

# 金融企业财政 检查及案例分析

牛 锐 孙家宽 祖文海 编著

65

黑龙江人民出版社

## 序

随着我国金融企业的发展壮大，国家财政对金融企业管理和监督检查工作的重要性和作用，进一步引起有关方面的重视，财务管理工作也在日益加强。但是对财政检查从理论上、方法上却缺乏探讨和总结。《金融企业财政检查及案例》一书在这方面作了积极的研究和有益的探索。

这本书的作者是三位年轻的同志，他（她）们当中有的从事理论教学工作，有的从事财务实际工作。他（她）们在研究中以马克思主义财政金融经济理论为指导，以国家现行的财政、金融规章制度为标准，结合对典型财务违纪案例的剖析，深入浅出地对金融企业财务检查原理、职能、任务和方法，作了较为全面、系统的介绍和论述，其特点是：以案论理，昭示法纪，构思新颖，内容丰富，融理论性、知识性、政策性和业务性于一体，是一本比较好的专业书。说它好，是因为它为财政、审计和金融部门的理论工作者和实际工作者提供了财政检查基本思路，不仅把财政检查工作从理论上作了概括总结，而且对金融企业财政检查内容、方法和实务作了介绍。

这本书的出版发行对于财政部门加强对金融企业财务管理和监督检查，促进金融企业提高财务管理水平，约束金融企业违章违纪行为都将是非常有益的。我作为这本书的第一名读者，写下这些话，一是表示热诚祝贺；二是向广大读者推荐，希望有更多的人从中受到启发。是为序。

王维钧

1992年10月

# 目 录

• 1 •

|     |                   |      |
|-----|-------------------|------|
| 第三节 | 金融企业财政检查的标准       | (49) |
| 第四章 | 金融企业财政检查的程序       | (52) |
| 第一节 | 金融企业财政检查的准备       | (52) |
| 第二节 | 金融企业财政检查的实施       | (57) |
| 第三节 | 金融企业财政检查的总结       | (61) |
| 第五章 | 金融企业财政检查报告        | (63) |
| 第一节 | 金融企业财政检查报告的种类     | (63) |
| 第二节 | 撰写金融企业财政检查报告的要求   | (65) |
| 第三节 | 撰写金融企业财政检查报告的一般步骤 | (66) |
| 第四节 | 金融企业财政检查报告的内容和体裁  | (68) |
| 第六章 | 金融企业财政检查内容及提要     | (71) |
| 第一节 | 金融企业财政检查内容        | (72) |
| 第二节 | 金融企业财政检查提要        | (76) |
| 第七章 | 金融企业违章违纪案例分析      | (99) |

## 附 录:

|                                                  |       |
|--------------------------------------------------|-------|
| 中华人民共和国会计法.....                                  | (121) |
| 会计人员职权条例.....                                    | (127) |
| 会计人员工作规则.....                                    | (132) |
| 国家计委、中国人民银行、财政部、审计署关于进一步<br>加强自筹基建资金管理的补充规定..... | (147) |
| 财政部关于国营企业的各项收入严格按照规定入帐核算<br>的通知.....             | (150) |
| 国务院关于清理检查“小金库”的通知.....                           | (153) |
| 关于违反财政法规处罚的暂行规定.....                             | (156) |
| 违反财政法规处罚的暂行规定实施细则.....                           | (162) |
| 关于联营及股份制金融公司缴纳所得税有关问题的通<br>知(91)财商字第490号.....    | (172) |
| 银行支付委托代办储蓄手续管理具体办法.....                          | (174) |
| 关于调整专项控制商品品目的通知(1991)控购字第25<br>号.....            | (177) |
| 国家规定的专项控制商品目录(1992年1月1日起实<br>行).....             | (180) |
| 国营金融、保险企业成本管理办法.....                             | (183) |

