

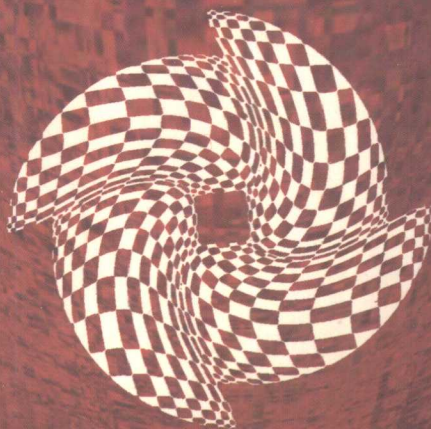
1



管理干部
必读书目

Jingjizeren shenji
经济责任审计

李凤鸣 时现 著



北京大学出版社

管理干部
必读书目

Jingjizeren shenji
经济责任审计

李凤鸣 时现 著



北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济责任审计/李凤鸣,时现著. —北京:北京大学出版社,2001.7
ISBN 7-301-05098-4

I. 经… II. ①李… ②时… III. 经济责任审计 IV. F239.47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 040897 号

书 名: 经济责任审计

著作责任者: 李凤鸣 时 现 著

责任编辑: 林君秀 王煜玲

标准书号: ISBN 7-301-05098-4/F·439

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: www.pup.com.cn 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑室 62752027

排 印 者: 中国科学院印刷厂

经 销 者: 新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 开本 12 印张 356 千字

2001 年 7 月第一版 2001 年 7 月第一次印刷

定 价: 23.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

内 容 简 介

本书共八章,主要阐述了经济责任审计的基本理论问题,主要内容包
括审计程序、审计方法、审计评价、风险与管理、现状与未来等。本书
在全面总结我国实行经济责任审计现有经验的基础上,深入探讨了其本质
需要,在一些焦点难点问题上,提出了独有看法。例如,经济责任审计报告
和审计结果报告在内容和撰写方法上的区别问题;被审计领导干部应当负
有的主要责任和直接责任的界限和内容问题;经济责任审计应遵循的重要
性原则问题;经济责任审计的评价内容界定,及评价方法使用问题,等等。
本书所具有的针对性、可操作性、理论性及权威性,适合广大审计工作
者、党政领导干部、企业领导人员阅读。

序

经济责任审计工作是伴随着我国经济体制和政治体制改革的进程产生并逐步发展起来的。我国普遍推行对企业领导人,事业、行政单位党政领导干部进行经济责任审计,这不只是审计工作范围的扩大,更重要的是为了适应建立和健全市场经济的需要,改革干部监管制度的需要。把审计工作引入干部监管机制,改变由来已久的选拔、考核、用人制度,使经济责任审计变为加强干部监督管理工作的一个重要环节,有利于从源头上预防和治理腐败,促进领导干部廉洁勤政;有利于促进领导干部自觉实践“三个代表”的重要思想,防止领导干部把党和人民赋予的权力变成谋取私利的工具。2000年12月召开的中央纪委五次会议,总结了2000年我国党风廉政建设和反腐败工作。会议认为:党风廉政建设和反腐败斗争关系到党和国家的生死存亡;反腐倡廉是全党全社会的大事……积极推行经济责任审计制度,无疑是我国进行党风廉政建设和反腐斗争中的一项重要举措。对经济责任审计进行系统深入研究,无疑是抓住了我国社会主义现代化建设中的重大理论问题和实践问题。因为经济责任审计涉及的不仅仅是经济方面的问题,还涉及我国干部制度方面的问题;经济责任审计不仅涉及被审计领导及其所在单位的问题,还涉及被审计领导干部管理机关的问题,即纪检监察、组织人事等部门的有关问题。

李凤鸣教授从上个世纪80年代中期就开始关注和研究我国经济责任审计问题,随着我国各种经济责任制度的实施,先后撰写了《厂长(经理)离任审计》、《商业经济责任审计》和《经济责任审计》等专著,丰富了我国经济责任审计的理论,有力地推动了我国经济责任审计的实践。1999年中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《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》，这标志着我国正式实行了领导干部经济责任审计制度。李凤鸣教授又抓住了这一热点问题进行全面、多角度的观察和研究。他广泛调查了我国经济责任审计的现状，深入研究了审计基本功能及我国现行法规、政策对经济责任审计的要求，将实践与理论比照创建了科学规范的经济责任审计的模式。两年后，一部崭新的《经济责任审计》专著面世了。

