

中国发展研究基金会丛书



谐社会的 治理之道

——领导者的讲述

王梦奎/主编

中国发展出版社

中国发展研究基金会丛书



谐社会的 治理之道

——领导者的讲述

王梦奎/主编



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会的治理之道：领导者的讲述/王梦奎主编. —北京：
中国发展出版社，2006. 10
ISBN 7-80087-966-6

I. 和… II. 王… III. 公共管理 - 案例 - 分析 -
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 113380 号

书 名：和谐社会的治理之道——领导者的讲述

主 编：王梦奎

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 7-80087-966-6/F·590

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京新华印刷厂

开 本：787×1000mm 1/16

印 张：21.25

字 数：347 千字

版 次：2006 年 10 月第 1 版

印 次：2006 年 10 月第 1 次印刷

印 数：1—4000 册

定 价：40.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developpress.com.cn>

电子邮箱：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

前

言

加强和改善公共管理，是深化改革的一个重要切入点，也是构建社会主义和谐社会的迫切需要。

为了提高公共管理水平，经中共中央组织部批准，2002年以来，国务院发展研究中心和清华大学、美国哈佛大学合作，举办每年一期的公共管理高级培训班。培训对象，主要是中央部门和地方的厅局级领导干部。方法是理论学习和总结实践经验相结合，并在结业时根据自己的工作经历写一篇案例。本书就是从300多名学员所写的案例中精选出来的，总共36篇，内容涉及政府管理体制、城市建设与管理、危机管理与群体事件、资源与生态环境、教育与公共卫生，以及经济改革与发展诸多方面。讲述的事件都是具体的，所体现的精神却具有普遍意义。

感谢这些讲述和谐社会治理之道的领导者，他们以满腔热情，为我们提供了从本地区、本部门实际情况出发，加强和改善公共管理，协调利益关系，化解社会矛盾，促进社会和谐的生动案例。和谐社会并不是没有矛盾的社会。在我国社会主义初级阶段，在经济体制改革、经济增长方式转变和社会转型的过程中，存在着错综复杂的矛盾。改革和发展的进程也就是不断地化解社会矛盾的过程。旧的矛盾解决了，在新的条件下又会产生新的矛盾。只有深入细致地分析矛盾，并且采取适当的方法化解矛盾，防止局部性问题演变为全局性问题，非对抗性矛盾演变为

对抗性矛盾，尽最大努力减少社会不和谐因素而增加和谐因素，才能比较顺利地实现改革和发展的目标。这应该是贯穿于构建社会主义和谐社会和实现现代化全过程的。

我愿向读者推荐这本充满务实精神的书。这里讲述的都是领导者的亲身经历，文字生动亲切，有很高的可读性，读者会在轻松的阅读中获益。

国务院发展研究中心主任

中国发展研究基金会理事长

王梦奎

2006年9月10日

第一篇 政府管理体制改革

“小金库”缘何屡禁不止	孙宝厚 (2)
一场“脱胎换骨”的尝试	高志立 (13)
江西省政务信息网建设	李春燕 (27)
关于改进公务员业绩考核制度的探索	翟天山 (35)
绍兴县乡镇扩权试点引发的争议	黄旭明 (43)

第二篇 城市建设与社会治理

老棚户的新故事	孙国相 (54)
“冰城”热费	朴逸 (65)
网吧管理：除了整治，还能做些什么	王学勤 (74)
社区矫正何去何从	张苏军 (84)

第三篇 危机管理与群体事件

沱江水特大污染的 26 天	刘国强 (92)
如何应对城市管理中的突发事件	吴世雄 (101)
政府参与高风险上市公司重组的效用分析	王会民 (110)
出租车停运风波的平息	房俐 (120)
原乡镇临聘人员的养老保险诉求	钟勉 (127)
一起因征地农转非人员集体上访问题的解决	陈清亮 (134)

第四篇 资源与生态环境

禁止焚烧秸秆的探索	杨树平 (142)
老百姓不能搞污染, 政府的项目就可以吗	陈仲伯 (148)
苏南地区如何应对地面沉降问题	张 雷 (157)
楠溪江水利枢纽工程建设选址的决策	张苗根 (164)
思小高速公路: “两难”何以变“双赢”	赵 金 (171)

