

从源头上铲除“小金库”的滋生土壤

■ 朱云飞

“小金库”治理，“治”是过程，“理”是目标，“治理”的关键在于能否建立长效机制，从源头上杜绝“小金库”现象。为此，笔者结合河北省“小金库”专项治理工作，从财政体制与管理的视角出发，对“小金库”现象易发部门进行调研，探求从源头上铲除“小金库”滋生土壤的根本之道。

一、“小金库”的资金来源与流向

行政事业单位的“小金库”资金主要有四种来源。一是资产处置、出租和经营收益等正常收入。如某省直事业单位出租原办公用房，两年获得出租收入8000余元未入账；某机关服务中心1998年投资某有限公司584万元，未入账核算，截至2009年4月累计收益达117万元。二是乱收费、乱罚款和乱摊派等违法收入。如某单位管理处自2004年起，无任何依据自立项目收取通告费，2007年以来共收费21万余元。三是虚列支出或以非法票据套取资金。如某事业单位2007年12月虚列出国费用支出10.2万元；某艺术单位2008年10月用假发票列支电表安装费3万余元。四是上下级单位以往来账等形式转移资金。如某省直单位2007年12月对所属单位下达40万元经费列支后，对方于2008年1月又向该单位转回30万元。

“小金库”大多被单位主要领导掌控，其资金流向主要有四类：一是为少数人索取不当利益，多采用侵占、截留、挪用或私分手段。如某中学校长将存放于“小金库”的公款外借，获得两万元利息，伙同学校另一干部私分。二是为多数人谋求额外收益，多为本单位职工超发奖金、福利，或购置消费品、开支集体活动支出等。如某省直单位通过“小金库”向职工工资卡支付伙食补贴和误餐费90万元。三是为单位弥补经费缺口，如某研究所为解决预算缺口，将房屋出租收入不入账，发放职工岗位津贴。四是为便于处理非正常支出，多为请客、送礼等招待费，以及本部门领导职务消费等难以在账簿列支的项目。如某二级预算单位用1.2万元“小金库”资金，为主管单位领导购买工艺品。

二、“小金库”的大危害及其体制根源

“小金库”虽冠名“小”，却滋生大腐败、导致大损失，是妨碍经济健康发展、影响社会和谐稳定的大毒瘤。追溯历史，“小金库”现象产生于上世纪70年代计划经济向市场经济转轨时期，是体制变革的衍生品。“小金库”现象的根源主要在于制度的缺憾与缝隙，从财税角度看主要表现在以下方面。

在财税制度上，没有构建“大财

政”、配置政府“大财力”。主要体现在财政部门未能完全行使政府收入分配权，基层政府也未配置有足够的财力。一是政府财权的横向分割，不少非财政部门拥有预算分配权和专项资金管理权，这些部门系统内的专项资金流动脱离监管，易被套取设立“小金库”。二是政府间财权的纵向配置不均衡，基层政府的财力与事权不对应，难以维持部门运转并提供基本的公共服务，部分单位为弥补预算缺口设立“小金库”。

在预算体制上，没有实现“大预算”、纳入财政“大视野”。在预算收入上，没有建立综合预算体系。一是“收支两条线”改革不到位，部分收费、罚没收入未纳入国库管理。二是行政事业单位国有资产管理机制不健全，部分国有资产处置与经营收入未纳入账户核算，被截留归入“小金库”。在预算支出上，各单位资金支出没有完全纳入财政部门监管视野。一是部门预算编制不全面，预算执行随意性大，财政资金在预算单位形成沉淀。二是国库集中支付制度未覆盖所有预算单位，银行账户管理不善，部分单位虚列支出设立“小金库”。三是政府采购计划和采购预算编制粗放，个别部门以各种借口规避政府采购，套取资金设立“小金库”。

在监督机制上，没有完善“大监控”、制约部门“大权力”。“小金库”是公权力的衍生物，杜绝“小金库”

行为很大程度上依赖于对公权力的监控力度和效果。当前监管体系还不完备，一是未建立以预防为主的管理型监督机制，目前的监管重于纠错和检查，且各监督部门分工不明，职权交叉。二是法规体系不健全，除“小金库”的适用法规不明确外，非税收入、国库集中支付、政府间转移支付等方面都缺少完善的专项管理办法。三是政务财务公开运行机制不完善，人民群众缺乏利益表达和政治参与的渠道，对公权力的制约与监督乏力。

