

# 决策参考

## Jue ce can kao

第九十一期（总第 341 期）

盐城市图书馆编

2010 年 6 月 30 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 18961988622

**编者按：**前国家审计署审计长李金华曾说，“审计是国家财产的看门狗。”既然是看门狗，就得敢叫，也得敢于咬人。敢叫就是敢于审计，敢于咬人就是敢于点名。前些年，国家审计署掀起了审计风暴，大快人心，其最令人振奋的亮点之一，就是对违规违纪的部门，毫不留情地予以点名。但是，最近几年，审计报告却由点名变成少点名，如今不点名了

受国务院委托，国家审计署审计长刘家义日前向十一届全国人大常委会第十五次会议，作了《2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》（以下简称《报告》）。刘家义指出，接受和使用虚假发票列支问题比较普遍。抽查 56 个中央部门已报销的 29363 张可疑发票中，有 5170 张为虚假发票，列支金额为 1.42 亿元。其中，8 个部门本级和 34 个所属单位在无真实经济业务背景的情况下，利用虚假发票套取资金 9784.14 万元，主要用于发放职工福利补贴等；12 个部门本级和 37 个所属单位对票据审核把关不严，接受虚假发票报账 4456.66 万元。这次审计在内容和形式上都有所创新，但所揭示的问题不容乐观。

本刊就此推出《聚集审计报告》专题，供各位领导决策参考。另外“国是论衡”、“名人档案”和“文化博览”等栏目的文章相信也能给您一些启迪。

## 要目

### ●本期专题/聚焦审计报告

今年审计报告四大新看点

今年审计报告焦点一览

报告首次披露：已发现地方债务高达近 2.8 万亿元

中直机关预算执行审计首次曝光

- 国是论衡/究竟是哪些中央部门用假发票套福利
- 政坛经纬/官员如何升迁“北京样本”折射地方官成长之路
- 名人档案/梁衡：假如毛泽东去骑马（二）
- 文化博览/中国车屁股文化
  
- 本期专题/聚焦审计报告

## 今年审计报告四大新看点

受国务院委托，审计署审计长刘家义 23 日向十一届全国人大常委会第十五次会议作了关于 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

今年的审计工作报告，内容更加丰富，形式也有很大变化，审计力度和深度进一步加大，审计质量也在不断提高。

### 形式上有了很大变化

今年的审计工作报告在形式上有了很大变化。

审计署在向全国人大常委会提交审计工作报告的同时，还提交了已公告的 21 个单项审计结果、今年审计的 56 个中央部门单位 2009 年度预算执行审计结果和 2008 年以来已结案的审计署移送的部分典型案例等 3 个附件。

在谈到问题时，审计工作报告着重反映预算执行和管理的总体情况、存在的普遍性和重大的问题、产生问题的体制机制制度层面的原因，作为附件的单项审计结果公告则详细和具体地揭示每项审计的内容，层次更加清晰。

这可以说是一种全新的预算执行审计报告体系，即以审计报告制度为核心，以单项审计结果公告作补充和配套的预算执行审计报告体系。

### 首次发布案件情况公告

这次刘家义在作审计工作报告的同时，还公告了 2008 年以来已结案的 36 起典型案例和事项，这是审计署第一次发布有关案件情况的公告。

这里面既有一些社会影响大、造成巨大损失的大案要案，也有一些情节恶劣、严重侵害群众利益的违法违规事项。这些案件的揭露和查处，为国家挽回和避免了重大损失，也充分发挥了审计监督的震慑作用。

严肃查处违法违纪案件，是惩治腐败最直接最有力的手段，也是审计机关始终坚持的一个工作重点。近些年，审计署始终坚持严肃揭露和查处重大违法违规问题 and 经济犯罪案件线索，仅在 2009 年度中央预算执行和其他财政收支审计中就上报国务院或直接向有关部门移送重大违法违规问题 and 经济犯罪案件线索 104 起。

### **“一揽子”政策落实情况成主线**

为应对国际金融危机，中央出台了扩大内需促进经济平稳较快发展的“一揽子”政策措施。

审计机关不仅在所有审计项目中都关注了中央相关政策措施的贯彻落实情况、执行中存在的问题 and 政策实施效果等，而且在今年的审计工作报告中也将其作为一条主线贯穿全篇，每个部分都结合具体审计项目进行了反映。

报告充分肯定了中央扩大内需一揽子政策措施取得的成效，肯定了有关部门和地方为落实中央政策措施所做的工作，揭示了审计发现的问题，也反映了有关地方和部门积极整改、进一步推进中央政策措施落实的情况。

如在重大投资项目跟踪审计、民生资金和民生工程审计和金融机构审计中，重点反映了中央扩内需投资项目的建设管理情况、惠民政策的落实情况、新增贷款的结构和投向情况。

### **更加关注“民生资金”**

近年来，党和国家更加注重围绕保障和改善民生来谋划发展，加大了民生方面的投入。这些资金在管理和使用上是否合规、安全和有效，能否真正起到应有的效果，既是党和政府关心的问题，又是人民群众关注的热点。

为此，审计署有重点地选择了对城市最低生活保障资金、政府投资保障性住房资金、农业综合开发资金和农村饮用水安全工程资金等 4 项重点“民生资金”进行了审计和调查，对汶川地震灾后恢复重建、青海玉树地震抗震救灾资金物资进行了全过程跟踪审计，以确保这些资金和项目在使用和建设过程中不出问题、至少不出大的问题，切实维护人民群众的根本利益。

今年的审计工作报告在揭示和反映审计发现上述“民生资金”在政策执行、项目管理和资金使用等方面共性和突出问题的同时，还反映了有关部门和地方与审计机关配合，坚持边审计、边整改、边促进规范和提高，及时发现问题、及时加以纠正，保障了国家惠民政策的落实和重大民生工程的顺利实施。(新华网记者 张晓松)

## **2009 年度审计报告的民生看点**

### **在更高层面发挥“免疫系统”功能**

一直以来,每年的审计报告都为世人所关注。今天,2009 年度审计报告“新鲜出炉”。

受国务院委托,审计署审计长刘家义今天向全国人大常委会报告 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况,又披露了一串令人忧心的数字:

194 个区县向不符合条件的 6.29 万户家庭发放城市最低生活保障补助 3.3 亿元;

58.19 亿元汶川地震灾后重建资金被违规用于规划外项目、日常经费支出和归还欠款等;

抽查 56 个中央部门已报销的 29363 张可疑发票中,有 5170 张为虚假发票,列支金额达 1.42 亿元;

7 个省、10 个市和 14 个县的债务余额与当年可用财力的比率超过 100%,最高达 364.77%,地方政府偿债压力较大;

……

审计报告披露的问题以及对这些问题的整改进展,回答了人们的关切。刘家义在报告时强调,此次年度审计注重分析、揭示和反映体制制度方面的问题,着力保障中央宏观经济政策措施的贯彻落实,维护民生和国家经济安全,推进反腐倡廉建设和深化改革,“在更高层面发挥审计的‘免疫系统’功能”。

### **民生政策执行有偏差**

#### **影响目标实现**

教育、医疗卫生、社会保障和就业,这些关系每个居民切身利益的民生焦点一直是年度审计的重点。

审计报告显示,2009 年,在国际金融危机影响下,各级财政仍大幅度增加民生投入,着力提高社会保障能力和生产生活水平。各级财政筹集的城市最低生活保障资金、廉租住房保障资金分别比上年增长 25.58%和 61.50%,对扩大内需、促进社会和谐稳定发挥了重要作用。

然而,刘家义也指出,民生资金和重大民生工程中存在一些值得关注的问题。

近年来,“开宝马住经适房”、“六连号”等事件的发生,引发了人们的忧虑。审计中也发现了类似情况。比如,194 个区县向不符合条件的 6.29 万户家庭发放城市最低生活保障补助 3.3 亿元,其中向 1.19 万户登记拥有个人企业、车辆或 2 套以上住房的家庭发放 7376.65 万元;9 个城市向 705 户不符合条件的家庭发放廉租住房租赁补贴 86.89 万元、分配廉租住房 74 套。“部分政策在执行中存在偏差,影响政策目标的实现。”刘家义直言。

另外,部分项目进展缓慢,未达到预期效果。截至 2009 年底,抽查 19 个省市的 448 个新建廉租住房和 10 个棚户区改造项目仅完成计划投资额的 41%和 42%,其中 225 个项目的地方配套资金落实率平均为 44%。

同时,项目的后续管理也需要加强。“随着廉租住房大批建成并逐步投入使用,一些地区出

现了租金收取难、日常管理维护难和不符合保障条件的住户退出难等现象,”刘家义说:“这不利于形成廉租住房入住和退出的良性循环机制。”与住房问题相关,审计还发现,部分地方违法违规用地问题仍然突出。重点检查的 13 个城市有 10.19 万亩土地存在未批先用、违规出让和擅自改变用途等现象,其中 7 个市的用地单位未批先用土地 3.18 万亩,包括 0.72 万亩耕地和 0.27 万亩基本农田。

针对审出的问题,财政部、国土资源部等部门下发了有关通知,各地制定和完善了 48 项制度,已追缴、拨付和归还专项资金 209.19 亿元,收回土地或补办用地审批手续 4.31 万亩,并给予 40 名责任人员党纪政纪处分。

### **灾后重建基金使用不规范**

#### **一些项目进度较慢**

审计报告披露了汶川地震灾后恢复重建和玉树地震抗震救灾跟踪审计的情况,备受人们关注。

审计结果显示,有关部门和地方积极调配资源,注重加强统筹协调,保证了汶川地震灾后重建资金的安全完整和建设项目的顺利推进,但灾后重建的资金使用也存在问题。

一是中央重建基金结存于多个部门和单位,部分资金使用不够规范。刘家义引用了这样一组数据:截至 2009 年底,8 家中央单位结存中央重建基金 51.79 亿元,灾区各级财政部门和使用单位结存 298.63 亿元。此外,还有 58.19 亿元重建资金被违规用于规划外项目、日常经费支出和归还欠款等。“由于缺乏统筹管理,资金拨付进度与重建进展衔接不够,一些项目建设进度较慢,造成部分资金结存。”他分析说。

审计还发现,部分项目的规划内容与实际情况不尽相符,有的规划未完全落实。3 个受灾省 2009 年下半年对重建规划进行中期调整后,仍有 274 个项目的规划内容与实际情况不符,占抽查数的 24%。在规划落实方面,有 82 所学校的 3967 亩新增建设用地未办理审批手续;有 28 个项目超规模、超标准建设 22.51 万平方米,平均超出 37.8%。

关于青海玉树地震抗震救灾资金物资跟踪审计情况,刘家义指出,玉树地震发生后,审计署紧急部署救灾资金物资跟踪审计工作。对 18 个中央部门单位、31 个省区市及新疆生产建设兵团的审计情况表明,救灾资金的拨付、使用和物资发放情况较好,审计尚未发现重大违纪违规问题。

