



XIANDAIJINGJIZERENSHENJILILUNYUSHIWU

●赵国新 主编

现代经济责任审计 理论与实务



F239.47

9

XIANDAIJINGJIZERENSHENJILILUNYUSHIWU



●赵国新 主编 ●吴晓春 解鹏里 副主编

现代经济责任审计 理论与实务

图书在版编目(CIP)数据

现代经济责任审计理论与实务 / 赵国新主编.

—北京:中国时代经济出版社,2009.11

ISBN 978-7-80221-550-4

I. 现… II. 赵… III. 经济责任制 - 审计 - 研究 IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 198193 号

书 名: 现代经济责任审计理论与实务

出 版 人: 宋灵恩

作 者: 赵国新

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码: 100044

发行热线: (010)68320825 68320484

传 真: (010)68320634

邮购热线: (010)88361317

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市鑫海达印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 406 千字

印 张: 20.5

版 次: 2009 年 11 月第 1 版

印 次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80221-550-4

定 价: 40.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

本书编委会

主 编：赵国新

副 主 编：吴晓春 解鹏里

编撰人员：季 庆 胡友良 鲁恒超

张少民 张建华 经黎静

序 言

《现代经济责任审计理论与实务》是河南省经济责任审计工作认真贯彻落实党的十七大精神和《中华人民共和国审计法》的重要载体，是“监督体现服务，制约体现促进”这一河南审计理念的重要体现，也是河南省审计工作者为纪念中办、国办关于经济责任审计两个暂行规定颁布 10 周年向新中国成立六十周年敬献的一份厚礼。

我国的经济责任审计工作是从 20 世纪 80 年代中期为服务经济体制改革开始的，随着经济社会的不断发展，到目前，经历了国有企业领导人员离任审计、承包经营责任审计、领导干部任期经济责任审计三个阶段的发展和演变。起始阶段主要是对国有企业领导人员进行经济责任离任审计，1999 年中办、国办颁发了关于《县级以上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》，对国有及国有控股企业领导人员和党政主要领导干部任职期间履行经济责任情况进行审计作为一项制度确定下来。2000 年中央五部委提出对县级以上党政领导干部进行任期经济责任审计试点；2004 年中央五部委又联合下发通知，明确要求把党政领导干部经济责任审计的范围扩大到地厅级。2005 年国家审计署对省部级领导干部的经济责任审计进行试点。2006 年新修订的《审计法》正式将经济责任审计工作纳入法律规范确定下来，规定“审计机关按照国家有关规定，对国家机关和依法属于审计机关审计监督对象的其他单位的主要负责人，在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经济活动应负经济责任的履行情况，进行审计。”为经济责任审计的全面开展提供了法律依据。河南省经济责任审计工作从起步、试点，到全面展开，不断深入，逐步规范，走过了“试点探索、总结推广、规范提高”等重要阶段。目前，全省经济责任审计对象覆盖面不断拓展，已由初期的国有企事业单位、乡（科）级、县（市、区）直部门、县（市、区）政府主要领导干部经济责任审计拓展到县（市、区）委书记、省直部门厅局长、省辖市市长、公检法“三长”、党群机关主要领导干部经济责任审计。经济责任审计的内涵不断深化，从原来的单纯财政财务收支审计，拓展为以财政财务收支审计为基础，重点关注领导干部履行经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权以及廉洁自律的情况。与此同时，经济责任审计工作的领导体制、工作机制

和规章制度逐步健全、工作程序不断规范、审计成效逐步显现、社会效果日益突出,整体工作步入制度化、规范化的发展轨道。在完善干部监督管理机制、预防和惩治腐败行为、加强党的执政能力建设等方面发挥了重要作用,成为强化权力制约和监督、促进领导干部树立正确政绩观和建立责任政府、法治政府的有效手段。

