

文章编号: 2095-0365(2011)02-0044-06

科学统筹防控“小金库”

张正军¹, 秦志飞², 石澎湃¹

(1. 河北省人力资源和社会保障厅, 河北 石家庄 050051;
2. 石家庄铁道大学财务处, 河北 石家庄 050043)

摘要:近些年来,随着我国经济的快速发展,“小金库”问题日益突出,且呈日趋扩大之势。国家虽自1989年以来多次开展整治行动,取得了很大成绩,但终因种种因素而难以根治,且陷入了“整治—收敛—反弹—整治”的怪圈。本文深入剖析了“小金库”产生、发展的原因及其极端危害性,提出要在科学发展观理论指导下,坚持“科学治理、统筹防控、严查重处”的治理理念,严厉整治“小金库”,净化我国政治经济环境。

关键词:科学统筹;防控;小金库
中图分类号:F812 **文献标识码:**A

“小金库”是我国改革开放以来计划经济向市场经济转轨过程中出现的不良经济现象。近些年来,随着我国经济的快速发展,“小金库”问题日益突出,且呈日趋扩大之势。国家虽自1989年以来先后进行了大小十几次的专项整治行动,取得了很大成绩,但由于种种原因最终未能根治,且不断反弹、一浪高于一浪,陷入了“整治—收敛—反弹—整治”的怪圈^[1]。2009年4月,中央纪委、监察部、财政部等多部委再次联合行动,出重拳在全国范围内深入开展“小金库”治理工作,正当其时。两年来,“小金库”治理已取得显著成效,笔者也想就此时,重新梳理总结整治“小金库”的几点经验和看法。治理“小金库”应深入剖析“小金库”产生、发展的根源,认清其严重的危害性,在科学发展观理论指导下,坚持“科学治理、统筹防控、严查重处”的治理理念,综合运用法律、行政、经济、舆论等手段,严厉整治打击,净化我国政治经济环境。

一、“小金库”产生的根源及其危害

(一)“小金库”的设立主体和设立目的
中央纪委2009年印发的《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》明确,“小金库”的适用范围是党和国家机关、人民团体、事业单位、国有和国有控股企业及其内设机构。因此,设立“小金库”的单位主体即是上述单位或其内设机构,行为主体自然是上述单位或内设机构中少数能对资金收支拥有决定权的领导者,即通常所说的“一把手”或主要负责人,其他人是没有能力、没有机会、没有条件设立“小金库”的。所以,可以明确的说,“小金库”的设立主体是上述单位或内设机构的“一把手”或主要负责同志,如果稍作扩展的话,还可以包括为设立“小金库”提供便利、管理“小金库”的有关人员或财会人员。

上述单位或内设机构的“一把手”或主要负责同志之所以设立“小金库”,有关人员或财会人员之所以支持设立“小金库”,目的都是为了私欲,谋求个人或小集团的金钱、物质和享受需要,满足个别人为升官发财而权钱交易的需要,其显著特征是化大公为小公、化小公为私分,公款沦为“私房钱”,成为某些单位请客送礼、乱发钱物、收送红包、买官卖官、公款行贿等行为的“财政支柱”。

(二)“小金库”产生、发展的原因

1. 深层原因

一是在法制方面。治理“小金库”的法律法规不够健全,惩治“小金库”行为没有明确的法律条文或司法解释,且缺乏系统性,依法有效施治存在一定难度。

二是在体制方面。干部人事体制改革与管理尚不十分完善,领导干部轮岗和岗位交流等制度执行不理想,人员流动不畅,尤其领导同志在一个岗位长期任职,不但工作上容易产生惰性,也容易搭建利益同盟,建立“小金库”共享利益;行政管理体制改革不到位,行政审批项目保留依然较多,为“小金库”设立提供了渠道;财政体制改革尚不深入,财税管理体系不完善,财政资金保障能力不足,资金支出结构调整不及时,加之资金监管不力等因素,极易形成管理“真空”,给“小金库”以设立借口和可乘之机^[2]。

