

# 企业经济责任审计

---

审计署经贸司课题组 编



中国电力出版社

[www.cepp.com.cn](http://www.cepp.com.cn)

## 内 容 摘 要

经济责任审计是具有中国特色的财务收支审计与效益审计相结合的有效形式,是财务收支审计结果的人格化。本书回答了企业经济责任审计的基本理论问题,提出了解决审计实践中遇到问题的思路和方法,总结了一些地方和部门开展经济责任审计的经验和好的做法,还辑录了有关的重要法规和文件。

本书可供社会审计人员和企业内部审计人员在工作中学习参考,也可作为有关高等院校的教学参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

企业经济责任审计/审计署经贸司课题组编. —北京:中国电力出版社,2001

ISBN 7 - 5083 - 0876 - X

I . 企 . . .    II . 刘 . . .    III . 企业 - 经济责任审计  
IV . F239 . 47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 079046 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

实验小学印刷厂印刷

各地新华书店经售

\*

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月北京第一次印刷

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 15.25 印张 404 千字

定价 48.00 元

**版 权 专 有 翻 印 必 究**

(本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换)



当前,我国国有企事业单位和行政管理部门普遍存在着会计资料不真实,违反财经法纪问题严重的现象,既影响国家财政收入的及时足额上缴,又会造成国有资产流失甚至使一些单位领导干部走上犯罪道路。分析其原因,与一些单位领导干部没有正确行使国家赋予的生产经营自主权有关,主要表现在:一是在重大决策上缺乏民主决策程序,导致国有资产损失浪费;二是工作失职,管理混乱,造成国有资产流失;三是在经济工作中,为了虚名或骗取荣誉和政绩,弄虚作假,编造假的报表;四是为了个人私欲,以权谋私,收受贿赂,侵吞国有资产,损公肥私,假公济私,贪污腐败。因此,1999年5月,中办、国办下发了《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》和《国有及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》,要求对县以下党政机关、事业单位领导干部和国有及国有控股企业法定代表人实行任期经济责任审计。这是我国改革处于攻坚阶段,发展处于关键时期,党风廉政建设和反腐败斗争面临新的形势和任务的重要时刻,党中央、国务院为加强对领导干部的管理和监督、从源头上预防和治理腐败,促进领导干部廉洁自律、正确履行工作职责而采取的一项重要措施,是当前加强国有及国有控股企业领导人员管理和监督,促进国有企业建立现代企业制度,建立健全法人治理结构和监督约束机制的一个重要举措,是审计工作贯彻党的“三个代表”重要思想的一个具体实践。全面推行经济责任审计,通过审计检查和评价领导人员任期经济责任履行情况,查处严重违法乱纪现象,对现阶段加强党政领导干部、国有企事业单位领导干部监督管理具有重要意义。经过

一年的实践,经济责任审计工作取得了可喜的成果,在为建立党政机关、企事业单位领导干部的培养选拔使用机制,促进人事制度改革方面,在管理和监督避免用人失策方面,在惩治腐败、促进干部勤政实干方面都发挥了重要作用。

经济责任审计的关键是通过财务收支审计,将企业存在问题的责任落实到人,是财务收支审计结果的人格化。当前,审计工作要为国家经济建设服务,要围绕党和国家的工作中心来开展工作,这就要求在审计中,既注重企业财务收支的真实、合法、效益,又要确认企业领导人的经济责任。可以说,经济责任审计是具有中国特色的财务收支审计与效益审计相结合的有效形式。

