

基于典型案例的政府投资项目腐败网络分析

乐云^{1,2}, 张兵^{1,2}

(1. 同济大学 经济与管理学院, 上海 200092;
2. 同济大学 复杂工程管理研究院, 上海 200092)

摘要: 政府投资项目腐败是当前关注的热点和难点, 以腐败网络为特征的政府投资项目腐败已经成为新的趋势, 研究政府腐败网络的特征已成为政府投资项目腐败治理的必由之路。通过典型案例分析政府投资项目腐败网络的特征, 表明政府投资项目腐败网络具有干系人众多、行为主体异质性、腐败环节和手段多样等特性, 这些特征的分析有助于在腐败治理抓住关键环节和有的放矢。

关键词: 政府投资项目; 腐败网络; 典型案例

中图分类号: F407.9 文献标识码: B 文章编号: 1007-4104(2015)01-0046-04

0 引言

政府投资项目腐败问题是一个世界性难题。2008年透明国际(Transparency International, TI)的报告显示, 公共工程/建筑行业 and 房地产业是行贿指数和腐败指数最高的行业, 分别为5.2和5.7。美国土木工程师协会(American Society of Civil Engineers, ASCE)估计, 全球每年由工程腐败带来的工程损失约3400亿美元。

作为世界上最大的发展中国家, 我国政府投资腐败导致了大量的投资损失。现有研究表明, 每年10万亿元的政府项目投资中存在8000亿元的腐败成本, 占到总投资的8%。2013年以来, 四轮中央巡视组发现超过六成的巡视地区查出工程腐败问题; 政府投资项目存在着建设管理不规范、领导干部违规干预公共资源交易、工程招标投标以权谋私, 城市建设领域腐败现象突出等问题。

针对日益严重的政府投资项目腐败问题, 国家一直进行着严厉的反腐行动, 但腐败仍层出不穷、前“腐”后继、花样叠出, 似乎陷入了“越反越腐”的怪圈。Herrera和Rodriguez指出大量的工程腐败是在腐败网络(Corruption Networks)中进行的, 工程腐败正逐步向网络化方向发展。从已披露的政府投资项目腐败情况看, 政府投资项目腐败正逐渐向网络化方向发展, 腐败背后往往存在着腐败网络, 腐败网络的存在导致了工程腐败治理陷入了“前腐后继”、“越

反越腐”的困境。

政府投资项目腐败网络的存在, 严重降低了工程腐败治理的效果和水平。另外, 虽然近些年我国已连续曝光和打击了多个不同层次的政府腐败网络, 但目前学术界和实践界对这些政府投资项目腐败网络的特征仍缺乏深入的了解和认识。李永奎和乐云等指出, 通过对工程腐败的典型案例考察, 能够解释和预测工程腐败的发生和发展规律。研究结论对工程腐败的防治措施制定具有一定参考价值。鉴于此, 本研究从我国政府投资项目中典型的腐败网络案例分析出发, 通过对这些腐败网络案例的梳理和分析研究政府投资腐败网络的特征。

2 政府投资项目案例选取

2009年~2012年间, 为了遏制政府投资项目中存在的一些领导干部利用职权插手干预工程建设、招标人和投标人规避招标、虚假招标等情形, 中央及各省市相关部门集中开展了工程建设领域突出问题的专项治理行动。新一届政府上台后, 以习近平同志为总书记的党中央以强硬姿态反腐, 提出下大力气解决贪污腐败等问题。从这些反腐行动中揭露出了大量工程建设领域的腐败案例。本研究根据公开的政府投资项目典型案例, 依据研究目的、信息的完整性和案例的典型性, 选择12个具有代表性的政府投资项目腐败网络案件进

行分析。具体如表 1 所示。

表 1 典型政府投资项目腐败网络案例

审理时间	腐败网络案件	涉案环节和手段	行为主体	涉案人数	案发形式
2008	福州市政工程处案	公司改制、侵吞公款	管理人员	21	检举
2008	湖南娄底政府拆迁案	招投标、工程实施	业主、投标人、承包商	26	媒体关注
2010	贵州省公路局案	围标串标、违法分包	招标人、投标人、分包人	10+	检举
2011	浙江工业大学基建案	违法发包工程	学校领导、基建处、承包商	16	检举
2011	江西萍乡招投标案	串标、围标、违法分包	招标人、投标人、中介机构	120+	检举
2012	深圳公共项目案	定向招标、串通评标	投标人、评标专家、招标人	11	检举
2013	广东江肇高速公路案	项目征地、招投标、实施过程	业主、投标人、镇政府、村民委员会	50+	他案线索
2013	浙江玉环招投标案	串通投标、挂靠	投标人	40	检举
2014	江苏金湖水务系统案	直接发包、层层转包	招标人、投标人、分包人	11+	他案线索
2014	浙江黄岩水利系统案	串通投标、实施过程	招标人、投标人	18	检举
2014	湖南省交通运输厅案	操纵招标	招标人、投标人	27	他案线索
2014	江西九江水利系统案	围标、串标	业主、投标人	158	他案线索

