

杜絕部門小金庫 溫總明確兩年完成

溫總行政整肅系列 之根除小金庫



■ 內地諷刺部「小金庫」的漫畫。網上圖片



中華人民共和國 財政部

■ 專家認為，目前國庫集中收付制度改革的大格局已經形成，推廣到所有預算單位的時機已到。圖為國家財政部。資料圖片

從1978年至2010年，內地曾掀起12次大規模的清理「小金庫」行動，中央整肅的態度不可謂不堅決，治理措施的制定不可謂不詳盡，上下動員的聲勢不可謂不浩大，然而黨政部門及相關機構的「私房錢」總是「野火燒不盡，春風吹又生」。

據財政部今年3月公佈的數據顯示，截至2010年底，全國黨政機關、事業單位、社會團體和國有企業共發現「小金庫」50,738個，涉及金額238.8億元。其中，2010年新發現「小金庫」涉及金額達130.47億元之巨，相當於再造4個「鳥巢」體育館。

針對越查越肥的「小金庫」，溫家寶近期明確提出，兩年內將在各級政府及所屬預算單位全面推進國庫集中收付和「公務卡」改革，以期有效遏制「小金庫」之歪風。作為政府財務的一大頑疾，「私房錢」能否在溫家寶內閣的剩餘任期內得到收斂甚至根除，人們將拭目以待。

■ 香港文匯報記者 楊帆、王珏、李理

專家籲建透明公共財政體系

完善制度

全面推進國庫集中收付和「公務卡」改革，可望有效遏制「小金庫」的蔓延之勢。但要徹底根除「小金庫」，還需要財政預算透明化、加大領導問責力度等一系列改革的齊頭並進。

讓民眾能監督政府開支

中國人民大學公共政策研究院反腐敗與廉政政策研究中心主任毛昭暉稱，預算體制改革不到位是「小金庫」得以生存的原因。「治理小金庫必須從完善法律制度入手。政府部門預算應向全體納稅人全面公開，除了公開的預算外，政府不應再有預算外收入。」

中山大學政務與管理學院郭魏青教授向香港文匯報記者指出，政府部門的小金庫問題由來已久，屢禁未絕。解決部委「小金庫」問題歸根結底要信息透明，即向社會公佈財政支出的細目和具體金額，「就像美國建立的財政監督體系一樣，民眾可以監督政府開支，如果發現資金使用不當的狀況，政府部門就要檢討。」

郭魏青表示，若想徹底打掉「小金庫」，最重要的還是構建起納稅人對公共財政的嚴密監督體系，政府每用一分錢，都應在大眾的監督之下。郭魏青認為，只有設定民眾對社會公共財政支出監督的制度前提，才談得上採取什麼樣的方法進行監督。

加大部門「一把手」問責

在毛昭暉看來，部委私自設立「小金庫」的成本收益不對稱縱容了這種行為，因此，必要要出部門「一把手」問責機制，加大處罰力度，提高違法違紀的成本。

中央財經大學財政與公共管理學院李燕教授稱，財政管理制度建設是一項系統工程，公務卡的使用是其中的一個手段，並非抑制職務腐敗、防堵現金支付漏洞「萬能卡」。專家強調，中國政府若想徹底治理「小金庫」，最根本的是建立透明的公共財政體系。

小金庫五宗罪

- 造成國有資產大量流失。小金庫以犧牲國家和集體利益為代價，為個人和小團體撈好處。
- 滋生腐敗。小金庫收支無賬，可以任意支配，並為請客送禮，公款吃喝，送紅包等提供資金來源，是誘發經濟犯罪的源頭。
- 引發分配不公。小金庫的一大用途是以各種名義為小團體和部門職工發補助、發津貼，使社會分配不公的現象日益嚴重。
- 腐蝕幹部，破壞黨風，政風。小金庫掌握在部分幹部手中，助長了權錢交易的風氣，並嚴重破壞了黨風，政風。
- 干擾經濟秩序，助長部門亂收費、亂罰款、亂攤派行為。小金庫採取欺上瞞下，偷梁換柱的方法亂收亂花，削弱了財經紀律的嚴肅性。

