



应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员国应对新冠病毒疫情经济影响而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织工作人员的观点，不一定代表国际货币基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

2020 年 5 月 26 日

降低疫情支出腐败风险的预算执行控制

作者：Kubai Khasiani、Yugo Koshima、Abdoulahi Mfombouot 和 Ashni Singh¹

新型冠状病毒（COVID-19）疫情使各国加大了支出并出台紧急支出，用于满足保障民众健康与民生的紧急需求。为确保此类支出的有效性，重要的是应避免支出中出现资金滥用和腐败现象。各国在紧急支出响应措施中存在明显不同，需要采取不同做法来确保支出的有效性。但也存在一些普遍适用的教训，特别是对于那些机构能力不足、财政治理薄弱（尤其是公共财政管理体系存在缺陷、财政透明度不足）的国家更是如此。本文借鉴了 2014 年至 2016 年埃博拉疫情危机中的经验教训，指出了可用于减少腐败漏洞的措施，并对预算执行控制予以特别关注。

一、引言及主要信息

2020 年春季的《财政监测报告》梳理了全球各国为应对新冠病毒疫情所推出财政措施的规模和性质。²由于这些保障民众生命安全与民生的干预措施极为紧迫，各国需要“竭尽所能”，同时又要“留好收据”。³

紧急支出往往更易出现资金滥用和腐败，因此“留好收据”尤为重要。造成这种情况的原因包括：支出规模（增加了寻租的动机）；多个主体参与其中且可能缺乏协调（这可能引发低效和漏洞）；确定、实施干预措施的速度（可能导致控制的放松）；支持措施缺乏（或完全没有）针对性，适用标准不明确或难以执行（可能使执行变得复杂，并导致资金滥用和欺诈申领）。这些因素合在一起，可能导致公共资源被滥用和管理不当，损害公共服务的质量和有效性，财政体制薄弱的国家尤其如此。

新冠病毒疫情期间，发达经济体财政措施的规模远远超过新兴发展中经济体。同时，在抗疫封城中许多民众和企业的活动陷于停滞，因而大部分支出都用来为之提供生存保障。相比之下，先前几次疫情中，政府支出则主要集中在卫生医疗领域。尽管如此，仍可从先前疫情中汲取重要的教训。本文部分基于 2014 年至 2016 年应对埃博拉疫

¹ 世界银行的 Nazaneen Ali 和 Hunt La Cascia 为本文提供了支持。

² 详细情况参见 2020 年春季的《财政监测报告》在线附件 1 及《IMF 新冠病毒疫情政策追踪》。

³ Gaspar, V., R. Lam 和 M. Raissi, 2020 年, 《降低新冠病毒疫情损害的财政政策》。

情的经验，重点关注了低收入发展中国家和脆弱国家。但本文强调的一些经验教训也适用于新兴市场和发达经济体。本文指出了有助于防范腐败的措施，强调了预算的执行与控制。⁴主要结论如下：

- 执行预算应遵守现行法律框架并符合良好实践，若有可用的应急条款，应予以启动。
- 当需要尽快执行预算时，不应放弃公共财政管理控制，而是应对控制进行调整与简化，确保保障措施能及时到位而不受损害。
- 应对所有的交易（包括非现金交易以及开发伙伴所支持的交易）进行记录，实现全面的监测和报告。
- 应始终维持充分的审计跟踪，以便开展事后评估。

二、在此背景下的财政机构和预算执行控制

许多国家（特别是低收入发展中国家）尚未建立起完善的财政制度。主要制约包括政府的中心机构薄弱、政策协调不力且规划效率低下、政党赞助制度影响过大、人力资源和信息系统的能力弱等。⁵因此，这些国家往往缺乏有效的财政框架，未建立成熟的中期预算框架，预算可信度低，预算执行控制也不足。⁶特别是在脆弱国家，制度缺陷十分严重，基本支出管理能力也十分低下，面临尤其严峻的挑战。⁷在这种情况下，政府的优先事项是提升年度预算的编制能力，建立基础性的支付系统来促进预算执行，合并现金资源，开展基本但全面及时的财务报告等。

