

ZHENGFU SHENJI ANLI



●江 纹 / 著

政府审计案例

- ◆ 财政审计案例
- ◆ 经济责任审计案例
- ◆ 金融审计案例
- ◆ 资源环保审计案例
- ◆ 企业审计案例
- ◆ 涉外资金审计案例



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House



政府审计案例

- ◆ 财政审计案例
- ◆ 经济责任审计案例
- ◆ 金融审计案例
- ◆ 资源环保审计案例
- ◆ 企业审计案例
- ◆ 涉外资金审计案例

图书在版编目(CIP)数据

政府审计案例/江纹著. —北京:中国时代经济出版社,2009. 10

ISBN 978 - 7 - 80221 - 960 - 1

I. 政… II. 江… III. 政府审计—案例—汇编—中国 IV. F239. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 170127 号

政府
审计
案例

江
纹
著

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街 乙 5 号鸿儒大厦 B 座
邮政编码	100044
电 话	(010)68320825(发行部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787 × 1092 1/16
版 次	2009 年 10 月第 1 版
印 次	2009 年 10 月第 1 次印刷
印 张	27.5
字 数	470 千字
印 数	1 ~ 5000 册
定 价	55.00 元
书 号	ISBN 978 - 7 - 80221 - 960 - 1

版权所有 侵权必究

前 言

国家审计署《2008年至2012年审计工作发展规划》将“充分发挥审计保障国家经济社会运行的免疫系统功能,全面提高依法审计能力和审计工作水平。积极构建与社会主义市场经济体制相适应的中国特色审计监督制度”作为未来审计工作的总体目标。

“免疫系统”论进一步揭示了审计的本质,对今后的审计工作也提出了更高的要求。“免疫系统”对审计个人、审计组织和审计事业的需求,“免疫系统”功能作用的主要内容、途径与方式等新的理论,也因此而成为全国审计系统和高等院校研究人员共同关注的科研课题。审计案例的研究开发与案例研究成果的推广应用更成为“免疫系统”框架下的审计理论研究的重要内容。

2009年4月在北京举办的审计案例师资教学培训班上,刘家义审计长强调,要建立中国审计案例库,每年要不断充实、不断完善培训的针对性,提高培训效果,今后的审计干部培训要以审计案例教学为主。可见,审计案例的编写、教学与应用将成为审计科研理论与审计实践联系的一个极为重要的途径或方式。但现在的实际情况是,案例教学恰恰是我们最薄弱的方面。在这方面,还有很多工作需要我们去。

长期以来,大多数审计理论界的专家习惯于从理论层面理解和诠释审计,而对于审计技术与方法接触不多,研究不多。虽然也有不少审计科研人员力图通过参与审计项目和实地调研活动,以弥补对审计实践了解不足的缺憾,但一线审计人员受多方面的因素制约,未必肯如实披露审计中发生的真实情况。这就会造成调研活动的结果与审计实际之间存在一定偏差,由此也会造成审计理论与审计实践之间存在一定距离。

大多数一线审计人员具有丰富的审计实战经验,被审计单位严重的经济问题在他们严谨的审计程序和准确的专业判断下被发现,并且在不断创新着审计技术与方法,创造出了很多生动且非常有价值的审计案例。但很多一线审计人员缺乏系统的审计理论知识,无法将好的案例上

升到理论,解决理论与实践的结合问题。

刚踏入校门的莘莘学子,刚进入机关的审计新人,在全面掌握审计、财务会计和其他法律法规理论知识的基础上,迫切需要了解与掌握审计实战技术方法。生动、有趣的审计案例不仅会拓宽他们的视野,而且会激发他们的求知欲望和学习激情,帮助他们将理论与实践有机地结合,从而有助于较快地掌握审计工作技能。

因此,好的审计案例,不仅可以成为大多数审计人员借鉴和提高审计技能的一个很好的捷径,而且对审计专业的学生、审计机关的新人和审计理论的工作者等读者群体都是很必要的。

本书作者挖掘其二十多年的实务经验积累,收集、整理并总结、提炼了比较典型的审计案例,写出了这本书。这本书是审计案例研究的大胆尝试和创新,是很值得阅读与学习的一本书。

