

“小金库”危害及治理防范

孙 洁 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

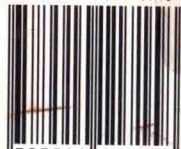
责任编辑：谭志军

封面设计：高 丽

ISBN 978-7-5141-1715-8

定价：36.00 元

ISBN 978-7-5141-1715-8



9 787514 117158 >

“小金库” 危害及治理防范

主 编 孙 洁

副主编 陈中林 阚永生 侯 飞

王善立 王景森 李怡君

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“小金库”危害及治理防范/孙洁主编. —北京: 经济科学出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1715 - 8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 051076 号

责任编辑: 谭志军

责任校对: 杨 海

版式设计: 高 丽

技术编辑: 王世伟

“小金库”危害及治理防范

主 编 孙 洁

副主编 陈中林 阚永生 侯 飞

王善立 王景森 李怡君

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)

北京奥隆印刷厂印装

880 × 1230 32 开 16.00 印张 416000 字

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1715 - 8 定价: 36.00 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”古已有之，它不仅仅存在于我们的日常生活中，同时也存在于我们的日常工作中。无论是古代还是现代，无论是家庭还是单位，“小金库”都是一种隐藏在我们生活当中的并对生活或工作产生重要影响的一种不良风气。

随着我国经济持续高速发展，单位存在“小金库”的现象也越来越突出，诱发和滋生出一系列腐败现象，同时也给社会、国家、单位乃至家庭造成巨大的损失和破坏。为了清除“小金库”现象，改革开放后国务院曾做过三次大规模的治理，最近的一次是2009年，国务院在全国范围内开展治理“小金库”的工作，为期长达三年。为落实中央的这一部署和要求，专门成立了治理“小金库”工作领导小组。三年来，全国共发现“小金库”60722个、涉及金额315.86亿元，责任追究10429人。2011年，党政机关和事业单位发现的“小金库”数量及金额比2009年分别下降了82.7%、88.3%；国有企业发现的“小金库”数量及金额同比分别下降了79.9%、81.6%；社会团体发现的“小金库”数量及金额同比分别下降了80.5%、97.7%，“小金库”的数量及金额均呈明显下降趋势。尽管取得如此大的成绩，但仍然不能说“小金库”得到了全面的根治，治理“小金库”是一项长期工作，防范“小金库”最好的方法是“小金库”的治理变为一种常态化的工作。

我们编写本书目的是为了能够着力推动“小金库”治理的常态化，一方面巩固当前取得的治理成果；另一方面让更多人了解、学习防范“小金库”的知识。在此特别感谢参与此书的编写者：陈中林（第一章）、阚永生（第二章）、侯飞（第三、四章）、王

善立（第五、六章）、王景森（第七章）和李怡君（第八章）。

在本书编写过程中，得到了许多专家学者帮助，经济科学出版社的谭志军老师也为此书付出了辛勤劳动，在此一并表示诚挚感谢！

孙 洁

2012年3月23日

目 录

第一章 “小金库”概述	1
第一节 古代“小金库”的发展	1
第二节 现代“小金库”的概念	12
第三节 现代“小金库”的变迁	17
第二章 “小金库”的根源	22
第一节 “小金库”产生的理论根源	22
第二节 “小金库”产生的经济根源	25
第三节 “小金库”产生的制度根源	28
第三章 “小金库”的存在形式	38
第一节 按主体不同划分	38
第二节 按资金来源划分	44
第三节 按资金存放形式划分	48
第四节 按支出动机划分	49
第五节 按中央规定划分	51
第四章 “小金库”的资金来源	54
第一节 “小金库”资金来源概述	54
第二节 隐匿收入	58
第三节 虚列支出	65
第四节 行政事业单位“小金库”资金来源	67
第五节 企业“小金库”的资金来源	77
第六节 案例分析	80
第五章 “小金库”的危害	86
第一节 对整个经济社会的危害	86

