

第十四部分

案例分析

中国财政杂志社



中国财政杂志社

粤海私分 国资的“集体失语”

2003年12月26日,粤海铁路有限责任公司原领导班子成员唐建伟等5人因私分国有资产罪和受贿罪,被广州铁路中级法院一审判刑。该公司原总经理唐建伟被判刑9年;副总经理杜惠荣和朴英元(兼总工程师)分别被判刑6年半和7年半;原党委书记张培金被判刑1年缓期1年;另一副总经理李逊判刑2年缓期2年。检察机关指控,粤海铁路责任有限公司领导层共计私分国有资产657.4430万元,且唐建伟、朴英元、杜惠荣、李逊4人曾经受贿。

……

私分国有资产,尤其是集体私分行为,是以单位名义将国有资产(或资产)以奖金福利等种种名目发给职工,这在行政机关和国有企事业单位(或建设项目)中比较普遍,具有一定的市场。这种腐败,是导致国有资产流失的黑洞。国家审计署在历年的审计中屡见不鲜。

何以胆敢“触电”国债资金

国债资金是“高压线”,动用是要严肃处理的。粤海铁路通道既是国家重点建设项目,又是国债建设项目。双重身份,多重监管。自项目启动后,各种审计和检查几乎没有断过,但仍出现了建设资金被套取私分的严重违法犯罪行为。粤海铁路建设项目资金流失的过程和轨迹,暴露出了国债建设项目和国家重点建设项目现行管理机制中存在的种种弊端和体制性缺陷。

“用足概算”,暴露建设项目审批机制不科学。“用足概算(或超概),套取国家更多的资金”,是国家建设项目单位利益驱动的出发点。不少国债建设项目的申请者,都存在“钓鱼”心态,即千方百计地申请立项,作高概算,以利于日后套取高额“差价”。据业内人士称,现在概算的毛利率一般都在30%以上。

粤海铁路公司为了套出概算价与实际价之间的利差而成立的7个实体,即是其准备好的套线工具和装钱袋子,然后违规按概算价入成本账,留下利差空间,甚至串通设计方人为调高概算单价,以套取更多的差价。

招投标中暗藏种种弊端。审计发现,不规范的招投标,始终是工程建设资金管理中的挥之不去的“硬伤”,建设单位往往通过种种不规范的手段从中捞取好处。主要表现:一是不进行招投标。二是虚假招投标,通过招投标前透露标底、拆分标段、修改原始评分表、入围限定等作弊手段,使招投标流于形式。三是行业内招投标,而不是公开市场的招投标等。

虽然国家计委于1997年8月出台了《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》,2000年1月1日起又实行《中华人民共和国招标投标法》,进一步强化了招投标管理。然而,一些行业和部门,仍脱离市场,不实行社会化的公开招投标,而采取行业垄断和保护措施,另搞一套系统内

运作的办法,重点建设项目的招投标均限制在本系统范围内进行,并实行物资专供。

“关联交易”是建设资金流失的黑洞。与上市公司利用关联交易虚作利润相反,不少建设单位是以貌似合法的“关联交易”套取转移建设资金。而隐身其后的形形色色的“关联人”,成为吞噬建设项目资金的黑洞。粤海铁路公司正是通过与下属“7个实体”的“关联交易”,从公司自管基建项目中套取建设资金6000多万元(毛利差价),实际流失3324.5万元。

“合同猫腻”导致工程管理混乱。在国家建设项目施工中,利用合同违法犯罪,利用合同高估冒算,串通作弊,偷工减料,甚至对未做的项目进行虚假结算,侵占国有资产,危害国家利益的问题比较严重。突出的表现:一是弄虚作假,凭空虚构,空手套白狼。虚构假合同,凭空套取建设资金。粤海铁路公司通过虚拟工程合同,套取建设资金657万元,作为个人缴退奖金款。二是利用变更设计补充合同,追加投资,套取资金。随意变更合同内容,抬高单价,虚列工程量,以增加投资,套取资金,也使招投标流于形式。粤海铁路公司与中顺公司先后签过两份道碴购销合同,单价从96元/立方米调至152元/立方米。理由是“油料猛涨,造成道碴生产及运输成本大幅增加”。但审计人员实地查验的情况是,截至审计日,所生产的道碴尚未使用,不存在加大运输成本问题,而且市场上的油料价格已经回落。三是内外勾结,共同造假。

“四位一体”串通作弊,工程管理缺乏制衡。建设单位、设计单位、监理单位、施工单位,本应形成管理有效,制衡得力的机制。但在实际中,4个单位往往结为一体,联手作弊,弄虚作假,虚拟工程,虚增工程量、抬高材料单价等,套取国家资金。2001年1月粤海公司、施工、设计、监理,4单位人为搞不需要的设计变更。虚列、冒算,套取560万元国家工程款,在码头设计变更各个环节一路绿灯,使粤海通道项目关于工程设计变更管理和工程验工计价管理等方面的内控制度形同虚设。

法人治理结构不合理,是导致粤海公司各方面管理混乱的直接原因。一是领导班子素质不高,法制观念淡薄,董事会对公司运作监管不力,董事会成员收入偏高,并私分国资。二是股东会、董事会、经理层未形成制衡有效的法人机制,党的领导、监事会、纪委形同虚设。粤海5蛀虫中的张培金就是党组书记兼纪委书记。三是有章不循、有法不依。收入待遇管理失控,粤海铁路公司2000年在广州铁路(集团)公司明确答复不能发工效挂钩奖的情况下,仍违规发放。四是未实行严格的内部控制制度,各部门松散管理,互不制约,各行其是,一直未制定出费用控制和管理办法。

私分国资为何难以定罪

在大量的案例中,被以私分国有资产罪名判刑的较为少见。这是为何?

