

国家审计案例丛书

No.03

主 编/余效明

副主编/郑凯旋

电力企业经济责任审计

案例

 中国时代经济出版社

国家审计案例丛书

电力企业经济责任 审计案例

◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

电力企业经济责任审计案例/余效明主编. —北京:中国时代经济出版社,2007.4(2011.8重印)

ISBN 978-7-80221-332-6

I. 电… II. 余… III. 电力工业—工业企业—经济责任审计—案例—中国 IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 058286 号

电力企业经济责任审计案例

主编 余效明

副主编 郑凯旋

*

中国时代经济出版社出版

(北京市东城区东四十条 24 号青蓝大厦)

河北省零五印刷厂

*

787×1092 毫米 16 开 15.75 印张 277 千字

2007 年 5 月第 1 版 2011 年 8 月第 2 次印刷

印数:5001-7000 册 定价:30 元

ISBN 978-7-80221-332-6

售书网址:www.auditexam.cn

序

审计干部培训中心组织有关单位与人员，在“十五”时期编写审计干部职业教育系列教材的基础上，又组织编写了国家审计案例丛书。这对于各级审计机关总结审计经验，交流审计业务，创新审计方法，拓宽审计思路，提高审计质量，加强审计干部队伍建设具有重要意义。同时也可作为审计干部培训提供一手的案例，有利于推进干部培训内容与方式的创新，改善审计干部培训质量。

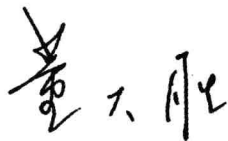
多年来，各级审计机关在维护国家财政经济秩序，促进廉政建设，提高财政资金使用效益方面取得了一定的成绩，同时也积累了一批典型的成功案例，这些审计案例在帮助我们反映并揭露问题的同时，不应简单束之高阁，应该看到，每一个审计项目的完成、每一个审计成果的取得都十分不容易，是众多审计人员辛勤劳动与集体智慧的结晶，更是我们今后开展审计工作的宝贵财富，我们要充分利用好这一资源！

“十五”期间，审计机关大力推进“人、法、技”建设工程，积极倡导学习型组织的建设，始终高度重视干部教育与培训工作，应该说效果是比较理想的，审计干部队伍的总体素质有了较为明显的提高，为审计事业各项工作的开展提供了有力的智力支持与人才保证，这其中的经验需要不断总结。“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期，《审计署 2006 至 2010 年审计工作发展规划》提出了以审计创新为动力，以提升审计成果质量为核心，全面提高依法审计能力和审计工作水平的总体目标。在推进社会主义经济、政治、文化、社会，特别是在构建社会主义和谐社会的建设中，国家审计理应更好地发挥作用。

因此，在新的历史条件下，必须进一步加强审计干部队伍建设，应紧紧围绕“能力提升”这一关键，不断提高审计干部依法履行审计监督职责的能力。审计干部教育与培训工作应认真贯彻落实中央《干部教育培训工作条例（试行）》精神，树立“以需求为导向，以学员为中心，以能力提高为目标”的培训理念，不断加大审计业务培训的内容与要求，积极探索审计干部教育培训的有效方式。

我们正处在信息技术迅速发展、知识加速膨胀的时代，广大审计人员在树立终身学习理念的同时，更要善于学习，掌握科学的学习方法，好的学习方法是人生的宝贵财富。面对知识的爆炸，不善于学习将难以把握问题的关键，往往事倍功半，缺乏效率。针对审计工作的特点，加强对审计案例的研究与剖析不失为是一个好的学习途径。案例教学是国际上推广的一种先进教学方法，案例教学过程中，学员既可以是事件的旁观者、研究者，更可以成为事件的参与者、经历者，身临其境，有利于激发学员的学习兴趣，增强学习的针对性与实效性。系统编辑出版国家审计案例丛书既是对过去审计工作的很好总结与回顾，更有利于及时推广先进的审计经验与方法；案例将个体经验变成可以共享的财富，广大审计人员在解剖这些案例的过程中，可以理论联系实际，把握审计业务的特征与一般规律，从而有利于审计业务能力的提升。