《经济责任审计》一书，概述了15年来经济责任审计的实践，总结了现行经济责任审计的经验，展望了经济责任审计的发展前景。全书系统地论述了我国经济责任审计的基本理论、内容、程序、方法、评价、处理及结果运用、风险与管理、问题与对策等，在理论观点和实践操作上都有其创新之处，并澄清了一些不科学的提法和做法。这对于指导我国经济责任审计的深入发展有重要的作用，因此本书是一本值得一读的好书。

中国有着一支20余万人的内部审计职业队伍，承担着各种各样的审计任务，从20世纪80年代中期起就一直是我国经济责任审计的主要力量，承担着80%的经济责任审计的任务，并为中国经济责任审计的发展做出了卓越的贡献。1999年以来，国家审计署加大了领导干部经济责任审计的力度，也有力地促进了我国内部审计的发展。一方面促使政府部门和企事业单位领导重视内审工作，主动要求内审机构先于国家审计在单位内部开展经济责任审计，为健全内审机构、充实审计力量提供了方便。另一方面，经济责任审计被引入干部管理与考核机制，已不再局限于对财政财务收支的事后审计，这就促进了内部审计方式向事前、事中审计发展，内部审计内容向管理、效果审计拓宽。作为中国内部审计职业团体的最高机构——中国内部审计师协会，把对经济责任审计理论和实践的研究、总结、交流、教育和推广作为近两年的主要工作目标和任务，召开了两次全国性的理论研讨会和经验交流会，组织了论文评奖和著作编写工作，举办了多次经济责任审计培训班。作为内部审计师协会的会员，李凤鸣教授

撰写了《经济责任审计》一书,不仅为全国广大审计工作者提供了一本指导用书,更是对中国内部审计师协会工作的支持,高兴之余,欣然为其作序,致以谢意。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely the name of the author or the person who wrote the preface.

2001年6月18日于北京

前 言

审计产生于授权管理。审计作为一项具有独立性的经济监督活动,总是与查明、考核、评价经济责任休戚相关,总是与追究责任人经济责任相关。中外审计的历史,表明了经济责任审计从古就有,它的存在与审计产生的基础及其目的是分不开的。我国现代经济责任审计从1985年就诞生了,这不仅是客观现实的需要,也是审计发展的必然。

为了适应我国经济制度和政治制度改革的需要,为了进一步完善我国干部考核制度,为了把经济审计方法引入对干部的考核管理之中,中组部、中纪委、人事部、审计署等组织了联合调查,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了两个暂行规定,标志着我国正式开始实行领导干部任期经济责任审计制度,即对县级以上党政领导干部和国有企业及国有控股企业领导人员进行聘任前、任职中和离任前的任期经济责任审计。

根据五部委有关会议精神,今后一段时期内,经济责任审计工作的重点要放在推动、发展、规范和提高上。即积极推进经济责任审计工作在各地区、各部门全面开展,迅速普及,不留空白;在坚持搞好县级以上党政领导干部经济责任审计的基础上,认真总结经验,积极开展县级以上党政领导干部经济责任审计试点,不断扩大审计范围;进一步完善与健全规章制度,理顺工作关系,建立起规范的工作体系;不断深化审计内容,改进审计方法,提高审计质量,充分利用审计成果。由此可见经济责任审计不是你愿不愿意搞的问题,而是要如何制度化、规范化的问题。

本人从1982年从事审计教学和研究以来,就与经济责任审计结下了不解之缘。1985年我国有关省、市开始试行厂长经理离任审计,

本人在总结各地经验的基础上,撰写了中国第一本《厂长经理离任审计》一书,1987年由安徽人民出版社出版。1986年1月全国审计工作会议精神和中共中央、国务院有关决定精神在全国贯彻以后,经济责任审计在全国更大范围内得到推广和应用。经济责任审计的形式也从单一的离任经济责任审计,发展到承包经营责任制、租赁经营责任制、任期目标责任制、离任经济责任、破产经济责任等多种形式的经济责任审计。本人根据这一发展变化,撰写了《商业经济责任审计》一书,并由张希尧副部长作序,1990年由中国商业出版社出版,该书在规范、推进全国商业系统各种经济责任审计方面发挥了重要作用,也引起了其他系统的关注。在当时商业部卢化仁等同志的鼓励和帮助下,为了适应全国实行经济责任审计的需要,本人在《厂长经理离任审计》和《商业经济责任审计》两书的基础上,撰写了《经济责任审计》一书,并于1993年由中国商业出版社出版,发行两万余册,为推动全国经济责任审计,尤其是单位内部的经济责任审计发挥了积极的作用。

