

“小金库”专项治理丛书

防治“小金库”长效机制建设征文选编

FANGZHI XIAOJINKU CHANGXIAO JIZHI JIANSHE
ZHENGWEN XUANBIAN

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

“小金库”专项治理丛书

防治“小金库”长效机制建设征文选编

FANGZHI XIAOJINKU CHANGXIAO JIZHI JIANSHE
ZHENGWEN XUANBIAN

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

防治“小金库”长效机制建设征文选编/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. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1104 - 0

I. ①防… II. ①中… III. ①行政事业单位 - 反腐倡廉 - 中国 - 文集 IV. ①D630.9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 205595 号

责任编辑: 纪晓津

装帧设计: 赵 迪

技术编辑: 王世伟

防治“小金库”长效机制建设征文选编

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 22.75 印张 450000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1104 - 0 定价: 56.00 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

“小金库”的存在，不仅导致会计信息失真，扰乱市场经济秩序，造成国家财政收入和国有资产的流失，而且诱发和滋生一系列腐败现象，严重败坏党风政风和社会风气，是妨碍经济健康发展、影响社会和谐稳定、危害党和国家各项事业发展的毒瘤，必须坚决清除。为此，党中央、国务院决定从2009年开始在全国范围内深入开展“小金库”专项治理工作，其根本任务是建立防治“小金库”长效机制。为贯彻落实中央的部署和要求，中央治理“小金库”工作领导小组办公室联合《人民日报》、《中国纪检监察报》、《中国财经报》、《中国审计报》、《财政监督》杂志等媒体在2010年举办了“防治‘小金库’长效机制建设有奖征文”活动。征文活动得到了有关领导的高度重视和社会各界的大力支持，共收到千余篇稿件，为防治“小金库”长效机制建设提供了理论支持，发挥了建言献策作用，进一步提高了社会各界对“小金库”治理工作的思想认识，为“小金库”治理工作的顺利开展营造了良好的舆论环境。

为系统总结梳理这些理论成果，促进防治“小金库”长效机制建设，中央治理“小金库”工作领导小组办公室组织编写了《防治“小金库”长效机制建设征文选编》，收录了80篇“防治‘小金库’长效机制建设有奖征文”活动的获奖征文和各地区、各部门推荐的优秀文章，供大家学习交流。

编者

2011年8月

目录 | CONTENT

减少行政参与 完善财政管理	1
“小金库”特征与长效防治机制	4
构建防治“小金库”长效机制应建立六项制度	10
行政事业单位的“小金库”该如何防范	14
专栏 何为“小金库”?	18
彻底根除“小金库”的配套改革	20
疏堵结合 标本兼治	24
综合治理“小金库”的四项措施	28
“小金库”的审计技巧和整治对策	31
专栏 “小金库”为何屡禁不止	35
根除“小金库”的法治思路	37
治理“小金库”是一项社会系统工程	41
从法治角度看防治“小金库”长效机制建设	45
从大禹治水谈“小金库”治理	49
专栏 “小金库”的社会成本	53
建立十项制度 推进源头治理	55
规范政府收支管理 促进防治“小金库”长效机制建设	59
如何综合治理“小金库”	65
治理“小金库”有赖深化财政国库管理制度改革	69
专栏 “小金库”的本质就是腐败	72
整合监督资源 构建联动机制	74
从源头上遏制“小金库”应建立四种机制	77
治理“小金库”需疏堵结合	81
多措并举 构建防治“小金库”长效机制	85
专栏 治理“小金库”要向阿里巴巴讨要秘籍	88
“小金库”的治理对策浅析	89

从资金链谈行政单位“小金库”治理	92
内外并重 促进源头治理	96
让“小金库”无处藏身	100
专栏 “小金库”生存的制度环境	103
建立制度、管理和监督相协调的防治“小金库”长效机制	105
治理“小金库”要打“人民战争”	108
分阶段规划治理“小金库”探析	111
从“欲有所为”到“有所不为”的“小金库”治理过程	114
专栏 “小金库”与单位犯罪	119
完善责任体系 强化责任追究	121
加大制度执行力	124
大举重措封杀“小金库”	127
治理“小金库”三部曲：防、查、打	131
专栏 艰难治理之路	135
从五个方面构建防治“小金库”长效机制	137
治理中小学“小金库” 大力推进教育公平	141
构建防治“小金库”长效机制要发挥审计职能	146
“小金库”治理应坚持惩治和预防并重	150
专栏 “小金库”靠自查自纠能解决根本问题吗？	153
清理“小金库”要做到公开、卡口、严惩	154
以制度创新治理“小金库”	156
财政监督框架下防治“小金库”长效机制研究	159
“小金库”现象屡禁不止的相关对策	163
专栏 信息的价码	166
浅谈综合治理“小金库”	168
三措并举除“毒瘤”	173
建立长效机制是治理“小金库”的根本之道	177
查治“小金库”的若干思考	182
专栏 “三十六计”解析“小金库”	187
从社会环境、制度建设和问责机制三方面探讨“小金库”治理	190
清理“小金库”之我见	195
“小金库”的特征及治理	199
构建防治“小金库”长效机制的建议	203