第五篇 教育与公共卫生

“高考移民”风波	许 俊 (182)
大学毕业生“上山下乡”理想能否变成现实	路 钢 (192)
救助高校贫困生的思考与实践	王春秋 (199)
国家助学贷款好事不好办	康 宁 (206)
特许经营权与利益相关者	禹新荣 (228)
农民看病难, 出路在何方	董永安 (236)
湖北省鄂州市新型农村合作医疗制度试点	徐松南 (243)
小麦粉事件引发的思考	张建津 (251)
好事怎样才能办好	常晓春 (257)
椰果大“变脸”带来的信任危机	曾 渝 (264)

第六篇 经济改革与发展

改革的艰辛、痛苦与喜悦	陈有安 (278)
资源优势如何发挥	布小林 (290)
履新的“入门考试”	张效廉 (296)
托起山民的“绿色银行”	陈卫民 (303)
出租车经营权之争	吴政隆 (312)
惠高公司风波	李乐成 (325)

和谐社会的 治理之道

第一篇

政府管理体制改革

“小金库”缘何屡禁不止

孙宝厚

一提到“小金库”，其名声之大，对当今中国人来说，可谓无人不知，无人不晓。几乎人人都认为各单位不应设置“小金库”，但却希望本单位能拥有“小金库”；几乎人人都赞成查处“小金库”，却唯独企求不被查处与己有关的“小金库”；几乎人人都十分清楚“小金库”的危害，只是割舍不下从中可能获取的自身利益。国家有关部门三令五申，不准设置“小金库”，年年也都在着力查处“小金库”，但“小金库”问题不仅屡查屡犯、屡禁不止，而且呈数量越来越多、金额越来越大之势。为什么？它还能得到有效遏制吗？！

“小金库”历史源远流长

“小金库”俗称“私房钱”，有着悠久的历史。旧社会妇女在家没地位、没权利，她得藏点私房钱来补贴娘家。新中国成立后，妇女地位得到极大提高，男士反倒下降到工资奖金全交（给夫人）的地位，他自然也得藏点“小金库”，用于抽烟、喝酒和应酬朋友等项开支。如果“小金库”仅此而已，那不过是私事，最多有碍家庭和睦，并不影响社会大局。

现在要说的是机关和企事业单位的“小金库”。“小金库”是相对于正常的财政财务收支及其载体——法定会计账册而言的，也称之为“账外账”。按照国家财经法规要求，机关和企事业单位的资金收入和支出，事先应当有经过一定程序审查批准的预算，事中则按此预算确定的项目和内容执行并在法定会计账册内进行核算，事后还必须编制并提交财务会计报告。如此管理，不应该

本文作者为中华人民共和国审计署总审计师。

也不会形成什么“小金库”。所谓“小金库”，就是在正常的财政财务收支之外，采取隐蔽的方式，不严格编报、审批和执行预算，侵占、截留、隐匿各种收入，虚列成本和支出，将资金转移到本单位法定会计账册和财务会计报告之外，私存私放的资金。

在新中国成立后的很长一段时间内，各单位的财务管理总的来说比较严格，基本上都不存在“小金库”问题。大约是上世纪70年代末80年代初以来，随着政企分开、“放权搞活”和财政“分灶吃饭”等一系列政策的实施，机关和企事业单位有了更多相对独立的利益，“小金库”才逐渐大量涌现。

“小金库”规模数额庞大

“小金库”起初来源不多，金额也不大。机关、事业单位，不过是卖旧书籍和废报纸的钱，企业也就是卖边角废料和处理废旧设备的收入，或者有胆大者多报点加班费、值班费，截留下来，来了客人买包烟买点茶，去看个病号，过年过节大家在一起聚个餐。小打小闹，仅此而已。

可是，人的欲望是无止境的，问题就是怕这萌芽，怕开了这个头。有人就指出：“小金库”是“臭豆腐”，明知其臭，都还争相逐之求之，仿之效之，乐而不疲。经历二十多年嬗变，“小金库”虽然仍带“小”字，事实上其规模却早已今非昔比。人们积钱的欲望越来越膨胀，用钱的地方越来越扩大，搞钱的手法越来越隐蔽，存钱的规模越来越攀升，花钱的胆子也越来越放任。

