

如何建立防范与治理“小金库”的长效机制

刘 维

(广东农工商职业技术学院 广州 510507)

【摘要】 本文分析了新形势下“小金库”的特征,并有针对性地提出了完善措施,以建立起防范“小金库”产生和泛滥的长效机制。

【关键词】 小金库 监督 财务管理 制度建设

按照中纪委 2009 年印发的《设立“小金库”和使用“小金库”款项违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》(简称《解释》)，“小金库”是指违反法律法规及其他有关规定,应列入而未列入符合规定的单位账簿的各项资金(含有价证券)及其形成的资产。这些资金的实质是违法违规侵占、截留国家和单位收入,化大公为小公、化小公为私有。

一、新形势下“小金库”的特征

近年来随着国库集中支付范围的不断扩大,“小金库”现象出现了某些新情况、新特点,突出表现为:

1. 实施手段从收入不入账逐步转向虚列支出套取现金。近年来,财政部门加强了对行政事业单位收费票据的管理,人

集团间带有先天的关联性。1998 年五粮液上市时,宜宾市国资委将五粮液中的酒业核心优质部分“剥离”出来上市,形成了现在的五粮液股份有限公司,而其他周边产业则组成目前的五粮液集团,集团内有负责销售的五粮液进出口公司、提供包装和商标防伪产品的普什集团、包装材料的主要供应商环球集团、提供物流服务的安吉物流等等。五粮液上市时的先天不足,使五粮液与五粮液集团之间的关联方交易具有了现实可能性。

2. 特殊的股权结构。1998 年五粮液上市之初,宜宾国有资产管理局持有五粮液 75% 的股份。1999 年宜宾国有资产经营公司由宜宾国有资产管理局出资成立,宜宾国有资产管理局持有的五粮液股份全部转移至宜宾国有资产经营公司名下。宜宾国有资产经营公司是五粮液股份有限公司的实际控制人,也是限售大股东。

3. 五粮液与五粮液集团高管交叉任职现象严重。五粮液与五粮液集团以及其他公司高管交叉任职现象严重。据五粮液 2008 年年报显示:五粮液董事长唐桥,同时担任五粮液集团总裁、董事、党委副书记;五粮液董事王国春,同时担任五粮液集团董事长、党委书记和普什集团董事长;五粮液董事、总经理、总工程师陈林,同时担任五粮液集团董事、党委委员;五粮液董事、副总经理、财务总监郑晚宾,同时担任五粮液集团董事、党委委员。如此严重的交叉任职现象,为关联方交易提供了一

民群众对乱收费行为防范意识也大大增强,以往用不开票、不入账的方式将收入存放在账外的难度加大了。因此,少数单位采取更隐蔽的方法,在单位主管财务负责人的默许授意下,虚开正规发票,虚列支出、套取现金,为防止被查处,个别单位甚至定期或不定期地将“小金库”账目秘密销毁,这种手法十分隐蔽,调查取证难度很大。

2. 违纪主体多是单位主管财务的主要负责人。私设“小金库”单位的主要负责人在违规违纪过程中,起着决定作用,他们往往站在本单位或小团体利益上,出于各自不同的目的设立“小金库”,但基本上都表现为主要负责人默许纵容或授意指使。

定的条件和动机,这也是“契约人”人性假设的一个体现。

4. 五粮液与五粮液集团的特殊关系。五粮液集团属于宜宾市国资委。在管理关系上,宜宾国有资产经营公司是宜宾市国资委的全资子公司。也就是说,五粮液仍是宜宾市国资委直接控制的企业。五粮液集团和五粮液是一个产业整体,产权归属虽然有所不同,但在公司生产运作上是不能分开的。宜宾国资经营公司虽为五粮液的第一大股东,但在董事会中并不占席位,也不能左右公司重大决策,根本无法履行其实际控制人的职责。五粮液集团也是国有独资企业,虽并不持有五粮液股份,但从近年五粮液所披露的关联方交易来看,关联交易方多是五粮液集团下属企业,利润也大多通过这些关联方交易流到五粮液集团,五粮液集团是五粮液的实际控制人。

可以看出,五粮液关联方交易问题的存在具有必然性和客观性,且有失公允,在一定程度上损害了股东的利益。要解决五粮液的关联方交易问题,关键在于处理好各个利益主体的关系,尤其是要处理好其与五粮液集团的利益关系。