专栏 五招可让“小金库”现原形·····	207
根治“小金库”须深化财政管理体制改革的·····	209
突出重点 统筹推进“小金库”治理·····	213
“小金库”产生和屡禁不止的制度因素·····	217
构建防治“小金库”长效机制要强化财政财务监管·····	220
专栏 整治“小金库”务实之外的“务虚”·····	223
完善国有资产管理 切断“小金库”资金来源·····	225
刍议如何治理“小金库”·····	229
制度上不留“盲点” 管理上不留“死角”·····	233
治理“小金库”的几点思考·····	235
专栏 “小金库”治理要重视典型案例·····	239
惩治和预防“小金库”的探讨·····	240
加强机制建设 标本兼治“小金库”·····	243
惩防结合 根除“小金库”·····	246
源头防治“小金库”应注重体制创新·····	251
专栏 时评人“给力”“小金库”治理·····	256
浅析如何科学治理“小金库”·····	258
基层单位设立“小金库”的成因与对策·····	262
金融业构建防治“小金库”长效机制的路径·····	267
“小金库”问题的“免疫系统”视角分析·····	270
专栏 “小金库”治理工作多次引起关注·····	273
完善预算资产管理是根治“小金库”的重要途径·····	275
及时有效监督是构建防治“小金库”长效机制的关键·····	278
治理“小金库”须加大监督力度·····	280
质量管理理念对高校防治“小金库”长效机制建设的启示·····	283
专栏 如何斩断“小金库”的“黑手”?·····	289
防治“小金库”须严管“公用三费”·····	291
行政事业单位根除“小金库”要加强内部控制·····	296
国有企业构建防治“小金库”长效机制的思考·····	306
会计功能监管是银行业根除“小金库”的有效途径·····	314
专栏 “小金库”真的是“中国特产”吗?·····	319
强化内部控制是教育单位治理“小金库”的有效方法·····	321
治理“小金库”要对资金运行全过程实施监管·····	327

杜绝“小金库”的根本措施是完善预算管理..... 329

虚假发票是“小金库”滋生的土壤..... 333

 专栏 什么是理财? 337

财政部门在构建防治“小金库”长效机制中的着力点..... 338

应以公开曝光震慑“小金库”的设立..... 342

事业单位办企业情况下“小金库”的治理..... 344

对事业单位“小金库”治理若干问题的认识..... 347

 专栏 古时的“小金库” 352

后记 355

减少行政参与 完善财政管理

徐阳升

一、深入推进行政管理体制变革

加快推进行政管理体制改革，减少行政权力对社会资源分配的参与度，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，使政府职能由以行政控制为主向以服务公众为主转变，这是治理“小金库”的根本。

（一）完善行政审批制度，强化项目管理

一是进一步减少行政审批、核准事项、清理收费和罚没性项目，尽可能切断产生“小金库”的资金渠道，并以法律、行政法规和规章为依据，编制并公布行政审批（许可）目录。二是进一步创新行政审批方式，简化审批程序，规范审批行为。三是进一步加强行政审批监督，积极推进政务大厅和行政行为投诉机构建设，在加强日常监管的同时充分发挥社会监督作用，减少权力寻租的可能性。

（二）推进事业单位改革，转变政府职能

一是对现有事业单位进行分类改革，根据社会功能将事业单位划分为监督管理、经营服务和公共服务三大类，分别采取回归政府、推向市场、保留和撤销等不同的改革方式，并纳入各自的领域。二是加强对事业单位的财务管理，规范资产出租经营、产权分割、对外投资等行为，健全内部控制制度。三是对事业单位实行绩效评估，建立由行政部门和服务对象组成的独立绩效管理机构，实行以结果为导向的目标绩效管理，并将评估结果向社会公布。

