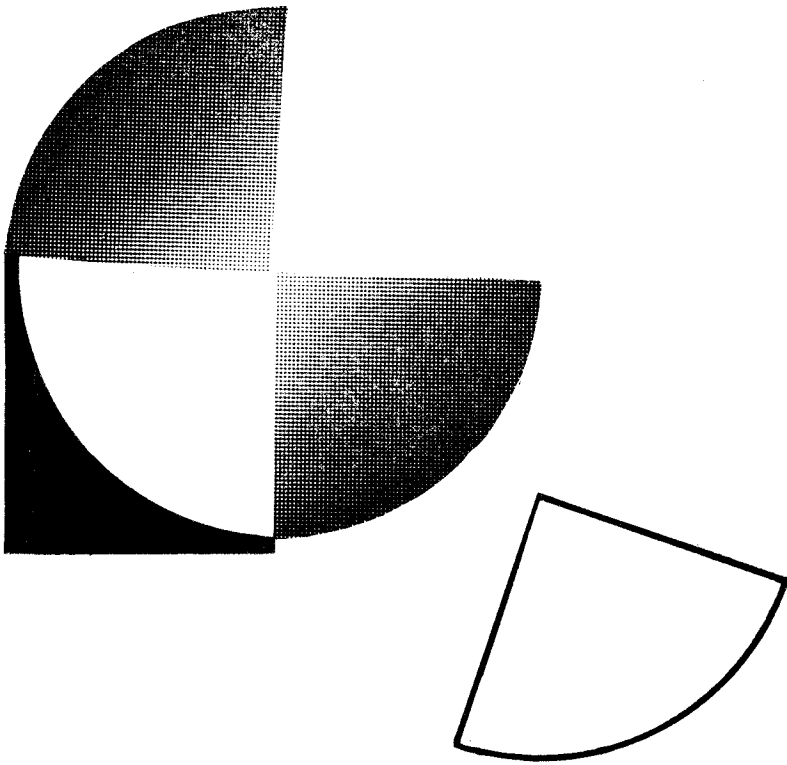




9.62

李凤鸣 主编 安徽人民出版社

责任编辑 白 明
封面设计 蒋万景

厂长经理离任审计

主编 李凤鸣

安徽人民出版社出版

安徽省新华书店发行 安徽新华印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：7.5 字数：158000

1987年11月第1版 1987年11月第1次印刷

ISBN7-212-00022-/F·6印数：1—12200

统一书号：11102·102 定价：1.60元

主 编：李凤鸣

编写人员：李凤鸣 戴 坤 沈国柱
戴凤君 吴道荣 俞祖泉

前 言

中共中央、国务院1986年决定，审计部门1987年将在全国更大范围内推广厂长(经理)离任经济责任审计制度。但到目前为止，全国既无可供借鉴的统一制度或规定，也无可供指导的学习用书。我们编著此书的目的，就是为了给审计部门的广大审计工作者提供一本完整的学习资料，以解燃眉之急；给企业厂长(经理)、会计人员、内审人员以及有关经济部门的管理干部和行政领导提供一本新的学习用书；给审计、会计专业的教学和培训，提供一本新教材或参考用书。

《厂长经理离任审计》一书较为全面地总结了我国部分地区试行离任审计制度近两年的实践，追溯和分析了其产生的历史基础和现实条件，提出了新观点、新认识；该书对离任审计的相关概念也作了深入的探讨，尽可能地给予确切的定义，并对离任审计的种类、方式、原则及作用作了全面论述；本书还系统地阐述了离任审计的范围和内容、程序与方法、审计结果的评价和处理，并提出了新看法；本书还对完善离任审计制度问题及其未来发展问题，作了必要的探讨。为了便于广大读者理论联系实际，注意理论知识的运用，本书选择编写了部分案例供学习和借鉴。

该书由安徽财贸学院李凤鸣副教授主编，草拟全书编写提纲，并对全部初稿进行修改或补充和总纂。初稿第一章、

第七章、第二章一，第四章一、二、七，第五章二、三均由李凤鸣执笔；第二章二由戴坤执笔；第三章由吴道荣执笔；第四章三、四、五、六由俞祖泉执笔；第五章一、四由戴凤君执笔；第六章由沈国柱执笔；案例由吴道荣等提供。

