

2015 年度“双查双保”中介监管报告

上虞探索 “工程腐败”如何预防？

中共绍兴市上虞区纪律检查委员会

绍兴市上虞区监察局

编

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上虞探索：“工程腐败”如何预防：2015 年度“双查双保”中介监管报告
中共绍兴市上虞区纪律检查委员会，绍兴市上虞区监察局编．—北京：新华出版社，2016.7
ISBN 978-7-5166-2620-7

I . ①上… II . ①中… ②绍… III . ①廉政建设—研
究报告—绍兴市②建筑工程—刑事犯罪—研究—中国

IV . ① D630.9 ② D924.334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 144523 号

上虞探索：“工程腐败”如何预防——2015 年度“双查双保”中介监管报告

作 者：中共绍兴市上虞区纪律检查委员会，绍兴市上虞区监察局

责任编辑：陈光武

封面设计：格调 _design

责任印制：廖成华

责任校对：刘保利

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：浙江出版网

印 刷：北京市新魏印刷厂

成品尺寸：170mm×240mm

印 张：8.625

字 数：150 千字

版 次：2016 年 7 月第一版

印 次：2016 年 7 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-2620-7

定 价：48.00 元

版权专有，侵权必究。图书如有印装问题，请与出版社联系调换：010-63077101

摘掉中介“红帽子”，设立变更“警戒线”，刹住工程腐败风

上虞：严查“钓鱼工程”，三年省下9亿多

（代序）

新华社杭州3月24日电（记者沈锡权、裘立华） 政府投资项目由于“问题中介”的介入，在实施中被随意变更，最后成为腐败高发的“钓鱼工程”。针对这股歪风，浙江省绍兴市上虞区通过建立一整套严查严管制度，有效堵住了政府工程资金监管漏洞，运行三年多来，共减少了9.1亿元的财政资金支出。

工程“随意变更”，财政资金被迫“钓鱼式”追加

地处杭州湾南岸的上虞区近年来经济发展迅速，当地城镇化建设如火如荼，特别是政府投资工程比较多，暴露了财政资金监管不严的问题。

章镇镇新南村提出对南村小水库进行整治，工程中标价为23.7万元。可是刚动工没几天，村里就提出山塘渗水需要加固，工程设计要变更，这一变更需要追加42万元财政资金，变更率高达177%；又如崧厦镇吕家埠村西塘丘土地整理工程，合同价68万元，决算送审造价157万元，变更金额89万元，变更率达130.9%。

据统计，2012年及之前三年内，上虞区5万元以上政府投资工程项目共有928项，发生工程变更的有693项，占总工程数的74.6%。一些工程变更次数之多，令人咋舌，崧厦镇一农贸市场建设工程有97张变更单，增加预算近850万元。

上虞区委常委、纪委书记王永明说，变更过程中一些建设单位与中介串通，通过低价中标，再高价变更牟取利益，导致政府工程成为腐败高发区。据统计，

在 2010 年至 2012 年上虞区纪委查办的案件中，涉及“工程腐败”的干部就有 9 人。

因变更而引发的“工程腐败”触目惊心。2013 年建设局邵某案，利益输送特征明显，引发工程变更金额上千万元；2014 年乡镇人大副主席谢某案，也有通过工程变更进行明显的利益输送，单笔受贿金额达上百万元。

严查中介组织，设立变更“警戒线”

如何防范、杜绝政府工程项目领域变更腐败？上虞区从 2012 年底起专门建立了“双查双保”制度，“查假保底线，查漏保公平”，即严查中介提供的虚假证明、虚假报告、虚假发票，保法律底线；严查项目设计漏项、设计变更，保市场公平。

上虞区纪委还严格要求，对 1000 万元以内的政府投资项目，设计变更总额不能超过合同价的 10%，超过警戒线，纪委马上派人调查。

在查处中介违规违法行为过程中，上虞区纪委通报曝光 14 起典型案例，倒逼政府部门、建设单位和相关中介严格把关。浙江某项目咨询公司在东关高泾村河道改造项目中造价变更率高达 108%，被纪委查清后，全区内部通报。而另一家中介因涉嫌造假，项目负责人被终身禁止审核区财政资金。