二、深入推进财政管理体制变革

不断完善部门预算、国库集中支付、非税收入、政府采购、国有资产等管理制

度，构建财政管理的“防火墙”，堵住财务管理漏洞，是治理“小金库”的重要保障。

（一）深化财政预算管理改革

一是强化基本支出预算管理。在建立准确的机构、人员、车辆编制，以及单位实有人员、车辆等信息库的基础上，制定定额标准，核定基本支出。二是强化项目支出预算管理。严把项目支出预算关，对重大项目支出预算建立评价和听证制度，严格细化项目支出预算，将预算细化到具体项目。三是强化机制建设，使预算编制、执行和监督相互协调、相互制衡，实现对财政资金的全过程监督。

（二）深化国库集中支付改革

一是扩大国库集中支付改革范围，将所有使用财政性资金的预算单位纳入国库集中支付范围，确保都在国库单一账户体系内运行，不断提高财政性资金直接支付总量和比重，形成“直接支付为主、授权支付为辅”的国库集中支付格局。二是清理和规范行政事业单位银行账户，从源头上治理“小金库”。规范基本存款账户，开设单位零余额账户作为基本存款账户，单位支出时通过单位零余额账户支付到规定的单位和确认的账户，不能擅自支付到其他单位和其他账户；规范专用存款账户，清理单位的各类专用存款账户。三是进一步推行公务卡制度，严格限制单位零余额账户提取现金。

（三）深化非税收入管理改革

一是加强非税收入收缴改革。全面建立并实行“电脑开票、银行收款、实时入库”的收缴模式，统一缴入财政专户，并推行非税收入定额票据，做到以票管费、票款同行。二是完善非税收入监管机制。全面实施财政票据电子化改革，防止乱收费和开具虚假票据等。三是加强对非税收入的监督检查，对收费项目的合法性，收费标准、提取比例的合规性等进行全面监督，铲除滋生“小金库”的土壤。

（四）深化政府采购改革

一是进一步强化政府采购预算的编制和执行，防止铺张浪费、重复采购。二是进一步提高采购资金使用效益，节约财政资金，降低采购成本。三是进一步加强信息化建设，构建采购信息共享平台，提高政府采购的透明度。

（五）深化资产管理改革

一是健全管理制度，加强对行政事业单位国有资产有偿使用清查、处置等管

理，规范出租、投资等经营行为。二是进一步理顺国有资产管理关系，完善国有资产三级监督管理体制。三是引入市场竞争机制，将资产出租、承包等收入按照权属关系纳入规定账户。

三、建立健全监督机制，形成监管合力

一是要加强社会监督和舆论监督，完善群众举报制度，加大对治理“小金库”业务政策和举报奖励制度的宣传。二是要加强纪检、监察、财政、审计等监督部门之间的协作，形成监管合力。三是要加强对监督执法人员知识培训，提高检查“小金库”的技巧和水平。

四、严格落实责任制，强化行政问责

一是制定并完善查处“小金库”的纪律处分规定和法律法规，明确直接责任人。二是要加强政务信息公开，让群众直接参与到行政问责过程之中，通过行政问责质询和听证等制度，规范相关单位和个人的行政行为。三是严肃查处各类违法违纪行为，不能以补代罚、以罚代刑，坚决追究相关责任人的责任，加强问责处理的力度、刚度和威慑力。

（作者单位：江苏省财政厅）

专家点评

ZHUANJIANJIA DIANPING

本文的特点是强调从促使政府职能作用合理化的行政管理体制改革层面入手，把握深层机制转换问题（包括现实生活中颇为棘手的事改单位改革问题），进而结合财政管理体制改该的主要重点事项，力求打造防治“小金库”的长效机制环境，配之以全面的监督和严格的问责。

减少行政参与，与学术界建立有限政府的主张是一致的。政府努力规范自身职能，不越位、不缺位，更多地利用市场的力量。把“以行政控制为主向以服务公众为主的转变”视为治理“小金库”的根本。文章立意高远，认识深刻。

