

柏继民 主编

# 任期经济责任审计 RQJJZRSJSW 实务



中国审计出版社

# 任期经济责任审计实务

主 编 柏继民

副主编 陈好孔 王国华

中国审计出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

任期经济责任审计/柏继民主编. - 北京:中国审计出版社, 1999.12

ISBN 7-80064-481-2

I. 任… II. 柏… III. ①企业-经济责任审计  
②行政事业单位-经济责任审计 IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 74973 号

EL03/01

### 任期经济责任审计实务

柏继民 主编

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

新华书店总店科技发行所发行

济南市南纬一路 10 号

850×1168 毫米 32 开 13.625 印张 310 千字

1999 年 12 月济南第 1 版 1999 年 12 月济南第 1 次印刷

印数 0001-3000 册 定价:26.80 元

ISBN 7-80064-481-2/F·610

## 序

任期经济责任审计是我们党和政府为了加强对领导干部的管理和监督，正确评价其任期经济责任，促进党风廉政建设，保障国有资产保值增值而实行的一种对领导干部的监督管理制度。实行这一制度，有利于完善领导干部考核、监督和管理机制，为评价和使用干部提供重要的参考依据；有利于增强领导干部的自律意识，依法行政，认真履行职责，自觉搞好廉政建设。在改革开放，发展社会主义市场经济的新形势下，这项工作应当得到不断加强。最近，中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《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》，明确规定对县级以下党政领导干部和国有企业及国有控股企业领导人员的任期经济责任进行审计监督。各级审计机关和广大审计人员要从贯彻依法治国方略，加强干部队伍建设，促进社会主义市场经济发展的高度来充分认识实行领导干部任期经济责任审计的重要意义，以强烈的责任感和使命感认真贯彻执行这两个规定。

山东省的领导干部任期经济责任审计工作起步较早，成效明显。1997年中央领导同志对山东菏泽地区开展领导干部任期经济责任审计的经验给予了充分肯定，要求在全国总结推广。1998年中纪委二次会议正式把领导干部任期经济责任审

计作为一项制度，纳入干部监督管理机制之中。同年10月，山东省人大常委会颁布实行了《山东省机关事业单位及国有企业法定代表人离任审计条例》，进一步规范和推动了这项工作的开展。山东开展这项工作的一些作法和经验，为全国审计机关开展领导干部任期经济责任审计提供了有益的借鉴，值得很好地总结、推广。

开展领导干部任期经济责任审计，是我国审计工作的一个创造，没有现成的模式可供遵循，需要我们在实践中逐步探索和完善。认真总结实践经验，不断研究解决工作中遇到的新情况、新问题，并从理论的高度对这项工作深入进行探讨，不断推动这项工作向规范化方向发展是十分必要的，也是很有意义的。《任期经济责任审计实务》这部书在这方面作了有益的探索，是我国第一部关于领导干部任期经济责任审计的著作，回答了一些理论上和实际操作中的问题，具有较高的学术价值和应用价值，也有较强的可操作性，可以作为培训审计人员的教学参考书。我相信这部书的出版，一定能够对任期经济责任审计工作的开展起到积极的促进作用，也希望广大审计工作者和审计科研人员继续研究探索这方面的理论和技术方法，逐步建立起任期经济责任审计的科学理论与方法体系，更好地指导和推动这项工作的发展。



李响  
8.23

## 目 录

序.....	(1)
<b>第一章 概论</b> .....	(1)
第一节 任期经济责任审计的基本概念.....	(1)
第二节 任期经济责任审计的由来和发展.....	(3)
第三节 实行任期经济责任审计的客观理论基础 ...	(12)
<b>第二章 任期经济责任审计的职能地位与作用</b> .....	(20)
第一节 任期经济责任审计的主要职能 .....	(20)
第二节 任期经济责任审计在干部监督管理中的地位 .....	(24)
第三节 任期经济责任审计的重要作用 .....	(31)
<b>第三章 任期经济责任审计的对象与内容</b> .....	(36)
第一节 任期经济责任审计对象的概念与界定 .....	(36)
第二节 任期经济责任审计对象分类 .....	(38)
第三节 任期经济责任审计内容 .....	(40)
第四节 任期经济责任审计内容分类 .....	(46)
<b>第四章 任期经济责任审计指标</b> .....	(52)
第一节 任期经济责任审计指标体系 .....	(52)
第二节 行政事业单位审计指标 .....	(58)
第三节 企业及经济组织审计指标 .....	(66)
第四节 乡镇审计指标 .....	(87)