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提出并逐步发展起来的,是一项新的工作,是审计机关和广大审计人员面临的新任务和新课题。经济责任审计与财务收支审计有何联系和区别,两者如何衔接,审计内容、重点、方式方法有何不同,如何对企业领导人员经济责任履行情况进行审计评价,评价的指标和标准是什么,审计报告及结果报告如何撰写等等,都需要进行理论和实践的探索和总结。审计署经贸司作为企业领导人员经济责任审计的实践者,在近两年对十几户中央管理的国有重要骨干企业领导人员任期经济责任进行审计的同时,积极探索、总结和研究企业领导人员任期经济责任审计基本理论和技术方法。他们成立了“企业经济责任审计”课题组,在经济责任审计实践中不断思考和探索经济责任审计的理论和实践问题,初步形成了一套较为成熟的实践作法。为了推进企业经济责任审计工作,加强企业经济责任审计业务培训,他们把课题组的研究成果整理汇编成《企业经济责任审计》一书,并请李金华审计长题写了书名。

《企业经济责任审计》一书,回答了企业经济责任审计的一些基本理论问题,提出了解决审计实践中遇到问题的思路和方法,总结了一些地方和部门开展经济责任审计的经验和好的做法,还辑录了有关经济责任审计的重要法规和文件。值此《企业经济责任审计》出版在即,特为作序,相信《企业经济责任审计》的出版,对促

进经济责任审计制度化、规范化建设,加强企业经济责任审计业务培训,推动经济责任审计理论和技术方法研究以及指导企业领导人员任期经济责任审计工作都将具有十分重要的作用。本书也可为社会审计组织和企事业单位内部审计机构开展经济责任审计提供参考和借鉴。

劉鶴章

2001年10月

# 目 录

序

## 第一部分 企业经济责任审计基础知识

<b>第一章 概 论</b> .....	(3)
第一节 企业经济责任审计的产生与发展.....	(3)
第二节 企业经济责任审计的基本概念.....	(5)
第三节 企业经济责任审计的目的 .....	(16)
第四节 企业经济责任审计的地位和作用 .....	(19)
<b>第二章 企业经济责任审计的对象、内容和重点</b> .....	(23)
第一节 企业经济责任审计的对象 .....	(23)
第二节 企业经济责任审计的内容 .....	(26)
第三节 企业经济责任审计的重点 .....	(28)
<b>第三章 企业经济责任审计的程序</b> .....	(35)
第一节 企业经济责任审计的准备阶段 .....	(36)
第二节 企业经济责任审计的实施阶段 .....	(46)
第三节 企业经济责任审计的终结阶段 .....	(52)
<b>第四章 企业经济责任审计的方法</b> .....	(53)
第一节 企业经济责任审计的方法概述 .....	(53)
第二节 企业经济责任审计的内部控制测评方法 .....	(63)
第三节 企业经济责任审计的会计账户和会计报表 审计方法 .....	(70)

<b>第五章 企业经济责任审计评价</b> .....	(93)
第一节 企业经济责任审计评价内容 .....	(93)
第二节 企业经济责任审计评价原则 .....	(99)
第三节 企业经济责任审计评价方法 .....	(107)
第四节 企业经济责任审计评价中的责任界定 .....	(118)
<b>第六章 企业经济责任审计报告</b> .....	(123)
第一节 企业经济责任审计报告的概念、种类和作用 .....	(123)
第二节 企业经济责任审计报告的编制要求和程序 .....	(129)
第三节 企业经济责任审计报告的框架和内容 .....	(137)