本书共收录 30 个审计案例,分别是:财政审计 11 个、金融审计 5 个、企业审计 4 个、经济责任审计 4 个、资源环境审计 4 个、涉外审计 2 个。其中,审计署实施的 5 个、省级审计机关实施的 8 个、市县级审计机关实施的 17 个。全书从案情提要、案例背景介绍、审计发现过程、案例分析、审计发现所采用的主要审计技术与方法、案例思考题等方面进行表述。案例讲述过程中,计算机审计、绩效(效益)审计、专项审计调查等不同类型的审计案例内容相互穿插。

通过本书的出版,相信会有更多的一线审计人员和专家学者参与到审计案例的研究开发中来,进而丰富和发展审计案例库,更好地指导审计实践,更好地发挥政府审计作为经济社会运行“免疫系统”的功能作用。

作 者

2009 年 9 月

目 录

前言	1
----------	---

财政审计案例

案例 1: 涌动的暗河——某市本级预算执行情况的审计

案情提要	2	案例分析	8
背景介绍	3	如何解读审计报告	11
发现过程	4	案例思考	14

案例 2: 庄严的国徽——某县部门预算执行情况的审计

案情提要	15	案例分析	23
背景介绍	16	“小金库”的审计(上)	26
发现过程	17	案例思考	29

案例 3: 任务至上——某县税收征收管理审计

案情提要	30	案例分析	38
背景介绍	31	效益审计评价(上)	40
发现过程	32	案例思考	45

案例 4: 国门为谁开——某市海关征收管理审计

案情提要	47	案例分析	53
背景介绍	48	内部控制的审计	56
发现过程	49	案例思考	58

案例 5: 监守自盗——某县国库管理审计

案情提要	59	案例分析	66
背景介绍	60	审计询问与座谈	68
发现过程	61	案例思考	71

案例 6: 路远水断流——某县农村公路改造项目审计调查

案情提要	72	案例分析	78
背景介绍	73	工程造价的审计	80
发现过程	74	案例思考	82

案例 7: 触电的代价——某县农网改造工程项目竣工决算审计

案情提要	84	发现过程	86
背景介绍	85	案例分析	92

盘库的技巧	96	案例思考	99
案例 8:铜字招牌——新农村建设资金审计调查			
案情提要	100	案例分析	108
背景介绍	101	审计调查技术与方法(上)	111
发现过程	102	案例思考	114
案例 9:色令智昏——某市住房公积金审计调查			
案情提要	115	案例分析	122
背景介绍	115	会议记录的审计	125
发现过程	116	案例思考	128
案例 10:收费忧思录——基础教育经费审计调查			
案情提要	129	案例分析	134
背景介绍	130	乱收费的审计	137
发现过程	131	案例思考	140
案例 11:病上加病——某市医疗保险基金审计			
案情提要	142	案例分析	150
背景介绍	143	计算机审计技术:数据库的采集	153
发现过程	144	案例思考	156
金融审计案例			
案例 12:无偿使用——某政策性银行资产负债损益审计			
案情提要	158	案例分析	165
背景介绍	159	发票的审计	167
发现过程	160	案例思考	171
案例 13:骗贷有高招——某商业银行资产负债损益情况的审计			
案情提要	172	案例分析	180
背景介绍	173	票据诈骗的审计	183
发现过程	175	案例思考	186
案例 14:赌博贷款——某县农村信用社资产负债损益审计			
案情提要	188	案例分析	197
背景介绍	189	延伸审计技巧	201
发现过程	190	案例思考	202
案例 15:国家利益——某证券公司营业部资产负债损益审计			
案情提要	203	案例分析	209
背景介绍	203	企业利润的审计	212
发现过程	204	案例思考	215

