

官员公费出国考察，是我国各级党政机关和公共机构的一个普遍现象，但目前不少已变异为一种官员的福利或待遇。

今后，中央将严格控制因公出国(境)经费预算规模，对各级党政机关官员因公出国(境)经费预算实行零增长，并实行因公出国(境)经费预算及用汇额度双控制。

这是财政部、外交部、监察部、审计署、国家预防腐败局五部门10月16日联合发布《加强党政干部因公出国(境)经费管理暂行办法》(以下简称办法)中明文规定的。

据了解，我国官员公费出国考察，本意是让官员开阔眼界，转变思维，学习先进经验。但记者调查发现，目前有些官员公费出国考察已经变异成为公款旅游、购物、安排子女留学，甚至是部分贪官敛财或外逃的途径。

接受采访的专家认为，官员公费出国考察存在的腐败现象，在社会上造成了极坏的影响，严重损害了干部队伍和政府的形象及公信力。解决公费出国的乱象要对症下药，最关键的是要有的放矢地对现有公费出国考察制度进行改革。

官员『出国考察』变异为福利待遇

撼动反腐之基

今年“十一”长假刚结束，一位地方政府官员“出国考察”未归事件，把温州政坛置于社会舆论的风口浪尖——

温州市常委、鹿城区区委书记杨湘洪长假后没按时来上班：他10月初带考察团到法国巴黎考察时，以探望其在法国的女儿为由离队。等考察团要回国时，他以腰椎间盘突出突出老毛病复发，无法坐长途飞机为由拒绝回国。

这起事件，让公众自然联想到早已淡出视野的杨秀珠案。曾任温州市副市长的杨秀珠，在任浙江省建设厅副厅长期间，涉嫌贪污2亿多元。2003年4月20日，杨秀珠借出国考察之名逃往美国，至今未归案。

“杨湘洪是不是贪官，需要作认真的调查取证。但不少事实表明，我国一些官员出国考察是和腐败联系在一起的。”国家行政学院政治学教研部龚维斌教授认为，“目前一些官员公费出国考察已经变味，有关部

门应在制度设计上作深刻反思。”

“目前官员公费出国考察，很多已变为一种公费旅游、购物方式。”有一位在法国留学的朋友曾经告诉记者，“我国官员公费出国考察不但人数庞大，而且花钱大手大脚，无所顾忌，在国际上的形象很糟糕。”

“不少官员出国考察已经变成了一种钻制度空隙的隐性腐败行为。”北京某机关一位公务员透露，“各类打着考察名义出国的官员，多数以旅游、购物为主，少数人趁机用公款做私活——或转移赃款，或买房置业，或安排子女留学老婆定居，有的甚至花天酒地找小姐，等等。”

事实上，近年来安排官员公费出国考察，已成为不少旅行社的重点业务。“我们很欢迎官员公费出国旅行团，大部分官员出国考察费用明显高于个人出国旅游的费用。”北京一家旅行社负责人向记者坦言。

值得警惕的是，近年来出国考察还成为少数官员敛财或部分贪官

外逃的途径。2003年被提起公诉的广西横县原县委书记汪浞波，曾借口出国考察，先后收受贿赂1.3万元人民币和6000美元；2007年11月8日，四川省交通厅原外事外经处副处长赖北，利用职务便利，在支付出国考察团费用过程中虚列支出，从而侵吞单位公款55万余元，等等。

借出国考察外逃的贪官，除杨秀珠外，还有贵州省交通厅原厅长卢万里，河南省烟草专卖局原局长蒋基芳，河南省漯河市原市委书记程三昌，云南省交通厅原副厅长胡星，中国银行黑龙江分行哈尔滨河松街支行原行长高山等。

“官员出国考察出现的腐败问题，是应该得到重视了。”北京大学政府管理学院李成言教授接受记者采访时认为，“我国官员昂贵的出国考察，有不少糟蹋了纳税人的钱，造成了巨大的浪费，而且成为一些官员腐败的途径，已经严重地撼动我国的反腐之基。”

出国考察成“待遇”

记者调查发现，官员公费出国考察，已经成为我国各级党政机关和公共机构的一个普遍现象。

据可以查阅到的公安部、外交部消息：2003年共批准发出干部因出境通行证和护照21万本，出境4373600多人，其中到香港、澳门特区为3168400人次，到外国为1105200人次。

“按理说，有些出国考察是必要的。”中国人民大学政治学系张鸣教授指出，“但遗憾的是，目前官员出国考察在不少地方和部门，已变异成一种官员的福利或待遇，最终成为官员走向腐化歧途的一种诱导剂。”

“有些地方或单位，官员公费出国考察就是一种惯例的职级待遇，

内涵中承载着奖励、休假等性质。”北京直属机关一位姓王的年轻公务员认为，“这些官员出国考察并非从工作需要出发，而是按级别安排，以致出现有些领导级别高的，没有明显工作需要，一年也出几次国；有些有工作需要的官员，因为级别不到或没有领导内定，想出去也没机会出去。”