## 第二部分 企业经济责任审计的实践与探讨

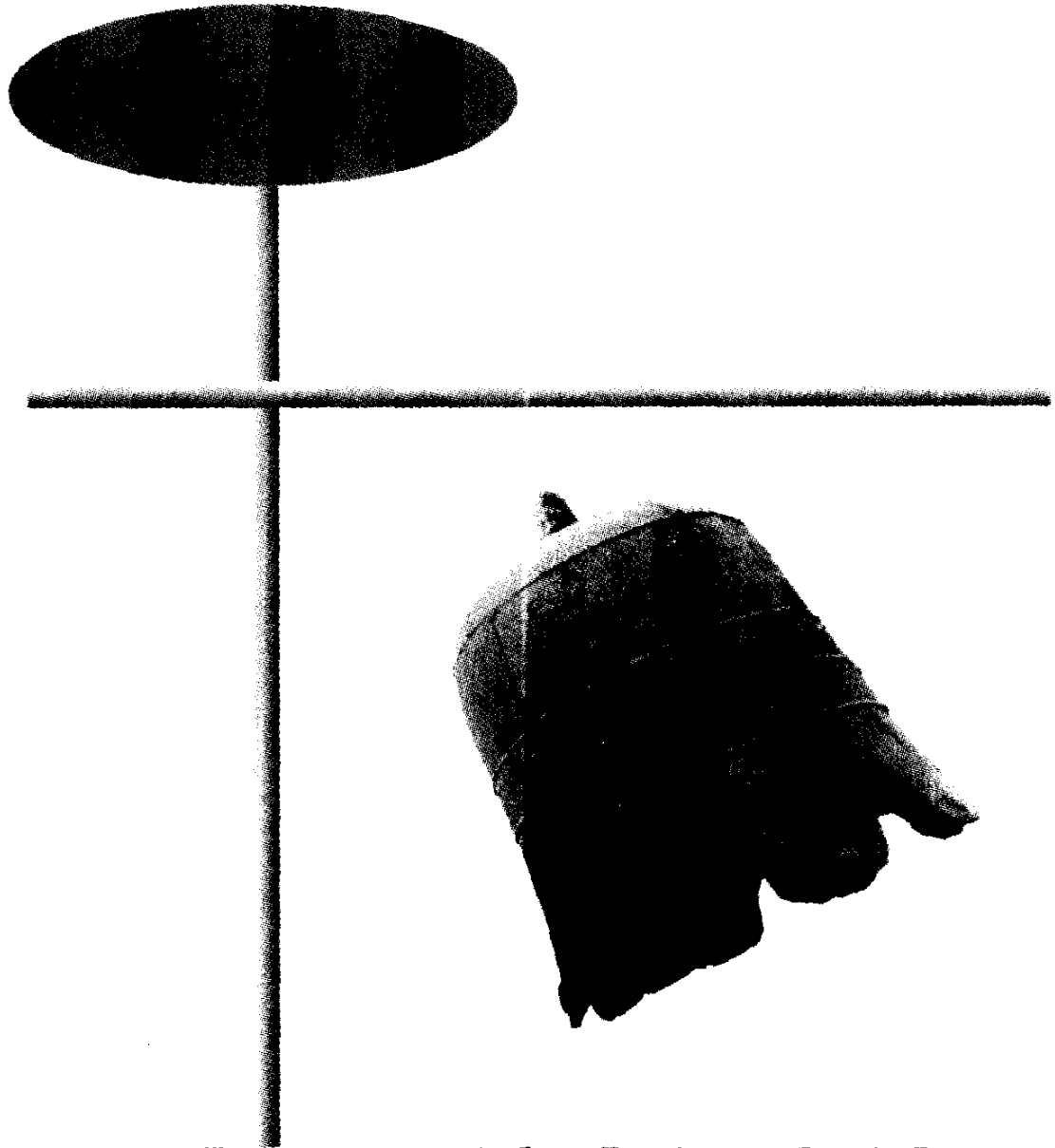
企业领导人员任期经济责任审计基本问题探讨 .....	(151)
论经济责任审计的原则、重点和方法 .....	(159)
浅议经济责任审计中的问题及对策 .....	(171)
关于客观评价领导干部经济责任的思考 .....	(180)
任期经济责任的界定 .....	(183)
电力企业领导任期经济责任审计评价内容及其评价指标 体系 .....	(192)
提高国有企业领导人员任期经济责任审计质量的几点 体会 .....	(200)
关于领导干部离任经济责任审计工作的调查与思考 .....	(206)
我们是怎样开展经济责任审计的 .....	(222)
开展经济责任审计的做法与体会 .....	(229)
关于菏泽地区实行领导干部离任审计制度的调查报告 .....	(237)
审计署关于 2001 年度企业经济责任审计的工作方案 .....	(245)