例如，某大公司的一家热加工厂，年产值3亿多元，其“小金库”高达3000万元。四川某证券公司，私设“小金库”103个，隐匿资金22789万元。民航总局有关部门，私设“小金库”8784万元。国家体育总局所属某运动管理中心球队，2413万元收入纳入单位财务统一核算，余款438万元也以现金形式存放或以个人名义存入银行。江苏省46所高等院校中，有37所私设“小金库”计5096万元。哈尔滨“国贸城”案中，原总经理个人私设“小金库”720多万元。更有甚者，郑州市中原区检察院原检察长胡志忠，官职并不算很大，但个人用公款私设“小金库”竟高达4700多万元。

这只是举例，“小金库”其实并非个案。各行各业不少单位都有“小金库”，有的设置多个“小金库”；单位内部的单位，内部单位的所属单位，单

位有多少级次，就会有多少级次的“小金库”；原任领导搞“小金库”，继任及继任的继任领导也搞“小金库”；过去有“小金库”，现在建“小金库”，象“滚雪球”一般，机关和企事业单位有大量、巨额“小金库”，这是公开的秘密、不争的事实。

全国究竟有多少“小金库”，有多大规模？谁也说不清楚，谁也查不清楚。1998~2006年上半年，全国审计机关共查出“小金库”（含挤占挪用）金额1406亿元。分别不同类型的单位，机关事业单位730亿元，企业396亿元，金融机构255亿元，固定资产投资单位17亿元，专项资金使用单位8亿元。分别不同的年度，1998年111亿元，1999年65亿元，2000年133亿元，2001年83亿元，2002年134亿元，2003年244亿元，2004年194亿元，2005年312亿元，2006年上半年130亿元。这些都是查实的数字。

审计机关每年对被审计单位审计的覆盖面一般是20%以内，而且其中有不少一级预算单位是年年接受审计的。不考虑对部分单位的重复审计，如果所有单位统统接受审计，按1998~2006年上半年（共8.5年）的平均“小金库”数165.4亿元（1406亿元÷8.5年）推算，在审计机关的审计范围内——所有国家机关和国有企事业单位，每年“小金库”数额可能高达827亿元（165.4亿元×5）。

也有人在地方小报撰文，对全国“小金库”规模作了更为大胆的估计和推断：全国每年进入“小金库”的钱大约5000亿元，约占当年国内生产总值（GDP）的5%。这是多么惊人的天文数字！

“小金库”怎么会有如此庞大规模，是由哪些来源形成、以什么形式存在、由谁来掌管的呢？因其固有的隐蔽性，这同样是个说不清、道不明的问题。有篇文章曾这样写道：“小金库”的钱从何而来呢？有的是乱收费，有的是罚没款不交，有的是截留的各类基金，有的是弄虚作假向上面哄骗来的扶持资金……一句话，都是或明或暗、或“红”或“黑”的公款。可以这样讲，“小金库”的来源五花八门，“只有一般人想不到的，没有当事人做不到的”。形式上更是千奇百怪，有的做假账，有的做账外账，有的甚至干脆不做账；有的钱在银行正式开户储存，有的是经办者个人或化名的存折，有的就是整整整箱现金；有的是一堆凭证，有的只一把白条，有的连白条都没有；有的是领导亲自操刀，有的是财会人员经办，有的是其他人员掌管。

从已被发现的情况看,“小金库”的来源和形式主要有五个方面:

- 截留式“小金库”。将各种收入不纳入本单位法定账册核算,如企业的生产经营收入、服务劳务收入、价外费用、罚没收入及正常或不正常的“折扣”、“折让”、“佣金”、“回扣”,机关事业单位的预算外收入(有时为违规收费)、基金收入、事业收入,固定资产出租或变价收入,废旧物品处理变卖收入,接受捐赠、赞助取得的资金等,以现金形式存放,以个人名义(或化名)存入储蓄所,或者存入某一专用银行账户,但通常会另设账簿或在类似载体内反映。

- 虚列式“小金库”。虚构业务把资金转到单位法定账册之外,或者使用没有真实业务背景的假发票虚列成本、虚报冒领、套取现金,然后单独存放或立即分掉,多无账簿或类似载体反映。

- 抵消式“小金库”。将应当收取并纳入法定账册核算的租金、承包费、投资(联营)利润等收入,长期滞留在外单位甚至境外,直接用餐费、住宿费、油料费、会议费等与收入抵账,直接到租赁、承包或投资单位账上报销费用,或者直接用于再投资等等,在本单位根本就没有任何收支记载或反映。

- 往来式“小金库”。将收入虚挂在法定账册内的某一往来账目,支出时在该往来账目作相反记录,原始收支凭证另存或销毁,从形式上看好象是正常的资金往来,掩盖了实质收付内容。