“审计署已制定玉树地震灾后恢复重建跟踪审计方案,将救灾资金物资审计与灾后恢复重建审计结合起来,实行全过程跟踪,并适时向社会公告审计情况。”刘家义明确表示。

### **地方政府偿债压力较大**

#### **存在债务风险**

在应对金融危机的过程中,一些地方政府为了拉动投资,成立各种融资平台公司,大举借债。地方政府的债务风险有多大,这是人们非常关心的问题。审计报告披露了有关信息。

审计发现,地方财政和政府性债务管理还不够严格和规范,尤其是地方政府性债务形成时间长,总体规模大,历史遗留债务负担仍比较重。

一方面,地方政府性债务总体规模较大,其中融资平台公司的政府性债务平均占一半以上。截至 2009 年底,审计调查的 18 个省、16 个市和 36 个县本级政府性债务余额合计 2.79 万亿元。其中 2009 年以前形成的债务余额为 1.75 万亿元,占 62.72%;当年新增 1.04 万亿元,占 37.28%。

审计报告进一步指出,这些新增债务仅有 8.92%用于中央扩内需新增投资项目的配套资金,还有相当部分用于建设 2008 年前已开工的基础设施。这些地区共有各级融资平台公司 307 家,其政府性债务余额分别占省、市、县本级政府性债务总额的 44.07%、71.36%和 78.05%。

另一方面,部分地方政府偿债压力较大,存在一定的债务风险。在审计调查的地方政府性债务中,政府负有直接偿债责任、担保责任及兜底责任的债务分别为 1.8 万亿元、0.33 万亿元和 0.66 万亿元。

审计发现,省、市本级和西部地区债务风险较为集中,从债务余额与当年可用财力的比率看,有 7 个省、10 个市和 14 个县本级超过 100%,最高的达 364.77%。从偿债资金来源看,2009 年这些地区通过举借新债偿还债务本息 2745.46 亿元,占其全部还本付息额的 47.97%,财政资金偿债能力不足。据了解,审计指出上述问题后,有关部门和地方制定了整改措施,正在研究完善政府性债务管理办法。“在摸清地方政府性债务底数的情况下,要制定逐步清理化解逾期债务方案,落实偿债责任,有效管理存量债务,严格控制增量债务,防范金融风险向财政转移。”刘家义说。他同时建议,应清理整合现有融资平台公司,加强地方政府对融资平台公司债务的集中统一管理,规范融资平台公司的设立、经营和筹资行为。(2010 年 06 月 24 日 光明日报)

## 今年审计报告焦点一览

每年的审计工作报告,总会吸引外界关注的目光。23 日,审计署审计长刘家义向全国人大常委会提交了新一年的审计报告,这份报告中有哪些值得关注的内容?记者一一进行了梳理。

### 中央财政管理预算不够细化 资金分配不够规范

报告列出了中央财政管理中的一系列问题。其中:

——财政部批复的中央部门年初预算中,有财政拨款之外的基本支出 1793.05 亿元未细化到人员经费和日常公用经费;有 27 个项目支出 170.20 亿元、6 项政府性基金支出 59.40

亿元未落实到具体项目或单位，其中三峡工程建设基金等 4 项政府性基金只列了预算支出总额。

——在卫生部所属的 15 家医院 2007 年和 2008 年修购基金年末结余分别为 45.15 亿元、49.99 亿元的情况下，财政部 2009 年仍安排其新建固定资产等项目预算 16.39 亿元，这不利于统筹安排资金，提高资金使用效益。

——2009 年，发展改革委向尚未取得初步设计批复的中国铁道科学研究院城市轨道交通试验线等 2 个项目、未取得环境影响评价审批意见或征地手续的无锡国家大型涡轮叶片研发和检测中心等 3 个项目、未完成评估论证的兰州国家石油储备基地工程等下达投资计划共计 6.37 亿元。截至 2010 年 3 月，上述项目均未开工建设，资金全部闲置。

——审计 18 个直属海关关税和进口环节税征管情况发现，截至 2009 年底，有 11 个海关对进口货物完税价格、适用税率以及减免税等审核把关不严，造成税款流失 3664.55 万元；有 6 个海关对 13 户企业擅自将尚在海关监管期内的免税进口货物移作他用的行为，未按规定要求企业补税或提供税收担保，涉及减免税款 7.75 亿元，存在税款流失隐患。报告指出，对上述问题，财政部、发展改革委和有关部门正逐项研究，加以整改。

### **中央部门预算执行：挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴近 11 亿元 接受和使用虚假发票列支问题比较普遍**

报告指出，此次共审计 56 个中央部门，延伸审计 310 个所属单位。这些部门单位预算执行还不完全到位，预算管理还不够严格和规范。一些部门及所属单位仍存在违反财经制度规定的问题，涉及金额 34.84 亿元，具体是：挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴 10.95 亿元；多申领财政资金或瞒报收入和资产等 6.21 亿元；违规收费及未按规定征缴非税收入等 16.26 亿元。

同时，接受和使用虚假发票列支问题比较普遍。抽查 56 个中央部门已报销的 29363 张可疑发票中，有 5170 张为虚假发票，列支金额为 1.42 亿元。其中：8 个部门本级和 34 个所属单位在无真实经济业务背景的情况下，利用虚假发票套取资金 9784.14 万元，主要用于发放职工福利补贴等；12 个部门本级和 37 个所属单位对票据审核把关不严，接受虚假发票报账 4456.66 万元。

目前，中央部门已纠正自查中发现的各类问题 54.40 亿元，整改审计中发现的问题 2.94 亿元，并制定了 91 条落实审计建议的具体措施。（新华网记者 周英峰 周婷玉 陈菲）

## 审计报告首次披露：已发现地方债务高达近 2.8 万亿元

我国审计部门 23 日首次披露了备受社会关注的地方政府性债务问题。通过审计调查 18 个省、16 个市和 36 个县本级，截至 2009 年底这些地方的政府性债务余额高达 2.79 万亿元。

根据法律规定，审计署审计长刘家义 23 日向第十一届全国人大常委会第十五次会议报告了 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况。引人关注的是，他在报告中详细披露了中国地方政府性债务管理的审计情况。

根据我国预算法的规定，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字，但实际上地方政府性债务却十分常见。近年来，随着中国财政改革的不断深入，中央和地方各级政府逐步完善地方财政管理以及举债、用债和偿债等方面的制度，并积极采取措施化解普及 9 年制义务教育负债等历史债务。

但由于地方财政和政府性债务管理还不够严格和规范，尤其是地方政府性债务形成时间长，总体规模大，历史遗留债务负担仍比较重。近年来，一些人士已对地方政府性债务情况表示担忧。刘家义在审计报告中披露的情况进一步表明，这种担忧绝非多余。

审计部门发现，地方政府性债务总体规模较大，特别是 2009 年的地方债务增长迅速。在审计 18 个省、16 个市和 36 个县本级的 2.79 万亿元政府性债务中，2009 年以前形成的债务余额为 1.75 万亿元，当年新增 1.04 万亿元。在这些新增债务中，仅有 8.92% 用于中央扩内需新增投资项目的配套资金，还有相当部分用于建设 2008 年前已开工的交通、市政等基础设施。审计还发现各地融资平台公司的政府性债务平均占本级债务余额的一半以上。所审计的 18 个省、16 个市和 36 个县共有各级融资平台公司 307 家，其政府性债务余额共计 1.45 万亿元，分别占省、市、县本级政府性债务总额的 44.07%、71.36% 和 78.05%。

刘家义向出席会议的 170 多名常委会组成人员坦承，“部分地方政府偿债压力较大，存在一定的债务风险。”

根据今年的审计报告，所审计的 18 个省、16 个市和 36 个县地方政府性债务中，政府负有直接偿债责任、担保责任及兜底责任的债务分别为 1.8 万亿元、0.33 万亿元和 0.66 万亿元，分别占债务总额的 64.52%、11.83% 和 23.65%。

刘家义就此分析说：“从债务余额与当年可用财力的比率看，省、市本级和西部地区债务风险较为集中，有 7 个省、10 个市和 14 个县本级超过 100%，最高的达 364.77%。从偿债资金来源看，2009 年这些地区通过举借新债偿还债务本息 2745.46 亿元，占其全部还本付息额的 47.97%，财政资金偿债能力不足。”

让人欣慰的是，审计调查地区的政府性债务有 96% 用于交通运输、市政建设等公益性项



目。刘家义说，这“促进了地方经济和社会事业的发展”。

作为中国最高国家权力机关的全国人大及其常委会，已对各地政府性债务问题表达了高度关注。全国人大财政经济委员会副主任委员、常委会预算工作委员会主任高强 23 日代表财经经济委员会向常委会会议报告 2009 年中央决算审查结果时明确提出：要严格政府债务管理，科学界定政府债务口径，核实并向全国人大常委会报告政府债务情况；地方政府举借债务应按照法律规定执行，并报同级人大审批；规范政府投融资行为，清理整合融资平台公司，健全地方政府债务的管理体制，建立政府债务信息披露制度；完善政府债务偿还机制，落实偿债责任，逐步清理化解存量债务，严格控制债务规模，防范财政风险。

“要切实加强地方政府性债务管理，重点清理规范地方政府融资平台公司融资和担保承诺行为，坚决制止以财政性收入等违规担保承诺，有效防范财政金融风险，促进财政经济可持续发展。”财政部部长谢旭人当天向全国人大常委会提出的 2009 年中央决算报告对地方债务问题也提出了明确要求。

刘家义表示，针对审计发现的问题，有关部门和地方制定了整改措施，正在研究完善政府性债务管理办法。（新华网周婷玉 邹声文 周英峰）

## 八家央企违规发放补贴 7.49 亿元

8 户企业的 50 家下属单位通过虚列成本、截留收益等方式，将 7.49 亿元在法定账簿外核算，主要用于发放职工补贴、代职工出资入股等，个别人员涉嫌职务侵占

【《财经》记者王毕强】审计署署长刘家义 6 月 23 日称，中国航空集团公司、中国华电集团公司等 10 家中央企业因决策问题，造成国有资产损失及潜在损失 8.33 亿元。其中的 8 家央企还通过虚列成本、截留收益等方式，将 7.49 亿元用于发放职工补贴、代职工出资入股等，个别人员涉嫌职务侵占。

十一届全国人大常委会第十五次会议 23 日下午在北京举行全体会议，刘家义向大会做了《关于 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

刘家义表示，审计署审计了中国航空集团公司、中国华电集团公司等 10 户中央企业的资产量共计 1.2 万亿元，占这些企业资产总额的 62%。结果表明，这些企业认真贯彻落实中央宏观调控措施，积极应对国际金融危机，加快结构调整，经营稳步发展。但在财务收支和内部管理方面还存在以下问题：

一是重大经济事项决策不规范。抽查 10 户企业的重大工程项目投资、资产处置、资本运作等 538 项决策，发现违规决策 30 项，造成国有资产损失及潜在损失 8.33 亿元。

二是资产负债损益不实。10 户企业资产不实 89.13 亿元，占资产总额的 0.46%；负债不实 80.39 亿元，占负债总额的 0.63%；损益不实 56.22 亿元，占利润总额的 5.23%。还有 8 户企业的 50 家下属单位通过虚列成本、截留收益等方式，将 7.49 亿元在法定账簿外核算，主要用于发放职工补贴、代职工出资入股等，个别人员涉嫌职务侵占。

## 政策性金融支持不到位违规操作等涉及金额 203 亿

部分政策性信贷支持未能完全落到实处；违规操作或超范围经营问题也比较突出，涉及金额共计 203.01 亿元

【《财经》记者王毕强】审计署署长刘家义表示，审计发现，一些政策性金融机构近年来大力发展商业性业务，在一定程度上影响到政策性业务的深入开展，部分政策性信贷支持未能完全落到实处，违规操作或超范围经营问题也比较突出，涉及金额共计 203.01 亿元。

