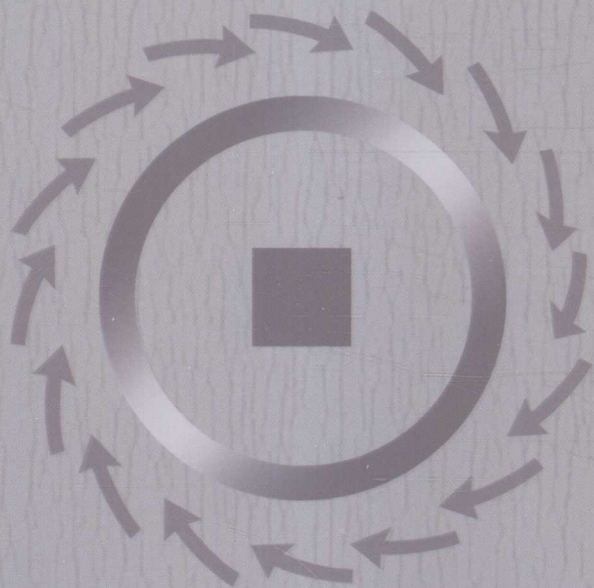


YINHANGHANGZHANGJINGJIZERENSHENJI



● 洪承旭 等 / 编著

银行行长经济责任审计



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

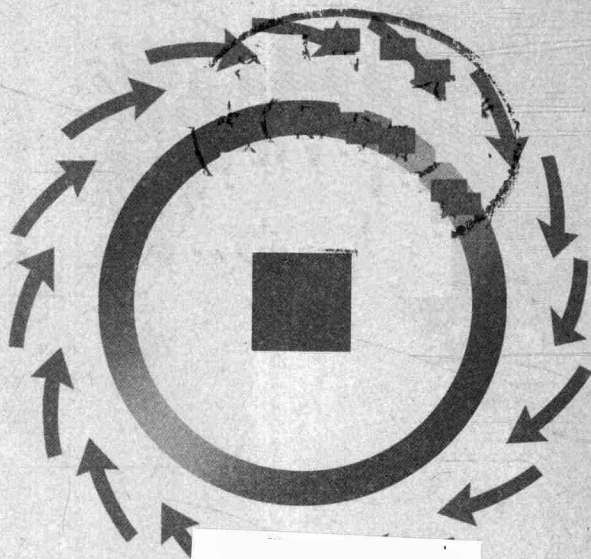
YHJZS

YINHANGHANGZHANGJINGJIZERENSHENJI



● 洪承旭 著 / 编著

银行行长经济责任审计



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

银行行长经济责任审计/洪承旭等编著. —北京:中国时代经济出版社,
2008.7

ISBN 978 - 7 - 80221 - 685 - 3

I. 银… II. 洪… III. 银行—领导人员—经济责任制—审计 IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 105136 号

银行
行长
经济
责任
审计

洪
承
旭
等
编
著

出版者 中国时代经济出版社
地 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
电 话 (010)68320825(发行部)
(010)88361317(邮购)
传 真 (010)68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京鑫海达印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
版 次 2008年7月第1版
印 次 2008年7月第1次印刷
印 张 20.75
字 数 350千字
印 数 1~5000册
定 价 42.00元
书 号 ISBN 978 - 7 - 80221 - 685 - 3

版权所有 侵权必究

前 言

经济责任审计是一项具有中国特色的审计监督制度，经过我国审计工作者多年的努力和探索，积累了丰富的实践经验，同时也遇到了许多难点，如经济责任界定、经济责任评价等等，这些难点亟需在实践的基础上，从理论层面上加以研究、突破和提高。

二〇〇〇年，国家审计机关首次实施了四大国有商业银行行长经济责任审计；随之，各商业银行也逐步建立了行长经济责任审计制度，规定了分支机构行长、部门负责人离任经济责任审计办法；而后，各商业银行又进一步完善了分支机构行长、部门负责人的在职经济责任审计。

商业银行行长经济责任审计作为经济责任审计的一个分支，具有经济责任审计普遍规律的同时，还具有其鲜明的行业特性。鉴此，基于我国经济责任审计的实践基础，结合商业银行的行业特性，我们编著了《商业银行行长经济责任审计研究》一书。

该书将经济责任审计的普遍规律与行长经济责任审计的特殊性相结合，即论述了当前我国经济责任审计中遇到的一些理论问题，又阐述了这些理论在行长经济责任审计中的具体运用，是一项理论与实践紧密结合的研究成果。