案例 16: 保险不自保——某财产保险公司资产负债损益情况的审计

案情提要	216	案例分析	223
背景介绍	217	“小金库”的审计(下)	225
发现过程	218	案例思考	228

企业审计案例**案例 17: 无假不成市——某上市公司财务报告审计**

案情提要	230	案例分析	238
背景介绍	231	现金流量表的审计	240
发现过程	232	案例思考	244

案例 18: 非常转移——某改制企业的资产负债损益审计

案情提要	245	案例分析	252
背景介绍	246	关联交易审计	255
发现过程	247	案例思考	257

案例 19: 完全失控——某国有企业成本管理控制审计

案情提要	258	案例分析	266
背景介绍	259	生产成本核算的审计	269
发现过程	261	案例思考	271

案例 20: 最后一窃——某国有企业破产清算审计

案情提要	272	案例分析	279
背景介绍	273	如何防范政府审计风险	283
发现过程	274	案例思考	286

经济责任审计案例**案例 21: 急功好利——某国有企业法人经济责任审计**

案情提要	288	案例分析	296
背景介绍	289	经济责任审计评价(上)	299
发现过程	290	案例思考	302

案例 22: 瓜分有术——科级领导干部离任审计

案情提要	303	案例分析	308
背景介绍	304	专项资金会计造假的审计	311
发现过程	304	案例思考	315

案例 23: 人情与面子——县处级领导干部离任审计

案情提要	316	发现过程	318
背景介绍	317	案例分析	323

商业贿赂的审计 326 案例思考 330

案例 24: 硕鼠的力量——厅市级领导干部离任审计

案情提要 331 案例分析 340
背景介绍 332 经济责任审计评价(下) 343
发现过程 334 案例思考 346

资源环保审计案例

案例 25: 青山作证——某县退耕还林专项审计

案情提要 348 案例分析 357
背景介绍 349 原始凭证的审计 360
发现过程 350 案例思考 362

案例 26: 流水不腐——某市城区污水处理厂审计

案情提要 363 案例分析 370
背景介绍 364 效益审计评价(下) 373
发现过程 365 案例思考 377

案例 27: 皇天厚土——某市国有土地出让金审计

案情提要 378 案例分析 385
背景介绍 379 经济合同的审计 388
发现过程 380 案例思考 391

案例 28: 社会责任——某电力集团节能减排专项审计调查

案情提要 392 案例分析 399
背景介绍 393 审计调查技术与方法(下) 403
发现过程 394 案例思考 406

涉外资金审计案例

案例 29: 欠债不用还——某国外贷援款农业综合开发项目审计

案情提要 408 案例分析 414
背景介绍 409 往来款项的审计 417
发现过程 410 案例思考 419

案例 30: 乘机发财——某对外救灾款物项目审计

案情提要 421 案例分析 426
背景介绍 421 物资采购的审计 428
发现过程 423 案例思考 430

主要参考资料 431

后记 432

财政审计案例

财政审计是各级审计机关永恒的工作主题，它涵盖范围广，涉及资金多，社会影响大，是审计监督的主要内容。为顺应财政管理体制改革的改革，应不断创新财政审计程序和管理模式，创新审计技术与方法，充分发挥政府审计“免疫系统”的功能作用。

案例 1：涌动的暗河

——某市本级预算执行情况的审计

本级预算执行情况的审计，主要围绕预算执行的真实性、完整性和科学性，以预算管理和资金分配为重点，注重从体制、机制和制度上揭露问题，分析原因，提出建议；重点关注财政支出方向，促进优化财政支出结构，推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，推进财政体制改革，完善财政管理，促进公共财政体系建设。

本案讲述的是 2006 年 J 市审计局对 J 市本级 2005 年度预算执行情况实施的审计。

◆ 案情提要

按照 J 市人大常委会和市政府的要求，有关部门、单位对 2005 年审计工作报告指出的问题进行了认真整改。审计机关的后续跟踪审计结果表明：审计决定基本按时执行，审计结论的总体落实情况比往年好。已全部执行审计决定的单位 23 个，部分执行审计决定的单位 3 个。审计决定处理违规资金 35976 万元，已执行金额 34893 万元，执行率 97.01%。其中，应上缴财政资金 1523 万元，已上缴 1519 万元，入库率 99.74%；应调账处理资金 31627 万元，已全部执行；应归还原渠道资金 2690 万元，已归还 2587 万元，执行率 96.18%。市财政局认真执行审计决定并进行积极整改，已上缴全部应缴款项；市公安局、市教育局等部门针对审计调查提出的违规收费等问题召开专门会议，深入分析产生问题的原因，研究整改工作。

