

“小金库”专项治理丛书

“小金库”典型案例与剖析

XIAOJINKU DIANXING ANLI YU POUXI

中央治理“小金库”工作领导小组办公室编



经济科学出版社
Economic Science Press

D630.7
20/011

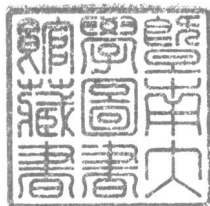
阅 览

“小金库”专项治理丛书

“小金库”典型案例与剖析

XIAOJINKU DIANXING ANLI YU POUXI

中央治理“小金库”工作领导小组办公室编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

“小金库”典型案例与剖析 / 中央治理“小金库”工作领导小组办公室编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 12

(“小金库”专项治理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1429 - 4

I. ①小… II. ①中… III. ①行政事业单位 - 反腐倡廉 - 案例 - 分析 - 中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 269087 号

责任编辑: 张庆杰

责任校对: 王凡娥

技术编辑: 王世伟

“小金库”典型案例与剖析

中央治理“小金库”工作领导小组办公室 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 18.25 印张 340000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1429 - 4 定价: 47.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

在全国范围内深入开展“小金库”治理工作，是党中央、国务院着眼于完善社会主义市场经济体制、推进党风廉政建设和反腐败工作做出的一项重要决策部署。三年来，全国查处了一大批“小金库”违纪违法案件，有效地遏制了“小金库”蔓延的势头，维护了市场经济秩序，净化了社会风气，促进了党风廉政建设以及经济社会和谐发展。

为了充分利用治理工作成果，更好地发挥“小金库”案例的警示教育作用，推进“小金库”治理工作的制度化、规范化和常态化，我们组织各地区、各部门对各类“小金库”问题进行了深入剖析，征集筛选出255个金额较大、性质严重，而且受到严肃处理的案例，从中精选出62个具有教育意义的典型案例，并系统梳理了“小金库”专项治理期间的有关政策，编写了《“小金库”典型案例与剖析》一书。

本书在案例选取上，注重广泛性、代表性和典型性，集中介绍了各类主体设立“小金库”的主要方式以及相应的查处过程；在案例编写上，突出真实性、针对性和理论性，详细描述了违纪事实和特点，深入剖析问题产生的原因和根源，综合提出政策和管理建议。同时，为保证质量，我们聘请了多位法学专家和案例专家对案例进行筛选和剖析并严格把关。希望本书的出版，能够为各地区、各部门对应查找制度缺陷和管理漏洞，进一步推进“小金库”治理工作和防治“小金库”长效机制建设提供借鉴参考。

编者

2011年11月

目录 | CONTENT

第一篇 典型案例

青岛市福利彩票发行中心设立“小金库”案	3
民航内蒙古空管分局设立“小金库”案	9
凤凰光学集团有限公司设立“小金库”案	14
山西省运城市建筑工程质量监督检验站设立“小金库”案	16
重庆市武隆县畜牧兽医局设立“小金库”案	19
贵州省黔西南州安龙县房地产管理局设立“小金库”案	23
陕西省泾阳县水利局泾河管理站设立“小金库”案	26
鞍钢国贸公司大连分公司设立“小金库”案	29
安徽省金寨县经济委员会设立“小金库”案	33
江苏省淮安市洪泽县农业机械管理局设立“小金库”案	35
河南省罗山县国土局伍家坡国土所设立“小金库”案	38
中国农业银行黑龙江鹤岗市分行设立“小金库”案	41

第二篇 案例剖析

党政机关典型案例剖析

收入类	47
A 省旅游发展委员会侵占国有土地转让收入设立“小金库”	47
B 县住房和城乡建设局截留公司改制费设立“小金库”	51
C 林区基层人民法院截留刑事罚金和诉讼担保金设立“小金库”	54
D 县公安局违规敛财设立“小金库”	58