十一届全国人大常委会第十五次会议 23 日下午在北京举行全体会议，刘家义向大会做了《关于 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

如 2006 年 4 月至 2007 年 6 月，中国农业发展银行乌兰浩特市支行在已取得该市第三粮库经审计的财务报表的情况下，仍依据企业伪造的财务报表，向其发放粮食收购贷款 2.85 亿元，最终造成 8236 万元贷款损失。

刘家义称，金融机构已进行整改，截至 2010 年 3 月底，中国农业银行已整改 90 项问题，处理责任人员 263 人；中国农业发展银行已收回贷款 7.03 亿元，资产保全 38.67 亿元，处理责任人员 463 人；中国出口信用保险公司制定和完善了 82 项制度；商业银行制定了调整和优化信贷结构的措施，2010 年 1 季度对农业和小企业的贷款增幅明显。

刘家义还表示，跟踪审计中国工商银行、中国建设银行和中国银行 2009 年新增贷款的结构和投向发现，部分新增贷款结构不尽合理，主要是中长期贷款占比高、房地产贷款业务增长快、对农业和小企业的信贷支持力度不够，还有部分贷款的投向不符合规定

## 中央部门违规资金近 35 亿元

挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴 10.95 亿元，接受和使用 5170 张虚假发票，列支金额为 1.42 亿元

【《财经》记者王毕强】审计署署长刘家义 6 月 23 日下午指出，中央部门存在违反财经制度规定的问题，涉及金额 34.84 亿元。其中，挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴 10.95

亿元，多申领财政资金或瞒报收入和资产等 6.21 亿元，违规收费及未按规定征缴非税收入等 16.26 亿元，接受和使用 5170 张虚假发票，列支金额为 1.42 亿元。

十一届全国人大常委会第十五次会议 23 日下午在北京举行全体会议，刘家义向大会做了《关于 2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

此次共审计 56 个中央部门，延伸审计 310 个所属单位；审计预算支出 1224.83 亿元，占这些部门预算支出总额的 33.23%。

刘家义表示，审计结果表明，2009 年中央部门预算的执行力与约束力有所增强，预算管理水平有所提高，违纪违规问题明显减少。但预算执行和预算管理中也存在一些问题：

——挤占挪用财政资金和违规发放津贴补贴 10.95 亿元。其中：35 个部门本级和 83 个所属单位因项目预算编制不够细化、执行不严格等，造成挤占和挪用预算资金 9.22 亿元；两个部门本级和 25 个所属单位未严格执行国家有关规定，新增项目或提高标准发放津贴补贴 1.73 亿元。

——多申领财政资金或瞒报收入和资产等 6.21 亿元。其中：1 个部门本级和 6 个所属单位采取虚报或重复申报项目等方式，多申领财政资金 2962.68 万元；14 个部门本级和 33 个所属单位瞒报各项收入和资产等 5.91 亿元，未在法定账簿内核算。

——违规收费及未按规定征缴非税收入等 16.26 亿元。其中：1 个部门本级和 17 个所属单位违规收费或摊派等 2.44 亿元；3 个部门本级和 10 个所属单位未按规定征收和上缴非税收入 13.82 亿元。

——接受和使用虚假发票列支问题比较普遍。抽查 56 个中央部门已报销的 29363 张可疑发票中，有 5170 张为虚假发票，列支金额为 1.42 亿元。其中：8 个部门本级和 34 个所属单位在无真实经济业务背景的情况下，利用虚假发票套取资金 9784.14 万元，主要用于发放职工福利补贴等；12 个部门本级和 37 个所属单位对票据审核把关不严，接受虚假发票报账 4456.66 万元。

刘家义表示，目前，中央部门已纠正自查中发现的各类问题 54.40 亿元，整改审计中发现的问题 2.94 亿元，并制定了 91 条落实审计建议的具体措施。

## 审计署严查“一行三会”违规资金

审计署公布《54 部门单位 2008 年预算执行情况》，披露“一行三会”存在收支核算不规范、未经批准购置固定资产、违规扩大开支范围补助员工的情况

【《财经网》北京专稿/记者宋燕华】作为金融行业监管部门的“一行三会”，在 2008 年度预算执行中均存在收支核算不规范、违反规定扩大开支范围、少计收入等情况。其中，央行涉及的资金规模较大，合计超过 8.43 亿元。

9 月 1 日，审计署公布 2009 年第 12 号审计公告《54 部门单位 2008 年预算执行情况》。公告显示，经审计署检查，央行 11 个所属分支机构共设账外资金 6.17 亿元，八个所属分支机构有 1.44 亿元财务收支核算不实，另有 15 个所属分支机构扩大开支范围，在其他费用支出中列支工资性支出达 8223.70 万元，合计涉及资金规模 8.43 亿元。

根据《中华人民共和国审计法》的规定，2008 年 12 月至 2009 年 1 月，审计署对银监会、证监会、保监会和央行的 2008 年度预算执行情况和其他财政收支情况进行了审计，并抽审了相关所属单位。

从审计结果来看，一行三会存在的问题相对集中和一致，收支核算不规范、违反规定扩大开支范围、少计收入等情况在四家机构中均有出现，央行下属机构还存在设置账外资金的情况。

审计署调查发现，1988 年至 2008 年的 20 年间，央行所属 11 个分支机构长期设置账外资金，合计达 5.52 亿元，其中三家分支机构还有价值 6537.69 万元的固定资产未纳入账内核算，账外资金合计超过 6.17 亿元。

比如，武汉分行在未经审批的情况下，挪用公用经费及其他项目资金 2505.17 万元，并在以前年度用账外资金购买的 44 亩土地上，建设了面积为 8900 平方米的度假村式培训基地，且未在账内核算反映。

此外，央行部分所属分支机构还存在基建违规和固定资产管理不规范等问题。比如，南宁中心支行的发行库、营业办公用房和综合服务用房等建设项目存在边立项边设计、边施工边调整、分次立项同步建设等问题，造成前期投资损失浪费。

调查显示，央行 15 个所属分支机构擅自扩大开支范围，在其他费用支出中列支工资性支出 8223.70 万元；还有八个所属分支机构财务收支核算不实 1.44 亿元。

2008 年，在公用经费及行政事业经费中列支工资性支出 8223.70 万元；另有八个所属分支机构存在财务收支核算不实的情况，涉及资金 1.44 亿元。比如，海口中心支行 2005 年将原营业办公楼、综合楼和一宗 9581 平方米的土地转让后，未将 4413.63 万元转让款作收入反映，而是直接用于该行办公楼建设。

与此相类似，银监会、保监会、证监会也存在未经批准购置固定资产、违规扩大开支范围补助员工的情况。

审计署调查发现，保监会及四个所属单位存在违规扩大开支范围、提高开支标准的情况，违规支出达 1030.50 万元。另外，在未经财政部批准的情况下，2007 年，保监会动用了 2004 年以前职工购房补贴结余 153.62 万元，用于支付职工购房补贴。部分保监局还存在固定资产管理、未经批准擅自调整和变更稽查办案项目等财务管理不规范问题。

审计署对深圳保监局的收支核算不规范行为进行了点名批评。2008 年，深圳保监局有高达 518 万元收入未在决算报表中反映。截至 2008 年底，深圳保监局历年拨付给某家受托单位的考试费用 168 万元，均在往来科目挂账。

在银监会的审计中，审计署调查发现，2004 年至 2008 年，银监会所属河北保定、海南三亚、河北邯郸和安徽安庆等银监分局，存在以租代购、或者未经批准置换办公楼的情况，涉及金额 4666 万元。

2008 年，银监会及其下属机构还通过扩大开支范围、提高开支标准支出等方式，超标准发放通讯补助和用公用经费补充人员经费，涉及金额 345.64 万元；所属北京银监局、海南三亚银监分局等机构还少计收入 296.17 万元。

证监会同样存在少计收入的情况，2008 年，上海证监局收到上海市人民政府拨付的经费 498 万元，未作收入反映。同时，2008 年，证监会及所属北京证监局、证券业协会和期货业协会等单位，还通过扩大项目经费使用范围支出 343.88 万元。另外，审计署调查发现，2008 年，证监会超出国家规定标准发放和报销公务移动通讯费用补贴 58.66 万元。此外，证监会存在加班费发放、固定资产采购等方面还存在管理不规范问题。

对上述问题，审计署已按照国家法律、法规的规定，及时出具了审计报告，下达了审计决定书。对扩大开支范围和提高开支标准、少计收入和未经批准以租代购与置换办公楼等问题，均要求按规定的开支渠道和标准调账、入账。相关部门均配合进行了整改。

## 中直机关预算执行审计首次曝光

四家中直机关基本符合国家有关预算和财经法规的规定，有些问题需纠正和改进

【《财经网》北京专稿/记者王和岩】昨日（9 月 1 日）审计署发布 2009 第 12 号审计报告，中直机关首次出现在其中。

这是自 2003 年审计署在其官方网站不定期发布审计报告以来，第一次披露中直机关的审计结果。

审计署此次公布的《54 个部门单位 2008 年度预算执行情况和其他财政收支情况审计结果》（下称《审计结果》），其中包括中共中央国家机关工作委员会（下称中央国家机关工

委)、国务院机关事务管理局(下称国管局)、国务院港澳事务办公室(下称港澳办)、中共中央直属机关事务管理局(下称中直管理局)四家中央财政一级预算单位。

《审计结果》称,四家中直机关 2008 年度预算收支基本符合国家有关预算和财经法规的规定,但也存在一些需要纠正和改进的问题。

相关工程及采购项目未按规定招标。如,中央国家机关工委 2006 年 5 月维修办公楼,耗资 270 万元并未按规定招标;中直管理局所属后勤服务中心下属单位在 2006 年以直接签订购买合同的方式,采购了 188 万元的采暖锅炉及变配电室改造工程设备,而在 378.12 万元的职工食堂改造工程中以邀请招标的方式确定施工方。

收入未及时上缴国库。如,截至 2008 年底,国管局中央预算内的基建资金利息收入 1490.49 万元未按规定上缴中央财政;水利调度综合楼拍卖款结余资金 3361.38 万元未及时上缴中央财政。

另外,还存在一些不符合财务规定的做法。如中直管理局有非税收入 1426.14 万元未按照“收支两条线”要求管理,2000 万元借款到期未能收回;国管局有 21.05 亿元的竣工项目未及时决算;港澳办所属机关服务中心未经批准自行调整工资总额;中央外宣办 2004 年以来,有电视纪录片发行收入 53.86 万元存放在下属单位,未上缴财政专户。

《审计结果》称,此次审计发现的问题,上述四家中直机关已经进行了整改。

## 科技经费管理漏洞频出

科技部近 7 亿元结余资金未安排使用,办公楼维修工程超出概算 500 多万元;中科院软件所挪用 150 万元科研经费购买某公司股份,该所还少报 1800 万股权转让费的收入

【《财经网》北京专稿/记者李虎军】随着国家对科技经费投入的不断增加,科技部、中科院等部门单位掌握了数以亿计的科技经费或管理经费。但审计署在对这些部门单位审计时发现,其经费管理存在诸多漏洞。

### 结余资金未安排使用

根据审计署 9 月 1 日公布的 54 个部门单位审计结果,科技部以前年度财政拨款净结余资金 6.81 亿元未纳入 2008 年预算安排使用。

科技部所属的中国科学技术信息研究所,以前年度项目结余资金 1439.41 万元,也未纳入 2008 年预算安排使用。

其他部门单位也存在类似情况。2008年，中国气象局所属行政管理局未将以前年度基建项目净结余资金 2982.09 万元纳入预算。中国地震局所属中国地震灾害防御中心结存基本建设项目净结余资金 100 万元，未按规定处理。