本书由洪承旭同志拟定研究框架，并负责全书总撰；郭孝平同志参与了第一章、第七章的撰写，艾德斌、张连丰同志参与了第二章、第五章、第六章的撰写，胡浩、谭继舜同志参与了第三章的撰写，张作秋、闫冠勇、张效玲同志参与了第四章的撰写，孙强同志

参与了第八章的撰写，谭继舜、汪晓雯、李宁博参与了第九章的撰写。

编著过程中，工、农、中、建、交等银行给予了积极支持，提供了许多宝贵意见，在此致以诚挚谢意！

写作过程中，参考借鉴了大量的相关书籍和文献资料，由于数量众多，篇幅有限，所以仅列举了一部分参考文献。在此向所有参阅过的文献资料作者（机构），特别是没有列入脚注和书后参考文献的资料作者（机构）表示深深谢意！

本书可用于商业银行经济责任审计实际工作之参考，亦可作为经济责任审计理论研究之资料。我们相信，愚者千虑，必有一得，在此研究基础之上，我国经济责任审计理论之花、行长经济责任审计实践之果，将会更加绚烂多彩！

智者千虑，必有一失，加之经济责任审计理论仍处于发展阶段，本书偏颇之处在所难免，敬请大家指正。

编者

2008年2月于天津

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 经济责任审计概述	(2)
第二节 行长经济责任审计概述	(8)
第二章 审计程序	(15)
第一节 审计准备阶段	(16)
第二节 审计实施阶段	(22)
第三节 审计终结阶段	(25)
第三章 审计方法	(29)
第一节 账项基础审计	(30)
第二节 制度基础审计	(33)
第三节 风险基础审计	(41)
第四节 数据基础审计	(53)
第五节 行长经济责任审计方法	(59)
第四章 审计内容	(63)
第一节 内控制度测评	(64)
第二节 财务报告审计	(73)
第三节 信贷资产业务审计	(84)
第四节 非信贷资产审计	(98)
第五节 存款业务审计	(109)
第六节 其它负债审计	(117)
第七节 中间业务审计	(124)
第八节 财务管理审计	(136)

第九节 重大经济事项决策审计	(144)
第五章 经济责任界定	(149)
第一节 经济责任界定的概念及原则	(150)
第二节 经济责任的主要类型及界定方法	(152)
第六章 经济责任评价	(159)
第一节 经济责任评价概念及原则	(160)
第二节 经济责任评价内容	(162)
第三节 经济责任评价指标体系	(165)
第四节 经济责任的综合评价	(173)
第七章 审计报告及运用	(185)
第一节 经济责任审计报告的撰写	(186)
第二节 经济责任审计报告的运用	(192)
第八章 审计质量控制	(197)
第一节 审计质量的基本内涵	(198)
第二节 审计环境与审计风险	(204)
第三节 审计质量控制的基本内涵	(216)
第四节 审计质量控制体系	(221)
第五节 行长经济责任审计质量控制	(228)
第九章 审计案例及文书范本	(235)
案例一 审计通知书	(236)
案例二 经济责任审前调查案例	(237)
案例三 被审计人员述职报告	(246)
案例四 审计实施方案	(250)
案例五 资产总体分析性审计	(254)
案例六 负债总体分析性审计	(260)
案例七 损益总体分析性审计	(265)
案例八 信贷资产总体分析性审计	(268)
案例九 资金来源与占用总体分析	(274)

案例十 重大经营决策审计	(280)
案例十一 贷款质量真实性审计	(281)
案例十二 贷款循环担保审计案例	(282)
案例十三 虚假个人住房贷款审计	(284)
案例十四 年末人为调整存款结构	(285)
案例十五 银行承兑汇票业务分析	(288)
案例十六 银行承兑汇票空白凭证审计	(295)
案例十七 违反支付结算制度办理业务	(297)
案例十八 截留支付结算业务手续费	(298)
案例十九 金融机构往来利息支出审计	(299)
案例二十 基建资金审计	(300)
案例二十一 网络租赁费审计	(301)
案例二十二 涉嫌贪污审计	(303)
案例二十三 账外资金审计	(304)
案例二十四 经济责任界定	(306)
案例二十五 审计报告	(307)
案例二十六 审计结论书	(313)
案例二十七 审计意见书	(318)
案例二十八 审计决定	(322)
主要参考书目	(323)