三是在政策方面。由于政策等方面原因导致的在不同行业、不同地区、不同领域的收入分配不公平问题,易于导致某些人的“攀比心理”而设立“小金库”来弥补。

四是在道德伦理方面。随着我国经济的快速发展,个别领导干部受“金钱至上”价值观侵袭,拜金主义、享乐主义、极端个人主义滋长,思想意识扭曲,道德伦理失常,虚荣享乐心态被激活,个别地方和个别单位风气不正、作风浮夸,工作中吃、拿、卡、要,职业道德缺失,以权谋私、腐化堕落助推了“小金库”行为的产生^[3]。

2. 浅层原因

主要是管理方面存在的问题,表现为监督管理不力。一是单位内部管理松散。管理体制不完善,政策制度执行不得力,干部人事管理不规范、内控机制不健全,财务管理不到位,监督检查不及时,给“小金库”设立打开了方便之门。

二是单位领导对财务工作重视不够。财务干部选任任人唯亲,难以行使监督权,且财务人员地位得不到应有重视,“发言权”有限,从属地位明显,个人发展常遇“天花板”,导致其进取心不强、责任心减弱,易于变得追逐利益而盲从于领导,对“小金库”问题推波助澜。

三是票据监管不力。假发票屡禁不绝,真发票虚开问题屡见不鲜,非税收入票据管理不严,给截留、套取资金设立“小金库”提供了便利。

3. 表层原因

主要是2009年以前的历次治理过程中,在思想认识、治理主体、治理理念等方面存在的不足,给了“小金库”以喘息和卷土重来的机会,客观上促进了“小金库”的“成长”,延续了“小金库”的生命,这也是“小金库”得以发展的原因。

一是思想上对“小金库”的危害认识不足。相当数量的干部职工和单位负责人,甚至是执行“小金库”治理的部分同志,认为“小金库”是规范市场经济过程中的必然产物,是普遍存在的问题,无须大惊小怪,不会对国家和社会产生多大不良影响,而且面对复杂的工作局面,也需要有些“活钱”来处理一些非正常的事务,这都是可以理解的。特别是当私设“小金库”为职工谋些福利,带来一定好处时,往往忽视它的违法性,对因私设“小金库”受到处分的领导干部表示同情和理解。这些对“小金库”问题的片面认识、所谓的善意理解,没有站在政治的高度认识其本质及危害性,而且还易于取得人们的包容与同情,客观上纵容了它的存在与发展,非常不利于“小金库”的防治工作。

二是治理主体震慑力不够。自1989年国家开展“小金库”治理以来,各次治理都是由财政部门牵头开展,财政部门是治理主体核心。2009年开展的治理工作,虽由纪检监察部门牵头,但办事机构设在财政部门,仍依托财政监督平台承担主要工作任务,因此财政部门仍是事实上的治理主体核心。囿于职能所限,以财政部门为治理主体核心的历次整治行动,均表现出重清理轻治理、重检查轻防控、重经济处罚轻纪律行政处罚的“先天不足”,且存在“检查手段硬、处罚手段软”的“一手硬、一手软”问题,使得存在“小金库”问题的单位负责人难有切肤之痛,因而也就难以产生恐惧之感、震慑之力。他们对“小金库”问题普遍抱有侥幸之心,认为终能大事化小、小事化了,最多罚款了事,所以对设立“小金库”几无顾忌,从而导致“小金库”问题循环往复、久医难愈。

三是治理理念存在局限性。“小金库”问题由来已久,不是孤立存在的,然而由于缺乏对“小金库”问题客观全面的认识,以及条件所限或种种因素制约,历次的“小金库”治理基本都是停留在“清理”的层面上,就“小金库”治理“小金库”。起始从财务检查入手,最后从财务检查结束,治理实际上变成了对财务部门的治理,检查也成了变相的审计。这一治理理念存在较大局限性,没有拓展治