2014年至2016年埃博拉疫情爆发时，也出现了上述挑战。众所周知，埃博拉疫情的一项重要教训是国际社会在提供资金支持时，要做到迅速、协调且规模足够大，以便遏制疫情在受影响国家及全球范围内的传播。此外，埃博拉疫情也提供了一些关于如何减少腐败的经验教训（专栏1）。

在当前新冠病毒疫情下，大规模封城和保持社交距离方面的要求使情况更加复杂。财政部以及各部委和其他支出单位的财务工作人员在岗率下降，可能损害用于实现职责隔离的传统控制。当前形势下，不可避免地需要更多使用在线远程技术来处理交易。因此，为尽可能减少资源滥用，各国应该在设计、实施抗疫措施时采取适当措施，从而既应对疫情挑战，又降低抗疫支出的腐败风险。

专栏 1. 埃博拉病毒爆发

埃博拉疫情于2014年至2016年（几内亚、利比里亚和塞拉利昂三个西非国家）以及2017年至2019年（刚果民主共和国）爆发，造成13000多人死亡。在塞拉利昂和利比里亚，政府支出出现了腐败，这源于：

- **资源被集中置于预算外基金。**埃博拉疫情期间，外来资金通常由预算外基金管理，不受预算控制的约束。此类基金的例子包括利比里亚的国家埃博拉信托基金和塞拉利昂的国家埃博拉应急基金。两者均由临时组建的危机应对机构管理，如下文所述。
- **资源由多家临时性的危机响应机构分散控制。**例如，塞拉利昂在现有的部委和地方政府之外，另行建立了17个临时性机构来管理抗疫资金和动议。这些机构的设立似乎是各种开发伙伴与政府机构拉锯的结果。最高审计署发现，其中一家机构的支出中，有90%以上存在违规。上述违规是在每半年一次的审计中发现的，而审计结果会在报告期之后的3个月左右发布。这些临时性机构给问责带来了困难。此外，这些机构只是暂时存在，它们与现有部委形成了职能竞争，也使与开发伙伴的协调呈碎片化。

⁴ 本文对《保留收据：应急响应的透明度、问责制与合法性》形成了补充。

⁵ 2013年：“发展中国家改革预算制度的挑战”；Cangiano, M.、T. Curristine 和 M.Lazare, 2013年，《公共财政管理及其新兴架构》第14章；IMF。

⁶ Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher 和 R. Ray; 2017年；《部分撒哈拉以南非洲国家的中期预算框架》；IMF 工作文章，WP/17/203。

⁷ IMF; 2017年；《提升脆弱国家的财政能力》。

- **不再对医疗采购实施集中控制。**在埃博拉疫情中，一些重要医疗物资的采购被交由医疗中心完成，而其议价能力很弱。由于许多供应商都停止经营，余下少数供应商使用了非竞争性采购，使需求大幅增加。同时，这些供应商还要求以现金支付。以上行为在公共财政管理和采购法规中都是被禁止的。在缺乏具有操作性的明确指导的情况下，要满足这些需求会给日常采购工作带来挑战，不仅增加了腐败风险，也带来了问责和供给方面的问题。例如，利比里亚农村地区的一些医疗中心除接受供应商的条件外别无选择，而最高审计署认为这种支出是非法的，要求医生偿还。
- **缺乏对埃博拉疫情相关支出的事后核验。**政府为居家隔离的家庭实施了食物供应项目，这些项目的监督不足。在塞拉利昂，最高审计署无法确定几笔粮食援助款的预期受益者。但同时，由开发伙伴支持的类似项目则都配备了跟踪系统，可籍此开展受益人的验证。政府现金转移计划也由多个机构分散负责实施，这些计划形式各异，有时甚至还很不透明（例如为埃博拉疫情相关措施的参与方提供的津贴）。利比里亚最高审计署发现，有三家机构在执行此类津贴计划时未制定任何书面形式的政策。相比之下，一个好的做法是塞拉利昂在为极度贫困家庭提供现金转移支付时，为合格受益人提供了移动 SIM 卡和唯一注册代码。这得到了开发伙伴的支持。

来源：Ross, E., 2017 年，“塞拉利昂埃博拉疫情应对措施的指挥与控制”，*Phil. Trans. R. Soc., B 372*，塞拉利昂审计部，2015 年，《埃博拉基金管理审计报告》；利比里亚审计总署，2015 年，《审计署长关于国家埃博拉信托基金的报告》。