支出类 62

 E 县民政局虚报冒领抚恤金设立“小金库” 62

 F 区司法局虚列法律援助补贴设立“小金库” 66

 G 县物价局虚列困难群众生活补助款设立“小金库” 70

 H 县农业局虚报冒领农民培训补贴设立“小金库” 73

资产类 76

 I 市国土资源局账外经营抵费房产设立“小金库” 76

 J 市科技局违规转移孵化中心资产设立“小金库” 80

 K 市环保局利用建造办公楼敛财设立“小金库” 84

 L 县林业局擅自处置固定资产设立“小金库” 87

其他类 90

 M 区经贸委巧立名目设立“小金库” 90

 N 市住房和城乡建设局账外运作农民工工资保障金
 设立“小金库” 94

 O 县水务局内外勾结套取工程款设立“小金库” 97

 P 县交警大队在下属单位报销费用设立“小金库” 100

党政机关“小金库”案例综合剖析..... 103

防治党政机关“小金库”问题的政策建议..... 106

事业单位典型案例剖析

收入类 111

 A 市矿产品税费征收办公室截留规费收入设立小金库 111

 B 市农牧机械局截留非税收入设立“小金库” 114

 C 市林场隐匿财政拨款设立“小金库” 117

支出类 120

 D 市水库管理所虚列工程支出设立“小金库” 120

E 县畜牧水产局虚列财政专项支出设立“小金库”	124
F 市开发区管委会虚列会议费、培训费、劳务费 设立“小金库”	127
资产类	131
G 县城市公用事业管理局私自处置资产设立“小金库”	131
H 市 H 中学隐瞒资产出租收入设立“小金库”	134
I 市学生活动管理中心资产置换设立“小金库”	136
其他类	138
J 市畜禽屠宰管理所乱收费设立“小金库”	138
K 市行政服务中心乱收费设立“小金库”	141
L 市供销合作总社违规转移收入设立“小金库”	144
M 冶金职业技术学院截留收费设立“小金库”	147
事业单位“小金库”案例综合剖析	150
防治事业单位“小金库”问题的政策建议	152
 国有企业典型案例剖析	
收入类	157
A 市污水治理有限责任公司截留收入设立“小金库”	157
B 市国家粮食储备库隐匿收入设立“小金库”	161
某财险 P 市中心支公司截留保费收入设立“小金库”	165
支出类	168
YF 煤业有限责任公司虚列支出设立“小金库”	168
某银行 ST 分行虚列费用设立“小金库”	172
某财险 CZ 分公司虚列支出设立“小金库”	176
GS 证券公司虚列费用套取资金设立“小金库”	179
资产类	182
H 市运输公司截留“三产”资产收入设立“小金库”	182

XJ 粮油有限公司截留资产出租收入设立“小金库”	186
K 市商贸总公司修配厂资产及收入不入账设立“小金库”	189
其他类	192
某物流公司 L 分公司套取资金设立“小金库”	192
M 市广播电视网络有限责任公司虚列往来款设立“小金库”	196
某银行 GL 分行通过关联企业设立“小金库”	200
国有企业“小金库”案例综合剖析	204
防治国有企业“小金库”问题的政策建议	207
 社会团体典型案例剖析	
收入类	213
A 市煤炭学会乱收费设立“小金库”	213
B 省教育家科学家社会团体家交流协会收入抵顶支出 设立“小金库”	217
支出类	219
C 省软件行业协会虚列支出套取资金设立“小金库”	219
D 市工程勘察设计行业协会利用虚假发票设立“小金库”	223
资产类	226
E 市农村合作经济组织协会违规处置资产设立“小金库”	226
JM 商会资产出租收入抵顶费用设立“小金库”	229
其他类	232
G 市卫生工作者协会白条收费设立“小金库”	232
H 市机械工程学会隐匿应上缴财政资金设立“小金库”	237
社会团体“小金库”案例综合剖析	240
防治社会团体“小金库”问题的政策建议	243

第三篇 政策解答

如何认识“小金库”	249
“小金库”专项治理的范围	255
“小金库”专项治理中的自查自纠工作	260
“小金库”专项治理中的举报工作	262
“小金库”专项治理中的检查工作	267
“小金库”问题的处理处罚	271
后记	281

第一篇 典型案例

2009 年以来，按照中央的部署和要求，“小金库”专项治理工作在全国展开。三年来，各地区、各部门对党政机关、事业单位、社会团体及公募基金会、国有及国有控股企业进行了多次“小金库”问题检查，发现了大量的“小金库”违纪违法案件。我们在深入剖析 255 个案例的基础上，精选出 12 个特别具有代表性的典型案例，其中党政机关 4 个、事业单位 4 个、国有及国有控股企业 3 个（含金融企业 1 个）、社会团体 1 个。

典型案例篇分背景资料、检查情况和处理结果三部分。针对案件中暴露出来的问题，我们对案件的成因、特点和发案规律进一步剖析研究，旨在摸清“小金库”易发多发的关键环节和重点部位，把握“小金库”违纪违法案件的特点和规律，并通过提醒、告诫的方式，对单位负责人员、财会人员和相关的公职人员提示腐败风险，指明预防重点，加强自我约束，制定制度措施，防止同类问题反复发生。

