

# 多地现用公款炒股放贷乱象

## 两年来查处违规“理财”超20亿元

因涉嫌严重违纪接受组织调查的武汉市青山区原政法委书记高玉奇，近日被移送司法机关。高玉奇的违纪违法行为中，涉及挪用上千万公款购买信托产品。记者调查发现，近年来，一些地方出现官员、财务人员挪用财政资金等公款，用于炒股、放贷和购买银行理财产品。据不完全统计，近两年来，全国各地纪检、审计系统查处的公款违规“理财”金额超过20亿元。实际上，财政部目前已在全国范围内开展为期半年的财政资金安全检查工作。

### 父子共谋动用专项资金理财获利

据记者调查发现，在高玉奇担任武汉市青山区城建局局长时，他的儿子在武汉一家银行做客户经理。父子俩共谋动用城建局“闲置”的基建专项资金购买理财产品，帮助儿子提升工作业绩，从中获得好处费近50万元。

高玉奇挪用巨额公款“理财”最终以亏损告终。2010年，高玉奇动用基建资金2020万元购买信托产品后，因基金连续亏损在2013年被强制平仓，造成公款

损失近700万元。

根据刑法以及相关司法解释条文规定，国家工作人员利用职务上的便利，挪用公款数额较大、进行营利活动的，即构成挪用公款罪。挪用公款存入银行、用于集资、购买股票、国债等，属于挪用公款进行营利活动。

近年来，多地屡屡发生公款违规“理财”现象。全国纪检、审计系统近两年来通报的审计报告与案例中，北京、广东、安

徽、湖北等地均查出一些部门或个人挪用财政资金等公款，用于购买理财产品、炒股炒期货、放贷收取利息等违规“理财”行为。据不完全统计，涉及资金总额超过20亿元。

中国人民大学公管学院常务副院长许光建认为，财政资金是公共职能部门履行职能所需要的资金，挪用财政资金“理财”属于财政资金滥用的违法违规行为。

### 揭秘三大公款“理财”手段

业内专家介绍，并非财政资金等公款都不能理财。只有各级国库、社保财政等基金主管部门才能用公款投资理财，实现保值增值，而且主要采取定期存款和购买国债两种方式。记者梳理发现，挪用财政资金等公款违规“理财”，为个人或小团体谋取私利，大多采取三种操作渠道：

借助下属企业“瞒天过海”。一位财政系统内部人士介绍，随着国库集中支付与财政账户管理日益完善，直接从财政账户中转出资金用于理财难度大。除非借助于下属企业或机构的独立账户，转入财政资金后再“瞒天过海”，由下属企业代办各类理财。

高玉奇能够顺利动用上千万财政资金违规理财，就是借助下属二级单位武汉挚诚工程项目公司账户支出资金。办案机关查明，与投资机构签订购买理财产品协议的是挚诚公司，2020万元投资金额中，挚诚公司实际出资220万

元，其余1800万元则是由高玉奇安排青山区城建局财务部门转入挚诚公司账户的基建专项资金。

账户公款私存打“时间差”。江西省吉安市近期判决的一起挪用公款案中，一乡镇乡村建设管理站工作人员谢某，因全乡金融机构仅一家邮政储蓄所，且不能开设对公账户，将管理站收取的土地出让金、履约金保证金的公款暂存个人账户保管，再不定期到县城将公款上缴至乡财政账户中。利用收取与上缴公款时间差，谢某先后将在其个人账户中保管的583万元公款购买银行理财产品，获利2.56万元，被判刑一年6个月。

中南财经政法大学财税学院教授叶青介绍，公款私存现象极易带来公款挪用、侵占，形成小金库等风险，一直是各级财政清理整治重点。然而一些机构为谋取私利，或受基层金融条件所限无法开设对公账户，有意无意将

大额公款存入个人账户，如此便为利用公款违规理财提供可乘之机。

会计出纳伪造凭证监守自盗。业内人士介绍，一些基层部门与企事业单位的财务人员，利用出纳会计“一肩挑”的财务管理漏洞，伪造相关财务凭证，挪用公款供个人炒股、理财等现象较为突出。有的短期挪用后迅速归还，除非专项审计调查或出现挪用资金亏损等情况，否则很难察觉。

安徽光电研究所是一家国有事业单位。研究所财务部原出纳会计朱国华，就因挪用公款947万元被判刑。办案人员查出，朱国华利用经常办理单位转账业务便利，采取偷盖法人章、财务专用章等方式，先后9次挪用公款用于炒股或帮银行完成揽储任务。朱国华还伪造银行业务公章，每月制作一份虚假银行对账单，企图掩盖违法行为。



### 治理乱象还需强化预算约束

叶青等业内人士表示，近年来，各地财政资金沉淀闲置现象突出，给公款违规理财提供了“资金池”。本应用于公共领域的各项公款，被挪用于小团体或个人理财获取收益，因为投资风险高，出现亏损极为常见。