三、预算执行控制

预算执行程序和控制薄弱，是许多国家都面临的一个普遍问题。这在政府采购、承诺控制、发票处理、付款授权等方面尤为突出。这些问题通常由制度惯性而非技术/基础设施的限制造成。例如，索马里仅用数月时间即开发出了一套承诺控制流程，其将财务管理信息系统与基本功能和集中授权结合在了一起。大多数低收入发展中国家都拥有实施基础性支出控制所需的基础设施及资源，但相关流程往往由于纸质流程（这些流程有时还很冗余）受到阻碍，因为每笔交易需要多次手动签名。这样的系统很容易导致控制失效。具体来看，政府应在以下几个方面采取措施，降低支出滥用和腐败漏洞的风险：

维护采购系统的诚信

新冠病毒疫情相关的公共采购需要在以下两者之间取得平衡：一方面应加快采购速度，为需要者提供商品和服务；另一方面应防止腐败和浪费。⁸为此，应考虑采取以下行动：

- **为紧急采购制定明确的指引或实施规则，以便在现有法规紧急条款被触发时使用。**近期，有关国家（包括低收入发展中国家）颁布的采购法通常在标准要求之外，对紧急采购流程做出了的特殊规定。如果政府决定激活这些条款，就需要明确的指引或实施规则，以确保条款执行的一致性。这在低收入发展中国家中尤其如此，其中许多国家在危机之前可能并未制定出类似指引或规则。此外，政府也需以此避免危机后的问责问题，因为此类条款被滥用时，往往会做出处罚和要求赔偿（专栏 1）。南非为应对疫情所发布的《国家财政部指令》启动了特殊采购流程，用于支持后续的国家应急响应措施。这些程序的目的是方便政府以预先商定的价格采购所需物资，确保物资供应安全，防止欺诈行为或恐慌性购买。其也包含了紧急采购的报告要求。
- **建立紧急大宗采购的事前集中控制。**其旨在减少供应商的价格投机以及利用非竞争性采购的机会，可通过在采购监管机构的监督下集中开展应急采购来实现。在南非，抗疫医疗物资的采购工作由卫生部和财政部组成的联合团队集中完成，其为采购监管机构。
- **为易受价格操纵的医疗器械制定标准价格。**在菲律宾，卫生部为出现全球性短缺的基本医疗物资和药品制定了建议零售价。

⁸ 参见 <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-public-procurement/>。

- **在网站上发布所有紧急采购的信息，以便实施事后控制。**紧急采购不应免于公开透明方面的要求，包括公众应随时能够获取采购的实时信息。为此，需要在电子采购网站上发布信息。在**亚美尼亚**，所有单一来源采购的详细信息，包括新冠病毒疫情中的医疗物资，都在“e-gov”网站上予以发布。**卢旺达**自疫情爆发以来在其电子采购网站上发布了更新的医院采购计划。**乌克兰**在电子采购平台上建立了一个板块，用于展示有关新冠病毒疫情紧急采购的所有详细信息。
- **在披露新冠病毒疫情相关的采购信息时，应确保其足够详细。**披露详细的信息有助于降低腐败动机及开展核验和审计。对于所有与新冠病毒疫情相关的采购，至少应披露以下信息：（1）与正常采购程序的任何偏离；（2）使用非竞争性方法的理由；（3）招标和提交标书的情况；（4）标书评估和中标公示；（5）日期、时间、合同价格、所采购物品的描述以及收据证明；（6）承包商身份及其受益所有权的信息。

保持足够的支出控制，防止出现未授权支出

- **对新冠病毒疫情的相关支出，实施承诺控制。**政府应确保实施承诺控制，防止抗疫支出出现财务违规并产生拖欠款。理想情况下，应通过财政管理信息系统开展承诺控制。如果财政管理信息系统未能充分发挥作用，或是没有推广至所有机构，政府就应该另行制定一个流程。例如，可在线提出申请，由财政部在财政管理信息系统或电子表格中进行集中授权和记录。特别是，政府应建立针对医疗采购的承诺控制——其往往是控制体系中的薄弱环节（专栏2）。