章镇镇农民集中居住区工程，承包商送审造价为 1.23 多亿元的工程，曾经被通报批评的浙江某项目咨询公司承担了结算审计任务，最后实际核定造价为 9980 多万元，总价核减 2389 多万元，为财政节约了近 20% 的资金。

“尽管承包商因为利益受损，过年时候还到政府来大吵大闹，但这项新制度让我们成功守住了政府的钱袋子，没有出现大漏洞，没有失职，我很欣慰！”章镇镇党委书记章立锋说。

摘掉中介“红帽子”，刹住工程腐败风

严查中介带来了一系列变化。2013 年至 2015 年，村级建设工程和政府投资

项目两项合计节约财政资金 9.1 亿元，其中中介服务费减少支出 4000 万元。

绍兴市人大常委会副主任、上虞区委书记孙云耀认为，严查严管制度既能有效遏制腐败，大大减少政府财政资金，减少信访，又能对中介组织起到有效的监管作用，促使中介机构更好地为当地经济社会发展服务。

孙云耀说：“长期以来县级基层中介机构很不健全，少数还成了有各级政府背景的垄断机构，下一步上虞将在加大管理的同时，打破垄断，彻底摘掉中介机构‘红顶’帽子，大力培育规范化、市场化中介机构，彻底铲除‘问题中介’‘钓鱼工程’的土壤，堵住工程腐败漏洞。”

目 录

上虞：严查“钓鱼工程”，三年省下9亿多（代序）

试点探索

关于下达2016年第一批标准化试点项目的通知.....	2
上虞区政府投资项目“双查双保”中介监管标准化建设实施方案	4

工作机制

一季三报告之一

第一季度：政府投资项目进展报告.....	12
第二季度：政府投资项目进展报告.....	14
第三季度：政府投资项目进展报告.....	16
第四季度：政府投资项目进展报告.....	18

一季三报告之二

第一季度：政府投资项目变更审计报告.....	21
第二季度：政府投资项目变更审计报告.....	23
第三季度：政府投资项目变更审计报告.....	26
第四季度：政府投资项目变更审计报告.....	28

一季三报告之三

第一季度：村级建设工程变更报告	30
第二季度：村级建设工程变更报告	32
第三季度：村级建设工程变更报告	34
第四季度：村级建设工程变更报告	36

一季一评估

第一季度：这是新的起点	
——关于中介机构服务政府投资项目前期情况通报	38
第二季度：这是新的推进	
——关于中介机构服务政府投资项目前期情况通报	40
第三季度：这是新的提升	
——关于中介机构服务政府投资项目前期情况通报	42
第四季度：这是新的高度	
——关于中介机构服务政府投资项目前期情况通报	44

一季一联动

第一季度：上虞区“双查双保”中介监管联席会议纪要	46
第二季度：上虞区“双查双保”中介监管联席会议纪要	48
第三季度：上虞区“双查双保”中介监管联席会议纪要	50
第四季度：上虞区“双查双保”中介监管联席会议纪要	52

一季一通报

第一季度：关于村道硬化工程违规变更的情况通报	54
第二季度：关于丰惠分院项目监理执业的情况通报	56
第三季度：关于孙曹公路上虞段工程监理执业的情况通报	62
第四季度：关于八洞片大秧田池塘整治变更的情况通报	64

制度管理

关于进一步加强建设工程监理管理的若干意见（试行）	68
关于规范村居集体资产发包行为及合同管理工作的意见	71
关于做好政府性“三资”项目中介信息登记备案工作的补充意见	87
上虞区建设工程监理行业协会自律公约	88

专题评估

政府投资项目工程变更比较分析（2014年—2015年）	90
投资20万元以上村级工程变更比较分析（2012年—2015年）	92
中介机构发展分析评估报告（2015年）	94
政府投资项目中介监理执业行为评估报告（2015年）	100