第一章 概 论

本章分为两部分，第一部分为经济责任审计概述，重点阐述什么是经济责任、经济责任审计，第二部分为商业银行行长经济责任审计概述，重点阐述其特点、原则、目标、范围、依据和标准、作用和意义。本章阐述的基本原理是研究和开展行长经济责任审计的基础。

第一节 经济责任审计概述

一、经济责任审计的概念

1. 经济责任

经济责任是生产力发展到一定程度，资源所有者与经管者、经管者与经管执行者之间的资源委托与受托关系所引起的经济权利与经济义务。因此，经济责任更为准确地表述应该是为“受托经济责任”^①，即受托人承担的对委托人的经济责任。

一般而言，受托人承担的该项责任只限于受托时间内，因而，经济责任具有一定的阶段性；同时，概念明确地指示，受托人只承担经济责任，除此之外的其它责任，如政治责任、思想责任，均不在经济责任范畴之内。

2. 经济责任审计

经济责任审计是审计机构受委托人委托，依据法律、法规的有关规定和委托人意愿，对被审计人员在接受委托人委托期间，履行经济责任的情况进行监督、鉴证和评价的一种活动。经济责任审计的核心是正确评价被审计人员的经济责任，评价其业绩。

上述定义概括了经济责任审计的主体、对象、内容和目的。

经济责任审计的主体^②是审计机构。一般而言，对政府官员的经济责任审计，往往由国家审计机关承担；对私营管理人员的经济责任审计往往由作为中介的社会审计机构承担。

审计对象是经济责任的受托方，即被审计人员。从理论上讲，无论是受公众委托从事公共管理的政府官员，还是受私人（法人组织）委托从事赢利活动的管理人员，凡是存在受托代理关系的受托方，均可作为经济责任审计的对象。

经济责任审计内容概括为履行经济责任的情况。所谓履行经济责任情况，主要是指财政财务状况的真实性、经营或管理活动的合规性，以及经营或管

① 陈波著《经济责任审计的若干基本理论问题》，载于《审计研究》2005年第5期。

② 审计主体包括审计授权人或委托人和实施审计的审计机构和审计人员。见李金华主编：《审计理论研究》，中国审计出版社，2001年5月，P48。

理活动的效益性。在具体审计任务中，因审计对象不同而存在不同的具体审计内容，如对政府官员的经济责任审计内容，主要是通过对其所在部门、单位财政收支、财务收支的真实、合法、效益情况审计，分清领导干部对本部门、本单位财政收支、财务收支中不真实，资金使用效益差以及违反国家财经法规问题应当负有的主管责任和直接责任；而对企业事业单位负责人的经济责任审计的主要内容，则是通过对其所在企业资产、负债、损益的真实、合法和效益情况审计，分清企业领导人员本人对本企业资产、负债、损益不真实、投资效益差，以及违反国家财经法规问题应当负有的责任应当负有的主管责任和直接责任。

经济责任审计的目的在于监督、鉴证和评价。监督就是监察和督促被审计人员的经济活动，使其在规定的范围内正常运行；鉴证是对被审计人员履行经济责任所产生的会计报表和相关经济活动资料的鉴别和验证；评价是通过对被审计人员所在单位财政财务收支情况审计，依据一定的标准对审计事实进行的分析和认定，肯定成绩，指出问题，提出建议。

二、经济责任审计的理论基础

受托经济责任关系是审计产生和发展的客观基础和根本动因，审计随着受托经济责任关系的演化而不断扩展。

1. 受托经济责任关系

受托经济责任关系是资源占有人与资源经管人之间形成的资源委托管理与资源受托经营关系、以及资源经管人与其资源经管执行人之间所形成的资源受托经管与执行资源经管关系^①。

受托经济责任关系的主要特征是：

1) 资源经管权由委托方转移到受托方，是受托经济责任关系的核心与本质内容。

2) 受托经济责任关系的确立意味着委托方给予受托方权利、受托方对委托方承担一定义务与责任关系的确定。

3) 受托经济责任的内容能够以法律、规章、契约等有效形式体现。

4) 受托经济责任的履行情况可以计量，以使评价经济责任履行情况成为可能。

2. 受托经济责任关系是审计产生和发展的客观基础和根本动因

^① 李金华主编：《审计理论研究》，中国审计出版社，2001年5月，P45。

审计是在受托管理、受托经营所形成的经济责任关系下，由委托人委派独立的审计机构和人员履行经济监督职能而产生的，并随着受托经济责任关系的扩展而不断深化和发展。

受托责任关系是资源占有人实现对资源的有效管理与使用的必要手段和保证机制，审计则是受托经济责任关系能够顺利实现的必要手段和保证机制。

受托经济责任性质从受托财产保管责任扩展到受托经营责任，使审计从弊端审计转向财务审计，再转向定期财务报表审计；受托责任内容从财务责任扩展到受托管理责任，导致由单纯的财务审计向经营审计、管理审计、效益审计、效率审计发展，甚至使审计超出了传统领域，如环境审计等。