（贾康/财政部财政科学研究所所长、研究员）

“小金库”特征与长效防治机制

——基于审计样本分析

鄢 璐

改革开放以来,我国政府先后多次开展了“小金库”集中治理工作,同时,随着财政管理制度和收入分配制度等改革的不断深化,惩治和预防腐败体系建设等重大举措的实施,以及财政监管和审计监督等日常监督管理工作的加强,“小金库”问题得到了有效的控制。但由于我国计划经济向市场经济的转轨尚未最终完成,国家的监督、制约机制还未完全建立,监督力度还比较薄弱。随着“小金库”形式日趋多样化、手段日趋隐蔽化、方法日趋繁杂化,私设“小金库”问题尚未得到根本的控制,“小金库”问题逐渐成为危害国家和企事业单位正常生产、经营活动及健康发展的严重问题。

在此局面下,审计机关作为维护国家经济安全的“免疫系统”,对于“小金库”的查处和防范具有十分重要的地位和作用。建立有效的审计与治理机制,对于从根本意义上遏制“小金库”现象的持续发生,进一步推动我国经济平稳较快发展,维护人民群众的根本利益,具有积极意义。本文尝试以审计案例为基础,通过样本抽取与分析,探索“小金库”的审计途径与长效治理机制。

一、基于审计样本的“小金库”特征分析

为分析“小金库”的一般特征,本文随机选取2000~2010年各级审计机关涉及“小金库”问题的20个审计案例,以期发现“小金库”的发生、发展的规律特征,为构建防治“小金库”长效机制提供依据。

(一) 党政机关、事业单位“小金库”现象突出

由图1可知,在20个审计样本中,党政机关有12家,占样本总数的60%;事业单位有4家,占样本总数的20%;国有企业有3家,占样本总数的15%;

其他性质单位有 1 家，仅占样本总数的 5%。由此可见，党政机关和事业单位是“小金库”问题的主要发生源。

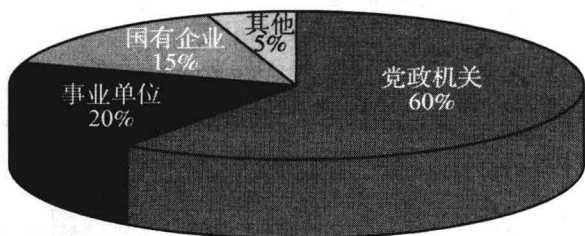


图1 审计样本中发生“小金库”的单位构成情况

究其原因，主要是由党政机关、事业单位的财政性质、管理体制等特点所决定。首先，党政机关通常具有一定的行政权力与支配权力。权力滋生欲望，由于部分单位和个人法制意识淡漠、服务意识不强，利用职务之便设立“小金库”成为常见现象。其次，管理体制的缺陷为“小金库”的出现创造了可乘之机。目前，尚缺少完备的法律法规规范行政事业性收费，行政事业单位的自由裁量权过大，收支两条线在部分地区和单位未能严格落实，非税收入管理存在漏洞。再次，部分地区事业单位特别是二级事业单位经费预算不足，尚存在经费自收自支状况，在财政部门监管缺失的状况下，“小金库”会形成“自给自足”的生存模式。最后，监督部门各自为政，监管权限不清，职责不明，造成“小金库”在政府机关、事业单位长期存在，监管体系却不能跟踪查处，长效监督机制尚未形成。

此外，随着我国经济社会的高速发展，国有企业特别是国有大中型企业体制改革、管理模式的转变，经济往来趋于多元化、复杂化，企业主动发展经营，需协调各方面的关系，加之相关管理机构的人员仍存在收受企业礼物的行为，因此而发生的账务难以从正常账目中列支，这也是国有企业“小金库”现象存在的主要动因。

（二）“小金库”设立更具隐性化

图2是2000~2010年各级审计机关涉及“小金库”的20个审计案例随时间的分布。由图可见，审计机关对于“小金库”的发现与查处具有明显的时间性分布特征，2000~2003年，有8个“小金库”案例；2004~2006年，仅有1个“小金库”案例；2007~2010年，审计样本中有11个“小金库”案例，且查处

中发现“小金库”设置年限均超过3年。进一步分析案例可以发现,2000~2003年,“小金库”的设立手法相对简单,审计难度较低,较容易发现,因审计机关的大量查处,使“小金库”现象得到了一定程度的控制。

