看不见、摸不着，因此一直是腐败的高发地。以往暴露的腐败一般发生在施工期间，施工单位与监理串通，偷工减料，弄虚作假。审计署公布 2003 年度审计工作报告就存在类似情况：“审计长江堤防隐蔽工程，抽查 5 个标段发现，虚报水下抛石量 16.54 万立方米，占监理确认抛石量的 20.4%，由此多结工程款 1000 多万元。”而在本案例里，通过设计来做假，更具隐蔽性，再通过操纵招投标，获得的腐败金额更加巨大。

【解决方案】

防止腐败从设计开始做假，应引起重视。建设部颁布的《房屋建筑和市政基础设施工程图设计文件审查管理办法》，是对勘察设计实施监

督的一项重要制度。建设部再颁布《建质 [2004] 203 号》文件，对施工图设计文件审查管理作出更详细的规定。但该制度仍然存在缺陷，由于审查机构的业务来源是由建设单位来控制，无疑影响到审查机构的独立性。

2【案例说明】

某排水泵站工程预算审核，建设单位以任务紧迫为由直接发包。拟建在一栋商住楼的首层，基坑开挖支护设计为：以高压旋喷水泥桩形成止水帷幕（附加钢管插筋），开挖后喷射混凝土钢筋网护壁，安装槽钢腰梁支撑，最后施工池体的钢筋混凝土结构。全部拆除一段箱涵，以搅拌水泥桩重新施工[复合地基](#)，桩的深度为 12 米，间距为 1.5 米。审核发现如下问题：

（1）该设计与实际地形不相符，旋喷根本无法施工，基坑支护设计不合理；

（2）被拆除的箱涵的基础已作处理，复合地基的设计太保守。提出申请将设计图纸送建设局总工程师审查，审核中心的领导以任务紧迫为由拒绝。在审核报告里注明各个设计参数，要求在结算时按照实际调整造价。

一天下午，领导要求审计人员陪伴他巡查该工地，车仅路过没有停留，而是带审计人员参加施工单位的酒席，共两桌，建设、计划、财

政等部门的一些领导在座，他们一致同意采用大包干合同，于是要求将审计报告里的相关说明删除，我拒绝。后来获悉，施工图是由施工单位设计的，设计单位只负责盖章，昂贵的旋喷桩和支护措施等一些项目被取消，改为简易的人工挖孔桩的施工方法，搅拌桩的施工情况不明。由于采用大包干合同，结算价不再按实调整。

【原因分析】

由施工单位设计施工图的情况常出现于政府工程，搞多套完全不同的阴阳图纸，先以一套造价高的图纸报批，后以另一套造价低的图纸施工，最后又以虚假的竣工图应付各个部门，从而牟取暴利。政府工程的腐败不可能孤立地存在于一两个人身上，必须通过政府各个部门的配合才能完成。在本案例中，虽然审核人员发现问题，提出预防措施，并坚持原则拒绝配合腐败的发生，但通过政府各部门官员的配合，腐败仍能顺利地实现。

【解决方案】

每年政府建设项目投资的数额巨大，监督不好就容易出现漏洞，甚至造成巨大的投资损失，因此要完善政府投资项目的评价体系，人大常委会要加强对政府投资项目的监督，目前可探索组建专家机构，每年对一些重大政府投资项目进行重点审查。改革的方向是：审计部门应独立于政府行政管理之外，例如由人大常委会领导，保证独立地履行监督职能。

3【案例说明】

某道路工程结算审核，一份现场签证的内容是增加早强剂若干吨，理由合适，并由监理工程师和建设单位科长签字。

审核疑点是：早强剂的总用量是无法一次计量的，正确的签证应只记录使用早强剂的路段范围，至于掺入率应该由设计单位发出。

我将早强剂的总用量与混凝土的总用量联系起来，计算出早强剂掺量为水泥的 20%还多，是正常用量的 10 倍以上，证明该签证严重失实。在复核一位同事的审核报告时发现了上述漏洞，经初步查问，监理工程师承认并不清楚数量，解释是建设单位的主管科长签字盖章后才拿给他的。

后来，该审核报告没有再经我复核就获批准，那位同事解释：领导不让追查。

【原因分析】

在本案例中，建设单位的主管科长违反《增加工程现场签证单》的批准程序，是建设单位参与腐败的常见手法。监理工程师的执业准则是“守法、诚信、公正、科学”，前提条件是独立自主地开展工作。

