

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

我国政府投资项目实施中存在的几个值得关注的问题

上传日期: 2008年5月15日 编辑: 现代经济编辑部 点击: 315次

韩金芳

(山东省滨州市滨城区审计局, 山东滨州 256602)

近年来,我国固定资产投资呈快速增长态势,连续五年增速在25%左右,2002年至2006年全国固定资产累计投资额达36.78万亿元。如此巨大的数字,无疑对我国GDP的增长起到了极大的拉动作用。但无容置疑,如此庞大的投资市场,特别是政府财政投资的一些项目,也成了一些利欲熏心之人非法获利的“摇钱树”,成为放倒领导干部最多的“雷区”之一。

一、无中生有空手道

个别地方政府和部门单位为谋取小集团利益,运用无中生有之计,捏造虚假项目,编造图纸、招标、施工、验收、结算等一系列虚假手续,骗取财政资金。据2002年审计署“审计工作报告”披露:国家某部委原信息研究所建设“东小楼改造附属工程”为名,编造虚假项目预算,并与某工程处签订虚假工程合同,将135万预算资金拨付该工程处,然后分批收回,主要用于发放职工补贴。而此类问题在审计署近两年的《审计工作报告》中都有所涉及,说明利用虚假项目套取财政资金的问题并非个案。审计署2004年工作报告中披露,有7个中央部门采取虚报人员、编造虚假项目等方式,套取财政资金9673万元。其中国家某局调查规划设计院等4个单位编造、变造7份业务相关“项目”贷款合同,套取财政贴息资金415万元。审计署2005年又披露,9个中央部门多报多领财政资金1.76亿元,其中:通过多报本单位人员数量,而多领财政资金2431万元,主要用于发放政策外补贴等;以已完工项目的名义,或者采取编造虚假项目、在不同项目中重复申报同一内容等方式,多获取财政专项资金1.52亿元。

令人拍案称奇的是个别无中生有的虚假工程竟被评为优良工程。2003年6月,国家审计署在《审计工作报告》中披露:“湖北省荆州市江河道管理局洪湖分局某副局长与他人相互勾结,在界牌河段长江干堤综合治理项目建设中,采取捏造项目、签订虚假合同、伪造验收资料等手段,涉嫌骗取私分国债资金206万元。”让人吃惊的是,该项目从工程立项套取国债资金,到出图施工,以至监理和最后的评审,所有的环节都存在虚构伪造,但工程最后还被评为优良工程。

无中生有之计用的略微隐蔽的,是在大项目中虚构小项目骗取国家资金。审计署某特派办在审计一总投资额45亿元的某铁路通道建设项目时,决定依法收缴项目承建单位从该项目套取的建设资金中分给中层以上干部的607万元资金。但在执行审计决定过程中,项目建设单位却通过虚拟工程合同,捏造小项目套取建设资金657万元,用于抵顶公司领导和中层干部的奖金退款。后来,该项目承建单位5名原领导班子成员因“私分国有资产罪”、“受贿罪”全部被追究刑事责任。

上行必有效。一些地方政府为了套取国家专项建设资金,或无中生有编造虚假项目,或大项目中编造小项目,或以小项目充当大项目,然后辅之超常规的攻关协调,打通层层关节,假项目便成了真项目,小项目也成了大项目,上级专款便会如期而至。如2004年审计署《审计工作报告》披露,有9个县采取重报、多报移民迁建户数等手法,套取灾区群众建房补助资金1.36亿元,占9县迁建补偿资金总额的19%。