理视野、开拓治理思路,也没有切中“小金库”的脉搏,是“脚痛医脚、头痛医头”的治表之策,短期内虽能对“小金库”问题起到一定的遏制作用,收到一定效果,但治理一旦告一段落,问题就会再次抬头,从而陷入“整治—收敛—反弹—整治”的怪圈。

(三)“小金库”的严重危害性

“小金库”虽以“小”字冠前,容量却大得惊人。据国家审计署披露,从1998年到2006年上半年的8年半时间,全国审计机关共查出“小金库”(含挤占挪用)金额1406亿元^[4];2009年4月部署的“小金库”专项治理行动,截至2010年底,全国党政机关、事业单位、社会团体和国有企业共发现“小金库”50738个,涉及金额238.8亿元^[5]。这些仅仅是查实的数额,“潜伏”的“小金库”还不知有多少。2006年10月,国家审计署总审计师孙宝厚在《和谐社会的治理之道》一书中撰文披露,“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”。据他推算,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”的数额可能高达827亿元,而激进人士推测,全国每年进入“小金库”的资金大约5000亿元,已占当年GDP的4~5个百分点。

“小金库”之所以危害巨大,是其资金来源不“光明”,采用不法手段截留套取国有资产;用途不“磊落”,满足的是少数国家公职人员的私欲,却以损害国家利益、浪费国有资源、败坏党和国家形象、破坏经济建设和国家秩序,严重损坏国家纲纪和社会风气为代价,是不折不扣的贪腐行为,而且也极易滋生更大的腐败。概括的说,其危害具体表现在以下几个方面:破坏会计信息真实度,扰乱我国社会主义市场经济秩序;套取国有资产,造成国家财政收入和国有财产流失;严重败坏党风政风和社会风气,诱发和滋生干部腐败现象;损坏党和政府形象,恶化干群关系;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的发展。

千里之堤,溃于蚁穴,“小金库”是危害我国社会主义事业大堤的“蚁穴”,是国家建设中有百害而无一利的毒瘤,如不能引起应有重视,及时得到治理,最终有危及国本之虞,必须坚决清除。

二、坚持科学发展观,实施统筹防治

治理“小金库”不仅在“治”,更在“防”,将关口前移,防“小金库”于未然。这就必须要站在全局

全面的高度,坚持以科学发展观理论为指导,用科学的方法、统筹的思路,针对其产生和发展的根源进行综合防治。

(一)科学治理

1. 加强干部人事治理

人是“小金库”问题的核心,因此,治理“小金库”首先应是抓干部人事治理,尤其是对单位负责人的管理,要积极推进干部人事制度改革,加强干部人事管理^[6]。一是抓干部作风建设,加强干部守法、重德、廉政教育,树立社会主义价值观和人生观,提高干部对“小金库”的警惕性,增强拒腐防变能力;二是抓干部岗位交流。岗位交流能有效激活干部队伍活力,提高干部综合素质,克服干部长期从事一个岗位而形成的责任心差和惰性心态,同时也能打破“山头”现象,打破既有利益格局,使“小金库”失去安全屏障;三是抓领导干部的选拔任用,严格落实中央“德才兼备、以德为先”用人标准,将抵御腐败侵袭能力强、遵纪守法、德才兼备的干部选拔到领导者岗位;四是抓领导干部的考核评价,建立科学发展的领导干部考核评价机制,将廉政纪律、干部选任、财务管理等多项因素列入考核内容,并定期公布考核结果;五是抓领导干部监督,将领导干部监督经常化,强化任中审计和离任审计,对存在“小金库”等腐败行为的,从严从重惩处^[7]。

