

市 县 长

◆陈正兴 / 主编

经济责任审计实务

SHIXIANZHANG

JINGJIZERENSHENJISHIWU

 中国时代经济出版社

市县长经济责任审计实务

陈正兴 主编

中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市县长经济责任审计实务/陈正兴主编. —北京:中国时代经济出版社, 2004. 2

ISBN 7-80169-305-1

I. 市… II. 陈… III. 地方政府-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 (2004) 第 007633 号

市县长 经济责任 审计实务

陈正兴
主编

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010)64066019 88361317
传 真	(010)64065971
发行经销	各地新华书店经销
印 刷	北京振兴华印刷厂
开 本	850×1168 1/32
版 次	2004 年 2 月第 1 版
印 次	2004 年 2 月第 1 次印刷
印 张	6.875
字 数	166 千字
印 数	1-5000 册
定 价	12 元
书 号	ISBN 7-80169-305-1/F·243

版权所有 侵权必究

序

加强对权力的监督和制约，是近年来我国民主政治建设的重要内容之一。审计工作实质上是对行使财权的制约和监督。这就需要建立起一整套从不同层次、不同角度对财权实行审计监督的运行机制，以规范财权，监督财权运行达到公开、公平、公正和效率的目标。

市、县长是一级政府运转的“神经中枢”，权力大，责任重。他们权力大，依法履行着经济决策权、经济管理权、经济政策的执行与监督权。他们责任重，依法行政，领导当地社会、经济、文化、教育各项事业的发展进步。市、县长能否忠实履行《宪法》和《地方组织法》等法律法规赋予的职责，事关党的执政地位的巩固，事关党和政府的形象，事关人民群众的福祉和社会的安定团结。尽管绝大多数市、县长的思想政治素质是好的，他们在本职岗位上恪尽职守，勤政廉政，团结和带领广大干部和群众为我国改革开放和现代化建设做出了重要贡献。但我们也要清醒地看到，市、县长正确行使党和人民赋予的权力，仅靠自身思想政治素质和道德法律意识的自我约束是不够的。理论研究和历史经验都告诉我们：绝对的权力，导致绝对的腐败；权力越大，责任越重，越要加强监督。现实也表明，建立对党政“一把手”权力的有效监督是十分必要的。

全国经济责任审计工作会议，揭开了对市、县长经济责任审计的序幕。党中央、国务院为加强对领导干部的监督颁布了一系列规定。中共中央 1997 年印发了《中国共产党党员领导干部廉

洁从政若干准则（试行）》，1998年印发了《党政领导干部考核工作暂行规定》。1999年中共中央办公厅、国务院办公厅印发经济责任审计的两个《暂行规定》，明确了对县以下党政领导干部和国有企业领导人开展经济责任审计工作的要求。2000年中纪委、中组部、监察部、人事部和审计署联合召开全国经济责任审计工作会议，要求各地从2001年起积极开展县以上党政领导干部经济责任审计试点工作，逐步扩大审计范围。紧接着中央五部委《关于进一步做好经济责任审计工作的意见》对市县长经济责任审计试点提出具体要求。浙江省积极行动，于2001年展开了初步试点。党的十六大把加强对权力的制约和监督作为建设社会主义政治文明的重要组成部分，明确指出要“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督，加强对人财物管理和使用的监督”，并明确提出要“发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用”。就是在这样的形势下，市、县长经济责任审计作为加强对权力监督和制约的重要举措，加快了试点的深度和广度。

开展领导干部经济责任审计，是对领导干部权力进行监督和制约的有效形式。在市场经济条件下，要保持党的凝聚力和战斗力，就要对领导干部严格要求、严格管理、严格监督。加强对领导干部的监督是一个系统工程，审计监督是其重要组成部分。审计监督的独立性、依法性和务实性特点，使其具有组织监督、群众监督、舆论监督等监督形式无可比拟的优点，弥补了组织监督和党内民主监督等的不足，增强了监督力度和监督的有效性。然而，市、县长经济责任审计是一项全新的工作，没有现成的经验和理论可借鉴。浙江省委、省政府高度重视市、县长经济责任审

