姜颖 主编

经济责任审计

JINGJI ZEREN SHENJI

天津人民出版社
TIANJIN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

经济责任审计

姜 颖 主编

天津人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

经济责任审计 / 姜颖主编. —天津：天津人民出版社，2008.4
ISBN 978-7-201-05925-9

Ⅰ.经… Ⅱ.姜… Ⅲ.经济责任审计 Ⅳ.F239.47

中国版本图书馆CIP数据核字（2008）第031898号

天津人民出版社出版
出版人：刘晓津
（天津市西康路35号 邮政编码：300051）
邮购部电话：（022）23332469
天津市圣视野彩色印刷有限公司印刷
新华书店经销
*
2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷
880 × 1230毫米 32开本 10.125印张 2插页
字数：240千字 印数：1-3，000
定 价：26.00元

顾　问　李家祥　高玉葆　杜　勇
主　编　姜　颖
副主编　周庆西　王　彤　戴世泰
编　者　姜　颖　周庆西　王　彤
　　戴世泰　孙会铮　邹积娜

序

经济责任审计是伴随着我国经济体制和政治体制改革进程产生和发展的，应该说这是我国的一个创举，是与其他审计并驾齐驱的一种特定审计方式。从其产生与发展来看，主要经历了三个阶段：一是厂长(经理)离任审计阶段。1985年4月，黑龙江省齐齐哈尔市率先提出并实施了全民所有制企业厂长(经理)离任经济责任审计，与此同时，各地都作了有益的尝试并取得了初步经验。这一阶段可以说是以厂长(经理)离任经济责任审计为主要内容的现代经济责任审计的初级阶段；二是承包经营经济责任审计阶段。从1987年开始，承包经营责任制在全国大中型企业得到普遍推行，其任期经济责任审计客体仍以企业厂长(经理)为主要对象。八十年代后期到九十年代前，这一阶段是任期经济责任审计的初步发展阶段；三是任期经济责任审计阶段。以1995年至1997年山东省菏泽地区任期经济责任审计工作经验在全国推广为标志，任期经济责任审计从全民所有制企业扩展到机关、事业单位，而且引起各级领导的普遍重视，逐步形成了组织监督、纪律监督、审计监督相结合的干部监督管理新机制。1999年中央两办印发了两个规定，把任期经济责任审计作为一项制度在全国实行，可以说这一阶段是任期经济责任审计得到全面发展阶段。从经济责任审计的发展来看，既是为了适应建立和健全市场经济的需要，又是改革干部监督制度的需要。事实证明，经济责任审计已成为加强干部监督管理的一个重要环节，在促进党风廉政建设

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

等方面发挥了重要作用。

在此背景下，天津师范大学内部审计研究所和天津师范大学审计处通力合作，抓住经济责任审计这一课题，进行了探索和研究。我所了解的天津师范大学审计处，是一个学习研究型处室，他们连续三届荣获全国内部审计先进单位，全处5人均考取国际注册内部审计师(CIA)，尤其在审计规范化研究方面成果颇丰。这次他们在学习理解我国现行法规、政策对经济责任审计要求的基础上，总结了他们自身审计工作实践，归纳、整理、编撰了《经济责任审计》这本书，包括经济责任审计基础、经济责任审计程序、经济责任审计文书、经济责任审计评价和经济责任审计法规等内容，既符合经济责任审计实务要求，又有较强的可操作性，对审计工作者实务操作和后续培训都有很好的参考价值和应用价值。同时，又适合党政领导干部、企业领导人员阅读。这本书的出版，一定能够对经济责任审计工作的开展起到积极的促进作用，也是对审计事业的支持，高兴之余欣然为书作序，希望他们能继续研究探索，更好地推动经济责任审计实现科学化、规范化。

