



关于建设防治“小金库”长效机制的思考

张丽艳

“小金库”是指“违反法律法规及其他有关规定，应列入而未列入符合规定的单位账簿的各项资金(含有价证券)及其形成的资产”。“小金库”资金脱离了财务监管体系，违背了国家有关“收支两条线”等资金管理要求，脱离了单位内部的审批制度约束，将公有财产交由“小集体”支配使用，是产生贪污腐败、助长不正之风的温床，必须予以坚决治理。自2009年4月以来，按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深入开展“小金库”治理工作的意见》(中办发[2009]18号)及中共中央纪委《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》等文件精神，党政机关和事业单位从宣传部署、自查自纠、重点检查、整改落实等阶段扎实深入地开展了“小金库”专项治理工作并取得了显著成效，使社会各界对“小金库”的概念、表现形式和危害有了进一步了解。但从长远来看，外在检查只能起到警示和引导作用，防治“小金库”的关键还是要靠内力发挥作用，各单位应通过加强内部控制建设，制定标准业务流程，完善规章制度，加强内部检查工作等，建立起一套行之有效的防治措施，才能实现长治久安。

一、“小金库”成因分析

1. 截留收入设立“小金库”。一是收入票据管理不严格。如果没有建立票据购买、领用、核销的管理制度，或没有体现不相容制度的管理要求，那么就给收到收入不入账营造了客观条件。有的单位利用外购三联收据收取单位创收收入，缺少了财政票据的核销监督制度及

内部稽核制度，不能保证收入入账的完整性，容易形成小金库。二是合同管理不规范。对经济合同没有进行统一编号，个别单位存在以部门名义对外签订经济合同的情况。造成单位不清楚合同签订总量及每年应到账的合同款数额，应收款与实收款缺乏稽核制度等。经济合同管理不科学，客观上给个别人员或部门利用单位资源对外合作、截留合同收入形成“小金库”创造了条件。三是对捐赠收入、固定资产处置收入、对外投资收益、长期挂账应收款缺少必要的管理监督等，都可以形成“小金库”来源。

2. 虚列支出形成“小金库”。一是如果报销手续不要求提供物品清单和入库验收手续，则容易产生虚拟交易、以大额发票报销等形式套取现金设立“小金库”的情况。二是采购批准人、采购人和验收人职责未分离也容易造成虚拟交易套取现金设立“小金库”的情况。

3. 收受回扣等设立“小金库”。采购等业务流程不规范，缺少有力监督，客观上为收受回扣建立小金库创造了条件。这在管理环节上主要体现在商品、服务采购等领域。对于国家要求公开招标的项目，一般采取委托招标代理机构发布招标公告、随机抽取专家库专家评标、发出中标通知等步骤，程序比较规范。对于国家法律没有要求公开招标的项目，很多单位由于没有科学的采购管理办法或科学的自行招标规定，采购程序不严谨，缺乏监督，容易出现收取回扣设立“小金库”的现象。

二、建设防治“小金库”长效机制的几点建议

1. 应大力宣传《中央单位“小金库”问题处理处罚意见》等政策文件，对严重违规的单位应严肃处理，形成一道“高压线”，增强各单位领导及有关法律意识和责任意识，建立起严格查处新设立“小金库”的大环境，将外在压力转换为内在动力，促使各单位在内部建立起严格治理“小金库”的良好环境，使防治“小金库”工作能主动开展。

2. 应坚持长期设立“小金库”举报电话和举报邮箱，发挥群众监督作用。“小金库”的设立形式较为隐蔽，很多“小金库”资金由于在财务账面上没有痕迹，如果没有线索则很难查处。所以要坚持群众举报途径，全民监督，坚决清理“小金库”。

3. 应加强经济管理制度建设(如合同管理制度、票据管理制度、采购管理制度、资产管理制度等)，在制度设计中体现内部控制的要求，规范业务流程并强化制度执行工作。

4. 应完善内部控制体系，建立内部控制风险防控制度，分析关键业务风险控制点，明确风险管理文件。应建立内部控制稽核制度，由内部审计机构等相关部门定期检查各管理制度的落实情况、各控制点的执行情况并保留检查记录，及时发现日常经济业务管理中的风险点并予以改进。

5. 应加大外部监督力度，使监督工作长效化。外部检查机构应不定期地对重点单位进行检查，把“小金库”检查工作纳入常规工作的内容。

(作者单位：中国医学科学院)

责任编辑 雷蕾