3. 受托经济责任关系是经济责任审计存在的基础

经济责任审计与其他类型的审计一样，本质上是对经营管理者履行受托经济责任情况的监督，受托经济责任关系是其存在的基础。当政府部门或干部管理机构委托审计机构开展这种审计监督活动时，经济责任审计便应运而生。

三、经济责任审计的产生

新中国的诞生之初，经济责任审计随着审计没有独立建制而寓于监察之中。

1949年11月，在政务院（后改为国务院）设人民监察委员会，这是国家行政监察、经济监督和党政风纪为一体的监督机构。接受及处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违纪、失职（涵盖财务经济）行为的控告，是人民监察委员会主要任务之一。1951年查处的刘青山（曾任中共天津地委书记，被捕前任中共石家庄市委副书记）、张子善（天津地区专员，被捕前任天津地委书记）贪污巨额救灾款和修机场经费（两人分别为1.84亿元旧币、1.942亿元旧币）案件；震惊新中国大地。最终，法律为他们开了杀戒。

1954年9月，第一届全国人民代表大会决定改人民监察委员会为监察部，隶属国务院。在其后的历史时期，经济责任审计随着监察体制变化，经历了曲折发展进程。

1982年《宪法》确定实行审计监督制度。1983年9月，中华人民共和国审计署成立，揭开了中国社会主义审计监督新篇章，经济责任审计迎来了发展机遇。

针对20世纪80年代初实行厂长负责制、承包制和租赁制后出现的短期

行为、以权谋私和弄虚作假等违法违纪问题，1985年黑龙江省齐齐哈尔市率先开展厂长经济责任审计，引起普遍关注。1986年9月，中共中央、国务院关于《全民所有制工业企业厂长工作条例》规定“厂长离任前，企业主管机关（或会同干部管理机构）可以提请审计机关对厂长进行经济责任评议”。1986年12月，审计署发出《关于开展厂长离任经济责任审计工作几个问题的通知》，新中国的经济责任审计由此产生。

四、经济责任审计的发展

1. 初步发展

20世纪80年代后期至90年代前期，是经济责任审计的初步发展阶段，主要是企业领导经济责任审计，局限于一般的财务收支审计。

1985年起，我国政府审计机关开始探索并开展了经济责任审计试点。审计客体是国有企业的厂长（经理），内容是其离任经济责任，包括任期目标、所在单位同期年终决算和财务收支及经济效益；审计依据的法规条文有《全民所有制工业企业厂长工作条例》和《关于开展厂长离任经济责任审计工作几个问题通知》，前者规定了厂长（经理）离任前，企业主管部门可以提请审计机关对其进行经济责任审计，后者规定了审计范围、内容和程序。

从1988年起，厂长（经理）离任经济责任审计成为政府审计工作经常化、制度化的一项重要内容。据统计，1988年，全国审计机关对25319个厂长（经理）进行了经济责任审计（含内审机构审计的16660个）。审计机关审计的8659个厂长（经理）中，解除经济责任者共6571人，有一般经济问题的1922人，有严重问题者166人，分别占已审计数的75.9%、22.2%和1.9%。经审计后，政府和有关部门对189名厂长（经理）晋升，496人被免职，75人被降职或受到其他处分。经审计鉴证，纠正了对少数厂长（经理）的错误处理，维护了国家利益和厂长（经理）的正当权益^①。

2. 全面发展

（1）审计范围扩大

20世纪90年代中期后，是经济责任审计的全面发展阶段，经济责任审计客体逐步由国有企业厂长（经理）离任审计扩大到政权机关的党政领导干部（包括事业单位）。特别是1995年以来，山东省菏泽地区在全区实行党政领导干部离任审计制度，取得明显成效。中央纪委和审计署等部门根据中央领导

^① 邢俊芳著《经济责任审计论》，审计署网站，审计论坛，2005年5月9日。

指示，认真总结和推广了这些做法和经验。1998年国务院机构改革方案中将经济责任审计作为审计署的职责之一。1999年中办、国办两个关于经济责任审计的《暂行规定》的出台，标志着经济责任审计已成为我国审计制度和干部监督管理制度的重要组成部分，进入了新的发展阶段。