2006 年的市本级预算执行审计主要发现如下问题：

擅自变更国债投资项目，通过财政借出款的方式，借出自来水改造工程国债资金 8000 万元，其中仅 300 万元用于自来水改造的高压泵房工程建设，5400 万元用于计划外的 J 市中心标志性建筑——人民广场，2300 万元转入未经人大预算审批的景观河的工程。

1999年,该市通过15480万元的土地资产置换的方式,将一条8千米长的古汉河填埋,2005年又人工重新开挖出一条景观河,由于可行性论证不足,初始设计多次变更,共耗资27200万元,造成巨额的投资损失浪费。该项工程除预算安排的18700万元财政资金外,挪用自来水改造工程国债投资2300万元,虚列基建项目支出套取资金5517万元,截留支农专项资金683万元。

◆ 背景介绍

根据《中华人民共和国审计法》的有关规定和市政府《关于批转J市审计局2006年度审计工作计划的通知》精神,J市审计局决定对市本级2005年度预算执行和其他财政收支情况进行审计。

按照J市审计局《2005年本级预算执行情况的审计工作方案》,市本级预算执行情况的审计共分五个审计组,其中财金审计科负责市本级预算执行情况的审计,包括市财政局、市国库;经贸审计科负责地税征管情况的审计;其他三个审计组分别负责市发展和改革委员会、公安局、检察院、法院、教育局、民政局、社保局、建设局、卫生局九个行政事业单位部门预算执行情况的审计。

《审计工作方案》要求各审计组4月10日前全部进点,6月20日前提交审计报告;7月12日前完成本级预算执行情况的《审计结果报告》,提交市政府领导审阅;7月26日向市人大提交本级预算执行情况的《审计报告》。

2006年3月25日,赴J市财政局审计的审计组开始了审前调查,审前调查结果显示:

2005年全市财政总收入、地方财政总收入和地方一般预算收入三项指标分别完成年度预算的108.31%、115.09%和108.40%,同比分别增长12.60%、18.47%和19.39%,保持了较高的增长速度。同时,该市坚持“有进有退,有保有压”的财政支出方针,基本保障各项重点支出需求,及时足额拨付各项工资福利,偿还政府债务,保证了政府机关工作正常运转,促进了社会各项事业平稳、持续、健康发展。

审前调查重点了解本级预算执行中与上年不同的方面,包括收入增幅较大,支出结构以及重大支出项目调整情况。

在此基础上,财金审计科编制了《审计实施方案》。由于本级预算执行情况年年都审,每年的问题大同小异,审计组决定抓住本市重大项目和市民关心的焦点、热点问题,创新审计思路,确定审计重点,充分发挥审计“免疫系统”的功能。

◆ 发现过程

一、2006年4月8日，赴J市财政局的本级预算执行情况审计组正式进点开展审计。按照审计程序，审计组召开了进点会议，听取市政府分管财政的常务副市长关于2005年本级预算执行的重要讲话，听取了市财政局局长关于2005年本级预算执行情况的详细报告。对预算执行中存在的问题，在审计组进点前该局进行了自查，并将自查结果报告了市政府主要领导，这些问题包括：

1. 2005年，市财政将国有资产收益等预算收入和各单位退回的多拨款项共计3570万元存放于各财政专户和财政非税收入户，未上缴国库作预算收入或冲减预算支出。主要是国债资金利息等收入3085万元，市路桥公司退回多拨贷款利息200万元，防空地下室易地建设费151万元，国有资产收益120万元，各专户利息收入14万元。

2. 2005年，市财政预算内安排政府采购预算资金5080万元，实际采购支出4764万元，结余采购资金316万元留存在各用款单位账上，未收缴市财政。

3. 下岗与再就业基金结余过大，没有发挥资金使用效益。截至2005年年底，该市下岗与再就业基金专户结余3492万元，这些款项主要是省下达给该市的国有企业下岗职工基本生活保障和再就业补助专项转移支付资金。由于种种原因，上述下岗专项补助资金沉淀市财政专户，没有发挥使用效益。