2007年11月

前 言

写《经济责任审计》，我们的心情既安顿又忐忑。说实话，经济责任审计是我国的一个创造，毕竟还是一个全新的领域，没有现成的模式可供遵循，仍然面临着很大的挑战和发展空间，需要我们不断探索和实践。2005年在完成《内部审计实务指要》的那一天，就开始考虑经济责任审计这个课题，而且思考如何从一个全新的角度，使纪检监察、组织人事与审计融合于经济责任审计规则，把经济责任审计引入对领导干部考核管理和加强廉政建设工作之中，相辅相成，相得益彰，以不同的力量延展殊途同归的价值。但又从不敢奢望著书，只是想以一个实践者所能担承的角色，把从事这项工作的感悟写出来，以身体之，用微薄之力推动经济责任审计向规范化方向发展，能够起到抛砖引玉之作用足矣，这也是编写本书的初衷。

我们在编写《经济责任审计》这本书时，还是下了一番功夫的，是对经济责任审计实践的一次总结。对于经济责任审计，我们不敢以为读懂全部，至少知道了审计自身切莫“单打独斗”、“包揽天下”，纪检监察、组织人事与审计紧密合作越来越成为不可回避的问题，这一观点已贯穿全书。本书在介绍基础知识和法规知识同时，重点介绍了实施程序、文书体式和评价内容，涵盖了经济责任审计基础、经济责任审计程序、经济责任审计文书、经济责任审计评价和经济责任审计法规等内容，力求体现实用性、简明性和可操作性之特点。既适用于党政领导干部或企业领导人员，又适用于审计工作者。我们虽然

尽了最大努力，由于我们的学养和经历所限，研究仍较肤浅，有的地方亦恐失之偏颇，还请见谅和指教。

在本书的编写过程中，得到了天津市审计局、天津市内审协会和天津师范大学领导以及上级有关部门的关心和帮助。中国内部审计协会副会长兼秘书长易仁萍在百忙中为本书作序。此外，我们还参考和借鉴了国家审计署、天津市审计局和内审协会以及其他单位的有关资料，曾大量参阅了有关专著、教材和相关刊物，吸取了已有的经验和有关著述成果，限于篇幅不能一一列举。在此，谨向关心和帮助我们的领导和原编著者致以诚挚谢意。

其实，经济责任审计就像大夫，经济责任审计就像是大夫做“体检”工作，有病治病，无病预防；现阶段经济责任审计的侧重点就是解决“经济问题”。实践告诉我们，如果有一天中国解决了“经济问题”，也就迫使我们改行了，不正是我们所追求的“审计是为了不审计”这一最高境界吗？我们一定朝着这个方向努力。

编　者

2007 年 11 月

目 录
CONTENTS

第一章 经济责任审计基础 …… 1
第一节 经济责任审计概述 …… 1
第二节 经济责任审计主客体与职能作用 …… 11
第三节 经济责任审计的种类与内容 …… 23
第四节 经济责任审计的意义 …… 30
第五节 经济责任审计工作的原则要求 …… 40
第六节 经济责任审计的管理 …… 51
第七节 经济责任审计的技术与方法 …… 61
第八节 经济责任审计结果的落实 …… 68

第二章 经济责任审计程序 …… 77
第一节 经济责任审计准备阶段 …… 77
第二节 经济责任审计实施阶段 …… 83
第三节 经济责任审计报告阶段 …… 91
第四节 经济责任审计终结阶段 …… 99
第五节 经济责任审计案卷处理 …… 109
第六节 经济责任审计质量控制 …… 116

第三章 经济责任审计文书 …… 133
第一节 经济责任审计文书的种类 …… 133

第二节 经济责任审计文书表格 …… 136
第三节 经济责任审计文书格式与要素规则 …… 138
第四节 经济责任审计文书用纸与文书处理程序 …… 141

第四章 经济责任审计评价 …… 180
第一节 经济责任审计评价概述 …… 180
第二节 经济责任审计评价的内容 …… 188
第三节 经济责任审计评价指标 …… 199
第四节 经济责任审计评价的实施 …… 216