新闻发布

“工程腐败”如何预防	
——《上虞区“双查双保”中介监管报告》新闻发布方案	106
答记者问	108
媒体报道	
新 华 网：上虞规范中介执业 3 年节约财政支出约 6.8 亿元	112
人 民 网：浙江上虞“双查双保”预防“工程腐败”	
3 年节约财政支出约 6.8 亿元	115
浙江卫视：上虞“双查双保”减少财政支出 7.7 亿元	117
浙江在线：浙江上虞首创“双查双保”机制 有效预防“工程腐败”	118
“工程腐败”如何预防	
——“双查双保”中介监管报告新闻发布会总结	121

附件

1. 上虞区纪委十四届六次全体会议工作报告（摘要） 124
2. 关于公布2015年度 “十佳一差” 中介评选结果的通知 125
3. 2015年度村级建设工程管理情况 127

试点探索

浙江省质量技术监督局

浙质标函〔2016〕8号

关于下达 2016 年第一批标准化试点项目的通知

各市、义乌市质量技术监督局（市场监督管理局）：

现将 2016 年第一批标准化试点项目下达给你们（详见附件）。
请按照《浙江省服务业标准化试点项目管理办法（试行）》的要求，
组织、指导和督促项目承担按期完成各项约定目标和任务。

项目实施过程中如有问题，请及时与省局标准化处联系。

联系人：纪新瑞；联系电话：0571-85120671；传真：0571-85024623；邮箱：zjbz2012@126.com；地址：杭州市天目山路 222 号；
邮编：310013。

附件：2016 年第一批省级标准化试点项目汇总表

浙江省质量技术监督局

2016 年 1 月 27 日

2016 年第一批省级标准化试点项目汇总表

序号	任务书编号	项目名称	项目领域	承担单位	计划完成日期	管理责任单位	所在地市
1	浙标 F-20161001	民营经济创新发展综合配套改革 试验区行政审批标准化试点	服务业	台州市人民政府行政 服务中心	2017 年 11 月	台州市质监局	台州
2	浙标 F-20161002	龙港镇新型城镇化标准化试点	服务业	龙港镇人民政府	2017 年 11 月	苍南县市场监管局	温州
3	浙标 F-20161003	乡村旅游标准化试点	服务业	湖州市旅游委员会	2016 年 12 月	湖州市质监局	湖州
4	浙标 F-20161004	德清县城乡一体化发展标准化试点	服务业	德清县城乡体制改革 领导小组办公室	2018 年 6 月	湖州市质监局	湖州
5	浙标 F-20161005	政府投资项目“双查双保” 中介监管标准化试点	服务业	绍兴市上虞区纪委 (监察局)	2017 年 12 月	绍兴市上虞区质监局	绍兴

上虞区政府投资项目 “双查双保” 中介监管标准化建设实施方案

一、背景

近年来，浙江省积极推进投资体制改革和政府投资项目管理体制改革，先后出台一系列与政府投资、项目管理相关的地方性法规和政府规章，不断实践、加强、改进政府投资项目监督管理工作。但受投资体制改革进程的制约，政府投资项目监管的机制方法不完善、建设管理不规范、监管有效性不强等原因，政府投资项目监管工作尚难以适应当前经济、社会发展的需要。

中介乱作为“工程腐败”之源，体现在政府投资项目上，主要表现为工程变更异常、涉纪信访频繁和项目建设进展缓慢。管好中介是政府资金监管最有效的举措，更是遏制“工程腐败”的最关键环节。2012年以来，我们探索创新监管思路，以中介监管为切入口，深入开展工程领域的反腐倡廉工作，按照“加强资金监管、预防干部出事、减少工程信访、提升机关效能”的总体要求，扎实开展“查假保底线、查漏保公平”的“双查双保”中介监管活动。在具体操作上，坚持问题导向，从项目解剖入手，以制度建设为基础，以查假查漏为震慑，以整改落实为要求，通过对中介的规范监管，倒逼干部干净干事、担当有为，倒逼施工单位保质保量、安全施工，努力构建“问题倒逼、责任倒查、计划倒排”的工作机制。

