

浅析行政事业单位“小金库”的形成和治理

刘建阳

(福建出入境检验检疫局 福州 350003)

【摘要】“小金库”久治不愈顽症已引起了社会的广泛议论。本文列举了行政事业单位“小金库”的存在方式和特征,剖析了“小金库”形成的主客观原因,并从使“小金库”设立者不愿为、不能为、不敢为这三方面提出治理对策。

【关键词】行政事业单位 小金库 治理对策

国家三令五申严禁私设“小金库”,但“小金库”问题仍然屡禁屡犯。1998~2006年上半年,全国审计机关共查出“小金库”金额1406亿元,其中行政事业单位730亿元,占52%,已成为私设“小金库”的重灾区。行政事业单位“小金库”是如何形成的,怎样从根本上进行治理,本文特对此进行剖析。

一、“小金库”的存在方式

1. 收入未按规定入账设立“小金库”。一是资产出租、处置收入未纳入规定账簿,即将闲置的房屋、场地、设备等进行出租、处置取得的收入不入账;二是经营收入未纳入规定账簿,即将经营服务性收入变相划转不入账;三是投资收益未纳入规定账簿,即以对外投资或联营的名义转出资金、资产,然后从接受资金、资产受益方收取投资收益不入账;四是违规收费、罚款及摊派取得收入不入账,即利用手中掌握的权力对管理对象收取规定之外的费用不入账。

2. 虚列支出套取资金设立“小金库”。一是以假发票骗取资金,即以没有真实经济活动背景的发票骗取资金;二是以虚设项目套取资金;三是重复列支套取资金,即将同一个支出项目重复列支套取资金;四是提前列支转移资金,即将资金提前支付给关系单位,用于其他方面的开支。

3. 其他形式“小金库”。一是上下级单位相互转移资金形成“小金库”,即上级单位将资金通过没有实际意义的项目拨付给下属单位,然后由下属单位将拨付资金转移到私设的“小金库”账户;二是以往来账形式转移资金,即将该作收入的款项不作收入,该作支出的款项不作支出,全部利用往来账核算收支;三是上下级单位相互转移资产收益,即上级资产交由下属单位经营,并利用该资产收益在下属单位列支费用。

二、“小金库”的特征

1. 非法性和违规性。存放在“小金库”的资金是违反国家财经法规取得的,譬如截留上交收入、虚列支出套取资金等。中纪委、监察部日前颁布了对“小金库”处理的有关规定,明确指出设立“小金库”和使用“小金库”款项属违法违纪行为。

2. 广泛性和普遍性。从历次开展的整治情况看,“小金库”涉及的层面越来越广,上至国家机关,下至基层单位,既存在于行政机关和事业单位,又存在于社团组织和国有企业,甚

至有些单位内设部门也有自己的“小金库”。

3. 复杂性和多样性。首先是资金来源的复杂多样,包括转移投资收益或以会议费、咨询费等名义套取资金等;其次是使用的复杂多样,包括发放奖金、公款旅游等;再次是存放形式的复杂多样,包括现金、实物、有价证券、固定资产等。

4. 秘密性和隐蔽性。一方面,“小金库”的设立者往往绞尽脑汁,玩弄各种手段,使“小金库”在表面上看起来合情合理合法,如将“小金库”资金以正规名义转入下属酒店或培训中心,用于违规开支,甚至挥霍浪费。另一方面,“小金库”一般只由单位领导和经办人员进行管理,在各自利益的驱动下,小集团内部人人守口如瓶,外人根本无从知晓。

5. 群体性和福利性。有些单位领导为了建立“群众基础”,往往利用“小金库”给职工发钱发物来笼络人心。因此,从本质上说,“小金库”往往代表一级组织的既得利益,披着“集体福利”的外衣,与单位每个人切身利益紧密相连。

6. 随意性和挥霍性。由于“小金库”完全脱离了财政、财务等部门的核算体系和监管范围,脱离了群众的视线,不受法规制度的约束,其开支基本上无所顾忌,常常用来滥发奖金,大吃大喝,所以它成了经济犯罪、滋生腐败的温床。

三、“小金库”的成因剖析

1. 主观原因。

(1)单位主要领导漠视法纪。实践证明,没有单位领导特别是“一把手”的支持和默许,“小金库”是很难存在的。一些单位领导法纪观念淡薄,心存侥幸,认为只要不把金钱装入自己口袋里,为干部职工谋福利,就不算违法。甚至个别领导干部打着为单位谋利益的旗号,把“小金库”变成个人的“小钱柜”,任意挥霍乃至贪污私分,走上犯罪道路。

(2)会计人员监督不力。由于现行管理体制的局限性,会计人员的任免、奖惩都由本单位决定,加之有些会计人员专业素质不高,在发现单位有违规违纪问题时往往顾虑较多,不能坚决抵制,有的甚至同流合污、制造假账。

(3)群众监督流于形式。根据有关部门对“小金库”资金去向的调查和分析,“小金库”用于给职工发放钱物的约占65%左右。由于干部职工大多是既得利益者,因此他们对单位私设

“小金库”往往采取默许、放任的态度。

2. 客观原因。

(1) 财政管理体制不够健全。我国公共财政制度与公共财政框架体系构建还不健全，特别是预算管理体制存在的问题还很多，需要做大量的完善工作。

(2) 内部控制存在漏洞。一些单位财务管理存在漏洞，为“小金库”的滋生提供了可乘之机。例如，发票管理混乱，用收款收据冲抵收支；现金管理混乱，大额款项直接用现金收付；银行账户管理混乱，多头开户，搞资金体外循环等。

