

深读

上虞严防“高楼盖起来,干部倒下去”—— 盯牢中介,管好工程全链条

■ 本报记者 吴柯沁

工程建设领域权力集中、资金密集、资源富集,违纪违法问题易多发。浙江省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要明确提出,深化整治权力集中、资金密集、资源富集领域腐败。

绍兴市上虞区2025年GDP达到近1500亿元,排名全国综合实力百强县第27位。近年来,仅政府工程领域年均投资额就超百亿元,远高于全省平均水平,但当地年均工程领域涉纪信访量始终保持低位,群众满意度持续走高。

这一县域样本引起了浙江省委党校权力监督研究中心的关注。2024年3月至2025年6月,省委党校调研组赴上虞开展实地调研,形成专题调研报告,并将上虞在工程建设领域的反腐探索作为案例纳入教学内容。“上虞从中介监管入手,结合标准化、数字化手段,构建起一个协同高效的监督体系。”浙江省委党校权力监督研究中心负责人表示。

上虞究竟是怎么做的?又能为工程建设领域反腐提供怎样的新思路?



左:上虞区渡江路在建的彩虹桥,埋入江底的桩基浇筑完成后都在数字平台留存了影像。共享联盟·上虞 魏新宇 摄 右:104国道绍兴东湖至蒿坝段改建工程上虞段TJ02标段施工现场。共享联盟·上虞 朱胜利 摄

抓住中介这个关键锚点

104国道,正在施工中的绍兴东湖至蒿坝段改建工程上虞段TJ02标段,如一条巨龙横卧虞北大地。

在工程领域,公路、铁路这类线性工程因线路长、跨度广,是公认的管理难点。沿途要改路、改渠、改河,涉及征地拆迁、管线迁移和群众利益协调等,工期延误、矛盾和信访多是常见情形。

2024年4月开工的TJ02标段,硬是啃下了“硬骨头”:项目进展已达70%,预计今年12月底完工,比1096天的合同工期提前约3个月。近两年的施工期间,该标段未发生一起因工程建设引发的信访投诉。这一结果,在线性工程中尤为难得。

这不仅是TJ02标段的答卷,更是上虞工程领域监管的一个缩影。据统计,自2012年以来,上虞区工程领域涉纪信访总量呈逐年下降趋势,至2026年,降幅达82%。秘诀何在?

10多年前,上虞也曾面临工程领域腐败频发的挑战。2010年至2012年,上虞区纪委区监委查办的案件中,涉及“工程腐败”的干部就有9人。

信访问题也很突出。特别是在农村,因村级工程管理不规范引发的信访,一度占农村涉纪信访总量的三成。

“当时,全省正大力推进美丽乡村建设,村级工程数量猛增。”上虞区农业农村局相关负责人说,全区300多个村,几乎村村有工程,但村里普遍缺少专业的工程管理人员,部分项目靠人情关系取得,有的村干部借此“吃回扣”。

此外,随着城镇化高速发展,全区政府工程项目纷纷上马,但项目进展缓慢、工程变更率大等问题日益凸显。

上虞区纪委区监委联合多部门经过半年调研,发现了一个长期被忽视的角色——在工程领域提供各类专业技术服务的中介。上虞区纪委区监委梳理后发现,工程从立项到完工,近20道环节道道有中介参与,共涉及15类中介。

“公职人员手握行政权力,但不直接参与工程,腐败意图要借助中介才能落地。建设单位要套取财政资金,同样离不开中介运作。”上虞区建设局局长王亮透露。

在某村机耕路工程中,实付款约2万元,结算审计报告却高达19.8万元。调查显示,审计中介做了两份报告:村里按真实报告付款,用夸大的报告争取资金。“个别村干部勾结审计中介,许诺好处套取财政资金。”上虞区纪委区监委相关负责人说。

曾查处的区建设局邵某案中,一个上亿元的工程增加预算近1500万元,其中因中介设计导致的变更达98次。“频繁变更背后可能有猫腻。”上虞区纪委区监委相关负责人指出,不少施工企业先低价中标,再联合中介进行工程变更,套取财政资金,权力寻租空间更隐蔽。

