

# 官员“因公出国”的秘密

## 被邀请或“主动被邀请”

中国的外事审批权主要集中在中央和省级政府,具体而言则是中央外办和省外侨办,管理权限类似干部的组织部,如中央外办负责审批省部级官员出访计划,厅局级及以下官员出访,主要由各部门或各地区审批。

近几年来,越来越多的城市和高校、国企也获得“一定的外事审批权”,这经常被当事人当作巨大的喜讯大力宣扬。每一个出国计划都需要通过审批才得以实施,知情人告诉记者,一般的中央部级以上团组从计划到执行,至少需要两个月的时间。

步骤之一是计划“立案”,某部门先提出出访建议,得到部门内部同意(部长签字),送外交部外事管理司等部门会签。

步骤之二是请求批准,部长和分管副部长在请求件上签字,送外交部外事管理司和地区司(如去美国,就送美大司)会签,再送“中央外事工作领导小组办公室(中央外办)审核,请件退回,根据相关指示修改成正式稿。

步骤之三是办手续,订饭店,一边办签证,一边预订好在访问国当地的交通、食宿。

对于请件,外交部会对团组人数、出访时间等细节提出意见,但它并非审批部门,真正有决定权的是中央外办,一般省部级官员出访,要有中央外办主任戴秉国的签字,如果涉及副国级领导人出访,需对口的政治局常委“画圈”。

对于办手续,外交部官员形象地比喻说,外交部负责执行。比如,因公出国签证不似私人签证,不能自己去签,而是由外交部领事司找相关国家大使馆集中办

理,最大的好处是,如果时间紧急,外交部发照会,可能一两天就办好。

除了与所在国相关机构和官员敲定访问时间、地点等工作细节之外,驻外使馆往往还负责协助安排好当地的交通和食宿等细节,如有需要,还能帮助申请安保、机场绿色通道和贵宾室,但费用一般由出访团组承担。

办理签证时,必不可少的是要有邀请函,虽然新闻中经常说“应‘邀请’”(一般为国外对口单位),但发方也有可能是中国驻外使馆。“好处是中国人对中国人,调整行程计划比较方便。”知情人透露。

上述做法尚属正规。2007年,外交部曾发出通知,称发现有人涉嫌伪造出国任务批件和任务通知书,非法组织因公出国团组,此外,“假邀请函现象仍屡禁不止”。

通知特别指出,要认真核实邀请函真伪,特别是以当地华人华侨名义出具的邀请函,防止造假。

那么,官员们出国,哪种级别的领导能坐头等舱?如何安排安保和贵宾室待遇?各级官员的食宿、交通标准是多少?

在一些省级领导出访审核过程中,亦发现假邀请函问题,经核查均属通过当地华人联系的邀请函,其中赴新西兰团组尤为突出。曾任新西兰大使的黄桂芳说,使馆发现有违规违法行为,一般会向国内汇报。

因什么公出什么国

大约每隔十年,就有关于严控干部出国的一系列中央文件发布,均为“红头文件”而非法律。

1989年7月,中共中央将“严格控制领导干部出国”与“制止高干子女经商”、“取消‘特供’”等一起写入《关于近期做几件群众关心的事的决定》中,中办、国办为

此印发《关于严格控制领导干部出国访问的规定》。

1999年,中办印发《关于加强党政机关县(处)级以上领导干部出国(境)管理工作意见》,2004年中办印发《关于进一步加强党政干部出国(境)管理的通知》。

2008年,“两办”印发《关于进一步加强因公出国(境)管理的若干规定》,2009年,“两办”又印发《关于坚决制止公款出国(境)旅游的通知》。

新文件基本都是在重申老问题,如2008年的文件所列问题,实与1989年差别不大:出访团组和人员数量增长过快,集中于少数热点国家和地区;缺少实质内容的一般性考察、访问、培训过多,等等。

另一重要控制措施是量化管理。一般,省长、省委书记以及部长们,每年出国不超过一次,其他省部级领导1个任期内出国(境)不超过2次或2年内出国(境)不超过1次。比较特殊的是分管外事商务的省部级人员严格根据工作需要安排。