三、建立长效机制需要有大智慧、大举措

从源头上解决“小金库”问题，不能仅凭大声势、大检查，必须有大智慧、大举措，构建长效预防机制，将“小金库”资金彻底纳入政府“大国库”中。这除了需要加强宣传与教育、完善单位内部管理外，关键在于健全与社会主义市场经济进程相适应的各项财税体制与机制，要按照综合治理、循序渐进、惩防并举、疏堵结合的原则，立足当前、着眼长远，整体规划、分步实施，把防治“小金库”长效机制寓于各项财政体制的深化改革和相关政策措施的完善之中。近期，先深入推进非税管理、部门预算、政府采购、国库集中收付、公务员津贴补贴等改革，不断提高财政管理的科学化精细化水平；远期，逐步规范政府间财政关系，推动财税体制深入变革，建立健全长效防治机制。

(一) 在体制改革上，规范政府财政关系，形成政府的“大财政”

1. 规范各级政府间的财政关系，合理配置政府间财力、事权与支出责任，提高基层政府和公共服务

部门的财力保障水平，解决“小金库”形成的体制缺陷。完善各级尤其是省以下政府间财政体制，逐步减少财政管理级次，明晰政府间支出责任划分，提高一般性转移支付规模和比例，强化省级财政调节区域内财力差异的责任，不断增强基层政府保证机构运转和提供公共服务的能力，切实满足部分行政事业单位财力保障水平不足的现实利益需求。

2. 规范政府部门间的财权分配关系，将预算分配权回归财政部门，逐步缩减并规范部门系统内的专项资金规模，清理系统“小金库”的流通渠道。遏制权力部门化、部门利益化倾向，逐步改变主管部门对口补助地方资金的模式，压减主管部门的专项资金规模，将这些资金统一并入均等化转移支付，按公式化方式配置。同时，科学编制项目预算，将专项支出细化到基层预算单位的具体项目，缩小主管部门对财政资金二次分配的自由裁量权。

(二) 在收入流程上，完善综合预算体系，建立政府的“大预算”

1. 深化“收支两条线”改革，推行财政票据电子化管理，分期分批将所有非税收入纳入预算，杜绝部分单位以职权截留收入设立“小金库”行为。一是按照“正税清费”原则，在清理不合法收费项目的基础上，建立统一的非税收入项目库，在2011年前分期分批将仍在预算外管理的非税收入全部纳入预算管理。二是深化“收支两条线”改革，推行非税收入集中征缴，对行政事业性收费和政府性基金设立征收大厅集中征收。三是扩大非税收入票据覆盖面，建立以《政府非税收入一般缴款书》为主、专用票据为辅的新型票据体系，推广财政票据电子化管理，使票据管理系统与非税收入

项目库、政策信息库有效对接，实现对非税收入源头控管。

2. 深化行政事业单位国有资产管理改革，健全资产处置审批制度，将全部国有资产处置与经营收入纳入预算，切断部分单位设立“小金库”的资金来源。一是明确国有资产占有、使用以及所有者之间的责权关系，健全资产处置的审批核准制度，重点抓好处置审批、收入收缴和账务处理三个环节。二是对行政机关及财政拨款事业单位与其业务无直接关联的经营性固定资产，由财政界定后转入非税收入管理部门，或成立行政事业单位国有资产运营公司，采取集中管理、公开租赁、委托经营方式运营管理，并将运营收入纳入预算。三是健全国有资产信息管理系统，实现财政与行政单位、事业主管部门及事业单位的资产管理网对接，及时掌握单位资产使用、配置和处置动态。

(三) 在支出管理上，将所有资金拨付纳入财政监控，扩展政府的“大视野”

1. 拓宽部门预算覆盖面，完善定额标准体系和公务员薪酬制度，将各单位财政资金都纳入部门预算体系，避免部门之间经费分配不均产生“小金库”。一是拓宽部门预算覆盖面，控制代编预算规模，将部门本级及其所有下属单位都纳入部门预算体系。二是进一步规范基本支出，完善定额定额标准体系，开展实物费用定额实转试点，合理核定并优先保证各部门的基本支出，同时制定各项工资福利及职务消费标准，统一津贴补贴项目资金来源和发放办法，消除部门之间不合理差距。三是进一步细化项目支出，加快定额标准体系建设，建立专项资金结余管理制度，对涉及公共利益的重大