三年多来的探索实践证明，“双查双保”中介监管工作在减少财政支出、减少变更金额、减少工程信访和提升党风廉政建设满意度等方面取得了显著成效，其做法和经验得到了上级媒体的持续关注、基层群众的普遍认可。

从目前情况看，上虞区政府投资项目监管工作的系统性和规范性还有待进一步提高，标准对政府投资项目监管内容及流程的规范、对提升监管工作水平的引

导及评价作用尚未有效发挥。为加强和创新政府投资项目监管，满足上虞区政府投资项目监管专业化、规范化的需求，上虞区政府拟开展关于投资项目监管的标准化工作，进一步提升上虞工程反腐标准化水平，达到“干部少出事、工程少信访、资金少浪费”的目的，树立社会治理和公共服务典范。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，坚持以人为本、执法为民，按照建设法治政府、服务型政府的要求，进一步规范政府投资项目监管程序，建立政府投资项目监管标准体系，有计划、有步骤、有重点地推进政府投资项目监管标准化建设工作，为推进政府投资项目提速、提质、提效创造良好的市场环境。

（二）基本原则

1. 目标原则

任何标准体系的建立都有其明确的目标，都是围绕某一个特定的标准化目标形成的，即目标性。

2. 系统原则

系统是由两个以上的组成部分结合成具有特定功能的有机整体，它本身又是其所从属的一个更大系统的组成部分。

3. 层次原则

所谓“层次”就是将一定范围内所有的通用标准集合起来，形成层次。标准体系的标准是严格按其内在联系组成的，这种内在联系包括从下到上的共性形成或制定关系和从上到下的指导制约或贯彻关系的结构联系。标准体系应在大范围内对所有标准进行统一，尽可能达到体系的组成层次分明、合理简化。