# 第一章 导论

## 第一节 金融企业财政检查的对象

### 一、从金融企业的财务活动谈起

金融企业是商品和货币经济高度发达的产物，资本主义银行是在货币经营业的基础上发展起来的。自由资本主义时期，银行主要从事简单的信用活动。19世纪末20世纪初，垄断代替了自由竞争以后，银行由“简单中介人”变成了“万能垄断者”，成为“全部资本主义生活的神经中枢”。在社会主义社会，由于仍然存在着商品货币关系，银行作为经营特殊商品——货币资金的特殊企业也依然存在着。在我国党的十一届三中全会以后，随着经济体制改革的不断推进，金融体制也进行了一系列的重大改革，自1984年中国人民银行作为中央银行单独设立以后，我国专业银行便成为经营性企业，其经济组织的性质被明确地确定下来了。我国《银行管理暂行条例》规定：“专业银行都是独立核算的经济实体，按照国家法律、行政法规的规定，独立行使职权，进行业务活动。”于是，我国以专业银行为主体的经营货币信用业务的特殊企业——金融企业，在社会经济生活中，一方面要以信用中介和支付中介者的身份，通过货币信用业务和结算、出

纳业务等为广大客户提供金融服务；另一方面要以经营者的身份，按照社会主义的企业原则，讲求经济核算，获得最佳的经济效益。

金融企业的经营活动，包括业务活动和财务活动。从业务活动来看，目前主要有三大类：一是融资性业务，如组织存款、发放贷款等业务；二是中间业务，如结算、信托、租赁等业务；三是服务性业务，如信息咨询、信用担保、房地产和保险业务等等。

金融企业的业务活动必然引起财务活动。主要表现在资金营运过程中，以价值形式存在的资金运动过程，即存款的此存彼取，不断地存不断地取，贷款的此贷彼收，不断地贷不断地收，形成信贷资金周而复始的循环运动。伴随着信贷资金的运动，会发生取得各项收益并支付各项费用的财务活动。如吸收存款要按规定支付利息，发放贷款要按规定收取利息，办理结算及提供其它金融服务，要收取手续费、保险费等。同时，在经营过程中，还要支付职工工资、奖金、邮电费、水电费等，这些收益和费用构成金融企业的财务收支活动。其中因开展业务而耗费的活劳动和物化劳动，构成金融企业的经营成本。此外，由于金融企业经营活动的持续进行，其固定资产多次使用逐渐磨损，价值不断地通过提取折旧的方式而逐渐得到补偿，这就必然发生计提固定资产折旧、形成和使用更新改造资金的财务活动。最后，在一定的财政年度内，金融企业与其它工商企业一样，作为独立核算的经济实体，其各项收支的差额要反映金融企业的损益，进而必然发生金融企业损益的分配和再分配等财务活动。

可以说，金融企业的财务活动是伴随着价值的运动而产生

生，随着业务活动的开展而发生的。实际上是以资金、价格（特殊商品——货币的价格，即存贷款的利息）、成本和利润等价值形式反映金融企业资金的取得和运用、活劳动和物化劳动的耗费、财务成果的核算及其分配活动。这些财务活动不仅构成金融企业财务管理的内涵，贯穿于整个金融企业经营活动的始终，而且也在国家财经法规、财务制度和管理条例的制约之下，与国家财政有着密切的联系。金融企业的财政检查就是在这种国家财政与金融企业的财政关系基础上产生的。

## 二、金融企业财政检查的含义

在我国，对金融企业财务活动的考核监督是多方面的。既有金融企业内部稽核，又有国家审计，还有财政检查。就其本质属性而言，“稽核”、“审计”与“检查”，没有什么区别。据考证，英文的“Audit”，有时被翻译成“审计”，有时也被翻译成“稽核”。但无论审计还是稽核，都是指通过审查企业会计、统计、财务、业务等有关经营情况所进行的“检查”活动。因此，“稽核”、“审计”、“检查”，无非是同一涵义的考核监督行为而已。只是就国家职能部门的分工来看，存在着不同说法。审计部门考核监督侧重于经营成果，叫做“审计”；金融企业内部考核监督侧重于经营管理，叫做“稽核”；财政部门的考核监督则侧重于收支与核算，叫做“检查”。本书所以称为“金融企业财政检查”，是基于两个原因：首先，本书是从国家财政职能的角度，来探讨对金融企业财务活动的考核监督行为的；其次，本书所研究的考核监督内容，不是金融企业财务活动的全部，而是

金融企业财务活动中具有直接财政关系的部分所进行的检查，如各项基金的形成与使用、成本费用的核算与反映、税金利润的分配与再分配等。它不包括金融企业营运资金的来源与运用等财务现象。因此，为了明确本书研究探讨的角度、内容及范围，并与通常说的财务检查区别开来，姑且叫做财政检查。