根据我国现行有关推行经济责任制的政策、规定、制度和办法,以及两办两个暂行规定和审计署颁发的两个实施细则;在总结我国15年来试行各种经济责任审计经验和借鉴经济责任审计理论研究成果的基础上,通过两年的努力,我们又撰写了《经济责任审计》一书,其目的是为广大审计工作者、党政领导干部、企业领导人员提供一本可供咨询与借鉴的资料,以利于两办两个暂行规定和审计署两个实施细则的贯彻执行,以利于我国经济责任审计向更大范围拓宽、向更高层次发展。审计是建立一个廉洁政府的有力工具,它不仅有利于我国经济制度的建设,同样也有利于我国政治制度的建设。实行经济责任审计制度,不仅有利于纯洁我国公务员队伍,同样也有利于纯洁管理者队伍,既能促进政府廉洁,又能促进管理效益提高。

本书共八章,主要阐述了经济责任审计的基本理论问题,主要内容包括审计程序、审计方法、审计评价、风险与管理、现状与未来等。本书在全面总结我国实行经济责任审计现有经验的基础上,深入探

讨了其本质需要,在一些焦点难点问题上,提出了独有看法。例如,经济责任审计报告和审计结果报告在内容和撰写方法上的区别问题;被审计领导干部应当负有的主要责任和直接责任的界限和内容问题;经济责任审计应遵循的重要性原则问题;经济责任审计的评价内容界定,及评价方法使用问题,等等。本书具有针对性、可操作性、理论性及权威性。适合广大审计工作者、党政领导干部、企业领导人员阅读。

本书第七、八两章,由南京大学在读博士生时现副教授撰写,其余均为李凤鸣教授撰写。国家审计署培训中心黄铮同志和国家审计署经济责任审计与审计技术管理处赵广建同志,为本书编写及时提供了大量资料,参与了整个创作过程。本书在编写过程中,一直得到中国内部审计师协会马怀平秘书长、樊廉忠副秘书长、崔洪涛副秘书长、杨伟娜处长等领导关心和帮助,在此一并致谢!还要特别感谢中国内部审计师协会会长郑力在百忙之中为本书作序。

李凤鸣

2001年6月18日于

南京莫愁湖

目 录

| | |
|-----------------------------|-------|
| 第一章 经济责任审计概论 | (1) |
| 一、经济责任审计概念 | (1) |
| 二、审计本质与经济责任审计 | (10) |
| 三、现代经济责任审计的发展 | (17) |
| 四、经济责任审计的种类 | (26) |
| 五、经济责任审计的意义 | (31) |
| 六、经济责任审计的作用 | (35) |
| 七、经济责任审计的法规依据 | (39) |
| 八、经济责任审计的特点 | (44) |
| 九、经济责任审计的原则 | (47) |
| 第二章 经济责任审计的内容 | (52) |
| 一、经济责任审计的要点 | (52) |
| 二、企业领导人员经济责任审计的主要内容 | (60) |
| 三、事业单位领导干部经济责任审计的主要内容 | (108) |
| 四、行政单位领导干部经济责任审计的主要内容 | (122) |
| 五、乡镇领导干部经济责任审计的主要内容 | (134) |
| 第三章 经济责任审计的程序 | (139) |
| 一、审计计划与委托 | (139) |
| 二、审计准备 | (144) |
| 三、审计实施 | (150) |
| 四、编制审计工作底稿 | (156) |
| 五、审计报告 | (156) |
| 六、审计结果报告 | (162) |
| 第四章 经济责任审计的方法 | (167) |
| 一、制度基础审计方法概述 | (167) |

| | |
|---|-------|
| 二、制度调查方法 | (171) |
| 三、健全性测试方法 | (176) |
| 四、符合性测试方法 | (184) |
| 五、制度总评方法 | (188) |
| 六、实质性测试方法 | (191) |
| 七、经济责任审计的验证方法 | (210) |
| 八、重要性概念的应用 | (233) |
| 第五章 经济责任审计的评价 | (244) |
| 一、经济责任审计评价目的 | (244) |
| 二、经济责任审计评价内容 | (248) |
| 三、经济责任审计评价原则 | (255) |
| 四、经济责任审计评价方法 | (261) |
| 五、评价中的经济责任界定 | (273) |
| 第六章 经济责任审计处理与审计结果运用 | (277) |
| 一、经济责任审计处理 | (277) |
| 二、经济责任审计结果管理 | (281) |
| 三、经济责任审计结果运用 | (283) |
| 第七章 经济责任审计风险与审计管理 | (288) |
| 一、经济责任审计风险 | (288) |
| 二、经济责任审计管理 | (293) |
| 第八章 经济责任审计的现状与未来 | (300) |
| 一、经济责任审计的经验 | (300) |
| 二、经济责任审计的问题 | (308) |
| 三、经济责任审计的对策 | (313) |
| 四、经济责任审计的未来 | (326) |
| 附录一 | (332) |
| 附录 1-1 《县级以上党政领导干部任期经济责任审计 暂行规定》(中办发[1999]20号) | (332) |
| 附录 1-2 《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》(中办发[1999]20号) | (335) |