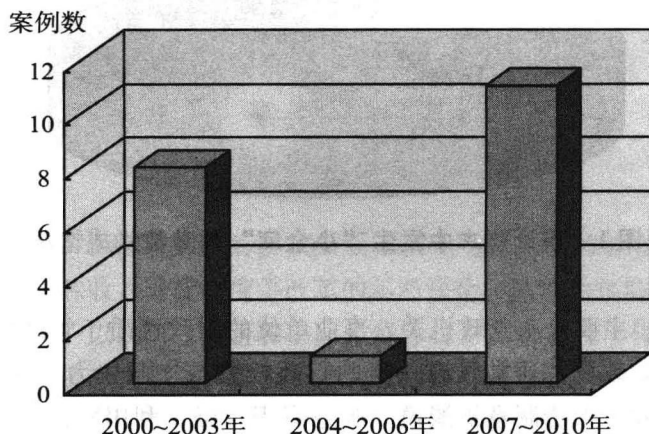


图2 审计发现“小金库”时间分布

但其后,随着被审计单位逐渐熟悉审计机关查处方法,“小金库”设立的手段更加多样化,日趋隐性化,被发现的难度提高,而审计机关审计方法尚未改进,不能满足“小金库”的查处需要,“小金库”的控制监督逐渐缺失。2007年以来,国家对于“小金库”整治工作的力度加大,审计机关对于“小金库”审计方法进行了总结和改进,“小金库”的查处成功率加大。因此,“小金库”审计工作应与时俱进,在方法上不断创新,以适应审计工作的需要。

(三) 群众举报成为审计发现“小金库”的重要途径

分析20个“小金库”审计样本的查处途径(见图3),可以发现由群众举报提供审计线索,从而进一步发现查处“小金库”的审计案例有5个,其比重和财政、财务收支审计及经济责任审计发现“小金库”的比重相当,已经成为发现“小金库”的主要途径之一。而且与财政、财务收支审计及经济责任审计发现“小金库”相比,群众举报后查处“小金库”具有成本低、效率高的优点。在“小金库”的设立日趋隐性化的形势下,由知情人提供线索,往往能极大地降低审计难度,提高审计效率,使审计工作针对性更强,更加有效地监管“小金库”。

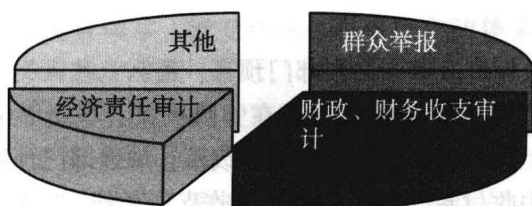


图3 “小金库” 审计途径分布

(四) “小金库” 审计具有滞后性特征

对抽取的20个审计案例样本分析可见，所有“小金库”的设立时间集中在4~7年甚至更长，如某省科学技术协会下属科技咨询中心长期以技术咨询等名义协助多家国有单位签订合同协议，收支均在单位体外循环，形成“账外账”、“小金库”，逃避了国有资产监管，侵蚀了大量国有资产，该中心成立于1984年，至审计发现日，这一庞大的团体性“小金库”已存在10余年，涉及金额近10亿元。由此可见，审计机关对于“小金库”的查处具有时间上的滞后性特征。

分析其原因，主要有以下两个方面：其一，在“小金库”建立初期，涉及的违规资金较少，同时有关的财务资料中的审计线索较少，不易引起审计人员的注意或察觉，从而能够规避查处，4~7年之后，“小金库”中的资金金额逐渐加大，涉及的财务账册中的审计线索、虚假票据等漏洞日益增多，在审计中较易引起审计人员的警觉，从而才被发现和查处。其二，“小金库”能够长期存在的一个重要原因在于防范预警体系的缺失。现有的“小金库”监督预防机制尚未完全建立，多为事后查处，待发现时常已造成严重的国有资产流失，形成难以挽回的经济损失。

综上所述，从“小金库”审计样本中可以发现“小金库”的一些共性的新特征，针对这些特征，应建立完善审计工作机制，从而遏制“小金库”的产生及发展，有效减轻“小金库”对国家和人民的经济利益及社会经济秩序等造成的损害。

二、建立防治“小金库”长效机制的建议

通过审计样本分析，笔者发现“小金库”多存在于党政机关和事业单位，具有隐性化特征，审计“小金库”具有时间上的滞后性，查处的有效途径是群众举报。根据这些特征，兼顾效益，建立相对完善的审计工作机制，对“小金