主要参考文献

1. 金丽. 对于关联交易的企业理论阐述. 黑龙江对外经贸, 2008; 7
2. 魏炼红. 企业集团关联交易行为分析. 时代经贸, 2008; 5
3. 高韬. 关联交易“腰斩”五粮液, 谁的五粮液? 环球财经, 2008; 5

3. 资金控制由直接方式逐步转为间接方式。过去一些掌握实权的部门或单位,特别是有收费项目和行政审批权的部门私设“小金库”,多采用个人存折的方式,直接掌握控制这部分资金。随着行政审批制度、预算外资金管理制度、公共财政制度的建立和完善,这些上级部门或单位往往将部分行政执法权力下放到下属单位,或将资金秘密转移到下属单位,使下属单位的账户成为其“小金库”,更有甚者,有的企事业单位以创办投资公司为幌子,从中收取略高于同期银行贷款利率的资金占用费,从而设立“小金库”。

4. 在代收代办业务中违规私设“小金库”。代收代办业务从财务上说是一个收支平衡的过程,但在实际操作过程中,大多有一定的回扣或手续费,如代办保险、代办书本等业务,这部分资金往往进入了“小金库”,这种情况常发生在管理对象较多的教育单位或大中型企事业单位,更有甚者,少数掌握扶贫资金、项目经费等无偿资金的特殊部门,在将资金如数下拨后,要求资金使用单位虚列支出,套取一定比例的资金返回上缴本单位,这部分资金往往也进入单位的“小金库”。

二、完善措施,建立防范“小金库”的长效机制

1. 从源头抓起,全面治理。

(1) 治本抓源,着力铲除“小金库”滋生的基础。一是要进一步加强教育,着力解决思想认识问题,树立正确的世界观、人生观和价值观,增强法制观念,使各级干部自觉执行国家财经法规。二是针对经济体制转轨过程中政策不到位等具体情况,如基层单位对外所发生的必要业务招待费,上级主管部门要根据实际情况,适当放宽政策,给予合理解决,使其没有必要设立“小金库”。

(2) 统筹兼顾,全面治理。“小金库”治理工作重点检查要与规范津贴补贴、规范行政事业单位经营性资产管理、节约和控制行政成本支出、加强银行账户监管以及行政事业单位发票管理检查、救灾资金管理使用情况检查、扩大内需促进经济增长和政策落实情况监督检查等工作相结合,同时也要与财政监管、审计监督、税务稽查等日常监管工作相结合,整体推进。要结合“小金库”治理工作中查处的典型案例,组织开展廉政警示教育,加强对各级领导干部尤其是各单位主要负责人的教育,进一步强化遵纪守法观念和廉洁从政意识。

2. 疏堵并举,标本兼治。应采取疏堵结合的方法,尽量在不违背大原则的情况下,出台一些符合实际的政策,引导资金在正常的渠道内良性循环。

“疏”就是要实事求是、合情合理地照顾到和解决好职工的切身利益问题,从源头上遏制“小金库”现象,努力建立不必设、不能设和不敢设“小金库”的机制。

“堵”就是要堵塞漏洞,严防资金转入“小金库”。首先,要加强源头治理,切断“小金库”的资金来源。一是拉网式清查行政事业单位资产家底,不留死角,防止“隐性收入”流入“小金库”。二是加强对收费项目、收费范围、收费标准进行审核,防止违法收费形成“小金库”。三是强化票据管理,防止“白条”收费不入账形成“小金库”。其次,基层部门要大力施行收支两条线。基层部门未经批准不得私自开设银行账户,对取得的各项

收入严禁自收自支,不得搞资金体外循环。再次,事业单位要深化财政改革,全面推行部门预算、国库集中收付、收支两条线、政府采购和绩效预算等财政改革措施。最后,建立完善信息化监控手段,创建实时在线预算监督系统,增强资金使用的公开性。

3. 强化法律和制度建设。要从根本上解决问题,就要建立长效机制,完善财税法律和制度。

(1) 完善国家财税法律体系。具体来说,我国的财税法律制度方面就是要修订现行的《预算法》,一方面要将“小金库”全部纳入国家财政预算盘子写进法律,另一方面建立起人大对预算超收收入的“审批制”。此外,《预算法》及其实施细则也要及时修改,《财政监督法》和《财政转移支付法》也要纳入立法的规划。