第二节 对各类法人主体的危害	100
第三节 对个人产生的危害	111
第六章 “小金库”的三次大规模治理及其成效	115
第一节 1989 年“小金库”专项治理工作	115
第二节 1995 年“小金库”专项治理工作	126
第三节 2009 年“小金库”专项治理工作	136
第七章 检查“小金库”的基本方法	149
第一节 检查收入完整性的方法	149
第二节 检查支出真实性的方法	164
第三节 其他检查方法	176
第四节 查处“小金库”的突破点	187
第八章 “小金库”的根治与防范	191
第一节 从预算资产管理角度根治	191
第二节 从法治角度根治	195
第三节 从制度角度根治	200
第四节 通过规范政府收支管理根治	205
第五节 通过深化财政管理体制改革的根治	210
第六节 通过深化国库管理制度根治	222
附录 相关法律法规	225
关于深入开展“小金库”治理工作的意见	225
关于在党政机关和事业单位开展“小金库”专项治理 工作的实施办法	230
“小金库”专项治理工作法规政策制度解答	236
设立“小金库”和使用“小金库”款项违纪行为适用 《中国共产党纪律处分条例》若干问题的解释	267
设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为 政纪处分暂行规定	269
“小金库”治理工作举报奖励办法	271
违规发放津贴补贴行为适用《中国共产党纪律处分条例》 若干问题的解释	274

违反《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》行为适用	
《中国共产党纪律处分条例》的解释	277
国有企业领导人员廉洁从业若干规定	284
中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则	291
《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》实施	
办法	297
关于实行党风廉政建设责任制的规定	309
违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定	
行政处分暂行规定	315
党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计	
规定	318
中华人民共和国会计法	327
中华人民共和国审计法实施条例	337
中华人民共和国政府采购法	349
中华人民共和国招标投标法实施条例	363
中华人民共和国公务员法	380
中华人民共和国行政监察法	397
中华人民共和国行政监察法实施条例	405
监察机关调查处理政纪案件办法	414
财政部门监督办法	423
财政违法行为处罚处分条例	428
财政票据检查工作规范	436
财政监督检查案件移送办法	447
财政检查工作的办法	452
会计基础工作规范	458
事业单位财务规则	477
财政部门实施会计监督办法	488
参考文献	500

第一章 “小金库”概述

提起“小金库”一词，人们首先想到的是私房钱，说起私房钱不得不从我国古代的女子说起。众所周知，我国有着几千年的封建社会的历史，在封建社会中，女人的地位是非常低的，在家庭中没有经济的支配权。就是在这种环境下，女人们为了做一些自己想做的事，不得不通过存一些私房钱来实现。在现代社会中说起私房钱，人们大多会想到已婚的男人，男人为了避免向老婆要钱的烦恼，也经常会存一些私房钱。总之，私房钱不是什么光明正大的事，是私下做的事情，如果能放在桌面上，就称不上私房钱了。那么，“小金库”就是如此，也是私下做的事，或隐蔽的事情。我们现在所说的“小金库”就具有这样的特点，一个单位、一个部门设置“小金库”也总是私下做，处于一个隐蔽的状态。现代社会有着形形色色的“小金库”，那么古代的社会中是不是也存在“小金库”这样的事情呢？本章将从古代“小金库”说起，简要阐述“小金库”的起源、概念的界定及变迁。

第一节 古代“小金库”的发展

封建社会，“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，所以大家都想从皇帝家多拿一些东西到自己家，历史上有名的从皇帝家拿得最多的人之一是清朝的和珅。如果说像和珅这样的人建自己的“小金库”还可以理解，古代皇帝也建立自己的“小金库”就难以理解了。为什么皇帝要建立自己的“小金库”呢？下面我们就简要介绍我国古代的皇帝和官员是如何建立自己的“小

金库”的。

一、皇帝的“小金库”

“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，既然家国一体化了，那么皇帝就不应该再有什么私房钱，不应该私设“小金库”。虽说道理是如此，但事实上在清朝以前，皇帝照样有独立于国家财政的“小金库”。说是“小金库”，其实并不小，里面的钱财可能比本朝国库的还要多。所以，皇帝的“小金库”并不是钱财少，只是私密而已。中国历史上有一个传统，就是皇室财政与国家财政很多时候是分开的，皇家的归皇家，国家的归国家，不过，因为天下是帝王家的天下，皇帝免不了常常要把手伸到国库中，把国库的钱财窃取到皇家的“小金库”中。

宋朝的开国皇帝赵匡胤，为了国家发展，他在宋初设立的“小金库”名字叫做“封桩库”，即把每年节余的国家财政藏到这个库里面，初衷也是作为财政准备金，用来应付国家突发事件，这个初衷是好的，是为了应付不时之需。但后来性质发生了变化，成为皇帝的“小金库”。当然，国家一旦遇到战争、灾荒之类大事的时候，大臣们总是希望皇帝，拿出点“小金库”的私房钱渡过难关，有时候就连主管财政的三司官员也会厚着脸皮跑去向皇帝借钱，皇帝虽然极不情愿，但也只好借钱给政府。虽然政府很讲诚信，总是能够把皇帝的私房钱按时归还，但就是这样皇帝也忍受不了这种形同勒逼的所谓借钱。比如真宗皇帝不得已就一面规定以后每年从“小金库”无偿给三司拨款60万两，同时下诏“切诫三司，毋得复有假贷”，一面又恶狠狠地规定，“内藏库专副以下，不得将库管钱帛数供报及于外传说，犯者处斩”。因为有这样的家法，宋朝皇帝“小金库”到底有多少私藏，没有人知道。在宋高宗时期，坊间流传他的“小金库”每年占到了国家财政收入的一半。