本书是在离任审计试行中编写的，我们的看法不尽成熟，加上成书仓促，书中内容难免有不当之处，恳请读者批评指正。

编 者

1987年5月

目 录

第一章	离任审计的产生与实践	1
一	离任审计的产生.....	1
二	离任审计的实践.....	21
三	离任审计的历史基础.....	32
第二章	离任审计的概念与作用	44
一	离任审计的概念.....	44
二	离任审计的意义及作用.....	54
第三章	离任审计的方式与原则	64
一	离任审计的种类.....	64
二	离任审计的方式.....	70
三	离任审计的原则.....	74
第四章	离任审计的范围和内容	79
一	离任审计的范围.....	79
二	指标或目标审计的内容.....	84
三	财务审计的内容.....	92
四	经济效益审计的内容.....	96
五	财经法纪审计的内容.....	98

六	离任移交手续审计的内容·····	99
七	管理能力审计的内容·····	102
第五章	离任审计的程序与方法·····	107
一	离任审计程序·····	107
二	审计证据与审计方法·····	119
三	审计技术方法的应用·····	123
四	审计手续方法的应用·····	145
第六章	离任审计结果的处理·····	170
一	离任审计评价·····	170
二	离任审计结果的处理·····	179
第七章	离任审计的现在与未来·····	186
一	完善离任审计的措施·····	186
二	离任审计的发展趋势·····	192
案 例	·····	202
一、厂长不服	申请审计辨是非·····	202
二、经理离任	审计理应作评议·····	206
三、划清任期界限	区分应负责任·····	208
四、肯定成绩	指出问题·····	210
五、以权谋私	“先进”厂长被收容·····	213
六、勇于开拓	厂长应当委重任·····	217

第一章 离任审计的产生与实践

一、离任审计的产生

厂长(经理)离任时的经济责任审计,是在1985年由黑龙江省齐齐哈尔市、吉林省的辽源市、安徽省的淮南市、江西省的弋阳县等地事先试行。在1986年1月的全国审计工作会议上,审计署决定在全国推广试行。国务院的领导同志认为这是一个很重要的探索。通过近两年的实践,目前,全国已有20多个省、市、自治区的部分地区实行了厂长(经理)离任经济责任审计制度。根据中共中央、国务院的有关决定,审计部门1987年将在全国更大范围内推广厂长(经理)离任经济责任审计制度。

我国的离任审计制度是应我国社会的需要而产生的,同样也是社会需要,才赋予它如此强大的生命力。我国经济体制改革的实践是离任审计产生的主要经济背景,而审计事业的迅速发展又为它的产生创造了必不可少的条件。具体来说有以下三个方面因素:

(一)我国经济体制改革是离任审计产生的经济背景

党的十二大以后,我国的全部经济工作逐步转移到以提高经济效益为中心的轨道上,这个转变对于稳定、持续地发

展我国国民经济具有十分重要的意义。为了实现这个转变，我国在经济体制方面采取了一系列的变革措施，随着城市经济体制改革的深入发展，我国整个国民经济体制和生产关系，发生了巨大的变革。也即是实行了有计划的商品经济，经济杠杆调节和计划调节、对经济的间接控制和直接控制结合使用。在我国单一的计划经济的体制正在逐步解体，单一的行政手段干预经济活动的做法已不再适用。

城市经济体制改革的一个重要组成部分是改革企业的领导体制。企业领导体制是企业的领导体系和制度的总称，就是指正确解决国家同企业以及企业内部党、政、工各方面关系的有关组织领导的各种章法和制度。其内容：一是国家如何具体地领导和管理企业，如何规定国家和企业的职责，国家对企业采取什么样的具体领导方式和方法；二是企业的经营管理的决策和指挥是采取何种领导制度，企业的领导权是如何实现的，企业领导层的职权和关系是如何确定的；三是企业内部和企业领导层中行政、党委和职工代表大会的地位、作用和职责的划分。建国以来我国企业领导体制经过多次变化，但党委领导下的厂长负责制，是我国长期实行的企业领导制度。这种领导体制，存在着决策与执行相分离、党政不分、职权界限不清，不利于民主管理和实行群众监督，不适合社会化大生产的要求等根本性缺陷。

要使全民所有制企业具有活力、增强竞争能力，就必须使它真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品的生产者和经营者，进一步扩大企业的生产经营权和自主权，使企业真正具有自我积累、自我改造、自我发展的能力。要做到这一点，首先，要实行政企分开，