(2) 改革完善制度建设。深化管理制度改革,加大预防和治理腐败的力度。从一些单位私设“小金库”的情况看,不健全的规章制度及执行不力给“小金库”的产生提供了可能。一方面,要加快财政改革和制度创新,建立和完善适应市场经济发展的财务监督管理体制和财税监督机制,强化财会和预算管理,为彻底杜绝“小金库”创造条件。另一方面,要严格财经纪律、完善规章制度,提高财务管理的科学性和有效性,要从规范行为入手,项目、资金等重要事项实行公开、科学的决策程序,使资金取之有道、用之有度,遏制“小金库”的滋生。

4. 深化改革,完善各项管理措施。

(1) 加强行政管理体制改革。着力推进行政管理体制改革是完善社会主义市场经济体制的关键环节,是解决我国经济社会生活中深层次矛盾和问题的根本手段。应按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的职能要求,合理界定政府在市场经济活动中的职责范围。

(2) 深化行政审批制度改革。应大力削减行政审批项目,特别是那些行政收费项目,收费项目少了,截留、坐支的可能性自然减少。对于那些服务于市场经济、确需保留的收费项目,也应从制度上规范审批和收费行为,增强收费行为的透明度。同时要深化财政制度改革。一是加强部门预算,收入实行预算内外资金统管,支出按部门和支出项目进行分配,细化预算编制,制定科学合理、切合实际的定员定额标准。二是改革资金缴拨方式,规范国库集中收付制度。三是认真执行“收支两条线”,即“收”要实行票款分离,直收统管,“支”要统一开支,集中报销,将收支全部纳入正常循环渠道,消除“小金库”的资金来源。

(3) 加强财务管理。主要领导需亲自抓财务、建立健全完整的财务管理体系和各项规章制度,发扬和倡导集体理财、民主理财的好做法,防止领导者一人说了算的不正常现象,增强民主意识,增强财务往来透明度,从根本上遏制“小金库”的产生和泛滥。

(4) 加强资产管理。首先,加强资产产权管理,从资产配置、资产使用、资产处置、资产收益、资产清查和评估、资产信息化管理、产权登记与产权纠纷调处以及监督检查和法律责任等方面构建规范化的国有资产管理体制,对单位办公用房、

公务用车、办公设备等资产全面实施精细化、规范化管理。其次,加强固定资产招标管理。固定资产采购要严格执行公开招标制度,集体定标,避免单位或个人通过固定资产采购环节来私设“小金库”。

(5)加强会计管理制度改革。完善会计集中核算、推行财政集中收付等制度,进一步增强单位会计管理和资金收支的透明度。努力实现资金一个口进出,统一核算,并建立责任追究制度,规范会计业务,对单位财会人员加强考核和监管。同时,还应改革现行行政管理体制,对财会人员的任免、考核、奖惩,一律由上级机关和会计管理部门负责,改变会计人员的附属地位。

5. 推行“双公开”,强化监督。

(1)严格执行国务院《政务信息公开条例》,大力推行政务公开,尤其要将单位财务收支情况定期向社会及本单位职工公开,实行“阳光操作”。对单位重大决策问题,涉及干部职工切身利益的问题,与单位领导班子建设和党风廉政建设密切相关的问题,都要进行公开,接受干部职工的全方位监督。可在全国范围内搞一次财务检查,建立全国范围的使用非正式票据网上通报制度,信息共享,使执法部门得到更多线索,多管齐下,使“小金库”无处藏身。

(2)积极稳妥地推行财务公开,真正做到人民当家,民主理财。对于企业来说,董事会、监事会或工会都是单位内部的监督机构,应充分发挥管理和监督作用;对于机关、事业单位而言,各级政府审计部门要按照规定每年对其进行一次全面的年度财务收支审计;国家税务机关通过税收征管、税务稽查实施税务监督,其他如工商、物价、银行等部门也可通过履行各自的职能,从不同的角度去发现机关、企业、事业单位中存在的问题并提出解决办法。