到了明朝，皇帝则反其道而行之，不再从自己的口袋里往外

掏钱了，而是想方设法勒索政府，把国库的钱财弄到自己的口袋里去，内府动辄将国库数十万两银子挪到内库也成了最稀松不过的平常事，而最多的一次居然拿走了2400万两银子。在内忧外患面前，政府没有银钱支付军饷，而皇帝却“谕廷臣足国长策，不得请发内帑”。意思是说，大臣们要想出长久的解决办法，不要总打皇帝“小金库”的主意，皇帝也得过日子啊！大臣们除了增加税收没有别的法子可想，就只好向老百姓加派征三饷：辽饷、剿饷、练饷。所谓“三饷”就是练兵、征讨东北后金以及征剿李自成的军费。“三饷”之外，还向大臣们摊派“助饷”。“三饷”和“助饷”惹得天怒人怨，更加激化了各种社会矛盾，明王朝就在这种鸡飞狗跳的财政困境中垮台了。李自成入京后，发现崇祯皇帝“小金库”中财宝堆积如山，多达3700万两，于是组织数千骡马、上万的骑兵，浩浩荡荡地押运这些金银财宝回陕西老家。崇祯皇帝辛辛苦苦一场，不过替他人蓄积私藏而已。

到了清代，区分了“国家”财政和皇室“私家”财政，皇帝的“小金库”充公了，这也就结束了明代及明代以前的中国历代王朝皇室财政和国家财政没有区分的历史。皇帝的“小金库”充公了，当然这并没有影响到皇帝的日常开销。皇帝要花钱，随时可以向户部支取——只要户部还拿得出钱。这样户部在管理国家财政之外，又成了皇帝的私人财库。当一个皇帝花钱如流水，或者皇室人员太多而又奢靡浪费的时候，国家财政就要承受极大的压力，很容易变形乃至瘫痪，导致社会混乱。

皇帝个人乱花钱导致国家财政危机的现象在中国历史上不胜枚举，但毕竟一个人的奢靡浪费还是有限的，而整个皇室却是个庞大的群体，又是利益必须保障的特殊集团，他们的耗费对国家财政的冲击尤为可怕。那些忧心天下的朝臣们对此也是毫无办法。毕竟连天下都是人家的，不就多弄些零花钱吗？可这零花钱有时候却大得惊人。

以明代皇室而论，在建国初期不过几十个人，而到了万历年

代，人口已近 20 万。日益膨胀的皇族宗室人口，成为国家财政的最大包袱，也成为明代中晚期最严重的社会问题。早在万历之前的嘉靖时期，就已经有人把北虏、黄河、宗室看作社会的三大祸害。

按照明初的规定，藩王的禄米，亲王一年万石，但后来国家财政不堪重负，只好降低支付标准。但即便如此，嘉靖时代宗室禄米仍达 853 万石，超过全国财政收入的 1/3。按照原先的设计，南方省份向北京提供 400 万石的漕米，北方省份向边境军队提供 800 万石的军粮。而宗室禄米居然超过了军粮，严重破坏了财政安全。一方面，养皇室成员都成了问题，况天下乎？其重要表现是军饷无法正常发放、地方受灾无法救济，前者导致军队哗变，后者导致流民遍野。另一方面，官方为了保证财政安全加重税费征收，这又导致农民反抗。财政问题引发社会不稳定，致使社会发展陷入恶性循环，最终病入膏肓，到了无法挽救的地步，明王朝在内外交困之下焉有不亡之理？

基于明代的教训，解决皇室财政，让其独立于国家财政之外，避免其对国家财政安全造成损害，是清代统治者要考虑的重大问题。清朝解决这一问题的办法，就是成立了内务府，其职责就是用来专门管理皇室财政，与主管国家公共财政的户部分灶吃饭，各自保持相对的独立，互不干涉。户部通常只需每年向内务府拨 10 万两银子，作为皇帝的花销。其他情况下，皇帝无权要求户部向其拨钱，为了保持花钱有度、节俭爱民的“仁君”形象，皇帝一般也不会主动向户部提出此类要求。