自查报告分析认为：市本级预算管理中存在上述问题原因是多方面的，既有财政体制改革不到位的影响，也有管理不到位、制度不落实等因素。虽然近年来该市积极推进财政管理体制的改革并取得一定成效，但科学规范的财政管理机制尚未建立起来，预算分配缺乏科学、合理标准和依据，还存在一些不够公正、公平的问题，预算编制和计划安排较为粗放，致使执行过程中随意性比较大，不利于增强自我约束、加强外部监督。

二、审计组先核实的市财政局的自查报告内容，再依据审计实施方案，审计了市财政局的预算科、非税收入管理局、基建科、社保科、国库集中支付会计核算管理中心，并延伸审计了政府采购管理办公室。

5月10日，审计组成员汇总了审计情况，得出初步审计结论：

过去的一年，市财政部门克服地震灾害以及新的经济增长点尚未形成，主体税种增长乏力等诸多不良因素的影响，不断加大财政对经济发展的支持力度，全面加强财政收入形势分析和监控，从发展中要收入，从征管中要效益，财政收入再创历史新高。初步审计结果表明，J市财政预算执行总体情况是好的，但仍存在一些问题：

1. 2005年,市财政在相关项目未形成实际支出的情况下,将资金虚列转出5517万元存入财政专户,影响预算支出的真实性。

经审计,与此相关的城市基础设施建设支出比上年增长五倍,仅在当年11~12月发生额高达18700万元,下附市政府的会议纪要,主要内容为创建文明卫生城市,改善居民的居住环境,增添J市历史文化风韵,根据市委领导的指示,市长办公会议研究决定,在市中心人民广场边的仙霞湖与长江之间开挖一条8千米长的景观河,2005年10月底动工,2006年1月,也就是春节完工,工期三个月。因为是临时增加的基础设施建设项目,因而未列入年初预算,审计组对市人大进行侧面了解,答复是立项时市人大参与了会议,但因时间紧未形成正式审批材料。开工典礼上市人大常委会主任(市委书记兼)和另一位人大副主任参加了剪彩仪式。

2. 2005年,市财政有部分收入、支出的预算编制不够准确,致使年初预算与实际执行结果偏差过大。如耕地占用税、基本建设支出、科学支出、行政管理费、城市维护建设费和基金预算支出分别完成预算29.5%、28.2%、39.3%、207.5%、168.9%和452.6%。

3. 部分国债资金建设项目由于前期工作进展缓慢、项目设计和业主单位变更等原因,致使国债资金不能及时拨出,影响项目效益及时发挥。截至2005年年底,国债资金未拨款项累计为16760万元,涉及近三年的国债项目12个。

4. 闲置或滞拨各项专项资金1022万元,影响预算执行的时效性和效益性。其中支农资金916万元和森林植被恢复费100万元尚未使用。

5. 到2005年年底,市财政非税收入资金专户尚有8747万元,因未分清资金性质而滞留在非税户,未上缴国库或未纳入财政专户储存,影响预算收入或财政专户储存资金的真实性。

根据往年本级预算执行情况的审计经验和审计、延伸审计与审计调查的最后结果,审计组决定将下一步的审计重点放在两个方面:

一是国债资金滞拨的真正原因。经审计,账面未拨资金余额实际只有8760万元,2005年11月12日,有一笔8000万元的国债资金借出,借款单位为市自来水公司,凭证下面还附了一份文件。审计人员认为国债资金属财政性补助资金,应按批准的项目拨款,而不应以借款方式使用,决定对该笔资金拨付情况进行详查。

