

# “小金库”审计及其治理方法

西安市未央区审计局 张菊云

**【摘要】**私设“小金库”不仅造成国家财政收入和国有资产的流失,而且诱发了一系列腐败现象,其所产生的危害越来越大。本文有针对性地提出“小金库”的审计和治理方法,以期能遏制“小金库”现象的蔓延。

**【关键词】**小金库 审计 治理 方法

“小金库”问题在我国由来已久,是随着我国改革开放和经济体制转型产生的一种特殊的经济违法现象。一方面,它直接造成了国有资产流失,另一方面,它成为滋生腐败的温床。我国政府一直高度重视治理“小金库”,并多次明令禁止私设“小金库”。近年来,私设“小金库”行为非但没有得到有效遏制,反而愈演愈烈,中共中央纪委、监察部、财政部、审计署于2009年4月联合印发《关于在党政机关和事业单位开展“小金库”专项治理工作的实施办法》(简称《办法》),明确规定在全国范围内深入开展“小金库”专项治理工作。私设“小金库”与转移挪用或挤占财政资金、虚报多领预算资金、乱收费行为同为我国经济领域屡禁不止的顽症,因此研究“小金库”审计及其治理方法是很有必要的。

## 一、“小金库”形成的原因

1. 管理松散,出现漏洞。单位财务管理存在漏洞,使某些别有用心者轻而易举地截留上交款、收入不入账和虚报开支,为设立“小金库”提供了条件。而且在市场经济发展不成熟的条件下,制度和规定不够严密,这为企业私设“小金库”提供了空间。

2. 无视法纪,欺上瞒下。“小金库”的设立与部门利益、小团体利益或个人利益通常紧密联系在一起,一些单位的领导及财务人员往往打着“方便工作、为单位及职工谋福利”的旗号,置国家利益、集体利益于不顾,钻政策的空子,私设“小金库”。他们为了欺骗上级主管部门和单位群众,将一些不合理的支出不在账上反映,而列入“小金库”。

3. 缺乏监督,处罚不力,财务监督流于形式。有些财务人员不认真履行职责甚至同流合污,参与设立“小金库”。私设“小金库”的单位会定期或不定期地销毁账目、凭据,对此,检查部门尚无有效的查处方法,即使有线索,也会因缺乏有力的证据而无法查实,对违纪者难以进行有力的惩处。由于人情网、关系网和地方保护主义的存在,惩处往往失之于宽、失之于软,起不到震慑的作用。处罚力度不够是“小金库”问题长期得不到解决的主要原因之一。

## 二、“小金库”审计的程序与方法

### 1. “小金库”审计的程序。

(1)审前调查——事前审计。审前调查是制订审计方案的

基础,是保证审计质量的基本程序。通过调查了解被审计单位的基本情况,可以掌握被审计单位的总体状况,初步确定审计重点,判断被审计单位可能存在的问题,为查处“小金库”提供线索,并为日后确定责任提供依据。

(2)实施审计——事中审计。①评价被审计单位的内部控制制度。以评价内部控制制度为基础开展审计,是现代审计的重要特征。审计人员应当重点关注被审计单位的各项控制是否能够防止或发现并纠正各类交易、账户余额、列报存在的重大错报。通过评审内部控制制度,可以发现被审计单位在管理方面的薄弱环节,从而找到“小金库”审计的切入点。②分析性复核。实施分析性复核有助于识别异常的交易或事项,以及对财务报表和审计产生影响的金额、比率和趋势。在实施分析性复核时,审计人员应当关注可能导致重大错报的异常关系或偏离预期的关系,应当预期可能存在的合理关系,并与被审计单位记录的金额、依据记录金额计算的比率或趋势相比较。审计人员应针对不同的单位类型选择一些重要的指标,并对其进行分析性复核,检查这些指标是否都在正常区域内,从而为发现“小金库”查找线索。

### 2. “小金库”审计的方法。

(1)询问调查法。一是要求被审计单位提供基本存款账户、专用存款账户、临时存款账户等全部银行账户资料 and 单位账簿。结合银行存款日记账、银行对账单进行查询核对。二是当发现银行存款账面余额与实际存款数额有差异时,应进一步分析并追查原因。如实际存款数大于银行存款账面余额又不能说明正当理由的,就可能存在“小金库”;如发现被审计单位故意隐瞒存款账户,就可能有账外资金。三是应特别注意以单位财务人员、法定代表人的名义或以其他人的名义开设的存款账户,若其收支频繁、涉及金额较大,也可能是公款私存的“小金库”。四是应进一步了解被审计单位的经营状况、收入来源,特别是要检查营业外收入等是否全部入账,如果未入账,则可能存在“小金库”。

(2)函证法。仅审查被审计单位账目是很难发现“小金库”的,一定要对可疑的收支项目进行分类,采用抽样审计的方法,追查其下属单位、被管理单位、被收费或罚款单位以及与其业务往来较多的单位。采取发函查询的方法,通过对客户、

债权人、债务人等发出信函的方式进行调查取证,以检查其是否存在截留收入、回款不入账等行为。此外,还可以从被审计单位的上级主管部门、相关业务单位直接获取私设“小金库”的有关证据。

(3)实物盘点法。被审计单位为应付检查很可能事先做好准备,导致检查失去有效性,因此在进行实物盘点时要关注如下方面:一是现金盘点最好是采取突击方式,如被审计单位库存现金存放部门有两个或两个以上的,应同时进行盘点;二是要清点出纳保管的所有现金、单据及存折,主要检查有无可疑借条、领条、存折和钱物发放表等;三是当发现现金长短款或与账务无关的单据及存折时,应查明原因,找出业务往来频繁、交易金额较大的部门,在盘点后的第一时间对其进行封库盘点;四是要查明资产盘盈、盘亏的原因,看有无账外资产,如果有,应查明账外资产来源。