2004年4月，中央五部委经济责任审计联席会议决定，把党政领导干部经济责任审计范围扩大到地厅级。至2004年末，审计署根据委托对4位部级领导干部进行了审计试点。

(2) 设立了指导和协调机构

经济责任审计工作联席会议办公室（以下简称联席会议）于2000年3月在北京设立，其成员单位由中共中央纪律委员会、中共中央组织部、国家监察部、国家人事部、中华人民共和国审计署组成（近期，国家资产管理委员会入围）。联席会议牵头单位为中纪委和审计署。在审计署设立联席会议办公室。地方政权机关中，全国有12个省、339个市（地）、1995个县（市）成立了经济责任审计工作领导小组^①。联席会议和领导小组在指导、检查、协调经济责任审计工作，推动其发展，都起了举足轻重的作用，也为形成监督合力机制奠定了基础。

2001年1月，中央五部委经济责任审计联席会议提出《关于进一步做好经济责任审计工作的意见》，要求全面和深入开展经济责任审计工作，要逐步开展县以上党政领导干部经济责任审计。

(3) 审计建制

在政府审计机构框架内，设立了独立审计建制。据不完全统计，目前，全国31省（市、区）87%的地（市）、77%的县（市）共建立经济责任审计专职机构4252个，配备专职审计人8675名。并相继制定了比较规范的工作运行制度。

(4) 审计成效

自2000年至2004年上半年的统计数字表明，全国31个省市和97%的地市进行了县以上党政领导干部经济责任审计，共审计党政领导干部和国有及国有控股企业领导人员17.4万人，审计署对4名省部级领导干部进行了经济责任审计试点，全国组织部门参考审计结果，共选拔任用领导干部1.4万人，降职1730人，撤职983人，共有3253名领导干部被移送纪检监察和司法机关处理，1232名领导干部受到党纪政纪处分。通过经济责任审计全国共查出违

^① 《2004年全国经济责任审计工作会议报导》

纪违规金额 3912 亿元、损失浪费金额 252 亿元、管理不规范金额 3398 亿元，其中由领导干部直接经济责任造成违纪违规金额 204 亿元、损失浪费金额 21 亿元、管理不规范金额 108 亿元^①。

3. 发展趋势

经过近 20 年的审计实践，我国现阶段的经济责任审计制度框架已经基本确立，并形成了不少行之有效的做法。然而，要建设一个比较健全、有效经济责任审计制度，还有很长的路要走。

随着市场经济的确立和现代企业制度的推行，随着政府宏观经济管理职能的规范和加强，经济责任审计将成为加强党政领导干部和企业领导人员管理和监督，促进干部廉洁自律、认真全面履行工作职责的重要手段，具有广阔的发展前景，将作为一项制度长期坚持下去，促进依法治国方略的实施和审计工作的深入发展。

(1) 审计客体

可以预见，未来的经济责任审计客体将从现行的县（市）、市（地）、省（区）、部各级党政领导干部扩大到中国共产党党务干部、政府公务员、国有独资企业、国有控股企业、金融机构、事业单位、财政资金资助部门的管理者。当然，要将中国政权机关的上千万员政务干部和公务员、规模以上的 15 万个国有独资企业和控股企业及金融机构、事业单位管理者，全部纳入经济责任审计范围，不是一下子能够做到的，然而，这是经济责任审计发展必然趋势。当然，在未来的经济责任审计中，要把握重点，集中在对中、高层党政干部和企事业单位高层管理人的审计监督，尤其各级政权机构的一把手的审计监督。审计结论将影响到每个被审计者的职务升迁和奖惩。

一般说来，审计客体——党政领导干部和企业管理者如果发生腐败的话，其腐败程度取决于他（她）所拥有的垄断权和自由裁量权大小和数量及其对自身行为的责任感。数学公式表示为：腐败 = 垄断权 + 自由裁量 - 责任感。垄断权在我国一些自然垄断行业中是很大的。诸如：能源、铁路、交通、电信、国家垄断性服务部门（如提供建筑许可证发放、土地规划决定、其他执照许可证发放）等等。尽管垄断权在变化，但仍具有控制力。自由裁量权或自主决定权在一些部门或单位比较大。诸如：党务、人事机构、政府预算（尤其政府采购）、行政审批、财政税收、金融机关、司法、治安等。这个问题的解决需要一个过程。至于责任感，如若其职业道德水准比较低，行政或