审计机关在审计中还发现,“无中生有”之计运用最多的还是在施工过程中虚增工程量。此等招数表现在,一是由施工方单独暗中实施,用以套取建设方的资金。如2004年山东省审计厅在某大型投资项目的一项管网开挖姜固石的签证审计中发现,签证开挖姜固石2万多方,涉及工程费用253万元。审计人员根据图纸计算后,发现开挖量竟然达到管沟体积的3倍多。按正常考虑,即使考虑放坡因素在内也不会有这么大的方量。同时,通过查看现场,发现开挖位置土质较好,即使挖方也不应该全部为石方。在事实面前,施工单位只好承认了自己的作假行为。这种情况,在基层审计机关政府投资项目审计中也不鲜见。二是建设方与施工方合谋,施工方虚编一些工程量,建设方签字予以认可,尤其在一些工程签证中对一些隐蔽工程较为常见,从而套取现金,再进行分成。2004年“审计风暴”中揭露出的长江堤防“豆腐渣”工程中,就有一些虚增工程量的案例。审计报告中披露:在审计长江堤防隐蔽工程建设情况时发现,部分施工单位买通建设和监理单位,采取各种手段弄虚作假,偷工减料,水下护岸抛石少抛多计,水上护坡块石以薄充厚,工程质量令人担忧。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%，由此多结算工程款1000多万元，而目前部分堤段的枯水平台已经崩塌；抽查11个重点险段发现，水上块石护坡工程不合格的标段达50%以上。

俗话说，真的假不了，假的真不了。不管舞弊者对无中生有的工程进行怎样的精心包装，只要相关部门不与工程有关责任方发生利益纠葛，抱定对国家、对人民高度负责的态度，一丝不苟，实地查看，顺藤摸瓜，庐山真面目定会显露。

二、扑朔迷离看招标

项目招投标本来是工程建设中必须依法履行的一个并不复杂的程序，然而由于利益的驱使和权力的介入，近年来的一些招投标活动被某些人玩得扑朔迷离，虚虚实实，真假假假，令人眼花缭乱。

内定单位，虚假招标。如一些项目主管部门在早已内定自己下属公司承建项目的情况下，仍然要大张旗鼓地履行招投标的一切环节，让不了解内幕的公司热情参与。这样既做到了肥水不流外人田，又让不明内情的局外人看到项目主管单位的公开、公正，达到名利双收的目的。也有的项目，主管部门早已确定了一家意向单位，为让这家单位中标，便采取量身订做的方式，根据意向单位的企业特点、获奖情况、施工技术及内定报价等要素，为其设置适合于意向单位的招标办法，促成其中标。如，2007年5月，吉林省长白县审计局在审计中发现，某工程的中标价高于市场实际价。审计后查明，原来该工程在招标前建设单位已选定了一家施工企业，然后再找两家施工企业来“陪标”。三家投标书系为一家所做，同样履行招投标手续，清单报价一应俱全，而且是低价中标，表面上完全符合《招标投标法》。这种相互串通陪标的办法，不但不能形成竞争，反而人为提高了工程造价，滋生了权力腐败。

化整为零，规避招投标。有的业主单位将依法必须招标的项目化大为小，未将工程项目中的小额附属工程、设备安装工程、装修工程等纳入招标范围，然后将上述小额工程直接发包给施工单位。有的则是任意肢解工程项目，关照某些特别的施工单位。如某社会福利中心工程项目，许多投标企业接到标书后个个摇头，因为投标书载明的内容中，要么这一部分子项不在本投标范围，要么那一部分不在本招标圈内，一个完整的工程项目被分割肢解成十几块，而且被肢解的都是利润丰厚的部分，造成了中标企业“啃骨头”、内定企业“吃肥肉”的状况。

违规转包，从中获利。有的企业凭借某些特殊关系中标后，不是自己去组织施工，而是直接转包或违法分包给其他单位，从中直接获得高额差价；或者以包代管，收取管理费。有的工程被层层转包，承包费用水涨船高。这样，一是可能使得一些资质不够，没有施工经验的企业，进入施工现场，为质量安全问题埋下隐患；二是由于承包费的层层加码，施工方的利润空间越来越小，为追求利润最大化，施工方只得在施工过程中偷工减料，违规作弊。2005年，深圳市审计局在该市妇儿发展中心大厦项目审计中发现，1995年1月20日，施工单位通过公开投标，取得妇儿大厦主体工程的施工合同，同年4月8日，该施工单位以联营名义将工程全部转包给某公司深圳公司，按工程总造价2.5%收取管理费，并按每人每月1万元标准收取3名管理人员建设期间的服务费用。某公司深圳公司并未自己施工，而是再次将该项目转包给深圳市某建安有限公司，某公司深圳公司从中共获取转让费643.7万元。

