

顾问: 崔建民 刘鹤章

中天恒会计师事务所编写

【中天恒理财系列图书】



◆主编 王利明 高雅青 李三喜

DANGZHENG LINGDAO GANBU JINGJI ZEREN SHENJI JINGYAO YU ANLI

党政领导干部经济责任审计

精要与案例

中国大百科全书出版社

党政领导干部经济责任审计 精要与案例

中天恒会计师事务所编写

●中国大百科全书出版社

总编辑：徐惟诚

社长：田胜立

图书在版编目 (CIP) 数据

党政领导干部经济责任审计精要与案例/王利明, 李三喜, 高雅青
编著. —北京: 中国大百科全书出版社, 2005. 4

(中天恒理财系列图书)

ISBN 7-5000-7288-0

I. 党… II. ①王…②李…③高… III. 领导人员-经济责任审计
IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 030573 号

党政领导干部经济责任审计精要与案例

出版：中国大百科全书出版社

地址：北京阜成门北大街 17 号

邮编：100037

网址：<http://www.ecph.com.cn>

电话：88390740

发行：中国大百科全书出版社

全国新华书店经销

制作：北京星星文化发展有限公司

印刷：香河县闻泰印刷包装有限公司

开本：787mm×1092mm 1/16

印数：1~3000

字数：400 千字

印张：22.5

版次：2005 年 4 月第 1 版

2005 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-5000-7288-0

定价：47.00 元

版权所有 翻版必究



经济责任与经济责任审计 (代序)

新中国的企业经济责任审计,始于1984年黑龙江齐齐哈尔的厂长离任审计。十几年来,随着国有企业改革的不断深入和发展,对企业法定代表人的经济责任审计也由浅入深,如火如荼。1999年中办、国办下发的关于《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》,则进一步明确了企业经济责任审计的对象、内容和目的。本文拟结合几年来组织地方派出机构对中管企业经济责任审计的思考和实践,谈点浅见。

一、经济责任审计的由来

经济责任审计不是新生事物,是由来已久的,它是随着社会经济的发展而发展的。

(一) 经济责任和经济责任审计是与生俱来的

用马克思主义的唯物史观来考察,人类从原始社会进入奴隶制社会,随着生产力的发展,剩余产品的出现,使财产有了进一步积累,财产量随之越来越大,生产资料的所有者由于经营活动范围的扩大和自身精力的限制,不可能再亲自经营和管理其所有财产,只好将其部分乃至全部委托他人去管理、经营,这就出现委托方和受托方,两者之间有一种纽带关系,这种关系就是责任。委托方为了掌握受托方对其财产经营管理的履行情况,委托第三方去检查评价受托方责任,这就是审计。这种关系发展到现在,国营企业变为国有企业,实质上是所有权与经营权的分离,是一种进步。国家审计机关受国家委托,来监督资产经营者对资产、负债、损益的真实性、合法性、效益性及其经济活动应负的责任,作出客观公正的评价,为干部管理部门考评干部提供依据,也就是我们所说的经济责任和经济责任审计。

大家知道,公元前十一世纪,周武王灭商后,建立了周朝,建都镐(今陕西西安西南)。周的农业比商发达,农产品种类较多,手工业也有一定发展,到了周公东征以后,确立宗法制,创立典章制度,这里面已孕育了审计的雏型。在我国古代,经济职能在国家基本职能中占重要地位,财政财务工作量浩大,审计也随之逐渐发展起来。古代审计的主要对象,一是政府财政收支,理清收支流向;二是对掌管钱财、土地、户籍的官员进行监督,并作



出评价,“且治事之官员,有功者置之进其爵,有过者废之退其位”。从春秋战国到秦汉的上计制度都兼有审计职能;经过魏晋南北朝的转型,到唐宋形成比部的勾覆制度;明清监审合一的御使监察制度中也兼有审计职能。尤其值得一提的是公元1723年,也就是清雍正初年,由于康熙晚年积弊甚多,国库空虚,大量库银被少数官吏以借的名义据为已有,国家机器的运转受到很大影响。为了整饬吏治,摸清家底,充盈国库,雍正设立审计机构,在短短的一年半时间里做了大量的工作,发挥了一定的作用。到了民国时期则出台了审计法。

由此可见,经济责任和经济责任审计,不是现在才有的,而是与生俱来的。它和中华民族的历史一样,源远流长。可以这么说,我国的审计始于周,兴于宋,随着生产力水平的不断发展变化,社会形态的更替,几经曲折,始成今况。