### 第三部分 企业经济责任审计有关政策法规

- 李金华审计长在中央企业经济责任审计工作会议上的讲话  
..... (265)
- 刘鹤章副审计长在 2001 年企业领导人员经济责任审计座谈上的讲话  
..... (276)
- 中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发《县级以上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》的通知 ..... (283)
- 审计署关于印发《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》的通知 ..... (290)
- 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 ..... (299)
- 财政部、国家经济贸易委员会、人事部、国家发展计划委员会关于印发《国有资本金效绩评价规则》《国有资本金效绩评价操作细则》的通知 ..... (304)
- 财政部关于印发《国有资本金效绩评价指标解释》的通知  
..... (330)
- 财政部关于印发《国有资本金效绩评价计分方法》的通知  
..... (354)
- 财政部关于印发《国有资本金效绩评价有关标准》的通知  
..... (360)
- 财政部关于印发《企业效绩评价行业基本分类》的通知  
..... (368)
- 二〇〇〇年度国有资本保值增值标准值 ..... (383)



财政部、国家经济贸易委员会、劳动和社会保障部关于做好 国有资本保值增值结果计算与确认工作的通知·····	(439)
关于国有资本保值增值考核确认工作有关问题的补充通知 ·····	(443)
财政部、国家经济贸易委员会、劳动和社会保障部、 国家发展计划委员会关于深入开展企业效绩评价工作 加强国有企业监督管理的通知·····	(450)
财政部关于下发《企业年度汇总会计信息报告制度》的通知 ·····	(455)
中华人民共和国会计法·····	(467)
后记·····	(478)



# 企业经济责任审计 基础知识



# 第一章 概 论

经济责任审计是一个历史的范畴，它是社会政治经济发展到一定阶段的产物，有审计就有经济责任审计。审计产生的前提或条件是财产所有权和经营权的分离，由此产生了受托经营关系。由于所有者（或股东）、债权人或其它利害关系人与经营者目标、利益有差异和冲突，客观上存在经营者的道德风险，为了协调冲突，防范风险，所有者就需要聘请独立的第三者（审计主体）对经营者的受托经营责任进行审计，于是就产生了审计及审计法律关系。可以说，开展经济责任审计是审计的复归，是审计本质的体现，是新的客观历史条件对审计的呼唤。为了使论述相对集中和深入，全书将以企业经济责任审计为内容展开。

## 第一节 企业经济责任审计的产生与发展

新中国的企业审计开展最早，在审计过程中也经历了许多探索。从审计内容或重点来看，企业审计大致经历了合法合规性（又称舞弊性）审计、真实性审计、真实合法并重审计；从审计的目的看，经历了差错防弊类审计、厂长经理离任审计、承包经营责任审计以及目前开展的企业领导人员经济责任审计等……。无论是哪一类审计，从一般意义或广泛的意义上，它们都具有经济责任审计的性质，只不过承担经济责任的主体不同而已。厂长经理离任审计、承包经营责任审计以及企业领导人员经济责任审计，其承担经济责任的主体是人，是企业的经营者，而其它形式的审计，其责任主体是物，是企业法人。企业法人是否有经济责

任？当然有。它有向社会提供优质产品、提供真实可靠会计报表、依法经营、依法纳税、严格执行国家有关方针政策、保证国有资产保值增值等社会经济责任，因此对其进行审计同样具有经济责任审计的性质。但从严格意义上讲，它不是目前意义上的企业经济责任审计。目前意义上的企业经济责任审计始于 19 世纪 80 年代，其发展大体经历了以下 3 个发展阶段：

第一阶段：开始于 19 世纪 80 年代，当时一些地方审计机关尝试进行厂长离任经济责任审计。1986 年 12 月，审计署制定了《关于开展厂长离任经济责任审计工作的几个问题的通知》，对企业离任经济责任审计作了具体的规定，标志着企业领导人员经济责任审计工作的正式开始。此后各地审计机关根据自身的特点开始进行积极的探索和尝试，普遍开展了企业领导人员的经济责任审计工作。到了 90 年代的中后期，各地审计机关通过几年的探索和实践，初步总结了一些具有地方特色的实践经验，初步建立起了经济责任审计的审计机构，并出台了一些企业领导人员经济责任审计的地方性法规、规定，企业领导人员经济责任审计工作逐步得到发展。