花样繁多，唯利是图。比如，少数领导干部和权力部门采取批条子、打招呼等方式，违规干预、插手建设工程招投标活动，致使一些项目的中标与否，不是取决于投标方的合理报价和技术方案，而是取决于权力关系。如青岛市交通局原局长等人在同江至三亚高速公路青岛段建设过程中，强行将部分工程项目从已签订的施工合同中抽出，指定一名临时工假冒其他公司名义承包，并按高于市场价40%至200%的价格结算，造成公路建设资金损失2000万元。”有的施工企业出卖资质，允许他人挂靠参与招投标，以“名”牟利；有的企业编制虚假资料参与投标，违规承揽工程；有的工程项目先发包、事后再补办招标手续；有的项目在申报过程中，审批部门搭车要项目；有的地方建筑管理、招标监管、工程交易、招标代理四个机构对外四块牌子，对内却是一套班子，由此导致招投标活动监管不力，招标代理机构行为不规范问题；有的投标方有意压低标价，中标之后往往采用偷工减料的办法获取收益，结果导致工程质量下降。以上问题，在全国各地审计机关发现的案例中都不鲜见。

2006年6月27日，李金华审计长在向全国人大常委会所做的审计工作报告中指出：“在项目建设管理方面，一是有20个项目存在执行招投标制度不严格的问题，有些涉嫌幕后交易和商业贿赂，影响了工程质量。20个项目中，业主直接发包和指定分包17.96亿元，施工单位转分包72.39亿元，两者合计占合同金额的36%。抽查其中8.01亿元转分包合同，中标单位从中收取费用9220万元。不少工程被分包给不具备相应资质的施工企业甚至个体包工头，其中3个项目因偷工减料造成质量缺陷。少数主管部门领导违规插手工程招投标，谋取私利。

三、造价水分知多少

2003年底，山东省海阳市审计局对该市新元广场建设所涉及的周边单位设施拆迁费用审计中，12家企业原报拆迁费用1350多万元。经审计，认定价49万元，虚增报价1301万元，虚增率高达96%。此案例的工程报价水分令人嘬舌。

从编制工程图纸环节虚增造价。如某单位一办公楼的设计，原本只有7层楼的计划规模，但设计部门却将此楼的基础按13层楼的安全系数进行设计，使该办公楼基础工程造价超过了200万元。由此可见，通过对图纸设计环节的审计是固定资产投资审

计的最基本的环节。

从签订合同环节增加工程造价。如滨州市审计局2005年在对某重点工程的预算审计中发现，由于施工管理单位在合同签订前，对施工工艺不够了解，新老定额的套用不明确，致使该工程的灌注桩基础工程本来采用造价528万元的步履式螺旋机就能完全达到施工效果，而合同上施工方采用的却是造价达931万元的钻岩石的回旋式钻机工艺。这样，在不增加钢筋、水泥的情况下，无故增加了403万元的建设成本。

小项目“一口价”背后有猫腻。有些较小的政府投资项目，项目负责人在施工单位编制的预算基础上，许多是采取“一口价”、“一次包死”等形式与施工单位签订施工合同。从实际情况看，“一口价”往往要比实际造价高出许多，很容易造成施工单位赚便宜、某些人有空可钻的弊端。2003年7月，栖霞市审计局对2001年度节水灌溉示范项目审计时，其中一项22.9万元的工程，审后认定实际造价为5.9万元，概算水分高达74%。2005年，滨州市审计局对提报值40.35万的某道路扫尾工程进行了审计，审定值仅为14.91万元，工程造价水分达63.05%。

大项目虚增造价数额惊人。2005年，山东省审计厅通过对济南国际机场航站区扩建项目的跟踪审计，审减工程造价1.86亿元，审减率达16.7%。2005年，滨州市审计局在对提报值35371.2万元的某大型建设项目审计中，审减造价8726.09万元，核减率高达24.7%。该项目为土地置换项目，按合同确定的土地置换价格10万元/亩计算，相当于为国家节省了872.6亩土地。