2. 加强法制体制治理

一是健全法律法规体系。“小金库”是套取、截留国有资产而形成的,使用“小金库”资金实质就是变相贪污、私分国有资产,是不折不扣的犯罪行为,因此,对“小金库”问题仅有党纪政纪处罚规定是不够的,还应在法律层面明确其违法性,明确具体适用的法律条文或司法解释,让相关责任人受到应有的法律制裁。二是推进管理体制变革。深化行政审批制度改革,大力削减行政审批项目,清理和削减行政事业性收费和罚没项目;深化财政管理体制改革,完善财税管理体系,加强税收收入和非税收入管理,堵塞国有资产管理漏洞,及时调整公共财政支出结构,提高财政资金的保障能力。三是加快推进收入分配制度改革。采取有效措施解决因政策、体制和机制等原因导致的收入分配不公平问题,均衡不同行业、不同地域间行政事业单位收入水平。

3. 加强道德伦理建设

加强全社会公民道德规范、行为规范建设,促进“八荣八耻”深入人心,引导正确的是非、善恶、美丑观念标尺,整肃拜金主义、享乐主义、极端个人主义思想^[3]。特别是对国家公职人员,尤其是领导干部,要教育引导树立正确的人生观、权力观、价值观、金钱观、荣辱观,坚定“艰苦奋斗、公正廉洁”的执政理念,坚持“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的为公为民奉献思想,在科学发展观的指导下,培养良好的职业道德,增强防范“小金库”的道德约束力。同时,将“小金库”治理与“创先争优”活动有机结合起来,与作风建设紧密结合起来,大力整顿社会不良风气,促进机关工作作风和工作方式转变,严厉打击吃拿卡要等不良行为,营造反对、抵制“小金库”等腐败行为的和谐健康的良好社会风气。

(二) 统筹防控

1. 思想预防

通过宣传教育,思想引导,提高认识,增强防范“小金库”的思想免疫力,提高抵制“小金库”行为的自觉性和主动性^[8]。加强思想政治教育,强化各级领导干部的法律意识和宗旨意识,正确对待权力、地位、名誉和利益,增强拒腐防变能力,自觉贯彻《廉政准则》,旗帜鲜明地反对“小金库”。剖析典型案例,加强廉洁从政、惩治腐败的警示教育,让领导干部警钟长鸣,时刻保持清醒头脑,真正认清“小金库”的危害性和对个人、家庭的极端破坏性,从思想上惧怕“小金库”。

2. 制度防控

一是加强财政部门对单位财务机构、会计人员等的管理和监督,提高单位财务负责人和重要财务岗位人员的选任条件,扩大财政部门对单位财务负责人任免的话语权;注重财会人才队伍建设,完善财会人员选拔、考核、监管、激励和惩处制度,注重德才兼备财会人才的培养和使用,建立作风扎实的财会队伍,切实发挥财会人员的资金核算职能和监督管理功能。二是加强财政部门对单位财务管理体制、内控制度建设的指导和监督,加大对财政预算资金的全方位监控力度^[9]。三是创新财务管理模式,有条件的或资金规模较大的行政事业单位尝试建立总会计师制,健全完善内部财务控制体系和财务内部控制机制等管理制度;探索建立直接控制和间接控制相结合、以财务集中管理为主的管理模式,科学划分职权,实行事权

财权分离、审批核算分离、管事管财分离等多项不相容职权的分离制约^[10]。四是完善内部审计制度,健全内部审计机构,配置专职审计人员,依法履行内部审计监督职能。五是对重大经济事项,如重点工程或重要资金项目等实行前置监督,由纪检监察机关提前介入,从重大经济事项的初期即展开有序监督,从而扼杀“小金库”于萌芽之中。

3. 管理约束

创新管理方式和手段,通过加强管理,阻断“小金库”资金渠道。一是非税收入大力推行“收缴分离”、“罚缴分离”的方式,收入直达财政专户或国库,防止截留收入进入“小金库”。二是资金支出实行严格监控,定期分析财务状况,及时监控资金流向,严格预算执行,严把支出审核关口,防止套取资金进入“小金库”。三是强化内部管理。重点加强会议接待、资金资产、物资采购、大型维修、有价证券、收费票据、银行账户等的管理,防止资产流失为“小金库”。四是提高理财公信力,大额开支或非常规性支出实行民主理财,由集体讨论决定,扩大职工干部的民主参与度;定期公布单位财务收支状况,将其置于群众和社会的阳光之下,增加财务工作的透明度,从而防止财务“暗箱操作”,资金流入“小金库”^[11]。