4. 协调原则

标准体系内的标准之间必须相互协调一致。标准之间存在着相互连接、相互依存、相互制约的内在联系，只有相互协调一致，才能发挥体系的整体功能，获得最佳效益。

5. 前瞻性原则

相应标准应保持开放式，易于扩展和集成新的监管内容和要求、追溯监管过

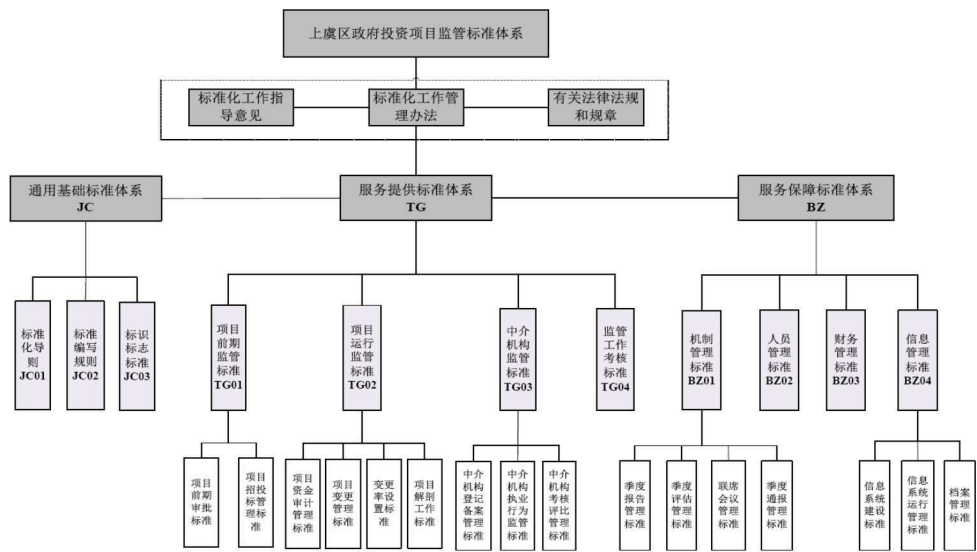
上虞探索：“工程腐败”如何预防？
——2015 年度“双查双保”中介监管报告

程，同时在政府投资项目监管信息化方面提出引领性的构架，使得该标准可以成为其他地区或部门监管工作的参照。

三、建设思路

构建上虞区政府投资项目监管标准体系，应严格按照《国务院关于投资体制改革的决定》《浙江省政府投资项目管理办法》《浙江省重点建设项目管理办法》等有关规定，结合政府投资项目监管工作实际，科学规划、合理布局、重点打造三大块子体系建设，即：通用基础标准子体系、服务提供标准子体系、服务保障标准子体系。凡在政府投资项目监管全过程中需要协调统一的管理、技术、质量等工作的要求，都应该制定标准，并纳入上虞区政府投资项目监管标准体系中，开创具有上虞当地特色的标准化创建工作。

标准体系基本框架如下图所示：



上虞区政府投资项目标准体系框架

（一）通用基础标准子体系

在组织内被普遍使用，具有广泛指导意义的规范性文件，是其他标准制定和实施的基础，不受组织的行业类型、经营模式、技术水平等因素的限制。主要包括：标准化工作导则 / 指南、标准编写规则、标准体系编制、标识标志等方面的标准。

重点标准：

1. 标准化工作导则

2. 标准编写规则

参考的标准：

GB/T 1.1（所有部分） 标准化工作导则

GB/T 10001 标志用公共信息图形符号

GB/T 13016 标准体系表编制原则和要求

GB/T 20001（所有部分） 标准编写规则

GB/T 24421 服务业组织标准化工作指南

（二）服务保障标准子体系

为保障政府投资项目监管的规范化提供，制定的诸如设备设施要求、人员要求、工作机制、信息保障、工作考核等与服务保障活动相关的所有规范性文件。

重点标准：

1. 机制管理标准，对政府投资项目监管的各项工作机制进行规范，包括：

（1）季度报告管理标准，季度报告主要有项目进展季度报告、项目变更审计季度报告、工程变更季度报告；

（2）季度评估管理标准，季度评估主要指中介机构服务政府投资项目前期情况通报；

（3）联席会议管理标准；

（4）季度通报管理标准。

2. 信息管理标准，规范政府投资项目监管信息管理，包括：

（1）信息系统建设标准；

（2）信息系统运行管理标准；

（3）档案管理标准。

（三）服务提供标准子体系（重点）

政府投资项目监管规范标准子体系是政府投资项目监管标准体系的重点，覆盖政府投资项目监管全过程，包含：

1. 项目前期监管标准，包括：

（1）对项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算编制的审查审批等

上虞探索：“工程腐败”如何预防？

——2015年度“双查双保”中介监管报告

前期工作进行规范。

（2）项目招投标管理标准，对招投标的条件、流程、机构资质等内容进行规范。

2. 项目运行监管标准，对项目监管过程的各项内容进行规范，包括：

- （1）项目资金审计管理标准；
- （2）项目变更管理标准；
- （3）变更率设置标准；
- （4）项目解剖工作标准。

3. 中介机构监督管理标准，对中介机构的准入、日常管理及考核等内容进行规范，包括：

- （1）中介机构登记备案管理标准；
- （2）中介机构执业行为监管标准；
- （3）中介机构考核评比管理标准。

监管工作考核标准，对监管工作考核的对象、内容、方式、流程进行规范。

四、工作步骤

本项目计划周期为2016年1月—2017年12月，工作时间节点及主要内容如下：

（一）筹划准备（2016.1—2016.4）

项目规划与准备，与项目相关单位沟通项目内容、参与人员等事项。

（二）项目启动（2016.5—2016.6）

- 1. 成立标准化工作领导小组，对项目的策划、协调和实施提供组织保障。
- 2. 成立以项目监管骨干成员、标准化技术专家为核心的标准化工作执行小组，为主要负责项目具体工作；
- 3. 召开动员大会暨标准化基础知识培训。

（三）体系搭建（2016.7—2016.12）

- 1. 对政府投资项目监管流程、各部门工作内容调研摸底；
- 2. 收集整理政府投资项目监管相关法律法规、国家标准、行业标准、地方标准；