| | | |
|-------------|--|-------|
| 附录 1-3 | 《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》(审办发[2000]121号) | (338) |
| 附录 1-4 | 《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》(征求意见稿) (审办发[2000]121号) | (342) |
| 附录 1-5 | 两个实施细则说明 关于《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》的说明 | (346) |
| 附录 1-6 | 《审计署关于浙江省开展领导干部任期经济 责任审计情况的调查报告》(审发[1999]64号) | (349) |
| 附录 1-7 | 《中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部、 人事部、审计署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》(中办发[2000]16号) | (355) |
| 附录 1-8 | 《五部委关于进一步做好经济责任审计工 作的意见》(审办发[2001]7号) | (358) |
| 附录二 | | (362) |
| 附录 2-1 | 《商业经济责任审计》序 | (362) |
| 附录 2-2 | 《商业经济责任审计》前言 | (363) |
| 附录 2-3 | 《经济责任审计》前言 | (365) |
| 参考资料 | | (367) |

第一章 经济责任审计概论

一、经济责任审计概念

要了解经济责任审计的真正涵义,首先要了解与此相关的一些概念,如经济责任、任期经济责任、经济责任审计等。

(一) 经济责任的涵义

1. 经济责任的一般涵义

从我国实际出发,所谓经济责任,主要是指国家、企业、劳动者个人相互之间以及企业与企业之间,在经济上应承担的责任和义务。具体来说,包括四个方面的经济责任。

企业对国家的经济责任。主要是:对使用的各种资金和财产,承担经济责任,按期偿还贷款并支付利息,或者缴纳占用费;有责任完成国家下达的指令性计划,并对生产经营的经济效果承担经济责任。

国家对企业的经济责任。主要是:下达给企业以适合市场需要的产品生产经营范围,提供企业完成计划所必需的物资,给予企业合法权益。

企业对劳动者个人的经济责任。主要是:在劳动的数量和质量上,企业要供给个人完成任务所必需的经济条件。

企业与企业之间的经济责任。就是相互把对方看做是相对独立的商品生产者,其经济责任体现在双方签订的经济合同上。

上述经济责任的实质是以生产资料公有制为基础的,国家管理机构、社会组织 and 劳动者个人在经济管理和经济活动中,必须遵循经济责任制原则,以及由此而形成的经济权利和经济义务关系。

这种经济责任关系存在于整个经济活动过程之中,只要经济活动没有结束,或者责任关系主体的地位没有变更,相应的经济责任关系就不会消失。在整个经济活动过程中,任何一方都必须履行自己的权利和义务,否则就要承担相应的经济责任和法律责任。同时,经济

责任关系中的任何一方,都处于平等地位。经济责任关系主体的双方一旦结成经济责任关系,原有的行政隶属关系将由对等的权利义务关系所取代。而且,经济责任关系各方的经济活动,必须接受国家方针、政策的指导,在法律允许的范围内进行。

2. 国有企业、事业单位法定代表人的经济责任

国有企业、事业单位法定代表人,对本单位全部法人财产及其净资产的保值增值情况承担的经营责任和其他经济责任,主要包括:

- (1) 本单位全部法人财产及其净资产的保值、增值;
- (2) 本单位业务经营活动及与之相关的财务收支活动的合法性;
- (3) 资产、负债、损益的真实性;
- (4) 单位内部控制制度的健全性、有效性;
- (5) 应承担的其他经济责任。

还有人认为,作为企业厂长(经理)应负的经济责任包括法定责任和约定责任两个方面。所谓法定责任是指国家法律法规规定的厂长(经理)应履行的经济责任。例如:

(1) 《全民所有制工业企业法》第 45 条规定:“厂长是企业法定代表人。……厂长在企业中处于中心地位,对企业的物质文明建设和精神文明建设负有全面责任。”

(2) 《全民所有制工业企业转换经营机制条例》第 23 条规定:“厂长对企业盈亏负有直接经营责任。”第 48 条规定了厂长需要受到处理处罚的行为。

(3) 《国有企业财产监督管理条例》第 31 条规定:“厂长(经理)作为企业法定代表人,对企业全部法人财产及其净资产的保值增值状况承担经营责任。”