建设单位掌握着监理业务的发包权，监理单位由于担心失去日后的业务而对建设单位言听计从，自然失去独立性，监理工程师变成了橡皮图章。

至于审核部门的领导，对审核中发现的腐败现象，运用手中的权力实施掩盖，直接干预审核报告的真实性，使审核部门变成领导者个人意志的领地，失去监督的职能，助长腐败风气的蔓延。

【解决方案】

民生银行的风险控制之道值得借鉴：“总行行长和分行行长都没有贷款权，不参与任何贷款的评审，其职责是贯彻董事会的决策，并制定银行的游戏规则。实施‘首席信贷执行官’制度，全国跨分行设置 8 大评审中心，直属于总行，总行评审中心和 8 大区域评审中心均独立动作。技术层面的操作应独立化、专业化。”

4【案例说明】

某水利工程标底审核，使用[水下不分散混凝土](#)施工，审核发现单价高达 1200 元/立方米，于是要求建设单位提供单价分析、设计参数和材料说明书。

建设单位仅提供一份经销商完成的单价分析，每立方米混凝土的水泥用量 800 千克，絮凝剂 50 千克（价格为 22 元/千克），中砂和碎石的用量也远多于正常的配合比，单位高达 1600 元/立方米。建设单位

拒绝再提供任何资料，并通过科员、副科员、科长逐级向我施加压力，强烈要求沿用他们以前批准的单价。设计单位同样拒绝提供絮凝剂的相关资料，审核中心的领导听取汇报后，要求我必须按时完成审核报告。

上网查询，只查到一条信息，还是那家施工单位发布的，它是絮凝剂的独家经销产商，联系一位大学同学，他与絮凝剂的研制单位同属一个大企业，愿意帮打听价格。回复时，说不能让知道真实的价格，虽然相隔 2000 公里，但是研制单位已经知道正在审核的情况，报价是 25 元/千克，比经销商的申报价格还高。经过大量调查，还是无法知道絮凝剂的真实价格，无奈地完成水下混凝土的单价分析，但依然核减超过 50%。

在定标会上，主管局长抱怨审核的单位过低，大声批评不够虚心接受专家的意见。奇怪的是，每家投标企业竟一致地以我的审核单价对水下混凝土报价。后来获悉，中标企业又以同样的单价将水下混凝土分包给主管部门指定的有背景企业。

【原因分析】

在当时，水下不分散混凝土絮凝剂是一种新型材料，用量应是水泥重量的 2%，可使混凝土获得良好的水中抗分散性，完成在水中自落、自动密实的施工过程，适合用于水下混凝土工程。目前，UWB - II 型絮凝剂的价格约 5 元/千克，可以判断当时的报价 22 元/千克是虚高。可

是，由于产品销售的垄断性以及应用领域的广泛性腐败，材料的真实价格一直被蒙蔽，施工单位轻易地牟取暴利。

【解决方案】

最近，长江水利委员会副主任沈泰，因在工程管理中腐败而被判处有期徒刑 5 年。由于水利工程的特殊性，建设、设计、监理、施工、检测、验收等单位的均属于水利系统的小圈子，容易成为水泼不进的利益共同体。“自查”就成为建设单位腐败的挡箭牌，监督的人不少，投入也很多，效果却欠佳。

国家审计署的审计报告的作用在于，把所谓的“自查”放到了阳光之下，让腐败圈子立即现形。政府的改革应想方设法多搭建一些阳光平台，让社会各方面都有监督渠道。毕竟，金钱只能买通少数人，“内部人”，不可能买通所有社会大众。

5【案例说明】

某玻璃幕墙工程结算审核，在每层窗台位置安装一条装饰条，围绕建筑物一圈，竣工图注明是不锈钢装饰条，并盖着建设、设计和监理单位的公章。装饰条的形状是四分之一圆形，半径为 0.22 米，不锈钢材料在工艺制作和安装方面都存在较大难度，如果使用铝合金材料，就能较好地与玻璃幕墙的铝合金框架配合，而且造价便宜很多。根据上