表 1 为 2008 年至今的具有代表性的 12 个政府投资项目腐败网络案例。这些案例发生在多个政府投资建设领域，既有发生在各种公共工程项目，包括水利项目、交通项目和房屋建筑等，也有发生在高等院校工程基建项目中的腐败网络案例。本研究将以这些案例为对象，对政府投资项目腐败网络的特征进行分析。

3 政府投资项目腐败网络特征

政府投资项目腐败网络是典型的“裙带资本主义”，也称关系资本主义、朋党资本主义、权贵资本主义、密友资本主义。该腐败来源于公权的私用，是指少数人通过权势和关系网络致富。这种腐败网络主要表现为权力和私人资本相结合，政府成为私人资本的保护伞。

政府投资项目腐败行为本身是在秘密条件下进行的。这些腐败网络拥有共同的特征：对内部和外部尽量保守他们行动秘密，并能够有效地规避建立。因此这种腐败网络能够建

立独特的网络规则和规范，这些规则和规范与整个社会格格不入。他们自成体系，并且这些网络规则和特征与其他类型的社会网络不同。相较于其他社会网络，该网络具有以下特征。

3.1 腐败网络涉案环节和手段

表 1 表明，政府投资项目腐败网络的涉案环节大多集中于项目的招投标阶段，仅有审理时间在 2008 年的福州市政工程处案的腐败网络的涉案环节发生在公司改制过程中。2002 年福州市政处成立福州市政工程有限公司，其后福州市政工程处对市政公司进行改制。在企业改制过程中，出现了动用公款将股权转让至市政工程处和市政公司相关领导名下，并利用工程转包收取管理费的腐败案例。该案例具有一定的时代背景。在国有企业改制的环境下，市政处及其名下市政公司负责人通过挪用公款和市政工程违法分包的管理费入股市政公司，整个公司管理层和相关人员通过“空手套白狼”手段非法获得国有资产。

相较于福州市政工程处的政府投资项目腐败网络，其他腐败网络案例中的腐败手段主要包括工程项目招投标环节的串标、围标行为。这些手段的具体行为，一是为规避招投标法律制度要求施工单项合同单价在 50 万元以上必须公开招标条款，招标人或业主对工程造价超过 50 万元的项目进行分拆或化整为零；二是招标人和投标人对工程项目进行串通投标，包括建设单位指定若干家施工企业参加招投标，明招标，暗议标以及建设单位内定施工单位，利用招标文件，通过规定特殊业绩、资质要求等排斥潜在投标人；三是投标人之间围标串标、恶意竞争，包括投标人串通投标、整体压低或抬高报价，以达到中标目的；参与投标单位有几家共同参加，其中一家为中标单位，另外几家充当陪标；没有相应资质要求的企业，通过挂靠其他企业资质参与投标；四是项目中标后，中标单位不严格按照投标文件实施内容，通过层层违法分包和转包项目；五是评标专家不严格履行职责或评标专家收受投标人、其他利益相关方的财务不正当履行行为等。在这些腐败网络案例中，少数案件仅仅包含这些行为的一个部分，如招标人和投标人串通招投标，而大部分案例中包含这些手段的若干行为。

另外在广东江肇高速公路案中，政府投资项目腐败网络的涉案环节和手段还包括项目征地环节。该项目在建设中共征地 303 亩。腐败网络涉及村庄干部利用职权虚报青苗数量、贪污青苗补助款以及通过水管拆迁工程、挖掘和运输泥土工程的承包权，索取“好处费”。此外，部分项目在工程实施过程中，存在更改中标时提交的施工方案、增加不必要的施工内容来增加施工工程量与工程金额，以及降低工程施

工标准,以次充好等问题。

3.2 腐败网络涉案人数和行为主体

政府投资项目腐败网络的腐败行为人具有异质性。大量腐败案例表明,在政府投资项目腐败中,腐败网络由不同的腐败行为构成,并且由于工程腐败行为是一种交易型腐败,单独一人或一两个人很难完成腐败行为活动,必须通过其他相关行为人共同操作和运作才能够较为顺利地完