对此，科技部表示，将在下一年度预算中统筹安排使用以前年度结余资金，并责成中国科学技术信息研究所将项目结余资金纳入下一年度预算。

目前，中国气象局已经提出所属行政管理局净结余资金的使用方案，正与财政部沟通补报相关手续。对于中国地震灾害防御中心净结余资金未按规定处理的问题，中国地震局则打算将调整方案与财政部协商后处理。

此外，科技部和中科院均存在预算资金未细化和及时批复给相关单位的问题，共涉及经费 30 多亿元。社科院则直到 2008 年 6 月之后，才逐步细化和批复了该院“科学技术”类项目预算 1922.64 万元。

### **挪用科研经费购买股份**

中科院旗下的两家研究所还挪用科研经费，持有或购买公司股份。

2002 年 1 月，中科院化学所与某企业共同投资成立公司，双方约定各持股 41.86%，其余为个人持股。为保证实际控制权，中科院化学所以“技术服务费”名义从科研经费中列支 89.30 万元，以职工名义参股该公司。截至审计结束时，上述股权仍登记在个人名下，取得的投资收益已上缴化学所。

2003 年 12 月，中科院软件所挪用科研经费 150 万元，以个人名义购买了 150 万股某公司的股份。截至 2009 年 4 月审计结束时，此笔款项尚未归还，该股份经配送已累计达到 165 万股。

目前，中科院化学所已追回部分科研经费并上缴中科院，中科院软件所挪用科研经费购买的股份，因相关公司正筹备主板上市，股权交易冻结，待解冻后将转让该部分股权，收益上缴中科院。

### **少计收入与虚列支出**

审计署发现，中科院等部门单位还存在少计收入等问题。例如，中科院软件所将以前年度持有的 10% 某公司股权进行转让，收到转让费 1800.03 万元，但截至 2009 年 4 月审计结束时，该笔股权转让费仍未结转收入。

社科院日本研究所则在 2008 年 12 月将 45 万元图书报刊款预付给某图书公司，但截至审计结束时，仅收到 7.27 万元的图书。由此，造成虚列支出 37.73 万元。

科技部办公楼维修工程则超出概算 527.49 万元。国务院机关事务管理局 2005 年核定科技部办公楼及院落综合维修改造工程总投资为 5527 万元，但该工程实际投资决算额为 6054.49 万元。2007 年，科技部上报申请追加预算，至今未得到批复。

中科院表示，对所属单位少计收入的问题，已调整有关会计账目。社科院也表示，对相关单位虚列支出等问题，已责成纠正。科技部则称，对办公楼维修工程超概算的问题，正按要求补办有关审批手续。

### **未按规定进行政府采购**

2006 年至 2008 年，中科院文献中心未按政府采购程序采购文献支出合计达 2.75 亿元之多。此外，中科院文献中心未经招标，选择为其提供数据录入服务的企业，累计支付录入费 608.79 万元。

2008 年，中科院遗传所未按政府采购程序采购显微镜及配套设备共 505.57 万元。

对于所属单位未按规定进行政府采购的问题，中科院表示将加强政府采购管理，文献中心已与相关单位停止服务合同，遗传所制定了相关细则。

### **扩大科技经费使用范围**

在科技部、中科院、社科院等部门单位，均存在扩大科技经费使用范围的情况。

科技部所属的高技术研究发展中心，2008 年在科技计划管理费中超范围列支办公用房租金 398.65 万元，在公用经费中开支人员经费 264.58 万元。

中科院计算所 2001 年至 2007 年在科研经费中超比例提取管理费 846.20 万元，并列支房租、房屋维修费和职工社保费用 542.34 万元；中科院高能所 2008 年在科研经费中违规提取管理费 275 万元，并列支绿化费、物业管理费和保安费 148.98 万元；中科院化学所 2007 年至 2008 年自行规定，按课题到位经费 5%的比例提取“设备运行费”1055.54 万元；中科院软件所 2008 年在发放某项目奖励经费时，超比例发放 40 万元。

审计署在审计社科院时还发现，2006 年至 2008 年，中国地方志领导小组办公室在项目经费中，列支会议费、购书款、出版费和发放人员费用等共 95.76 万元。

科技部目前正按规定收回高技术研究发展中心扩大使用范围的科技经费；对所属单位扩大项目经费使用范围等问题，中科院和社科院也已经责成相关单位纠正。

不过，对于目前的科研项目经费使用范围规定，不少科研人员颇有微词。在美国等国家，科研项目经费中的相当一部分可用于人员费用，如招收研究生、招聘博士后等，而国内科研项目经费中的劳务费开支比例明显偏低。



## 审计署首次自揭四大问题

继 2006 年引入外部监督后，审计署首次启动自审自查，发现并披露了存在的问题

【《财经网》北京专稿/实习记者张艳玲】在新公布的审计报告中，审计署首次将自身纳入审计范围，并披露了存在的问题。

2009 年 9 月 1 日，审计署公布《54 个部门单位 2008 年度预算执行情况和其他财政收支情况审计结果》（下称《审计结果》），自审出“项目预算未细化到具体项目和单位”“违规操作弥补人员经费和公用经费”“自行调整项目预算”“信息化建设办公室采购不规范”等四大问题。

审计署成立于 1983 年 9 月，作为国务院组成部门，代表国务院对中央各党政部门及相关事业单位的财政资金收支和中央直属国有企业等实施审计。该机构由国务院总理领导，直接对总理负责。

近年来，审计署不断刮起“审计风暴”，查处诸多腐败案件。2006 年 4 月，河北省沧州市一名审计员因饮酒过量，猝死在被审计单位的宴请席上。事件被媒体披露后，社会针对“审计部门谁来审计”的质疑不断。

2006 年 9 月 28 日，审计署召开为期两天的“加强审计机关自身建设工作座谈会”。时任审计署审计长李金华在会上表示，审计机关要改进自我监督检查办法，采取“单位自查、系统内检查、引入外部监督”等方式。

此后有消息称，审计署将请财政部、监察部组成专业监察部门，每年定期对全国审计机关进行“审计”。

2008 年全国“两会”上，全国政协委员、时任审计署审计长李金华再次表示，财政部于 2007 年开始对审计署进行审计，截至该次会议召开，审计工作已经结束，并查处一些问题。

但外部审计审计署并未形成制度。此次审计署作为国家行政单位，首次将自身纳入审计范围，开展自审。

根据《审计结果》，由于审计署在编制预算时，2008 年审计项目计划尚未确定，致使审计署 2.02 亿元预算未按规定细化到具体项目和单位。在项目执行过程中，未经财政部批准，自行调整项目预算 150 万元。其所属信息化建设办公室采购，有不规范金额 41.58 万元。

《审计结果》指出，审计署 2008 年所属的 16 个特派办，2008 年共取得房屋出租等资产有偿使用收入 3861.04 万元、资产处置收入 37.19 万元，未按“收支两条线”规定实行专户管理，而是将上述收入直接纳入部门预算，其中 3159.60 万元统筹用于弥补法定的人员经费和公用经费缺口。

此外，审计署下属的武汉特派办、成都特派办、计算机技术中心、审计科研所，为弥补法定的人员经费和公用经费不足，占用项目经费 785.16 万元。审计署从项目经费中支出 115 万元，弥补部分直属事业单位的公用经费。

## 航天科工等 13 家央企国有资产损失 63.72 亿元

13 家央企多计利润 12.86 亿元，少计利润 53.69 亿元；多计资产 9.67 亿元，少计资产 58.47 亿元

【《财经网》北京专稿/记者周玲玲】审计署披露，中国航天科工集团公司（下称航天科工）等 13 户中央企业，由于决策失误、管理不善和违规操作等，造成损失和国有资产流失 63.72 亿元。

2009 年 6 月 24 日，在十一届全国人大常委会第九次会议上，审计署审计长刘家义发布了《国务院关于 2008 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》（下称《审计报告》）。

《审计报告》指出，包括航天科工在内的 13 户央企，多计利润 12.86 亿元，少计利润 53.69 亿元；多计资产 9.67 亿元，少计资产 58.47 亿元。

审计署在《审计报告》中表示，对航天科工等 13 户中央企业的审计，审计资产总额占这些企业会计报表资产总额的 60%以上。

《审计报告》提及，针对上述问题，有关部门和企业积极整改。对多计和少计的账目，进行了调整；对已造成的损失，追究了相关人员责任，并进一步完善了内部管理和控制制度；对相关政策措施不够完善的问题，相关部门正在研究健全制度。

《审计报告》未提供另外 12 家央企的名单。但审计署在 2008 年初发布审计项目计划时表示，中国华能集团公司、中国大唐集团公司、中国国电集团公司、中国电力投资集团公司、中国储备粮管理总公司、中国通用技术（集团）控股有限责任公司、中国航天科工集团公司和中国航天科技集团公司等八大央企，将接受审计调查。

航天科工审计部一位人士在接受《财经》记者采访时表示，对此不方便置评。这位人士称，审计署是针对两年之前一段时间的资产进行审计的。

据航天科工官方网站的资料，2008 年 4 月，审计署经济责任审计组进驻航天科工，对公司原法定代表人经济责任的履行情况进行审计。是次审计工作由国家审计署沈阳特派办执行，历时预计七个月。

2007 年 6 月，担任航天科工总经理和党组书记四年之久的殷兴良去职，许达哲接任。

航天科工官方网站资料称，审计的主要内容是审查会计信息真实性情况，核实企业资产质量，检查重大经济决策情况，检查企业主辅经济关系，及审查重大违法违规问题。

航天科工是中央直接管理的国有特大型高科技企业，主业为航天防务、信息技术、装备制造，下有六家上市公司。

## 审计署将审计项目贷款风险

主要关注与扩大内需、保增长有关的项目，具体关注的风险与监管部门基本一致

【《财经网》北京专稿/实习记者冯哲】审计署今年将加大对银行等金融机构的例行审计，并主要关注与扩内需、保增长有关的项目贷款等问题。

8月20日，审计署相关官员向《财经》记者证实了上述信息。他表示，审计署对金融机构的审计力度每年都在加大，今年也会根据宏观经济的走势和政策方向作出相应的调整，对银行业的审计全年都会有安排，行业内关注的问题审计署都会关注。

上述官员表示，今年的审计重点将放在金融机构的安全、风险、创新、发展四个方面，主要关注与扩大内需、保增长有关的项目，具体关注的行业风险与行业监管部门基本一致。

银监会上月召开的第三次经济形势分析会，对银行业风险做出了详细的监管要求。地方融资平台公司授信过快、项目资金不实、贷款挪用违规进入房市和股市、票据融资违规操作及房地产市场违规贷款等七个方面的风险成为银监会下半年监管重点。

比如，监管当局明确指出，地方融资平台贷款上半年蕴含各种潜在风险，大多数平台公司对项目建设和资金使用都不实施管理，项目最终受益也不属于平台公司，贷款资金实际上完全脱离借款人监控。

再加上银行抢项目急于放贷、盲目跟进，降低信贷标准，信贷投放到一些资本金不实或不到位的项目中。不少项目甚至通过各种变通办法利用信贷资金充当资本金，对银行业构成重大风险隐患。