(3) 处罚处理力度总体偏软。对“小金库”问题的惩处往往重经济处罚、轻人事处分，一般只作收缴和单位罚款，对相关责任人处分较轻甚至不追究责任，这就起不到应有的震慑和警示作用，使“小金库”设立者感到违法风险成本小，从而在一定程度上助长了“顶风违纪”的不良风气。

四、“小金库”的治理对策

1. 教育为先，注重引导，使“小金库”设立者不愿为。

(1) 加强教育，提高认识。一要加强警示教育，充分利用报纸、网络等媒体广泛开展警示教育活动，强化法制教育，使领导干部和广大职工充分认识“小金库”问题的严重性和危害性。二要加强职业道德教育，将“小金库”有关知识纳入会计人员继续教育范畴，使会计人员提高对“小金库”问题的认识，做到依法理财，坚持原则，自觉抵制私设“小金库”行为。

(2) 疏堵结合，形成良性循环。一要采取疏堵结合的办法，对现行财经法规不健全和不符合实际情况的方面及时进行修正，引导财政资金在正常的渠道内良性循环。二要大力推进职务消费改革，深化对用车、通讯等职务消费项目的改革，着力建立一套消费形式货币化、消费主体个人化、消费标准公开化、激励机制有效化和监督管理简单化的职务消费制度。三要推进预算编制的科学化、精细化管理，实现财政资金公平、公正、优化配置，保障行政事业单位的合理经费需求。

(3) 统筹规范，保障福利。“小金库”能够堂而皇之地存在，就在于很大一部分资金用于发放职工福利，从而为“小金库”的发展和壮大奠定了“群众基础”。因此，要进一步改革和完善行政事业人员工资薪酬制度，规范津补贴发放，已经规范津补贴发放的单位要由财政在部门预算中统一安排经费，促进部门之间收入分配的公平，消除设立“小金库”的“理由”。

2. 健全机制，加强管理，使“小金库”设立者不能为。

(1) 完善机制，源头治理。一要完善政府预算管理体系。按照完善社会主义市场经济体制的要求，加快修订《预算法》，建立全面反映政府收支总量、结构和管理活动的政府预算体系；把预算外收入纳入预算管理，将国有资产收益收缴国库或财政专户；推进预算执行精细化管理，将支出科目细化，严禁擅自改变预算资金支出用途。二要深化国库集中支付制度改革，进一步扩大改革级次和范围，推行公务卡改革，利用支付系统全程跟踪、动态监控的强大信息功能，防止资金滞留、挪用。三要全面实施政府采购制度，进一步提高政府采购支出的比重，推进政府采购工作的制度化、规范化和法制化。

(2) 强化内控，规范管理。一要加强会计内部控制，坚持不

相容职务相分离的原则，定期进行会计岗位轮换；健全资产盘点清查机制，保护财产物资安全完整；强化凭证与记录控制，收集原始凭证的同时收集相应业务凭据，相互印证真实性。二要加强内部审计控制，发挥内部审计对本单位业务熟悉、可随时开展工作等优势，改进审计方式、方法，防止单位内部财务舞弊行为的发生。三要加强会计管理体制控制，根据实际情况，对具备条件的单位和部门可逐步推行集中核算制。

(3) 公开信息，阳光财政。当前，我国财政的整体透明度仍处于较低的水平，大量的统计数据、预算文件没有公开发布。实现信息公开，加大政府收支的透明度，是保障公众参与公共决策的基础和防范“小金库”的有效手段。在这方面，一些西方国家推行“阳光财政”的成功经验值得我们借鉴。

3. 强化问责、有效监督，使“小金库”设立者不敢为。

(1) 加强惩处，引以为戒。从博弈论的原理来看，“小金库”设立的可能性与违法风险成本高低成反比。治理“小金库”仅靠教育和制度是不够的，必须同时兼顾惩处，提高法制的威慑力。一要加大责任追究力度，在处理“小金库”问题上明确界定责任，既对事又对人，依法依规对有关责任单位和人员进行处理。二要将“小金库”治理工作纳入绩效考评，将“小金库”治理工作同单位主要领导评先、评优及党风廉政建设责任制考核相挂钩，出现重大问题实行“一票否决”机制。

(2) 加强监督，防患于未然。一要加强财政监督，强化财政的事前和事中监督，开展部门预算编制抽查、重大支出项目评审等工作，推进监督关口前移，建立健全覆盖政府性资金和财政运行全过程的监督机制。二要增强职能部门的监督职责，人大、纪检、监察、财政、审计等部门要加强配合，建立协调联络机制，提高联合执法的有效性。三要加强群众监督，进一步推行财务公开制度，调动干部职工参与监督的积极性，充分发挥群众的监督作用和社会舆论的监督作用。

(3) 加强举报，拓宽渠道。“小金库”情况复杂、涉及面广，非知情人不易察觉，只依靠检查部门的力量，不仅耗费大量人力、物力，也难以达到较好的效果。因此必须依靠群众的力量，进一步畅通举报渠道，常年设立举报信箱、举报电话，动员社会力量共同监督“小金库”行为。要实行严格的保密工作纪律，切实保护举报人员的隐私和安全。落实举报奖励制度，作出明确规定，对举报有功人员要进行物质奖励。

“小金库”治理工作虽然任务艰巨，但只要始终坚持正确的治理方针，领导干部以身作则，依靠广大人民群众，“小金库”这一“老大难”问题必能得到真正解决。

主要参考文献

1. 席斯. 推算规模 827 亿 小金库清理 12 次. 经济观察报, 2009-05-11
2. 朱云飞. 从源头上铲除“小金库”的滋生土壤. 中国财政, 2010; 6
3. 莫庆华. 浅议“小金库”屡禁不止的成因、特点及治理对策. 江汉石油职工大学学报, 2010; 1
4. 陈志德. 论“小金库”问题的成因、危害及治理对策. 财政监督, 2009; 11