---

<b>第五章 任期经济责任审计程序</b> .....	(91)
第一节 任期经济责任审计准备阶段 .....	(91)
第二节 任期经济责任审计实施阶段 .....	(95)
第三节 任期经济责任审计终结阶段 .....	(105)
<b>第六章 任期经济责任审计方法</b> .....	(112)
第一节 审计对象经济活动的特点 .....	(112)
第二节 任期经济责任审计方法体系 .....	(115)
第三节 不同类型的审计方法 .....	(132)
<b>第七章 任期经济责任审计纪律</b> .....	(138)
第一节 任期经济责任审计纪律的涵义及意义 .....	(138)
第二节 任期经济责任审计人员纪律与法律责任 .....	(143)
第三节 被审计单位及责任人的法律责任 .....	(154)
第四节 任期经济责任审计人员的行为规范 .....	(161)
<b>第八章 任期经济责任审计质量控制与风险防范</b> .....	(166)
第一节 任期经济责任审计质量控制与风险防范的 概念 .....	(166)
第二节 任期经济责任审计质量评价标准 .....	(175)
第三节 任期经济责任审计质量控制的内容及目标 .....	(179)
第四节 任期经济责任审计质量控制体系 .....	(184)
<b>第九章 任期经济责任审计评价</b> .....	(191)
第一节 任期经济责任审计评价的原则 .....	(192)
第二节 对行政事业单位领导干部的审计评价 .....	(198)
第三节 对企业领导人员的审计评价 .....	(201)
第四节 对乡镇领导干部的审计评价 .....	(206)

---

第五节 有关经济问题的审计评价及其他·····	(210)
<b>第十章 任期经济责任审计结果应用</b> ·····	<b>(212)</b>
第一节 任期经济责任审计结果运用的重要意义 ·····	(212)
第二节 任期经济责任审计结果报告的运用·····	(215)
第三节 任期经济责任审计结果综合报告的运用 ·····	(218)
<b>第十一章 任期经济责任审计实务规范</b> ·····	<b>(229)</b>
第一节 任期经济责任审计实务规范与表格·····	(229)
第二节 任期经济责任审计结果报告实例·····	(252)
<b>第十二章 任期经济责任审计统计</b> ·····	<b>(276)</b>
第一节 任期经济责任审计统计的客观必然性·····	(276)
第二节 任期经济责任审计统计报表的设置·····	(279)
第三节 任期经济责任审计统计资料的分析方法 与报告报送·····	(286)
<b>附录：任期经济责任审计有关法律和规定</b> ·····	<b>(291)</b>
一、中央和国家有关任期经济责任审计法律和规定 ·····	(293)
二、中央部委和全国性总公司及国有大型企业集团 有关任期经济责任审计法规·····	(327)
三、地方性有关任期经济责任审计法规·····	(384)
<b>后记</b> ·····	<b>(427)</b>



## 第一章 概 论

为了加强对党政领导干部（以下简称领导干部），国有企业及国有控股企业领导人员（以下简称企业领导人员）的管理和监督，正确评价其任期经济责任，促进领导干部勤政廉政，全面履行职责；促进国有企业，加强和改善经营管理，保障国有资产保值增值，中共中央和国务院决定在全国实行领导干部和企业领导人员任期经济责任审计。

任期经济责任审计是随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，以及法治制度建设的不断完善，而产生和建立起来的，有其发展的客观原因和理论基础。

### 第一节 任期经济责任审计的基本概念

任期经济责任审计已作为一种重要监督手段和新的制度在全国实行，所谓任期经济责任审计是指县级以下党政领导干部和国有企业领导人员任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支或所在企业资产、负债、损益情况真实性、合法性、效益性，以及有关经济活动应当负有的责任所进行的监督、鉴证和评价行为。

任期经济责任审计监督的对象是指县级以下党政领导干部，即县（旗）、自治县、不设区的市、市辖区直属的党政机关、审判机关、检察机关、群众团体和事业单位的党政正职领导干部，乡、民族乡、镇的党委、人民政府（含城市街道办事处）正职领导干部，国有企业及国有控股企业领导人员，以及按规定应当接受审计的有关部门和单位的领导干部。所谓正职领导干部和企业领导人员，是指依法成立、设立并能以自己的名义或代表部门、单位行使权利和承担义务的组织的法定代表人。部门和单位的副职领导干部和企业的其他领导人员，虽然也负有一定的经济责任，但不属任期经济责任审计监督对象，故而本书不予论及。