记者了解到，无论公款理财是否保值、收益多少、去向如何，只要属于国家工作人员挪用公款进行营利活动的，均涉嫌违法犯罪。即便在单位内部走程序获得批准，违规使用公款尤其是财政专项资金理财，也属于违反财经纪律，相关人员也要被问责。

“挪用公款违规理财屡禁不止，背后一定是财务内控不完善，尤其是账户资金管理疏松所致。”上述财政系统人士表示，当前政府性基金收入管理部门、企事业单位、基层资金收支部门等专用

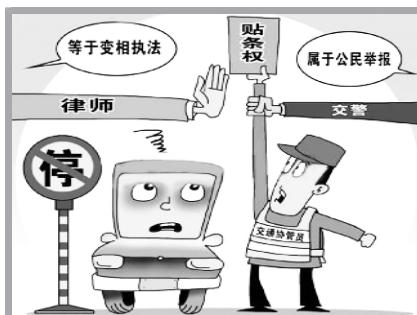
账户管理不规范的机构，往往成为公款挪用理财的高发区。

目前，财政部已在全国范围内开展为期半年的财政资金安全检查工作，检查内容包括账户管理、财政资金收付管理、会计核算等方面。业内专家介绍，此次专项检查有可能发现一些违规理财线索，并督促各地相关部门采取相应措施进行查处与补漏。

许光建说，财政资金等公款必须强化审计、检查，督促政府财政部门、单位财务部门遵守财务规章制度。还有专家建议，治理财政资金等公款违规“理财”乱象，一方面需要强化问责与执法，对于涉嫌挪用公款人员坚决移送司法机关，大力开展警示教育；另一方面需要强化财政预算约束与监控，减少财政资金的闲置。

据新华社

# 是“变相执法”还是“公民举报”？ 交通协管员被授“贴条权”再引争议



### 交通拥堵警力不足，授协管员“贴条权”？

昆明市民李光浩对协管员“贴条”此举颇为不满：“如果个别交警连违章停车这样的事情都交给协管员处理，难逃懒政怠政之嫌。”

事实上，昆明并非全国首个授予协管员“贴条权”的城市，但这些城市推行该项举措时也曾遭到质疑。2012年北京夏天暴雨过后，协管员给熄火“趴窝”车辆贴条的事引发过质疑，而在此前一年，还有北京车主为此将交警部门告上法庭。

“昆明交警”微信公众号此次发布文章的最后一段话值得注意也颇耐人寻味：“恳请媒体单位给予支持和帮助，向社会进行

正面的宣传和引导，促进措施的实施和推进。”

为何一些城市明知会有质疑，仍有坚持推行协管员贴条的举措？记者调查发现，迅速增长的机动车保有量与警力不足的矛盾是一个不可回避的现实原因。

协管员不具执法权，交警回应属“公民举报”？

昆明交警在元旦前公布的协管员贴条举措还未正式实施，就已经引发了质疑。

昆明市人大代表、云南凌云律师事务所执行主任李春光认为，拍照属于调查取证，对于违章停车而言更是一项核心的执法内容，协管员采集图像等于变相执法。但众所周知，协管员是没有执法权的。

昆明市交警支队回应称，协管员贴违章停车告知单并不是罚单，也不是处罚，只是对违法行为记录；协管员收集证据后将及时报告交警，经交警部门专业法制人员核实后确定违法行为的，发短信通知车主前往交警队调查，违法情况属实才会依法进行处罚，其性质和公民举报违法的性质是一样的。

北京大学宪法与行政法研究中心主任、教授姜明安也认为，协管员的行为是辅助执法，法理上没有问题，毕竟拍照还要经过交警审核。

但郑州法律工作者郑荣敏指出，交通协管员的“告知”应该只是一种说明、解释义务，而不是一种行政权力，不应带有强制性；但日常的执法实践中，交通

协管员的贴条显然是行政处罚程序之一的“告知”，具有一定行政强制性。

### “实体正义”能否取代“程序正义”？

业内人士认为，协管员贴条之争的背后，实际是“实体正义”和“程序正义”之间的矛盾。

郑州大学法律硕士康志军指出，在行政诉讼中，对行政行为合法性审查的时候，不但要审查行政机关做出具体行政行为的事实依据，更要审查行政主体的权限依据和程序依据，任何越权行政、不按程序行政的行为，同样会被法院确认为违法行为而予以撤销。

他说，受传统的计划经济影

响，我国的行政执法部门多，乱执法、越权执法现象本就严重，加之行政执法人员以人员紧张或降低执法成本为由，聘请、雇用人员协助执法，这些协助执法人员往往直接参与执法行为，往往使得执法更加混乱。

“我们不能为了实体正义而忽略程序正义，仅看结果而不顾程序的执法，同样与依法行政相背离。”他说。

记者了解到，截至目前，昆明协管员并未如期上街“贴条”。对此昆明市交警支队法制处副处长赵文东说，昆明交警将谨慎推行该项举措，挑选的是表现优异、素质高、有经验的协管员，并经考试培训和发放上岗证后才能上街“贴条”。

据新华社