——原因一:巧立名目,法规不全,难以辨识和确认。

以粤海铁路公司为例,其巧立几十种名目违规发放奖金补贴,如工效工资、公司成立3周年一次性奖、单项技术资询奖、某工程设计招标奖、南北港导航灯桩单项奖、房改工

作人员奖、技协一次性奖、技协劳务费、某工程完成辛苦费等五花八门，无奇不有，而且分散在下属各公司账中支出，查起来很费劲，找法规也比较困难。

由于粤海铁路私分的都是建设资金，问题定性比较明确。而大多数单位私分行为呈“边缘私分”行为，在法律上没有规定为犯罪，甚至党纪政纪也无可奈何。比如，公用经费和自有资金发放则不容易区分，像工效工资、绩效工资、贡献奖、慰问金等。这种现象呈上升趋势，并不断以新的面目出现。

——原因二：慷国家之慨者笼络收买了人心，导致“集体失语”。

集体私分国有资产行为最大特点，是具有相当坚实的“群众基础”，慷国家之慨，使人人受益，由此导致“集体失语”，职工对个人贪污腐败行为深恶痛绝，能够大胆举报，勇于作证。但对集体私分行为却恨不起来，也难以识别，更不会主动举报作证。这样，私分国有资产行为的确认完全靠外部审计和监察人员大量取证，很难得到举报人、证明人提供的线索和证明。

——原因三：“法不责众”、“集体决策”成为私分者的“挡箭牌”。

如果作个横向比较，让唐建伟蹲9年监狱似乎是冤了点，因为唐建伟在粤海铁路前还在其他建设项目呆过，都是这么干的，反正法不责众，大家都这样干，总不能光处理我们一家，只让我们一家退缴奖金款吧？而且全公司都拿钱了，总不能都退吧？这种心态导致后来一而再，再而三，毫无顾忌，一条道走到黑地套钱、发钱，甚至发展到以莫须有的虚拟工程空手套钱顶缴奖金款。只是这次，唐建伟没有那么“幸运”了。

另外，法不责众还有另一层含义，上有决策下有对策，现在强调集体决策，于是便出现集体决策、共同犯罪的现象。这样可以给人以貌似规范、民主决策的假象，以遮人耳目；一旦出问题也可以责任共担，共渡难关。

——原因四：国有资产“起诉人”实际缺位，容易导致监守自盗。

这是国有企业体制改革的深层次问题。在国有企业或国家建设项目单位，董事长、总经理只是国有资产的代 表，代 为看管国有资产，一旦品德缺失，心术不正，则是家贼难防，很容易发生监守自盗现象。国有企业现行机制中国有资产出资人的实际虚位，必然导致国有资产“起诉人”的实际虚位，没有人站出来为国有资产说话，没有人真正为国有资产的流失和私分充当“起诉人”，使监守自盗的家贼们更加肆无忌惮，为所欲为。

2003年3月国资委成立，国资委将充当国有资产的出资人，但能否真正到位，采取何种形式，国资委在派出这些出资人时是否事先考虑到：如何约束控制这些出资人行为，使其真正站在国有资产的立场说话；出资人会不会被腐蚀沦为新的监守自盗的“代表”？人们拭目以待。

（《瞭望新闻周刊》2004年第3~4期

杨晓雷/文 略有删节）

信联股份：迷失在潮起潮落中

2003年4月3日，信联股份2002年年报终于出笼，但其状可谓惨不忍睹：主营业务收入缩水66.42%，利润总额、净利润和经营活动现金净流量全线飘红，每股收益由2001年的0.089元变为-0.42元，净资产收益率更是从3.44%下降到-19.43%！“屋漏偏逢连阴雨”，经营陷入困境的信联股份偏偏又惹上了更加严重的债务危机，由华夏银行杭州分行之江支行引发的诸家银行要求提前归还贷款的诉讼纷至沓来。公司不仅良性增长受到了损害，能否维持正常经营也成了问题。

一、财务失衡：信联命运多舛的导火索

翻开信联股份2002年的资产负债表，资产负债率仅为48%，到期的债务也只有建设银行和广东发展银行两笔合计6850万元的银行贷款，究竟是什么刺激这些银行提前集体逼债呢？枯燥的数字之后是否掩藏着惊人的秘密呢？

表1 信联股份2002年度债务风险概况

财务安全性				短期流动性	
短期财务安全性		长期财务安全性		会计利润视角	现金流量视角
流动比率	速动比率	资产负债率	有形资产负债率	利息保障倍数	流动负债经营活动净现金流比
1.3793	0.0557	47.53%	47.76%	N/A	-0.4185

从上表看，虽然信联股份2002年的资产负债率只有47.53%，但令人担心的是信联股份抵御短期债务风险的能力已经非常脆弱：不仅企业短期现金流动极不顺畅，无论是利息保障倍数还是经营活动现金流对流动负债的保障倍数都呈现赤字，而且衡量短期财务安全性的流动比率和速动比率都显著低于合理的水平！短期债务风险累积到了令人心惊的地步。

信联股份自1996年上市以来就没有扩股。1999年信联在年报中声称：“拟用配股资金支付湖北声广网络有限公司、深圳商圣实业有限公司、深圳声雷实业有限公司收购款，协议规定至1999年底全部付清。”据统计，光这几笔收购款就高达2.53亿元。借钱生蛋结果鸡飞蛋打，过于冒险的债务融资使企业陷入严重的债务危机！遥想当年曾经辉煌的郑州百文、广州爱多，使其陷于死地的不都是那备受推崇的“债务融资”吗？所谓“成也萧何、败也萧何”，推动它们走向事业顶峰的是其首创的“借钱生蛋”的招——郑百文开创的银行、商家和厂商“三驾马车”、爱多独创的“供应商经销