（一）任期经济责任审计的主体，即审计人，是指县级以上地方各级人民政府审计机关，依法成立的社会审计机构，部门、单位内部审计机构，国家和省批准设立的开发区审计机构以及乡镇政府设立的审计站（所）。

（二）任期经济责任审计的客体，即审计对象，是领导干部和企业领导人员任职期间单位财政、财务收支及其有关的经济活动以及这种经济活动所体现、反映应承担的经济责任情况，审计的核心就是评价经济责任。

（三）任期经济责任审计的依据，一是立项的依据，是指审计要有人民政府的指令和领导干部任免管理机关的安排、要求或委托、委派。二是审计的依据，主要是法律、法规、规章等，还应包括其他的方针、政策、制度、标准和有关纪律规定等。

（四）任期经济责任审计的目的，是通过通过对领导干部和企业领导人员任职期间财政、财务收支真实、合法、效益情况的

审计，达到确定其经济责任，评价其工作业绩，为人民政府和领导干部任免管理机关提供评价和任用干部的依据。

(五) 任期经济责任审计的职能，是监督、鉴证、评价并举。监督是任期经济责任审计的基本职能，鉴证、评价职能是经济责任审计内在功能最客观最直接的体现。任期经济责任审计一般从以评价内部控制制度为基础的财务审计入手，以确定经济责任为落脚点。

(六) 任期经济责任审计是一种独立的经济责任监督行为。虽然是接受指令或委托才能进行，但其审计过程中不受其他行政机关、团体、个人的干涉，独立实施审计，审计结果具有客观公正性和法律效应。

## 第二节 任期经济责任审计的由来和发展

我国自1982年《宪法》确定实行审计监督制度以来，审计理论研究和审计实践活动不断得到深化和丰富。任期经济责任审计的出现，是我国经济体制、政治体制改革以及社会主义市场经济发展对领导干部任期经济责任监督的客观需要。适应客观实际需要，审计机关和广大审计人员在实践中不断探索，不断总结，终于创造出了与财政财务收支审计、经济效益审计、财经法纪审计并驾齐驱的任期经济责任审计类别。从任期经济责任审计的产生与发展来看，主要经历了三个阶段。

### 一、任期经济责任审计的由来

1984年开始，我国企业陆续实行了厂长负责制、承包制和租赁制，审计机关在开展财务收支审计中发现有些企业领导

人员钻改革开放的空子，以权谋私，为小集团和个人捞取好处；有的以搞活为名，滥用法人代表权力，掩盖问题，谎报成绩；还有的经营思想不端正，只顾眼前利益，搞吃光、分光、亏光，企业成了空壳。由于这些问题一时被掩盖着，而出现了企业法定代表人弄虚作假，违法乱纪，反倒成了先进典型和劳动模范，往往有的还被提拔、重用或者受到奖励。相反，有的企业法定代表人坚持实事求是，遵纪守法，注重企业的发展后劲，不搞短期行为，却不被认可、赏识。这方面存在的症结，邓小平同志早在《党和国家领导制度的改革》中就严肃地指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面存在的问题更重要。这些方面的制度好，可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”那么，如何解决这方面的问题？有权力就有责任，面对经济体制的改革，关键是建立起对企业领导人员的监督、约束机制，促使其正确行使职权，依法办事，对国有资产真正负起保值增值的责任来。为此审计机关为适应经济体制改革的需要，研究探索出了由审计机关对国有企业领导人员实行经济责任审计的新工作思路。1985年4月，黑龙江省齐齐哈尔市审计局率先提出开展厂长任期经济责任审计，引起了各地审计机关的普遍关注，认为这是服务经济体制改革大局、发挥审计监督职能作用的新领域，是一种新的监督手段，对于这一新生事物，应该给予充分肯定并积极推行。1986年9月，中共中央、国务院在颁布的《全民所有制工业企业厂长工作条例》中明确规定：“厂长离任前，企业主管机关（或会同干部管理机关）可以提请审计机关对厂长进行经济责任评议”。同年12月，审计署发出了《关于开展