第二阶段：开始于 90 年代末，以 1999 年 5 月中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《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》为标志，企业领导人员经济责任审计工作进入了发展阶段，各地审计机关全面展开了企业领导人员经济责任审计工作，经济责任审计机构普遍建立，经济责任审计工作得到空前的发展。

第三阶段：开始于 2000 年末和 2001 年初，以审计署开始对大型国有企业和金融机构的领导人员进行经济责任审计为标志，企业领导人员经济责任审计工作进入了开拓创新的阶段，经济责任审计工作将逐步深化，不断创新，并会带来企业领导人员经济责任审计的新模式、方法和新的定位。

横向来看，企业领导人员经济责任审计工作也暴露出了其发展的不均衡性，各地的发展状况严重失衡，企业领导人员经济责

任审计的覆盖面、审计技术水平、审计质量等都呈现出了鲜明的地域性，这也是制约整个企业领导人员经济责任审计工作发展的重要因素。

以上仅是国家审计开展企业经济责任审计的情况。实际上，在企业内部，为了管理的需要，均比较早和普遍地开展企业领导人员的经济责任审计，有的由企业内部审计进行，有的委托社会中介组织进行。

总之，无论是政府部门企业领导人员经济责任审计的发展，还是企业内部经济责任审计的开展，都遵循了一个规律，那就是，只要企业财产所有权与经营权不统一，并且存在受托经营关系，那么就存在和需要企业经济责任审计。对国有独资企业和国有控股企业来讲，国家将国有资产委托给企业经营，国家或国家授权的机构就有权对国有资产的保值增值等情况进行审计。

## 第二节 企业经济责任审计的基本概念

### 一、经济责任的概念

#### (一) 经济责任的含义

通常所说的经济责任一般有两种理解：一是当事人应当承担或履行的与经济相关的职责或义务；二是当事人对其行为应当承担的经济后果。

基于上述两种理解，目前对于“经济责任审计”中“经济责任”的含义，也有不同的理解和争议。第一种观点认为，“经济责任”应当是当事人基于其特定的职务而应履行、承担的与经济相关的职责、义务；第二种观点认为，“经济责任”应当是当事人对其与经济相关的职务行为应当承担的法律后果；第三种观点认为，“经济责任”是当事人应当承担的经济上的后果，如经济上的赔偿、补偿等。

由于经济责任内涵的确定关系到经济责任审计的定位问题，是经济责任审计工作应当解决的首要问题。因此有必要对上述三种观点作一些简要的分析。

第三种观点将经济责任理解为当事人应承担的经济上的责任，显然是与经济责任审计相背离的，这不是经济责任真正的内涵。

如果以第二种观点为基础，将经济责任理解为当事人对其与经济相关的职务行为应当承担的法律后果，就会使经济责任审计变成以“抓问题”为目的，侧重于对当事人的“处理、处罚”，经济责任审计就会以单纯评价被审计人的违法或失职行为为目的，进而确定其应当承担的法律责任，这种审计行为就显得有些片面和偏颇，限制了经济责任审计的范围和审计职能、作用的发挥，同时也使经济责任审计行为类似于纪检或监察行为而失去了审计的特色。随着纪检、监察手段和技术的进步和发展，纪检、监察行为与经济责任审计行为日益趋同，而纪检、监察机关的法定办案手段强于审计机关，则经济责任审计最终将会被纪检、监察行为所替代。这样，经济责任审计就会丧失其发展的前途。在经济责任审计发展的初期，人们往往偏重于这一种理解，推究《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》中有关经济责任的具体规定的立法本意，也不难看出这一观点的影子。而随着经济责任审计理论和实践的发展，人们日益认识到这一观点的局限性。