4. 舆论威慑

充分发挥电视、广播、报纸、网络等媒体的舆论监督作用,宣传“小金库”的危害性,惩治“小金库”的措施和手段,引导民众参与监督。对发现查实的私设“小金库”问题在报刊上公开,在屏幕上亮相,在网络上曝光,形成社会震动效应和威慑力量,使整治“小金库”深入人心,形成对“小金库”的强大社会压力^[12]。

(三) 严查重处

1. 明确检查目的和重点

“查”是治理“小金库”问题的方法之一,查是为了更好的治。目的是通过“严查”,滤出顶风违纪设立“小金库”的“漏网之鱼”;通过“重处”,震慑意志不坚、看风观望的潜在设立者。同时,通过“检查”,还可提高制度的执行力,检验“治”和“防”的效果,进而促进“小金库”长效防治体系的顺利构建。因此,“查”不能仅就“小金库”而查“小金库”,把“检查”搞成“审计”,要不仅检查财务账簿等财务资料,还要检查相应制度、政策、措施的执行和落实情况,干部人事管理情况,机关工作作风

情况,财务机构设置、财务人员选任情况,以及包括内控制度在内的财务制度建设和执行情况等。

2. 建立协调联动的日常检查机制

克服财政部门作为治理主体核心“一手硬、一手软”的不足,建立以纪检监察部门牵头,财政、审计、组织人事等部门参加的各负其责的协调联动机制,以治理“小金库”为核心,确定各自监督检查重点,发挥各自职能优势。同时,将“小金库”纳入日常监督管理内容,促进“小金库”检查经常化、制度化。财政部门要加强财务预决算、非税票据、收支两条线、政府采购、集中支付、银行账户等管理,加大资金监控力度,扩大对单位财务机构设置、财务人员选任、财务管理制度的指导和参与权,及时监督检查单位资金收支状况,发现问题,及时采取措施处理。

审计部门要发挥审计监督的反腐作用,加强对单位资金的例行审计和对单位领导的任中和离任审计,检查和纠正“小金库”等经济违法违纪行为。组织人事部门要加强对单位干部选拔任用、轮岗交流等的监督检查,确保抵御腐败侵袭能力强、遵纪守法、德才兼备的优秀干部得以任用。

纪检监察部门要加强机关工作作风、工作纪律等情况的检查,进一步规范党政机关、事业单位津补贴等福利待遇,对检查和举报发现的小金库问题及时立案处理。问题查实的,应坚持“轻单位

处罚、重责任人处罚,轻经济处罚、重纪律法律处罚”的原则,从严从重从快处理,该撤职的撤职、该处分的处分,触犯刑律的及时移交司法部门处理,决不能姑息迁就、心慈手软,要让有关责任人切肤之痛,真正感到“痛苦”,这样才能起到震慑作用。其他部门,如物价、税务、人行、银监等也要充分发挥职能,在自身职责范围内积极配合做好“小金库”的检查治理工作。

3. 健全责任追究和举报制度

一是重点明确单位或部门“一把手”的责任,无论“一把手”与所设“小金库”是否直接相关,都要首先承担领导责任,尔后再依法依规界定各责任人的相应责任,避免“法不责众”和“集体受过”,大事化小、小事化了。二是建立举报常态机制,畅通“小金库”信访举报渠道,鼓励群众积极举报。凡举报属实,不承担主要责任的举报人可免除部分或全部责任,举报有功的,要加大奖励力度,同时认真执行保密制度,切实给予举报人安全保证,解除举报人的后顾之忧^[13]。三是纪委、财政、审计等部门设立防治“小金库”举报信箱和电子举报邮箱,公布举报电话,建立举报登记和查处督办制度,指定专人负责,做到件件有交待、事事有着落。对确有私设“小金库”的单位,要及时组织力量,迅速介入,一查到底,并依纪依法对相关责任人作出处理。