國務院總理溫家寶在3月下旬召開的國務院廉政工作會議上坦言，中央治理「小金庫」，搞了多年，也下了很大功夫，但始終沒有徹底解決的一個重要原因，就是各級政府部門的「私房錢」有地方存，能隨意花。

國庫集中收付堵資金源

溫家寶宣告，兩年內將在各級政府及所屬預算單位全面推進國庫集中收付和「公務卡」改革，做到部門行政經費由部門財務審批記賬，國庫集中支付和動態監控。任何部門不得讓下屬單位代存代管資金，否則按違反財經紀律處理。「如果把部門所有賬戶都管起來，這個問題就會得到有效遏制。」

4月在北京召開的全國「小金庫」治理工作培訓佈置會，還向外界透出一個重要訊息，今年的根本任務是建立防治「小金庫」長效機制。由此可見，中央期望徹底打破小金庫「治」「亂」交替的怪圈。

內地著名會計、審計學家張以寬在接受本報記者採訪時表示，長期以來，中國一直實行國庫分散收支制度，各級預算單位在各個商業銀行開設眾多收支過渡賬戶，這就給「小金庫」的生存提供了土壤。如果以「國庫單一賬戶」為核心的國庫集中收付改革能落到實處，將堵住部委虛列支出轉出資金所形成的「小金庫」財源。

財政部財政科學研究所所長賈國康告訴本報記者，國務院於2001年明確了「建立以國庫單一賬戶為基礎、資金撥撥國庫集中收付為主要形式」的國庫集中收付

制度改革目標，其核心就是國庫單一賬戶。但是，由於受制於支付系統建設等諸多因素，國庫集中收付制度改革試點方案採取了選擇代理銀行的過渡模式。而目前國庫集中收付制度改革的大格局已經形成，推廣到所有預算單位的時機已到。

一位不具名的審計署審計人員告訴本報記者，「如果國庫集中收入在所有預算單位鋪開，那麼，不僅財政收入將直接繳入國庫，財政支出也將由財政部門直接支付到商品或勞務供應者，部委從中截留資金設立「小金庫」的可能性微乎其微。」

公務卡制度令支出可查

為了虛列支出、轉出資金，不少部門通過多種方式套取現金，私設「小金庫」、賬外賬，以規避監管。而推行公務卡制度旨在減少現金支付，提高財政財務透明度。「公務卡作為一種電子支付手段，與現金結算不同，公務卡使得每一筆消費都有據可查，從而保證每一筆支出都公開透明。」中國人民大學公共政策研究院反腐敗與廉政政策研究中心主任毛昭暉在接受本報記者採訪時如是說。

專家認為，由於公務卡消費明確記錄了消費時間、地點、金額等信息，又具有報銷查詢功能，將沉重打擊中央和地方行政事業預算單位濫報報銷，多開、虛開發票等行為，進而堵住了藉此私設「小金庫」的通道。

中國公職人員的公款消費見光，公款消費的「全裸」時代，有可能到來。

部委搜羅私房錢 手段五花八門

各出奇招

國家審計署2000年以來公佈的十年審計報告顯示，國家部委及相關機構私設「小金庫」情況十分普遍，被審計報告曝光的涉案名單中，不僅包括國資委、建設部等「經濟實權部門」，也包括中國社科院、中國科學院等「清水衙門」。相關部委及機構搜羅「私房錢」，可謂各出奇招，五花八門。

「以撥代支」轉移財政資金

綜觀審計報告中的小金庫案例，不少部門在財務安排方面深諳「小金庫兵法」，或者「瞞天過海」，瞞報各項國有資產收入，或者「偷梁換柱」，虛列支出轉移資金。2009年度中央預算執行和其他財政收支審計報告顯示，中央部門瞞報各項國有資產6.21億元，違規收費及未規定徵繳非稅收入16.26億元，擠佔挪用財政資金和違規發放津貼補貼10.95億元。與此同時，審計署還查出5,170張虛假發票列支金額1.42億元。

