

高校基层单位“小金库”问题管窥

西北工业大学 吴介军

据有关部门统计分析,近年来高校经济犯罪和违纪事件的数量呈上升趋势,其中大部分和“小金库”的存在有着必然的联系。为有效遏制这种不正常的现象,本文特对高校基层单位“小金库”现象加以探析。

一、高校基层单位“小金库”的资金来源

1.截留、隐匿的各种收入。一是票据管理上的漏洞和现金交易为截留、隐匿收入提供了可能性,这在各种劳务服务、加工协作、场地设备租赁等过程中较为普遍。二是不按规定程序处置学校资产、隐匿变价收入。三是隐匿学费收入。随着高校教育规模的扩大,有些招生计划不太严格的学校在学费收缴上出现了一些问题,特别是继续教育和网络教育,财务管理部门甚至无法对这一部分收入与支出做出预算,客观上为形成“小金库”提供了可能。

2.通过虚报、冒领所套取的现金。在集中核算体制下,一些基层单位感觉到经费的使用受到了学校财务部门的限制,特别是经费的支出范围、支出标准受到限制后很不方便。而有时又由于经批准的预算经费较为宽裕,项目进行完毕以后经费还有结余,在这种情况下出现了许多以各种名义虚列支

出、虚增费用来套取公款的现象。例如,有的单位虚列职工人数、虚列学生人数、编制虚假名单、虚报加班天数,并按照虚列数额提取现金,将提取与发放之间的差额存入“小金库”;有的单位虚构业务事项,开出假工程结算单、假合同;有的单位甚至购买假发票虚列支出;有的单位采用各种手段重复列支费用。

3.收受回扣未上缴的部分。回扣是市场经济条件下市场竞争的不正常产物。关于回扣的处理方式国家有明确的规定,一般处理方式是将回扣上缴冲减项目成本。但经常出现的情况是,有些基层单位的负责人认为回扣是对采购方的报酬,把回扣当做劳务补偿,有的干脆据为己有,有的被单位私分,作为单位福利,还有的用于支付一些不便在学校支出的费用。这些问题较多地出现在大宗设备采购、项目发包等过程中,如基本建设、设备采购、图书教材采购等。

二、高校基层单位“小金库”的特点

1.手段上由“强攻”到“智取”。过去基层单位筹集“小金库”资金的手段比较明显或者说比较原始,经过一段时间的清理,使得“小金库”变得更加隐蔽,其资金来源变得更加“科学”,筹

尺度从现行的财务报告具体科目转变为企业的预算目标指标,并与企业战略充分对接。③分解和评价产品在每一个环节所形成的经济增加值。④建立精巧的预算数据模型,反映经营管理行为与年度经营目标之间的关系。

5.可持续投融资管理。其主要包括:基于可持续性条件下的投资项目评价的基本方法、投资项目评价方法的应用、风险和收益分析以及基于可持续性条件下的投资项目的风险分析;在可持续性条件下企业如何安排普通股筹资和长期负债筹资,如何制定短期筹资和营运资金政策以及如何确立可持续性资本结构。

6.可持续报告体系。可持续报告体系作为战略控制手段之一,并不是职能部门提供的总结报告和财务会计报表,而是反映实际指标与价值目标、战略以及全面预算指标偏差程度的报告体系。在现阶段它更接近于管理会计报表的概念,既可以与财务会计报表并行,也可以与其完全分开,甚至在信息技术足够先进的条件下,可以涵盖包括财务会计报表在内的所有企业信息。它与财务会计报表的区别在于,可持续报告体系试图描述企业基于价值的可持续战略的实现情况,强调使用最新的信息技术和分析方法,并对企业整体活动进行全方位、多角度的分析。

7.可持续财务预警体系。可持续财务预警体系作为衡量

企业价值实现、运行状况的晴雨表,具有监测、信息反馈和预警的功能。当在企业价值实现过程中出现潜在危机时,预警系统能及时找到导致企业可持续发展状况恶化的主要原因,以使经营者有的放矢、对症下药,制定出有效的措施,保证可持续发展目标的顺利实现。