(二) 经济责任和经济责任审计的内涵

所谓经济责任是指法定代表人在任职期内对其所在企业的资产、负债、损益的真实性、合法性和效益性,以及有关经济活动应该负有的责任。它的内容主要包括会计记录的真实性、财务收支及有关经济活动的合法性及其经济性、效益性。

所谓经济责任审计,是指对企业法定代表人及其所在企业的资产、负债、损益的真实、合法性、效益性,以及有关经济活动应当负有的经济责任所进行的监督和评价活动。它主要包括以下几方面内容:审计对象是企业的法定代表人;审计委托者是干部管理部门;审计主体是国家审计机关;审计内容是所在企业的资产负债、损益的真实性、合法性、效益性。审计目的是为了加强对企业法定代表人的管理和监督,正确评价其经济责任,促进国有企业加强和改善经营管理,提高经济效益,保证国有资产保值增值。

(三) 新中国审计的发展

党的十一届三中全会的召开,拉开了我国经济体制改革的大幕。由于生产力发展水平不高,生产资料的多元化,多种经济成分并存,这就需要有一个独立的部门对它们进行监督,国家审计机关也就应运而生了。1983年国家审计署的成立,标志着我国新的审计监督制度的开始。审计署成立之初,紧紧围绕企业改革开展企业审计工作,取得了一定的成绩,积累了经验,锻炼了队伍。但是,多年来的企业审计还不够规范,还没有从计划经济条件下的审计模式中走出来。这是因为,从主观上来讲,国家审计机关作为审计主体,审计人员的素质有待进一步提高,审计方式有待进一步优化,审计思路有待进一步拓宽,并且企业审计本身也需要有一个发展完善的过程。从企业



审计的客体来分析, 企业改革还没有完全定型。从 1978 年恢复企业基金制度, 1979 年开展企业利润留成试点, 1983 年第一步利改税, 1984 年第二步利改税, 1987 年第一轮承包, 到 1990 年第二轮承包等, 严格说来, 在十四大以前, 我国的企业改革, 为搞活国有大中型企业所采取的措施, 都是以减税让利为代价的, 尽管取得了一定的成绩, 但改革的成本很高, 国家财政难以承受。十四大以后, 相继提出了建立现代企业制度, 采取“三改一加强”等措施, 企业改革才走上正轨。正是由于企业改革一直在探索之中, 所以企业审计的路子也就不可能规范地确定下来。

二、企业经济责任审计是财务收支审计的深化

1999 年 9 月, 党中央召开十五届四中全会, 第一次专门研究国企改革与发展问题, 并出台了第一个全面系统地阐述国企改革与发展的文件——《关于国有企业改革和发展若干问题的决定》。这是在国企改革处于攻坚阶段, 发展进入关键时刻而召开的一次非常重要的会议。这种大的背景, 为企业审计带来了生机。由于对国有企业的多元化的监督, 重复审计、重复检查的问题在所难免, 这就需要对企业审计重新定位, 审计署不失时机地提出了深化中央企业审计的意见: (1) 分层次。即把中央企业划分为 3 个层次, 中央管理的国有重要骨干企业由审计署直接审计, 大型中央企业由监事会监督, 其他中央企业授权地方审计机关审计或委托社会审计组织审计。(2) 抓重点。主要是对审计内容的界定, 包括真实性、重大经济决策、个人经济问题。(3) 重结合。主要是审计成果共享, 经济责任审计与财务收支审计相结合, 与监事会的监督检查相结合, 与社会审计相结合。(4) 促规范。主要是建立科学、完整的评价指标体系和标准体系。(5) 创条件。提高审计人员素质, 推广计算机辅助审计。这一意见得到了中组部有关综合部门的大力支持和国务院领导的同意。从 2000 年 10 月开始, 审计署组织驻地方派出机构对中管企业领导人员进行经济责任审计。

经过两年的工作实践, 我们初步摸索和总结出了企业经济责任审计的基本思路和框架结构, 从而使企业审计的总体思路由传统计划经济体制下的企业审计模式, 即查错纠弊, 以查出多少问题论英雄, 转到“摸家底、揭问题、促发展”上来, 这无疑是一种进步。具体来讲就是: “一个观点”、“三个审计评价”、“两个关注”、“一个落实”及企业发展后劲评估:

一个观点: 经济责任审计是财务收支审计的深化, “深”在思路中, “化”在结果上。所谓思路, “摸家底、揭问题、促发展”; 所谓结果, “通过审计, 促进企业提高管理水平, 规范市场经济秩序, 为发展生产力和提高经



济效益服务”。

三个审计评价：以企业的会计报表为总揽，以资本运动的轨迹为主线，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、对外大额借款、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顺利贯彻，要害是决策失误对企业造成的重大损失；三是审查评价资产质量状况，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。同时，亦应对企业法人代表执行国家有关法规的情况作出评价。

两个关注：在企业进行资产整合、重组的过程中，关注人为造成国有资产流失的状况；关注逃废银行债务等情况。

一个落实：企业在持续经营的条件下，生产经营的最终结果要落实在国有资本的保值增值上。

企业发展后劲评估：通过对企业的盈利能力、偿债能力、发展能力的测试，全面评估企业可持续发展的能力。

三、经济责任与经济责任审计风险规避

不论是经济责任，还是经济责任审计都存在着一定的风险，它是固有的，是不以人的意志为转移的。但是通过主观的努力，采取必要的防范措施，还是有可能将风险控制在允许的范围以内。

（一）经济责任风险规避

一是强化企业内部管理。管理是企业的生命，内部控制制度是管理的基础。作为企业财务主管，应该坚持按会计制度办事，坚持讲真话，不做假账；对企业资产、负债、损益的真实情况，要如实向企业领导人员报告，决不能苟且屈从，为企业领导当好参谋。作为企业领导人员，要大力支持财务主管的工作，坚持照章办事，重大的财务开支必须充分听取财务主管的意见，兼听则明。同时，企业要进一步建立现代企业制度，完善法人治理结构，建立健全内部控制制度，加速企业内部管理科学规范。二是科学地进行重大经济决策。重大经济决策关系到企业的成败兴衰，一定要慎之又慎，切不可马虎大意；要有科学民主的决策程序，坚决反对拍脑袋、个人说了算。同时，要采取得力措施调动执行层和广大员工贯彻落实决策的积极性。大量的审计结果表明，凡是个人说了算的项目，十有八九是失败的，而且其中可能隐藏着个人经济问题和违法犯罪行为。只有注重决策，才可以避免大的损失，化解风险，减少失误，同时避免出现不可抗力的货币支付危机。三是洁



身自好，依法经营。人生于天地之间，诚信是安身立命之本。企业法人要按照国家有关法律、法规组织生产和经营，只有忠于国家、取信于职工，当任期届满时，年轻的同志可以晋升或连任，到龄的同志可以“软着陆”，这样，上对得起国家，下对得起职工，中对得起自己和家人。四是财政、审计和企业监事会要依法加强对企业会计信息真实性的检查，规范会计核算，严肃查处弄虚作假行为，切实加强对企业重大经营活动的监管，建立企业法人重大经济决策失误责任追究制度。

（二）经济责任审计风险规避

一是要认真开展审前调查，制订好审计方案。因为中管企业资产量大，组织架构复杂，经营范围非常广泛，所以审计难度很大。这就要求审计人员要做好审前调查，制订出切实可行的审计实施方案，切不可瞎子摸象，仓促上阵。二是要把企业的总部作为重点，对那些重大的决策、重大的资金运动，特别是盈亏、净现金流给予极大关注，揭露重大问题，从整体上把握企业，避免企业出现重大支付危机。三是要实行承诺制。对企业提供的会计报表等资料的真实性，要由企业法人代表签字承诺。四是要提高人员素质，提升审计结果报告质量；大力推广计算机辅助审计，以提高工作效率。

刘国权
2005年12月



编者的话

1999年中办、国办关于《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》下发后，特别是2000年全国经济责任审计工作会议之后，经济责任审计工作在全国已经全面推开，并形成制度。为了进一步全面推进经济责任审计工作，中央纪委、审计署等五部委2004年11月29日再次召开了全国审计工作会议，要求认清形势，明确目标，推动经济责任审计工作深入开展。为规范我国经济责任审计行为，提高审计质量，审计署、国资委相继颁布了有关经济责任审计的法规制度。

为了深入领会全国经济责任审计会议精神和有关经济责任审计政策法规的要求，全面总结我国经济责任审计工作取得的成效和经验，进一步深化经济责任审计工作，提高审计人员的业务水平，我们组织审计机关、党政领导机关和企事业单位长期从事经济责任审计工作的实际工作者，用两年的时间编写了本书。