监管当局明确指出，目前项目资本金不到位的主要表现形式包括：企业利用不法代理机构高估实物出资或出具虚假注册资金证明等手段虚假出资；利用银行对部分项目设置“绿色通道”，在资本金不到位的情况下贷款先行注入；以流动资金或搭桥贷款充作项目资本金；以股东借款，发行理财产品、信托计划等债务性资金充作资本金等。

此外，贷款挪用和违规进入房市、股市的风险也出现了上升势头。监管当局指出，在贷款放量增长的情况下，有一部分暂未形成实物工作量的项目的信贷资金沉淀，贷款被挪作他用的风险上升。除以往最常见的借新还旧、短贷长用等现象，监管部门在近期的检查中发现，

不少企业挪用银行贷款作为办理信用证或银行承兑汇票业务的保证金；尤其随着国内股市、房市的回暖，信贷资金违规流入房市、股市的现象开始增多。另外，一些企业将项目贷款转为定期存款，再为流动资金贷款作质押；一些企业将项目贷款进行拆解、投资、循环套信，甚至缴纳土地出让金。

## 审计报告揭开航线寻租黑幕民航多名高管落马

### 民航业高管“落马”的多米诺效应仍在延续。

继6月9日南航七名中高层管理人员被带走调查后，南航又有两名管理人员被带走调查，随后民航空管局也有一名负责航线时刻审批的处长被调查。

而发生于上周四的更令人震惊的民航中南地区管理局局长刘亚军撞火车身亡事件，也初步被证实为自杀。

从2009年底迄今的半年内，已先后有多名与民航业有关的人员落马。

一场猛烈的反腐风暴正刮过民航系统，而这也许还只是开始。

### 南航窝案再卷入两人

南航方面多位人士昨天对记者证实，南航运力网络部前任总经理和运力网络部一位副总被带走调查，运力网络部主要负责南航的航线时刻布局和对南航旗下分公司航线时刻申请的协调。

6月9日，南航的七名中高层管理人员已经被检察院办案人员带走调查，但大多是南航分公司的管理人员。而此次被调查人员已经从分公司上升到总部。

上述多位人士对记者指出，此次陆续被调查的9名管理人员，均与已经被“双规”的黄登科及日美航空总经理庞汉章所涉的航线案有关，南航多家下属分公司曾与庞汉章签署合作协议，通过日美航空包机，开通数十条北京飞往湖南、广西及湖北等地的新增航线航班。

### 刘亚军死因待明

民航中南地区管理局昨天证实，24日在广深铁路广州东至石牌间K11+600米处身亡者，正是该局局长、党委书记刘亚军。

民航中南地区管理局称目前已经开始进行善后处理事宜，同时要求全局干部职工认真做好辖区民航安全监管工作。

多位民航系统人士则对记者指出，刘亚军为卧轨自杀，并留有遗书，但内容不详。

对于刘亚军的死因，警方还在调查。一位航空业内人士指出，民航系统高管要出问题不一定只出在航线审批上，飞机引进、设备采购、机场建设等，都因为审批权过于集中而有寻租的可能。

### **包机公司充当“票贩子”角色**

#### **内幕**

6月13日晚，审计署发布三大航空公司2008年度的财务收支审计报告，称在审计过程中发现并向有关部门移送中航涉嫌犯罪案件线索1起、南航1起、东航2起，有关部门正在依法立案查处。

#### **三大航巨额收入“隐身”**

公告中称，三大航空公司均存在违规行为，数笔上百万元的“航线协调费”未计入财务报表。但这只是“冰山一角”，多位业内人士透露，一些大型的民航公司每年用于航线交易的费用至少达数亿元。

对于这笔高达数亿元的灰色成本是如何计入财务报表的，业内人士称，这在财务报表上很难看出来，因为在高成本的航空业，整个销售成本占总成本的比重不过6%，而几亿元对于三大航来说占整个成本也就百分之零点几，基本不会引起注意。

#### **航线航班时刻明码标价**

某航空公司高层表示，此前航空公司要申请航线，正常流程非常复杂，而且不易通过。

为了拿到热门航线和“黄金时刻”，民航公司得打通好几重关系，正是由于热门航线资源的稀缺性，为“航线寻租”创造了利益的温床。

“在首都机场要获得从周一到周五每天一个黄金航班时刻的价格在千万以上。”一位航空公司内部人士对记者透露。

#### **包机公司充当“寻租中介”**

一家民营航空公司负责人对记者表示，通过航线交易获得的黄金时刻资源的回报率在几十倍以上。

“你去申请航班时刻，管理局告诉你没有，但你去找包机商就有了——包机商就相当于票贩子的角色。”某航空公司内部人士表示，原民航华北地区管理局局长黄登科就是把富余的航班时刻先“藏”起来，再算作计划外的时刻给包机商。“包机公司本来是航空公司的分销商，但现在却成了权力寻租的中介。”

就这样，航空公司在这条灰色的交易链中不仅要疏通民航管理局和空管局的有关人员，有时还要通过包机商来进行。南航原总工程师张和平涉案，正是和包机公司有关。

#### **民航局拟放权航线管理**

“机场没有任何的发言权，无法根据自己的运营发展需要引进航空公司，合理分配时刻资源。”某航空公司高层表示，这从一定程度上使得航班资源分配权更加集中，不利于监管。

目前，民航局正在建设航权、航班和时刻管理信息系统，系统建成后，将实行网上申请、网上审批和信息公开。

但一位航空公司内部人士却认为，取消时刻协调会和实行网上办公还是流于形式，时刻资源的行政垄断与航空公司运营的市场化运作之间的矛盾并没有解除，巨大的经济利益与不透明的操作方式，依然会为权力寻租提供温床。

## ●国是论衡

### 究竟是哪些中央部门用假发票套福利？ 王石川

“审计是国家财产的看门狗。”既然是看门狗，就得敢叫，也得敢于咬人。敢叫就是敢于审计，敢于咬人就是敢于点名。前些年，国家审计署掀起了审计风暴，大快人心，其最令人振奋的亮点之一，就是对违规违纪的部门，毫不留情地予以点名。但是，最近几年，审计报告却由点名变成少点名，如今不点名了

受国务院委托，国家审计署审计长刘家义日前向十一届全国人大常委会第十五次会议，作了《2009 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》(以下简称《报告》)。刘家义指出，接受和使用虚假发票列支问题比较普遍。抽查 56 个中央部门已报销的 29363 张可疑发票中，有 5170 张为虚假发票，列支金额为 1.42 亿元。其中，8 个部门本级和 34 个所属单位在无真实经济业务背景的情况下，利用虚假发票套取资金 9784.14 万元，主要用于发放职工福利补贴等；12 个部门本级和 37 个所属单位对票据审核把关不严，接受虚假发票报账 4456.66 万元。

审计署年年审计，总能给人“惊喜”——中央部门假发票套现 1.42 亿元，无疑便是一例，因为就我们目之所见，使用假发票的多是一些利欲熏心的商家，或者是私人性质的小公司，他们使用虚假发票多是为了避税。现如今，原来中央部门也购买和使用虚假发票？！原来虚假发票还可以用来套取资金然后当做福利补贴？！

遗憾的是，《报告》没有告诉我们这 8 个中央部门具体是哪些中央部门。

“审计是国家财产的看门狗。”既然是看门狗，就得敢叫，也得敢于咬人。敢叫就是敢于审计，敢于咬人就是敢于点名。前些年，国家审计署掀起了审计风暴，大快人心，其最令人振奋的亮点之一，就是对违规违纪的部门，毫不留情地予以点名。但是，最近几年，审计报

告由点名到少点名再到不点名，这就难免引起了坊间的质疑和猜测：不点名是不是表示审计力度不复当年之勇？是不是遭遇了利益集团的阻碍？是不是压力之下的屈服和退让？

众所周知，在一些垄断企业，有一种叫做垄断福利的东西，即公交系统的职工乘车不用买票，电力行业的职工享受免费电等等，这种福利被称为福利腐败。在笔者看来，用假发票套取资金发放福利比福利腐败更为可怕。因为，这些中央部门不是一般垄断企业，身为中央部委理应是国家法律法规的强力执行者，岂能知法犯法？因为，垄断企业的福利腐败是一种潜规则，而使用假发票套取资金则是以身试法，涉嫌侵吞国家财产。还因为，当下国民收入分配不公，相对于一般工薪阶层，公务员拥有稳定的高收入和高福利，岂能欲壑难填，再用假发票套资金充当福利？这势必强化贫富悬殊，刺激民意。

那么，这些中央部门为何能够用假发票套取资金然后用于福利发放？首先，他们的虚假发票是哪里来的？根据《中华人民共和国发票管理办法》第三十八条，私自印制、伪造变造、倒买倒卖发票，私自制作发票监制章、发票防伪专用品，构成犯罪的依法追究刑事责任。这些人员是不是属于倒买倒卖发票？其次，现有的财务制度并未给虚假发票留下存在的空间，是不是虚假发票但凡有基本辨别能力的财务人员就能发现，为何放任他们使用假发票并能让其领取到资金？最后，这是对财税体制的冲击。应该说，我国当前的预算编制、预算执行尚存在一定问题，为此，坊间呼吁亟须进行财税体制改革，部门用假发票套福利就能说明这一点。此外，还应追问，用假发票套福利是个人腐败还是集体腐败？是个别现象还是集体现象？

据悉，绩效审计是今年审计工作的推进重点。刘家义曾表示：与一般审计指向“钱是怎么花的”不同，绩效审计重点是考量政府“花钱的效果”，是审计的“更高目标”。“把你这个单位、这个部门、这个领域的老底给揭出来了，把存在问题的根本原因分析出来了……这比收几个钱的力度不知大多少倍！”在此，笔者期待，审计不仅能点名、揭出老底，还能推动制度建设，让政府部门不敢也不能乱花钱，让他们会花钱、花好钱。（6月25日《羊城晚报》）

## ●政坛经纬

### 官员如何升迁“北京样本”折射地方官成长之路

一个官员如何从普通科员到官至省部？其中关键因素是什么？哪些环节最重要？什么样的官员又较容易被纳入培养程序？“经验型”官员与“专业型”官员的优势和劣势何在？机关官员与“地方诸侯”的升迁之路，又有何异同？

南方周末试图通过勾勒出首都之地的官员升迁规律，以此作为地方官员成长的城市样本，

进而折射出中国官员的普遍升迁法则。

北京当下正在进行该市有史以来最大规模的局、处级官员公选，所涉及职位高达两百多个。引人瞩目的是，有三百多人竞争市发改委副主任一职。

而此前的四个月内，北京刚刚任免近四百名局、处级官员，这也是北京近两年来最大规模的官员人事调整。不到半年，对于北京政坛来说，至少涉及几千名官员或喜或悲。

“集中调整官员和大规模公选，体现了首都发展定位对官员转型的现实要求。”从事官员培训三十余年，与北京各级官员长期接触的北京市委党校教授张勤说。在眼花缭乱的官员动向背后，一个由来已久的疑问是，中国官员的升迁之路到底遵循什么样的法则。

一个官员如何从普通科员到官至省部，甚至更高一级？其中关键因素是什么？哪些环节最重要？当下什么样的官员又较容易被纳入培养程序？“经验型”官员与“专业型”官员的优势和劣势何在？各自遵循什么道路？机关官员与“地方诸侯”的升迁之路，又有何异同？