根据我国国家审计的业务分类，今后案例丛书将陆续出版，要本着成熟一本出版一本的原则，确保案例丛书的质量。国家审计案例的收集与选择要注重典型性、代表性与实用性；案例编写要注重科学性、规范性与保密性；案例的内容应该反映审计项目选择、审计调查、审计方案、审计实施、审计成果、审计处理、审计成果应用等审计工作的主要环节。希望审计案例丛书能够为广大审计干部钻研审计业务提供有益的帮助。



2006年11月

编写说明

在审计署党组的正确领导下，通过这几年的企业审计实践，经贸司和特派办以及地方审计机关的同志共同努力，认真探索、不断总结，基本摸索出了以经济责任审计为中心的企业审计路子，形成了新时期行之有效的企业审计的思路和基本框架，即“一条主线、两个关注、三项测试、四项评价”。目前，作为企业审计来讲，贯彻落实科学发展观，促进国民经济全面、协调、可持续发展的核心就要求全面客观地评价企业领导人员任职期间经济责任履行情况。运用科学的发展观和正确的政绩观，“以德才看人，以业绩评价人”，全面、辩证地看待企业领导人员任期经营业绩和存在的问题，不仅是对企业领导人员个人负责，对企业的长远发展也是有利的。

20××年，根据中央组织部的委托，审计署对G电力公司进行了经济责任审计。此次电力审计，国务院领导非常关注，署党组也将其作为重中之重来抓。G电力公司资产总量高、点多面广、情况复杂，审计的难度和复杂程度以及审计质量要求之高都是前所未有的。在这样的情况下，此次审计取得了比较好的效果，受到各级领导、广大电力职工和关心电力事业发展人士的肯定和好评，并且被审计署评为优秀审计项目。李金华审计长讲此次G电力公司领导班子的经济责任审计“准备比较充分，组织比较周密，信息掌握比较及时，为开展特大型企业（行业）的审计积累了一定的经验。”归纳起来，此次电力审计主要有以下几方面的经验值得总结：制订一个好的工作方案是搞好电力审计的前提；做好协调指导是搞好电力审计的保证；领导重视、上下一心是搞好电力审计的关键；认真做好复核汇总，撰写好审计报告（征求意见稿）是提升电力审计质量的重要一环。为了推进企业经济责任审计工作理论和实践不断向前发展，我们将G电力公司审计项目中成熟的经验和做法汇总、整理成册，形成了《电力企

业经济责任审计案例》一书，以期为审计人员从事审计业务提供具体的借鉴和指导，为审计教学和培训提供强有力的支持，同时也为有关专家和学者提供研究与借鉴的参考。

本书涵盖了此次G电力公司审计项目的全过程，编写体例按照审计工作开展情况，首先介绍了项目概况与立项的总体情况，然后从审前调查与制定审计工作方案和审计实施方案展开，强调加强工作指导、精心组织、严格实施的重要性，对审计实施包括会计信息质量、资产质量、重大经济决策、主业和三产（多经）企业经济关系与辅业改制、资本运作等五大板块详细展开阐述，并对如何撰写审计报告、怎样作出审计处理进行深入解析。本书还就查处重大问题及大要案线索、计算机审计的应用等热点、难点进行重点解读。

本书的编写得到各级审计机关和同志们的高度重视和大力支持。余效明副审计长主持了本书的编写并审定了全部书稿，参与此次审计的16个省审计厅（局）和18个特派办提供了大量的审计案例，做了很多工作。参与本书编写的人员有郑凯旋、胡家俊、张曼曼、周树大、茅东萍、杨未名、郭亚伟、丁玗、舒文定、梁璐璐、刘秋明、杨晓、李小波、姜兴国、张勇等。审计署审计干部培训中心钱啸森主任、王晓峥处长、李云玲副处长对本书的出版做了许多的工作。在此一并表示感谢。