《现代经济责任审计理论与实务》一书,系统地介绍了经济责任审计的理论与实务,选题和创意较高,结构完整,内容翔实,文字精练。作为专业性的审计读物,其理论性较强,容易给读者带来枯燥的感觉,而本书的创新选材则使人耳目一新。该书理论部分阐述了经济责任审计的概念、审计程序与方法、审计内容、审计评价和质量控制五个方面的内容,回答了经济责任审计是什么、如何有效组织经济责任审计、经济责任审计需要关注的重点以及如何发挥作用、如何控制审计质量等问题。实务部分选取了10个审计案例,并配以点评,使读者能够更好地理解经济责任审计的理论。这种体例,使得该书既有理论知识又有实务介绍,既可引发理性思考又有具体的业务指导,给人们以多方面的启迪和帮助。

《现代经济责任审计理论与实务》一书编委会全体成员顺应形势发展需要,结合河南省经济责任审计工作实践,对经济责任审计的基础理论进行了深入细致的研究,对厅(局)长、省辖市市长、县(市、区)长、乡(镇)长、公安局长、法院院长、检察院检察长、高校校长、国有企业领导人员和村干部经济责任审计案例作了整理汇总。应该说,该书是河南省经济责任审计工作者多年经验的积累和理性思考的结晶。书中一些内容也许还不够成熟,一些观点也许还不够准确,真诚的希望审计理论界和实务界给予评价和指导,以期不断提升河南省经济责任审计工作水平。

史子安

2009年9月

探索·规范·发展

——河南省经济责任审计 10 年回眸

光阴荏苒，转瞬 10 年。从 1999 年至今，经济责任审计不断开拓跋涉，经历了设置机构、建章立制、规范程序、发展创新的不平凡历程。各级职能部门在党委、政府的正确领导、高度重视和大力支持下，坚持以科学发展观为统领，积极实践，大胆探索，扎实有效地开展了党政领导干部和国有及国有控股企业领导人员任期经济责任审计工作。不断深化审计内容，推进制度化、规范化建设，努力提升审计成果运用水平，推进问责和责任追究机制的建立，使经济责任审计工作进入了全面推进、稳步发展、制度覆盖的新阶段。

●按照领导干部管理权限，有计划、有步骤地开展经济责任审计，覆盖面不断扩大，形成任中、离任审计监督的工作格局，审计成效进一步凸显。

从 1999 年开始，河南省各级认真贯彻中央和省委、省政府经济责任审计工作有关规定，坚持“积极稳妥、量力而行、提高质量、防范风险”的工作方针，积极围绕党委、政府经济工作中心和反腐败抓源头工作重点，强化领导干部权力制约和监督，开拓进取，有所作为，逐步形成了经济责任审计监督新格局。目前，县级以上党政领导干部经济责任审计全面开展，县处级党政领导干部经济责任审计规范推进，省辖市长任期经济责任审计有序进行，省直厅级领导干部经济责任审计成效明显，国有和国有控股企业领导人员经济责任审计不断深化，部门（单位）内部管理的领导干部经济责任审计积极进行，公检法三长经济责任审计范围拓宽，村干部经济责任审计探索前行。据统计，1999 年 1 月至 2009 年 6 月，全省各级先后对 15251 名党政领导干部和国有及国有控股企业领导人员进行了任期经济责任审计，其中：党政领导干部 14513 名，国有及国有控股企业领导人员 738 名。经济责任审计查出违规资金 218.56 亿元，管理不规范资金 355.95 亿元，损失浪费资金 10.26 亿元。有关部门参照审计结果，给予有关人员党纪处分 56 人，移送纪检监察和司法机关 167 人。实践证明，对领导干部实施经济责任审计监督日益显示出蓬勃生机和旺盛的活力，在推进依法治国方略，加强

干部管理监督，严肃财经法纪，维护经济秩序，促进经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和党的建设等方面发挥了重要作用。

推进了经济社会全面、协调发展。通过对重点部门、关键岗位的主要领导干部履行经济责任的审计监督，从中获取了大量客观准确的经济信息，掌握经济运行的真实情况，发现存在的问题和不足，较好地服务于党委、政府的宏观调控，通过采取各种形式的责任约束，规范领导干部的权力行为，最终达到依法行政、权为民所用、利为民所谋的目的，促进了经济社会全面、协调、可持续发展。