述分析，我对装饰条的材料产生怀疑，经过现场踏勘，证实装饰条的确是铝合金材料，仅此一项核减金额达数百万港元。

【原因分析】

由于铝合金经过喷涂处理后与不锈钢的外观近似，因此造价低的铝合金被冒充为造价高的不锈钢，铝合金装饰条的审核单价是 317.78 元/米，不锈钢装饰条的合同单价是 1000 元/米。在本案例里，改变了在竣工图虚增工程量的惯用手法，只对竣工图的一种材料做假，就能骗取巨额的工程造价。

【解决方案】

竣工图是竣工验收的重要组成部分，设计和监理单位是具有独立性的中价企业，保证竣工图的真实性是他们的职责。针对目前普遍存在竣工图做假的情况，有必要在工程造价审核中增加审查竣工图的程序。

6 【案例说明】

2004 年，深圳市纪委通报了大工业区管委会党委书记李国栋违规干预和插手工程招投标等严重违法问题。

在兴建大工业区污水处理厂工程中，李国栋明知兴瑞辰公司负责人刘某“串标”，仍指使下属在评标时为刘某挂靠的公司打高分，让刘某中标。随后，刘某将工程转包他人，从中非法获利 320 万元。我参与

了该项目的结算审核，它采用[工程量清单招标](#)，固定单价合同，工程量可调整。审核发现，根据竣工图计算的钢筋工程量比招标清单增加很多，建设单位解释是咨询公司在编制招标清单时失误所致。

在施工期间，设计出图专用章的监制单位由市建设局变更为市国土资源局，因此招标图和竣工图所盖的图章肯定是不同的。

审查发现，招标图和竣工图都盖着最新版的设计出图专用章，证明送审的招标图纸并不是真件。但由于所有政府部门都没有对招标图纸存档，因此无法判断它与招标图纸是否一致。

【原因分析】

由于对招投标的监督管理上存在漏洞，才让腐败分子有机可乘。例如在本案例中，虽然发现钢筋的含量偏高，并查明送审的招标图纸并不是真件，但无法判断假冒的招标图纸的钢筋是否被弄虚作假地改动过。假如建设单位联合设计、监理、施工单位在竣工图上弄虚作假，加大钢筋的规格和增加数量，然后利用假冒的招标图纸作掩护，不需要通过仿造设计变更或现场签证等惯用腐败手段，就可轻而易举地骗取巨额的工程造价，非常隐蔽。

【解决方案】

有关职能要加强监督检查，整顿建筑市场的规避招投标、围标、串标等问题，积极推进建筑领域的预反腐败工作，从源头上铲除工程招投

标因人为因素可能带来的腐败问题。还应重视招标文件、答疑、招标图纸的存档，包括电子文档资料，由一个专责政府部门保管，其他部门均共享使用。建立让个人承担责任的制度，对于伪造竣工资料问题，必须查出具体的责任人，不能以集体的名义应付处罚。

7【案例说明】

某大厦工程的总概算约 6 亿元，工程结算总造价约 10 亿元。该工程聘请了一家著名的香港工料测量师公司担任全过程造价控制，但实际效果并不理想，合同单价比其它同期同类的项目高出很多，导致每个单项工程的结算造价都大大超出合同价。例如，玻璃栏板不锈钢扶手，送审单价为 2838.14 元/米，审核单价为 1155.12 元/米。

【原因分析】

排除项目管理者因素来分析该工料测量师公司的失误，明显的失误是香港的工料测量师不熟悉深圳市的计价办法，但根本性的失误是放弃了“公正性、独立性”。香港的工料测量师制度无疑是较完善的，但离开了“公正性、独立性”之后，它就暴露出随意性大的缺点。

例如，（1）沙比利饰面衣柜，规格 1.5×0.6×2.75 米，前后出现两个新增单价 3200 元/个、3500 元/个。（2）沙比利饰面文件柜，规格 8.5×0.4×2.75 米，前后出现两个新增单价 38500 元/个、34000 元/

个。由此可见，我们在学习借鉴境外的科学性和先进性事物的时候，一定要辩证地分析它的整体性。

【解决方案】

参与政府投资项目的社会中介企业，例如：勘察、设计、造价咨询、招标代理、监理、试验检测等单位，如果缺乏独立性，就很容易成为腐败的帮凶。应将它们与施工单位的发包管理分开由不同部门负责，例如分别设立中介企业发包管理部门、施工单位发包管理部门、项目施工管理部门，目的是保证社会中介企业的独立。