专栏 2. 针对医疗采购的承诺控制

如果要为应对新冠病毒疫情建立完善的医疗采购承诺控制，可考虑采取以下措施：

- **将承诺控制扩展至偏远地区医院的支出。**财政部仅需要额外输入一项数据，便可向这些医院的银行账户打入资金。在**南非**，来自医疗机构的承诺请求会被发送至财政部和卫生部的联合团队以获得授权。
- **当医疗机构无法使用财政管理信息系统时，应集中开展承诺授权。**为避免财政部业务过重，应针对负责大宗医疗物资采购的少数重要机构使用集中授权。这些机构的例子包括集中采购部门或政府药品存储机构，这在低收入发展中国家并不罕见，且通常处于财政管理信息系统之外。可在线向财政部提出承诺授权请求，再由财政部将承诺信息录入到财政管理信息系统中。

来源：南非财政部 MFMA 第 101 号通知。

- **通过财政管理信息系统，加强对承诺和发票的批准和记录。**各国应确保通过财政管理信息系统来处理支出。为在此方面强制使用财政管理信息系统，财政部可考虑拒绝处理系统中没有承诺和发票记录的付款单。作为新冠病毒疫情响应措施的一部分，一些国家正加快实施财政管理信息系统。作为开发伙伴支持的疫情响应项目的一部分，**圣多美和普林西比**正在推进实施财政管理信息系统。如果一国尚未建立起功能健全的财政管理信息系统，则应考虑推出具有重点功能的简单在线系统，这可在数月内实现。**斯威士兰**仅用数月时间就开发出了一个发票跟踪系统并投入运行，其在不到一年内就在线记录了 20 万张发票。
- **实现对预算外新冠病毒疫情响应基金的控制。**一些低收入发展中国家已经建立了新冠病毒疫情专项响应基金。这些基金接受国内外的资金，用于满足各种抗疫措施的支出。此类基金被认为具有重要意义，因为其能满足开

发伙伴委托方的要求，或防止繁琐的国内预算程序妨碍政府快速响应。虽然理想情况下所有抗疫支出都应从预算中列支，但如果确定要建立此类资金，则应采取以下措施防止滥用：⁹

- **建立一个单独的基金，其监督安排需由财政部参与。**如专栏1所述，如果建立多个基金或临时性的危机响应机构，又没有明确的监督安排，将给问责带来困难。为确保该基金的监督机构具有公共财政管理的专业知识，应确保财政部有效参与其中。南非建立了团结基金，是该国唯一的新冠病毒疫情响应基金，其由一个包括财长的委员会负责管理。
- **将基金置于财政部的财务控制之下。**开展集中化的支出控制，对尽快评估、批准承诺和支付是必要的。在肯尼亚，新冠病毒疫情响应基金的监管适用一般性的公共财政管理法规，包括承诺控制方面的规定。为确保预算执行控制得以实施，财政部已被指定为该基金的管理人。
- **在政府财政报表中发布基金的详细财务数据。**如下所述，即使相关基金处于预算之外，也应在政府财报中列出。在采购中，新冠病毒疫情响应基金应更详细地公布财务数据和账户信息。冈比亚政府在财政报表附件中，按最详细的经济分类列出了财务管理信息系统的原始数据。
- **通过对商品和服务的交付开展核验，以此加强付款的授权。**这种核验工作对确保抗疫采购支付具有合法性尤为重要。可由一位专家对货物（如医疗物资）的交付进行核验，因为这需要专业知识（参见下一小节）。在低收入发展中国家中，支付授权通常由财政部集中管理（英语系国家），或是由财政部派驻相关机构的公共会计师负责管理（法语系国家）。在检查交付时除非有“交货单”记录，否则不得授权支付。
- **建立针对财务管理信息系统以外机构的发票和付款处理的控制。**原则上，这需要未接入财务管理信息系统的预算外单位通过预算或在财政部控制下进行支出。印度通过将发票和付款处理集中到财政部，已实现了对预算外半官方机构的控制。这些机构仅设置了支出上限，所拨付的资金不会进入其银行账户。如果无法实现此类集中管理，则可要求其以较高频率（如每周一次）报告交易，并建立一个分批拨付系统：只有当财政部完成所报告交易的事后核验后，才拨付下一笔款项。
- **增加主要交易发票信息的透明度。**对于在框架协议下进行的、未签定单独合同的采购，或是对于没有记录的采购，公布发票信息是十分有用的。为了提高上述紧急采购的透明度，可考虑在政府网站上发布超过某一规模的新冠病毒疫情支出的发票信息。
- **消除对承诺、发票和支付的重复审批与控制。**政府在强制使用财务管理信息系统处理发票和支付时，应考虑各种方案来消除人工批准和控制中的重复操作。这将在维持适度的保障措施的同时简化业务流程。为此，各国应采取简化业务流程。这在抗疫“封锁”期间尤其重要，因为防疫措施使基于纸张的业务流程变得十分困难。放松控制和放弃控制是不同的，应加以区分，避免放弃控制。在印度，财政部取消了繁琐的现金转移支付程序，取而代之的是将电子表格上传到公共财务管理系统。利比里亚在埃博拉疫情期间通过开发简单的IT系统实现了薪资准备工作的自动化，从而能更快为医疗工作者支付工资。
- **加强银行对账，从而在事后发现违规行为。**银行对账是将财务管理信息系统中的会计记录与银行对账单进行比较和核对。银行对账对确保记录的准确性十分重要，也对发现未经授权或不正常的交易至关重要。对于未实现流程自动化的国家而言，要及时开展银行对账的难度很大。这种情况下，可优先考虑对抗疫支出开展银行对账，以便及时开展报告和审计。这些国家还应考虑雇用更多的文员来加快对账工作（如斯威士兰）。