促进了领导干部责任意识的增强。通过对领导干部“四权一规定”（经济决策权、经济管理权、经济政策执行和监督权、遵守廉政规定）情况的监督和制约，一方面，揭示了经济运行和管理中存在的问题，以及应承担的责任；另一方面，帮助被审计领导干部和所属单位分析原因，从管理方面查找漏洞，完善内控制度，促进规范管理，有效防范了风险。进一步增强了领导干部遵纪守法、廉洁自律、认真履行职责的意识。

推进了问责和责任追究机制的建立。在审计评价和责任界定时，坚持权责对等的原则，明确划分和界定集体责任与个人责任，直接责任和领导责任，强化领导干部行政行为为责任，明晰权责，形成制度问责的态势，促使领导干部有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿，违反规定难辞其咎。

为有关部门加强干部管理提供了重要参考依据。经济责任审计以其独立的地位、专业的技能、多方位的视觉，对领导干部在重大经济决策、国有资产管理、经济政策执行、财务制度建设以及遵守廉政规定等多方面，了解德、能、勤、绩、廉，作出客观公正的分析评价，从而为组织人事等部门考核、奖惩、选用干部提供了重要参考依据。

从经济角度考察了领导干部遵纪守法和廉洁从政情况。经济责任审计从制度上加强了防范，促使领导干部提高自我约束能力，正确运用手中的权力，依法、合理、有效地分配和管理使用国家资金，防止把权力变成谋取私利的工具，有效地减少了领导干部职务犯罪造成的损失。同时，查处了一些重大违法违规问题和经济犯罪案件，严肃了党纪国法和财经纪律，堵塞了管理漏洞，进一步健全制度，强化监督，更好地从机制上、源头上预防和治理了腐败。

- 各级党委、政府高度重视，相关职能部门坚持以实践为导向，建立和完善经济责任审计规章制度，有效利用审计结果，促进了经济责任审计工作稳步推进、不断深化和持续发展。

党委、政府高度重视经济责任审计工作。1999年，中共中央办公厅、国务院办公厅关于经济责任审计工作的两个暂行规定下发后，河南省委、省政府把经济责任审计作为干部管理监督的一项重要制度，作为加强党的执政能力建设的重

要保证，作为促进领导干部党风廉政建设的重要举措，认真落实文件要求，采取了一系列有效措施，不断推进经济责任审计工作深入开展。2001年，省委专门成立了经济责任审计工作领导小组，建立了由省纪委、省委组织部、省监察厅、审计厅、人事厅、国资委为成员单位的联席会议制度，加强组织领导，定期召开领导小组会议，全面安排部署审计工作，规范委托程序，明确审计任务，提出具体要求，为经济责任审计工作提供了有力的组织保障。2004年，省政府六次全会要求，从2004年下半年开始至2006年底三年内，分期分批对省政府工作部门主要领导干部进行经济责任审计，以此为起点，推进了厅局级领导干部经济责任审计制度化。2007年，对省辖的南阳市、安阳市两市长进行了任期经济责任审计的试点工作。2008年2月，省经济责任审计工作领导小组会议决定用五年时间，对新一届省政府组成部门、省辖市市长任期内全部审计；对省政府直属机构、省直部门管理机构主要领导干部实行抽审；对省管高校和国有及国有控股企业主要领导人员坚持逢离必审；对省直事业单位按照有关规定在法人更换时进行经济责任审计；对省辖市公安局局长、检察院检察长和法院院长，由省委组织部、省监察厅根据干部调整情况委托审计。至此，河南省市厅级领导干部的经济责任审计实现了制度覆盖，全面推进。几年间，省委办公厅、省政府办公厅先后颁发实施了《河南省县级以上党政领导干部和国有及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行办法》、《关于进一步加强经济责任审计工作的意见》、《关于进一步加强经济责任审计工作的通知》、《领导干部经济责任审计结果运用办法》等全省经济责任审计工作指导性、规范性文件8个，有效地敦促了各级党委、政府及有关部门对经济责任审计工作的高度重视，促进了河南省经济责任审计工作积极稳妥、扎实有效的开展。与此同时，着力抓好工作部署，于2001年4月、2003年9月、2005年10月和2008年4月先后4次组织召开了全省经济责任审计工作会议，传达贯彻落实中央、国务院领导同志重要指示和全国经济责任审计工作会议精神，省委、省政府和省经济责任审计工作领导小组领导同志作重要讲话，要求各级党委、政府进一步强化对领导干部的权力制约和监督，认真抓好经济责任审计工作，不断提升审计监督水平。特别是2008年对省辖市市长经济责任审计，省委书记徐光春，省长郭庚茂，常务副省长、省经济责任审计工作领导小组组长李克，省委常委、省委组织部长叶冬松，省委常委、省纪委书记叶青纯等领导同志专门进行了批示，要求各级领导进一步提高对经济责任审计工作重要性的认识，增强工作责任感、使命感和紧迫感，加大工作力度，切实发挥经济责任审计监督在促进河南省经济新跨越等方面的监督保障作用。