本篇在写作过程中，为增加警示性，涉案单位和主要人员均使用了真名；为增加可读性，采用了写实的手法，对案件检查情况进行了叙述。这使得读者不仅能够用案例的违纪违法事实和处理结果对照警示，还可以透过案件本身，全方位了解不同领域“小金库”案件存在的体制、机制、制度方面的原因，进一步促进各地区、各部门系统认识并深入思考解决这些突出问题的措施和对策，建章立制，堵塞漏洞，逐步铲除“小金库”滋生蔓延的土壤。

青岛市福利彩票发行中心设立“小金库”案

背景资料

青岛市福利彩票发行中心（以下简称青岛福彩中心）前身为青岛市社会福利有奖募捐委员会办公室（以下简称青岛市募委办），成立于1987年9月，主要负责有奖募捐业务工作，参与了中国福利彩票发行首批试点。1996年12月，青岛市编委批准成立青岛福彩中心，同时加挂青岛市募委办牌子，系隶属青岛市民政局的自收自支正处级事业单位，主要负责组织开展社会福彩有奖募捐工作，发展社会福利事业。

2009年9月至11月，中央治理“小金库”工作领导小组办公室根据群众举报组织检查组，对青岛福彩中心违规设立“小金库”等问题进行了初步调查，发现该中心存在通过转移彩票游戏保证金等方式违规设立“小金库”、隐匿国有资产及涉嫌国有资产流失等问题。按照中央纪委有关领导同志批示精神，2010年1月，中共中央纪委党风室将前期有关检查结论和案件线索移交中共山东省纪委，要求组织专门力量进行深入调查核实。

检查情况

一、高度重视，态度坚决

接到上级转办青岛福彩中心违规设立“小金库”案件线索后，山东省高度重视，态度坚决。山东省纪委立即向省委、省政府作了汇报，山东省委书记姜异康、省长姜大明、省委副书记刘伟等领导同志作出批示，要求省纪委坚决贯彻落实中央纪委指示精神，依纪依法严肃查处。时任山东省省委常委、省纪委书记杨传升就落实好中央纪委和省委、省政府领导指示精神，做好案件查办工作提出了明确要求。随即成立了由山东省纪委、省监察厅牵头，省财政厅、省审计厅等部门参加的联合调查组，迅速开展工作。省纪委分管领导靠前指挥，组织精干力量参与案件查办工作。联合调查组针对案件特点，多次召开会议研究分析案情，制定



周密方案，采取有效措施，使案件在短时间内得以迅速突破；建立案件专报制度，及时向中央纪委报告情况，听取指示；对办案人员严明工作纪律，实行工作责任制，做到依纪依法、安全文明办案，确保办案的质量和效果。青岛市委、市政府态度明确，认真贯彻落实中央纪委和山东省委、省政府、省纪委的要求，组织有关部门积极做好各项工作。青岛市纪委全力配合，派出骨干力量参与案件查办工作；公安等部门做好相关人员防控工作，查扣其出国护照；组织、民政等部门按照有关程序，迅速落实组织处理意见，于2010年1月27日免去王增先的青岛福彩中心党委书记、主任职务。

二、完善证据，迅速纠正

在前期中央治理“小金库”工作领导小组办公室组织检查组对青岛福彩中心违规设立“小金库”问题进行检查的基础上，联合调查组补充完善相关证据材料，查阅账册资料，找相关人员谈话核实情况，查清“小金库”形成过程，落实资金去向，进一步查明了该中心违规设立以下三个“小金库”问题，并及时进行了纠正处理。