(4)账户追查法。在开展审计之前,首先应查实被审计单位在银行开户的情况。银行对账单是核查的重要依据,应重点核查被审计单位自查上报的某一时点银行存款余额与对账单余额是否相符、大额现金收支的原始凭证是否齐全和完整、有无授权批准、记账凭证和原始凭证是否相符、账务处理是否正确、是否记录了恰当的会计期间等内容。其次,将银行存款总账、银行存款明细账、银行存款发生额及余额表与年度决算报表之间进行账账、账表的核对,从中查问题、找线索。如果存在漏报,则说明被审计单位有可能存在“小金库”。

(5)票据抽查法。重点是对没有财政票据监制章的“自制自购”收入票据的核查,审查中要看收入票据存根是否完整、已入账的收入票据号码是否缺失、存根总额与入账总额是否一致。如果出现问题,则被审计单位设立账外账的可能性很大,必要时应进行抽样核查,这样便可发现收入不入账或不上缴、私设“小金库”、截留或坐支等问题。

(6)费用支出审查法。一是对比分析近年来被检查(稽核)费用总额和结构变化情况,分析变化的原因是否合理,发现疑点时要顺藤摸瓜,一查到底;二是对费用发票要逐一审查,找出可疑发票,如果在审查时发现被审计单位接受其他单位提供的支出发票,且该发票应该是财政部门监制的收款收据、税务部门监制的行业发票,却开了国税、地税部门监制的统一发票,则可以反过来去审查提供发票的单位,看收取的费用是否入账,追查确认虚假支出是否进入“小金库”;三是重点检查大额费用的发生是否真实,主要检查租赁费、资产修理费、会议费、低值易耗品购置费、公杂费、电子设备运转费、营业外支出等。

(7)信息积累法。注意对有关审查资料的搜集、存档与积累。如审查甲单位时,发现乙单位向甲单位收取赞助费、信息费、押金等,可以将乙单位收取赞助费、信息费、押金等记录保管好,在下次需要审查乙单位时,拿出来查看核对。

### 三、“小金库”的治理方法

1. 完善相关法律制度。目前我国政府对于“小金库”问题主要采取的是清理检查的办法,实际上这只能起到事后弥补

的作用,无法起到预防的作用。并且,对于查出的“小金库”问题,国家只是对相关单位给予行政处罚,难以达到惩戒的目的,也无法从根本上遏制私设“小金库”行为。因此笔者认为,完善相关立法,提高私设“小金库”行为的违法违规成本,才是杜绝“小金库”的有效途径。

目前我国仅仅是在规章制度中对“小金库”的治理作了规定,而并未在法律中作出规定。为解决这种法律效力过低的问题,应当将《国务院办公厅转发财政部、审计署、中国人民银行关于清理检查“小金库”意见的通知》、《财政违法行为处罚处分条例》、《审计法实施条例》中的相关规定加以总结,从而在《会计法》或《审计法》中作出系统、完整的规定,提高“小金库”治理的相关规定的法律效力,为治理“小金库”提供明确、具体、适当的法律依据。

2. 加强监督,加大处罚力度。一是建立举报机制,扩大监督面。在加强财务监督和审计监督的同时,建立健全一系列公开制度、监督制度,加强单位内部员工之间的相互制衡。纪检监察部门应重视举报工作,设立举报电话,如《办法》规定:对举报有功的单位和个人,根据查出并已收缴入库的“小金库”资金、税款和罚款的金额,给予3%~5%的奖励,奖金最高额为10万元。二是建立监督机制,加强常态管理。聘任监察员,由监察部门牵头,财务部门、审计部门参加,开展定期或不定期的清理“小金库”专项督察活动,把对“小金库”的专项督察纳入效能监察的常态管理范畴,形成多渠道的监督机制。三是严肃查处、严厉打击私设“小金库”行为。预防“小金库”的产生,除了完善相关法规、尽量杜绝财务管理漏洞外,还要对私设“小金库”行为予以严厉打击。纪检、监察、财政、审计等部门要密切配合,逐步建立健全教育、监督并重的惩治和预防机制。纪检、监察部门要加强与审计部门的联系和沟通,对发现的私设“小金库”行为,不论是哪个单位、涉及到什么人,都要对“小金库”的资产来源和走向一查到底。一旦发现问题,对照有关法规严厉处罚有关责任人,决不能重检查、轻处理。

3. 健全内部监督机制。账外资金的存在无疑为腐败的滋生提供了“沃土”。要从根本上消除账外资金产生和存在的条件,就要建立健全内部监督机制。通过强化内部监督,狠抓法制的落实和完善工作,把监督关口前移,在制度上保障单位负责人不犯错或少犯错;加快财政体制改革和制度创新,积极推进实施会计委派制,从源头上进行预防和治理,提高财务管理的科学性、适用性和有效性。在健全规章制度、加强财务管理、严肃财经纪律的同时,充分发挥审计部门、监察部门和职代会的作用,建立统一、协调的监督检查机制,使单位始终沿着法制的轨道前进。

### 主要参考文献

1. 韦焕民.从源头治理企业“小金库”.政工研究动态,2007;19
2. 中国注册会计师协会.2008年度注册会计师全国统一考试辅导教材——审计.北京:经济科学出版社,2008
3. 李先菊等.“小金库”现象初探.当代经济,2007;9