计试点工作，在经济责任审计工作联席会议的组织、领导下，组织、纪检、审计、人事等部门紧密配合，深入开展调查研究，围绕“审什么、怎么审、如何评、怎么办”等一系列问题，进行了大胆探索。在三年的探索中，不断规范，不断在新的成效的基础上创新，终于创造性地摸索和总结出了“一线、二评、三权、四制、五指标”的市、县长经济责任审计框架，即：以当地财政性资金收支管用运营情况为主线，开展市、县长经济责任审计；从有关内控制度和财政性量化指标两个方面，对市、县长经济责任进行总体分析评价；围绕市、县长经济决策权、经济管理权、经济政策的执行和监督权，确定审计重点、审计延伸单位；从财政收入征管制度、重点建设项目的科学决策和执行机制、财政性资金支出监管机制、国有资产管理制度的四项制度建立、执行情况入手，反映市、县长经济管理能力和经济责任；分析财政收入增长率、财政投入增长率、财政负债率、社会保障资金足额发放率和征收率、全社会固定资产投资增长率，对市、县长领导经济工作的业绩做出评价。实践证明，这个审计框架基本抓住了市、县长经济责任审计的关键部位，是一个有益的尝试。

近年来，浙江经济持续、快速、健康发展，取得了令人瞩目的成绩，特别是区域经济特色明显，且别具活力。选拔任用驾驭经济全局能力强的市、县长，对推进区域经济的进一步健康快速发展，具有重要意义。市、县长经济责任审计把对市县长履行经济决策、经济管理、经济政策的执行和监督“三权”的能力和所体现的经济责任情况作为审计内容，为上级党委、政府对市、县长的能力考核、评价提供了依据；通过对“三权、四制、五指标”的审计量化分析和评价，可以看出市、县长在履行职责中是否注重工作实效，有无急功近利、搞政绩工程问题，为选拔任用作风好的干部提供依据；通过审计还可以及时发现市、县经济发

展和政府管理中存在的问题，促进领导干部依法行政，还可以分析产生问题的原因，制定有关制度，规范领导干部的从政行为。通过三年的实践，浙江省的市、县长经济责任审计工作逐步规范，并取得了很大成效。2003年中央五部委经济责任审计工作联席会议办公室在浙江召开经济责任审计座谈会和市、县长经济责任审计现场会，浙江经验受到了广泛关注。在这次会议的基础上我们编写了《市、县长经济责任审计实务》一书。本书从市、县长经济责任审计的基本理论问题入手，通过大量的实例，具体阐述了市、县长经济责任审计内容、程序、方法、评价等方面的实务，具有鲜明的务实性和可操作性特点，是浙江经验的总结。通过本书可以了解浙江省开展市、县长经济责任审计试点的实践，为全国各地继续深入开展市、县长经济责任审计提供借鉴。

市、县政府是我国行政管理的一个重要层次，具有完整的社会管理部门和功能。市、县长居于政府行政的中心地位，工作千头万绪，加之各地财政体制、经济结构、经济状况以及领导分工等不尽相同，对市、县长的经济责任审计一时很难有规范的办法。再加之，党政关系、政企关系、政事关系在一些地方还远未理顺，各级政府间的责任划分也不够明确，更是增加了规范市、县长经济责任审计工作的难度。我省市、县长经济责任审计试点工作从开始到现在，只有短短三年时间，实践还不充分，实践中遇到的许多新情况、新问题有待解决。所以，本书阐述中还存在许多不足，需要今后的实践来充实，理论研究来完善。编写本书，也是抛砖引玉，旨在推进市、县长经济责任审计的理论研究，及时总结实践经验，把审计实践与我国建设社会主义政治文明的要求和进程紧密结合起来，使审计监督成为推动政治文明建设的重要力量。可以相信，政治文明的发展必然会对市、县长经济责任审计工作的规范化和科学化营造良好的政治环境和体制环境。