由于水平有限，直至交稿付梓，我们仍感到有许多不尽人意之处，敬请广大读者批评指正。

编 者
2006年12月

目录

第一章	项目概况与立项	001
第一节	项目概况	001
第二节	立项背景	002
第二章	审计工作方案	005
第一节	审前调查	005
第二节	制定审计工作方案	015
第三章	审计实施方案	025
第一节	总体要求	025
第二节	审计实施方案实例	031
第四章	会计信息质量审计	049
第一节	会计信息质量审计的涵义及内容	050
第二节	会计信息质量审计思路及重点	053
第三节	会计信息质量审计方法	059
第四节	会计信息质量审计成果与启示	066
第五章	资产质量审计	071
第一节	企业资产质量审计的涵义及内容	071

第二节	资产质量审计实例	074
第六章	重大经济决策审计	077
第一节	总体把握重大经济决策审计的脉络	077
第二节	重大经济决策审计的做法	080
第七章	主业和三产（多经）企业经济关系与辅业改制审计	095
第一节	基本概念和内容	095
第二节	审计思路与重点	096
第三节	查出的主要问题及实例	104
第八章	资本运作审计	115
第一节	资本运作审计的涵义	116
第二节	资本运作审计主要做法及实例	121
第九章	查处重大问题及大要案线索	133
第一节	关注国有资产流失	133
第二节	查找大案要案的主要方向	135
第十章	审计结果报告	147
第一节	概述	147
第二节	经济责任审计结果报告实例	149
第十一章	审计处理	167
第一节	处理依据	167
第二节	审计处理实例	173
第十二章	组织和指导工作	187
第一节	坚持“五统一”原则，组织审计实施	187
第二节	采取多种措施，切实加强指导	188
第三节	几点体会	224

第十三章 计算机审计的应用	227
第一节 计算机在审前调查中的应用.....	227
第二节 计算机在审计实施中的应用.....	229
第三节 计算机在审计汇总中的应用.....	229

第一章 项目概况与立项

第一节 项目概况

20××年，审计署根据中组部的委托，对G电力公司领导班子进行了经济责任审计。审计署将此次审计作为“重中之重”来抓，组织了由省（直辖市、自治区）审计厅（局）、特派办和社会审计人员等参加的几十个审计组，共两千余人参加了审计。这次审计是审计机关成立以来，企业审计规模最大的一次审计。

此次审计对资产负债损益中的重大问题、重大经济决策中的失误和资产质量的重大问题以及电力政策的执行情况进行了深入调查，制定了符合电力企业实际的工作方案和实施方案，以会计信息、重大经济决策、资产质量、主辅分离及三产（多经）企业改制和资本运作五个板块为平台把握企业总体情况，认真查找企业存在的重大问题，关注国有资产流失和大要案线索，在此基础上，形成了客观公正、实事求是的审计报告。

审计取得了显著成效。在全面评价企业领导班子履行经济责任情况的基础上，基本摸清了该电力企业的家底，肯定了成绩，发现和揭露了存在的主要问题。一是损益不实，查出累计少计利润××亿元；二是查出不良资产××亿元，其中潜亏××亿元；三是重大决策造成损失××亿元，其中未按民主科学决策程序或违规决策等造成损失××亿元；四是主业与三产（多经）企业在产权界定、利益分配、股权变动等方面有问题金额达××亿元；五是内控不力，国有资产流失××亿元；六是疏于管理，经济案件较多，仅上报国务院领导，由公安、司法机关查处的个人经济犯罪案件线索十多起，涉案金额××亿元，涉案人员××人。上报的两篇《重要信息要目》均被国办采用。

审计报告被电力企业普遍接受并得到高度评价和充分肯定。G电力公司在

《审计署关于 G 电力公司领导班子任期经济责任的审计报告》（征求意见稿）的反馈意见中称：“《审计报告》对 G 电力公司成立以来取得的成绩、存在的问题及其领导班子成员的评价，是客观、公正和实事求是的，是对历史负责、对电力工业负责的；对问题发生原因的分析立意较高，切中要害。审计组讲政治、顾大局，以对党和人民、对我国电力工业高度负责的精神，开展审计工作。同时严守工作纪律，保守机密，对电力体制改革的稳步推进、电网安全运行和电力系统职工队伍思想稳定，起到积极作用”。