⁹ Allen, R.和 D. Radev; 2010; 《预算外资金》; IMF 财政事务部技术说明和手册。其概述了预算外资金以及在更广泛的范围内加强这些资金的管理和问责的有关措施。

维持对供应链和库存的管理

- **对医疗物资供应链实施集中控制。**在全球医疗物资短缺的情况下，政府应努力做到对医院医疗物资供应和分配的集中管理，包括将支出控制和报告职能集中至某一机构，该机构能访问财政管理信息系统系统，并配有会计人员。这种集中控制通常需要卫生领域的专业知识，可能需要从私人部门或开发伙伴处获得。卢旺达在开发伙伴的支持下实现了政府卫生机构（卢旺达生物医学中心）对医疗物资的集中采购和分配。
- **为实物援助开发一套跟踪系统。**特别是在低收入发展中国家，紧急情况中常会实施大规模的实物援助（例如，各方捐赠食品等货物，并分发给脆弱群体或隔离中的家庭）。在一些国家，无论收入水平高低，援助品都很容易遭到盗窃和走私。走私行为将导致支出被浪费和财务违规行为。在莫桑比克、津巴布韦等国，应对新冠病毒疫情粮食援助计划（该计划得到了世界粮食计划署的支持）配备了一套追踪系统，以确保食品能惠及最终受益人。此类系统通常包括在工作人员所驻社区建立交付网点，并通过电子券或带条形码的身份证对受益人进行验证。如果没有这样的 IT 和物流基础设施，则政府至少应将商品直接交付给社区负责人，同时获得受益人名单。内部审计人员和事后外部审计人员可根据名单核实受益人是否确实收到了这些物品。¹⁰对于非食品的援助项目，应采用其他的基本控制措施，包括：确保免费发放的商品有无法抹除的标记，以避免盗窃和销售。政府应将收到和分发的实物援助的详细信息与核查结果一同发布，作为政府账目或年度援助报告的附件。这些措施也应适用于以食品进口商或零售商补贴形式提供的食品援助项目。

通过内外部审计对新冠病毒疫情相关交易开展核验

- **通过更频繁地开展外部审计，对新冠病毒疫情的相关支出进行验证。**这种审计可以由最高审计署或其指定的审计机构进行。在利比里亚，每季度会对埃博拉信托基金开展一次外部审计，而通常的审计周期则是每年一次。在审计能力较发达的国家，可考虑更频繁地开展审计。随着危机不断发展，可通过汲取先前已开展审计的经验教训，对审计频率和详细程度做出调整。这需要持续与审计机构分享受益人的详细信息。在塞内加尔，最高审计署已能访问新的财政管理信息系统，其可获得政府相关交易的全部信息，并更好设计审计跟踪。韩国每天都会收集疫情补贴计划的详细统计信息，并在政府内部发布。最高审计署也会持续获得信息。在 IT 基础设施薄弱的国家，财政部、最高审计署、执行机构应就报告信息的详细程度、范围和频率进行协商。
- **将内外部审计报告提交给由政府和非政府利益相关方构成的联合体。**一般的做法是，外部审计结果应由议会审查。¹¹但在议会独立监督能力有限的国家中，可考虑建立一个由政府、民间社团、开发伙伴组成的联合论坛，以开展额外的监督。
- **当内部审计师进行核验审计时，应提高内部审计结果的透明度。**由于内部审计的结果主要会报告给被审计机构的高级管理层，因此其透明度要求与外部审计不同。通常情况下（除某些国家），内部审计报告不