地方各级党委、政府始终把经济责任审计工作列入重要议事日程，抓好落实。在普遍建立联席会议制度的基础上，又成立了由党委、政府主要领导同志任组长的领导小组，进一步加强组织领导。不断总结经验，有针对性地解决存在的问题，把握正确导向，营造良好的发展环境。截止目前，全省18个省辖市和160

个县（市、区）中的130个先后成立了经济责任审计专职机构，编制人数1213人，实有人数1230人。领导重视、机构健全、人员配备到位，各级政府把审计专项经费列入财政预算，为促进经济责任工作发展奠定了基础，提供了强有力的保障。

制度化、规范化建设迈上新台阶。各级在认真执行中央两办暂行规定和相关法律法规的基础上，结合工作实际，注重建章立制，坚持边审计，边建设，边规范，边完善，使经济责任审计逐步走上了制度化、规范化的轨道。先后出台了与中央两个暂行规定相配套的地方性规章制度《河南省县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行办法》和《河南省国有及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行办法》等。制定了指导性办法和相关制度《河南省党政领导干部和国有及国有控股企业领导人员任期经济责任审计操作规程》、《河南省审计厅经济责任审计项目质量考核办法》等。以省纪委、省委组织部、省监察厅、人事厅、审计厅、国资委六部门的名义，联合制定下发了《河南省经济责任审计工作领导小组联席会议制度》等。10年来，省级各职能部门共指导全省各级出台经济责任审计操作规程、审计质量控制、审计结果利用办法以及其他审计规范性文件869件。这些规章制度有效地规范了经济责任审计行为，保证了这项工作有法可依、有章可循、规范运作。一些市县根据经济责任审计对象不同特点，有针对性的制定了操作规程、经济责任审计结果运用办法、审计结果通报和公示制度、评价办法、审计文书规范；普遍实行了审计回避、责任追究、双向承诺、三级复核、廉政回访等制度，有效保证了经济责任审计工作的健康有序发展。

相关部门协调配合机制日趋完善。职能部门密切协作是经济责任审计工作的重要保证。省经济责任审计工作领导小组认真执行联席会议制度，各成员单位分工协作，相互配合，较好地发挥了整体效能，形成了纪检监察、组织人事、国资管理、审计监督优势互补、齐抓共管的局面。

坚持“五会”工作机制。坚持每年召开领导小组会议，加强组织领导，统一安排审计任务；坚持联席会议制度，每年组织召开联席会议，研究工作中遇到的新情况、新问题；坚持省委组织部与审计厅联系会议制度，定期通报工作，沟通省管主要领导干部经济责任审计实施情况、审计结果和各省辖市开展县（市、区）长经济责任审计结果情况；坚持审前动员会制度，省审计厅组织审计人员学习政策法规，确保经济责任审计任务的顺利实施；坚持联合召开进点会制度，省委组织部、省监察厅、省国资委、省审计厅等部门领导共同参加市厅级领导干部经济责任审计进点会，听取被审计领导干部履行经济责任情况的报告。省委组织部、省监察厅或国资委领导作重要讲话，省审计厅领导就审计的目的、程序和范围等内容提出明确要求。

采取质量检查等措施提升经济责任审计工作水平。省纪检监察、组织人事、审计等部门组成联合检查组，先后于2001年8月、2003年底、2007年10月、

2008年6月,对全省经济责任审计工作开展情况和审计质量进行了检查,并对检查情况进行了通报。切实有效的工作机制和措施,为促进经济责任审计的深入开展和规范化、制度化建设,不断提升经济责任审计工作水平,起到了制度保障作用。