一是将2070万元“群英会”彩票游戏保证金转移为养老集团“借款”设立“小金库”。2009年4月，“群英会”彩票游戏在青岛上市。青岛福彩中心陆续与414个投注站签订《青岛市中国福利彩票“齐鲁风采·群英会”游戏代销协议》，并按协议规定向每个投注站收取保证金5万元，共计收取2070万元。6月下旬，原青岛福彩中心党委书记、主任王增先经与福彩中心副主任和财务总监讨论，确定由投注站将该保证金借给青岛福彩养老集团（以下简称养老集团），再由养老集团付利息给各投注站。随后，王增先安排福彩中心销售部总监到各个彩票销售区域召开代销“群英会”游戏的业主会议，提出由福彩中心从各业主处收回原持有的代销协议和保证金收据，改为养老集团向各个投注站的借款。至6月29日，销售部将414个投注站持有的代销协议和保证金收据全部收回，改换成养老集团与各个投注站的借款合同，并出具养老集团的借款收据。随后，青岛福彩中心财务处出纳与养老集团会计一起到交通银行青岛分行市北一支行办理了2070万元的提款和存款业务。对该笔业务，青岛福彩中心做账以现金退还各投注站“群英会”保证金2070万元，养老集团做账以暂借各投注站款增加银行存款2070万元。该款存到养老集团一般账户后，主要用于养老集团投资的即墨圣海温泉花园酒店和福彩培训中心、福彩休闲养老中心的建设和装修等支出。从调查情况看，账面上反映青岛福彩中心将2070万元保证金退还给了各投注站，养老集团收到了各投注站交纳的借款，而各投注站实际并未收到退款现金，也并没有向养老集

团交纳借款现金。该保证金实际由青岛福彩中心和养老集团以现金支票提取再转存的形式直接转到了养老集团。对此，青岛福彩中心和养老集团对该 2070 万元的提存业务皆做了虚假的会计核算。该行为违反了《中华人民共和国会计法》相关规定，形成“小金库”。调查组于 2010 年 1 月 30 日约见青岛市民政局主要负责人，责成市民政局安排青岛福彩中心限期纠正。2 月 3 日，青岛福彩中心将 2070 万元保证金从养老集团收回并返还给了 414 户投注站业主。

二是未将价值 1600 万元的“励志号”游艇列入单位固定资产账形成“小金库”。2005 年 2 月，青岛市市南区湛山农工商公司（以下简称农工商公司）在交通银行青岛分行市北一支行开设一般银行账户，预留印鉴为“青岛市市南区湛山农工商公司财务专用章”及私人章“王增先”。该账户自开设以来，主要用于核算软件研发大厦（后称福彩大厦）基建资金和其他一些业务，由王增先实际控制。8 月，青岛福彩中心和外国公司签署购买游艇合同，合同总价款为人民币 1600 万元，该游艇登记在青岛福彩中心名下，取名“励志号”。9 月，王增先安排会计从农工商公司一般账户支付购买游艇款 1520 万元给代理经销商上海文洋进出口贸易有限公司，记入“应付账款——代付设备款”科目。11 月至 12 月间，农工商公司一般账户分 3 次收取沈阳远大铝业工程有限公司（简称沈阳远大公司）拨付的 300 万元、800 万元和 500 万元，共计 1600 万元，记入“应付账款——代付设备款”科目，冲减购买游艇款项。银行回执注明，该三笔款是沈阳远大公司支付购买游艇的款项。调查发现，该笔款项实际上是青岛福彩中心以多支付工程款的形式套取的资金。青岛福彩中心于 2005 年 7 月与沈阳远大公司签订承建福彩大厦外装饰工程合同。2005 年至 2007 年，王增先安排会计共支付沈阳远大公司 5683 万元，比应付工程款多付 1543 万元。调查认为，该笔款项即用于购买游艇的资金。因青岛福彩中心未在固定资产账中登记该游艇，形成了账外资产形式的“小金库”。2010 年 2 月 1 日，在调查组的督促下，青岛福彩中心将该游艇纳入固定资产账户，统一核算管理。

三是将收取的“中福在线”营业厅押金和宣传费合计 560 万元转移到其他单位账户形成“小金库”。2005 年 8 月，青岛福彩中心收到聘任的销售经理谭某向福彩中心缴纳的“中福在线”风险保证金、终端机押金、技术支持费等共 560 万元的支票，王增先安排福彩中心会计以福彩中心的名义给谭某开具了 560 万元的收款收据，将该支票交存农工商公司一般账户，形成“小金库”。2006 年 1 月，青岛福彩中心和谭某补签了协议。因“中福在线”即开型彩票销售方面的原因，需退还收取的风险保证金，青岛福彩中心已分别于 2006 年 12 月、2007 年 8 月和 10 月分 3 笔以转账支票形式，从农工商公司一般账户将风险保证金退还给了谭