二是搞清城市基础设施建设比上年和近五年的平均水平增幅过大的原因,重点审查城市基础设施建设的重大投资项目:人民广场和景观河。

审计组分成两个小组,分别对市区自来水改造工程、市中心的人民广场的新建项目和开挖景观河工程进行审计调查。

三、该市 2003 年第一期水改工程结束，虽然解决了一些城市居民用水困难和水质不好的问题，但水量不足，到了用水高峰期，楼层较高的居民和离高压泵房较远的住户基本就没有水喝，每天都要等到深更半夜起来接水才可能储存一点生活用水。等水的时候没有水，把水龙头开着忘了关，等水来了，半夜起来发现处于水中央，居民对此很有想法，多次提意见向市人大和政府反映，要求尽快完成第二期的自来水改造工程。第二期自来水改造工程早在两年前就已立项，省财政拨款入的国债资金也早就到位，但因为取水路径和城区几个高压泵房的建设用地与拆迁问题没有妥善的解决方案而一直未实施。

按照最初的设计，自来水改造工程在仙霞湖旁边要建一座高压泵房，以保障仙霞湖周边居民和单位办公用水。当年 10 月底，景观河的新建工程已经实施，只要湖与江贯通，以后用水更方便了，为此，原已立项的自来水改造工程湖边的高压泵房先期动工。并从财政预借前期工程款 8000 万元。

审计调查人员要求自来水公司提供第二期自来水改造工程的相关资料。该公司提供了项目实施单位——J 市自来水改造工程指挥部的《关于 J 市第二期自来水改造工程的可行性研究报告》、J 市发展和改革委员会《关于 J 市第二期自来水改造工程的立项批复》，以及与工程实施有关的《施工合同》、《监理合同》等材料，以“证明”8000 万元国债资金确系自来水改造工程项目所用。

审计组进一步审核了该国债资金的具体流向，在付款凭证下面有一份工程结算发票，金额为 8000 万元，另附一份市政工程质量监理公司的预验结果单，证明该自来水改造工程已符合初步设计要求，可以进入下一步的施工程序。审计组提议去看一下这个工程项目，改造工程指挥部的项目管理带着审计组的同志到了一处新开发的住宅区内侧，指着一占地不到 300 平方米的低矮建筑物说，这就是那个高压泵房。审计调查人员有点糊涂了，问：这个工程要 8000 万元？地皮好像还是开发商的吧？

这个我不是很清楚，我只负责带你们来看工程项目。

没有办法，审计组沿着资金走向，又调查到了施工单位——J 市二级市政工程公司。在他们的财务账上的确收到了这 8000 万元，但他们没有提供工程施工所需要的与工程设计相符的设备、材料和人工费用，而是人民广场的征地拆迁费用、主要材料为花岗岩，绿化工程等成本。

调查结果是，这是一项政府变更的国债投资项目，高压泵房实际投资不到 300 万元，大部分国债投资资金被挤占挪用，其中 5400 万元用于 J 市中心人民广场的工程建设，结余 2300 万元转入 J 市另一大型城市建设工程项目——景观河。

另一审计组调查了景观河的施工单位——某省第一建筑工程总公司，当审计调查人员来到该公司时，却被告知实际工程施工由 J 市房地产开发公司承担，省

一建总公司只是出借了资质让其挂靠。

经审计证实，景观河从提出思路到决策定项目再到设计施工，到最后的完工验收，总共不到四个月。原设计为景观游览河，工程结束验收时却成了一条地下暗河，初设造价 27200 万元，资金已全部到账，资金来源主要为：预算安排的基本建设支出 18700 万元，未实施的项目虚列支出，将资金转移至景观河工程 6200 万元，人民广场挤占自来水改造国债项目结余资金 2300 万元。

此项工程与其他城市道路与广场建设一样，未送审计进行工程结算造价审计和项目决算审计，目前已付工程款总计 25800 万元，预计尾工工程需要资金 2400 万元。

四、景观河变为地下暗河，这中间有个故事，审计人员以前有所耳闻，但始终没有能够介入。本案就不详细讲述审计的过程，而是让读者听听这个故事，听完之后，想必你对这个工程项目重复投资损失浪费情况会有更清晰的了解。

1999 年，正当全市人民满怀激情准备拥抱千禧之年时，J 市新上任的市委书记发现位于仙霞湖与长江之间的那条古河因年久无人疏通而垃圾淤积，每逢盛夏就臭不可耐，而到冬天把偌大的一条古河变成潺潺小溪，河底的沙土上杂草丛生，寒风把河床两边的塑料袋、废纸以及浸淫着古河臭水的黄叶吹得大街小巷满地都是，挡住了车辆的视线，迷失了行人的双眼。好不烦人哪。