^① 人民网，《人民时评：为“经济责任审计”击掌叫好》，2004 年 12 月 2 日。

财务制度比较脆弱、监督不力情况下，则责任感就会很低，其心灵往往被权力所颠覆，为金钱所扭曲，甚至丧失责任感。

上述信息，应是经济责任主体确定审计客体重点的依据。目前的审计实践中，根据常规，审计机关一般选择诸如：政府财政、税收部门、政府机关财务管理部门、被审计人分管或联系部门及单位，相关驻外机构，相关重点企业 and 部门。在实践中应根据确认重点的依据和授权，适时加以调整。

(2) 审计内容

从高度抽象的理念来讲，经济责任审计内容及其重点是：

财务责任审计：审查特定受托者履行财务责任情况，主要内容包括合规决策质量，即经济政策和重大经济事项决策程序是否合规；财务收支的真实、合规、合法性；控制财务活动的风险情况，即遵守财经纪律情况，有无不法、不忠于职责等行为。

绩效责任审计：审查特定受托者履行绩效责任情况，主要内容包括决策质量，即对经济政策和重大经济事项的决策是否科学，是否富有成效或造成不经济；财务收支的效益性（保值、增值，实现效益最大化目标）；公共管理或企业管理（含经营）的效益、效率、效果；承担社会责任的有效性。

审计注意事项：审计主体在实施对特定受托者的财务责任和绩效责任审计中，一是要根据特定受托者的职权范围确定审计具体内容；二是分清责任，包括集体责任与个人责任，直接责任与间接责任等。

(3) 审计管理体制

实践证明，经济责任审计的出现，归根结底，是由社会需要所决定的。可以预见，随着社会经济责任审计需求增强，及其自身发展需要，未来的经济责任审计可能成为审计的重要组成部分，也有可能突破现行管理体制，走向独立，融入新型监督制度。总之，将会朝着更有利于发挥经济责任审计职能作用的方向发展。

第二节 行长经济责任审计概述

随着我国党政干部经济责任审计的发展和深入，国内商业银行行长经济责任审计也逐步推进和完善。1999年中办、国办出台的《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》，为行长任期经济责任审计提供

了依据；中国人民银行发布的《关于银行机构主要负责人员任职资格的审查办法》，明确规定银行等金融机构主要负责人工作调整进行资格审查时，必须提交任期稽核审计报告，银行行长经济责任审计由此开始并全面推行。

自1999年起，审计署根据要求，陆续完成了中国工商银行、中国农业银行、中国建设银行、中国银行和交通银行等银行原领导人任期经济责任审计，进行了有益地探索，积累了一些经验。与此同时，各商业银行也自上而下全面开展行长任期经济责任审计。

2003年中国银行业监督管理委员会第1号令《关于调整银行市场准入管理方式和程序的决定》规定：银行高级管理人员调动需要提供离任审计（稽核）报告。此项规定进一步促进行长经济责任审计深入发展。

行长经济责任审计是审计机构对商业银行行长在任职期间履行经营管理职责情况的监督、检查和评价。它既然是我国国有商业银行干部管理、银行业监管的需要，同时也是商业银行加强内部管理的必然。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济的发展，行长经济责任审计将越来越引起各方面的关注和重视。

一、审计目标

行长经济责任审计的目标是通过审计，公正、客观地评价商业银行有关领导人任期间的经济责任，促进金融机构领导干部廉洁自律，全面履行职责，加强和改善经营管理，提高经济效益，防范和化解金融风险。具体为：

1. 全面考评行长经营业绩，为选拔任用提供依据。通过经济责任审计评价，弥补组织人事部门考察考核干部手段的缺陷和不足，避免用人失察。
2. 加强对高级管理人员监督，防范和化解经营风险。通过检查被审计人遵纪守法情况，及时纠正违法违规经营行为，规范经营管理，防范金融风险。
3. 明晰责任，增强民主管理透明度。通过任期经济责任界定，明晰被审计人在经营管理、重大决策方面的责任界限，促进民主管理。

二、审计主体

按经济责任审计的一般原理，在行长经济责任审计中，作为审计机构的审计主体主要有：国家审计机关，负责对国有或国有控股商业银行的行长经济责任审计；商业银行内部审计机构，负责对本行内的各级行长经济责任审计；社会审计机构，在受托情况下，对有权的委托机构指定商业银行行长进行经济责任审计。