我们期待，随着市、县长经济责任审计工作的不断深入，有更多、更好的市县长经济责任审计理论和实践的成果不断涌现，从而，推动市县长经济责任审计的不断发展。

陈正兴

2003年

目 录

序	(1)
第一章 市县长经济责任审计概论	(1)
第一节 开展市县长经济责任审计的历史背景	(1)
第二节 市县长经济责任审计的基本概念	(5)
第三节 市县长经济责任审计的特点和应把握的原则	(8)
第四节 市县长经济责任审计的范围和内容	(13)
第五节 市县长经济责任审计的组织领导	(24)
第六节 市县长经济责任审计的意义	(28)
第二章 市县长经济责任审计程序	(34)
第一节 市县长经济责任审计的委托和立项	(34)
第二节 市县长经济责任审计准备阶段	(48)
第三节 市县长经济责任审计实施阶段	(76)
第四节 市县长经济责任审计终结阶段	(81)
第三章 内部控制制度审计与评价	(88)
第一节 内部控制制度审计概述	(88)
第二节 财政收入征管制度的审计	(90)
第三节 财政性资金支出控制程序的审计	(98)
第四节 重大建设项目科学决策和执行机制的审计	(106)
第五节 国有资产管理制度的审计	(111)
第六节 内部控制制度审计应注意的事项	(117)

第四章 市县长经济责任审计的实施·····	(118)
第一节 市县长经济责任审计实施的一般方法·····	(118)
第二节 市县财政审计·····	(121)
第三节 预决算编制与预算调整审计·····	(130)
第四节 税收审计·····	(136)
第五节 收支两条线管理审计·····	(145)
第六节 预算收入退库审计·····	(152)
第七节 国土资源和土地出让金审计·····	(158)
第八节 国家建设项目审计·····	(168)
第五章 市县长经济责任审计的评价指标及其分析·····	(177)
第一节 地方财政收入增长情况的分析评价·····	(178)
第二节 财政对重点领域投入情况的分析评价·····	(182)
第三节 社会保障资金筹集和发放情况的 分析评价·····	(186)
第四节 政府债务情况的分析评价·····	(190)
第五节 全社会固定资产投资指标分析评价·····	(195)
第六章 市县长经济责任审计结果报告·····	(199)
第一节 经济责任审计结果报告的意义和特点·····	(199)
第二节 市县长经济责任审计结果报告的内容·····	(201)
第三节 市县长经济责任审计结果报告的 写作要求·····	(204)
后记·····	(209)

第一章

市县长经济责任审计概论

市、县长经济责任审计是一项全新的工作，自中纪委、中组部、监察部、人事部、审计署五部委提出从 2001 年开始逐步开展县以上各级党政领导干部任期经济责任审计。在开展市、县长经济责任审计试点中，有许多理论和实践问题，需要深入研究和探讨。本章首先讨论基本理论问题，以廓清对市、县长经济责任审计历史背景、基本概念、基本特征、重要意义等的认识。

第一节 开展市县长经济责任 审计的历史背景

自党的十一届三中全会确定改革开放政策、把我党的工作重心转移到经济建设上来以后，我国的经济取得了飞速发展，人民生活水平和综合国力迅速提高。特别是确立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标以来，根据市场经济规律和国际经济发展一体化趋势，自觉调整党和国家的方针政策，发挥中央与地方、政府与企业、集体与个人多方面的积极性，扩大国际经

济技术交流与合作，引进外资和先进科学技术和管理经验，积极发展对外贸易，使我国的经济持续保持高位增长态势。

在改革开放给我国经济发展带来巨大活力的同时，领导干部在依法行政、正确运用权力、树立正确的政绩观及个人廉政建设方面也存在严重的问题。提高领导干部依法行政的自觉性和水平，需要加强对领导干部的监督。许多基本建设腐败案背后，暴露出来的是领导干部为谋求一时政绩，甘冒违法违纪之险的问题，同时也是领导干部素质和能力问题。一段时间以来，由于种种原因，使一些地方领导干部对“发展”的认识产生了误区，把“发展是硬道理”片面地理解为“经济增长率是硬道理”、“GDP是硬道理”，忽视社会经济的协调发展，为追求一时的政绩，树个人形象，盲目上项目、搞投资，造成大量低水平重复建设，给后任和一方百姓留下沉重包袱；有的地方忽视发展必须以人为本的基本理念，以种种借口侵占群众的实际利益；还有的地方忽视社会整体利益，盲目开发，加大社会成本和资源成本。对领导干部不建立正确有效的管理、考核机制，不严格领导干部特别是“一把手”权力的制约和监督，就很难从源头上预防腐败的发生，也很难促进领导干部树立科学的发展观和正确的政绩观。