文件没有对党和国家领导人出访次数作出限制,记者了解到,全国人大常委会的副委员长和全国政协副主席一般每年安排一次正式出访。

今年公开“三公消费”的94个部委中,公布出访团组数和人数的部委只有寥寥几个:科技部称,2010年共执行因公出国(境)团组325个,967人次;司法部2010年出访团组81个,134人次;监察部,2010年出访的团组8个,参加国际会议、培训20个。

记者查看了90多个部委官方网站公开的“领导活动”栏目发现,部长、副部长一年出国多次的现象较为普遍。科技部部长万钢2010年至今至少已出访15次(包括4次陪同国家领导人出访),而商务部部长陈德铭今年至少已出访8趟。这与部门职能有关,外交部、商务部、科技部等涉外业务较多。

已公布“三公经费”的部委中,国家信访局出国花费最少,2010年支出8.99万元,这显然与信访制度为中国独有有关,而“出国第一大户”当数国家体育总局,2010年花了15432万元,是前者的1700多倍,显然跟举国体制不无关系。

记者试图获得中国官员参访少数热点国家和地区的情况,但截至发稿,外交部外事管理司、中国驻美国、英国、法国、日本四国使馆,以及上述四国驻华使馆,均未予以回应,或直接拒绝。

据记者侧面了解但未经官方权威数据证实,西欧某大国,一年

接待国内省部级以上团组超过300个,几乎达到一天一个,而赴美的高级团组数量“肯定更多”。

这已经是多年以来不断整顿和压缩的结果。担任过中国驻菲律宾、新西兰大使的外交官黄桂芳说,1994年,他在菲律宾接待的各种国内团组曾经达到四百多个,“新加坡和泰国要多得多”。

此外,外事部门还从出访内容进行管理,即应具有“实质性内容”。按上述几个中央文件的说法,官员出访,必须与自己工作有关,“目的要明确,要讲究实效”,“一般性考察要坚决停止”。而这些文件更重要的目的不是制止浪费,而是解决公款旅游乃至公款赌博等违法违纪问题。

## 花钱多少 算机票

与2010年的执行数相比,今年中央部门的“三公”总经费、公车与公务接待经费均被压缩,唯有出国经费比去年增加。

2010年,中央本级因公出国(境)经费(执行数)为17.73亿元,2011年的预算是19.9亿元,理由是“外交活动和国际交流增加”。在已公布的90多个部门中,有48个增加出国经费,15个持平,仅有30个部门削减出国经费。

目前适用的出国经费标准,为10年前即2001年财政部颁布的《临时出国人员费用开支标准和管理办法》(财行[2001]73号文),所谓“临时出国”,是相对于常驻而言,也就是出访。

出访人员可报销的费用包括:交通费、住宿费、伙食费和公杂费。官员级别越高,相应经费标准越高。

交通方面,最高等级的为乘坐专机和包机。从新闻报道中可见,胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林一般都乘坐专机,其他中央政治局常委享受专机或包机待遇。记者了解到,全国人大常委会副委员长、政协副主席们,一般都坐国际班机头等舱,而副部级以上官员(人员)标准也是头等舱,司局级官员的标准是商务舱,其他人员只能坐经济舱。

住宿方面,党和国家领导人可以“实报实销”,副部级以上人员本着节约的原则“据实报销”,其他人员则有细致规定,比如,在西欧国家,一般每人每天住宿费为70欧元,美国80美元,澳大利亚60美元。

用于市内交通、邮电、办公服务器和消费等其他费用,则称作“公杂费”,绝大多数国家的标准都是每人每天10美元或13美元。

除了可报销的交通费、住宿费、伙食费和公杂费外,每个出访人员还会得到一次性发放的50美元个人国外“零用钱”。

由于不同地区不同时期物价差异,团组工作人员往往比较担心的是住宿和伙食费用。一位曾陪同领导人出访的中央部委内部人士说,财政部2001年的标准,到发达国家尤其是巴黎、伦敦这样的国际大都市,其实很难严格执行。