(4) 《国有企业厂长(经理)奖惩办法》第 2 条规定“厂长对企业盈亏负有直接经济责任,应努力完成国家指定或者委托监管的机构提出的经营目标,在经营活动中自觉遵守国家的法律、法规。”第 8 条规定了对厂长的考核内容,包括厂长任期目标责任制任务完成情况、经济效益指标(企业实现利税、实现利润、资本金利润率、全员劳动生产率等)、国有资产保值增值情况等。

根据上述我国现行法律、法规的规定,国有企业厂长(经理)的经济责任可概括为以下几个方面:

- (1) 在经营活动中自觉遵守国家的法律法规;
- (2) 对企业盈亏负有直接经济责任;
- (3) 对企业全部法人财产承担经济责任;
- (4) 对企业净资产的保值增值状况承担经营责任。

约定责任是指企业主管部门与企业厂长(经理)经过协商,以任期目标的形式规定的厂长(经理)应履行的经济责任。改革开放以来,我国国有企业实行了厂长(经理)任期目标责任制以及承包经营责任制、租赁经营责任制等经济责任制度。国有企业主管部门与厂长(经理)通过签订合同或协议,明确执行各自的经济责任。

实行任期目标责任制的企业,一般规定厂长(经理)的任期内总目标、年度或阶段性目标以明确经济责任。这些目标可以概括为以下几个方面:

- (1) 产值、销售收入、利润、上缴利润等目标;
- (2) 资本金利润率、国有资产保值增值率等目标;
- (3) 技术改造、引进、新产品开发等目标;
- (4) 企业设备更新、发展潜力等目标;
- (5) 职工工资、福利待遇等目标。

上述目标构成厂长(经理)的约定经济责任。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和发展,企业法定代表人经济责任的内容也在不断拓宽和深化。有人认为它包括依法经营责任、有效经营责任和定期报告责任。

依法经营责任是一种法律责任,指法定代表人对国家法律、法规、规章所承担的责任。社会主义市场经济是法制经济,在经济生活中,尤其强调法制建设,使市场活动公平有序地进行,政府不再直接管理企业,而是通过制定一系列的法律、法规和规章对经济活动进行制约,企业的一切经济活动必须严格遵守各项法律,否则就会受到法律的制裁,法定代表人应保证使企业的一切经营行为符合法律规定。

有效经营责任是一种财产责任,指法定代表人对企业资产所承担的保值增值责任。在我国资产所有权与经营权实行分离,所有者将

资产的经营管理权交给经营管理者(法定代表人),就是要使资产通过经营管理者之手,获取最佳的资产增值效果,这一目的对所有者来说是至高无上的。社会主义市场经济是竞争经济,随着市场竞争的日益复杂化,为了保证资产的增值,经营管理者必须不断加强和改善企业的经营管理,努力提高经济效益,增强企业的市场竞争能力,使资产的增值不断保持下去,这也是企业的最高目的。由此可以看出,有效经营责任在整个经济责任中处于核心和最高地位。

定期报告责任是一种会计责任,指法定代表人定期将各项经济责任的履行情况,主要是经营成果,通过编制财会报表的形式向资产所有者上报的责任。资产所有者将资产交给经营者经营,为了维护自身利益,必须及时了解经营者履行经济责任的情况,因而必然要求经营者定期向其报告经营成果,对此,企业财务和会计制度都有明确的规定。因此,经营者(法定代表人)除了承担依法经营和有效经营责任外,还兼有向资产所有者定期报告经营情况的责任,其实质是一种监督。

由于国有企业法人治理机制不健全,目前国有企业领导人员在履行经济责任方面存在诸多问题,例如,企业内部控制不力,管理混乱、亏损严重、决策失误;大多数企业未建立健全监事制度,费用支出失控,对外投资过多过滥,国有资产流失严重,盈亏计算不实,对外报告虚假;企业外部监控乏力,企业领导人权力过于集中,有些领导人法纪观念淡薄,有些领导人好大喜功,有些领导人钻改革的空子搞违法、违规经营,私设“小金库”,搞体外循环,截留收入,违法开支等等。

(二) 任期经济责任

根据《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》第3条规定:党政领导干部任期经济责任,是指领导干部任职期间对其所在部门、单位财政收支、财务收支真实性、合法性和效益性,以及有关经济活动应当负有的责任,包括主管责任和直接责任。根据《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行条例规定实施细则》(征求意见稿)第4条规定:乡、民族乡、旗的党委和人民政府领导干部的任期经济责任,是指对其所在乡镇政府财政收支及乡镇政府机关财务收支的真实性、合法性、效益性以及有关经济活动应当负有的责任,包