积极发挥领导小组办公室的职能作用。省经济责任审计工作领导小组办公室针对不同阶段的状况及发展中出现的困难和问题,及时提出进一步加强经济责任审计工作的意见。同时,向各地各部门发出通知,要求各级结合实际制定具体的贯彻意见和措施。省审计厅每年至少两次筹备召开全省经济责任审计工作座谈会,贯彻落实中央五部委经济责任审计工作方针,落实省委、省政府有关要求,总结工作,交流经验,明确新阶段经济责任审计工作目标、重点和内容,有力地推动了经济责任审计工作的深入发展。

各市县经济责任审计工作领导小组和联席会议加大工作指导力度。漯河市经济责任审计工作联席会议成员单位由过去的听汇报、看文件等静态管理,变为全程参与,部门互动的动态监督、管理和指导,坚持“五个共同”:即共同研究审计计划、共同组织审计进点会、共同研究审计查出的突出问题、共同反馈审计结果,共同督查审计查出问题整改落实。许昌市形成了“领导小组研究确定项目计划,组织部门提出委托,审计机关组织实施,纪检监察、组织人事部门转化利用审计结果”的经济责任审计工作运行机制。该市纪委把经济责任审计纳入反腐败、抓源头总体部署。新乡市扩大经济责任审计联席会议成员单位,将检察、公安、财政和税务等部门纳入工作配合范围,进一步增强了工作合力。

审计结果运用水平得到进一步提升。审计是手段,结果运用是关键,是经济责任审计效果的直接体现,也是推行经济责任审计制度、加强权力监督和制约的最终目的。10年来,各级在建立和完善经济责任审计结果运用机制方面进行了积极探索。省纪委、省委组织部、省监察厅、人事厅、审计厅和省国资委于2006年7月联合制定下发了《领导干部经济责任审计结果运用办法》,明确规范了党政机关、国家事业单位和国有及国有控股企业领导干部经济责任审计结果的运用,建立完善了部门协调配合机制和具体衔接措施,使经济责任审计结果运用有章可循、依规推进。该办法被中央五部委联席会议办公室全文转发。按照《办法》的要求,省纪检监察机关把经济责任审计作为“管干部、正党风、促发展”的重要措施,纳入构建惩治和预防腐败体系,审计结果记入干部廉政档案,加大审计移送案件线索的查处力度,为审计监督和纪检监督搭建了合力作用的平台。省委组织部把经济责任审计成果落实到干部管理使用的过程中,作为选拔、任免、使用干部的重要依据。各级职能部门加强综合分析,研究制定了治本措施,相继建立了经济责任追究、审计结果整改督办等制度,加强督促检查,纠正审计发现的突出问题。许多地方把经济责任审计作为党委、人大和政府任免干部的必经程序,实行党政领导或纪检、组织部门负责人与被审计领导干部谈话制度,指

出问题，督促整改，并将经济责任审计结果分别记入干部考核和廉政档案，作为考察评价干部的依据。有的地方实行了审计结果公告，逐步公开透明，加强社会监督。

在审计结果运用中，各地还探索总结出了一些好经验、好做法。许昌市每年年底以“经济责任审计情况通报”的形式，在向市直有关部门和单位公布经济责任审计结果的同时，通过政府网站公告于众，取得良好的审计效果和较大的社会反响。辉县市建立了“人大评议，审计先行”机制，即领导干部被评议或任免，必须向人大提供经济责任审计结果报告，否则不予审议。一些地方注重审计监督与干部管理监督相结合，加强与组织部门的协调和沟通，提交审计结果报告之后，积极配合组织部门依据审计评价准则，对领导干部履行经济责任情况作出综合评定，有效地发挥了审计结果在干部管理监督中的作用。各级转化利用审计成果，注重从体制、制度层面发现问题并提出审计意见和建议，在加强干部监督管理和党风廉政建设等方面发挥作用，为党委、政府宏观决策服务，取得了制约权力、监督干部，惩治腐败、警示后人的效果。