自2012年起,上虞常态化开展“双查双保”中介监管行动,严查中介提供的虚假证明和报告,保法律底线;严查项目设计漏项和变更,保市场公平。

成效立竿见影。加强对村级工程中介监管的第一年,上虞就节约财政资金3500万元。此后,监管范围扩大至政府投资项目,十余年来,监管链条不断拓展,累计节约财政资金34亿余元。

“从当前工程腐败案件来看,中介仍然是治理的关键锚点。”海南大学纪检监察学院院长董瑛认为,从中介入手切断腐败链条,倒逼干部干净、工程保质,是一条可复制可推广的创新路径。



上虞工程项目大数据监督平台显示:监理中介人员(左)6月16日在某工程现场核验。本版图片除署名外均由受访者提供



上虞工程项目大数据监督平台。

联席对账前移监管关口

不久前,上虞区政府一间会议室内,工程监管联席会议正在召开。

桌上摊着三份报告:发改局提交的政府投资进展、审计局提交的工程变更明细、农业农村局提交的村级工程变更情况。区纪委监委、发改局、财政局、审计局、便民服务中心、相关建设单位等部门分管负责人,二十多人到齐。主持人开门见山:“近期的重点项目,都过一下。”有议题的部门逐个汇报,大家面对面交流,并敲定下一阶段的重点任务。上虞建立了完善的联席会议制度,这样的会已持续13年,每季度召开一次。

“事后查处有局限性:发现问题时,工程往往已经完工、资金已经拨付、群众利益已经受损。”上虞区纪委区监委干部说,要从根本上压缩腐败空间,保障工程质效,必须将监管关口前移,让各部门坐在一张桌子上,当场对账。

联席会议正是这个“当场对账”的载体。各部门须对异常指标逐项解释原因——为什么这个项目变更率偏高?预算编制谁做的?现场核过没有……

高泾村北岸头河道砌岸工程,就是被揪出来的典型。该项目变更率高达108%,追查下去发现,问题出在预算编制环节:某造价咨询中介接了活,没去现场,光凭村里给的图纸就编了预算,导致预算严重失准,不得不追加变更。联席会议上,这家中介被通报批评。“以前为五六万元的小项目编预算,不一定去现场;现在再小的工程,也得现场勘查核实。”该中介相关负责人顾某说。

随着监管深入,中介效能逐步提升。据上虞区纪委区监委对15个中介服务环节的调查,相比监管前,项目委托到完成的时间大大缩短,不少中介收费下降超50%。

上虞还确定了统一的“红线”:村级工程

变更率不得超过15%;3000万元以内的政府投资项目,设计变更总额不超过合同价的10%;3000万元以上的,不超过8%。

这套变更率红线自“双查双保”启动时初步设定,后随项目发展和监管实践调整。“既留有必要空间,又压缩随意变更的可能。”上虞区纪委区监委干部说,一旦超警戒线,纪委立即介入,追查变更是客观需要还是主观操作——这一条,基本封锁了靠变更“捞钱”的路子。

目前,上虞已建立45项中介监管服务标准,涵盖从立项、设计、招标到施工、验收、结算的全流程,2017年,上虞“双查双保”省级标准化试点项目通过验收,2019年通过国家级标准化试点验收。

前不久,长塘镇广陵村一项工程被拿到联席会上“解剖”。村里修一段挡墙,合同没列这项内容,村里觉得“反正没超变更率红线”,就擅自同意加4.2万元挡墙工程量。更隐蔽的操作是:施工中部分岩石直接从当地挖取,没花钱采购,结算时却按“自行购买岩石”计价,相当于虚报了一笔材料费。

怎么发现的?审计单位核实时,发现岩石采购量与实际工程用量对不上。报告一提交,主管部门随即赶往现场核查,镇里约谈相关中介负责人,镇纪委(监察办)问责相关负责人。该项目负责人受到党内警告处分。这一案例也在会议上被通报,督促了其他乡镇压实村级工程监管主体责任。

从中介出发的监管,不止于管到中介。“上虞将监管对象从中介延伸至施工单位、建设单位、行业主管部门等,覆盖了工程的全周期,实现了全链条的主体监督。”董瑛教授在调研后表示。