改变政府对企业的管理手段。即要改变过去那种单纯依靠行政命令、下达指令性计划、进行直接控制、干预企业一切经营活动，把企业当作自己的附属物的做法；要以加强宏观控制、方针政策指导入手，把注意力转移到组织协调、综合平衡、统筹规划、监督服务方面来，以强化间接控制，使企业享有一定的权利，如生产经营决策权、人事劳动管理权、产品自销权(国家不准自销的除外)、联合经营权等。只有这样，才能改变企业在组织上的依从性，经济上的依赖性和计划上的服从性。政企分开为企业成为相对独立的经济实体创造了极为有利的外部条件；同时也为企业的厂长负责行政指挥、实行统一领导创造了有利的外部条件。其次，在企业中要实行党政分工，改革企业的领导体制。即企业实行生产经营和行政管理工作厂长负责制；明确企业党组织的工作重点，为保证和监督党和国家各项方针政策的贯彻实施，做好企业党的思想建设、组织建设和思想政治工作；进一步健全职工代表大会制度和各项民主管理制度，发挥工会组织和职工代表在审议企业重大决策、监督行政领导干部、维护职工合法权益等方面的作用。只有这样，才能改变企业党政不分、职责不明的状况；才能强化企业生产经营管理系统，使其指挥灵、决策快、办事效率高；才能加强职工主人翁的责任感；才能使生产稳步发展，经济效益逐渐提高。

实行厂长负责制，是适应进一步对内搞活，对外开放的客观要求，是克服当前企业领导体制中某些不协调状况、理顺各方面关系，实行科学管理，加快四个现代化建设的需要。实行厂长负责制以后，企业党组织由全面领导本单位工作，讨论和决定生产经营中重大问题，转移到对企业实行思

想政治领导，发挥保证监督作用；而厂长对本企业的生产指挥和经营管理工作统一领导，全面负责，在企业生产经营重大问题上具有决策权，在行政指挥中发挥突出的作用。全民所有制工业企业依照国家法律规定，取得企业法人资格，企业的法定代表人为厂长，负责代表法人行使职权。实行政企分开，同时又实行厂长负责制，这就使企业财产所有权和经营管理权得到了分离。国家对企业实行经济责任制，独立核算，自负盈亏。企业的生产资料和产品的所有权属于国家，而国家赋予企业生产经营权；企业向国家承担经济责任，并报告其经营、财务状况。这样，国家与企业之间就出现了经济责任关系，也即是财务责任关系。在实行厂长负责制的条件下，企业经营权由国家委托给厂长负责。国家把实际上集中不了的权力，管不了事务性工作下放给企业，让企业自己去管。国家只从宏观角度、用间接的、经济手段进行适当控制，从而调动社会经济活力；而不需要对厂长的经营活动事事加以直接干预。这种“两权分离”，即是我国厂长经理离任经济责任审计制度产生的经济背景，正如股份有限公司的出现，是西方现代审计产生的经济背景一样。国家出于对企业经济效益及社会效益的关心和对厂长经理业绩及能力的考核，需要审计机关对厂长经理经济责任进行审计；而厂长经理也需要审计部门对自己的业绩和经营能力作出公正的评价，以维护自己的声誉、地位和利益。

实行厂长经理负责制以后，国家政策性与企业自主性的矛盾，国家利益与企业利益的矛盾，都要集中地反映在厂长经理的双重性身份上。厂长经理既要代表国家，又要代表企业，是国家和企业矛盾的统一体。厂长经理在组织企业生产

经营活动时，必须坚持企业的社会主义经营方向，保证国家方针、政策、法律、法规的贯彻执行，保证国家计划的完成，保护国家财产和利益不受损害；同时，又要维护企业和职工利益。由于厂长经理是企业的一员，自身利益与企业利益有直接关系，而与国家利益则无直接关系，这就有可能导致厂长经理不能正确地处理国家利益与企业利益之间的关系。厂长经理在企业缴纳税金、上交利润和提取、使用利润留成以及转让固定资产和进行重大经济活动等方面，必须受财政、税务、工商行政管理部门和国家银行的监督。厂长经理在任职期内是否履行了职权和责任，是否正确地贯彻和执行了党和国家的政策，是否正确地处理了国家利益和企业利益之间的关系，等等，应作出正确的评价，这就需要审计来作鉴定。由此可见，实行厂长经理离任审计，也是由于经济体制改革以后厂长经理身份的变化而决定的。

实行厂长经理负责制是我国根据马列主义理论和有计划商品经济的要求，借鉴西方现代管理经验所采取的一项重大改革措施。厂长经理实行任期制，任期内，实行任期目标责任制。厂长经理应当根据国家要求、社会需要，结合企业实际，提出企业的长远发展目标和实现长远发展目标的任期责任目标，任期责任目标的实施，应当作为对厂长考核、监督和决定可否连任的主要依据之一。实行任期目标责任制，不仅使党和国家赋予厂长经理的权力加大，厂长经理可以按照党和国家的方针、政策、经济发展的客观规律和企业自身发展的需要去组织企业的生产和经营，实现企业的意志、目标和任务；同时也使厂长经理的责任加重。这样，使厂长经理成为企业责、权、利三者统一的集中代表。为此，厂长自觉