某。因青岛福彩中心曾对谭某经营的营业厅进行过装修，工程款为4.95万元。退款时，该4.95万元未予退还。

三、果断决策，扩大战果

2010年1月27日，青岛市纪委对王增先作出免职处理的当晚，联合调查组会同青岛市民政局主要负责同志，向王增先宣布免职决定。随后，在调查组现场监督下，王增先到办公室清理个人物品。其间，调查组发现在王增先办公室放有大量现金、银行卡、存单、购物卡、手镯等贵重物品及他人向王增先借款的借条、王增先支付职工退股款的相关凭证等，其中部分银行卡、存单上登记的账户名为他人。针对这些重大发现，调查组迅速作出判断，王增先个人可能存在严重违纪违法问题，当场对王增先的部分钱物办理了暂予扣留手续，并及时研究提出对王增先个人有关问题开展深入调查的意见。山东省纪委根据案情进展情况，果断决策，要求青岛市纪委于第二天即1月28日对王增先问题迅速立案，采取“双规”措施，并及时调整充实了办案力量。在继续保留原先的“小金库”问题调查组的同时，联合调查组迅速成立了谈话组、外查组、安全保障组和内勤综合组，明确职责分工，相互支持配合，采取查账与谈话相结合、内查与外调相结合的方式，及时开展对王增先问题的调查工作。在与王增先谈话初期，王增先自恃为青岛市福彩事业的发展作出了突出贡献，个人及单位获得大量荣誉，一味地表白自己劳苦功高，拒不交代问题，调查人员结合事先了解掌握的王增先性格特点和工作、家庭情况，灵活运用谈话技巧，对其进行政策、情感攻心，同时根据已获取的案件线索，加大外围调查力度，及时获取关键书证资料和证人证言。经过一番斗智斗勇，王增先在证据事实面前低下了头，承认了自己利用职务便利收受他人银行卡、存单等有关问题，使案件在短时间内获得了迅速突破，并发现了王增先其他重要违纪违法线索。鉴于王增先已涉嫌犯罪，2010年2月9日，青岛市、市南区两级人大常委会分别依法罢免了其市、区两级人大代表职务，2月12日王增先案件被移交青岛市人民检察院依法处理。为彻底查清王增先及青岛福彩中心等单位存在的违纪违法问题，防止国有资产流失，青岛市委、市政府还指示市审计局、财政局成立审计调查组对青岛福彩中心等有关单位进行了全面审计调查。

四、注重效果，促进工作

服从服务于改革、发展、稳定的大局，是查办案件的出发点和落脚点。在这起案件查办过程中，调查组充分运用政策策略，严格依纪依法、安全文明办案，努力实现政治效果、社会效果和法纪效果的统一。一是促进了青岛市福彩系统稳

定。在案件调查过程中，青岛市专门召开会议，对福彩系统的稳定工作进行安排部署，及时退还投注站业主保证金，化解了一些不稳定因素。案件的查处，顺民心、合民意，青岛福彩系统干部职工、投注站业主和广大彩民无不拍手称快。二是促进了青岛市福彩事业的发展。王增先长期担任青岛福彩中心主要领导，独断专行，肆意妄为，虽然取得了一定成绩，但也暴露出许多严重问题。调查中发现王增先除对违规设立“小金库”问题负有主要领导责任外，还涉嫌在福彩大厦建设、中福在线运营等过程中贪污、受贿、挪用公款，将部分赃款转移境外，并用发行彩票募集的福利基金购买豪华游艇，投资豪华酒店，肆意挥霍，生活腐化，影响极为恶劣。对王增先的依法查办，有效维护了青岛市福彩事业的健康发展。三是促进了山东全省“小金库”专项治理工作的深入开展。针对该案暴露出来的问题，山东省认真分析原因，强化公共资金账户和现金管理，强化收支日常监管和流向控制，进一步建立健全防治“小金库”长效机制。青岛市纪委2010年9月主办了青岛市党员领导干部学习贯彻《廉政准则》典型案例警示教育巡回展览，对王增先案件进行了深入剖析，以案说法，以案明纪，对广大党员干部起到了很好的警示教育作用。

处理结果

2010年2月12日，中共青岛市纪委将王增先案件移交青岛市人民检察院后，市检察院进行了深入侦查。2011年7月青岛市人民检察院向青岛市中级人民法院提起公诉，指控王增先在担任青岛福彩中心主任期间，利用职务上的便利，骗取单位公款4744万元非法占有；收受、索取他人财物价值916万元；挪用单位公款152万元；代表所在单位索要车辆、办公家具及钱款等价值590万元，王增先涉嫌受贿罪、贪污罪、挪用公款罪、单位受贿罪，青岛福彩中心涉嫌单位受贿罪。由于该案案情重大，预审卷宗繁多，审理任务艰巨，青岛市中级人民法院对该案仍在审理中，待法院一审判决后，中共青岛市纪委将对王增先作出党政纪处分。