十余年来,上虞累计召开联席会议48次,解剖项目350个,全国20多批单位前来学习借鉴,部分做法被复制推广。

数字技术成了火眼金睛

目前,上虞全区执业中介备案达1232家,相比2013年的109家,增长了1030%。此外,还有3家全国中介行业前十强落户上虞。监管越来越严,中介反而越来越多。

浙江华康理公司副总经理陈建德说,同一标准下,大家拼的是专业和效率,市场生态反而更好。

他举例,过去部分监理人员身在外地也能“完成”现场监管任务。但在上虞,监理人员必须在项目现场,通过定位确认完成线上打卡,且两次间隔不少于4小时,防止“打卡即走”的应付式履职。

记者走进上虞区纪委区监委办公室,相关负责人打开上虞工程项目大数据监督平台,全区4173个项目的进展、变更、人员到岗等情况一目了然,相关行业主管部门和建设单位均可一键查询。

“该平台于2021年上线,是为了应对政府工程项目增多、中介监管复杂度上升,及新型腐败和隐性腐败的挑战等进行的技术创新。”该负责人介绍,多年积累的标准和经验,构成了系统设计的基础。

隐蔽工程曾是监管老大难。在上虞区渡江路彩虹桥新建工程现场,将横跨曹江、长约539米的拱桥正在紧张施工,承载整座桥的数十根桩基早已埋入江底,表面看不出任何痕迹。

“以往,因完工后不可见,这类工程容易成为虚报工程量、偷工减料的高发区。”区交投集团相关负责人告诉记者,现在,监管要求每节桩基浇筑完成后,都要在平台留存影像,“纳入数字化监管的工程质量更有保障,我们也更放心了。”该负责人说。

平台整合进度管理、审计管理等数据,设置了96个预警指标。当出现变更异常、

工期滞后、人员脱岗等情况时,系统实时预警,相关部门提前介入,区纪委区监委全程督办。

日前,平台发出预警:某乡镇摄影器材科创园项目,隐蔽工程资料缺失。审计部门迅速介入,赶往施工现场,发现天棚抹灰子项目未按图纸要求实施,随后核减造价57.82万元。

针对新型腐败和隐性腐败问题,平台也提供了新的监管抓手。在剖析“工程腐败”案例基础上,围绕项目立项、招投标、资金拨付等开发13个监督模型。

“放在过去,有些猫腻可能要等到审计或巡视巡察才能发现。平台提前预警,实现了抓早抓小。”上虞区纪委区监委相关负责人说。

大问题在联席会议探讨,小问题实时解决,尽早介入。联席会议与数字化平台两套机制协同发力。截至目前,平台已触发预警10512条,纳入监管的工程建设资金达598.76亿元。

这套数字化治理体系的成效,也获得了省级层面的认可。今年2月底,基于该平台的应用与制度延伸,由上虞区牵头的“探索限额以下项目招投标全周期智慧监管体系”荣获2025年度浙江省重大改革优秀奖。

“工程领域反腐是世界性难题,目前尚无一套公认有效的治理体系。”浙江省委党校权力监督研究中心负责人指出,上虞从“查假保底线、查漏保公平”的中介监管行动,迭代为覆盖工程全周期、全链条的“查责任保质效、查风腐保清廉”的治理模式。这一解法的核心在于治理逻辑的根本性转变:从传统侧重事后查处,转向一套前置高效的监控体系,走出了一条工程建设领域腐败治理的新路子。

专家观点

具有借鉴意义的县域样本

■ 董瑛

世界各国和国际组织聚焦工程建设领域腐败治理难题进行了大量探索,如新加坡在《反腐败法》等基础上,专门设立了相对独立的监督和审计机构,并广泛邀请民众参与工程领域反腐败监督;德国通过公开招标、邀请招标和竞争性招标等方式来规范工程领域招标流程,坚持“两双眼睛”原则来预防腐败;日本检察机关设立“特别搜查部”,参与工程领域重大贿赂案件等等。

浙江上虞在工程建设领域的反腐,是具有

借鉴意义和参考价值的县域样本,也推动了当地建筑行业的发展壮大。通过“双查双保”立规矩、明边界、转作风,推动政府服务质效不断增强,将矛盾化解在基层、在工地、在项目,建筑行业高质量发展的活力得到进一步释放。截至目前,上虞区共有资质建筑企业913家,注册建造师8000余名,各类专业技术人才3.5万人。2025年全年实现建筑业总产值1345.5亿元。(作者系海南大学纪检监察学院院长、博士生导师)



俯瞰上虞。