内务府与户部分灶吃饭的制度，对清代财政的正常运转发挥了重要作用。一直到太平天国起义之前，清政府的财政一直保持着相对稳定的状态，各项收支运转也都比较正常。但是，这并不意味着财政方面关系已经完全理顺，实际上仍然存在诸多问题。其中一个比较突出的问题是皇帝自己造成的，因为皇帝不便向户部伸手，他的个人花销受到了约束，只能想别的办法来弥补。

清代皇帝想了很多招数，其中一个办法，就是让地方督抚大员交“议罚银”，所得除少数特例外，均“解交内务府充公”，汇入内务府财政。“议罚银”通常三万两上下，最多的一例，是乾隆五十九年（1794年），两淮盐政全德被议罚交银达到了38.4万两。

另一个办法是特派内务府人员主管盐政和关税，从商人那里榨取钱财。从清代皇帝的思维来看，农业是“本”，商业是“末”，为了保持社会稳定，不能随便加重农民的负担，但向商人伸手，关系不大。所以，清代征收盐税和关税比较多的地方，大多是皇帝自己特派内务府包衣（满清入关以前投靠的汉人）去管理。比如盐税，是两淮缴纳最多，那么两淮盐政肯定是内务府人员——比如曹雪芹的祖父曹寅曾担任这一职位，而曹家就是包衣。关税方面，以粤海关最多，那么粤海关监督在乾隆时代对外贸易额增长较快之后，就一直是内务府人员来充当。

清代皇帝特派内务府人员出任征收商业税收较多的重要职位，目的之一就是通过与非正式财政的渠道为内务府补血。内务府的奴才们在为内务府财政捞钱的同时，当然也不忘自己发财，这导致了商人负担的加重、商业秩序的混乱，以及商人与官方的冲突。特别是粤海关的捞钱做法，屡屡引发中英矛盾，对鸦片战争的爆发有着不可忽视的影响。

皇帝可以让地方大员交“议罚银”，又可以通过委派内务府人员掌控盐税、关税而获得好处，这保证了内务府财政的有效运转，但地方官吏从国家财政中所取得的正式收入极其有限，他们必然要想方设法谋求灰色收入及贪污受贿，这就导致了他们在征税时的浮收现象，以及司法不公等问题，这既使基层运转不正常，也加剧了官民冲突。另外，尽管清代皇帝不能随便向户部要钱，但这毕竟不是刚性约束，一个广为人知的事实是，慈禧曾向户部要钱修建供她晚年享乐的颐和园，因此挪用和侵占北洋海军军费，成为甲午战败的原因之一。

二、古代官员的“小金库”

官员的“小金库”更是多样化，获得钱财的手段非常多而且后果非常严重，这里只举一个例子就可以看出当时官员设置“小金库”所产生的后果。在西汉有这样一段时期，当时国家规定的田赋、14岁以上成年人的人头税、卖官鬻爵的收入、盐铁专卖的收入都归国家所有；而土贡、山泽园池的出产、关税酒税的收入，都归皇家所有。有意思的是，14岁以下未成年人的人头税，叫做口钱，每年23文，其中的20文归皇家，3文归国家。就是说，皇帝及其老婆孩子潇洒挥霍的费用中，有不少就来自3~14岁孩子的人头税。那么，小孩人头税对老百姓有多大的影响呢？

历史记载，大臣贡禹上奏皇帝说，有些人家因为交不起孩子的口钱，孩子一生下来就被掐死了。按理说，一个孩子一年23文钱好像并不多，至于把自己亲生的孩子活活掐死吗？但实际情况却不是这么简单，原来每个孩子每年23文只不过是上面的规定，而下面实行起来却变成在一年中重复征收，再加上地方还有种种附加，数额早已是规定的数倍。汉武帝把孩子的人头税从7岁提前到3岁，下面征收的时候，常常是孩子落地就要交税。因此，孩子人头税造成了民间大量的杀婴现象。可见汉朝时期官员的“小金库”，是如此的罪孽深重，血迹斑斑。即便到了如此地步，历史上那个臭名昭著的汉灵帝还不满足，总是打创收的主意，于是，开了个大商铺，专门批发官帽，并毫不客气地把卖官鬻爵的收入划拉到自己的“小金库”里。为了让自己的官帽批发部生意红火，他专门在西园成立了一个官爵交易所之类的机构，和一些热衷于买官买爵的人讨价还价。一个叫崔烈的名门望族花500万钱买了个司徒，问儿子人们怎么看他买官的事，儿子实话实说：“论者嫌其铜臭。”卖官铜臭难闻，但是比起征收口钱而逼得穷人杀婴，好像还不算是最邪恶的。