¹⁰ 塞拉利昂审计署无法核实最终受益人是否获得食品援助的主要原因是缺乏受益人名单。

¹¹ 参考《对行动负责：应急响应的透明度、问责制与合法性》。

会在网站上发布。¹²但在一些内部审计职能被集中、且内部审计比外部审计能力更强的国家，¹³可以指定内部审计人员对新冠病毒疫情响应措施进行更详细的核验（如**冈比亚**¹⁴）。这种情况下，审计报告应在政府网站上发布，并由议会和利益相关方进行审查，其应与外部审计采取相同的形式。

- **在公共财政管理和透明度方面维持良好实践。** 总体强健的公共财政管理、透明度和问责对打击滥用和腐败至关重要。在计划、识别、执行和评估疫情响应措施的整个过程中，维持透明能减少上述问题并改善问责。专栏 3 给出了更多建议。

专栏 3. 关于透明度和问责的其他建议

“新冠病毒疫情特别系列”的其他说明提供了确保公共财政管理满足抗疫需求的有关建议。其中，应对腐败问题的重要建议包括：

- 明智、透明地使用应急拨款；
- 在使用紧急支出条款、重新分配和转账等方面保持透明；
- 针对执行当局缺乏的新资源，为其批准补充预算；
- 对政府现金流和监测工作进行密切监督；
- 使用电子转账和实时全额结算系统，实现资金的安全支付；
- 跟踪、报告应急响应措施；
- 对预算外措施（包括贷款和担保）开展风险评估，明确问责；
- 将现金资源整合到国库单一账户中；
- 使用各种数字化技术，对现金转账计划的对象开展资格验证。

此外，为了确保新冠病毒疫情响应的透明度和问责（这也有利于减少滥用和腐败），各国应：

- **确保议会对政策措施进行审查，并在法律上予以授权**，确保政策措施得到法律上的详细审查和合法的授权。
- **在预算中明确应对危机的相关措施，确定其资格标准**，这将在事前明确执行工作，便于事后检查其遵守情况。
- **与主要利益相关方就危机应对措施的设计与定位开展协商**，在应对措施的设计中提高其包容性，但应避免重复和遗漏。
- **通过预算跟踪所有支出，并将捐助方的资金提供给需求方**，这也有助于全面了解所实施的全部干预措施。
- **对于预算外财政措施的实施，应确保其透明度达到国际标准**，这些预算外措施特别容易引发重大财政风险。
- **向民众通报危机有关措施**，包括其出台的理由以及如何获得这些措施的支持；这能帮助这些措施惠及潜在的受益人，并确保人们增加对资格标准的理解。
- **定期报告预算内和预算外措施的执行情况。**
- **在危机应对措施执行情况的监督工作和议会监督工作中，让民间团体参与其中。**

来源：《对行动负责：应急响应的透明度、问责制与合法性》、《公共财政管理体系做好准备以应对应急响应措施带来的挑战》、《财政压力下管理财政风险》、《财政压力下的政府现金管理》以及《危机中的电子化直接现金转移支付》。

¹² 内部审计师协会，2012年《公共部门内部审计报告的透明度》。美国联邦机构的监察长是个例外，除了机密信息，其余均对外发布。

¹³ 根据公共财政管理的传统做法，集中式内部审计机构的名称也不同。英语系国家通常称其为内部审计部，法语系国家则称其为监察长办公室。

¹⁴ 卫生部中执行开发伙伴所支持新冠病毒疫情应对措施的部门已与内部审计署签署了新冠病毒疫情支出审计工作的谅解备忘录。