- 转出或转回式“小金库”。有预算分配权的单位,以分配资金名义,将资金拨付所属单位或其他单位,但明确其中一部分只由拨入单位代管,资金仍由拨出单位使用。这种拨出式“小金库”,在拨出款项单位看不到任何踪影。或者,将资金拨出去以后,再要求拨入单位转到指定地点,仍供原资金分配单位使用。这种拨出转回式“小金库”,可能在原资金分配单位另设账簿记载,也可能是转入其他单位代管。

“小金库”开支用途广泛

“小金库”规模如此庞大,来源形式这样众多,其中的钱都干什么用了呢?同样是无奇不有,各有各的高招。部分资料中有如下描述:

其一,有关部门或企业对“小金库”年年清理,但是时至今日它却仍在

发展、扩大。“小金库”何以绵绵不绝，金额还又那么大？主要是因为小金库自有“妙用”。第一，有了“小金库”，等于是给领导或管理人员放了一个可以任意支取的小钱柜，谁不想无约束地用钱？第二，企业私设“小金库”，还可以瞒报收入，少交税款。第三，“小金库”成了确保单位或企业福利奖金稳定的“蓄水池”和“调节器”。现在财政对预算单位往往每年只核拨基本人头经费，有的单位甚至人头经费都不足，职工福利、补助和奖金必须由单位自筹。为了弥补经费不足，迫使单位寻求收费来源，解决资金问题，而自寻资金来源又往往不稳定，每年丰歉不等，为了能够稳定长期解决单位的福利问题，只有将丰年的余额积攒下来，放在一边，形成“小金库”，以弥补歉年的不足。第四，吃喝玩乐、请客送礼，“需”设“小金库”。“小金库”虽姓“小”，但作用功能却很大。跑项目、争资金需要上下打点，没有“小金库”周转、“润滑”不行；争取领导重视，得到重用提拔，联络培养感情，上餐馆，下茶馆，进歌厅，去舞厅，没有“小金库”的随意方便也是不行的。第五，“小金库”为一些别有用心的人侵占国有资产留下了方便之门。

其二，“小金库”开支去向不外乎几条：①暗中支付回扣、佣金、提成、手续费等；②请客送礼；③招待费、旅游费等；④超标准的奖金、福利；⑤超标准、超计划购建楼堂馆所；⑥其他不宜或不能在大账上的支出，包括职务犯罪的贪污、挪用、私分款项。

其三，“小金库”从不受财经制度制约，已遍及中国的各阶层。官方媒体称其为腐败黑洞。百姓道白曰其为各级贪官的绿色通道。“小金库”流通为“四步曲”：处理单位非正常支出→主要领导人小额贪污→主要领导人肆意侵吞→领导集体合伙贪污。

其四，“小金库”的钱去向何方呢？有的用于大吃大喝，有的用于私分贪污，有的用于领导奢侈享乐，有的用于巴结敬奉上司，还有的用于贿赂买官……概言之，“小金库”是大账之外的不见天的“黑账”（有的根本没有账），乃单位领导的“腰包”，他想怎么掏就怎么掏，想怎么挥霍就怎么挥霍。

其五，“小金库”分“黑色支出”和“灰色支出”两个方面，后者的用途主要是：单位内部人员的福利、津贴、奖金等；各种各样的日常往来中的一般性招待、送礼；向上级机关或一些“实权”部门的“进贡”；以联络“感

情”为名，利用领导干部或一些“特殊”人物的婚丧喜庆、生病住院、节假日或子女上学等等“特殊”时期赠送礼金礼物；单位、部门领导用于个人各种各样的“职务消费”支出。

其六，设立“小金库”，或请客送礼，或公款旅游，或大吃大喝，或购买高档消费品，或挪用做生意，或直接装入个人腰包，有的甚至把家庭消费、桑拿按摩等费用拿到“小金库”报销，更有甚者用“小金库”的钱去赌博、包养情妇，把“小金库”视为个人私囊，随意支用。

在以上描述的基础上，“小金库”的用途是否可作这样的归纳：一是用于单位大多数人合理或不合理的利益，如职工福利、补助、奖金等；二是用于单位一些必要或不必要的开支，如补充办公经费的支出，项目投资的支出，集体活动的支出，为开拓市场、寻求支持、改善与上级及相关单位关系的接待、联络、礼品等项支出；三是用于单位少部分人甚至是极个别人的利益，如用于挥霍、私分、买官、行贿、贪污等项支出。