8.可持续绩效评价和激励制度。企业要建立可持续绩效评价和激励制度:一方面通过财务评价对企业的各种活动、运营过程进行透彻了解和准确把握,并为企业战略规划、战略管理服务,建立具有战略性、整体性、行为导向性的战略绩效评价指标体系,为经营决策提供标杆;另一方面通过有效的绩效评价体系,反映经营者、员工等的努力对于实现企业目标做出的贡献,并以此决定奖惩,并完善激励制度,从而激励经营者、全体员工为实现企业价值最大化和可持续发展的目标而努力。

可持续绩效评价体系的内容包括:①财务战略、财务控制与价值评价的有机衔接;②关键绩效指标(KPI)的指标体系与权数;③VBM与经济增加值(EVA)、市场附加值(MVA)、平衡计分卡(BSC)等评价工具的有机融合;④业绩考核与业绩管理,即选择什么样的标准来评价业绩并奖励经营者和员工。可供选择的标准包括预算标准、资本成本标准和市场预期标准。□

集资金的手段变得更加复杂。如果说过去是“强攻”的话,那么现在就变成了“智取”。在虚列支出方面,各种中间环节变得更加细致,更加“符合规定”,财务管理基本上无法发现其中的问题:有的单位已经不再像过去一样直接用现金支付回扣,而是采取在对方单位形成费用支出的方式处理;科研经费支出管理加强以后,出现了假分包合同、假对外协议,将科研经费转至财务管理较为松懈的一些公司,或提取现金,或列支费用;有的故意在合同中加大对方的利益份额;有的甚至成立公司,开设合法银行账户,将一部分本来应该在学校核算的资金转入公司自收自支。种种方式归根结底是为了加强“小金库”的隐蔽性,以逃避查处。

2.行为主体由个人到团体。过去设立“小金库”多为个人行为,但从前一段时间查处的“小金库”案件来看,“窝案”的比重在加大。这反映了一种新的现象,即“小金库”的设立者正在由个别人或者几个人发展为一个单位、一个团体。而这个单位或者团体无疑是一个利益共同体,是这个“小金库”的共同受益者,这个单位或者团体会为“小金库”的存续共同出力,共同出谋划策,订立攻守同盟。这种现象加大了“小金库”的隐蔽性和查处难度。

3.违纪金额由小额到大宗。随着高校经济总量的增加和经济水平的提高,过去传统意义上的“小金库”已经不再是“小”金库了,它在数量和规模上都发生了很大的变化。如果说过去的“小金库”只是几千、几万元的小笔金额的话,那么从目前查处的一些案件来看,“小金库”实际上已经成了“大金库”,动辄几万、几十万元,甚至上百万元的也屡见不鲜。“小金库”的这一发展趋势是同上述几个特点相联系的,正是由于“小金库”的隐蔽性以及行为主体的迁移和变化,其数量和规模也就自然急剧膨胀起来了。

三、高校基层单位“小金库”存在的原因

1.制度体制的原因。现行某些制度与体制的弊端和缺陷无疑是“小金库”存在的原因之一。当然,在高校内部,不同的管理层面面对制度和体制为何会导致“小金库”现象的出现有着不同的认识。作为高校管理层,一般可能会认为“小金库”屡禁不止是因为学校的管理体制不完善、规章制度不健全、监督控制不到位。作为基层单位,可能更多地强调“小金库”的存在是体制、制度和相关政策导致的,认为主要原因是:一是实行“统一领导、集中管理”的财务管理体制以后,对基层单位的权限放得太少,有关政策与制度不能适应基层单位高节奏、高效率的要求,政策调整周期太长,不能满足基层单位对财务服务的要求,有些制度甚至成了发展的障碍,当财务部门不能违反政策、基层单位无法逾越政策规定的界限时,就可能产生设置“小金库”的动机,以方便解决一些特殊问题;二是学校的利益分配机制不合理,而基层单位在利益分配中总是处于弱势地位,宏观的、整体平衡的政策决策有可能损害基层单位的利益,使得基层单位不得不用设置“小金库”的方式来平衡被“剥夺”的利益。