第五章 经济责任审计法规 …… 236
第一节 经济责任审计法律法规 …… 236
第二节 经济责任审计相关规定 …… 262
第三节 经济责任审计处理处罚的规定 …… 290

第一章　经济责任审计基础

西方没有的，我们可以做。经济责任审计具有中国特色，是在我国社会主义经济体制改革的进程中发展起来的，在加强干部监督管理和促进廉政建设方面起到了不可替代作用。但是，开展这项工作只不过20年的历史，很多人对其基本理论了解甚少，对其基本概念的理解还不太一致。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《县级以下领导干部任期经济责任审计暂行规定》及《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》，虽然对经济责任审计概念进行了较明确的界定，但对涉及的具体内容未做进一步明确，特别是在实践中对概念的理解和把握依然存在较大差异。在此背景下，我们曾参阅了相关资料并结合审计工作实践，以词目方式对经济责任审计基本理论和基本概念及有关知识进行了收集、整理和编写，便于党政领导干部或企业领导人员及审计人员查阅、学习和理解。

第一节　经济责任审计概述

经济责任审计作为一项制度在全国推开，在促进对权力的制约、促进依法行政、促进对干部的监督管理、促进党风廉政建设等方面发

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

挥了重要的作用，成为我国一项特色鲜明的政治制度和经济制度。这项制度在探索中发展，在实践中完善，同时在理论研究中不断升华，积淀出许多有价值的研究成果。本节主要对经济责任审计的基本概念、特点及其产生发展等基本问题加以阐述，以廓清对经济责任审计的认识和理解。

1.责　任

责任一般指分内应做的事以及未做好分内之事而应承担的过失。“经济责任审计”中的“责任”应当是党政领导干部或企业领导人员担任特定的职务承担或履行的职责或义务，以及由此产生并承担的过失。

2.经济责任

经济责任是指党政领导干部或企业领导人员基于其特定职务而应履行、承担的与经济相关的职责、义务，以及在行权过程中产生并应承担的过失。该责任有如下特征：

(1)该责任是一种职责或义务。责任的真正含义应当是党政领导干部或企业领导人员在特定的社会生活中所负有的特定的职责或义务，而不是党政领导干部或企业领导人员的行为应当承担的特定后果。

(2)该责任是与职务相关的职责或义务。在社会生活中，党政领导干部或企业领导人员应当承担或履行的职责或义务有多种，而经济责任审计中的经济责任是基于党政领导干部或企业领导人员担任特定的职务而应当承担或履行的法定或约定的职责或义务，与职务无关的其他职责或义务不在该责任的范畴之中。

(3)该责任是与经济相关的职责或义务。基于党政领导干部或企业领导人员特定的职务而产生的职责或义务同样很多，包括与经济相关的职责或义务和与经济无关的职责或义务，诸如政治上的职

责或义务等，经济责任审计中经济责任所包含的是党政领导干部或企业领导人员与经济相关的职责或义务。

(4)该责任是党政领导干部或企业领导人员应当承担或履行的职责或义务。对于一个单位由于法定或约定的职务分工，每个人应当承担或履行的职责或义务都不同，而经济责任审计是针对特定的被审计人进行的，被审计人的经济责任应当是其应当承担或履行的法定或约定职责或义务。经济责任审计只评价被审计人的责任，而对其他人的责任一般不作具体评价。

(5)该责任同时也是党政领导干部或企业领导人员应予承担的行权过失。党政领导干部或企业领导人员应当对未能尽职尽责、履行应当承担的职责或义务，或不作为而产生的过失负责。

3.经济责任审计

经济责任审计是审计机关、内部审计对党政领导干部或国有及国有控股企业领导人员及其所在地区、部门、单位财政、财务收支以及相关经济活动的审计，来监督、评价和鉴证党政领导干部或企业领导人员经济责任履行情况的行为。在安排实施过程中，如遇任务过重或过于集中审计力量不足时，可以委托社会审计实施经济责任审计，必要时可聘请有关专家协助。审计机关要加强社会审计的指导和监督，合理利用内部审计工作成果；内部审计要正确评价外部审计工作质量，合理利用外部审计工作成果，做好与外部审计的协调工作；社会审计也可以借用同业审计成果。各单位开展经济责任审计主要依据中央办公厅、国务院办公厅1999年制定的《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》和《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》(以下简称为两办《暂行规定》)进行。