- 进行审计理念、审计方法、审计管理、审计效益等理论和实务创新，探索河南特色的审计工作模式和经验做法，为经济责任审计深入发展奠定基础。

省审计厅党组大力倡导“监督体现服务，制约体现促进”的审计理念。这一理念准确地表述了审计监督与服务的关系，部门与全局的关系，微观与宏观的关系，制约与发展的关系，不仅确立了经济责任审计指导思想、工作目标，也为经济责任审计实现新的跨越选择了突破口，是推动审计工作科学发展的重要载体和实现途径。以此为指导，经济责任审计建立起“五审五看”的体系架构：审计揭示当地经济社会发展中的矛盾和问题，看体制、制度层面是否存在重大缺陷；审计分析当地收支结构、三产比例、政府负债、投资方向等经济数据，看地方落实科学发展观和执行国家宏观政策的情况；审计经济责任目标和承诺事项的完成情况，看政府的执行力和公信力；审计重大投资和办实事项目的效果，看政府依法行政、执政为民的理念；审计内控制度和财经法规建立执行情况，看主要领导干部贯彻执行上级方针政策情况和科学管理情况。“五审五看”的体系架构，较好地解决了经济责任审计“审什么”，“为什么”等问题。

针对经济责任审计政策性强、范围广、内容多、标准高、要求严，没有现成经验可以借鉴等情况，全省各级在实践中不断探索创新审计方式方法。10年来，省本级已由最初的离任审计为主转为任中审计为主，省委组织部委托的市厅级领导干部任中审计数占80%以上，在领导干部任中实行轮审制度，做到届期内审计一遍。省审计厅以提高审计质量和防范审计风险为原则，在深入市县开展工作

调研的基础上，制定出台了市长经济责任审计操作指南，市长、省直厅级领导干部和省辖市公安局长、检察长、法院院长经济责任审计工作方案，指导各级审计机关和各行业、系统、部门内审机构有效地开展审计工作。对省管领导干部经济责任审计，在审计模式上，根据被审计对象的不同类型，实行统一管理、分口负责的原则；在审计组织形式上，坚持“八统一”：即统一组织审计力量、统一分配审计项目、统一制定工作方案、统一进行审前培训、统一组织审计实施、统一审计处理和评价原则、统一审计文书格式、统一执行文书报送程序。在审计方式方法上，采取“八结合”：即就地审计与送达审计相结合、重点审计与全面审计相结合、审计与审计调查相结合、查账与查物相结合、抽样与延伸相结合、测试与现场监盘相结合、民主测评与座谈相结合、账簿审查与计算机辅助审计相结合。在审计质量控制上，坚持“五会四制”：即临时党支部会、审前布置会、审计例会、审计小组定期汇报会、审计业务会，审计执法责任追究制、三级复核制，纪检、人事职能部门跟踪审计组现场检查制和审计回访制，取得明显成效。同时，加强对基层审计人员业务传帮带，每年从18个省辖市抽调业务骨干参加市长经济责任审计实施，采取以审代训的形式，促进基层参审人员提升业务技能和水平。

市县两级经济责任审计各具特色。安阳市坚持“三个覆盖”：即制度覆盖、决策覆盖和内控管理覆盖。焦作、新乡、开封等省辖市坚持县（市、区）长和县（市、区）委书记同时审计。驻马店市坚持账面审计与外围调查相结合，实行审计公示制度，采取设立举报箱、公开举报电话、公开接待地点、个别走访和座谈等多种方式，拓展视听渠道。安阳市全面推广应用计算机辅助审计，实现了审计数据管理AO与OA系统的交互，提高了审计工作效率。鹤壁市淇滨区坚持把乡镇财政决算和经济责任审计一并进行，避免了重复审计，有效缓解了审计人员少、任务重的压力。