项目支出预算,还要建立专家评审和公众听证制度。

2. 推进国库集中支付全覆盖,完善银行账户管理,将所有预算单位资金支出都纳入国库动态监控体系,避免资金支付过程中被挪用设立“小金库”。一是按照“横向到边、纵向到底”的要求,将国库集中支付推广到全部基层预算单位,对某些尚不具备条件的县,采取适宜的过渡性措施,做好国库集中支付与会计集中核算的衔接。二是建立银行账户监督检查制度,取消行政事业单位自行设立管理的各类财政性资金账户,及时清理到期或休眠账户。三是拓展国库动态监控范围,将监控范围逐步扩大到所有的改革资金和单位,及时发现支付过程中的问题和疑点。四是在省市级预算单位进一步推广公务卡,财政部门对预算单位公务消费和报销事项进行监控管理。

3. 拓展政府采购规模和范围,将更多的采购项目纳入采购支出预算管理,避免部分单位以假发票、假采购套取资金设立“小金库”。

是扩大采购规模,增加集中采购比例,同时考虑将政府采购向乡镇级延伸。对未列入采购目录,但影响面较大、易出问题的财政支出项目,可按政府采购方式处理。二是硬化采购预算约束管理,及早编制并单列年度政府采购预算,细化采购项目的构成及资金来源,严格依据预算和采购合同拨付资金。三是推行电子化政府采购,完善政府采购供应商质疑、投诉处理机制。

(四) 在监督机制上,健全民主和法制体系,构造政府的“大监控”

1. 完善协同监督机制,建立预防为主的管理型监督模式。一是协调财政、审计、纪检、银行等部门,建立信息共享机制,实现覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的全方位监控。二是创新财政资金监管手段,开发财政信息采集、信息分析、违纪预警系统等管理软件,将所有财政资金纳入资金运行即时监控系统,强化事前和事中监督,构建预防为主、纠错为辅的管理型监督模式。

2. 完善法律监督机制,规范社

会秩序和公权力行为边界。一是进一步明确“小金库”问题适用法规,将其纳入反腐倡廉法规体系,将“小金库”行为列入刑事犯罪,加大惩处力度。二是健全各项相关财政管理制度,推动政府采购、非税收入管理、财政转移支付、国有资本经营预算等行政法规的立法进程,进一步完善行政审批程序,清理行政审批事项,缩小“小金库”的生存空间。

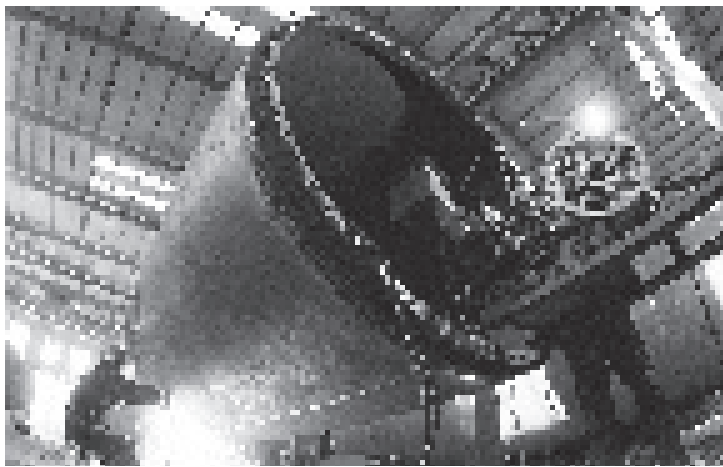
3. 完善民主监督机制,推进政务财务的公开透明运行。一是按照《政府信息公开条例》,完善各级各部门政务、财务公开透明运行机制,规范公开的内容,拓宽公开的领域,创新公开的渠道,使重要的财务收支、资金管理情况置于人民群众的监督之下,实现“阳光财政”。二是通过网上投诉、举报信箱及电话、开展群众接待日等多种形式,畅通群众监督渠道,对影响恶劣、社会关注的“小金库”典型案件,予以通报曝光。^[4]

(作者单位:河北省财政科学与政策研究所)

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



加大扶持力度 推进项目建设

黑龙江省哈尔滨市道外区财政、发改委等部门进一步完善招商工作协调、考核、奖惩、认定管理办法,整合资源,加大对引进企业和项目的扶持力度,进行全程跟踪服务,推进项目建设进度,提高项目绩效。图为该区2010年重点推进投资的红光锅炉1000台风电塔架项目。

(本刊通讯员 摄影报道)