审计署经贸司在署党组的直接领导下，组织了此项审计工作，并直接承担了 G 电力公司本部的审计任务。整个审计过程精心组织、严格实施，不断总结针对特大型企业审计的大兵团作战经验。不但圆满完成了电力企业审计任务，还总结出了两大发现，即发现经济决策领域是查找大要案线索的主要方向，发现国有资产流失的主要渠道和表现形式。从而深化了企业审计的内容，突出了审计重点，使企业审计的内涵更加丰富。

G 电力公司审计项目被审计署评为当年的优秀审计项目。审前调查、审计方案、审计报告成为审计署企业审计项目的样板。

第二节 立项背景

一、电力行业的特点

电力工业是国民经济的重要基础产业，是资金密集型、技术密集型、人才密集型、网络型、普遍服务型行业。

资金密集型表现在，一座 120 万千瓦的燃煤火电厂，约需投资 50 亿元左右；一座 100 万千瓦的水电厂，约需投资 60—70 亿元；500KV 交直流输电线路，每百公里约需投资 1.5 亿元。

技术密集型表现在，以火力发电为例：一是高温度，锅炉炉膛内煤粉燃烧中心温度可达 1300℃，蒸汽温度 550℃ 左右；二是高气压，60 万千瓦火力发电机组，蒸汽压力是 240 个大气压；三是高速度，汽轮机和发电机转子转速为 3000 转/分钟；四是高精度，体积庞大的汽轮机定子与转子之间的最小间隙为 0.5 毫米；五是高电压，我国输电线路最高电压等级为 500KV，是区域电网联接的骨干线路。

人才密集型表现在，截止 20×× 年底，G 电力公司系统职工 ×× 万人，其中：具有大学学历的人员占 31.3%；具有中专以上学历的占 59.6%；具有中高级以上专业技术职称的专业技术人员占 15.9%。

网络型表现在，电力系统是由发电厂、输电网、配电网和电力用户组成的整体，是将煤、水、风等一次能源转换为电能并输送和分配到用户的一个统一系统。在一个电力系统内，发电、供电、用电设备在电磁上相互联结，相互耦合，任何一点发生故障或任何一个设备出现问题，都会在瞬间影响和波及全系统，如果处理不及时或控制措施不当，往往会引起连锁反应，在严重情况下会发生大面积停电事故，带来灾难性的后果。

普遍服务型表现在，从服务对象上讲，包括机关、企事业单位和居民；从服务区域上讲，从城市到乡村，无处不及。截止 2001 年底，全国 99.41% 的行政村用上了电。由于地域辽阔，偏僻地区人烟稀少，供电成本很高。

此外，发电企业地处偏远。根据水力资源和煤炭资源分布情况，加之环境保护的要求，发电企业大都建在城市偏远地区，企业办社会现象既典型又普遍。

综合以上特点可以看出，电力行业技术要求高，资金需求量大，安全事故点多，事故危害性大，在任何情况下，保持系统的安全都是最重要的。

二、此次审计的背景

上述行业的特点，决定了电力企业点多面广、资产规模大、情况复杂的特点。从区域上讲，其资产遍及城乡，凡是有自然村落的地方几乎就有电力企业的存在，构成了总部、大区、省、市、县、乡（镇）、街道（村落）的庞大网络。从资产规模上讲，截止 20×× 年底，G 电力公司资产总额×× 亿元，负债总额×× 亿元，少数股东权益×× 亿元，所有者权益×× 亿元，其资产量在全国首屈一指。从情况复杂性上讲，G 电力公司成立至今尚未接受过系统的全面的审计，加之近几年社会经济形势变化速度如此之快给审计工作带来了很大的挑战。因此，对 G 电力公司的审计上下关注、内外关注。

三、审计思路及目标

审计署经贸司自 2000 年以来，不断探索企业改革深化情况下的企业审计路子，经过几年实践的总结、归纳和论证，形成了“一、二、三、四”的审计思路和基本框架。“一”就是“一条主线”，即“摸家底、揭隐患、促发展”。在会计信息真实性基础上，把握企业总体情况。“二”就是“两个关注”，即审计要重点关注企业进行资产整合和重组过程中人为造成国有资产流失和逃废银行债务的问题。“三”就是“三项测试”，即测试企业的盈利能力、偿债能力和发展能力，全面评估企业可持续发展能力。“四项评价”，即一是重点审计评价会计信息的真实性，要害在于核实损益的真实性；二是全面审计评价重大经济决策失误给企业造成的危害，包括对内对外投资、对外借款、对外经济担保、大宗