随着经济责任审计制度的不断推进，各级不断深化审计内容。从单纯财政财务收支审计，拓展为以政府性资金审计为基础，围绕“四权一规定”的履行和遵守情况的审计上来；从过去对事不对人的审计，转变为既对事又对人的“人格化”审计上来；审计目的也从纠错查弊的防护性，转向增强经济社会“免疫系统”功能的建设性上来。注重探索和规范领导干部经济责任审计的目标、内容、评价标准，使经济责任审计工作日趋完善。特别是近几年来，省审计厅进一步关注与领导干部履行经济责任有关的管理、决策等活动的经济效益、社会效益和环境效益，关注领导干部履行经济责任行为，对所在地区、所在部门、所在单位可持续发展的影响。针对省政府工作部门厅级领导干部权力大、决策影响广的特点，在经济责任审计中突出决策审计，重点检查经济决策中有无好大喜功的政绩工程和劳民伤财的形象工程，详细审查部门财政支出、转移支付、工程建设项目管理和负债等方面的情况；对具有资金分配权的厅局领导干部，重点检查自由裁

量权及财政资金管理使用情况；对省管国有及国有控股企业领导人员，重点检查企业资产损益的真实合规及重要经营决策、重大投资情况等。对市长经济责任审计做到“四个坚持”：坚持全面覆盖，突出重点。即把市政府工作部门、直属事业单位和所属县（市、区）、开发区全部纳入审计范围；对所属县（市、区）财政收支的真实性、土地、社保、教育、农业、民政等专项资金的管理使用情况，以及重点指标和项目的完成情况，作为延伸审计的重点。坚持“四个围绕”，注重效益。即围绕省政府下达的经济工作目标、围绕市本级人大批准的《政府工作报告》经济工作目标、围绕对社会公开承诺事项的完成情况、围绕市长本人履职报告，确定审计内容，重点审查市长任期内按照法定职责和程序行使“四权”和遵守廉政规定的情况和效果。坚持“四个关注”，保障民生。即关注政府性投资建设项目等影响当地经济社会发展的重大决策事项；关注土地、农业、环保等宏观经济政策落实情况；关注教育、民政、社保等涉及民生的专项资金管理使用情况；关注重大案件线索，努力实现“四个一”（公告、精品、效益、案件线索）审计工作目标。

在对市长经济责任审计评价中，认真坚持“七项原则”：一是依法评价原则。依据有关法律、法规进行审计评价，确保评价定性有法可依；二是实事求是原则。依据审计认定的事实进行审计评价，确保事实有据可查；三是客观公正原则。以科学发展观和正确的政绩观作为评价领导干部的根本标准；四是全面评价原则。以任期内经济数据为依据，既要反映领导干部的相关业绩，又要反映审计查证认定的问题；五是权责对等原则。围绕市长履行的经济责任权责一致地展开评价，防止有权无责造成评价的缺位以及有责无权导致评价越位；六是重要性原则。围绕市长履行“四权一规定”情况进行评价，对与其经济责任不相关的事项不作评价；七是政策导向原则。充分考虑国家不同时期的政策导向，体现围绕中心、及时贯彻落实国家政策情况。以此为重要基础，审计结果报告体现“两个充分”：即充分肯定市长任职期间经济社会发生重大变化所取得的成绩，充分揭示市长任职期间存在的重大问题。通过人格化、多方位的经济责任审计，推进责任政府、效能政府和廉洁政府建设；促进领导干部树立正确的政绩观，强化执政为民、依法行政意识，切实转变工作作风，加强党风廉政建设，促进经济社会科学发展、和谐发展。

- 坚持以人为本，加强审计队伍建设，促进经济责任审计科学发展，为开创审计事业辉煌明天提供不竭动力。

人才是促进审计事业持续健康发展的根本和关键。全省各级以加强审计队伍建设为目标，坚持以人为本，强化质量意识、风险意识和廉政意识，有效地提高了审计人员的政策水平、业务能力和综合素质。特别是跨入“十一五”后，围绕