按照上述观点来理解金融企业财政检查的涵义，可以概括为：金融企业财政检查，就是指中央财政部门及其派驻机构，以金融企业及其具有直接财政关系的财务现象为内容，以现行财政、金融、会计、成本等经济法规为准绳，以事实为依据，对金融企业的有关财务收支及其结果所进行的考核监督行为。

### 三、金融企业财政检查的对象

从理论上讲，金融企业财政检查对象，就是财政检查的客体。一方面是指金融企业及其附属单位。根据我国目前的金融体系，主要应该包括中央银行即中国人民银行及其所属企业单位，如金店、信用社、证券交易部门等；专业银行有中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行，以及专业银行和中央银行所属的院校及科研单位等。还有一些非银行的金融机构，如中国人民保险公司、信托投资公司、房地产开发公司和信用合作社等，也是财政检查的对象。

另一方面是指金融企业具有直接财政关系的财务活动。金融企业的有关财务活动，都有相应的载体，是通过会计、统计和核算记录以及分析、预测、计划方案、合同、电子计算机和各种业务凭证等记载反映出来的，同时也包括有关人

员的口头反映而无书面资料记载的财务活动，都是客观存在的财政检查对象。还有一些财政检查对象，被金融企业有意或无意地不通过书面资料或其它载体加以反映，造成遗漏或隐匿，则往往是财政检查的重点和难点。具体地说，就是要对有关财务活动方面的财政检查对象作以下几点判断：

1. 真实性。

通过检查判断金融企业记载财务活动的资料，是否如实地、恰当地、正确地说明和反映了有关财务活动的状况。

2. 合规性。

通过检查判断金融企业的有关财务活动是否符合规章制度的要求。

3. 合法性。

通过检查判断金融企业有关财务活动在正常或特定情况下应该不应该发生，是否符合事物发生发展变化的常理，是否符合经济管理和行政管理的原理和规则。

4. 有效性。

通过检查判断金融企业有关财务活动是否具有经济效益、社会效益和企业效益，以及效益水平是高还是低。

## 第二节 金融企业财政检查的特点

研究金融企业财政检查的特点，需要从认识社会主义经济监督的重要性开始。在财政检查的涵义上已经谈到，金融企业财政检查，属于社会经济监督的范畴，是经济监督的重要组成部分，有与社会主义经济监督同样的重要性。它是国家财政部，通过专门的派出机构，代表国家政府履行对整个金

融企业有关财务活动考核监督的职责，是对金融企业的经济活动实行的一种合理合法性的监督行为。金融企业财政检查不同于侧重于经营管理的金融内部稽核，也不能被侧重经营成果的国家审计所代替，因此，有其自身的属性特点：

1. 有较强的政策性。

金融企业财政检查工作是以国家制定的经济方针、政策、财务管理制度和金融方针、政策为准绳来考核金融企业有关财务活动的合法性和合规性。检查的过程就是维护国家法律、法令、条例和政策的过程，是保证国家经济政策和金融政策、规章制度正确贯彻执行的过程。因此，政策是财政检查的首要依据。

2. 有现实的客观性。

金融企业财政检查工作必须坚持客观公正的原则，坚持以事实为依据，以国家经济方针、政策和金融、财务管理法规为准绳，对被检查的金融企业及其有关财务活动作出客观公正的评价。在财政检查过程中，由始至终地坚持实事求是，坚持重调查、重证据、重事实的原则，反对主观臆断，和按分析意见作结论的作风。因此，财政检查工作是客观的、严肃的，是讲求质量和成效的。

3. 有很高的权威性。

国家制约金融企业财务活动的手段不外乎经济的、行政的和法律的三种。正是经济手段、行政手段和法律手段的结合运用，以及国家赋予财政部门的特殊监督地位，从而形成了财政检查的强制动力和很高的权威性。这种权威性的具体表现：一是有权查阅被检查的金融企业的各种帐簿、凭证、报表和文件资料以及参加有关会议；二是有权责成被检查的

金融企业制止和纠正一切不正当的经济活动或财务活动，对违反政策、法规和纪律的单位和当事人，轻者予以经济制裁、行政处分，重者建议追究法律责任；三是有权建议对阻挠、拒绝和破坏财政检查工作的人员停职检查，并追究直接责任人和有关领导的责任者；四是有权责成被检查的金融企业及其有关人员配合检查工作，遇有怀疑或不清楚等问题时，有权要求予以说明；五是财政检查作出的结论、提出的建设性意见，有权要求被检查的金融企业及有关部门和个人必须认真遵照执行；六是有权选择财政检查的时机、方式、方法、内容和范围，而且不受行政机关和金融企业主管部门或个人的左右。