成腐败活动。因此政府投资项目腐败网络中腐败行为人异质多样,并且行为人数目众多。

在腐败网络中腐败行为人异质多样方面,3.1分析表明,政府投资项目涉及多个环节,包括项目决策环节、土地转让环节、招投标环节和以及现场管理环节。这些不同环节涉及不同的腐败行为人。在项目决策环节,腐败活动的行为主体为拥有项目决策权的项目领导或党政机构负责人。这些行为主体主要是通过工程项目的决策权决定是否违法实施该项目。该项目在实施过程中招投标方式的选择,如是否将必须依法公开招标的项目化整为零甚至改为直接委托或邀请招标等方式规避招投标。另外,在工程款签证环境,是否依法确认承包人提交的项目工程款以及工程款是否依法支付等。这些决策环节一般涉及政府部门的高层领导干部。

在项目土地转让环节,主要是涉及基础设施项目在建设过程中的拆迁和土地征用部门,直接负责拆迁的地方或基层领导干部是否存在弄虚作假、虚报拆迁项目工程量以及私自降低或提高拆迁物的等级标准。在土地补偿款方面,可能存在直接掌管补偿款发放的部门或机构的负责人私自截留、克扣土地补偿,甚至通过关联交易的方式贪污款项。在招投标环节,包括政府投资项目主管部门以及政府相关部门领导违法插手招投标活动,采用打招呼、暗示、授意、批条子、指定和强令等手段;招标人、业主和中介机构合谋串通,投标人通过挂靠、串通投标等获取工程项目。在项目实施环节,主要包括承包人、监理之间的合谋,以及承包商和供应商以及分包商之间的合谋行为。由此可以看出,在政府投资项目中,腐败网络涉及的行为人类型众多。既存在同类型行为人之间的腐败行为,也包括不同类型行为人之间的腐败。

在政府投资项目腐败网络行为人数目方面,腐败网络的规模大小不一。小的腐败网络仅包含十几个行为人,而最大的腐败网络包含的行为人数目为158人(表1中涉案人数中的“+”表示行为人数目不确定,但至少是数字中的人数,如120+表示为该腐败中行为人数目至少为120人,这些主要是由于公布信息不详造成的)。在这些腐败网络中,有的网络为“抱团式腐败”,形成了少数腐败行为人控制项目的情况。如在浙江工业大学基建腐败网络中,形成了以学校党委书

记、副校长以及设计研究所所长为核心的,其他腐败行为人围绕该核心的腐败网络,整个系统出现塌方式腐败。在江西九江水利系统中,包括九江水利局副局长、水建公司、下属市县水利系统领导多个行为人利用各自的职权构建腐败子网络,共同形成了整个水利系统的腐败网络。可以看出腐败网络行为人数目与腐败网络中行为主体的特征相关。

3.3 腐败网络的案发形式

政府投资项目腐败网络对于社会和公众来说是不可接受的,面临着法律的打击和权力部门的强力打压。为了在这种“敌对”的环境中生存和发展,腐败网络成员必须秘密行事。因此,由于腐败网络的存在,外人很难了解政府投资项目腐败网络的运作方式和特征,这些腐败网络的案发主要是通过内部人检举等活动被发现。

表1表明,在政府投资项目中,绝大部门腐败网络的案发是由于检举而暴露的。这些腐败网络的举报人主要包括两种类型。一是通过与腐败网络存在利害关系的相关人员检举。如在江西萍乡工程腐败网络中,萍乡市纪委监察局接到反映萍乡市工程职业技术学院主干道建设工程涉嫌串通投标的举报。该举报为该项目的未中标投标人进行。二是腐败网络内部检举,特别是司法部门已经开始进行该腐败网络调查时,腐败行为人为了保全自己和降低处罚,主动或被动举报其他腐败行为人。除此之外,他案线索也是重要案发形式。特别是近年来党和国家加大对腐败的查处和惩治力度,大量腐败网络可以通过其他案件线索获得。如江西九江水利系统腐败窝案的查处,与江西省水利厅腐败案件关联密切。随着反腐败的深入,越来越多腐败网络案件是通过他案线索发现的。

另外伴随着社会媒体和新闻监督的发展,若干政府投资项目腐败案件由于新闻媒体曝光而被查。如湖南娄底“白宫建筑群”曝光导致该政府办公楼搬迁建设项目被查。但由于工程腐败网络的隐蔽性,仅有极少案件是通过新闻媒体监督公开曝光并成功查处的。

4 结 语

伴随着党和国家反腐力度的加大,政府投资项目腐败案件的大量曝光,隐藏在政府投资项目中的腐败网络被逐渐暴露出来。对这些腐败案例的腐败网络特征及其机理分析,能够有助于我们构建完善的工程建设反腐和腐败治理体系,提高政府投资项目的有效性,以确保政府投资项目达到预期设计效果。

(下转第69页)