本书按照基础精要、规范精要、实务案例、相关理论的结构而编写。

基础精要用图表的形式简要介绍了经济责任审计工作的基础知识；规范精要用图表的形式主要解释分析了五部委、审计署、国资委有关经济责任审计的政策规范；实务案例主要介绍了审计机关、国资委、行政事业单位经济责任审计的调查方案、具体实施方案、审计流程、审计评价、审计报告等全过程的案例，包括对省（部）长、市长、县长、医院院长、大学校长等进行经济责任审计的典型案例；相关理论主要介绍与经济责任审计有关的国内外最新理论，如公共财政理论、财政支出的结构优化理论等。

本书得到了审计署、国资委等有关领导的指导和支持，全国人大常委、前国家审计署副审计长刘鹤章，前中国注册会计师协会会长、原国家审计署常务审计长崔建民还在百忙中亲临指导，并担任本书的顾问。审计署经贸司司长刘国权在总结近年来任期经济责任审计经验的基础上，特为本书撰写了《经济责任与经济责任审计》的指导性文章代为首。

本书在用图表的形式简要介绍基础知识的同时，重点用案例的形式介绍经济责任审计如何编制审计方案、如何进行现场审计、如何进行审计评价、



如何编写审计报告等内容,力求体现实用性和新颖性的特点。

正如李金华审计长所说的“经过不懈地努力,经济责任审计已经作为一项制度确定下来,在促进对权力的制约监督、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挥了重要作用,受到了党委、政府的重视与支持,赢得了社会各界的广泛认知和关注。但从根本上讲,这项工作毕竟还是一个全新的领域,从理论到实践,从制度规范到操作实施,都还面临很大的挑战和发展空间,需要我们不断探索和实践。”本书我们虽尽最大努力进行了较为深入的探索,但由于经济责任审计的实践还不丰富,加上编者水平有限,对经济责任审计有关问题的研究仍比较肤浅,有些观点和看法也恐失之偏颇,不足之处,还请读者批评指教。

编者

2005年清明



目 录

经济责任与经济责任审计（代序）	刘国权
-----------------------	-----

1. 基础精要

党政领导干部经济责任审计的基本制度	(3)
党政领导干部经济责任审计工作的法律依据、指导原则	(7)
党政领导干部经济责任审计的内容	(11)
党政领导干部经济责任审计的程序	(19)
党政领导干部经济责任审计的方法	(29)
党政领导干部经济责任审计评价	(34)
党政领导干部经济责任审计报告	(45)

2. 规范精要

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》精要	(61)
《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》精要	(67)
《中国共产党党内监督条例》精要	(70)
党政领导干部廉洁自律规定精要	(77)
《党政领导干部选拔任用工作条例》精要	(84)
《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》及实施细则精要	(96)
《中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署关于将党政领导干部经济责任审计范围扩大到地厅级的意见》精要	(102)

3. 实务案例

L 省人民政府张三省长任期经济责任审计案例	(107)
W 省 A 厅厅长李四经济责任审计案例	(118)



WM 市长任期经济责任审计案例分析	(129)
Y 市市委书记任期经济责任审计案例	(139)
Y 市 S 局王五局长经济责任审计案例	(146)
S 市税务局局长任期经济责任审计案例	(164)
ST 县县长任期经济责任审计案例	(175)
E 县人民政府 F 县长任期经济责任审计案例	(184)
L 市 R 乡乡长王一任期经济责任审计案例	(197)
M 学院 N 院长任期经济责任审计案例	(221)
北京 A 高校校长任期经济责任审计案例	(239)
北京海特医院贾国母院长任期经济责任审计案例	(267)
D 区人民检察院检察长任期经济责任审计案例	(291)

4. 相关理论

公共财政理论精要	(307)
财政支出的结构优化理论精要	(312)
公共风险与财政安全理论精要	(325)
义务教育财政支出效益评审精要	(335)
综合性医院财政支出效益评价精要	(341)

党政领导干部经济责任

审计

【导 读】

党政领导干部经济责任审计的基本制度

党政领导干部经济责任审计的法律依
据、指导原则

党政领导干部经济责任审计的内容

党政领导干部经济责任审计的程序

党政领导干部经济责任审计的方法

党政领导干部经济责任审计的评价

党政领导干部经济责任审计报告

1. 基础精要

JICHUJINYAO



党政领导干部经济责任 审计的基本制度

【导 读】

经济责任审计的概念和特征

党政领导干部经济责任审计的目的、地位、作用

党政领导干部经济责任审计的范围

党政领导干部经济责任审计的主体

党政领导干部经济责任审计的管辖

一、经济责任审计的概念和特征

经济责任审计是审计机关（审计机构）通过对党政领导干部或国有企业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。