厂长离任经济责任审计工作几个问题的通知》，对具体贯彻《全民所有制工业企业厂长工作条例》中关于离任经济责任审计的内容作了规定。自此，经济责任审计作为审计机关的工作任务提到了议事日程，各地的审计机关都作了有益的尝试，取得了初步经验。

## 二、任期经济责任审计的初步发展

八十年代后期到九十年代前期是任期经济责任审计的初步发展阶段。这个阶段的任期经济责任审计仍以企业厂长（经理）为主要对象。

八十年代和九十年代初推行的承包经营、租赁经营比较突出的问题是：行为短期化、压低承包基数、包盈不包亏、不履行合同等。解决这些问题需要整个经济体制和政治体制的进一步改革和完善。党的十四大提出了体制转换和产权制度改革的任务要求，各地采取了调整产业、产品结构，推行企业股份化和建立现代企业制度，实行政企分开、企业自主经营等一系列改革措施，以此来推动国有企业焕发活力和转换经营机制。但由于企业的自主权、厂长（经理）的决策权越来越大，而相应的制约机制又没跟上来，反而使一些企业亏损问题更加严重，国有资产大量流失。现实问题使各级党委、人大、政府认识到，企业搞不好的原因是多方面的，但有一点不容置疑，即与厂长（经理）经济责任的履行情况密切相关。而国有资产实行政府分级监督，财政体制实行分灶吃饭，也进一步促使地方人大、政府更加关注企业的兴衰存亡，他们需要审计机关对厂长（经理）在任期内的经营成果以及国有资产的保值增值做出客观公正的评价。因此把经济责任审计形成制度，已成为有关方

面的共识。山东省人民政府于1988年6月适时发布了《山东省全民所有制企业厂长（经理）任期经济责任审计暂行条例》，并付诸于实施，对一些企业进行清理、整顿。任期经济责任审计建章立法工作在全国各地陆续展开，1994年9月24日，辽宁省沈阳市人大常委会审议通过了《沈阳市国有企业厂长（经理）离任经济责任审计条例》。这些地方法规的公布，引起了很大的反响，对进一步深化任期经济责任审计工作起到了积极推动作用，一些政府部门和地方立法机构也根据自己的实际相继制定了企业领导人员任期经济责任审计的法规、规章和制度，促进了任期经济责任审计工作的规范化、制度化和法制化建设，同时也促使审计工作者思考如何进一步深化、丰富任期经济责任审计理论和实践的问题。任期经济责任审计并开始由对企业领导人员任期经济责任的审计向机关事业单位领导干部任期经济责任审计延伸。

### 三、任期经济责任审计的全面发展

任期经济责任审计在九十年代中期得到全面发展，这个阶段的任期经济责任审计从企业扩展到机关、事业单位，而且引起从中央到地方各级党委、政府的普遍重视，各级党委、政府和有关部门积极支持这项工作，促使形成了组织监督、纪律监督、审计监督三者有机结合的干部监督管理新机制，其标志就是山东省菏泽地区任期经济责任审计工作经验在全国得到推广，中央在认真总结任期经济责任审计理论和实践经验的基础上，经党中央、国务院批准，由中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》，把任期经济责任审计作为一项制度在全国实行。

党的十五大提出了干部制度改革的任务和对干部要“严格要求、严格管理、严格监督”的要求，1995年中共中央颁发了《党的领导干部选拔任用工作暂行条例》，如何加大干部监督管理力度，加快干部人事制度改革成为突出问题。由于社会主义市场经济的发展，社会、经济环境日益复杂，涉及经济方面的问题相应增多，对单位法定代表人特别是机关、事业单位领导干部的监督管理出现了许多新情况和新问题，组织、人事等干部任免机关用传统定性考核为主的方法难以对任免对象作出客观评价；经济责任、经济行为方面的问题，特别是一些经济问题隐蔽较深，单靠传统的考察方式已很难发现，在民主评议中反映较好的干部，也可能存在不少的问题，从而使个别靠搞短期行为、虚假政绩，甚至有经济问题的干部被提拔重用。这些问题往往在提拔重用后又暴露出来，严重影响了干部选拔任用工作的严肃性，在人民群众中造成了不良影响。这些问题主要是：①少数干部弄虚作假，热衷于搞形式主义。有的领导干部、领导人员为达到个人目的，在上报经济指标时有夸大拔高的现象；有的搞假数字、假政绩，骗取荣誉、地位；有的企业虚盈实亏，在帐务上作手脚，贷款发工资、贷款交税。②铺张浪费现象严重。有的领导干部在任职期间讲排场、比阔气，慷国家之慨，花钱大手大脚；少数干部不能自觉执行中央关于廉洁自律的有关规定，自身不清、家底不清、帐目不清，为继任者留下一大堆债务。③经济违纪问题时有发生。有的挪用、贪污公款，有的干部离任前突击花钱，吃光花净，侵占公物。④选用干部工作中对个别干部存有失察、失误。这些问题，隐蔽性很强，仅靠一般的民主测评、调查走访、座谈等办法很难