我们认为经济责任审计中的经济责任应当以第一种理解为基础，即这一责任应当包含以下内容：

(1) 该责任是一种职责或义务。这里责任的真正含义应当是当事人在特定的社会生活中所负有的特定的职责或义务，而不是当事人的行为应当承担的特定后果。

(2) 该责任是与职务相关的职责或义务。在社会生活中，当事人应当承担或履行的职责或义务有多种，而经济责任审计中的经济责任是基于当事人担任特定的职务，而应当承担或履行的法

定或约定的职责或义务。而与职务无关的其他责任或义务，如子女赡养老人的义务等，不在该责任的范畴之中。

(3) 该责任是与经济相关的职责或义务。基于当事人特定的职务而产生的职责或义务同样很多，包括与经济相关的职责或义务和与经济无关的职责或义务（如政治上的职责或义务等），而经济责任审计中的经济责任所包含的是当事人与经济相关的职责或义务。

(4) 该责任是当事人应当承担或履行的职责或义务。对于一个单位来讲，由于法定或约定的职务、分工，每个人应当承担或履行的职责或义务都不同，而经济责任审计是针对特定的被审计人而进行的，被审计人的经济责任应当是其应当承担或履行的法定或约定职责或义务。经济责任审计只评价被审计人的责任，而对其他人的责任一般不作具体评价或判断。

由此不难看出经济责任审计中经济责任的概念具有特定的内涵，对这一概念，我们不能仅作普通意义上的经济责任的理解。

了解了经济责任的概念，我们就不难理解任期经济责任的概念，即“任期经济责任”是对“经济责任”加上了任期的限制而产生的，也就是当事人在任职期间的经济责任。

当事人的任职期间的确定一般包括两种情况：

(1) 当事人任职届满而产生的任职期间。如果有关法律、法规对当事人所担任的职务的期间作出了明确的规定，其任职期间为该法定期间；如果当事人所担任的职务没有法定的任期，一般在当事人就任该职务时，该职务的任命或聘任单位就会约定相应的任职期间，这时当事人的任期为该约定期间。

(2) 当事人任职尚未届满而离职的任职期间。如果当事人在法定或约定的任职期间内，因调动、退休、辞职、被辞退等原因离开所任职务的，从其担任该职务到其不再担任该职务时止，为其任职期间。

企业领导人员的任期经济责任，是指企业领导人员任职期间对其所在企业资产、负债、损益的真实性、合法性和效益性，以



及有关经济活动应当负有的责任。所谓真实性是指企业资产、负债、损益是否客观存在，有关资料是否如实反映；所谓合法性是指企业的资产、负债、损益和相关的财政、财务收支等是否符合国家的有关规定；所谓效益性是指企业的资产、负债、损益和相关的财政、财务收支等是否经济、有效。

## （二）经济责任的分类

《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《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》将经济责任分为直接责任和主管责任，现分别加以简要的阐述。

### 1. 直接责任

根据《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》的规定，企业领导人员的直接责任是指企业领导人员对其任职期间的下列行为应当负有的责任：

#### （1）直接违反国家财经法规的行为。

所谓直接违反国家财经法规的行为，是指企业领导人员自己实施或者参与实施的与其担任企业领导人员的特定职务有关联的违反国家财经法规的行为。如：某国有公司的董事长利用职务的便利实施了挪用公款的违法行为，其对该行为应当负有直接责任。

#### （2）授意、指使、强令、纵容、包庇下属人员违反国家财经法规的行为。

所谓授意下属人员违反国家财经法规的行为，是指企业领导人员通过使其下属人员了解其对某一事情或行为的主观意志或者意愿来影响其下属人员的具体行为，藉以实现其实施违反国家财经法规行为的意志或意愿的做法。如：企业领导人员向企业会计人员表示应当将某笔款项作为企业的“小金库”。

所谓指使下属人员违反国家财经法规的行为，是指企业领导人员指挥、指令或者唆使其下属人员实施违反国家财经法规行为的行为。如：企业领导人员指挥企业的仓库管理人员将企业的库