为提高领导干部素质和能力，多年来，党中央、国务院一直致力于建立对领导干部权力的有效的监督制约机制。在党的十六大报告中提出：“以建立健全选拔任用和管理监督机制为重点，以科学化、民主化和制度化为目标，改革和完善干部人事制度”“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督，加强对人财物管理和使用的监督。”为加强对权力的制约和监督，从源头上防止腐败现象的发生，党中央、国务

院采取了一系列有力措施：改革行政审批制度；军队、武警、政法机关与所办经济实体脱钩；公检法和行政执收执罚机关严格实行“收支两条线”管理；加强舆论监督；推行政务公开等等，这些措施的实施，对从源头上预防和治理腐败发挥了很好的作用。在加强党内监督、民主监督、舆论监督和改进领导干部考核选拔办法的同时，发挥审计监督的专业作用，已成为一个重要措施。十六大报告在论述“加强对权力的制约和监督”时，明确提出“发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用”。

自1983年我国恢复建立审计制度以来，各级审计机关围绕党和国家的中心工作，为整顿市场经济秩序，严肃财经法纪，促进党风廉政建设，维护国民经济健康稳定发展做出了积极的努力。审计理论研究和实践结果都表明，审计能够也应当为监督、鉴证和评价经济责任服务。国内外的审计发展史都说明，审计因管理层次的增多、经济责任关系的建立而产生，并因经济关系的发展和管理的复杂化和科学化而不断向前发展。新中国的审计实践从一开始就把整顿经济秩序，严肃财经法纪作为自己的重要任务；把“承包制”引入城市改革后，审计机关及时开展了以监督、评价企业承包者履行承包经营责任为目的的承包经营责任审计。早在20世纪90年代初期，全国各地就有不少审计机关根据厂长（经理）离任经济责任审计和承包经营责任审计积累的经验，依据当地党委、政府出台的有关规定，对党政机关的一把手进行离任或任期经济责任审计。1995年山东菏泽地区在本地区普遍实行离任经济责任审计，所有党政机关和企事业单位主要领导的政绩考核、奖惩兑现、选拔任用都必须经过任期经济责任审计。1996年浙江省出台了《浙江省领导干部经济责任审计试行办法》，在全省范围内实行领导干部经济责任审计工作。领导干部经济责任审计的成果迅速引起中央和国家有关部委的重视，

1998年中纪委、中组部、监察部、人事部、审计署（简称“五部委”）建议在全国开展离任经济责任审计试点，待总结经验后推广。从1998年开始的从中央到地方各级政府机构改革中，各级审计机关普遍新设了经济责任审计机构，履行经济责任审计职能。1999年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《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》和《县以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》，这两个暂行规定初步建立了我国统一的领导干部任期经济责任审计的制度框架。2000年6月28日，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了中纪委等部委《关于认真贯彻落实中办发〔1999〕20号文件切实做好经济责任审计工作的意见》，审计署印发了《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定实施细则》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实施细则》。2001年《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》在明确要求全面开展县以下党政领导干部任期经济责任审计的同时，要求逐步开展县以上各级党政领导干部任期经济责任审计试点，任期经济责任审计向高级党政领导干部扩展，市、县长经济责任审计正式出台。

由此可见，对市、县长进行经济责任审计，是我国经济体制改革进程中，加强对领导干部监督管理的必然要求，同时，也体现了新时期我国政治文明的进步。各级政府及其主要领导干部必须遵循市场经济规律，依法组织和管理辖区内的社会经济事务，其行政行为必须受到制约、监督和规范。任何越权、越位、以权代法、长官意志、盲目决策等行为都应得到严格制约，乃至处罚，以促进市、县长依法行政的自觉性和能力的提高。

第二节 市县长经济责任审计的基本概念

市、县长经济责任审计是一项新的审计工作，市、县长经济责任审计不同于部门、单位领导的经济责任审计。是对市、县长所管辖行政区域的财政收支、经济决策、经济管理、经济活动的较全面的审计。由于这种审计在审计对象、审计范围等方面存在的特殊性，决定了其审计主体、审计客体、审计内容等基本概念有别于一般的审计种类。由于市、县长经济责任审计尚在试点阶段，其理论和实践都还需要进一步研究和探索，也就是要重点研究市、县长经济责任“审什么”、“怎么审”、“如何评”等一系列重大问题。

根据“两个暂行规定”的有关内容，所谓市、县长经济责任审计，是指对市、县长任期内对其所在市、县政府及相关单位、部门财政财务收支的真实性、合法性、效益性以及其他有关经济活动，应当负有的经济责任所进行的审计监督、鉴证和评价行为。