#### 4. 有超然的全局性。

以中央银行为中心，以专业银行为主体，以非银行的金融机构为补充，多种金融企业并存分工协作，具有中国特色，能够适应社会主义市场经济发展需要的社会主义金融体系的建立，有力地发挥了金融企业筹集融通资金，引导社会资金流向，调节社会总需求的积极作用。然而，国家宏观经济决策的贯彻实施要得到保证，只靠金融部门内部的稽核监督是不能够完全实现的。因为金融企业毕竟是相对独立的经济实体，必然受其地位、职责、业务财务活动和部门利益的限制，具有一定的局限性。当其自身的经济活动与政策、法规、制度发生背离或矛盾时，金融部门内部的监督部门很可能从本部门的利益出发，致使监督不力，反馈的政策执行信息也难免带有一定的水份。因此，代表国家政府的财政检查，则会超然物外，比较超脱地对整个金融企业执行方针、政策和法规情况、经济活动情况和财务管理情况进行了解、分

析、研究和判断，并着眼于国民经济和金融全局行使监督权力，发挥考核监督职能，以及综合反映金融企业经济活动和财务活动的状况，为国家新的宏观决策和微观实践提供科学依据。

#### 5. 有明确的独立性。

金融企业财政检查工作，是在财政部直接领导下进行，它只有向国务院负责的义务，而不依附于任何业务部门，也不受被检查的金融企业所制约。在执行财政检查任务时，在实施财政检查的过程中，独立地行使财政监督权。因此，是独立地对被检查的金融企业作出公正的评价，具有明确的独立性。

#### 6. 有突出的行业性。

金融企业财政检查是对金融系统行业性的检查，具有一套完整的、系统的、科学的、行业的检查手段和检查程序、检查制度。财政部门通过其派驻机构，按照金融企业的行业特点，对其进行财政检查，有的放矢，针对性强，从而有效地发挥了国家财政对金融企业及其有关财务活动的考核监督作用。

#### 7. 有预期的建设性。

金融企业财政检查的建设性特点主要表现于对被检查金融企业有关事项的反馈。通过财政检查工作，对符合经济政策和金融政策及财务规章制度的有关财务活动，予以肯定并积极支持和保护；对违背上述政策和规章制度而发生的一切弊端和错误行为，则加以揭露和制止，或建议绳之以政纪、法纪。对贯彻政策、执行制度的某些不完备的方面，提出相应的建设性措施，从而有效地促进被检查的金融企业改善管

理，增强法制观念，提高遵章守纪的自觉性，减少或防止违法违章违纪现象。

### 第三节 金融企业财政检查的性质

金融企业财政检查的本质，要从大量的财政检查活动中表现出来，是直观所能感觉到的，因此是能够认识清楚的。毛泽东同志曾经说过，要认识事物的本质，就要对大量的能够感觉到的表现形式现象进行一番去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里的加工制作过程。对金融企业财政检查的本质的认识也不能例外，也要有这样的一个过程。例如，构成金融企业财政检查活动的检查对象、检查特点、检查职能、检查程序、检查依据和检查方法等，只有充分理解认识了它们，才能逐步触及和认识金融企业财政检查的本质。

同时，论证金融企业财政检查的性质，还要从社会主义财政的特殊地位和职能谈起。大家都知道，我国社会主义财政，作为国家职能部门的一个重要方面，是实现国家政治、经济任务的一个重要工具。它有两个基本职能即分配和监督。前者主要是对国民收入中划归社会的那一部分产品即社会纯收入进行分配；后者主要是对社会产品和国民收入的形成、分配和使用过程实行监督。而且，首先是一种权力的监督，它凭借国家的法制和政治权力发挥其作用，并构成财政工作的主体，在空间上可以超越财政分配工作的范围；在时间上也更具有经常性。金融企业财政检查既属于后者，其实质是对金融企业有关财务活动的一种国家监督，具有全面