南方周末记者对北京近 400 名官员的履历进行了分析调查，并采访了长期从事官员素质和能力研究，关注其成长规律的北京市委党校专家。南方周末试图通过勾勒出首都之地的官员升迁规律，以此作为地方官员成长的城市样本，进而折射出中国官员的普遍升迁法则。

### **初始：什么样的人有优势？**

北京市委党校教授鄯爱红长期关注官员成长规律问题，在她看来，官员的成长主要受制于组织因素（组织部的干部培养机制和干部政策）、社会环境（比如文革时代和改革开放时代对官员的要求各异）和个人素质三方面的因素。就个人因素而言，除了品德和能力的因素，年龄也是一个不能忽视的硬线。“此前北京历次公选，副局级官员的年龄界限为 45 岁，但今年放宽至 48 岁。但无论如何，这是一个重要的条件。”

张勤说：“从官员的履历中可以看出，北京一个正厅局级官员（作为直辖市，北京的级别是省部级，各市属委办局正职和区县党政正职都是正厅局级）升至此级别时平均年龄大概在 45 岁左右，从一个普通科员成长为一位正厅局级官员，平均花费的时间是 25 年多一些。”

事实上，作为佼佼者的正局级官员们，在这其中的 25 年中，大多在每个阶段都能在合适的时间完成所需的跳跃——比如说，在从副处升正处的时间上要尽量缩短。

按照干部任用的规定，从普通科员升至副处大约需要 12 年左右。鄯说，此后出现了一个分水岭——能否以尽量短的时间完成副处到正处的升迁非常关键，因为，这往往意味着这个官员是否能在有条件升迁的情况下确保年龄不过线。通常，如果一个官员能在 3—4 年内由副处晋升为正处，那么他由正处升为副局、正局的空间就较大，而如果由副处升正处的年限太长，那么再进一步升迁时就可能遇到年龄的瓶颈。

显然，在现行的“逐级提拔”制度体系内，“小步快跑”是升至较高级别的不二法门。南



方周末根据公开资料统计，现任吉林省委书记的政坛新星孙政才就是从北京“小步快跑”脱颖而出的官员。他先后在北京市农林科学院和顺义区任职，仅用 15 年时间就完成了从副科到副部（北京市委常委、市委秘书长）的七级跨越。

当然，对于大多数北京官员而言，在仕途上需要更多的耐心。

但上述专家的研究表明，一个官员的仕途是否顺畅，有一些初始的标准可以衡量。比如说：早参加工作，早入党都是能晋升到高级别官员的有利条件之一。南方周末所调查的样本官员履历中，升迁顺畅的官员很多在 20 岁左右就已经参加工作，而且党龄都颇长。而官员在起步阶段，越是能够在年轻的岁数而升至较高的级别，往后就越能区别同级而拥有年龄优势，进而实现良性互动，进入“小步快跑”的“车道”。

此外，足够的学历也是必须的，鄯爱红说，“与 10 年前相比，北京官员的知识水平和学历层次都有了很大的提高。无论是先前获得还是职后进修，现在北京市的局处级官员中，研究生以上学历就占了一半以上，还有相当一部分博士研究生。”

### **起步：机关有速度，基层有后劲**

一个北京官员如果具备上述条件，只意味着初始优势，对官员来说，此后的关键则是基层经验。

尤其是担任正职的官员，基层经验几乎是不可缺少的，而组织部门对官员综合能力的培养亦越来越重视。北京市党政主要领导干部成长规律调研组所做的《领导干部成长规律研究》的调查报告显示，北京市官员自己认为的晋升最有效的几种途径是：进行基层锻炼、增强个人修养、提高群众威信、轮岗交流和争取领导重视。基层锻炼还排在增强个人修养和争取领导重视之前。

而基层主要指的是位居区县有机会负责“全面工作”的官员。在北京的代表是乡镇的党委书记。“区委书记很多都有过乡镇党委书记的经历。”鄯爱红说，和基层官员相对应的，是各级委办局这样的机关官员。

由于工作性质迥异，委办局官员和区县官员也显示出不同的特质。“一个官员在机关工作，只要踏踏实实，在本系统升迁至处级干部只是早晚的事，只要没有大毛病。”张勤说，而区县乡镇官员不一样，“思路要开阔，要能解决复杂尖锐的党政、财政和社会问题，包括能跑项目，跟上面的职能部门要熟悉，还要有群众基础。”“年富力强”、业绩突出的乡镇书记在升入区县领导班子之前，往往会调任到少数重点乡镇任党委书记，这通常是培养的征兆。“大乡镇经济基础好，场面大，官员获得锻炼和提高的机会多。”张勤说。

而自乡镇调任区县的委办局，则可能是因为年龄偏大，“一些乡镇党委书记岁数大了，会调任区局当正职。因为委办局工作范围清晰，规范性强，相对轻松。”张勤说，这既有充分使

用他们的“成熟”之意，也不无尊重“养老”之意，日后多从职位上退休。但对市局的机关官员来说，调任区县或委办局，则通常是提拔“培养”。

虽然基层经验颇为重要，但若仅以速度论，专家认为在从普通干部升至正处官员的阶段，市直委办局的官员在升迁速度上较占优势。因为区县“僧多粥少”——官员众多而职位相对少，而市属委办局的单位人数则相对少，但职位不少。不过也有特例，比如一些专业性过强的部门，系统外流动不多，官员相比而言难以很快升迁。而比较“普适性”的委办局官员，则比专业部门更容易在岗位“流动”中升迁。

但机关的处级干部，如果不补上基层经验这一课，就不容易有上升的空间。鄯爱红说，特别是官至副局级之后，拥有基层经验的官员则会有更大的升职优势。

“就区县来说，还有一种现象是，一个地方的官员稳定，往往地方经济发展就快，本地官员也鱼贯而起。”张勤说，“而某些经济、文化落后的地区，官员更容易攀比、计较，也就越发难以产生出心量大、眼光远的官员，既然本地缺乏，就只能从外地选派，这就减少了本地官员的升迁机会”。“相反，一些经济、文化发达地区，前后任发展思路有效衔接，官员眼界开阔，优势明显，就可以为其他区域和部门输出干部，从而为本地官员升迁提供更多机会。”鄯爱红说。

### **助跑：“交叉锻炼”与升迁“福地”**

完成了从处级到局级官员的跳跃之后，官员便已经属于政坛的佼佼者。此后其升迁则更多借助于“交叉锻炼”。事实上，这也是培养官员综合能力的重要途径。

此间专家说，官员在其成长过程中，普遍经历多个岗位，其中正局级官员平均经历过6—8个岗位，正处级官员平均经历3—4个岗位。上文提到的《领导干部成长规律研究》的报告显示：被调查的官员六成以上认为轮岗交流是干部成长的重要途径。

鄯爱红说，“区县岗位事无巨细，涉及面广，机关岗位，规范性和专业性较强。由此需要官员的风格和解决问题的能力也各不相同。”交叉任职可以使官员的综合能力得到提升。

截然不同的锻炼经验能使官员思路更加开阔，作风也更务实，尤其是机关官员，适时至区县任职锻炼是一种必要的经历。人们常常因此认为从市直委办局进入区县是“升格”，而区县的优势在这个特定的层面上明显起来。

根据南方周末的统计，在现任北京市委常委中，有多人的成长带有此种轨迹。如常务副市长吉林，在晋升常委前担任了密云县委书记；组织部部长吕锡文在晋升常委前被安排至西城区，先后担任政、党“一把手”；总工会主席梁伟在晋升常委前任通州区委书记。

从已有的官员调动看，在北京，通过跨部门、跨区县的锻炼调动来完成官员成长和职位升迁，已成为越来越明显的特征。此次官员人事调整中履新的几位副区长即是此种调动方式

的体现，他们分别来自北京市发改委、科委、财政局、城管执法局。

值得注意的是，不论是区县还是市直委办局，都有几处升迁“福地”存在，事实上这是全国的普遍现象。张勤说，在经济、政治和社会管理上占有重要地位的区县和部门中，稳健型或创造型的官员都更容易获得提升，而在“看摊型”单位的官员则上升的空间一般不大。

鄯爱红说，所谓“福地”的形成是一系列互动作用的结果——能够担任重要区县和部门领导的官员一般都是得力之人，而在重要地区和部门的“锻炼”又进一步加强了他们的能力，拓展了他们的人脉，引得了更高官员的重视，这种“强者愈强”的效应最终导致了“福地”现象的出现。

### 场外因素：“一把手”的判断

官员的成长，个人努力和组织培养的因素之外，还不同程度受到党政“一把手”，尤其是党委“一把手”判断及其所崇尚的官员政策的影响。很多时候，官员也如待选之鱼，若这一批未被网中，则可能就此失去了机会。而官员选拔政策的摇摆，往往会造成这样的“夹心”官员群。

此前的北京市曾有一年宣布了一条要求，就是当批提拔官员以30岁为上限，多一个月也不要。张勤说，这批被硬选拔出来的官员，事后证明淘汰率很高。“本意是要干部年轻化，但是这种转折操作过于粗糙，既伤害了许多干部，也造成了某些事业损失。”

该政策一贯彻便是几年，当时一批40岁左右的官员，都未能入选，等日后发现方法有问题的时候，当时40岁的已经超过了45岁，年龄过线，被使用的几率大为下降。这样就“浪费”了一批成熟的人才，而官员的抱怨也往往由此产生。

而处理得好则能充分培养一批官员。北京奥运会之后，一批经过奥组委锻炼，有了相应成长的官员等待安排——很多人得到了适合的职位，但显然职位总是稀缺，未安排下的优秀官员则让北京市颇为踌躇。最后北京找了一个好办法。“干脆免职学习，做一个干部蓄水池。所以去年北京办了第一期一年制领导干部研修班，21位副局级以上的官员在党校免职学习一年，结业之后，大部分都得到了很好的任命。”张勤说。当时有些干部不愿意来，怕将来没着落，日后才发现，这对于祛除干部“躁气”和静心总结有相当的好处，也可谓是用“时间”换“空间”。

市委书记的决心和实验者的示范效应显然鼓舞了后来者，局级官员的一年免职培训今年又举办了第二期。这次调来学习的官员积极性更高，一下来了6名正局级官员，其中包括区委书记、区县长。而“参加上述学习的官员，想来是被寄望未来的”。张勤说。

另外，主要领导的经历和喜好也不可避免的决定某一时期官员的升迁命运。“官员选拔标准大而言之永远是‘德才兼备’，但是‘德’‘才’在不同领导眼里千差万别。”张勤说，“就

一般的规律而言，一把手如果是‘草根’出身的，往往偏重实践型的官员；如果是‘海归’，他就更喜欢‘专业型’的官员。当然凡事都有例外，也不乏以互补视角用人的领导。”

### 厅局之后的去向

然而高层职位毕竟有限，哪怕是仕途的佼佼者，他们绝大部分的政治生涯也都止步于局级。张勤说，一位进入副部级人选考察视野的官员提到：到了区委书记这一层，谁当副市长都行，很少有人不胜任，但决定能否晋升的因素是多样的，关键要看空缺的是什么岗位。

对于那些能够在千军万马中晋升到省部级（北京市市级官员）的北京官员而言，除了到点退休外，继续的升迁之路则是进入中央或通过交流到其他省任职。

在此次大规模的北京官员人事调整中，曾经担任奥组委执行副主席和新闻发言人的王伟，在北京市政协副主席（副省部级）的位置上任职未满一年，便被调至中国红十字会任党组书记，并当选常务副会长。