三、古代皇家财政制度

古代官员及皇家的“小金库”无不与当时的财政制度有着密切的关系。中国封建时代一直存在皇室财政和政府财政两大平行的财政收支系统。皇室财政是封建君主专制的产物，也是以皇权追求财权的重要体现，历代皇室财政的变迁突出体现了皇权这一私权最大化的无约束扩张。

（一）秦汉时期

国家财政与皇室财政明确分野，两者各有收入来源、支出用途、分置机构和属官管理。秦汉时期，国家财政与皇室财政正式成为两种相对独立的收支系统。国家财政由治粟内史（汉称大司农）管理，主要收入为田赋、徭役、口赋（汉为算赋）、官田屯田和均输平准收入；主要支出为官吏俸禄、军事及各类经济社会性支出。皇室财政由少府和水衡都尉管理，主要收入为山泽税、关市税、口赋（汉代）、户赋和贡纳耐金；主要支出为皇室日常所需及赏赐费用。两者的具体构成时有变动，如汉武帝将原属皇室的盐铁税改为专卖，归国家所有；东汉灵帝将原属国家财政的货选卖爵收入归于皇室。总体看，两者规模相当、斐然可观，汉元帝时都内钱（大司农掌管）四十万万，水衡钱二十五万万，少府钱十八万万，水衡钱和少府钱同属皇帝私产，其总额比国库的钱还多。东汉建立后，为恢复战乱后的国家经济，将皇室财政交予大司农管理，少府逐渐成为单纯的宫廷事务性机构，水衡也随之取消，皇室财政在制度上一度不复存在。

（二）隋唐时期

国家财政与皇室财政分合离聚，国家资财时常纳入皇室内库，公私收入不分互相干扰。隋唐时期主要的政府财政机构为户部，此外司农寺、太府寺分别执掌粮谷和钱帛收支；国库有左藏、右藏和太仓，分别纳贮钱币布帛、金玉宝货和粮食。皇室管理机构为殿中省和内侍省，皇室仓库为大盈库和琼林库，前者主贮钱帛，

后者主贮宝货。唐初，天下财赋统归户部掌管，所有公私收支皆仰于左藏库。玄宗时设立大盈库，凡租庸正额纳入国库外，其他杂项收入归大盈库以供私用，但皇室日常支出仍由国家财政支付，大盈库实际是截取了部分国库收入。安史之乱后，由于京师豪将任意侵吞国库财物，为直接控制财权，皇帝将国家租赋收贮于大盈库，由宦官负责管理，自此皇室私财与国家公财不分，天下财赋尽为入君私藏。德宗时，杨炎以基本满足皇室消费集团的私欲为前提，恢复政府财政与皇室财政的分管制度，将财政管理权重归户部，皇室收入除皇庄园囿收入外，主要依靠国库的定期按数调拨。

（三）两宋时期

财政国库与皇室内库通融互用，皇室资财多用于国家非常之需，公私收入得以兼顾相补。宋初的财政机构为三司使，元丰改制后为户部。国库称为左藏库，主要收入来自各地输送的财赋、专卖收入、铸钱司上交及内藏库拨给；支出主要是官吏俸给和军费粮饷。皇室管理机关为内侍省和入内内侍省，皇室仓库称内藏库，财赋来源为各路上供的部分物品、坑冶收入、榷货务与市舶司收入等。此外，元丰年间设立元丰库，由尚书省直接管辖，收入来自青苗、免役宽剩钱，支出实行宰执聚议制度。宋代内藏库虽然是“天子之别库”，但并非“天子之私库”，无论从皇帝言行还是内藏库的设置与实际运行上，其主要用于军费、救灾、补贴中央与地方财政困难，此外才是皇室用度。这种制度设计与宋代“内重外轻”的政治格局相一致，在实际效果上使左藏和内藏库得以相互补充，将作为“公”的政府财政与作为“私”的皇室财政进行相对较好的兼顾。

（四）明代时期

封建皇权对国家财权的控制空前强化，中央财政机构职能分散，皇室财政侵蚀国家收入。明代中央集权的君主专制发展到顶峰，形成以皇帝为中心、以内阁和宦官为辅的内廷行政系统，皇