4.经济责任审计的特点

(1)经济责任审计是审计与干部监督管理的结合。经济责任审计既是审计部门的职能,又是干部监督管理的重要环节和组成部分。经济责任审计的结果是干部监督管理部门选拔、任用、奖惩干部的重要参考依据,在干部监督管理工作中发挥着重要作用;而其他审计工作作为审计部门的职能,通常与干部监督管理工作没有直接的关联,这是经济责任审计有别于其他审计工作的重要特征之一。

(2)经济责任审计的基础是财政财务收支审计。经济责任审计与财政财务收支审计密切相关,既有联系,又有区别。经济责任审计无论从审计对象、审计目标、审计重点、审计评价的方法等方面都与财政财务收支审计有着显著的不同。但财政财务收支审计是经济责任审计的基础,经济责任审计要在财政财务收支审计的基础上,应突出以下重点:①查清党政领导干部任职期间财政财务收支工作目标完成情况,以及遵守国家财经法规情况等,分清党政领导干部对本部门、本单位财政财务收支中有无侵占国家资产,违反领导干部廉政规定和其他违法违纪问题。②查清企业领导干部人员在任职期间与企业资产、负债、损益目标责任制有关的各项经济指标的完成情况,以及遵守国家财经法规情况,分清企业领导人员对本企业资产、负债、损益不真实、投资效益差,以及违反国家财经法规等问题应当负有的责任;查清企业领导人员个人有无侵占国家资产,违反有关廉政规定和其他违法违纪问题。

(3)经济责任审计由审计部门与纪检、组织、监察、人事等部门共同组织实施。经济责任审计首先要由干部管理部门提出对某领导干部进行审计的要求,经党委、人民政府或基层单位党委同意后,再由干部管理部门(一般为组织部门)以书面的形式委托审计机关或内审机构进行。审计机关或内审机构接受干部监督管理部门的委托后负责具体实施。在具体审计过程中,干部监督管理部门有义务协助和

支持审计部门完成审计工作，审计部门应将经济责任审计结果抄报有关部门，作为监督管理被审计领导干部的依据之一。同时需要追究被审计领导干部责任的，由有关部门作出相应的处理。可见，经济责任审计不单纯是审计部门的工作，而是审计部门与纪检、组织、监察、人事等部门共同承担的工作。

(4)审计评价和责任追究侧重于领导干部本人。党政领导干部或企业领导人员经济责任审计，应当侧重于对领导干部经济责任履行情况的监督和评价，而不是领导干部所在单位。

5.经济责任审计与财政财务收支审计的关系

按照两办《暂行规定》及《实施细则》的规定，对领导干部实施经济责任审计，主要是通过审查领导干部所在单位的财政财务收支的真实、合法、效益来监督、评价和鉴证领导干部经济责任的履行情况。经济责任审计无论从审计内容、审计范围还是从审计方法上，较之财政财务收支审计都有较大的深化、提升和拓展。经济责任审计与预算执行审计、专项资金审计、企业资产负责损益审计相结合，在财政财务收支审计的基础上，查清领导干部的经济责任及其个人廉洁自律等情况。这是各地在审计实践中，针对经济责任审计任务集中与审计力量不足的矛盾，同时为了避免重复审计，提高工作效率，探索和总结的一个行之有效的方法。因此，经济责任审计要与财政财务收支审计有机结合。

(1)在计划安排上要通盘考虑，把经济责任审计计划与财政收支审计计划结合起来，以避免重复审计。

(2)在制定财政财务收支审计方案时要充分考虑经济责任审计的要求，把涉及经济责任审计方面的内容注意收集存档，以备经济责任审计时查阅运用；实施经济责任审计也要运用以前年度的财政财务收支审计成果；经济责任审计还可以与财政财务收支审计一次进点，同时进行，审计结束后分别写出两个审计报告；在经济责任审计