一般的随同人员都会与团长同住一个酒店,三星标准是最基本的标准。在巴黎市区,三星级酒店都在100欧元以上,但法国的住宿标准是85欧元。

吃饭如果要符合标准,估计只能吃快餐。在巴黎,35欧元意味着只能吃很大众的一顿西餐(但不是快餐),而这正是中国官员在西欧多数国家每人每天的伙食费标准,美国的标准是30美元。

不过,真正占费用大头的,是机票。记者了解到,以最近的行情,北京飞法兰克福并在欧洲飞三个城市加上返国,头等舱大概

78000元,商务舱45000元,经济舱约10000元。如果一个5人团组,有1位副部级(以上)官员,1个厅级官员,3个其他官员和随从,出访欧洲,单机票至少就得花去至少15万元。

“要想看某个部委出国经费是否合理,算机票就差不多了。”一位曾陪同领导人出访的内部人士说。

容易被怀疑的,不见得是花钱太多的部门,而是花钱太少的部门。

宋庆龄基金会2010年出国(境)花了60.33万元,从官方网站上看,该会至少有一位副主席各有一次出访:2010年5月吉佩定一行5人访问美加两国,为期15天,先后去了美国夏威夷、洛杉矶、芝加哥、印第安纳州南湾市、华盛顿,以及加拿大安大略省桑德贝市、多伦多和温哥华;2010年6月梁金泉率工作团一行4人访问中国香港澳门,为期6天;2010年8月张文康一行5人赴澳大利亚和新西兰访问,为期10天。此外,该会还多次组织少年儿童赴国外交流。

内部人士告诉记者,若出国经费超支,不排除将其计入会议费、项目费中报销,外界很难知晓其中的猫腻。

## 国际惯例与中国特色

按照国际惯例,出访团组自行承担从国内到目的地的往返交通费,而东道主可能承担当地的食宿交通(主要是国际会议)。但东道主也不是全都“来者是客”,他们承担的团组在当地的费用有人数限制,或30人,或50人,超出其他人员费用就得自理。

黄桂芳说,他在大使任上接待过的几批国家领导人的代表团,人数都超过100人(不包括记者)。

一般团组里分两类人员,一类是陪同人员,即代表团主要官员,另一类则是随行人员,包括秘书、警卫、翻译、医生等。黄桂芳说,中国的部委本身都很庞大,处长才是具体事务的经手者,因此往往都要把他们带上。

外国人对大量到访的庞大的中国官方代表团并不感到麻烦,有的甚至表示欢迎,尤其是当地的旅馆和餐饮业。

但由于中国不仅官员多,而且高官也多,有时候外方无法完全派出对等的官员接待。

一些国家的安保待遇得事先申请。2010年,一位高层领导在巴黎过境时,歹徒试图砸车抢包,安保人员虽及时制止,但法方也因此向中国道歉。

中国不同的对外使馆对国内团组,接待规格也并不一致。正国级的中央政治局常委们出访,中国驻当地的大使都会亲自前往机场接机送机,但如果是副国级领导人到来,则要视大使当时的工作安排情况而定,有可能派出的是使臣。

“大使会在大使馆内正式宴请一回。”上述内部人士说,美国、英国、德国、法国等大国使馆最为繁忙,大使们都没有办法接机。现在成为敏感词的茅台酒,在驻外使馆也会有,但往往只有大使可以开瓶。

官员如果造访埃及、南非之外非洲国家,则可能获得当地中国大使馆以及所在国政府的“超规格接待”,“那边每年接待的国内团组很少。”外交官黄桂芳说。

在新闻联播里,你还经常可以看到,由中国领导人访问一些小国时,由于人家的接待场所太小,中国部长们不得不挤在一个小沙发上。



CFP 供图

Table with columns for stock codes (e.g., 000001, 000002), company names, and prices. Includes a small table for '深股(000421-000821)'.

个股行情资料来源于东方财富网,仅供参考