事实上，北京市地方官员从副部级，甚至局级岗位调至中央部委任职的情况都并不罕见。南方周末记者统计了1988年以来北京市市委常委和副市长共73人的履历，发现其中有12人是在北京市内一步步升迁进入中央。其中最著名的是国务院原副总理吴仪和全国人大常委会原副委员长何鲁丽，她们均是在北京市副市长的位置上被调入中央，并最终进入国家领导人行列。

与进入中央任职相比，北京官员赴外省任职的数量要少得多。在南方周末记者统计的20多年来的73名市委常委和副市长中，仅有3人从北京市领导的位置调至其他省市任职，最著名的是现任青海省委书记的北京市委原副书记强卫。

### 不变的法则：适者生存

事实上，无论具体升迁轨迹如何，所有官员更替都在遵循一条朴素而普遍的法则：适者生存。

官员们需要适应时代的需求。“在以阶级斗争为纲的时期，肯定是造反派起得快；等到以经济建设为中心了，搞经济的干部就上来了；现在既能发展经济又能管理社会的官员则容易被选中。”张勤说。

具体到北京，官员们需要适应首都定位的需求，比如国际视野、大局意识、现代意识要强，依法行政的水准要高，以及对政治稳定、社会稳定的格外重视等。因为“北京是首都，政治稳定是第一位的，官员的政治素质就显得特别重要”。鄯爱红说。

当然，处理各种复杂问题的能力也是北京干部必须具有的。“北京作为首都，守在中央身边，上下左右盘根错节，对官员的协调能力要求更高。”张勤说。

如此状况下，北京市地方官员往往显示出更为老练过人的为人处事方式。“北京市干部比

较‘聪明’，他们做事时，常常是‘原则不变，方式多样’，具有在不同场合选择恰当言行的智慧和功夫。”张勤说。但与此同时，“近年来也出现了两个值得关注的现象，一是出现了一些民望较高的个性官员，二是少数官员根据对自己性格、兴趣的再认知，离开官场，重新选择职业”。

近年来，来自高校的官员日益增多。“一是北京市干部公选力度加大，在以笔试、面试为主要环节的官员公选中高校官员显然比基层出身的官员更有优势；二是有些或不太重视研究趋势和形势，或是不太重视学习的‘草根派’官员，逐渐跟不上现在的需要；三是北京对现代人才的超前储备。”张勤说。

在此次官员人事调整中，学者型官员显然受到了青睐。仅市内某区新上任的三名副区长中，就有两位拥有博士学位。此外，12名履新的法院院长学历也全部在研究生以上。

张勤说，“‘草根派’官员解决具体问题的本事非常强，像维稳、拆迁等都得靠他们。这批官员在完成使北京‘由穷变富’的历史使命中，具有重大贡献。但是他们也有先天的弱点，一些人在‘由富变更富’的这个坎上略显观念不及，知识不够。”

然而让北京不得不小心的是，如何有效地实现“经验型”与“专业型”这两批官员之间的融合和衔接。“如果‘博士’取代‘草根’的速度过快，可能会因‘博士’的实战经验不足而大大降低行政的质量，甚至导致基层失控；如果‘草根’占的比例太大，就容易影响北京地方在发展过程中的‘脱胎换骨’和‘品位升级’，而且时间特别持久的话，会严重影响北京现代化的速度。”

张勤说，当下北京的干部调整，似乎是在尝试着解决上述问题。（南方周末特约撰稿 方可成 南方周末记者 马昌博）

## ●名人档案

### 假如毛泽东去骑马（二）

（接上期）这次毛泽东重访旧地，我猜想米脂县杨家沟是一定要去的。1947年11月22日到1948年3月21日他一直住在这里，这是他转战陕北期间住得最长的一个村子，并在这里召开了有里程碑意义的准备打倒蒋介石、建立新中国的“十二月会议”。但现在这里还是沟深路窄，仅容一马，道路泥泞，一如20年前。农民的住房，还没有一间能赶上过去村里地主的老房子。而当年毛泽东的指挥部，整个党中央机关就借住在杨家沟一家马姓地主的宅院里，他就是在这里胜利指挥了全国的战略大转折啊。我去看过，这处院子就是现在也十分完好，村里仍无其他民房能出其右。这次毛泽东重回杨家沟还住在当年他的那组三孔相连的窑洞里，

心中感慨良多。当年撤出延安，被胡宗南追得行无定所，但借得窑洞一孔，弹指一挥，就横扫蒋家百万兵。现在定都北京已十多年了，手握政权，却还不能一扫穷和困，给民饱与暖。可怜 20 年前边区月仍照今时放羊人。发展迟缓的原因到底何在？向最基层的普通人学习，是毛泽东一向所提倡的。调查研究成了毛泽东政治品德和工作方法中最鲜明的一条。斯诺在他的《西行漫记》里曾写到对毛泽东的第一印象是：“毛泽东光着头在街上走，一边和两个年轻的农民谈话，一边认真地在做手势。”毛泽东曾说：“当年是一个监狱的小吏让我知道了旧中国的监狱如何黑暗。”毛泽东在 1925—1933 年曾认真作过农村调查，1941 年又将其结集出版，他在《农村调查》序言里写道：“实际工作者须随时去了解变化着的情况，这是任何国家共产党人也不能靠别人预备的。所以，一切实际工作者必须向下作调查。”那时他十分注意倾听基层呼声。有一个很有名的故事，延安一个农民，天打雷霹死了他的毛驴，就说：“何不霹死毛泽东？”边区保卫部门要以反革命罪逮捕这个农民。毛泽东说，他这样说必有他的理由。一问是边区农民负担太重。毛泽东就让减税。所以，当时边区地域虽小，生活虽苦，但领袖胸如海，百姓口无忌，上下一条心，共产党终得天下。

这次，毛泽东一路或骑马或步行又重新回到百姓中间，所见所闻，隐隐感到民间积怨不少。他想起 1945 年在延安与黄炎培的“窑洞对”谈话，那时虽还未得天下，但黄已问到他将来怎样治天下。他说：“只要坚持民主，让老百姓监督政府，政权就能永葆活力。”想到让人民监督，毛泽东忽然忆起一个人，此人就是户县农民杨伟名。杨是一普通农民，在村里任大队会计，他关心政治，以一点私塾的文化底子，苦学好读，“处江湖之远则忧其君”。在 1962 年曾向中央写万言书，系统分析农村形势，提出许多尖锐而又中肯的意见。如允许单干；敞开自由市场；不要急于过渡，再坚持一段新民主主义；要防止报喜不报忧等等。现在看来，这些话全部言中。这篇文章的题目叫《一叶知秋》，意即从分析陕西情况即可知全国农村形势之危。其忠谏之情溢于言表。当时毛泽东正热心于大跃进、人民公社，这些意见当然听不进去，便愤而批曰：“什么一叶知秋，是一叶知冬”。其时，党内也早有一部分同志看到了危机，并提出了对策，比较有名的就是邓小平的“白猫黑猫”论。这篇文章在 1962 年的北戴河会议上被毛泽东点名批评。从此，逆耳忠言渐少，继而鸦雀无声。邓小平推说耳聋再不主动问政，陈云则经常称病住院。而黄河之滨这个朴素的农民思想家杨伟名则被大会批、小会斗，后在“文革”中自杀（2002 年，陕西曾开研讨会纪念杨伟名，并为他出版文集。2005 年，我曾访其故居，秋风小院在，柿树叶正红。这是后话）。

这次毛泽东重走黄河，又到陕西，看到当年的许多问题依旧没有结果，就想起这个躬耕于关中的奇才，便请人把他接来，作彻夜之谈。毛泽东像当年向小狱吏请教狱情、在延安街头光着头向农民恭问政情一样，向这个农民思想家问计于国事。这是 20 世纪 60 年代中共领

袖与一位普通农民的对话。不是《三国演义》上卧龙岗的“隆中对”，也不是 1945 年延安的“窑洞对”，而是在黄河边的某一孔窑洞里的“河边对”。杨伟名一定侃侃而谈，细算生产队的家底，纵论国家大势。毛泽东会暗暗点头，想起他自己常说的“群众才是真正的英雄，而我们自己则往往是幼稚可笑的”，又想起 1948 年他为佳县县委题的字“站在最大多数劳动人民的一面”。当时他转战到这里，部队要打佳县，仗要打三天，需 12 万斤粮。但粮食早让胡宗南抢掠一空。他问佳县县长张俊贤有没有办法。张说：“把全县坚壁的粮挖出来，够部队吃上一天；把全县地里未成熟的玉米、谷子收割了，还可吃一天；剩下的一天，把全县的羊和驴都杀了！”战斗打响，群众拉着粮、驴、羊支前，自己吃树叶、树皮。战后很长时间，这个县见不到驴和羊。那时候，政府和百姓，真是鱼水难分啊。看来这些年离群众是远了一点。（毛泽东是性情中人，他或许还会当场邀杨伟名到中央哪个政策研究部门去工作，就像后面要谈到的，他听完就三峡问题的御前辩论后，当场邀李锐作他的秘书。况杨本来就一直是西北局的特聘编外政策研究员。而以杨的性格则会说，臣本布衣，只求尽心，不求闻达，还是躬耕关中，位卑不敢忘忧国，不时为政府上达一点实情）送走客人，他点燃一支烟，仰卧土炕，看着窑洞穹顶厚厚的黄土，想起自己 1945 年在延安说过的那句话：“我们共产党人好比种子，人民好比土地。我们到了一个地方，就要同那里的人民结合起来，在人民中间生根、开花。”现在早已生根开花，但却要将忘其土啊。

总之，还不等走完黄河全程，在晋、陕、宁、甘一线，毛泽东的心情就沉重复杂起来。在这里，当年的他曾是“六盘山上高峰，红旗漫卷西风”；“原驰腊象，欲与天公试比高”。可现在毛泽东无论如何也高兴不起来，他立马河边，面对滔滔黄水，透过阵阵风沙，看远处那沟沟坡坡、梁梁峁峁、塬塬畔畔上俯身拉犁，弯腰点豆，背柴放羊，原始耕作的农民，不禁有一点心酸。大跃进、人民公社运动这样轰轰烈烈，怎么就没能解放出更多的生产力，改善农民的生活，改变他们的境遇呢？

毛泽东继续沿黄河前行，北上河套，南取宁夏，绕了一个大弯后西到兰州。在这里向北沿祁连山麓就是通往新疆的河西走廊，向南沿黄河就将进入上游的青海、四川。他决定在兰州休整一周。这兰州以西是历代流放钦犯和谪贬官员的地方。他想起林则徐虎门销烟之后就是经过这里而贬往新疆的。毛泽东出行，电台、文件、书籍三件宝，常读之书和沿途相关之书总要带足。现在韶山的“毛泽东遗物馆”里存有他出行的书籍，足有一米见方。林则徐是他敬仰的人物，长夜难眠，他使命秘书找出林的《云左山房诗钞》挑灯阅读，卷中有不少是林则徐在河南奉旨治完黄河后又一路继续戴罪西行，过兰州，出玉门的诗作，多抒发他的报国热情和记述西部的山川边情。林诗豪放而深沉，毛泽东性刚烈而浪漫，把卷在手，戈壁古道长无尽，窗外黄河鸣有声。此时，两个伟人跨越时空，颇多共鸣。毛泽东有抄录名人诗作练