商品采购和重大股权变动等，关键在于是否有科学合理的决策程序，决策控制是否调动了执行层和员工的积极性以保证决策的实施，要害是决策失误对企业造成的重大损失；三是审计评价资产质量状况，重点在于回报率、不良资产比率、固定资产与流动资产的结构等；四是对企业法定代表人执行国家有关法规的情况作出评价。2000年以来的企业审计实践特别是经济责任审计的实践证明这条企业审计的思路和基本框架是成功和正确的。它不仅体现了国家审计的本质要求，也适应了企业改革不断深化的实际状况和目前企业财务监督多元化的现状。

此次电力行业审计正是基于这样一条思路展开，围绕摸清企业家底，揭露存在问题，促进企业发展的总体思路，关注企业逃废银行债务和国有资产流失问题。审计以会计报表为总揽，以资本运动的轨迹为主线，以集团本部审计为龙头，坚持从“四项评价”入手，结合企业在资本市场上扮演的越来越重要的角色，增加了资本运作审计的内容，从资金的来踪去迹把握企业总体情况；结合电力企业的特点增加了企业改制主辅分离审计，侧重主业与三产（多经）企业的经济关系，确保国有资产不流失。

电力企业审计所要达到的目标，是通过G电力公司领导人员任职期间资产、负债、损益真实、合法和效益的审计及审计调查，正确评价企业领导人员任期经济责任，为中央组织部考核、奖惩企业领导干部提供参考依据，为深化国家电力体制改革提供参考数据；促进国有企业及有关人员增强遵纪守法和廉洁自律意识，维护国家财经法纪和市场经济秩序；促进国有企业加强和改善经营管理，建立健全内部控制和自我约束机制，完善法人治理结构，不断增强国有企业竞争实力，实现国有资本保值增值。党政部门各级领导高度关注此次电力审计，电力系统的广大职工也希望国家审计尽快开展审计工作，通过审计摸清电力企业的家底，查清存在的问题，稳定广大职工队伍，确保电力的安全生产运行。审计机关的审计目标完全符合党政领导、G电力公司领导班子和广大职工的愿望，这些审计目标通过广大审计人员的共同努力最后得以实现。

第二章 审计工作方案

对这次电力企业审计的工作方案，署领导和经贸司高度重视，专门成立了以经贸司司长为组长的审计方案制定工作组，明确电力审计目标，深入进行审前调查。经过两个多月的努力，审前调查小组向具体组织此次 G 电力公司审计的审计署经贸司提出了《G 电力公司审前调查报告》，报经司领导和主管副审计长阅示后，审前调查小组拟订《20××年度 G 电力公司审计工作方案（初稿）》。经贸司将方案初稿分发各业务处室征求修改意见，再经司业务会议讨论，形成《20××年度 G 电力公司审计工作方案（送审稿）》，报经审计长办公会议审查通过，最终形成《20××年 G 电力公司审计工作方案》，由审计署办公厅印发参加审计的 34 个小组执行。经贸司制定的《20××年 G 电力公司审计工作方案》得到署领导的充分肯定。

第一节 审前调查

在编制电力企业审计工作方案前，对被审计企业进行审前调查是审计准备阶段最基本的一项工作，应该说审前调查本身就是编制审计工作方案工作的有机组成部分。

一、审前调查的必要性

审计机关和审计组在编制审计工作方案和审计实施方案前，应当根据审计项目的规模、性质、工作量和难易程度，确定审前调查的繁简，安排适当的时间和人员对被审计单位的有关情况进行审前调查。

（一）审前调查是审计项目的审前控制

审前调查是达到审计目的，提高审计质量的重要途径。在以往的审计工作

中，有相当一部分审计人员忽视了这个环节，对被审计单位和审计项目调查了解不够，便盲目进点。特别是对那些年年审计或多次审计过的单位和项目，自以为情况熟悉，无须调查，殊不知被审计对象的机构设置、资金情况、管理方式和核算方法总是处在变化之中。有些即使是搞了审前调查，也是蜻蜓点水，不深不细，对审计质量造成很大的影响。审前调查是审计项目审前控制的一个非常重要的步骤，应切实加强这方面的工作。