过程中要以财政财务收支审计为基础，对党政领导干部的经济责任审计是对其所在部门、单位财政收支、财务收支的真实、合法、效益情况的审计，分清领导干部本人应承担的主管责任和直接责任，对企业领导人员的经济责任审计是通过对其所在企业的资产、负债、损益的真实性、合法性和效益性的审计，分清领导人员对相关经济活动应负有的主管责任和直接责任。在此基础上关注党政领导干部和企业领导人员的决策行为和效果以及遵守有关廉政规定的情况。

(3)财政财务收支审计是《审计法》赋予审计部门的职责，也是审计部门长期开展的一项审计工作。把财政财务收支审计成果转化为经济责任审计成果是节约审计资源、提高审计效率的重要方面。在财政财务收支审计时要考虑到经济责任审计的要求，为经济责任审计积累资料，作好准备。

6.经济责任审计与其他审计的区别

(1)审计对象不同。经济责任审计把被审对象直接限定为离任的领导干部及其相应的经济责任，并以任职期限来划分应审与非审内容。而一般审计以被审单位的财政财务收支及有关的经济活动作为审计对象，以会计计算期来划分应审与非审内容。

(2)审计目的不同。经济责任审计以认定领导干部任职期内应负的经济责任为其直接目的，以便于为组织人事部门、纪检监察部门及主管部门考察、评价与使用干部提供参考依据。而其他审计一般以查明财政财务收支及相关经济活动的真实性、合法性与效益性为直接目的，为被审计单位提供改善管理、提高效益等方面的建议和意见。

(3)审计委托方式不同。经济责任审计要根据人民政府指令和干部管理任免机关的委托交办才能进行。如果是内部审计则由单位领导或监察、组织人事部门委托。而其他审计，审计机关或内审机构可根据审计计划及有关规定自行安排进行。

(4)审计侧重点不同。财政财务收支审计的侧重点在各项收支的合法性、真实性及相关经济活动的有效性上，只是把对内部控制制度的评价作为一种审计手段，以进行实质性测试。而经济责任审计，旨在通过财政财务收支及其有效性审计，以证实领导干部任职内的业绩状况、遵纪守法状况、管理职责履行情况，以便于分清领导干部应负的主管责任和直接责任。因此，对内部控制制度进行健全性和有效测试不是一种手段，而是一种目的，直接为评价领导干部管理能力和管理水平服务，直接为界定领导干部应负的经济责任服务。

(5)审计时间跨度不同。任期经济责任审计，以被审计领导干部整个任职期间为审计期，一般为三至五年，时间跨度大。根据各单位实际情况，审计期也可定为以近两年为主，必要时可延伸到其他年度。而其他审计，一般以一个会计年度为审计期，时间跨度小。

(6)审计结果处理不同。经济责任审计，审计机关审定审计报告后，不仅要作出审计决定或提出处理、处罚意见，同时还要向本级人民政府提交领导干部经济责任审计结果报告。而其他审计，审计机关审定审计报告后，需作出审计决定或审计意见书，无须专门撰写审计结果报告。内部审计出具的审计结果报告，只须提交组织或委托部门，而其他审计与审计机关大致一样。经济责任审计的结果，不仅被被审计的领导干部所关注，还被纪检监察、组织人事、人民政府所关注。而其他的审计结果，一般只被被审计单位所关注。

7.经济责任审计的发展

经济责任审计是适应我国政治、经济的发展和要求而产生的，具有鲜明的特色。经济责任审计从最初的厂长（经理）离任审计开始发展到现在对党政领导干部和企业领导人员进行经济责任审计，经历了二十年的发展过程。1986年底，审计署根据中共中央、国务院颁发的《全民所有制工业企业厂长工作条例》，制定下发了

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com