(3)加强群众监督。“小金库”隐蔽性较强,情况复杂,直接检查往往不易发现,因而最有效的办法是内部知情者举报。国家有关部门应建立必要的群众举报和奖惩机制来规范管理制度,通过设立“小金库”问题举报箱,公布专门举报电话,制定举报奖励制度,进一步拓宽查处渠道,增强监督效果,保障制度落实。同时,应加大领导干部特别是单位主要领导和重要岗位、要害部门主管领导以及财会部门的轮岗交流力度。对自觉抵制“小金库”行为遵纪守法的单位和个人应进行宣传、表彰或立功授奖,弘扬正气,惩处邪恶,奠定防范基础,增加全民法制意识。

6. 建立健全内部规章制度,完善财务管理。

(1)按照资产管理与预算管理相结合的原则和有关政策,把所有政府非税收入纳入国家财政预算管理之中,并改革和扩大非税收入管理范围。要减少收费环节,取消单位违规开立的收入过渡账户,强化票据管理,加快财、税、库、行联网和电子结算体系建设进程,扩大“税控机”和“财政票据机开票”推广应用面,堵塞税收漏洞。推行网络结算、收费一卡通制度,节约收费成本,避免产生乱收、乱罚和收入流失。未经财政及物价部门批准,任何部门和单位不得将行政事业性收费转为经营性收费。

(2)实行会计委派制度,加强对企业资产的监管,对国有及国有控股企业委派财务总监或委派会计机构负责人或总会计师,参与企业重大决策,寓监督于管理和服务之中,对企业经济活动实行全过程监督,防止“小金库”的产生;对行政事业单位建立行政审批服务中心统一收费,会计结算中心集中核算统一支付,推行和完善部门预算、国库集中收付等,铲除“小金库”生存的土壤。

(3)加强财务、审计监督。严格执行《会计法》和《会计内部控制制度》的有关规定,一个单位只允许设立一套账,并按月据实向主管部门和财政、审计部门报送会计报表;加强不相容职务之间的相互牵制、监督。对非独立核算单位,以及未按《会计法》规定配备会计、出纳和财务负责人的单位,不得开立账户,不得管理和核算资金。同时,建立外部强制审计、内部审计和社会中介审计相结合的互为补充的方式。内部审计在控制的及时性、查错与完善内部管理方面比其他审计方式更具优越性,但由于容易受内部人员关系的限制,所以必须建立内外结合的审计机制。

7. 加强外部审计,使私设“小金库”行为无可乘之机。财政、物价、审计、人民银行、纪检监察等部门应该联合行动,相互协调配合,定期对部门和单位进行检查,加大监督检查力度。财政部门要监督票据的使用情况,监督单位或个人是否违规使用票据,有无开票不入账、收款不及时入账、不用财政专用票据收款等现象。物价部门要监督行政事业单位收费是否经过审批,是否按批准的标准收费,有无超标准收费、自立收费项目收费等现象。审计部门要审核被审计单位是否执行国家的各项法律法规、财经纪律等,重点检查企业销售收入是否按规定入账,有无截留挪用、隐瞒收入私设“小金库”的情况,有无收入挂往来账,有无请客送礼、行贿、私分、侵占资金开具虚假发票抵账或列作费用支出的情况。要加强对专项资金的审计,确保建设项目资金安全,并充分发挥效益。人民银行要检查各单位账户开设情况,检查开户是否经过许可,是否只在一个银行开立基本存款户,是否多头开户逃避银行监督。纪检监察部门负责组织协调,并从纪律的角度配合各部门进行检查,确保检查的顺利进行。

8. 加大查处力度,严格追究相关人员的责任。清理整治“小金库”工作需要常抓不懈,不断加大检查力度。不仅在经济监督检查中要对查出的典型案件严肃处理并予以曝光,以起到强有力的震慑作用,同时要严格按照现有法律法规和党纪政纪追究相关人员的责任;要坚决克服“罚不责众”的思想观念,对于集体腐败应一律给予追究;对于所谓“有功之臣”,只要发现“小金库”问题,也要依法依规进行处理。对检查发现的“小金库”要一律收缴国库,已经发放给职工的,要如数追回,同时追究相关责任人员的责任。

主要参考文献

1. 秦天枝.“小金库”治理难的成因及其对策.中国经贸导刊,2009;11
2. 吴介军.高校基层单位“小金库”问题管窥.财会月刊(综合),2005;10