一位不具名的審計署審計人員向本報透露，除了採用虛列項目、虛報支出等方式套取財政資金外，有些部委還採取「以撥代支」的方法，將本來該支出的事業費以其他費用形式轉嫁給財政資金，然後將這些撥付到下屬單位的資金中，拿出一部分充實「小金庫」。

設公司 亂收費 建賬外賬

國家行政學院公共教研部教授汪玉凱對本報指出，「小金庫就像部委的『自留地』，成為其補充預算內資金的主要來源。部委預算外收入、國有資本經營收益等未納入預算管理是滋生「小金庫」的原因之一。例如很多部委下設出版社、培訓中心等，其經營收入有時就是一筆糊塗賬。」不少部委名下有生產公司，這些公司往往成為部委「小金庫」的提款機。與此同時，某些部委還採取巧立名目亂收費的方式建立賬外賬。例如，審計署曾經通報，2000年至2004年間，中國紅十字會總會所屬機關服務中心在賑災物資採購中向供貨單位收取「服務費」778.93萬元，且未納入財務賬內統一核算，形成賬外賬。



■ 以假發票入賬是部委「小金庫」資金來源之一，並衍生出專門製造假發票販賣的非法團伙。圖為警方破獲一起製售假發票案。資料圖片

警惕三大斂財手段

- 1 瞞報或截留各種收入。手段主要分三種，第一，將部門對外的一些勞務收入、將各種代辦費、代理費、稅費返還等收多報少，收入不入賬轉為賬外賬資金。第二，回扣、折扣款收入不入賬。第三，公款私存，將利息收入轉入小金庫。
- 2 資金體外循環的隱形賬。如小金庫資金進行生產經營取得的利潤等，較常見的是把單位正常的經營業務轉為賬外經營等。
- 3 虛報冒領做假賬。手段主要有：第一，以假發票入賬，虛報專款支出、基建支出、維修費、車燃費、會議招待費、工會福利費，應付利息支出，核銷假貸款；第二，虛報職工人數和其他工數，套取工資、獎金和勞務費轉為賬外資金；第三，在基建中虛報工程量，虛列支出套取工程款轉移至小金庫。

瑞典前副首相 錯用「公務卡」辭職

借鑒經驗

在國際上，公務卡是公認解決現金支付問題最有效的工具和手段，美國、加拿大、瑞典、新加坡等國政府公務人員都使用公務卡進行公務消費。



現金消費難以監控

韓國政府則規定，單筆金額超過50萬韓圓的公務支出，必須通過銀行卡結算，工商界超過5萬韓圓的招待費也需通過銀行卡結算。韓國政府之所以規定大宗支出必須通過銀行卡來進行，主要是因為現金消費不易被政府與稅務部門所監控，從而為洗錢、偷漏稅以及權錢交易等腐敗行為提供溫床。

公務卡的普及，使政府公職人員的消費活動得以「曝光」，在被譽為「最清廉」國家之一的瑞典，就發生過副首相因公務卡使用不當而辭職的案例。在1995年，時任瑞典副首相的薩林（見圖）年僅38歲，輿論對其政治前途一致看好，認為她不僅將成為社會民主黨未來領袖，而且還會作為瑞典女首相在國際政治舞台上大展拳腳。可在當年10月，瑞典《快報》卻披露，薩林用公務信用卡購買了巧克力等食品。儘管薩林事後辯解說，她當時只是把公家和個人的信用卡用混了而已，並且也及時還款，但在巨大的輿論壓力下，薩林還是被迫辭職。

在美國，有超過半數的小企業強制性地要求使用單位卡，美國聯邦政府所屬的300多個部門和組織，以及40多個州政府，每年使用公務卡進行結算的差額金額超過75億美元，公務採購金額超過200億美元。

香港公務開支極細化

在香港，公務開支則已經細化到「一張公務用紙」和「一張桌椅的維修」的程度。香港特區政府的財政制度對官員的開支向來要求嚴格，在制度、透明、監管、懲罰之下，香港公務員的「三公」消費浪費和公私不分現象基本不會發生。



■ 香港特區政府對官員的開支向來要求嚴格。圖為香港特區政府總部。資料圖片