参考文献:

- [1] 作者不详. 构建治理“小金库”长效机制是关键——“小金库”治理工作专题报道之四[J]. 财政监督, 2009(21): 4-5.
- [2] 刘维. 增强认识,完善措施,建立防范“小金库”的长效机制[J]. 财务与会计: 综合版, 2010(2).
- [3] 张康之. 公共管理伦理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [4] [作者不详]. 国家审计署披露 查出单位小金库 1406 亿元[N]. 新京报, 2006-10-23.
- [5] [作者不详]. 全国发现“小金库”逾 4.5 万[N]. 人民日报, 2011-01-30.
- [6] 张正军. 从“大禹治水”谈“小金库”治理[J]. 财政监督, 2010(17).
- [7] 王德高. 公共管理学[M]. 湖北: 武汉大学出版社, 2005.
- [8] 叶青. 教育和制度双管齐下[N]. 人民日报, 2010-08-09.
- [9] 程新生. 内部控制理论与实务[M]. 北京: 清华大学出版社, 2008.
- [10] 赵明, 师萍. 高校内部会计控制[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [11] 秦天枝. “小金库”治理难的成因及其对策[J]. 中国经贸导刊, 2009(11).
- [12] 程度平. 探讨建立和完善防治小金库长效机制[EB/OL]. 中国国家审计网 www.chinaaudit.com.cn.
- [13] 黄伟华. 对构建防治“小金库”长效机制的探讨[EB/OL]. 财政部网站 www.mof.gov.cn.

Scientific and Comprehensive Measures Against “Small Coffers”

ZHANG Zheng-jun, QIN Zhifei, SHI Peng-tao

(1. Department of Human Resources and Social Security of Hebei Province, Finance section Shijiazhuang 050051, China;

2. Shijiazhuang Tiedao University Finance section, Shijiazhuang 050043, China)

Abstract: In recent years, “small coffers” has become an increasingly prominent problem. The government has taken many actions to control it, but the result has not been satisfactory due to various reasons. This paper analyzes the origin of “small coffers” and its serious harmfulness, and proposes to deal with the problem through “scientific management, comprehensive prevention and severe punishment” based on the guideline of scientific development.

Key words: science; against; small coffers

(上接第 21 页)

参考文献:

[1]《马克思恩格斯全集》第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,

1956: 82.

[2]《马克思恩格斯全集》第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,

1956: 63.

[3]《马克思恩格斯全集》第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,

1956: 345.

[4] 朱光磊. 当代中国的阶层分化及其对政治发展的积极影响[J]. 商丘职业技术学院学报, 2002(1): 6.

[5] 陈智勇. 论经济利益多元化形势下的思想政治工作[N]. 益阳日报, 2008-7-14(B03).

Thinking of Ideological and Political Work with Background of Economic Interest Multiplication

Zhang Zhe¹, Li Rong²

(1. Party School of the Central Committee of C. P. C. Beijing 100091, China;

2. Students Affairs Office, Hebei University of Technology, Tianjin 300130, China)

Abstract: Since reform and opening policy, with the reform of market economy step by step, diversification of economic interests has become an unavoidable social reality. In the context of diversified economic interests, people's ideology, values and the ways of thinking have undergone profound changes. This has brought opportunity for the development of the ideological and political work, but on the hand also presents many challenges to traditional ideological and political work which focuses on solving single-interest problems. Only through reconsideration on the traditional ideological and political work, and by practical and feasible measures, can we meet the current needs of the social development and create a new situation of the ideological and political work.

Key words: economic interests; diversification; ideological and political work