库”进行长效防治。

首先，深化财政制度改革，加强部门预算，遏制党政机关和事业单位“小金库”的发生。针对“小金库”主要发生在党政机关、事业单位等具有行政权力的单位机构的特点，应细化、深化财政制度改革，加强部门预算，改革资金缴拨方式，规范国库集中收付制度，认真执行“收支两条线”，将收支全部纳入正常循环渠道，消除“小金库”的资金来源。同时，在进一步完善行政事业单位人员工资统一发放制度的基础上，逐步扩大统发范围，完善管理信息系统和监控系统，大力清理行政事业单位的银行账户，彻底解决公款私存、账外设账、多头开户等问题，严格执行国库集中收付制度。

其次，建立长期性、持续性、整体性的综合整治体系。对于“小金库”屡禁不止的现象，虽然短期的、定期的整治活动能够在一定阶段内取得明显的效果，并发现和查处大量的“小金库”，但是往往不能有效及时地避免经济损失，造成大量国有资产流失，给国家发展带来负面影响，因此，“小金库”的整治体制应该具有长期性和持续性的特征。一方面能够避免整治时消失、整治后复苏的屡禁不止现象，使“小金库”的查处与整治工作制度化，同时在持续的“小金库”整治工作中，利于发现财政体制与政策方向上的缺失，从而建立更加完善财经管理的各项规章制度，严格收费管理、票据管理、存款管理和现金管理，使各项财经规章制度相互牵制，进一步增强财经管理制度的严密性；另一方面，长期的“小金库”整治工作，持续而完备的“小金库”整治体制，利于各单位形成自觉抵制设立“小金库”的意识，从而在源头上防范“小金库”的形成。此外，“小金库”的整治体制应更进一步注重整体化与综合化，各监督机构避免现有的各自为政局面，形成联合、共享的信息化平台，在被监督单位基本信息、财务状况及“小金库”查处情况等方面建立数据化管理系统，转变“小金库”整治现状中分散化、单一化、偶然性等无关联化的状况。

再次，加大宣传力度，建立完善“小金库”群防机制。从审计样本分析中发现，群众举报已经成为“小金库”审计的主要途径，且显现出低成本、高效率的优势。目前的群众举报一般是两种方式：一种是在审计项目实施中的群众举报；另一种是人民来信方式的群众举报。总体来说，群众举报仍处于随机的状态，尚未形成规范化、制度化的群防机制。为了进一步发挥群众举报的作用，一方面应加大宣传力度，不仅在项目进点前公告被审计单位，同时要形成举报制度，让群众知道任何时候都可以提供审计线索。审计机关要设置专门机构和专职人员接受、分析群众举报，将有价值的举报线索整理备案，提交审计机关有关领导机构，组织审计组进行专项审计；另一方面应建立群防信息系统，提供信息化

举报平台，方便群众举报，将审计机关对“小金库”的单一监督，转化为以审计机关为引导的群众监督体系，建立快速、高效的群防体系，充分发挥群防优势，防“小金库”于未然。

最后，充分发挥审计机关“免疫系统”功能，建立“小金库”预警体系。“小金库”审计现状说明，“小金库”审计与整治工作均具有时间上的明显滞后性，这一现象对整治“小金库”积极意义的实现较为不利。因此，应进一步发挥审计机关在维护国家经济安全中的免疫系统功能，构建“小金库”防范预警体系。在审计机关审计过程中，根据各单位的财政性质、财务状况、内部控制完善程度等各方面相关信息，同时结合前期该单位“小金库”查处的历史状况，对其进行“小金库”设立的综合风险评估，对于风险系数较高的单位和部门采取较为全面的审计工作，同时警示和协同有关部门对其进行相应风险控制，针对主要风险点设立防控体制，使“小金库”审计的滞后性现象得到扭转，从根本上做到“小金库”的有效防范。

（作者单位：审计署驻上海特派办）

专家点评

ZHUANJIA DIANPING

该文基于2000~2010年各级审计机关涉及“小金库”的20个审计案例，对“小金库”的特征进行分析。在此基础上，提出建立防治“小金库”长效机制的建议：深化财政制度改革，加强部门预算；建立长期性、持续性、整体性的综合整治体系；加大宣传力度，建立防治“小金库”群防机制；充分发挥审计机关“免疫系统”功能，建立“小金库”预警体系。

文章内容丰富，所提出的建议具有很强的可操作性。我认为，预警机制的建立非常重要，有利于防患于未然，将治理的关口前移。

（马海涛/中央财经大学财政学院院长、教授）