制订目标，实行有效的目标管理，最能体现出厂长经理对自己行使权利，担负责任的法人义务。目标管理是保证厂长经理负责制落实的最有效的措施。当前，企业从过去单一产品经济的执法型向有计划的商品经营转变；从过去习惯式的分配制向商品经济的交换制转变；从过去相延成习的卖方市场向受价值规律制约的买方市场转变。这种“转轨变型”要求厂长经理确定的目标要符合市场观念、价值观念、商品观念、竞争观念、效益观念和服务观念等；要求厂长经理确定的责任目标既是科学的，又是通过努力可以实现的。如：既要有综合目标，又要有具体指标，既要有硬性指标，又要有软性依据，既要有量的要求，又要有质的要求，把定量与定性结合起来等，更趋于数量化、具体化和系统全面化。只有这样，才能使厂长经理在自己任职内，目标明确、措施得力、经营有效。实行厂长经理目标责任制，这就为考核、监督厂长经理的业绩和能力提供了依据，因而也为厂长经理离任审计的产生提供了可能。

消除领导职务的终身制，在干部管理制度上，加强责任制，对干部进行严格的考核，并根据工作成绩的好坏、大小，进行赏罚升降，这是我国干部制度改革中一项重要内容，也是政治体制改革的迫切需要。我国企业实行厂长经理负责制，并实行任期制，从形式上看可以消除领导职务的终身制，也可以对其监督考核，但目前尚不能做到这一点，其主要原因是我国还没有一套完善的干部管理制度。长期以来，党和国家的领导制度、干部制度方面都存在一些不正常的现象，如官僚主义现象，权力过分集中现象，以及形形色色的特权现象等等。特别是对各级干部的职权范围和政治、生活

待遇方面，没有一个明确的规定，也没有一个专门的机构进行监督检查。致使不少企业事业单位中，党和国家各级机关中，出现了无人负责的现象，名曰集体负责，实际上是谁也不负责。“借口集体领导而无人负责，是最危险的祸害”，有功大家争，有过大家推，干和干不干一个样，干好干坏一个样，“平庸者”可以成为“不倒翁”，“关系好”就可以提拔晋升，功过不清，赏罚不明。

实行厂长经理负责制，其厂长经理的产生，应根据企业的不同情况，通过委派任命，选举推荐后任命、招聘提名后任命等形式产生。但无论有多少种选拔方法，目前基本上还是使用任命制，民主评议也只是走过场，依然是个别领导或个别部门定了算，这就容易出现唯才不量德、唯文凭不量能力，或论资排辈，或靠人事关系等不正常的现象；也难免一些政治素质差、实际能力低、民主作风差的人当上了厂长经理。实行厂长经理负责制以后，厂长经理应当由有改革开拓精神，能坚持社会主义经营方向，熟悉业务，懂得经济政策、法律、法规，有民主作风，有管理水平和组织领导能力的人来担任。但目前有些厂长经理的思想水平、业务能力、工作态度和工作作风不能达到这一点。如有的厂长经理认为，自己是上级任命的，仕途升迁还要靠上级，理应只须对上级负责就行了，对群众缺少服务的思想；而群众认为这样的厂长经理是上级委派的，不是大家公认推选的，派谁都一样，因而对厂长经理时时怀有不信任感。还有的厂长经理认为“用经济管理经济”，就是“用金钱管理经济”，重奖重罚，奖钱罚款，搜集一切钱财来调动积极性，其结果是一发不可收拾，积极性的“价码”越来越高，造成了企业内外交困，

积极性越来越低。

实行厂长经理负责制以后，厂长经理在行使权力的过程中，必须接受内、外两个方面的监督：一是企业职工代表大会的监督；二是国家的监督。内、外监督互为补充，共同制约厂长经理的行为。职工代表大会的内部监督形式，虽然是对厂长经理监督的基础，但有其一定的局限性，其组织地位处在复杂的人际关系中，很难发挥其应有的作用。外部监督即国家监督，虽然地位超脱并带有一定的强制性，但目前还没有建立较为完善的监督形式和制度。由于组织部门受到人员数量和业务素质的制约，在过去考查厂长经理时，只是通过有关领导部门的评议和推荐或者采取一定的民意测验，这种考察方式有一定的作用，但是不能全面和连续地考查一个厂长经理的功过是非和其实际的管理水平及领导能力。讲虚的多，讲实的少；讲形式的多，讲实质的少；缺乏事实依据，缺少研究分析。所以，导致了一些领导上台不久，就露了馅；有些人刚一调离，就有人告状。相反的，一些有能力、有干劲、有成就、锐意改革的领导，却遭到横加指责，使企业的工作和改革欲进不能，欲退不忍。一些好的厂长经理反而不如那些靠后台关系任职，靠弄虚作假骗取荣誉的“常挂帅的常败将军”。