字的习惯，他读得兴起，便披衣下床，展纸挥毫，抄录了林则徐的一首《出嘉峪关感赋》：

东西尉候往来通，博望星槎笑凿空。

塞下传笳歌敕勒，楼头倚剑接崆峒。

长城饮马寒宵月，古戍盘雕大漠风。

除是卢龙山海险，东南谁比此关雄！

这幅书法，借原诗的气势，浓墨酣情，神采飞扬，经放大后至今仍高高挂在人民大会堂甘肃厅的东墙上。书罢林诗毛泽东推窗北望，想这次只能按原计划溯黄河而上，祁连山、嘉峪关一线是去不了啦，不觉有几分惆怅。新疆是他的胞弟毛泽民牺牲的地方。那个方向还有两件事让他心有所动。一是当年西路军在这里全军覆没，徐向前只身讨饭走回延安，这是我军史上极悲惨的一页。二是，1957年反右之后一大批右派发配西部，王震的兵团就安排了不少人，这其中就有诗人艾青等不少文化人。现时已十年，这些人中似可起用一些，以示宽慰。他在这里休整一周，接见了一些仍流散在河西走廊的老红军，听取了右派改造工作的汇报，嘱咐地方上调研后就这两事提出相应的政策上报。

离开兰州，毛泽东一行逆黄河而上，又经月余到达青、甘、川三省交界处的黄河第一弯。他登上南岸四川阿坝境内的一座小山，正是晚霞压山，残阳如血，但见黄河北来，蜿蜒九曲，明灭倏忽，如一道闪电划过高原，不禁诗兴大发，随即吟道：

九曲黄河第一弯，长河落日此处圆。

从来豪气看西北，涛声依旧五千年。

他想，我们一定要对得起黄河，对得起黄河儿女。

这里已近黄河源头，海拔4000米以上，他们放慢速度，缓缓而行，数十天后终于翻过巴颜喀拉山，到达长江的源头大通河，这便进入长江流域。

注：①尉候，汉代设在西域的官。博望，张骞通西域，封博望侯。浮槎，神话中来往于海上或天上的木筏。崆峒，甘肃东部的名山。卢龙，长城东部古要塞，在河北喜峰口。山海，山海关。这首诗的大意是：自从张骞凿通遥远的西域之路后，东西古道上的官员就往来不断。笳歌声中，我倚剑遥望，嘉峪关连绵直接崆峒山。长城下将士乘着月色去饮马，戍楼上苍鹰在盘旋。除了卢龙、山海两关，在这以东还有何处能比得上雄伟的嘉峪关！（待续《学习时报》）



## 中国人的车屁股文化

曾几何时，两厢车在国内饱受非议，在欧美国家大行其道的两厢车到了中国后，完全没有了绚丽的风采，在传统观念甚为牢固的中国消费者心目中，两厢车俨然是一个城市弃儿。国人大都喜欢三厢车，是因为三厢车的那种气派、完美的流线显得十分高贵、完美无瑕。

在人文关怀充斥汽车市场的今天，很多汽车厂商花很大的力气去影响人们对生活的认识，中国人喜欢车屁股便是不少汽车厂商看好的营销策略之一。尽管目前中国市场的两厢车甚至单厢车已经逐步被广大的消费者认可，但是，与三厢车相比，后者的市场优势是明显的。

顾名思义，既然是“轿车”，就应该像“轿子”那样人坐中间，两头有人抬。三厢车便是活脱脱的典范。而如此类推，两厢车则更像“拉洋车”。

过去中国人买轿车，都要对卖车的说：“我要‘带屁股’的。”所谓“带屁股”，其实就是当时绝对占领市场的“三厢车”。国人的审美偏好是三厢车。而且三厢车显得更体面一些，所以想买三厢车。这只是一种感觉而已：感觉三厢车才是中国人心目中的小轿车。在车价令普通老百姓还感到高不可攀的年代，三厢车成为中国人默认的轿车形象代表。而在国外万千宠爱集于一身的两厢车，在中国却一度受到冷遇。

三厢车的屁股与前脸无形中形成了一种特有对称，这正好与中国人对古代衙门的“官轿”和大财主“家轿”审美情趣相暗合，也与中国人讲究对称美的观念相一致。并且近代达官显人的“座驾”多为三厢轿车，这一点又给三厢轿车赋予了高档、尊派的象征。也许是历史的缘故让三厢“官车”完成了国民对轿车的启蒙认识，以至这种根深蒂固的烙印对现在轿车消费产生许多顽固的影响。如今，虽然轿车已经“下凡”到民间层次，销量也一直在蒸蒸日上，但是轿车还是难逃其社会标签的“装饰”功能。三厢车肥硕的车屁股，似乎代表着财富的象征。

中国人的车屁股文化更体现了中国人讲气派，好面子的性格。在中国人眼里，开一辆没有车屁股的小汽车会招来别人的嘲笑，很多人宁愿不开车，也不会开那样一部令自己颜面全无的汽车。

中国经济的迅速腾飞改变了中国人的传统生活方式。汽车等奢侈消费品也渐渐的进入了寻常中国人的生活中。当上海通用先保险地推出三厢赛欧车后再推两厢 SRV 车却得外汽车厂商意识到沉睡的中国汽车消费正在苏醒的时候，大批的国际品牌涌入了中国。而在国外畅销的汽车原型也被带到了中国。中国消费者并不是全盘接收，德国大众公司的高尔、高尔夫，意大利菲亚特的派力奥，东风雪铁龙的富康等都曾在国内遭遇了滑铁卢，而它们都有一个共

同的外形——没屁股。外国厂商迫于无奈之下均推出了适合中国市场的“有后”版。就连享誉全球屡获殊荣的标致 307，来到中国时也摇身一变由经典的两厢车变成了三厢车。也许法国标致已经读懂了中国人的心，读懂了中国人的车屁股文化。

中国人讲排场，讲派头的习惯自古有之，古时的达观显贵婚丧嫁娶、升官晋爵都要讲排场，讲派头，生怕灭了自己威风。即使到了近代更有甚者为了显示自己生活富足，拿猪皮擦嘴以表明自己吃过了肉，其实他只在家喝了一碗清汤寡水的粥。

当中国汽车快马加鞭地走入寻常百姓家庭的时候，中国人的车屁股文化有了一些动摇。许多中国的汽车消费者也对轿车体态的审美情趣开始发生了“和平演变”，主流的汽车厂家主耕的三厢车市场，也都先后变成试种异型车——两厢车的“试验田”。到了市场的意外收获。上海大众则在三厢车全面获胜的形势下，这才从容地推出了波罗两厢车，同样获得了良好的市场反应。但也有逆水行舟的厂家倒序出牌，海南马自达先推出属两厢的普利马 MPV 再推三厢的福美来。南京一菲亚特年初首推两厢派力奥上市，在市场取得较好业绩后，再接再厉。在波罗 1.6 的伴唱声中又新推出了“好吃不贵”的三厢西耶纳轿车，点燃了三厢车拼抢的新战火，再次把中国人的车屁股文化烧得如火如荼。

中国人意识里对汽车的传统模式是大气、稳重、实用的。一个三口之家，除了用汽车代步外也可当作运输工具使用，这样，拥有一个容积大后备厢就显得尤为重要了，而两厢车在这一点上明显不如三厢车来的实际。

中国是个发展中国家，人们手中的钱都不多，却要花很多钱去买带屁股的三厢车。国人为了“抬轿子”的颜面不知道每年、每月、每天多花了多少冤枉钱。

中国人在儒家思想统治的 2000 多年里，形成了极强的家庭观念，从国家这个大家到父母兄弟姐妹这个小家，中国人所作所为都是为了家庭。家庭观念促使中国人在对汽车这个奢侈消费品的选择上有了个共性。中国人考虑购车的时候，除了价格、品质、耐用性以外更注重的就是外观了。而像大众高尔那样的既是两厢车又是两门车的就更无法让中国消费者接受了。中国人不能接受这样一个事实：就是放着宽大的后排座愣是没门进，天生的屏蔽了后排座位。因为很多人的愿望就是自己驾着车载着全家到处游玩享受天伦之乐，这令期望家庭和谐完美的中国人大惑不解。

事实上，这样的车在国外却大受欢迎。西方人的传统观念与中国截然相反，西方人以自我为中心，崇尚个人空间属于个人的生活。而且讲求个性突出，他们通常没有家庭负担，不必像中国人一样顾及老小，夫妻更是完全过着两个人的独立生活。而且很多夫妻都拥有两辆汽车，所以负担这样小型的经济型汽车就实惠了很多。西方汽车工业发达，城市道路交通

拥堵情况时常发生，这样一部小车更能轻松地在堵车的情况下掉转车头择路分流，在拥挤的停车场找到自己的安身之所。

只有当紧凑型的两厢车成为人们生活的必需品和变为纯代步工具，失去了车主形象的标签作用时，中国人车屁股文化才会被人们所淡漠。用业内人士的眼光来看，两厢车逐渐“受宠”是理所当然的。其中最主要的原因就是中国私人轿车消费的快速发展。当年两厢车受冷遇，其实关键在于那时还谈不上真正的私车消费。买车都是公家出钱办公家的事。既然如此，当然买的车是越大越舒服，越大越有派头。至于车大油耗也大，当然不会有人关心；而那时车少，停车也不成问题，所以车体庞大也没有显出什么不方便。而现在，汽车消费者组成结构发生了很大变化，私车消费已经“劲头十足”地占据了半壁江山。

完全可以想象，当一家人怀揣着辛辛苦苦攒下的“银两”去买一辆供自家人使用的轿车时，对车的判断标准自然会有不同的角度：不仅要看性能如何、价格怎样，还要看用起来方不方便、顺不顺手、实不实用。而这么一比，两厢车的优点立现：在交通越来越拥挤、车位越来越紧张的时候，小小的两厢车转向灵活、停靠轻松。另外，把两厢车的后盖掀开，后排座椅一折叠就有了超大的后备厢，放台 34 英寸大电视都不成问题，这是三厢车根本无法比拟的。

说到两厢车空间，行李厢尤为重要，这也是国人区分所谓“两厢车”和“三厢车”的标准。不可否认，三厢车的形象更符合中国大多数消费者的审美观，而突出的行李厢则是支撑他们这一观点的基础。很多人认为两厢车没有屁股，放不了多少东西，其实这是完全的误解。由于大部分两厢车追求实用性，所以它们的空间分配都比较合理，对于行李厢来说，主要是配置合理。细心的人可以发现，两厢车的行李厢虽然不是很大，但适合家庭使用，行李厢高度和纵深更合理。比如高尔夫、富康、POLO 等，它们的行李厢最大状态可以放下一台 25 英寸的电视机，而这在三厢车上是很难实现的。

人文时代，个性迥异的装备是汽车或汽车生活不可或缺的重要部分。对于两厢车来说，精致、实用或是潮流都是举足轻重的，正是这些元素把两厢车装点得越来越光彩照人。

中国这几年发展的快了，生活好了，吃的用的都要和国际接轨了，可不时的会传出一些不协调的东西，原本很好的一件事情、一个很好的东西到了中国就与中国人格格不入，看来外国人还是没有把中国人的传统文化吃透。不过外国人有这样的决心，有这样的毅力去了解中国，认识中国，将自己融入中国，毕竟中国已经成为世界上最活跃的一块土地了。这或许也是我们该把传统抛开，把车屁股文化放下，试着与国际更同步些的时候了。(青年时讯 马志 邸强 蒋斌)