“小金库”社会危害极大

“小金库”对经济社会的危害，可谓人所共知。但究竟有哪些具体危害呢？请看这样一些评论：

其一，“小金库”不纳入单位的正规管理，财政部门监督不到，审计部门查不到，税务部门找不到，由个别领导和主管人员具体掌握，请客送礼、贪污挪用、乱发福利奖金尽在其中，危害甚大。

其二，“小金库”的存在不仅导致会计资料的失真和虚假，而且严重地造成了国家财政收入的大量流失，同时也助长了奢侈浪费和腐败现象，败坏了党风和社会风气，成为我国政治经济生活中的一个不容忽视的社会问题。其危害性主要表现：一是“小金库”大部分用于发放奖金或实物，造成消费资金的失控；二是“小金库”的资金管理比较混乱，手续不齐全，主要是个别领导说了算，很容易发生挪用、贪污、受贿和行贿等违法违规问题；三是“小金库”的账目大多数属于流水账，列支随意且没有保存年限，很容易出现各种经济犯罪问题。

其三，这么多的“小金库”，几乎每个里边都藏着一些见不得人的东西。

其一是藏着“混乱”。既藏着收入的混乱，又藏着开支的混乱；既藏着财务的混乱，又藏着业务的混乱；既藏着管理的混乱，又藏着制度的混乱。其二是藏着“浪费”。只要看一下各个“小金库”的账目，就会发现，这里边的钱，除个别补充了办公经费外，大都用在了吃喝、旅游、发奖金和提高本单位或企业人员的福利待遇上。还有的用在了超标准开会、超标准购车、超标准建房和超标准添置办公设施上。其三是藏着“炸弹”。这个“炸弹”，不是化学炸弹，而是法律和纪律的“炸弹”。谁都知道，失去监督的权力必然会滋生腐败。而“小金库”资金的使用，就是这样一种权力。逃脱了财政的监督，也逃脱了审计的监督，怎么花，花多少，全凭单位或企业主要领导说了算。于是，便有很多能“说了算”的一把手，把“小金库”的钱当成自己家的钱，任意地一掷千金，任意地化公为私。可等到有一天，有关机构来查了，也就像“炸弹”爆炸了。第一个牺牲品，就是那些曾经“说了算”的领导。

其四，“小金库”大部分的资金都属于非正当的消费性支出。如一些单位领导在外请客送礼、游山玩水等费用，在不能通过正常财务途径报销时，就在“小金库”中解决。由于这种处理手段的“便利”性和缺乏外来的监督制约，很容易滋生腐败和经济领域里的经济犯罪，出现个别领导或经办人员发生贪污、挪用、私分公款等问题。

其五，“小金库”不仅使社会风气日益恶化，还会造成社会利益的分配不公，并可直接诱发和演变成腐败案件，同时，也会搞乱人们的价值观、道德观，致使社会的公信度下降，严重影响和谐社会的构建。

其六，当今中国老百姓最切齿痛恨的事情莫过于腐败，而腐败往往大都发生在拥有实权的官员群体中，由此连带着人民群众对党和政府的工作产生出一些不满情绪，这已引起方方面面的重视和注意。但腐败行为久治不愈，已成顽疾，究竟是什么原因呢？关键是遍布城乡、遍布各大中小企业和事业单位的“小金库”，为腐败行为源源不断地提供了用之不竭的挥霍金钱。

如果把以上再概括一下，“小金库”至少存在这样一些危害：一是导致国有资产、国家税收和其他收入的大量流失；二是形成分配不公和分配过渡向个人、向消费领域倾斜；三是造成财务管理混乱、会计信息失真，严重扰乱了正常的经济秩序；四是破坏了法律法规、党纪政纪的严肃性、公信力和约束力；五是逃避了财政、税务、审计等有关部门的监督检查；六是助长了奢侈浪费、

经济犯罪和腐败现象，败坏了党风政风，毒化了社会风气（据某省统计，63%的贪污案件涉及“小金库”，贿赂案件中42%的行贿款项来自“小金库”。某省会城市调查表明，经济违法违纪案件九成与“小金库”有关）。