（二）审前调查是编制审计方案的基础

审前调查是编制审计方案的必备环节，也是加强审计方案质量控制的主要环节。通过开展充分的审前调查，深入进行分析，明确具体目标，细化审计内容，突出审计重点，落实审计责任，选择审计步骤和方法，不仅可以提高审计工作方案的全局性、指导性和可操作性，也可以为审计实施方案提供可供细化的参考，为提高审计质量和效率奠定基础。

二、审前调查的内容

一般而言，审前调查的内容应包括：一是被审计企业所处的经济环境，包括政府对被审计企业的限制性要求，宏观经济对被审计企业所在行业的影响；二是被审计企业所在行业的情况，如市场供求与竞争、经营的周期性或季节性、行业的现状和发展趋势等；三是被审计企业的内部情况，如组织状况、经营情况、内部控制制度、经营活动中的其他重大事项，如重大投资及资本性支出、重要改组和购并情况、以前年度接受审计的情况等。由于审计署多年未对 G 电力公司审计过，大部分审计人员对电力行业还显得陌生，因此，审前调查的内容相对多一些。此次审前调查的主要内容是：

（一）企业基本情况

包括公司的历史沿革；财政、财务隶属关系或者国有资产监督管理关系；业务概况及经营范围；职工人数及其分布；组织结构及所属单位，公司总部机构设置及其职能范围、全资子公司、控股子公司、参股公司数量及规模、上市公司数量及规模和境外企业数量、规模及分布。

公司的主要财务数据，包括资产、负债、所有者权益和收入、成本、费用、利润金额，工资总额，资产负债率、国有资本保值增值率、资本金报酬率等。

公司主要技术经济指标完成情况，包括发电量、售电量指标，电价指标，成本、利润指标，线损、变损指标，安全生产指标，资本保值增值率指标等。同时，还包括公司总部对下属公司业绩考核指标及完成情况。

公司领导班子基本情况，包括原法定代表人个人简况；公司领导班子成员所任职务及分管工作。

（二）财务管理和会计核算体制

包括公司的全面预算管理；资金集中管理及其封闭运行；会计制度及具体核算办法；合并会计报表编制，包括公司 1998 年以来合并会计报表编制的情况。

此外，关联方及其交易也是重要内容，即一方控制、共同控制另一方或对另一方施加重大影响，以及两方或两方以上同受一方控制、共同控制或重大影响的，他们之间转移资源、劳务或义务的行为，而不论是否收取价款。

（三）行业特点和行业政策

包括公司的行业特点、行业地位、竞争力；公司的发展战略；行业政策（主要是数量和价格政策）；公司所享受的优惠政策，包括：财政优惠（补贴、基金、专项资金、收益），税收优惠（增值税、其他税费等），信贷优惠和进出口优惠等政策。

（四）重大决策事项和重要经营活动

1. 公司原法定代表人任职期间所作出的重大经济决策，以及决策程序和控制办法、实施的范围和对象，这些重大经济决策实施的效果如何。

2. 1998 年至 20×× 年间，公司是否进行过财产清算、清产核资、资产评估等工作，结果如何；是否有“债转股”项目，是否按“债转股”规定的程序执行，执行的结果如何。

3. 1998 年至 20×× 年间，公司股票、债券发行与上市，证券、期货、期权、外汇买卖、资产置换、托管、企业并购、重组等资本运作事项。

4. 重大诉讼和重大违纪记录。包括 1998 年以来的已决和未决诉讼案件，企业发生的违法违纪事件及有关部门对这些事件的查处情况。

（五）内部控制制度

包括企业内部控制制度的建立健全和执行情况：企业筹资、投资、销售、资金等主要内控制度的建立健全和执行情况，会计系统和业务系统控制程序，公司计算机控制环境等。对企业内部控制特别是内部控制环境进行初步调查了解，是审前调查必不可少的内容。