标记记录进行比较,避免突变,保证平稳卸载。

4 现场施工质量监理控制

4.1 屋面结构拼装精度的监理控制

为了确保屋盖结构的顺利吊装,在进行屋面主桁架及分块的拼装过程中,必须对屋面主桁架及分块的拼装精度进行严格的控制。分块拼装时精度应满足 GB 50205—2001《钢结构工程施工质量验收规范》要求。拼装时,监理测量验收贯穿各工序的始末,对各工序的施工测量、跟踪检测全方位进行监测。为保证拼装精确度,首先监理工程师要求拼装场地必须压平压实,满足拼装荷载对地面压力的要求。拼装时采用钢路基箱作为主要受力平台,钢路基箱之间相互连接成一个整体,防止拼装胎架在拼装过程中产生较大的变形。在进行屋面主桁架及分块拼装过程中,还必须实时对拼装胎架的竖向标高进行沉降位移监测,防止由于胎架下沉导致构件拼装变形。在屋面主桁架及分块拼装前还应根据以往施工经验及焊接工艺评定的结果,在屋面主桁架及分块组装焊接前,加放必要的焊接收缩量,在焊接过程中尽量使用 CO_2 气体保护的焊接方法进行焊接,在焊接时还应优化焊接顺序,采用从中心向四周对称焊接的方法,减少屋面主桁架及分块的焊接变形。

4.2 屋面分块焊接监理质量控制

屋面分块一个安装单元的构件吊装就位并完成位置的校正调整和临时固定后,即可开始进行焊接。焊接顺序遵循从中间开始向四周扩散的原则进行。在焊接时先焊收缩量大的接头,后焊收缩量小的接头;同一构件两端不得同时焊接。在焊接方法的选择上应尽量采取 CO_2 焊接方法,减少焊接道数,降低焊接变形和残余应力。同时为保证焊接质量,监理要求必须在保证手工电弧焊时风速不得超过 8 m/s , CO_2 气体保护焊不得超过 2 m/s ;如超过上述数值应采取相应的防风措施,如利用焊接操作平台,将平台做成基本封闭状态等。

在冬季进行焊接作业,当气温低于 -5°C 时焊接前必须做好加热措施,焊接完成后必须保温,做到焊后缓冷,使接头在冷却时能有足够的塑性和宽度方向均匀消除焊接收缩。焊接完毕,焊工应清理焊缝表面的熔渣及两侧的飞溅物,检查焊缝外观质量,合格后再在工艺规定的部位打上焊工钢印。焊缝如需返修,同一部位的返修次数不得超过 2 次。如超过 2 次时,必须经过焊接责任工程师及监理工程师核准后,方可按返修工艺进行。

5 结 语

在太原南站屋盖结构全部施工完毕后,通过监理对卸载后结构应力应变的监测及结构安装精度的测量和验收,太原南站屋盖大跨度放射伞状结构在受力及建筑造型上都达到了设计要求。大跨度放射伞状空间桁架的分块安装技术在太原南站的应用既有效保证了太原南站钢结构施工进度,也有效保障了钢结构施工质量,使太原南站屋面钢结构既能有效承受积雨、积雪、结冰等屋面荷载,也确保了屋盖结构能有效承受太原南站通车后带来的震动荷载。大跨度放射伞状空间桁架的分块安装技术的应用很好地保证了太原南站屋面整体建筑效果,优化了整体结构的用钢量,体现了太原南站建筑造型设计理念。该项技术还填补了国内大跨度放射伞状空间结构安装应用的空白,对同类型大跨度放射伞状结构的设计、施工、监理有很好的借鉴作用,具有很高的应用推广价值。

收稿日期:2014-10-30

作者简介:杨志龙(1981—),男,毕业于河南工业大学,就职于山西省建设监理有限公司。

通信地址:山西省太原市并州南路6号鼎太风华商务楼8层 山西省建设监理有限公司。

(上接第48页)

参考文献:

- [1]李永奎,乐云,张兵,等.权力和行为特征对工程腐败严重程度的影响——基于 148 个典型案例的实证[J].管理评论,2013(8).
- [2]RIA O J, HODESS R. Bribe payers index 2008[R].Transparency International, Berlin, Germany, 2008.
- [3]SOHAIL M, CAVILL S. Accountability to prevent corruption in construction projects[J].Journal of Construction Engineering and management, 2008 (9).
- [4]HERRERA A M, RODRIGUEZ P. Bribery and the nature of

corruption [D].Michigan State University, Department of Economics, 2003.

基金项目:国家自然科学基金重大项目(71390523),国家自然科学基金(71172107,70902045)。

收稿日期:2014-12-01

作者简介:乐云(1964—),男,博士,教授,博导,从事项目前期策划、复杂项目管理、项目治理研究;张兵(1983—),男,博士研究生,从事工程治理研究。

通信地址:上海市杨浦区彰武路1号 同济大厦A座911室。