“小金库”何时有效遏制

大家都知道“小金库”不符合规定，危害极大，国家有关部门也在持续采取行动，但“小金库”仍是难以治愈的“顽症”。原因究竟是什么，“小金库”蔓延的势头何时能得到有效遏制？有的强调突出重点，有的希望标本兼治，有的要求全面治理；有的乐观，有的冷静，有的悲观。网络媒体、专家学者和政府官员三个方面是怎样看待这一问题的呢？

先看六则具有一定代表性的网络及报刊言论：

其一，遏制和消除“小金库”现象并非难事，关键是要严惩不贷。应该健全法律法规，将私设“小金库”行为作为一种经济犯罪来打击对待，并订出具体的惩处杠杠，金额达到多少给什么样的党纪、政纪处分或追究刑事责任。有了这样的狠心和铁腕，何愁治不了“小金库”的顽症。

其二，看到媒体有关审计查处“小金库”的报告，惊人乎？不惊！因为各机关、企业私设“小金库”的现象久矣，不仅禁而不止，反而愈演愈烈。司空见惯，审丑疲劳，对审计报告曝光“小金库”的消息惊不起来了！也不抱太大希望了！

其三，必须清醒地认识到“小金库”所反映的许多社会问题和体制性痼疾有着历史原因和复杂的社会背景，并不是现阶段的几次审计监督能够彻底根治的。

其四，明令不准私设“小金库”，为什么个别单位依然我行我素、明知故犯？一是有的同志认为，现在是市场经济，做工作办事情还得搞点“感情投资”，用点“经济手段”，“小金库”不受财务约束，恰恰可以在这方面充分发挥作用，如果没有“小金库”，有的事情还真办不了、办不好呢！二是有的同志觉得，设“小金库”是为单位谋利益，取消了反倒给小集体带来损失，只要钱没装进个人腰包，花到哪儿大家心里清楚，设一点没啥。三是有的左攀右比，看有的单位“小金库”没有撤，自己也照设不误。大环境就是这样，

取缔“小金库”不容易做到。

其五，形成“小金库”的重要原因之一是部门预算失控。打个很简单的比方，一个人一餐只有半斤的肉量，你却给了他八两或一斤肉，吃不了，他肯定不会倒掉，必然要放进冰箱。同理，如果在编制部门预算时，你将支出打得过足，他当然要将多余的钱放进“小金库”。因为，作为预算单位，所有的支出指标都是由政府财政预算安排的。没有钱怎么设“小金库”？可见，“小金库”屡禁不止，是与时下在编制部门预算或在审批建设项目计划时，给部门或单位留的余地过大有关系。看来，要想彻底铲除“小金库”病根，我们必须“对症下药”。当前，各地要认真贯彻中央财政关于部门预算的改革精神，细编部门预算，严把支出预算关。

其六，“小金库”之所以在很多地方很多机关长久而普遍地存在，我觉得主要原因有两点。一是“法不庶众”心理在作祟。多数单位的“小金库”都是领导班子“集体研究决定”的，而且又打着“补充办公经费”和“提高大家福利”的旗号，所以主要领导心里便很“踏实”。反正我没有装进个人腰包里，查出来也不是啥大问题。二是上级领导“睁一只眼，闭一只眼”，甚至支持和纵容这些单位自己“创收”，以减轻当地财政压力。由此可见，靠头痛医头、脚痛医脚的办法，根本解决不了“小金库”的问题。

在学术界，更看重的是“小金库”问题背后的制度缺陷。学界认为，如果以政府收支作为统计口径，至少有3种收支状况：预算内收支、预算外收支和制度外收支。其中，预算内收支的管理比较规范——有统一的制度规范，纳入预算，接受各级人民代表大会的审议；预算外收支的管理规范程度次之——有比较统一的制度规范，部分在预算中反应，部分游离于预算之外，不完全地接受各级人民代表大会审议；制度外收支的管理几乎谈不上规范——由各个地方、各个部门自立规章，自收自支。从市场经济的行为规范来看，预算外和制度外的收支，属于非规范性收支。它的支用，便与个人、部门利益脱不了干系。相当一部分会进入“小金库”，成为个别领导的“私房钱”，直接用于正常经费预算报销不了的开支，甚至通过各种渠道转化为个别领导的贪污对象。因此，中国社会科学院高培勇教授曾撰文建议，应当把建立完整统一的政府预算纳入视野，尽快作出相应安排，铲除制度外的政府收支，将预算外政府收支纳入预算内管理，进而形成一个覆盖政府收支的政府预算。高培勇还认为，当