据统计，深圳市投资审计局7年共审计政府投资800多亿元，核减工程款77亿元；山东省审计机关近三年共审计各类国家建设项目（单位）2838个，审计资金总额531.46亿元，查出挪用建设资金、挤占建设成本、偷漏税金、损失浪费等各类问题金额140.47亿元，其中核减工程款56亿元。从全国的情况看，以2005年为例，该年度我国固定资产投资总额达到88000多亿元，如果其中有1%的水分，就会无端流失800多亿元资金；如果其中有10%的水分，8000多亿的资金就难以知晓流向何处！

可见，工程投资项目不可不审！审计不可不慎。

施工企业利用测量工具虚增工程量则令人防不胜防。2005年5月，滨州市审计局在对某工程进行跟踪审计时，发现施工队上报的工程量与实地测量的工程量相差很大。经检查发现施工队在测量工具上做了手脚：他们把钢尺2m处改为起点，将钢尺16m到20m之间的部分截去，在测量高程时用力把尺子往下插。施工队上报挖淤泥量为3076.15m³、填碎砖量为547.12m³。经核实挖淤泥量962.70m³、填碎砖量223.39m³，上报工程量分别是实际工程量的3.19和2.45倍。2006年，沾化县审计局跟踪审计时，在一处工地使用施工单位的皮卷尺，对其公路配套排污渠进行测量时发现米数同实际不符，500米的距离多出11米，经审计人员用自带的钢卷尺重新进行复核测量，发现施工单位的皮卷尺每50米比标准钢卷尺少1.1米，经询问施工单位得知，原来他们将新买的皮卷尺用水浸泡后，再拿到太阳下晒干，皮卷尺便会缩水变短。以上利用测量工具虚增工程量的案例虽不具有普遍性，但它说明目前一些施工企业在挖空心思、变化花样虚增工程量，追求利润最大化。

五、关联交易猫腻多

在西方国家，工程的使用单位、建设单位、监管部门和决策部门各司其职；但在中国，往往是多角色合一，或者多方处在一根利益链条上，彼此利益攸关，工程建设的许多环节变成了左手与右手的交易，工程控制平衡机制完全失去了作用。

例如，审计署某特派办在审计我国一条跨海铁路项目时发现，项目建设单位在材料采购时不进行招投标，安排下属物资公司作为供应单位，材料采购以概算价而非实际采购价计入建设成本，由下属公司取得概算价格与实际价格之间的利差。更为恶劣的是，为了让下属公司获取更大的差价空间，建设单位串通设计单位调高材料概算单价，套取资金近2000万元。

有的工程监理形同虚设。目前，计划经济时代遗留的机关办事业、办企业、办实体的现象还没有彻底根除，有些企业和实体与原来挂靠的机关明脱暗不脱，依旧利用原来的行政权力资源参与市场竞争。在固定资产投资领域，突出表现为同体设计、同体施工、同体监理问题，即作为项目业主的行政机关，直接或间接安排与自己有隶属关系的设计、监理和施工单位承揽项目。这种既当裁判员又当运动员的现象弊端较多，自己管钱、自己供货、自己施工、自己监理、自己量方计量，监督成了左手对右手的监督。由于存在利益的一致性，一些项目监理不到位、监理资料失真的问题并不鲜见，一些监理单位甚至帮助施工方掩盖质量问题，与施工方串通造假。例如，审计署某特派办在审计国家某大型项目时深入某标段预制梁场，在对龙门吊轨道进行现场测量时发现，一般情况凭目测就可知道大体长度在150米左右的轨道，最后付款签字时，工程监理人员、工程管理者居然视而不见，按1160米付款（差错率达673%），仅此一项就多付给施工单位工程费70多万元。

当然，以上问题多为我国目前固定资产投资领域存在的较为微观的问题，而尤其值得注意的是，由于决策失误、论证不充分造成的盲目投资、重复建设、损失浪费、投资效益低下等问题，是一个影响我国经济发展质量和速度的长远问题，更应该值得各方高度关注，以便减少投资浪费、提高投资效益，促进我国经济社会又好又快发展。

版权所有：《现代经济》编辑部
E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话：0898—68928581 传真：0898—68919810
地址：海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编：570105