我国开展经济责任审计主要是依据中央办公厅、国务院办公厅 1999 年先后制定的《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》、《国有企



业及国有控股企业领导人员任期经济责任暂行规定》及其实施细则和《中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署关于将党政领导干部经济责任审计的范围扩大到地厅级的意见》进行的。

一般来说,经济责任审计主要具有以下特点:

经济责任审计是审计监督与干部监督管理的结合。

经济责任审计的基础是财政财务收支审计。

经济责任审计由审计机关与纪检、组织、监察、人事等部门共同组织。

审计评价和责任追究侧重于领导干部本人。

二、党政领导干部任期经济责任审计的目的、地位、作用

党政领导干部任期经济责任审计,是指下级审计机关接受干部管理部门的委托,依据国家法律、法规和有关政策,对党政机关、审判机关、检察机关、群众团体、事业单位的党政正职领导干部(没有正职领导干部的为主持全面工作的副职领导干部);街道工委、办事处、乡镇党委、人民政府正职领导干部(没有正职领导干部的为主持全面工作的副职领导干部)任职期间所在部门、单位的财政收支、财务收支活动的真实性、合法性和效益性以及党政领导干部个人履行经济责任、遵守财经纪律和廉洁自律情况所进行的监督、评价和鉴证活动。

(一) 党政领导干部经济责任审计的目的

党政领导干部经济责任审计的目的是开展党政领导干部经济责任审计所希望达到或追求的效果。主要包括以下几点:

开展经济责任审计的目的在于实践依法治国的方略;运用审计和干部监督管理的综合手段,促进对权力的制约监督;正确评价党政领导干部的经济责任;强化党政领导干部的责任意识,约束其职务行为,惩治腐败。

(二) 党政领导干部经济责任审计的地位

经济责任审计是推进依法治国的有效手段;是从严治党的要求;是加强干部监督管理的一个重要环节;是从源头上预防和治理腐败,促进廉政建设的一项重要措施;是一项长期的重要任务。

(三) 党政领导干部经济责任审计的作用

经济责任审计是随着我国改革的深入和社会主义市场经济的发展,为适应干部监督工作的需要而产生的,对加强干部监督和管理具有重要作用。它



完善了干部的管理监督制度，为干部管理部门考核、使用干部提供了参考依据；强化了对党政领导干部执行财经法纪的监督，促进了党风廉政建设；增强了党政领导干部的责任感和自我约束意识，提高了其严格履行职责的自觉性；严肃了财经法纪，维护了正常的经济秩序。

三、党政领导干部经济责任审计的范围

党政领导干部经济责任审计的范围是指根据有关规定应当接受经济责任审计的党政领导干部的范围。

（一）地厅级以下党政领导干部

根据《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》及其实施细则和《中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署关于将党政领导干部经济责任审计的范围扩大到地厅级的意见》的规定，党政领导干部经济责任审计的范围包括地厅级以下的党政机关、审判机关、检察机关、群众团体和事业单位的正职领导干部（主持工作的副职），具体包括市、地、州，县、旗、自治县、不设区的市、市辖区，乡、民族乡、镇的党委、人民政府、审判机关、检察机关、群众团体和事业单位的正职领导干部（包括主持工作的副职）。

（二）省部级党政领导干部

根据《中央纪委、中央组织部、监察部、人事部、审计署关于进一步做好经济责任审计工作的意见》（审办发〔2001〕7号）文件的要求，目前，省部级党政领导干部经济责任审计工作已进行了试点。

根据《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》的规定，领导干部任期届满，或者任期内办理调任转任、轮岗、免职、辞职退休等事项前，应当接受任期经济责任审计。《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定实施细则》规定，遇有领导干部离任后进行审计、暂缓审计的特殊情况，由组织人事部门、纪检监察机关提出意见，报请本级党委或人民政府批准后执行。

四、党政领导干部经济责任审计的主体

21世纪初，党政领导干部经济责任审计工作已经在全国普遍展开，不仅仅是各级审计机关在开展这项工作，许多机构和单位都采取不同的形式开展经济责任审计工作。党政领导干部经济责任审计的主体主要包括：

（一）审计机关

实施党政领导干部经济责任审计是审计机关的法定职责。根据《县级以