(一) 市、县长经济责任审计的主体。根据《审计法》和《审计法实施条例》，一般的审计其审计主体是按照财政财务隶属关系或国有资产监督管理关系确定的，上级审计机关可以直接审计下级审计机关管辖的审计事项，上级审计机关也可授权下级审计机关审计原应由自己管辖的审计事项。对市、县长经济责任审计而言，审计主体必须根据干部任免管理权限来确定，一般应是享有市、县长任免管理权限级别的地方人民政府审计机关。

(二) 市、县长经济责任审计的客体，即审计对象。市、县长经济责任的审计是要审计市、县长任职期间，所在市、县政府

及相关单位、部门财政财务收支及其他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。

(三) 市、县长经济责任审计的依据。一是立项依据。是指市、县长经济责任审计要有上级人民政府的指令和市、县长任免管理机关的安排、要求或委托、委派。开展市、县长经济责任审计试点是根据“五部委”的文件要求进行的，审计机关本身对市、县长经济责任没有直接的监督管辖权，必须经过有权管理的党政机关的正式安排和委派。二是审计依据。要根据《审计法》规定的审计职责，按照国家制定的法律、法规、政策和地方政府、上级主管部门颁发的规章制度以及中央和地方党委制定的方针、政策、制度、标准和有关纪律规定等，进行独立审计。

(四) 市、县长经济责任审计的目标。市、县长经济责任审计是通过对其任职期间所在市、县政府及相关单位、部门财政财务收支真实、合法、效益情况的审计，达到认定其经济责任，评价其工作业绩，为干部管理任免机关提供考核任用依据，向上级党委和政府提出加强市县区域经济管理意见和建议的目的。所以，审计要达到的目标，首先是评价被审计者的经济责任。同时，审计应当因地制宜、因时制宜，根据不同地区、不同审计对象、不同审计要求，各有侧重地确定科学合理的审计目标。市、县长经济责任审计的具体目标，通常包括以下几个方面：

1. 评价被审计者经济责任，完成委托部门交办任务。当前，市、县长经济责任审计立项依据大多是干部管理任免部门的任务委托。认定被审计者的经济责任、评价其工作业绩、向委托部门提交审计结果报告是审计的直接任务，且其他目标也是该目标的拓展和延伸。从这个意义上讲，市、县长经济责任审计就是围绕认定被审计者经济责任、评价其工作业绩而进行的，所有工作都是为实现这一目标而展开的。

2. 核实当地政府财政收支的真实性，提高财政资金使用效益。财政是国民经济的命脉，是国家政治经济活动的综合反映，对资源配置、收入分配、经济稳定与发展方面起着重要作用。市、县长是本地区财政第一责任人，认真组织、领导、管理和监督财政收支是履行经济职责的第一要务。核实财政收支的真实性，促进加强财务管理，提高财政资金使用效益，是市、县长经济责任审计的基本任务，是认定其经济责任和评价工作业绩的基础和前提。

3. 检查政府依法管理经济行为，促进其依法行政。市、县长领导、管理和监督当地经济工作和做出重大经济决策，一般是以政府及相关部门制定的规范性文件、市县长办公会议和政府办公会议纪要、抄告单等形式来体现。对这些规范性文件、会议纪要、抄告单的合法性、真实性、效益性进行审计和评价，既是市、县长经济责任审计的基本内容，同时也是促进和推动进一步转换政府职能，改进管理方式，提高行政效率，降低行政成本，建设行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的现代政府的有效措施。

4. 查清财政管理问题，纠正违规违纪行为。尽管审计和审计执法的力度在逐年增大，但市、县政府及其部门、单位财政财务收支管理上存在的问题仍未得到彻底纠正和规范，在一些地区和部门，还不断出现一些新的违规违纪问题。通过市、县长经济责任审计，能够有效查明和纠正当地财政财务收支存在的问题，从而达到进一步规范财政财务管理的目的。

5. 开展区域经济调查研究，服务党委、政府宏观决策。市、县长经济责任审计是一项综合审计，审计目标是多重的，形成的审计成果也是多方面的。审计人员通过广泛深入地调查研究，对取得的审计证据进行分析、比较、鉴定、筛选，“去粗取精、去