1986年，某省甲县审计局对该县某厂主要领导人和乙县审计局对该县某公司经理审计的事实引起了人们的深思。这两个企业的领导人，均是在1984年7月上任的，前者是组织部任命的，后者是职工群众推荐的，并签有合同。他们在一年半的任期内，前者到处介绍办厂经验，受到上级表扬，面临企业升格、自己荣升的局面；而后者面临着“假典

型”被赶下台的局面。后来通过审计部门的审计，却得出了相反的结果：前者确属失职，建议追究其经济责任，退出职务津贴和奖金，暂不任用；后者大胆改革，使企业盈利56万元，成绩是主要的，可以连任经理。其道理很简单：前者管理无方，却好大喜功、弄虚作假，把一个建厂9年年年盈利的企业，搞成了虚盈实亏、潜亏挂帐的企业；后者管理有方、措施得力，唯贤是举，把一个年亏损几十万元的企业转为盈利，利润超过任期目标1.2倍，这当然不是什么“假典型”。这个事实使人们想到：如果不通过国家审计机关的审计，假典型可能当作真典型给捧上天，而真典型可能当作假典型被挤下台，是非曲直何时才能辨明？由此可见，由审计机关对厂长经理功过得失的考核，这是加强对厂长经理实行国家监督、外部制约的需要。

在我国现行干部管理制度中，尚没有追究负责人责任的明文规定。任何党政机关、企业事业单位主要负责人更换时，都不办理任何交接手续，前任马马虎虎地交，后任稀里糊涂地接，前任有问题后任不处理。这种更换主要负责人的方式，违反了组织活动特别是企业经营活动连续性的规律，破坏了正常的管理活动。如某个企业建厂十五年，换了二十任厂长；前后任均无交接手续，造成挂帐损失200多万元，失职者得不到应有的惩罚，照常易地为官，官越做越大。再如某食品厂建厂五年，历经五任书记、三任厂长，每次更换，新旧不办手续，前任遗留问题不仅得不到处理，而后任总是重蹈复辙，问题越积越多，一个固定资产仅有175万元、流动资金11万元的小厂，五年净亏达到36万元。某省有个县曲酒厂原厂长，靠弄虚作假、拉关系当上了县轻工局局长，通过

对他在酒厂任职期间的审计，发现他贪污受贿5300多元，并使酒厂亏损17万元，原来此人是个违法犯罪分子。如果对他离任前就进行审计，他也不会爬上局长的宝座。由于对企业领导人更换时没有办理任何交接手续，对于企业领导在任期内，企业的财务收支的合法性、盈亏的真实性，以及其政绩如何，大都没有进行认真、公正的考查。这就使有些人有空子可钻，他们把企业搞得一塌糊涂，混不下去了，然后靠拉关系、走后门，拍拍屁股就走，把“烂摊子”甩给别人，使国家蒙受重大损失。开展离任审计，就可以严格厂长经理离任时的交接手续，既可以防止那些平庸无能的人、心术不正的人混到领导岗位上来，做到升降有据，功过分明；又可以防止不负责任，拍拍屁股就走的现象发生。由此可见，厂长经理离任审计的产生，也是完善企业领导交接制度的客观需要。

之所以说，经济体制改革是离任审计产生的经济背景，那是因为经济体制的改革带来了企业领导体制的变革；这种变革，又导致了企业所有权和经营权事实上的分离，厂长经理身份上的双重性问题，以及厂长经理负责制的真正落实和完善问题等等。这些问题要得到妥善解决，又必须依赖于对厂长经理加强外部监督，即国家监督，但又不是直接的行政干预。这种监督的最好形式是国家审计机关实施的审计监督，于是离任审计也就应运而生了。

(二)企业不正常行为的急待消除促进了离任审计的产生

我国自1984年开始，在全国部分全民所有制工业企业中进行厂长经理离任审计试点以来所取得的成绩，表明了中央关于改革企业领导体制，实行厂长负责制的决定是正确的，