发现；群众虽有参与监督的热情，但由于难以了解内情，也无法举报有价值的线索和问题。在干部考察工作中，由于受各种条件的制约，难以对一个单位及其领导干部本人进行科学全面、定量定性地准确把握和分析。为了对领导干部、领导人员的经济责任和经济行为作出科学准确的判断和客观公正评价，避免选拔任用干部的失察、失误，一些地方在厂长（经理）经济责任审计的启示下，开始对党政机关、事业单位领导干部开展经济责任审计，并不断总结经验，充实完善和提高。

在干部监督管理、选拔任用工作中，针对如何对领导干部建立更有效的监督制约办法，解决深层次问题，一些地方的党委、政府认识到运用审计手段，利用审计机关的优势，使其在干部监督管理机制中发挥作用是可行的。这是因为：审计机关是经济综合监督部门，促进廉政建设是《审计法》赋予审计机关的重要职责。凡是占有、使有、管理国有资金的部门、单位都是审计对象。审计机关具有涉及面广、地位超脱、反映情况客观真实的特点和优势，审计机关出具的审计结果，能够准确、全面、真实地掌握单位的财政财务收支、国有资产保值增值及经济效益、债权债务等情况。有利于分清单位领导干部、领导人员的经济责任；有利于组织上掌握领导干部政绩的真实情况，为正确使用干部提供可靠依据，督促领导干部廉洁自律。在这方面，审计机关可以从财政财务收支入手，运用审计的查帐方法，量化干部经济责任或者核实与干部经济责任有关的经济指标和经济数据，从而对干部任职期间工作业绩做出客观评价，为干部任免机关选拔使用干部提供决策依据。能够弥补其他监督检查手段的缺陷和不足，发挥不可替代的作用。实践证明，审计部门依照法定程序独立实施审计，出具的审计结



果，证据确凿，数字真实，具有权威性；依据审计结果，对干部的政绩可以做出实事求是的评价，对组织、对群众、对当事人都是客观、公正、负责的。这就为领导干部任免机关在人事安排上提供了可靠的基础资料和重要依据，有效地弥补了过去组织考察干部难以界定经济责任和考察实绩的缺陷，能够了解领导干部任职期间的全面情况。平时成绩吹得再高，“上层路线”走得再好，只要实绩不突出、有腐败行为，都难过审计这一关。这就有效地遏制了个别干部虚报政绩，“干部出数字，数字出干部”等现象的发生，对那些跑官、说情、弄虚作假都是有力地遏制，有利于克服和纠正选人用人上的一些不正之风。

1997年9月5日，新华通讯社在内部刊物《国内动态清样》中刊载“菏泽三年中135名一把手未过离任审计关”的通讯报道：“山东省菏泽地区自1995年推行党政机关、企事业单位的‘一把手’离任审计制度以来，已有135名‘一把手’未过审计关。82名因虚报成绩被取消受奖资格或荣誉称号，53名因工作平庸、虚报浮夸、吃喝浪费甚至贪污腐化、造成重大经济损失而受到诫勉、降职、免职处分或被移交纪检、司法部门处理。目前在菏泽，‘一把手’不经审计不予办理离任手续。组织部门委托审计部门对将要离任的‘一把手’在其任期内的经济指标完成情况、财政收支情况、国有资产增减情况等分类评定审计，结果报送有关主管部门并向群众公布，接受群众监督，离任审计制度促进了当地的干部队伍建设和党风廉政建设。离任审计制度还使选拔考察干部更趋科学、合理。平时成绩吹得再高，‘上层路线’走得再好，审计不合格不能提拔，这样就有效地减少和防止了用人失察现象的发生，堵住了用人方面的不正之风。”中共中央政治局常委、书记处书记、国家