“这种把出国考察变成旅游的做法，是一种公权滥用的具体表现。”政协北京市十届委员会副秘书长、民建北京市委副主委曾广宇对记者表示。

事实上，我国多数地方政府对官员出国考察都有相关规定，最明显的是指标化管理。比如“省部级官员每年可以两次出国考察，局处级

失控源于制度虚设

我国对官员公费出国考察有着严格规定，但记者调查发现，有些官员却钻政策空子，打“擦边球”，以考察名义变相出国旅游。

南开大学齐善鸿教授表示：“官员热衷于出国考察，主要花的是公款。另外我们实行的是指标式管理，出国考察次数都是按官职大小而定，级别高的即使没有公务需要，也可以名正言顺地‘出国考察’。官员公费出国考察审批程序也过于简易，限制太过宽松，在源头就没有堵住，接下来的要组织部门同意、向纪检部门报告、经外事部门审批，也基本上就是走走形式。”

“官员出国考察缺少可操作的具体的追究、处罚条款。”李成言教授指出，“现实中，很少见有

关官员因违规公费出国考察被处罚。不用付出代价的违规行为，在再多的禁令面前也必将畅通无阻。在如今这个信息时代，出国考察已不是唯一的学习方法，要利用各种现代传播技术，开拓学习外地经验的其他渠道，以堵塞部分官员出国考察的种种借口。即使对那些确有必要的出国考察，也应该严加管理。如果地方官员公费出国都需经过严格的报批手续，其经费报销都要经过上级监察机关的审查，官员对此也难免会权衡得失。”

受访的多位专家认为，目前对出国考察与出国旅游怎么界定?是否学到东西谁来评判，谁来监督，谁来查处?堵住这些体制上的漏洞，才是规范官员出国考察的当务之急。

阳光反腐迫在眉睫

不少受访专家认为，规范官员公费出国考察是政府自身管理改革的又一个重要切入点。如果政府不能从根子上找到公费出国考察存在的问题，且实行最严格的限制和管理，就难以扭转官员出国考察泛滥的局面。

“要想控制住官员公费出国考察，一切官员开支都须纳入财政预算，这才是解决办法。”龚维斌教授认为，“中央必须严格预算，对于预算的编制、执行进行严格监督、审查，对官员出国考察费用进行严格控制。这次办法中的

有关规定，目的是想从根源上解决这个问题。”

“要加强对官员公费出国考察的监管，让出国考察与本职工作之间建立起一种有效联系。”北京市合川律师事务所邹瑾律师建议，“首先，由考察单位根据出国考察目的、考察的必要性、费用来源、考察路线以及考察人员，制定出国考察计划，向相关监管机构申报，同时，进行公示；接着，在监管机构组织下，对出国考察计划举行听证会，对考察计划的可行性与必要性进行论证，以决定是

否需要考察，考察的人员是否适当、路线是否合理、费用是否适当等出国考察问题作出决定，交由考察单位组织实施；然后，考察工作完成以后，考察人员撰写考察报告，向监管机构汇报以至向社会公众公开考察报告，接受监管机构和社会公众的监督；最后，建立起一套出国考察考核机制，对于完不成考察计划，或者达不到考察目标、完不成考察任务者，给予一定的行政处罚，或者经济处罚，以致自行承担考察费用。”

“必须对违纪官员加大处罚

得者，他们掌握着巨大的财权，如果缺乏必要监督和制约，给自己安排出国考察之类福利待遇的事情就会屡禁不止。”曾广宇告诉记者，“有些政府官员为了出国，甚至不惜挪用其他款项，包括挪用税收、土地开发收入、动用人民币买入外汇作经费、侵吞行政和其他公共项目经费等。”

“为解决出国考察经费，部分官员真是用尽心机，有的甚至把费用向同级机关、下级机关和下属单位摊派、转嫁费用。”北京一家企业负责人向记者透露，“有些官员外出考察总带上一一些企业家，说是陪同考察，不如说是去为官员的一些名不正言不顺的消费埋单。而一些企业也愿意正好借此笼络官员，使出国考察成为一种隐蔽的行贿方式。”

力度外，同时还应在以下两方面加以完善。”张鸣教授建议，“一方面，加强出国经费管理。对出国经费管理，仅管住预算内资金是不行的，只要各单位预算外资金和‘小金库’存在，官员随时可用手中的财权解决费用问题，所以要把‘三轨’合并，制定出刚性的出国经费管理机制。另一方面，完善监督机制。应充分激活人大和媒体以及群众的监督作用，杜绝那些出国官员的上级暗箱操作或自由裁量，让官员出国考察回归透明和公正。”

■据《瞭望》新闻周刊

链接：

出国考察违纪案例

江西新余外事侨务办公室主任、副主任被免职

据《人民日报》报道，11月29日，江西省新余市委、市政府决定，免去刘忠平的市外事侨务办公室主任、刘群的市外事侨务办公室副主任职务，责成考察团团长、仙女湖风景名胜区管委会主任徐冬春停职检查。违规出国考察的11名成员受到严厉的行政、纪律处分。

近期，网上披露江西省新余市今年4月15日赴美国、加拿大人力资源考察团违纪违规问题后，当地党委、政府成立了调查处理小组。调查初步认定，该团是应美国旧金山市长办公室和加拿大温哥华市政府的邀请，了解和考察美国、加拿大人力资源和政府人事管理制度，参观财税公务员、劳动力市场培训机构，考察借鉴政府在扶持人才技能培训和新型产业优秀人才培养选拔方面的经验。考察团在出访期间未遵守有关制度和要求，存在严重的违纪违规问题，主要有以下几点：一是分团报批，合团出访；二是考察团仅安排了半天的公务活动，其余时间多为旅游观光；三是在外时间13天，超过了批准全程10天的出访时间；四是出访地点超出原定考察范围，包括拉斯维加斯、夏威夷等地。