服务改革发展大局，审计工作在向现代审计转型的过程中，进行着一轮又一轮的探索实践。省审计厅提出，以能力建设为核心，创建学习型机关，培养高素质复合型人才，着力构建以全部政府性资金为主线的审计工作机制、具有河南特色的绩效审计工作机制、适应信息化要求的计算机审计工作机制、适应现代审计要求的审计管理机制、适应审计转型要求的审计队伍培养机制。为此，在全省审计机关连续三年开展“审计工作质量年”活动，以适应审计转型的需要，适应经济责任审计工作发展的需要。各级采取有效措施完善了干部教育培训体系，进一步加大培训力度，分级分层次采取多形式、多渠道、多方法搞好经济责任审计人员教育培训。全省相继派出160多名业务骨干参加审计署和南京审计学院举办的经济责任审计培训班；先后举办全省经济责任审计培训班12期，选派专人20多次深入市县和省直部门授课，培训经济责任审计人员2800多人次，学习经济责任审计法规政策、审计程序、审计内容、审计方法、风险防范、质量控制和管理、绩效审计以及市场经济、宏观管理等方面知识，不断提高业务素质，增强工作技能，夯实了经济责任审计工作基础。采取以会代训、专题研讨等方式广泛开展学习交流。省审计厅先后组织开展了《县（市、区）长经济责任审计做法》、《乡镇长（书记）经济责任审计主要内容和评价指标》、《市县长经济责任审计研究》等专题研讨，切实掌握基层经济责任审计工作的开展情况，总结和推广了好经验、好做法。加强了对基层经济责任审计工作的指导和检查力度。针对经济责任审计中的薄弱环节，在全省经济责任审计项目中，实施精品审计工程，努力打造精品审计项目，强化审计质量控制，注重审计成效和社会影响，使每个项目经得起时间和实践的检验。通过各级的努力，经济责任审计工作为依法行政、构建和谐服务，在河南经济社会全面协调可持续发展中做出了积极贡献。

回顾过去，令人欣慰。面对新形势新要求，还存在一些困难和问题。如，经济责任审计工作发展不平衡，整体工作水平有待进一步提高；经济责任审计计划、委托、实施等工作程序需要进一步规范；审计目标和审计评价标准的把握等各地差异较大，尤其是评价指标体系和责任划分标准尺度不一；审计成果综合利用不够充分；审计任务重与审计力量不足的矛盾尤其明显，现有审计人员素质还不能完全适应或满足工作的要求等。这些都影响和制约了经济责任审计的深入健康发展，需要进一步研究解决。

展望未来，任重道远。随着政府行政管理体制改革步伐的逐步加快，人民群众民主法治意识的不断增强，党委、政府和社会各界对经济责任审计工作有了新的需求，提出了新的标准，同时也提供了广阔的发展空间。审计人员要以饱满的工作热情，自我加压，自强素质，奋发进取。坚持以科学发展观为指导，用科学的世界观和方法论，认识和把握经济责任审计的本质，不断总结经验、寻找差距，积极探寻经济责任审计工作的特点和规律，围绕中心服务大局做好审计，围绕惠及民生做好审计，围绕建设和谐社会做好审计，围绕推进问责和责任追究机

制的建立做好审计，不断提升审计成果，发挥建设性作用。以满足党委、政府和社会各界对领导干部监督管理的需求为导向，适应形势发展的要求，使经济责任审计工作把握规律性，体现时代性，富有创造性，以坚定的信念和更强的能力迎接新挑战，努力开创经济责任审计灿烂辉煌的明天。

赵同新

2009年9月

目 录

上 篇 理论·规范

第一章 经济责任审计概论	(3)
第一节 经济责任审计的产生与发展	(3)
第二节 经济责任与经济责任审计	(9)
第三节 经济责任审计的原则与目标	(17)
第四节 经济责任审计的作用	(22)
第五节 经济责任审计展望	(24)
第二章 经济责任审计程序与方法	(30)
第一节 经济责任审计委托阶段	(31)
第二节 经济责任审计准备阶段	(36)
第三节 经济责任审计实施阶段	(40)
第四节 经济责任审计报告阶段	(48)
第五节 经济责任审计终结阶段	(56)
第六节 经济责任审计的方法	(65)
第三章 经济责任审计内容	(72)
第一节 行政机关领导干部经济责任审计的内容	(73)
第二节 事业单位领导干部经济责任审计的内容	(79)
第三节 县级以上地方人民政府领导干部经济责任审计的内容	(82)
第四节 乡镇领导干部及农村干部经济责任审计的内容	(92)
第五节 国有及国有控股企业领导人员经济责任审计的内容	(98)
第四章 经济责任审计评价	(106)
第一节 经济责任审计评价的原则	(106)