市委书记召集班子会议，决心彻底整治这条新时代的“龙须沟”，广泛征求意见。会议上谋臣术士们各抒己见，公说公有理，婆说婆有理，最后书记拍板叫停，“把这条河给填了！”

这条河长 8 千米，当时，只有靠仙霞湖这头是很多年前建设的，靠长江那头的两边一直是堆积木材，停放废旧车辆的地。新世纪之初，J 市虽然有得天独厚的地理位置，但经济发展和城市建设却不敢恭维，由此财政紧张也是情理之中。填埋这么长的一条河，是要有些资金的。商量来商量去，填河的方案出来了，由市房地产开发公司负责填河，条件是以河两岸 300 米内的未开发的土地使用权置换。有人测算了一下，河两岸可供开发的土地在 1800 亩左右，以当时类似地段的平均地价 86 万元/亩计算，折合地价 1.548 亿元，河岸边的简易建筑物拆迁费用由政府财政承担。而填河的成本可计算为，河宽平均 30 米，河深平均 6 米，河长 8000 米，土方工程量 144 万立方米，以 8 元/米的土方计算，填河成本为 1152 万元，如果铺上水泥，按每立方米 80 元的水泥路面计算，道路硬化的成本在 3200 万元，这样一来，这个填河的总成本就是 4352 万元，是置换地价的 28.11%。

这个房地产商捡到这么一个大便宜，不到三年时间，把河两岸数公里长的地盘开发成独具老板特色的品牌楼盘，三年时间政府决策也就造就了 J 市首屈一指

的大富豪。当然，这个富豪为J市创造的财政贡献，社会就业贡献等，自然也就功不可没。

五、时隔六年，换了一届领导，又是一个新来的市委书记，又想为J市带来新的发展契机。一个很有文化底蕴，一个以文化推动城市发展，以旅游促进经济繁荣的新的理念产生了。前任怎么回事啊，这么历史悠久的古河，一条可以带给人们丰富文化内涵和历史品味的古河，怎么能长埋地下，不行，要重新开挖，恢复它的本来风韵，让人们一睹它的绰约风姿。

于是，人工开挖的汉河又即将展现在市民面前。在全市人民的大力支持下，市政府顶住了两岸居民的巨大压力，对施工地段实施三个月的戒严，所有的车辆全部绕道走，两岸的居民出行请从后门拐弯。

可是到了要完工时又犯难了，市民们不能总是绕道啊，而且这是一条城市交通主干道，总不能在这条景观河上每隔200米就建一座桥吧？那样的景观肯定不尽如人意，当初的设计也没有。后来有人想出主意了，说在河上再铺一层超厚的玻璃钢，下面可以有小游船，上面车人照走，还可以看下面的游船呢，这样岂不是景观与出行两全其美？

但马上有人提出反对意见，一是财政的，数公里长铺玻璃钢，那得多少成本？市规划建设部门也出来反对，没有类似工程样本，质量安全问题行吗？广大司机的反对声音更高，在玻璃钢上开车，下面是空空涌动的河，那不如叫司机把车直接往长江里开得了。

这也不行，那也不行，干脆改了初始设计，恢复水泥路本来面目，在河上面铺上水泥路。铺上水泥路后，暗河太低，加上里面的柱子太多，也不能行船，长江与仙霞湖的出口与入口处还得用铁丝网拦住，不然有人冒险去里面旅游，万一出事了可怎么向400多万市民交代啊。

以民为本，为司机考虑，为两岸居民考虑，河也还是要有的，只不过是条暗河！

◆ 案例分析

一、本案适用的法律法规

（一）擅自变更国债项目，挤占挪用自来水改造工程项目资金；计划外投资建设市中心标志性建筑；自来水改造、人民广场和其他城市基础设施建设均未经工程结算造价审计。

这一做法，不符合财政部关于制发《国债转贷地方政府管理办法》的通知