2.个人素质的原因。从某种程度上讲,个人的素质决定了个人的行为。目前,高校基层单位(职能处室和院系)负责人的素质总体来说不高。从基层单位负责人的结构来看,大多数是从教学、科研岗位走上领导岗位的,他们在教学、科研等

业务岗位上虽然都是出类拔萃、学有所长的,但作为一个部门或者基层单位的负责人,由于没有受过管理方面的系统培训,在知识结构上难免会有些缺陷,对国家的相关法律法规也还缺乏相应的了解,特别是在财经业务知识方面的不足更显突出。

3.监督控制的原因。随着高校规模的扩大,经济核算涉及的单位越来越多,经济往来业务越来越复杂,学校内部监督机构的工作范围也越来越大。由于人员配置不到位,监督与控制也很难到位。另外,“小金库”往往是在隐蔽的情况下私设的,监督部门很难从账面上发现问题。而且由于知情人很少,这些人彼此之间可能还存在共同的利益基础,即使监督机构发现了一些线索,调查取证的难度也非常大,不易查处。同时,因为“小金库”大多打着“为集体谋福利、给公家办事情”的幌子,即使发现了也往往仅对“小金库”的余额予以追缴,对责任人很难完全按照《会计法》、《财政违法行为处罚处分条例》和相关的党纪政纪予以严肃处理,这也在一定程度上助长了“小金库”现象的蔓延。

四、高校基层单位“小金库”的治理

1.重视教育。要加强对基层单位负责人和经办人进行财会基础知识和财经法规的教育,强化其法制意识和自觉遵纪守法的意识。一方面防止其由于不懂法而违法,另一方面要从政治的高度使他们认识到“小金库”的危害,自觉取消“小金库”,并制定切实措施,杜绝“小金库”现象的发生。

2.重视制度建设。制度建设的任务是规范人的行为,调整利益关系。要加快财政体制改革和制度创新,积极推进会计委派制,提高财务管理的科学性、适应性、有效性,加强收入管理,规范经济行为,合理安排和使用资金。现在我们更多的是要注意制度的现实可行性,调整现行制度与社会经济发展不相适应的部分,消除政策规定与现实执行之间的“灰色地带”和大量存在的“合理不合法、合法不合理”的现象。在强调体制集中的同时,应该注意适度分权,调整好各个层面的利益关系,在更好地维护国家利益的同时,保护好基层单位的合法权益,调动基层单位的积极性,使全局的利益和权责与局部的利益和权责协调一致。

3.加大监督力度,加强监督部门的人力、物力投入,建立健全内部与外部监督机制。通过加强外部的监督促进内部监督有效性的提高。通过加强内部约束机制,狠抓法制的落实,完善管理机制,把监督关口前移,在制度上保证基层单位负责人不犯错误或者少犯错误。在健全规章制度、严肃财经纪律的同时,充分发挥内审、监察等的作用,建立统一协调的监督检查机制,并充分发动群众,重视举报工作,使“小金库”彻底失去生存空间。

4.加大惩处力度,强化执纪人员的组织制度观念。针对财务管理的薄弱环节,上级管理部门、财政部门、审计部门、单位内部职能部门要加大对高校基层单位“小金库”的查处和责任追究力度,不断增强执纪人员自查自纠的自觉性,把查隐患、堵漏洞、搞整改作为经常性工作来抓。执纪人员要严格遵守检查制度,一旦发现问题,对照有关制度法规严肃处理,绝不姑息。只有这样,才能对一些屡教不改、知错犯错的人起到威慑作用,净化社会环境。☒