性、经常性。因此，就金融企业财政检查的主体与客体的表现形式、现象和国家监督的属性来看，其性质大体上可以概括为以下几点：

第一，财政检查是一种职能的监督。它虽然客观上并不排斥上级对下级的监督，但监督工作的实施和推行，主要地不是依赖于行政关系的上下或隶属，而是基于国家所赋予财政部门的职责和权力。

第二，财政检查是一种货币监督。由于在社会主义条件下，仍然存在着商品货币经济关系，而社会主义财政监督又是凭借货币关系实现的，因此财政检查工作的开展，也必须从掌握货币资金运行机制上着手。显然，这决不是说，它可以摒除对实物运动的考察。对实物形态必须予以重视，不仅是由于货币资金的背后隐藏着一定的物质内容，以及货币资金和实物形态的经常相互转化，更重要的是在某种情况下，货币表现与实物形态存在着发生脱节的可能。例如，金融企业超发奖金时，可以发现金，也可以发实物，以实物超发奖金也是不合规定的。如果在财政检查中单纯着眼于货币资金运动的考核，而忽视实物形态的考核，势必自缚手脚，影响检查监督的实际效果。因此，财政检查既是一种货币的监督，又不能忽视实物的监督。

第三，财政检查是以群众监督为基础的监督。对金融企业财政检查，涉及内容多，政策性强，范围比较广。财政监督作用的发挥必须得到群众支持和帮助，监督的效果也要由群众来巩固，这就在客观上决定了财政检查工作必须紧紧依靠群众的智慧和力量。

第四，财政检查是以法规为依据的监督。在我国，作为

国家一切权力发挥其作用的根本依据，是党和国家的方针政策，而体现国家方针、政策的经济法规、财务制度、核算原则等则是金融企业财政检查的准绳。

第五，财政检查是增加积累，厉行节约的监督。它通过各种途径，采取相应的有效措施和手段，努力促使金融企业加强财务管理，讲求经济核算，更多地为国家提供纯收入，增加社会主义积累；同时，要求金融企业合理使用资金，发挥每个资金的应有效能，厉行节约，减少浪费，并揭露和防范经济犯罪。

#### 第四节 金融企业财政检查 的职能和作用

金融企业财政检查职能和作用问题是金融企业财政检查理论的一个基本问题。在我国社会主义的初级阶段，随着开放搞活，以及社会政治、经济、财政和金融体制改革的深入发展，研究金融企业财政检查的职能和作用问题，有着重要的现实意义。由于财政检查的实质是凭借国家政治权力的一种经济监督，同时又是为实现国家职能服务的，因此，可以说金融企业财政检查的性质和特点决定了金融企业财政检查的职能和作用，应该是服务和监督及其能动表现，即支持和保护、揭露和制裁、建设和防范、激励和促进。

##### 一、金融企业财政检查的职能

金融企业财政检查的职能包括两个方面，即服务职能和

监督职能。

### （一）服务职能。

金融企业财政检查的服务职能主要表现为三个方面：

#### 1. 为发展经济服务。

我国社会主义的国家财政，是国家政府的职能部门，它通过组织收入和安排支出两个环节的分配活动，为发展社会主义经济服务。金融企业财政检查作为国家财政的重要组成部分，也是紧紧地围绕着一定期国民经济发展的需要，通过三个方面实现其服务职能的。一是通过检查金融企业货币资金营运的各项收益、成本费用、税收利润等，促进金融企业实现增收节支，为经济发展提供更多的积累；二是通过帮助金融企业搞好财务管理方面的治理整顿，促进金融企业遵章守法，改善管理，讲求经济核算，提高效益，按照正确的轨道组织存款，发放贷款，办理结算，更有效地发挥其国民经济的杠杆作用；三是通过经济手段、行政手段和法律手段在金融企业财政检查中的综合运用，保证国民经济计划、宏观决策、方针政策的贯彻执行。

#### 2. 为体制改革服务。

党的十三大报告指出“改革是社会主义生产关系和上层建筑的自我完善，是推动一切工作的动力”。这个论断深刻地揭示了改革的本质和地位。正确认识金融企业财政检查与改革的关系，是财政监督理论探讨中的一个新课题。金融企业财政检查为改革服务，则是“在改革中前进的社会”里，财政检查与改革关系问题的一个重要方面。金融企业财政检查为改革服务的职能，主要表现：一是通过财政检查，促进改革预定项目的实现。体制改革包括财政体制改革和金融体